



รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (final report)

โครงการวิจัย

เรื่อง “แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย”

เสนอต่อ

สำนักงานวัฒนธรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

โดย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Thammasat University Research and Consultancy Institute

15 ตุลาคม 2564

คำนำ

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์เรื่อง “แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย” ฉบับนี้นำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาตามข้อกำหนดโครงการในชื่อเรื่องเดียวกันซึ่งเป็นไปตามกรอบดำเนินการ ขอบเขตและวัตถุประสงค์การศึกษาที่ได้ระบุในขอบเขตงานเบื้องต้น (Term of Reference: TOR) และข้อเสนอโครงการวิจัยฯ ซึ่งแนบท้ายสัญญาจ้างผู้เชี่ยวชาญรายบุคคลหรือจ้างบริษัทที่ปรึกษา เรื่อง แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย (สัญญาเลขที่ พป 083/2564 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2564) โดยหลังจากที่ใช้เวลาดำเนินการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ตามกรอบเวลาที่กำหนดแล้ว จึงได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์นี้ โดยประกอบไปด้วยเนื้อหา 6 บท อันประกอบด้วย บทที่ 1 ความเป็นมาและกรอบการศึกษา บทที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายปัจจุบัน บทที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมในระดับสากล บทที่ 4 แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ บทที่ 5 ถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทย และบทที่ 6 คู่มือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในการตรากฎหมาย ตามลำดับ

ขณะที่ปรึกษาหวังว่ารายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้าในการนำองค์ความรู้ ข้อค้นพบและคู่มือที่เป็นผลลัพธ์จากการศึกษานี้ไปใช้เป็นกรณีศึกษาและสื่อการเรียนการสอนเพื่อนำไปใช้ในหลักสูตรระดับตรการวิเคราะห์การตรากฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า ตลอดจนนำไปเป็นคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนราชการ และภาคประชาชนที่ต้องการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามที่ตั้งใจไว้

คณะที่ปรึกษา

15 ตุลาคม 2564

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษา เรื่อง “แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย” มุ่งศึกษา วิเคราะห์และนำเสนอแนวทางดำเนินการและประสบการณ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมจากการตรากฎหมายของต่างประเทศเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางพิจารณาการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย โดยมุ่งที่จะให้ได้รับผลลัพธ์ที่สำคัญสามส่วน ประกอบด้วย 1) การเรียนรู้แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในต่างประเทศ 2) การถอดบทเรียนและสรุปองค์ความรู้และประสบการณ์ดำเนินการจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย และ 3) การนำองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้มาจัดทำเป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ข้างต้นรายงานการศึกษานี้ใช้การศึกษาค้นคว้าข้อมูลเชิงเอกสารจากเอกสารที่มีการเผยแพร่ล่าสุดเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการศึกษาที่ทันสมัยสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยศึกษาประสบการณ์ดำเนินการตามแนวทางของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (EU) กลุ่มประเทศความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์

ผลลัพธ์ของการศึกษาที่สำคัญแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรกซึ่งเกี่ยวกับการทราบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในต่างประเทศนั้นได้ข้อสรุปว่าปัจจุบันไม่มีการกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมแยกต่างหากจากการวิเคราะห์ผลกระทบด้านอื่น ๆ โดยมักพิจารณาผลกระทบรวมกันไป เว้นแต่ในเรื่องใดที่มีการกำหนดให้ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านแยกย่อยออกไป เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ (gender impact assessment) เป็นต้น ส่วนที่สองอันได้แก่ การถอดบทเรียนด้านแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบและเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งได้ข้อสรุปว่าไทยสามารถพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในส่วนที่ยังขาดอยู่ในหลายประเด็น เช่น การกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงปริมาณและวิธีการวิเคราะห์หลักที่ไทยจะใช้ให้ชัดเจนมากขึ้น เป็นต้น ส่วนที่สามการนำองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้มาจัดทำเป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้ข้อสรุปในรูปของกรณีศึกษาโดยนำการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐไทยได้เคยจัดทำมาแล้วมาวิเคราะห์เพิ่มเติมตามข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศ

Abstract

This study report, entitled the “Approaches and Methods for Social Impact Analysis of Law Drafts,” aims at studying and analyzing experiences learnt from the western world on how to conduct the impact assessment of law drafts. This study will help create new knowledge bodies for Thailand to develop detailed guidelines for regulatory impact assessment (RIA). Three desired outcomes are set to fulfil such an objective, comprising to learn approaches and methods of conducting social impact assessment; to extract lessons learnt and knowledge bodies from abroad to guide ways forward for the country; and to develop cases study in the Thai context from other jurisdictions.

This study report employs a documentary-based approach from the most updated documents to obtain the outcomes. The guidance documents published by the European Union (EU), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), as well as those in place in the United Kingdom (UK), Ireland, Netherlands, and New Zealand are vital for this study.

The study outcomes can be summarized as follows.

Regarding the approaches and methods of conducting social impact assessment, the study found that the up-to-date documents no longer provide separate approaches and methods for assessing social impacts. All possible impacts are assessed simultaneously, except for those requiring an independent analysis by specific laws or regulations, for instance, the assessment of gender impacts in some jurisdictions. Regarding the lessons for Thailand, the study concluded that Thailand could learn experience regarding the approaches and methods from the comparator jurisdictions to make a comprehensive and detailed impact assessment regime. This includes the prescription of approaches for quantitative assessment and a goal standard for the country. Regarding the application and integration of foreign knowledge bodies to develop the assessment regime, the study illustrates this application by analyzing Thai draft laws in the light of lessons learnt from other jurisdictions.

สารบัญ

คำนำ.....	ก
บทคัดย่อ.....	ข
Abstract	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ.....	ญ
บทสรุปผู้บริหาร.....	ฉ
สถานะปัจจุบันของการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย (บทที่ 2).....	ฉ
การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากล (บทที่ 3).....	ฐ
แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ (บทที่ 4).....	ท
ถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทย (บทที่ 5).....	ฒ
Executive summary	ด
The <i>status quo</i> of impact assessment regime in Thailand (Chapter 2).....	ด
The existence of a social dimension of impact assessment regime in an international level (Chapter 3).....	ท
Approaches, methods, and illustrations of social impact assessment regimes in four jurisdictions (Chapter 4).....	ท
Lessons learnt from other jurisdictions for the application in Thailand (Chapter 5).....	ธ
บทที่ 1 บทนำและกรอบการศึกษา.....	1
1.1 ที่มาของการศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ	5
1.5 วิธีการศึกษา.....	6
1.6 แผนดำเนินการศึกษา	6
1.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	7
บทที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายปัจจุบัน	9
2.1 ภาพรวมของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย.....	9
2.1.1 รัฐธรรมนูญฯ 2560.....	10
2.1.2 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	11
2.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	14
2.2.1 การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดทางเลือก	15
2.2.2 การเริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ	15
2.2.3 การจัดรับฟังความคิดเห็นหลังการตรวจสอบความจำเป็น	16
2.2.4 การทำรายงาน RIA	16
2.2.5 การเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงาน RIA.....	17
2.2.6 การเสนอร่างกฎหมายและรายงาน RIA	17
2.2.7 การตรวจสอบและพิจารณารายงาน RIA	17
2.3 แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในรายงาน RIA.....	19
2.3.1 RIA Guidelines.....	19
2.3.2 RIA Handbook.....	22
2.4 ตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย.....	26
2.5 สรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยปัจจุบัน.....	28
บทที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากล.....	30

3.1 ความหมายและลักษณะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม	31
3.1.1 ความหมายของผลกระทบทางสังคม	32
3.1.2 ความหมายและลักษณะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม	34
3.2 ความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม	36
3.2.1 ความสำคัญในฐานะเครื่องมือให้ข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย.....	37
3.2.2 ความสำคัญในฐานะเครื่องมือที่จะช่วยให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน	37
3.3 ขั้นตอนหลักของการประเมินผลกระทบ	41
3.3.1 แนวทางของ EU Commission.....	42
3.3.2 แนวทางของกลุ่มประเทศ OECD.....	47
3.4 แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม	48
3.4.1 แนวทางของ EU Commission.....	48
3.4.2 แนวทางของกลุ่มประเทศ OECD.....	59
3.5 เทคนิควิธีการประเมินในเบื้องต้น	61
3.5.1 การวิเคราะห์แบบ Least cost analysis	63
3.5.2 การวิเคราะห์แบบ Cost-benefit analysis (CBA).....	63
3.5.3 การวิเคราะห์แบบ Cost- effectiveness analysis (CEA).....	66
3.5.4 การวิเคราะห์แบบ Multi-criteria analysis (MCA).....	67
3.6 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้เทคนิคการวิเคราะห์.....	67
3.7 ตัวอย่างการประเมินผลกระทบเฉพาะด้าน.....	68
3.7.1 ด้านความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality impact assessment: GIA)	69
3.7.2 ด้านสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment).....	77
3.7.3 ด้านสุขภาพ (Health impact assessment).....	81
3.8 สรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในระดับสากล	86

บทที่ 4 แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ....	88
4.1. สหราชอาณาจักร.....	89
4.1.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA.....	89
4.1.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม.....	91
4.1.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	93
4.1.4 เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	95
4.1.4 ตัวอย่างการดำเนินการ: กรณีศึกษา Warm Home Discount Scheme 2021/22.....	111
4.2 สาธารณรัฐไอร์แลนด์.....	116
4.2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA.....	116
4.2.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม.....	117
4.2.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	120
4.2.4 ตัวอย่างการดำเนินการ: กรณีศึกษา Children and Family Relationships Act 2015.....	128
4.3 เนเธอร์แลนด์.....	132
4.3.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA.....	132
4.3.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม.....	134
4.3.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	137
4.3.4 ตัวอย่างการดำเนินการ.....	144
4.4 นิวซีแลนด์.....	153
4.4.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA.....	153
4.4.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม.....	156
4.4.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	158
4.4.4 ตัวอย่างการดำเนินการ: กรณีศึกษา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายว่าด้วยการพิจารณา นำเอาระบบอนุญาตให้บุคคลระบุเพศของตนบนเอกสารรับรองการเกิดมาใช้.....	165

4.5	ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการศึกษา	170
บทที่ 5	ถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทย.....	172
5.1	การพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย: บทเรียนจากต่างประเทศ	173
5.1.1	อภิปรายผลจากข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบ	173
5.1.2	ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย	184
5.2	กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	186
5.2.1	กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ.	187
5.2.2	กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ.	195
5.2.3	กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.	204
บทที่ 6	คู่มือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย	218
	ความเบื้องต้น	218
1.	ความหมาย ลักษณะและความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม	219
1.1	ความหมายของผลกระทบทางสังคม	219
1.2	ความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย.....	221
1.3	ข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการทำ RIA.....	222
2.	แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ	223
3.	แนวทาง วิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบและกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย	230
3.1	ข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบ.....	230
3.2	ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย	233
3.3	กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบ	235
บรรณานุกรม	266
	การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย (บทที่ 2)	266
	การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากล (บทที่ 3).....	266

แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ (บทที่ 4)	270
.....	270
นิวซีแลนด์	270
เนเธอร์แลนด์.....	270
สหราชอาณาจักร	272
ไอร์แลนด์	273

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพ 1 กรอบการศึกษาวิจัย (research framework)	7
ภาพ 2 แสดงตำแหน่งแห่งที่ของหลักการและกฎเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย	14
ภาพ 3 สรุปหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ	19
ภาพ 4 ตำแหน่งแห่งที่ของแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน	25
ภาพ 5 คำถาม 7 ข้อสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทาง EU	44
ภาพ 6 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ	70
ภาพ 7 การกำหนดเป้าหมายที่พึงประสงค์ตามหลัก SMART objectives	93
ภาพ 8 ผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่จะต้องวิเคราะห์ตาม Better Regulation Framework	95
ภาพ 9 แผนภูมิแสดงค่าประมาณการความอ่อนไหวของ NPV เมื่อพิจารณาจากการกระจายของการอุดหนุน	115
ภาพ 10 แสดงขั้นตอนของการทำ RIA ในภาพรวมของไอร์แลนด์	118
ภาพ 11 ตัวอย่างหน้าเว็บไซต์ที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ (เนเธอร์แลนด์)	145

บทสรุปผู้บริหาร

สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (รัฐธรรมนูญฯ 2560) ได้วางหลักประกันให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (regulatory impact assessment/analysis: RIA) โดยเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบในขั้นต้นก่อนการตรากฎหมาย ในเวลาต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำ RIA ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบในขั้นต้นการทำ RIA นั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นโดยนำเสนอข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นซึ่งรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ อันรวมถึงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

แม้ว่าหลักเกณฑ์การทำ RIA ข้างต้นจะกล่าวถึงผลกระทบแง่มุมต่าง ๆ ที่ควรมีการวิเคราะห์ แต่ในส่วนของรายละเอียดการดำเนินการนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าการวิเคราะห์ผลกระทบที่ต้องดำเนินการ มีหลักการ วิธีการ และแนวทางดำเนินการอย่างไร และแม้ว่าในปัจจุบันมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการทำ RIA ในเอกสารที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรงอยู่บ้าง ได้แก่ แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย¹ (RIA Guidelines) ซึ่งเป็นแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา 7 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และคู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA Handbook) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา² แต่ยังไม่มีความชัดเจนนักว่าเอกสารเหล่านั้นกำหนดรายละเอียดไว้เหมาะสมและเพียงพอตลอดจนสอดคล้องกับหลักการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีการดำเนินการตามหลักสากลหรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้หากสำรวจองค์ความรู้ในทางวิชาการที่มีการ

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก หน้า 7 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย”

เผยแพร่สู่สาธารณชนในประเทศไทย (ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2564) พบว่ายังไม่มีงานศึกษารายละเอียดว่าจะมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในฐานะส่วนหนึ่งของการทำ RIA อย่างไร

เพื่อตอบสนองข้อจำกัดและความจำเป็นในการสร้างองค์ความรู้ดังกล่าว โครงการวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่มีการดำเนินการในต่างประเทศเพื่อถอดบทเรียนการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านสังคมที่มีการดำเนินการในต่างประเทศเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางพิจารณาการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย เนื่องจากการศึกษาผ่านประสบการณ์และแนวทางดำเนินการในต่างประเทศย่อมมีความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการในประเทศไทย

รายงานการศึกษานี้ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของโครงการศึกษาวิจัยแบ่งออกเป็น 6 บท โดยบทที่ 1 นำเสนอบทนำและกรอบการศึกษา บทที่ 2 นำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายปัจจุบัน บทที่ 3 นำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากลผ่านตัวอย่างการดำเนินการของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (EU) และกลุ่มประเทศความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) บทที่ 4 นำเสนอตัวอย่างการดำเนินการในสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์ บทที่ 5 ถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทย และบทที่ 6 สรุปข้อค้นพบต่าง ๆ จากการศึกษา 5 บทแรกในรูปของคู่มือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย โดยอาจสรุปบรรดาข้อค้นพบที่สำคัญที่ได้จากการศึกษาและปรากฏในบทที่ 2 ถึงบทที่ 5 ได้ดังต่อไปนี้

สถานะปัจจุบันของการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย (บทที่ 2)

บทนี้ นำเสนอหลักเกณฑ์ และวิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยเพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานะปัจจุบัน (*status quo*) ของหลักการและแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่ปรากฏในกฎหมายไทย โดยหัวข้อหลักของการนำเสนอในบทนี้ประกอบด้วย หลักการในภาพรวมของการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ รายละเอียดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในรายงาน RIA ตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย และ สรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยปัจจุบัน

ข้อค้นพบที่สำคัญในบทนี้ ได้แก่ ข้อสรุปว่า RIA ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการในภาพรวมและมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมอีกชั้นหนึ่งใน RIA Guidelines ส่วนแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น มีการกำหนดแนวทางในภาพรวมเช่นกันในแบบแนบท้ายของ RIA

Guidelines (หัวข้อที่ 6 หัวข้อที่ 7 และหัวข้อที่ 8) ในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้กำหนดแนวทางเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบใน RIA Handbook ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่จัดทำร่างกฎหมายและทำรายงาน RIA ก็ยึดถือแนวทางที่ปรากฏใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ในการจัดทำ อย่างไรก็ตาม การทำรายงาน RIA ของร่างกฎหมายตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเน้นไปที่การทำรายงานเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบ “เฉพาะที่จะเกิดจากทางเลือกทางกฎหมายตามร่างกฎหมาย” กล่าวคือ RIA Handbook มุ่งให้มีการวิเคราะห์ทางเลือกทางกฎหมาย จึงไม่ได้กล่าวถึงผลการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของ “วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ” นั้น แม้แนวทางใน RIA Handbook จะแนะนำให้วิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเชิงปริมาณเท่าที่จะทำได้ แต่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเอาไว้ว่า จะต้องใช้วิธีการใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล โดยหลายหน่วยงานมักจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบโดยนำเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพ (เชิงบรรยาย) เป็นหลัก โดยไม่ได้แสดงผลกระทบในเชิงตัวเลข

ในขณะเดียวกันใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ซึ่งจัดทำและเผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้วางหลักการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้าน เช่น ผลกระทบทางสังคมและผลกระทบทางเศรษฐกิจเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่าจะสามารถศึกษาหลักการในระดับสากลและตัวอย่างการกำหนดวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบจากประเทศอื่นเพื่อกำหนดรายละเอียดเหล่านี้ให้มีความชัดเจนเพิ่มขึ้นอีกได้หรือไม่ เพียงใด

การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากล (บทที่ 3)

บทที่ 3 นำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากลโดยพิจารณาจากองค์ความรู้ที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ แนวทางและคำแนะนำของหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะเอกสารเผยแพร่ของ OECD และ EU โดยจะเน้นไปที่การนำเสนอแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายและนโยบาย โดยมุ่งนำเสนอว่าเอกสารที่เกี่ยวข้องได้กำหนดขอบเขตความหมายและรายละเอียดดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายเอาไว้หรือไม่ เพียงใดและอย่างไร

ข้อค้นพบที่สำคัญเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบได้ข้อสรุปว่าหลังปี 2553 เป็นต้นมา ไม่มีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมภายใต้แนวทางของ EU และ OECD อย่างเป็นทางการแต่ถือว่าการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบหลาย ๆ ด้านในภาพรวม โดยกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งในเชิงหลักการและในรายละเอียดไว้ ซึ่งสามารถ

นำมาใช้เป็นแนวทางพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบของไทยได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวอย่างผลกระทบ แต่ละด้านที่อาจถือเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมได้ เช่น ด้านความเท่าเทียมทางเพศ ด้านสิ่งแวดล้อมและ ด้านสุขภาพ เป็นต้น แนวทางการวิเคราะห์ฯ ที่มีการใช้ใน EU และแนวทางตามคำแนะนำของ OECD มีลักษณะ โครงสร้างและวิธีคิดในทำนองเดียวกัน แต่แนวทางของ EU มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากกว่าโดยมุ่ง นำมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบในการออกนโยบายและตรากฎหมายของ EU เอง ในขณะที่ของกลุ่ม OECD วาง หลักการอย่างหลวม ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ นำแนวคิดไปปรับใช้ตามความเหมาะสมในบริบท ประเทศของตน

แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ (บทที่ 4)

บทที่ 4 นำเสนอแนวทาง วิธีการ และตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม ที่มีการดำเนินการในประเทศสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์ ซึ่งเหตุผลในการเลือก ประเทศเหล่านี้มากำหนดตัวอย่างการศึกษา ก็เนื่องจากทั้งสี่ประเทศได้รับอิทธิพลในการทำ RIA จากแนวคิดของ EU และ OECD ในขณะเดียวกันทั้งสี่ประเทศก็มีการปรับปรุงระบบการทำ RIA มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการทำความเข้าใจ ตัวอย่างการดำเนินของประเทศเหล่านี้จะช่วยให้เกิดความเข้าใจแนวทางการทำ RIA ที่มีหลักการในทาง ระหว่างประเทศและตามประสบการณ์ดำเนินการของแต่ละประเทศไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อค้นพบสำคัญที่อาจกล่าวสรุปเพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ ผลกระทบทางสังคมจากกฎหมายของประเทศไทยประกอบด้วย

- แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ของประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ปรากฏในเอกสารที่มีสภาพบังคับทาง กฎหมาย แต่มักปรากฏในคู่มือหรือคำแนะนำที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-binding instruments)
- แต่ละประเทศไม่ได้กำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นการเฉพาะ และไม่ได้แยกการวิเคราะห์แง่มุมดังกล่าวออกจากการวิเคราะห์ด้านอื่น ๆ อย่างเด่นชัด หากแต่ ใช้แนวทางการวิเคราะห์ในลักษณะรวม ๆ กันไป อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศได้กำหนด แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเฉพาะด้าน เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้าน ความเท่าเทียมทางเพศ (gender impact assessment) ในเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น
- การศึกษาบทเรียนจากทุกประเทศได้ข้อสรุปว่าควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณ (quantitative analysis) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากไม่สามารถทำได้ก็ค่อยใช้การวิเคราะห์ เชิงคุณภาพ (qualitative analysis)

- หลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis) เป็นกลไกสำคัญของการกำหนดขอบเขตและระดับการวิเคราะห์ผลกระทบที่หลายประเทศใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการวิเคราะห์ ในขณะที่เดียวกันบางประเทศได้กำหนดปัจจัยที่ต้องพิจารณา (mandatory requirements) มาเป็นเครื่องมือประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติมด้วย
- แต่ละประเทศมีแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบแตกต่างกันทั้งในแง่ขั้นตอนดำเนินการและความละเอียดของแนวทาง (guidelines) และตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยไม่ได้มีการกำหนดตายตัวว่าการวิเคราะห์ต้นทุนใดจะต้องใช้แนวคิดหรือ model ใดเป็นฐานในการคำนวณ โดยสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการกำหนดหลักการคำนวณหรือประเมินผลกระทบเป็นตัวเลขอย่างละเอียดมากที่สุด ในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่มีการศึกษาเปรียบเทียบ
- ไม่มีการกำหนดบังคับว่าจะต้องใช้วิธีการวิเคราะห์และเก็บข้อมูลโดยวิธีการใด อย่างไรก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โดยเทคนิควิธีแบบ cost-benefit analysis (CBA) เป็นฐานตั้งต้นในการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม อาจใช้เทคนิคดำเนินการอย่างอื่นตามความเหมาะสม เช่น cost-effectiveness analysis (CEA) และ multi-criteria analysis

ถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทย (บทที่ 5)

ข้อค้นพบที่สำคัญที่เป็นการถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทยในบทที่ 5 นี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบและข้อค้นพบที่จัดทำเป็นกรณีศึกษาสามกรณีซึ่งวิเคราะห์ผลกระทบในบริบทของประเทศไทย

ส่วนแรกนำเสนอแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในภาพรวมโดยเปรียบเทียบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทยกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางของ EU และแนวทางของ 4 ประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นว่าประเด็นเรื่องใดบ้างที่ไทยอาจนำประสบการณ์และการแก้ปัญหาของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อให้แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย โดยเฉพาะในมิติด้านสังคมมีความละเอียดและสมบูรณ์มากขึ้น โดยมีประเด็นที่ทำการเปรียบเทียบและอภิปรายผลทั้งหมด 13 ประเด็น ประกอบด้วย

1. มีกฎหมายกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่
2. กฎเกณฑ์ประเภทใดบ้างที่อยู่ในบังคับต้องทำ RIA
3. มีการจำแนกประเภทร่างข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่ต้องทำ RIA หรือไม่ (RIA screening)

4. มีการจำแนกประเภทหรือกำหนดขอบเขตของผลกระทบหรือกำหนดตัวอย่างที่ต้องวิเคราะห์หรือไม่
5. มีการกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ และแนวทางของขั้นตอนย่อยของการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่
6. มีการกำหนดแนวทางเฉพาะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมหรือไม่
7. มีการกำหนดให้ต้องวิเคราะห์ในเชิงปริมาณหรือไม่ และเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ
8. มีการกำหนดเทคนิควิเคราะห์หรือไม่ หากมี เทคนิคใดเป็นเทคนิคหลักที่พึงใช้
9. มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบการวิเคราะห์หรือไม่
10. มีการกำหนดให้วิเคราะห์เรื่องภาระการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่
11. มีการกำหนดสภาพบังคับหากไม่วิเคราะห์ตามแนวทางที่กำหนดหรือไม่
12. มีข้อสังเกตอื่น ๆ ที่เป็นเอกลักษณ์อย่างไร

จากการศึกษาทเรียนและแนวทางการดำเนินการของ EU และสี่ประเทศ รวมทั้งการอภิปรายผลที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนนั้น อาจสรุปบทเรียนได้ว่าหากเปรียบเทียบกับดำเนินการภายใต้ระบบของไทยในปัจจุบันแล้ว ไทยสามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากต่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายของไทยในหลายประเด็นด้วยกัน โดยแบ่งข้อเสนอเป็นสองส่วน ได้แก่ ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการวิเคราะห์และในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิควิธีการวิเคราะห์

ในส่วนของข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น มีข้อเสนอหลายประการที่สำคัญ ตัวอย่างข้อค้นพบสำคัญก็เช่น การเสนอให้มีการกำหนดแนวทางการระบุทางเลือกและวิเคราะห์ผลกระทบแต่ละทางเลือก การระบุและวิเคราะห์โดยคำนึงถึงความได้สัดส่วนของขอบเขต ความลึกและระดับความสำคัญของผลกระทบ การให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นต้น

ในส่วนของข้อเสนอเกี่ยวกับเทคนิควิธีการวิเคราะห์นั้น ข้อเสนอหลายประการที่สำคัญเช่นเดียวกัน ตัวอย่างข้อค้นพบสำคัญก็เช่น ควรมีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบ เช่น การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis (CBA) การวิเคราะห์แบบ cost-effectiveness analysis (CEA) และการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis เป็นต้น รวมทั้งควรมีการการประมวลสาระสำคัญของเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนการกำหนดเทคนิควิเคราะห์ผลกระทบหลักที่แนะนำให้ใช้ เป็นต้น

หลังจากที่ได้มีการเสนอแนะแนวทางที่ไทยสามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากต่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายของไทยแล้ว ในส่วนสุดท้ายของบทที่ 5 ได้มีการนำเสนอกรณีศึกษาด้านผลกระทบทางสังคมสามตัวอย่างโดยนำ RIA ของร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐไทยได้เคยจัดทำมาแล้วมาวิเคราะห์เพิ่มเติมตามข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศ โดยกรณีศึกษาด้านแรกเป็นด้านที่จะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายควบคุมมาตรฐานผู้ฝึกสอนและผู้ตัดสินกีฬา ด้านที่สองนำเสนอผลกระทบที่จะเกิดจากการเสนอร่างกฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม และด้านสุดท้ายนำเสนอกรณีศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโรงงาน ตามลำดับ

Executive summary

The appearance of state duty to conduct regulatory impact assessment (RIA) under Section 77 of the 2017 Constitution becomes a milestone in establishing an RIA legal regime in Thailand. This recognition was then fruitful where there was the implementation of law under the Act on Rules on Preparing Law Drafts and Assessing Legal Implementation B.E. 2562 (2019) (hereafter RIA Act 2019).

The RIA Act 2019 provides various rules regarding the assessment of impacts arising from law drafts and legislation. They include the requirement for state agencies seeking to propose a regulatory proposal, to have public consultation regarding the impacts from the law drafts developed by them. The impacts required for such a consultation are economic, social, environmental impacts and those in other dimensions. The outcome of this process will be prepared in the form of RIA reports.

Although the RIA Act 2019 guides what dimension of the impacts should be analyzed, no details are provided on how those impacts can be assessed. There are no approaches and methods suggested for the assessment. It is true that two documents, namely RIA Guidelines³ and RIA Handbook,⁴ were subsequently published to guide what the Act does not provide. It remains unclear whether the Guidelines and Handbook offer sufficient information for assessing impacts. Also, there is room to examine further whether the Guidelines and Handbook meet international standards. Apart from that, as of 9th September 2021, there is no report in Thailand examining whether and how social impact can be assessed in the process of conducting RIA.

Due to the above problems and the need to create new knowledge bodies, this study focuses on how other jurisdictions provide the approaches and methods for analyzing social impact as part of RIA processes. It aims to study and extract the lessons learnt to create a new idea for developing RIA rules for Thailand.

³ This Guidelines were made by virtue of Sections 7 and 17 of RIA Act 2019.

⁴ This Handbook was developed by the Council of State Office, further explaining the points stated in the RIA Guidelines.

The study report was divided into six chapters, starting from its introduction in Chapter 1. Chapter 2 then illustrates an existing framework for RIA impact assessment in Thailand. Chapter 3 presents the findings of social impact assessment in the context of the international level through the document published by the EU and OECD. Chapter 4 provides the frameworks and cases studies from comparator jurisdictions, namely the United Kingdom, Ireland, Netherlands, and New Zealand. Chapter 5, consequently, analyzes and presents the findings of how RIA in Thailand can be compared with those implemented elsewhere. Finally, Chapter 6 summarizes essential findings from the previous chapter in a manual for further developing RIA assessment rules.

Above all, key findings drawn from Chapters 2 – 5 can be exemplified as follows.

The *status quo* of impact assessment regime in Thailand (Chapter 2)

Chapter 2 presents rules and approaches relating to RIA assessment under Thai laws to set the scene what the status quo of the RIA regime in Thailand. This chapter overviews RIA related laws, the rules for analyzing impacts, details about approaches for the assessment, examples of RIA reports in the part of impact assessment, and the observations drawn from the status quo of Thai laws.

Key findings from this chapter can be summarized that the duty of state agencies to conduct RIA is provided in the 2017 Constitution and RIA Act 2019. The details of how RIA can be conducted are also provided in non-legally binding instruments, namely RIA Guidelines and RIA Handbook. Second, the guidelines for preparing an RIA report pay attention to assessing impacts from the law draft and fail to require the presentation and assessment of impacts from other options.

Regarding methods for impact assessment, although RIA Handbook suggests to state agencies to assess impacts by a quantitative approach, there is no detail on how this type of assessment can be made. Hence, several RIA reports fail to quantify the impacts and merely present them in a prescriptive manner.

In addition, RIA Guidelines and RIA Handbook do not separate an assessment approach for social impact but rather provide general rules applied for all types of the assessment. This begs the question of whether the study of the experience of other jurisdictions can help fulfil this absence or not.

The existence of a social dimension of impact assessment regime in an international level (Chapter 3)

Chapter 3 presents knowledge bodies of impact assessment approaches from an international level perspective. It focuses on the knowledge bodies found at international instruments, guidelines and suggestions of institutions widely adopted internationally. The guidelines published by OECD and EU are examined by focusing on a social dimension. The objective is to examine the extent to which OECD and EU instruments provide guidance of impact analysis approaches and methods.

Key findings from Chapter 3 include the conclusion that after 2010, there is no guiding document of OECD and EU separating assessment of social impacts. The impact assessment approaches for all types of impacts are the same. The knowledge bodies extracted from this study can be applied to the Thai context. However, RIA in the EU provides specific assessment types, regarded as sub-type of social impact. Examples are gender impact assessment, environmental assessment, and health assessment. Another observation is that the structures and approaches for assessing the impacts under OECD and EU regimes are similar, but those published by the EU are more comprehensive than those of the OECD.

Approaches, methods, and illustrations of social impact assessment regimes in four jurisdictions (Chapter 4)

Chapter 4 presents approaches and methods implemented in four jurisdictions: the United Kingdom (UK), Ireland, Netherlands, and New Zealand. These jurisdictions are chosen as most of them are the Party Members of the EU and OECD, which means there is room to understand how their Country Members can implement the OECD and EU approaches. At the

same time, their RIA guidelines are generally up-to-date, and it is worth studying as an example for Thailand.

Some of the findings from this Chapter can be noted as follows.

- Unlike Thailand, most comparator countries do not have RIA law but instead provide the approaches and methods for impact assessment in non-binding instruments.
- All comparator countries do not provide specific guidance for assessing social impacts but made guidelines for all types of impact assessment. Nonetheless, some countries require specific assessments regarded as the sub-type of social impacts, for instance, the requirement for gender impact assessment in the Netherlands.
- All countries suggest setting a starting point for impact assessment from a quantitative approach. Qualitative analysis can be only made where a quantitative counterpart is impossible or impractical.
- The proportionate analysis is a fundamental principle for RIA assessment in all jurisdictions. Some others also require state agencies to consider mandatory requirements as part of an analysis process.
- Each comparator country offers different levels of guidance complexity and examples. The UK exemplifies the country providing comprehensive and complex guidelines for assessing the impact.
- Cost-benefit analysis is the most popular method for assessing quantitative impact. However, some others, which include cost-effectiveness analysis and multi-criteria analysis, can be used in light of the appropriateness of the information types.

Lessons learnt from other jurisdictions for the application in Thailand (Chapter 5)

Key findings from Chapter 5 can be summarized into two respects: comparative discussions and case studies in the Thai context.

The first presents the outcomes from a comparative study between the RIA regime in Thailand and those in other jurisdictions. This comparison seeks to identify what Thailand can learn from experiences from other countries and adapt to the Thai context. Chapter 5, then, discusses thirteen points, as seen below.

- 1) Are there any laws or regulations providing specific approaches and methods for RIA analysis?
- 2) What kind of proposals are under the assessment of the RIA regime in each jurisdiction?
- 3) Are there any criteria or processes for screening the proposals under RIA analysis?
- 4) Are there any rules for characterizing types and scope of impacts under the impact assessment regimes?
- 5) Are there any detailed provisions ruling specific types of the impact assessment process?
- 6) Are there any provisions stipulated self-standing rules for social impact assessment?
- 7) Is a quantitative analysis required as the default rule for RIA analysis?
- 8) Are there any analysis techniques set as a default rule for RIA analysis?
- 9) Are there any mandatory considerations set for RIA analysis?
- 10) Is the analysis of the burden of compliance required for RIA?
- 11) Are there any sanctions set for non-compliance with RIA analysis?
- 12) Are there any other observations worth noting for each jurisdiction?

The study of assessment approaches and methods implemented in the EU and the four countries and the discussions of thirteen points mentioned above leads to the conclusion that there is room for Thailand to learn and further develop RIA analysis approaches and methods. Some research findings for the development can be noted as follows.

Concerning the approaches, it can be exemplified that the guidance for identifying and analyzing viable options that achieve the objectives should be further developed and required in

an RIA report. Additionally, as implemented in the EU countries, the principle of proportionate analysis should also be adopted for RIA processes for Thailand. Above all, there should be the rule requiring a quantitative approach as a primary approach for RIA analysis.

The research findings suggest that the guidelines detailing the primary technique to be employed for RIA analysis should be provided regarding analysis methods. They include cost-benefit analysis (CBA), cost-effectiveness analysis (CEA), and multi-criteria analysis.

The last part of the study provides three cases study illustrating how RIA reports in Thailand can be more trustworthy and comprehensive. The cases are part of law drafts submitted by responsible public agencies. The first case study is the RIA attached to the law draft to promote standards of sports coaches and sports referees. The second is that for the law draft for the promotion of taking advantage of research and innovation. The last one is that for amending factory law respectively.

บทที่ 1 บทนำและกรอบการศึกษา

การนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในรายงานการศึกษานี้จะเริ่มต้นจากการนำเสนอเหตุผลความจำเป็นในการศึกษาว่าเหตุใดจึงควรมีการศึกษาประเด็นดังกล่าว ตลอดจนนำเสนอกรอบการศึกษาที่จะนำเสนอในบทต่อ ๆ ไป โดยครอบคลุมถึงการนำเสนอวัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้รับและวิธีการศึกษาโดยในส่วนที่มาของการศึกษานั้นจะนำเสนอความจำเป็นอันเนื่องมาจากการขาดความชัดเจนในเรื่องแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและปัญหาการขาดความเข้าใจของหน่วยงานรัฐในการระบุปัญหาและกำหนดผลกระทบในการทำ RIA ส่วนวัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่จะได้รับจะยึดตามข้อกำหนดในขอบเขตงานเบื้องต้น (Term of Reference: TOR)

1.1 ที่มาของการศึกษา

การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (regulatory impact assessment/analysis: RIA)¹ ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อประกันว่าร่างกฎหมายที่มีการจัดทำเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาได้ผ่านการประเมินอย่างพินิจพิเคราะห์แล้วว่าควรมีการตรากฎหมายรองรับในเรื่องนั้น ๆ หรือควรดำเนินการโดยทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน² ในขณะเดียวกันรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (รายงาน RIA) ก็มีส่วนในการอธิบายว่ากฎหมายที่จะมีการตราออกมาใช้บังคับนั้นได้ผ่านการประเมินและคำนึงถึง

¹ ในทางวิชาการและในทางกฎหมายทั้งในและต่างประเทศมักมีการใช้คำว่า “การประเมินผลกระทบ (impact assessment)” และ “การวิเคราะห์ผลกระทบ (impact analysis)” อย่างปะปนกันในความหมายที่ใกล้เคียงกันอย่างมาก ซึ่งแม้ที่ปรึกษาจะเห็นว่าถ้อยคำ “การประเมิน” น่าจะมีความเหมาะสมกว่าเพราะมุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าการตรากฎหมายจะผลกระทบมีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด อันจะนำไปสู่การพิจารณาซึ่งน้ำหนักความคุ้มได้คุ้มเสียในการตรากฎหมาย ในขณะที่คำว่า “การวิเคราะห์” นั้น มีความหมายที่กว้างขวางกว่าคำว่า “ประเมิน” จนอาจทำให้เกิดปัญหาว่าการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นต้องมีการดำเนินการใดบ้างและมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการตีความว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการครบถ้วนหรือไม่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันใช้คำว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบ” ประกอบกับ TOR ของการศึกษานี้ใช้คำว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบ” ดังนั้น จะใช้คำว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบ” เป็นหลักในการนำเสนอโดยมีความหมายรวมถึงการประเมินผลกระทบด้วย รายละเอียดข้อสังเกตส่วนนี้เพิ่มเติม ดูจาก OECD, ‘Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance’ (OECD 2012) 25

² คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทวารากุล, “การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย” (2561) 11(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99, 102.

ผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นตลอดจนทำให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายดังกล่าวมีข้อมูลสำหรับประกอบการตัดสินใจว่าจะลงมติหรือแสดงความเห็นเพื่อสนับสนุนการตรากฎหมายฉบับนั้นหรือไม่เพียงใด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (รัฐธรรมนูญ 2560) ได้วางหลักประกันให้มีการใช้เครื่องมือนี้ในมาตรา 77 วรรคสอง โดยเรียกร้องให้รัฐวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมาย ซึ่งในภายหลังได้มีการตรากฎหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำ RIA ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ 2560³

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบในขั้นตอนการทำ RIA นั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นโดยนำเสนอข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นซึ่งรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ⁴ และกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย⁵

แม้ว่าหลักเกณฑ์การทำ RIA ข้างต้นจะกล่าวถึงผลกระทบแง่มุมต่าง ๆ ที่ควรมีการวิเคราะห์ แต่ในแง่รายละเอียดการดำเนินการนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าการวิเคราะห์ผลกระทบที่ต้องดำเนินการ⁶ มีหลักการ วิธีการ และแนวทางดำเนินการอย่างไร จริงอยู่ว่าในปัจจุบันมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการทำ RIA ในเอกสารที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรงอยู่บ้าง ได้แก่ แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย⁷ ซึ่งเป็นแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความ

³ ดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

⁴ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, มาตรา 14. ในกรณีทีกล่าวถึงบทบัญญัติมาตราใดโดยไม่ได้กล่าวถึงชื่อกฎหมาย ให้หมายถึงบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้

⁵ มาตรา 17.

⁶ คำว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบ” ที่จะกล่าวถึงในรายงานการศึกษานี้ หากมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ให้หมายถึง การวิเคราะห์ผลกระทบที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำ RIA

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก หน้า 7 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

รายละเอียดจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในบทที่ 2

เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา 7 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และคู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁸ แต่ยังไม่มีความชัดเจนกว่าเอกสารเหล่านั้นกำหนดรายละเอียดไว้เหมาะสมและเพียงพอตลอดจนสอดคล้องกับหลักการสากลหรือไม่

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการนี้เช่นกัน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการทำ RIA เป็นอย่างมาก โดยอาจพิจารณาตัวอย่างของปัญหาจากหนังสือของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 โดยมีลักษณะของปัญหาได้แก่การที่หน่วยงานของรัฐที่เสนอกฎหมายขาดการวิเคราะห์สภาพปัญหาอย่างเป็นระบบรวมทั้งยังไม่เข้าใจการวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอ⁹ ในขณะเดียวกันหากสำรวจองค์ความรู้ในทางวิชาการที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชนในประเทศไทย (ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2564) พบว่ายังไม่มีการศึกษารายละเอียดว่าจะมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในฐานะส่วนหนึ่งของการทำ RIA อย่างไร

เพื่อตอบสนองข้อจำกัดและความจำเป็นในการสร้างองค์ความรู้ดังกล่าว โครงการวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่มีการดำเนินการในต่างประเทศเพื่อถอดบทเรียนการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านสังคมที่มีการดำเนินการในต่างประเทศเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางพิจารณาการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย เนื่องจากการศึกษาผ่านประสบการณ์และแนวทางดำเนินการใน

⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” <www.krisdika.go.th/article77> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

⁹ รายละเอียดที่มาของความจำเป็นในเรื่องนี้ ดูหนังสือของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 และหนังสือนี้ปรากฏในรายงานมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2563 เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (นร 09) ซึ่งปรารถสภาพปัญหานี้ในความตอนหนึ่งว่า “(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้ตรวจสอบรายงาน RIA ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นรวมทั้งแก้ไขปรับปรุงรายงาน RIA แล้ว พบว่ายังคงมีปัญหาในการทำรายงาน RIA ในเรื่องดังต่อไปนี้... 1) ไม่มีการวิเคราะห์สภาพปัญหา (problem define) อย่างเป็นระบบและการขาดความเข้าใจในการวิเคราะห์ปัญหา มาตรการในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอ อันเป็นผลมาจากการเขียนรายงานการวิเคราะห์ RIA ภายหลังจากที่จัดทำร่างกฎหมายขึ้นแล้ว รายงาน RIA จึงมีเนื้อหาเป็นการสนับสนุนร่างกฎหมายที่ร่างขึ้น แทนที่จะพิจารณาทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหาที่ไม่ใช่การตรากฎหมายด้วย... (3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำร่างกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมิได้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาและมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ส่งผลให้การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในร่างกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง”

ต่างประเทศย่อมมีความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการในประเทศไทย โดยความมุ่งหมายหลักของการศึกษานี้มุ่งเน้นการนำข้อค้นพบและผลลัพธ์จากการศึกษาไปพัฒนาเป็นบทเรียนถ่ายทอดสู่บุคลากรและกลุ่มเป้าหมายที่จะมีส่วนร่วมทำ RIA ในอนาคตผ่านการอบรม “หลักสูตรวุฒิบัตรการวิเคราะห์การตรากฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” โดยกำหนดเป้าหมายเอาไว้ว่าผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้ไปพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในฐานะส่วนหนึ่งของการทำ RIA ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษา ประกอบด้วย

- 1) เพื่อให้ทราบว่าในต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในฐานะส่วนหนึ่งของการทำ RIA เอาไว้หรือไม่ อย่างไร
- 2) เพื่อให้ทราบว่าสามารถถอดบทเรียนและสรุปองค์ความรู้และประสบการณ์ดำเนินการจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางพัฒนาการประเมินในทั้งสองด้านภายใต้บริบทประเทศไทยอย่างไร
- 3) เพื่อนำองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้มาจัดทำเป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเข้าใจการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในทางปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายกำหนดขอบเขตการดำเนินงานศึกษาวิจัยเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง การสำรวจองค์ความรู้และทบทวนบทเรียนการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของประเทศต่าง ๆ โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (social impact) แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (environmental impact) การเปรียบเทียบวิธีการและแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านต่าง ๆ จากประสบการณ์ต่างประเทศ ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะ

แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ (ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ในมิติด้านสังคม (social dimension))¹⁰ ตามแนวทางของ EU และ OECD ในฐานะตัวอย่างการดำเนินการในระดับสากล (บทที่ 3) และแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของประเทศสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์และนิวซีแลนด์ ตามลำดับ (บทที่ 4) โดยเป็นการศึกษาและนำเสนอองค์ความรู้ในลักษณะของการแสดงตัวอย่าง (exemplify) บทเรียนในประเด็นที่น่าสนใจ โดยไม่ได้เน้นการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบในทุกแง่มุมอย่างรอบด้าน (comprehensive study) เนื่องจากมุ่งเน้นการนำตัวอย่างในประเด็นที่น่าสนใจมาเป็นประเด็นพิจารณาเพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางที่ประเทศไทยดำเนินการในปัจจุบันกับแนวทางที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ

ส่วนที่สองของการศึกษาได้แก่การนำองค์ความรู้จากการสำรวจในส่วนแรกมาจัดทำเป็นกรณีศึกษาและสื่อการเรียนการสอนและทดลองใช้ในหลักสูตรวุฒิปริญญาตรีวิเคราะห์การตรากฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า และส่วนสุดท้ายได้แก่การนำองค์ความรู้จากการสำรวจในข้อแรกและผลการศึกษาที่เกิดขึ้นจากการทดลองใช้ในส่วนที่สองพัฒนาเป็นคู่มือสำหรับกรวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายคาดว่า การศึกษาจะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่การสร้างองค์ความรู้และสื่อการเรียนการสอนในเรื่องต่อไปนี้

- 1) องค์ความรู้ในเรื่องแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายที่ทันสมัย และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยได้

¹⁰ เหตุที่ต้องเน้นว่าจะทำการวิเคราะห์โดยเน้นในมิติด้านสังคมก็เนื่องจากข้อกำหนดของโครงการที่มีการจัดทำขึ้นก่อนเริ่มลงมือศึกษานั้นกำหนดให้ศึกษาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการดำเนินการศึกษาไประยะหนึ่งแล้ว พบว่าปัจจุบันในประเทศไทย และการดำเนินการในต่างประเทศไม่ได้มีการแยกแวกคิดและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมออกเป็นเอกเทศจากการวิเคราะห์ในมิติอื่น ๆ เพราะในหลายครั้งผลกระทบ (impact) ด้านหนึ่งอาจมีลักษณะที่เป็นต้นทุน (costs) และผลประโยชน์ (benefits) ที่มีความคาบเกี่ยวกับผลกระทบในมิติอื่น ๆ ด้วย โดยจะเห็นตัวอย่างประเด็นนี้ในบทที่ 4 โดยเฉพาะในส่วนของกรนำเสนอประสบการณ์การทำ RIA ในประเทศสหราชอาณาจักร

- 2) กรณีศึกษาและสื่อการเรียนการสอนสำหรับนำไปใช้ในหลักสูตรวุฒิปัตการวิเคราะห์การตรากฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า
- 3) แนวปฏิบัติและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายสำหรับผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนราชการ และภาคประชาชนที่ต้องการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

1.5 วิธีการศึกษา

เนื่องจากโครงการวิจัย เรื่อง แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย มุ่งเน้นที่จะศึกษาและสร้างองค์ความรู้และบทเรียนที่มีการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการอบรมทางวิชาการในประเทศไทย วิธีการดำเนินการศึกษาที่เหมาะสมอาจทำได้โดยการศึกษาค้นคว้าเชิงเอกสาร (documentary-based research) โดยการค้นคว้าเอกสารของหน่วยงานของรัฐทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศรวมทั้งเอกสารขององค์การระหว่างประเทศเช่นเอกสารของกลุ่มประเทศความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และสหภาพยุโรป (EU) เป็นต้น โดยให้ความสำคัญกับเอกสารที่มีการเผยแพร่ล่าสุดเป็นหลัก เนื่องจากสามารถนำเสนอโดยมีหลักฐานในทางวิชาการและเชิงเอกสารรองรับอย่างชัดเจนและเป็นไปตามมาตรฐานสากล ในขณะที่เดียวกัน ในส่วนของขั้นตอนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบผ่านประสบการณ์การวิเคราะห์ผลกระทบของประเทศต่าง ๆ ที่มีการเลือกนำมาศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีประสบการณ์การทำ RIA นอกจากนี้จะใช้การวิเคราะห์และนำเสนอในรูปแบบของกรณีศึกษา (case study) เพื่อประยุกต์องค์ความรู้จากการศึกษาข้อมูลต่างประเทศมาใช้พัฒนาตัวอย่างดำเนินการที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

1.6 แผนดำเนินการศึกษา

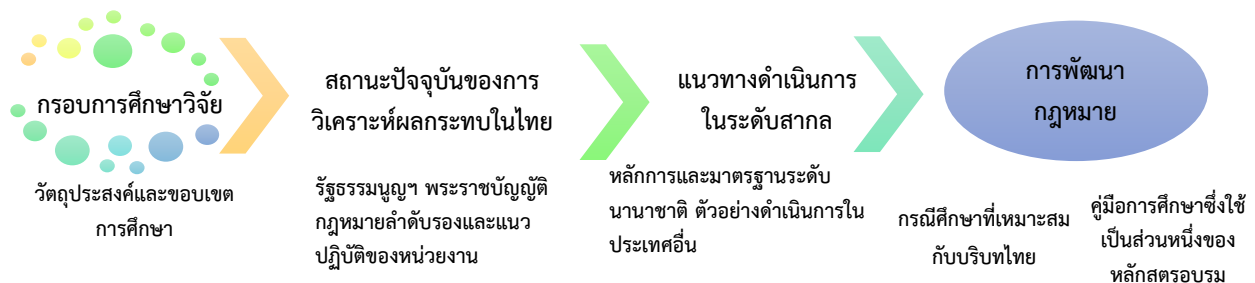
ลักษณะของงาน	ระยะเวลา (เดือนที่)				
	1	2	3	4	5
1. จัดทำและส่งมอบรายงานเริ่มงาน (inception report) (ภายใน 15 วัน)	/				

ลักษณะของงาน	ระยะเวลา (เดือนที่)				
	1	2	3	4	5
2. สํารวจองค์ความรู้และทบทวนบทเรียนการดำเนินการการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของประเทศต่าง ๆ		/			
3. นำข้อมูลจากการดำเนินการตามข้อ 2 มาประมวลและเรียบเรียงเป็นองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ โดยนำเสนอเปรียบเทียบตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม		/	/		
4. จัดทำและส่งมอบรายงานความก้าวหน้า (progress report) (ภายใน 90 วัน)			/		
5. นำองค์ความรู้และข้อมูลที่มีการเรียบเรียงตามข้อ 3 มาพัฒนาเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำไปใช้ประกอบการอบรมตามข้อกำหนดในสัญญา				/	
6. นำข้อค้นพบจากการศึกษาทเรียนต่างประเทศตามข้อ 2 ข้อ 3 และ 5 มาพัฒนาคู่มือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย				/	/
7. สรุปผลการศึกษา จัดทำและส่งมอบรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (final report) (ภายใน 150 วัน)					/

1.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในแง่กรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย (research framework) การศึกษานี้ได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย (กรอบแนวคิดเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์การวิจัย) โดยพิจารณาจากกรอบการศึกษาวิจัย วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา ที่ได้นำเสนอในหัวข้อ 1.2 และ 1.3 เชื่อมโยงกับประเด็นหลักที่จะทำการศึกษาในบทที่ 2 ถึงบทที่ 6 โดยสามารถนำในรูปของแผนภาพต่อไปนี้

ภาพ 1 กรอบการศึกษาวิจัย (research framework)



จากกรอบการศึกษาวิจัยที่ได้นำเสนอข้างต้นนั้น รายงานการศึกษานี้กำหนดแนวคิดที่จะนำไปสู่ข้อสรุปของการศึกษาโดยกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษาตามรายละเอียดที่ปรากฏในหัวข้อ 1.2 และ 1.3 จากนั้นอธิบายว่าการจะสามารถหาข้อสรุปการศึกษาภายในขอบเขตการศึกษาดังกล่าวนั้นอาจทำได้โดยเริ่มจากการพิจารณาว่าปัจจุบันกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศไทยกำหนดขอบเขตและแนวทางการทำ RIA เอาไว้หรือไม่ เพียงใด ในบทที่ 2 เพื่อชี้ให้เห็นว่าสถานะปัจจุบัน (*status quo*) ของการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายปัจจุบันเป็นอย่างไร รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงช่องว่างที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ชัดเจน ซึ่งข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่าควรมีการศึกษาบทเรียนหรือตัวอย่างการดำเนินการในระดับสากลรวมทั้งที่ได้มีการดำเนินการในต่างประเทศซึ่งจะได้นำเสนอในบทที่ 3 และบทที่ 4 ตลอดจนมีความจำเป็นต่อการพัฒนากรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยในบทที่ 5 ในขณะเดียวกันก็จะนำเสนอตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบ RIA เพื่อชี้ให้เห็นแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ที่เหมาะสมกับในประเทศไทย โดยการนำเสนอในส่วนนี้จะช่วยให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าแนวทางการดำเนินการในประเทศที่ศึกษาสอดคล้องหรือแตกต่างจากการดำเนินการในประเทศไทยในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด

เมื่อได้ทราบสถานะปัจจุบันของการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทยแล้ว การศึกษาในบทที่ 3 จะเน้นการนำเสนอว่าในระดับสากลแล้ว มีการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเอาไว้หรือไม่อย่างไร และแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการกำหนดฐานรากของการวิเคราะห์ผลกระทบของประเทศไทย หลังจากนั้น ในบทที่ 4 จะเน้นการนำเสนอแนวคิด วิธีการและตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีการดำเนินการในประเทศต่าง ๆ 4 ประเทศเพื่อจะนำไปถอดบทเรียนในการพัฒนากรณีศึกษา หลักการ แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทยซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 5 ตลอดจนนำไปสรุปเป็นคู่มือการศึกษาในบทที่ 6 ต่อไป

บทที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายปัจจุบัน

ในบทนี้จะนำเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยเพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานะปัจจุบัน (*status quo*) ของหลักการที่ปรากฏในประเทศไทย โดยหัวข้อหลักของการนำเสนอในบทนี้ประกอบด้วย หลักการในภาพรวมของการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ รายละเอียดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในรายงาน RIA ตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย และ สรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยปัจจุบัน ตามลำดับ ซึ่งการทำความเข้าใจประเด็นเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเปรียบเทียบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางของประเทศไทยกับต่างประเทศ ตลอดจนการนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งจะได้นำเสนอในบทที่ 5

2.1 ภาพรวมของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย

ประเด็นแรกที่ต้องเริ่มพิจารณาในลำดับแรกได้แก่การตั้งฐานในการทำความเข้าใจว่าหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยมีอยู่อย่างไร โดยจะพบว่าหลักการวิเคราะห์ผลกระทบปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียด นอกจากนี้หลักการในเรื่องนี้ยังปรากฏในระเบียบภายในฝ่ายปกครองที่มีการใช้ในทางปฏิบัติมาตั้งแต่อดีต¹ โดยอาจเริ่มต้นจากการมีหลักการเรื่องนี้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531² อาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่าประเทศไทยมีหลักการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักการที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2560 และพระราชบัญญัติที่วาง

¹ รายละเอียดของพัฒนาการการทำ RIA ในประเทศไทยนับตั้งแต่มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาจนถึงการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ดู สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมาย” เอกสารวิชาการ (Academic Focus) กรกฎาคม 2559, 7-8.

² สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง องค์ความรู้และเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Building Knowledge and Tools for Regulatory Impact Analysis)” รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า” (2563) 60.

หลักการวิเคราะห์ผลกระทบเอาไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นหลักการที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องพิจารณาเมื่อมีการทำ RIA โดยตรง

2.1.1 รัฐธรรมนูญฯ 2560

หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ 2560 จะพบว่ามิบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในมาตรา 77 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และมาตรา 258 ในหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศโดยในส่วนของหลักการที่เป็นใจกลางสำคัญปรากฏในมาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายรัฐมีความผูกพันในทางนโยบายที่จะต้องรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายอย่างรอบด้าน ในขณะเดียวกันก็เรียกร้องให้มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยหลักการดังกล่าวนี้ถือว่าขยายหลักประกันการตรากฎหมายจากที่แต่เดิมนั้นรัฐธรรมนูญบัญญัติแต่เพียงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ³ และรัฐธรรมนูญฯ 2560 ได้วางหลักประกันความโปร่งใสของกฎหมายที่จะมีการตราขึ้นโดยขยายแนวคิดออกไปให้มีการทำ RIA เพื่อไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตรากฎหมายให้ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร⁴

หลักการดังกล่าวนี้เพิ่งเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฯ 2560 นี้เอง ซึ่งในด้านหนึ่งการมีบทบัญญัติในเรื่องนี้ถือเป็นหลักการที่ปรากฏในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดเป็นครั้งแรกที่ช่วยสร้างหลักประกันว่าแม้รัฐ (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีอำนาจตรากฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้กฎหมายนั้นปกครองประเทศแต่ในขณะเดียวกันรัฐก็พึงมีหน้าที่รับฟังเสียงจากประชาชนว่ากฎหมายที่รัฐจะตราขึ้นใช้นั้นจะส่งผลกระทบในด้านใดหรือไม่ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายฉบับใดออกมา ในอีกด้านหนึ่ง หลักการในรัฐธรรมนูญฯ 2560 ข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบถือเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการตรวจสอบความจำเป็นก่อนการตรากฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะนำไปเปิดเผยรวมทั้งนำมาประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการตรากฎหมาย ซึ่งหลักการในลักษณะเช่นนี้ได้สร้างกลไกการเปิดเผยและให้ข้อมูลสู่ภาคสาธารณะและผู้ตัดสินใจ (decision-maker) ในลักษณะทำนองเดียวกับกลไกการ

³ รัฐธรรมนูญฯ 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562) 120.

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมหรือโครงการ (environmental impact assessment: EIA)⁵ ซึ่งมีการนำมาบัญญัติในกฎหมายไทยตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา⁶

อย่างไรก็ดีมาตรา 77 วรรคสองมิได้กำหนดรายละเอียดแต่อย่างใดว่า “ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” นั้น ได้แก่ผลกระทบในด้านใดบ้างและคำว่า “อย่างรอบด้านและเป็นระบบ” นั้น เป็นอย่างไร และจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่าการประเมินจะเป็นไปอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินอย่างแน่ชัด ซึ่งการที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเนื้อหาในรายละเอียดรวมทั้งวางกลไกการดำเนินการอย่างละเอียดนั้นอาจเนื่องจากสถานะของมาตรา 77 เป็นเพียงบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น⁷ และรายละเอียดการดำเนินการเป็นเรื่องที่จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายในลำดับต่อไปหากรัฐเห็นว่าประเด็นเรื่องดังกล่าวมีความจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดในกฎหมาย

2.1.2 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2560 ได้ไม่นาน ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นการตรากฎหมายเพื่อรองรับหลักการในมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญฯ 2560 นอกจากนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศกำหนด

⁵ ปัจจุบันหลักการเกี่ยวกับการทำ EIA ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญฯ 2560 (มาตรา 57) และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 ส่วนที่ 4

⁶ รายละเอียดดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งเอกสารสำรวจผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากแผนงานหรือโครงการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา โดยในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521

⁷ รัฐธรรมนูญฯ 2560 มาตรา 64

เหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกกำหนดให้หลักการเรื่อง RIA เป็นบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็เนื่องจากผู้ร่างเห็นว่าหลักการเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่และหากบัญญัติให้มาตรา 77 มีผลบังคับในทันทีทันใด (โดยการกำหนดให้อยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ นั้นโดยที่ปรึกษา) อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพราะไม่มีความพร้อม โดยผู้ร่างมุ่งหมายให้มีการตรากฎหมายแม่บทเรื่องนี้รองรับรวมทั้งให้เวลาเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความพร้อมในการปรับทัศนคติต่อหลักการใหม่และมีเวลาที่สามารถปรับตัวได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป รายละเอียดดู สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, 122.

แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA Guidelines)⁸ ซึ่งเป็นแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา 7 และ 17 ซึ่งจะได้มีการนำเสนอหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในกฎหมายพิเศษและแนวทางดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวในหัวข้อต่อไปของบทนี้

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ปรากฏในมาตรา 3⁹ และมาตรา 5 วรรคสาม โดยมาตรา 3 ได้ให้นิยามคำว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบ” ว่าหมายถึง “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” ในขณะที่มาตรา 5 วรรคสาม ได้วางหลักการว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน”

จะเห็นว่าถ้อยคำในมาตรา 5 วรรคสามนั้นเกือบทั้งหมดแทบจะคัดลอกมาจากหลักการในมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ 2560 ทุกตัวอักษร เพียงแต่มีการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นว่าให้ “หน่วยงานของรัฐ” เป็นผู้ มีหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบ¹⁰ ซึ่งในแง่หนึ่งถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้สร้างความชัดเจนว่าหลักการในมาตรา 5 วรรคสาม เกิดจากการนำหลักการในมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ 2560 มาบัญญัติให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้ชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการนำคำว่า “พึงจัดให้มี” มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติมาตรา 5 ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐดำเนินการอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความว่าการวิเคราะห์ผลกระทบถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องทำ (mandatory provision) กล่าวคือ กฎหมายไม่อนุญาตให้มีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมายหากไม่ได้ทำ RIA หรือเพียงแต่มีสถานะเป็นเงื่อนไขที่พึง

⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก หน้า 7 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

⁹ ในกรณีที่มีการอ้างถึงบทบัญญัติมาตราโดยที่มีได้กล่าวถึงชื่อกฎหมายประกอบด้วย ให้หมายถึงบทบัญญัติมาตราของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

¹⁰ มาตรา 3 กำหนดคำจำกัดความของ “การวิเคราะห์ผลกระทบ” โดยให้หมายถึง “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” และให้นิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ว่าหมายถึง “หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอัยการ”

ดำเนินการ (optional provision) เท่านั้น¹¹ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้อยู่นอกขอบเขตการศึกษาจึงจะไม่ได้กล่าวในรายละเอียด

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า แม้โดยหลักการแล้ว การทำ RIA จะใช้กับการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความในมาตรา 5 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 (ซึ่งรวมถึงเรื่องการทำ RIA) บังคับแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลมด้วย จึงทำให้อาจมีการทำ RIA กับร่างของกฎหมายลำดับรองได้ หากมีการกำหนดเรื่องดังกล่าวในกฎกระทรวง

นอกเหนือจากการปรากฏหลักการอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฯ 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้ว เนื่องจากการทำ RIA ของไทยในอดีตยังขาดกฎหมายรองรับสถานะรวมทั้งยังขาดตัวอย่างคู่มือหรือแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ¹² ในเวลาต่อมาจึงได้มีการกำหนด “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” (RIA Guidelines)¹³ ซึ่งเป็นแนวทางดำเนินการซึ่งเกิดจากการขยายหลักการทำรายงาน RIA ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดย RIA Guidelines ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบหลังจากที่มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายแล้วพบว่ามีความจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวจะถูกนำมารวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (รายงาน RIA) รายละเอียดดังกล่าวจะได้กล่าวถึงในหัวข้อ 2.2 ต่อไป

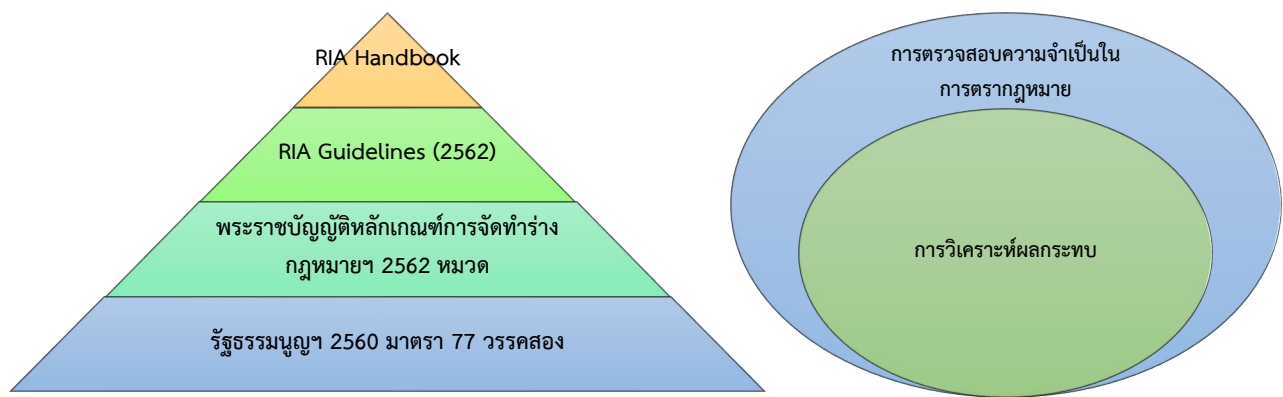
¹¹ การใช้คำว่า “พึงจัดให้มี” ในมาตรา 77 วรรคสอง รัฐธรรมนูญฯ 2560 นั้น ถือว่าเหมาะสมแล้ว เนื่องจากมาตราดังกล่าวอยู่ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่วางหลักการว่ารัฐควรดำเนินการในเรื่องใดบ้าง แต่การนำถ้อยคำดังกล่าวมาบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มุ่งหมายให้มีการดำเนินการที่ชัดเจนในเชิงหน้าที่ทางกฎหมาย (legal obligation) อาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้

¹² ดูรายละเอียดข้อจำกัดนี้รวมทั้งข้อจำกัดอื่น ๆ ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติและกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ในปี 2562 ได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “โครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)” รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2557) 4-29 – 4-30.

¹³ รายงานการศึกษานี้ใช้คำว่า RIA Guidelines แทนชื่อ “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนเมื่อต้องกล่าวถึงแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ซึ่งมีการกำหนดขึ้นในปี 2562) “ในฐานะชื่อเอกสารที่มีการจัดทำเป็นแนวทาง” ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และคำว่าแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งเป็นกลุ่มคำที่มุ่งหมายถึงแนวทางที่ควรจะเป็นซึ่งใช้ในความหมายเชิงอธิบายทั้งในบทนี้และในบทอื่น ๆ ที่จะมีการกล่าวถึงต่อไป

นอกเหนือไปจากนั้น ในเวลาต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบขึ้นอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ เรียกว่า “คู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า RIA Handbook¹⁴ ซึ่งคู่มือนี้เป็นแนวทางที่สำคัญที่หน่วยงานของรัฐใช้จัดทำ RIA ซึ่งจะได้มีการนำเสนอประเด็นรายชื่อ เนื้อหาที่ควรอธิบายในแต่ละประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมอีกครั้งและจะเป็นเอกสารหลักที่จะใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบกับแนวทางและวิธีการที่มีการวิเคราะห์ในระดับสากลในบทที่ 5 ต่อไป โดยมีข้อสังเกตว่า RIA Handbook ไม่ถือเป็นเอกสารที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายหากแต่เพียงมุ่งนำเสนอแนวทางการทำ RIA เป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจุบันกฎหมายมีกฎหมายและระเบียบที่กำหนดแนวทางดำเนินการรองรับให้การวิเคราะห์ผลกระทบเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพสรุปด้านล่างนี้



ภาพ 2 แสดงตำแหน่งแห่งที่ของหลักการและกฎเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย

2.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ

ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนว่าการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งเป็นประเด็นหลักของการศึกษานี้จึงไม่อาจจะพิจารณาแยกส่วนจากขั้นตอนการทำ RIA ทั้งหมดได้เพราะขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะได้กล่าวถึงต่อไปล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ในหัวข้อนี้จะนำเสนอว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” <www.krisdika.go.th/article77> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

กฎหมาย พ.ศ. 2562 และ RIA Guidelines ได้กำหนดขั้นตอนและกรอบการดำเนินการในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเอาไว้อย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากฎหมายกำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบไว้มากน้อยเพียงใดและแนวทางและขั้นตอนเหล่านั้นเชื่อมโยงกับขั้นตอนในภาพรวมของการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างไร โดยอาจแบ่งหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดทางเลือก

แม้ว่าการตรากฎหมายจะเป็นทางเลือกหนึ่งเพื่อแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น แต่อาจมีความเป็นไปได้เช่นกันว่ามีทางเลือกอื่นในการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหา ดังนั้น RIA Guidelines จึงได้กำหนดแนวทางเอาไว้ว่าก่อนที่จะมีการเสนอให้มีการตรากฎหมายควรมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยคำแนะนำดังกล่าววางหลักการให้มีการวิเคราะห์สภาพปัญหาและเหตุผลที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงในเรื่องนั้น ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้จะต้องมีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ทั้งทางเลือกที่เป็นมาตรการทางกฎหมายและไม่เป็นมาตรการทางกฎหมาย โดยการวิเคราะห์ผลกระทบและการทำรายงาน RIA จะดำเนินไปก็ต่อเมื่อปรากฏว่าหลังจากที่มีการพิจารณาความจำเป็นแล้ว หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะมีความจำเป็นต้องตรากฎหมาย¹⁵

2.2.2 การเริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ

ได้กล่าวไปแล้วว่าการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการเมื่อผ่านกระบวนการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการตรากฎหมายเป็นทางเลือกที่มีความจำเป็น โดยในกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 วางหลักการเอาไว้ว่า เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายให้ชัดเจนโดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย¹⁶

สำหรับการเริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่นำเสนอในเบื้องต้นว่าร่างกฎหมายที่จะเสนอให้มีการตราอาจส่งผลกระทบในด้านใดบ้าง โดยกำหนดให้พิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

¹⁵ RIA Guidelines, ข้อ 1.

¹⁶ มาตรา 12.

ต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ ในขณะที่เดียวกันต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐมีความพร้อมและต้นทุนในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร¹⁷ โดยในส่วนของภาวะวิเคราะห์ความพร้อมและต้นทุนของรัฐนั้น อาจได้แก่ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะสามปีแรก โดยให้แนบรายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาด้วย¹⁸

2.2.3 การจัดรับฟังความคิดเห็นหลังการตรวจสอบความจำเป็น

หลังจากที่มีการเริ่มกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบและได้ข้อสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้จะต้องมีการนำข้อสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวและสาระสำคัญของร่างกฎหมายไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด¹⁹ โดยประเด็นที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นครอบคลุมถึงการรับฟังในประเด็นว่าใครจะได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย โดยนำเสนอผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญด้วย²⁰ โดยนัยนี้ย่อมสะท้อนว่าการวิเคราะห์ผลกระทบมีความจำเป็นเพื่อให้ได้ข้อมูลไปใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะมีการทำรายงาน RIA ซึ่งจะได้กล่าวถึงในขั้นตอนต่อไป

2.2.4 การทำรายงาน RIA

หลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการทำรายงาน RIA แล้ว พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดขั้นตอนดำเนินการในลำดับถัดไปโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย²¹ โดยการวิเคราะห์หลังจากการรับฟังความคิดเห็นนี้กฎหมายได้กำหนดข้อกำชับเอาไว้ด้วยว่าให้

¹⁷ RIA Guidelines, ข้อ 3.

¹⁸ RIA Guidelines, ข้อ 4.

¹⁹ มาตรา 13 และมาตรา 14.

²⁰ มาตรา 14.

²¹ มาตรา 16.

หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงาน RIA²²

ในส่วนขององค์ประกอบของรายงาน RIA นั้น กฎหมายกำหนดให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งให้มีการนำเสนอผลกระทบต้องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญเป็นส่วนหนึ่งของรายงาน RIA ด้วย²³

นอกเหนือจากสาระสำคัญของสิ่งที่จะต้องมีในรายงาน RIA แล้ว RIA Guidelines ได้กำหนดเงื่อนไขในเชิงดำเนินการเอาไว้ด้วยว่าให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงาน RIA โดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย โดยอธิบายหรือนำเสนอข้อมูลอย่างกระชับ ครบถ้วน และตรงประเด็น ตลอดจนระบุข้อมูลและข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ ที่นำมาประกอบการวิเคราะห์ไว้ในรายงานด้วย²⁴

2.2.5 การเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงาน RIA

หลังจากที่มีการจัดทำรายงาน RIA เป็นที่เรียบร้อย ในขั้นตอนการดำเนินการต่อตามกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นตลอดจนรายงาน RIA ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เป็นที่ทราบว่ายารายงาน RIA และผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างไร²⁵

2.2.6 การเสนอร่างกฎหมายและรายงาน RIA

หลังจากที่มีการจัดทำรายงาน RIA และมีการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงาน RIA ร่างกฎหมายหรือหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น ตลอดจนสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี²⁶

2.2.7 การตรวจสอบและพิจารณารายงาน RIA

หลังจากที่ได้รับรายงาน RIA และเอกสารอื่นตามที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 2.2.6 แล้ว RIA Guidelines กำหนดให้ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการ โดยหากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนใดเพิ่มเติม ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้ครบถ้วน โดยให้ระบุ

²² มาตรา 17 วรรคหนึ่ง.

²³ มาตรา 17 วรรคสอง.

²⁴ RIA Guidelines, ข้อ 2.

²⁵ มาตรา 18.

²⁶ มาตรา 25 และ RIA Guidelines, ข้อ 5.

เรื่องหรือประเด็นที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน²⁷ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบว่าการรับฟังความคิดเห็นครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับฟังหรือไม่²⁸

มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานมีบทบาทอย่างสำคัญในการทำ RIA เช่นกัน เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจองค์การดังกล่าวตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายฉบับใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งเรื่องพร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้ทบทวนหรือพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป นอกจากนี้ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานจะดำเนินการดังกล่าวเองหรือจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้²⁹

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานอื่นในการวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำหรับกรณีที่ผลกระทบนั้นอาจคำนวณเป็นเงินได้และเป็นร่างกฎหมายบางประเภท เช่น ร่างกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลกระทำการใดเมื่อได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร เป็นต้น³⁰ โดยเหตุผลสำคัญที่มีการกำหนดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

นอกจากบทบาทในการตรวจสอบรายงาน RIA แล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีอำนาจปรับปรุงหรือแก้ไขรายงาน RIA ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา และเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายและเอกสารอื่น ๆ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยอาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้³¹

²⁷ RIA Guidelines, ข้อ 6.

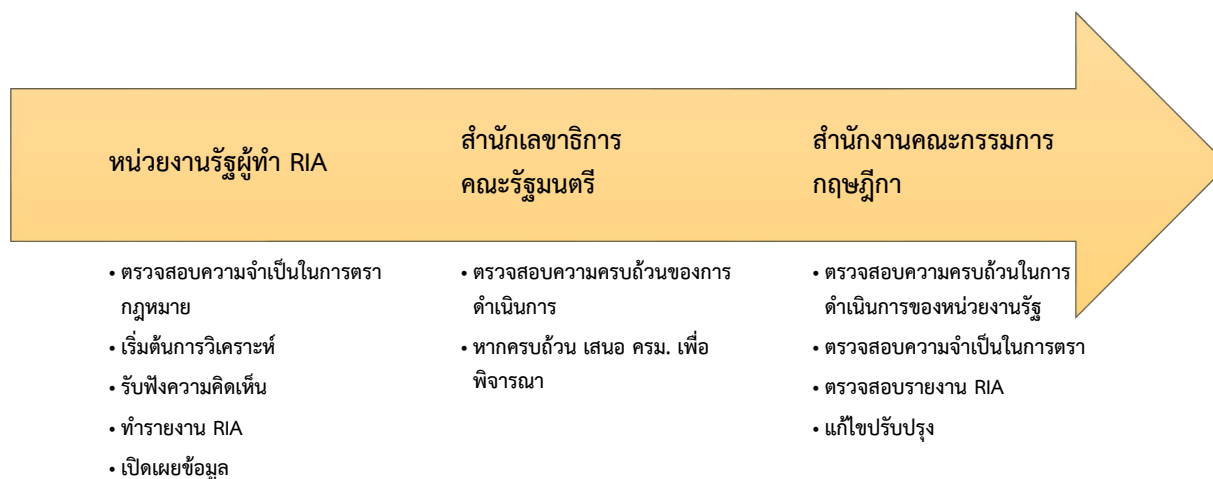
²⁸ RIA Guidelines, ข้อ 7.

²⁹ มาตรา 26.

³⁰ RIA Guidelines, ข้อ 8.

³¹ RIA Guidelines, ข้อ 9.

ภาพ 3 สรุปหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ³²



2.3 แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในรายงาน RIA

หลังจากที่ได้พิจารณาหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมในหัวข้อก่อนไปแล้ว ในหัวข้อนี้จะนำเสนอรายละเอียดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในรายงาน RIA โดยปัจจุบันมีการกำหนดรายละเอียดเรื่องดังกล่าวในเอกสารที่มีการเผยแพร่ 2 ส่วน โดยส่วนแรก ได้แก่ รายละเอียดใน RIA Guidelines ซึ่งมีการจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 และมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และรายละเอียดขยายแนวทางส่วนแรกซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้นในรูปของคู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายโดยรายละเอียดทั้ง 2 ส่วนมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.3.1 RIA Guidelines

หากพิจารณาบทบัญญัติในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.2 จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบเอาไว้โดยเพียงแต่กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญโดยเปิดเผยผลกระทบนั้นให้

³² ปรับปรุงจากแผนภาพกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงได้จาก <www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/02Info-1.pdf> เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564.

ประชาชนทราบเพื่อรับฟังความเห็น³³ โดยหลังจากนั้นให้มีการนำผลกระทบที่มีการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไปจัดทำรายงาน RIA โดยให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต้องประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญในรายงานดังกล่าวด้วย³⁴ จะเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดแนวทางอย่างชัดเจนมากนักว่าการวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องครอบคลุมหัวข้อใดบ้างอย่างชัดเจนดังเห็นได้จากการใช้คำว่า “หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ” ปิดท้ายแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ อย่างไรก็ตามผลกระทบทางสังคมซึ่งเป็นส่วนที่รายงานการศึกษา นี้ศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบที่จะต้องมีการวิเคราะห์ในรายงาน RIA

แม้ว่ากฎหมายจะขาดความชัดเจนในการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบแต่หากพิจารณา RIA Guidelines จะพบว่า RIA Guidelines ได้กำหนดให้รายงาน RIA ที่จะต้องมีการจัดทำตามเงื่อนไขในมาตรา 17 ของของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ตามแบบแนบท้าย RIA Guidelines ได้แก่ ส่วนที่ 1 เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และส่วนที่ 2 เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ โดยมีรายละเอียดของหัวข้อปรากฏในตารางสรุป ดังนี้³⁵

ส่วนที่ 1 เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	ส่วนที่ 2 เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ
1. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา 2. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง 3. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน 4. การรับฟังความคิดเห็น 5. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น 6. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย 7. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย 8. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	9. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต 10. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ 11. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา 12. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง 13. หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

จากหัวข้อของรายละเอียดรายงานที่ได้สรุปในตารางข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าหัวข้อเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นส่วนหนึ่งของหัวข้อสำคัญ 13 หัวข้อที่จะต้องปรากฏในรายงาน RIA โดยปรากฏในหัวข้อที่ 6

³³ มาตรา 14 (3).

³⁴ มาตรา 17 (5)

³⁵ รายละเอียดการวิเคราะห์ผลกระทบร่างกฎหมายโดยอิงกับแบบแนบท้ายของ RIA Guidelines ดูหัวข้อ 5.2 ของบทที่ 5

หัวข้อที่ 7 และหัวข้อที่ 8 ตามแบบแนบท้ายของ RIA Guidelines ซึ่งในส่วนของหัวข้อที่ 6 นั้น มีการกำหนดประเด็นคำถามที่จะต้องพิจารณา 3 ข้อด้วยกัน ดังนี้³⁶

- 6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง
- 6.2 มีมาตรการป้องกัน แก้อั้ว คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม 6.1 อย่างไร
- 6.3 กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ในส่วนของหัวข้อที่ 7 นั้น เป็นส่วนที่เกี่ยวกับความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งก็คือเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบในแง่การดำเนินการที่เป็นภาระจากการออกกฎ (regulatory burden) โดยประเด็นที่จะต้องมีการระบุประกอบด้วย

- 7.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
- 7.2 แนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่
- 7.3 มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร
- 7.4 ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ 3 ปีแรก เป็นจำนวนกี่บาท อัตราค่าจ้างที่ต้องใช้กี่อัตรา โดยเป็นอัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้วกี่อัตรา อัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้นกี่อัตรา

ส่วนหัวข้อที่ 8 นั้นกำหนดให้มีการระบุถึงผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ
- 8.2 ผลกระทบต่อสังคม
- 8.3 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ
- 8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

³⁶ รายละเอียดคำอธิบายประเด็นต่อการพิจารณาแต่ละข้อ ดูคำอธิบายในหัวข้อ 2.3.2 ด้านล่าง

มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าแบบแนบท้าย RIA Guidelines ที่กล่าวข้างต้นจะไม่ได้กำหนดแนวทางการกำหนดรายละเอียดทั้ง 13 หัวข้อ ซึ่งจะต้องทำเป็นรายงาน RIA ว่าควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบไปในทิศทางใดก็ตาม ในเวลาต่อมาได้มีการกำหนดรายละเอียดแนวทางประเมินผลกระทบเพิ่มเติมในคู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA Handbook) ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อ 2.3.2 ด้านล่างนี้

2.3.2 RIA Handbook

ได้กล่าวไปแล้วว่ามีการกำหนด RIA Guidelines สำหรับจัดทำรายงาน RIA ทั้ง 13 หัวข้อเพิ่มเติมในคู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA Handbook) ซึ่งเผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา³⁷ ซึ่ง RIA Handbook ดังกล่าวได้กำหนดคำอธิบายขยายความประเด็นที่กำหนดใน RIA Guidelines ทั้งในส่วนของเหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และส่วนของเหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ³⁸ โดยในส่วนของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (หัวข้อที่ 6) ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (หัวข้อที่ 7) และผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (หัวข้อที่ 8) นั้น RIA Handbook ได้อธิบายเพิ่มเติมโดยปรากฏข้อความในแบบฟอร์ม ดังนี้

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 16.

³⁸ ดูรายละเอียดในตารางในหัวข้อ 2.3.1 ด้านบน

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	
๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไร แก่ใครบ้าง	<p>วัตถุประสงค์ : เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบและค่านึงถึงผลกระทบของกฎหมายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในลักษณะที่เป็นหน้าที่ ภาระ หรือการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ รวมทั้งเป็นการตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในร่างกฎหมายนี้เป็นไปโดยถูกต้องและพอสมควรแก่เหตุหรือไม่</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ให้อธิบายว่ามาตรการที่กำหนดในร่างกฎหมายนี้มีผลกระทบต่อการค้าหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอย่างไร เช่น การกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาตทำให้ประชาชนมีภาระหรือต้นทุนมากขึ้นในการประกอบอาชีพ ซึ่งต้องอธิบายผลกระทบในลักษณะที่เป็นรูปธรรม มีข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบ เช่น สถิติ ผลการศึกษาหรืองานวิจัย และหากหน่วยงานมีศักยภาพที่จะสามารถคำนวณภาระ ต้นทุน หรือผลกระทบเป็นเงินได้ ก็อาจจะระบุไว้ในรายงานด้วยก็ได้ ○ ในกรณีที่มีร่างกฎหมายมีการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ให้ระบุรายละเอียดของการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องนั้นไว้ด้วย
๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อั้ว คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร	<p>วัตถุประสงค์ : เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาแนวทางในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไปพร้อมกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการกำหนดมาตรการในกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบและมีแนวทางในการเยียวยาหรือบรรเทาผลกระทบด้วยแล้ว</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ในกรณีที่มีร่างกฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ให้ระบุว่าหน่วยงานของรัฐได้เสนอให้มีมาตรการป้องกัน แก้อั้ว คุ้มครอง หรือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง
ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร	<p>วัตถุประสงค์ : เพื่อให้ทราบถึงประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมของร่างกฎหมายที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศ สังคม หรือประชาชน</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ให้อธิบายว่ามาตรการที่กำหนดในร่างกฎหมายจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไรแก่ประเทศ หรือสังคมโดยรวม หรือแก่ประชาชน เช่น การกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาตทำให้สามารถควบคุมการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร ทั้งนี้ ต้องอธิบายผลกระทบในลักษณะที่เป็นรูปธรรม มีข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบ
๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	
๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ	<p>วัตถุประสงค์ : เพื่อให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายพิจารณาตั้งแต่ในขั้นการจัดทำร่างกฎหมายว่าในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายจะมีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องบ้าง ในกรณีที่มีหน่วยงานอื่นต้องร่วมรับผิดชอบ จะต้องมีภาระหรือเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบและการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ให้ระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่	<p>วัตถุประสงค์ : เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดกลไก กระบวนการ หรือแนวทาง รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินงานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และพิจารณาว่าจะสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถดำเนินการได้ทันทีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ ข้อมูลนี้จะถูกนำไปวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะใช้ในการปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐตามข้อ ๗.๔ ต่อไปด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ให้ชี้แจงว่ารัฐมีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายอย่างไรบ้าง เช่น <ul style="list-style-type: none"> ➢ ด้านบุคลากร ให้ชี้แจงความพร้อมด้านอัตรากำลังและความรู้ความสามารถของบุคลากร ว่าอัตรากำลังที่มีอยู่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือต้องเพิ่มอัตรากำลัง และต้องมีการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากรหรือไม่ มีแผนการฝึกอบรมหรือไม่ อย่างไร

ประเด็น	คำอธิบาย/วัตถุประสงค์
	<ul style="list-style-type: none"> ด้านอุปกรณ์ ให้ชี้แจงว่ามีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใดบ้างในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่
๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร	วัตถุประสงค์ : เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดกระบวนการหรือแนวทาง รวมทั้งระยะเวลาในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ
๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน.....บาท อัตราค่าสิ่งที่ต้องใช้.....อัตรา อัตราค่าสิ่งที่มีอยู่แล้ว.....อัตรา อัตราค่าสิ่งที่จะต้องเพิ่มขึ้น.....อัตรา	<p>วัตถุประสงค์ : การวิเคราะห์ผลกระทบที่คำนวณเป็นเงินจะทำให้เห็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงถือเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ให้วิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ โดยให้คำนวณประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการในระยะ ๓ ปีแรก โดยให้แนบรายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของรัฐมาด้วย ซึ่งจะต้องระบุรายละเอียดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก เช่น งบลงทุนสำหรับค่าอาคารสำนักงานและอุปกรณ์ งบบุคลากร งบดำเนินงานสำหรับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ว่าต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะมาจากงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ ให้ระบุอัตราค่าสิ่งที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้ระบุอัตราค่าสิ่งที่ต้องใช้สำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ อัตราค่าสิ่งที่มีอยู่แล้ว และอัตราค่าสิ่งที่จะต้องขอเพิ่มเติมสำหรับการปฏิบัติการดังกล่าว
๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	
๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ	<p>วัตถุประสงค์ : เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผลกระทบโดยรวมของร่างกฎหมายในมิติต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการกำหนดมาตรการในกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ให้ระบุผลกระทบเฉพาะในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพะ และด้านอื่นที่สำคัญ ซึ่งแตกต่างจากกรณีวิเคราะห์ผลกระทบในข้อ ๓ (๑) ที่มุ่งหมายให้ชี้แจงมุ่งหมายที่จะให้ชี้แจงถึงผลกระทบที่อาจ
๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม	
๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพะ	
๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ	

มีข้อสังเกตว่า แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่ปรากฏในข้อ 6-8 ที่ได้นำเสนอไปข้างต้นนั้น เกิดจากการอธิบายขยายความหลักการที่ปรากฏในข้อ 3 ของ RIA Guidelines ซึ่งกำหนดรายละเอียดดังนี้

“ข้อ 3 ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

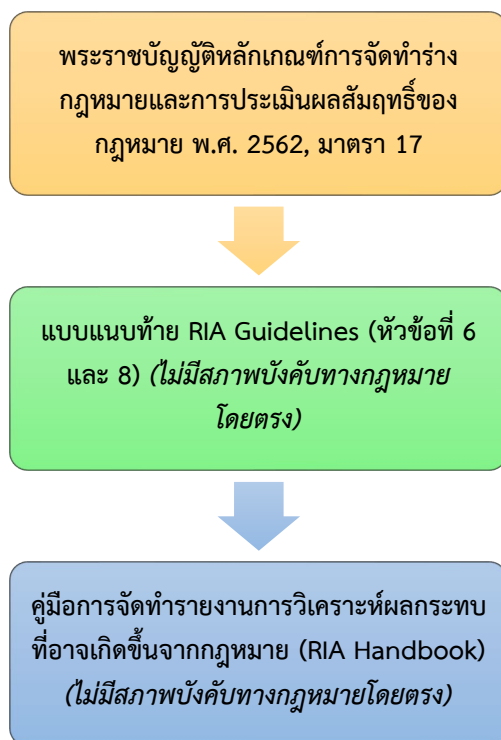
(1) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน

(2) ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพะ หรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ”

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดข้างต้นจะเห็นว่า รายละเอียดของแนวทางใน RIA Guidelines ข้อ 3 (1) (2) และ (3) ได้ถูกนำมากำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นใน RIA Handbook ข้อ 6-8 ตามลำดับ ซึ่งรายละเอียดแนวทางเหล่านี้จะได้มีการวิเคราะห์ในบทที่ 5 อีกครั้งหนึ่งว่าจะสามารถกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยเฉพาะในด้านสังคมให้ละเอียดและเป็นระบบมากขึ้นได้อีกหรือไม่ อย่างไร

โดยสรุปแล้ว จะเห็นว่าปัจจุบันมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบอยู่บ้างทั้งที่ปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ RIA Guidelines ที่กำหนดขยายรายละเอียดหลักการในพระราชบัญญัติและเอกสารคู่มือที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางการทำรายงาน RIA ที่ควรจะเป็น โดยอาจจัดเรียงตำแหน่งแห่งที่ของแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันได้ ดังนี้



ภาพ 4 ตำแหน่งแห่งที่ของแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน

จากแผนภาพข้างต้นนั้นจะเห็นว่าที่ปรึกษาเห็นว่าปัจจุบันมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ “แนวทาง” การวิเคราะห์ผลกระทบในระบบการทำ RIA ในประเทศไทยบ้างแล้ว แต่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ “วิธีการ” ในการวิเคราะห์ผลกระทบ ทั้งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง แต่มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องเหล่านี้อยู่บ้างใน RIA Guidelines และใน RIA Handbook อย่างไรก็ตามแนวทางวิเคราะห์ผลกระทบที่มีการกำหนดรายละเอียดใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจนเพราะ RIA Guidelines และ คู่มือดังกล่าวเป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง (non-binding instrument) นอกจากนี้ ในเอกสารทั้งสองฉบับยังไม่ได้วางหลักการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้าน เช่น ผลกระทบทางสังคมและผลกระทบทางเศรษฐกิจเอาไว้อย่างชัดเจน

ในหัวข้อต่อไปจะนำเสนอว่าหน่วยงานของรัฐที่มีการเสนอร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างไรบ้างโดยนำเสนอตัวอย่างการวิเคราะห์ที่ปรากฏในรายงาน RIA ของร่างกฎหมายบางฉบับ

2.4 ตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

ในส่วนนี้จะนำเสนอและวิเคราะห์ตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำเป็นส่วนหนึ่งของรายงาน RIA เพื่อรับฟังความคิดเห็น เพื่อชี้ให้เห็นว่าร่างกฎหมายที่มีการยกตัวอย่างวิเคราะห์ผลกระทบในลักษณะใดบ้าง

ร่างกฎหมาย	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	ความพร้อมและต้นทุนของรัฐ	ผลกระทบโดยรวม
ร่างพระราชบัญญัติ กองทุนบำเหน็จ บำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ³⁹	<p>6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือ ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง</p> <p>ร่างกฎหมายนี้กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างที่ไม่มี กองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือมีการส่งเงินเข้า กองทุนดังกล่าวน้อยกว่าอัตราที่ กบข. กำหนดมี หน้าที่ต้องส่งเงินสมทบเข้า กบข. ตามอัตราที่ กำหนด</p> <p>6.2 มีมาตรการป้องกัน แก้อัน ค้ำครอง หรือ เยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม 6.1 อย่างไร</p> <p>ลูกจ้างที่ส่งเงินสะสมและเงินสมทบจะได้รับ ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินสะสม ผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินที่ได้รับเมื่อ เกษียณอายุ ทำให้ลูกจ้างมีหลักประกันรายได้ หลังเกษียณ</p> <p>6.3 กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร</p> <p>ช่วยให้แรงงานในระบบมีรายได้หลังเกษียณ เป็น การสร้างวินัยการออมของวัยทำงาน ช่วยให้ ระดับเงินออมสูงขึ้น ช่วยยกระดับศักยภาพของ เศรษฐกิจระยะยาว ส่งผลให้ตลาดทุนในภาพรวม มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพจากการนำเงิน ออมไปลงทุนในตลาดทุน ทำให้มีการบูรณาการ</p>	<p>7.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)</p> <p>7.2 แนวทางและระยะเวลา เตรียมการในการปฏิบัติตามหรือ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p>หลังจากร่างผ่านการพิจารณา สศค. จะเตรียมการออกกฎหมาย ลำดับรองและตั้งสำนักงาน กบข. โดยมีการบูรณาการฐานข้อมูล ระหว่างรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ระบบบำเหน็จบำนาญ โดยมีการ นำเทคโนโลยีมาใช้จัดการ ฐานข้อมูล</p> <p>7.3 แนวทางและระยะเวลาใน การสร้างความเข้าใจให้แก่ ประชาชนและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง</p> <p>จะมีการจัดสัมมนาให้ความรู้แก่ หน่วยงานและประชาชนที่ เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำเอกสาร เผยแพร่ทางเว็บไซต์และจัดแถลง ข่าว</p>	<p>8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การออมของภาคครัวเรือนที่ เพิ่มขึ้นจะช่วยสนับสนุนให้การ ลงทุนภายในประเทศและรายได้ ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็น การยกระดับศักยภาพของ เศรษฐกิจในระยะยาว</p> <p>8.2 ผลกระทบต่อสังคม ช่วยเหลือแรงงานในระบบให้มี รายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ หลังเกษียณ</p> <p>8.3 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพ ไม่ระบุ</p> <p>8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ ผลกระทบด้านการคลัง ประชาชนที่เป็นแรงงานในระบบ ได้มีการออมเพื่อการเกษียณ เพิ่มขึ้นซึ่งจะช่วยบรรเทาภาระ บประมาณการดูแลผู้สูงอายุ ระยะยาว</p>

³⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่าง พ.ร.บ. กบข.” <www.fpo.go.th/main/Draft-Law/Draft-law-is-in-between-Public-hearing/13507.aspx> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ร่างกฎหมาย	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	ความพร้อมและต้นทุนของรัฐ	ผลกระทบโดยรวม
	ฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลระบบการออมเพื่อการชราภาพทั้งระบบ	7.4 ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ 3 ปีแรก เป็นจำนวน 196 ล้านบาท อัตรากำลังที่ต้องใช้ 50 อัตรา โดยเป็นอัตรากำลังที่มีอยู่แล้ว - อัตรา อัตรากำลังที่ต้องเพิ่มขึ้น 50 อัตรา	
ร่างพระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย (ฉบับ ที่...) พ.ศ. ⁴⁰	6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิเสรีภาพเนื่องจากใช้ควบคุม กำกับดูแลวัตถุอันตรายหรือสารเคมี ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชน และสิ่งแวดล้อม กฎหมายนี้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ประกอบการ ผลิต นำเข้า ส่งออก ครอบครองวัตถุอันตรายที่ประสงค์จะใช้มาตรการพิเศษในกระบวนการพิจารณาวัตถุอันตรายที่ยื่นคำขอจะมีค่าใช้จ่ายในการให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ประเมินเอกสารวิชาการหรือตรวจวิเคราะห์ เป็นต้น ส่วนผู้ที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญมีค่าใช้จ่ายในการขึ้นบัญชี อย่างไรก็ตามมาตรการพิเศษเป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นโดยผู้ประกอบการจะได้รับความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 6.2 มีมาตรการป้องกัน แก๊ซ คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม 6.1 อย่างไร การมีมาตรการพิเศษไม่จำกัดสิทธิที่ผู้ประกอบการจะใช้วิธีการอนุญาตตามปกติที่จะต้องใช้เวลามากกว่า แต่จะไม่มีค่าใช้จ่ายใน	7.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ กรม วิชาการเกษตร กรมประมง กรม ปศุสัตว์ อย. กรมธุรกิจพลังงาน และกรมโรงงานอุตสาหกรรม 7.2 แนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กำหนดให้กฎหมายมีผลบังคับเมื่อพ้น 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ ผู้ประกอบการวัตถุอันตราย บุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้อง ได้ทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ล่วงหน้าได้ (มีการอธิบายรายละเอียดการเตรียมความพร้อมของ อย. เป็นการเฉพาะด้วย) 7.3 แนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรกรรม และการสาธารณสุข ตลอดจนเพิ่มมูลค่าการค้าขายเคมีภัณฑ์ (วัตถุอันตรายหรือสารเคมี) ที่เป็น 1 ใน 5 สินค้ายุทธศาสตร์ที่มีมูลค่านำเข้าสูงสุดของประเทศ 8.2 ผลกระทบต่อสังคม ป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชน และสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยจากการใช้วัตถุอันตราย 8.3 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพ ป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม 8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการ

⁴⁰ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย”

<www.diw.go.th/hawk/news/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B9%8C%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%82%E0%B8%B6%E0%B9%89%E0%B8%99.pdf>

เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ร่างกฎหมาย	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	ความพร้อมและต้นทุนของรัฐ	ผลกระทบโดยรวม
	<p>กระบวนการพิจารณาว่าดุลยัตราตามมาตรการพิเศษนี้</p> <p>การกำหนดค่าใช้จ่ายต้องกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยคำแนะนำของคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนดโดยก่อนการประกาศจะมีการจัดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียก่อน</p> <p>6.3 กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร</p> <p>ก่อให้เกิดการประกอบธุรกิจค้าขาย ใช้ สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตของประเทศ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ขณะเดียวกันยังคงป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม</p>	<p>กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดประชุมผู้ประกอบการเมื่อมีการออกกฎในเรื่องนี้รวมทั้งมีการประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องการออกกฎเป็นระยะ</p> <p>7.4 ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ 3 ปีแรก เป็นจำนวน 4 ล้านบาท เป็นค่าจัดทำระบบทะเบียนผู้เชี่ยวชาญ การจัดฝึกอบรมและสัมมนา โดยใช้อัตราค่าจ้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ จึงไม่ต้องจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม</p>	<p>ปฏิบัติราชการโดยตรง ที่มีนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาว่าดุลยัตราและเป็นการประหยัดทั้งเวลาและทรัพยากรภาครัฐ</p>

2.5 สรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทยปัจจุบัน

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้ว อาจสรุปได้ว่าปัจจุบันหลักการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายหรือการทำ RIA ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยมีหลักการใหญ่ในมาตรา 77 รัฐธรรมนูญฯ 2560 และมีการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการในภาพรวมและมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมอีกชั้นหนึ่งใน RIA Guidelines ส่วนแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น มีการกำหนดแนวทางในภาพรวมเช่นกันในแบบแนบท้ายของ RIA Guidelines (หัวข้อที่ 6 หัวข้อที่ 7 และหัวข้อที่ 8) ในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้กำหนดแนวทางเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบใน RIA Handbook ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่จัดทำร่างกฎหมายและทำรายงาน RIA ก็ยึดถือแนวทางที่ปรากฏใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ในการจัดทำ รายละเอียดดังกล่าวได้นำเสนอในหัวข้อ 2.4 ไปแล้ว

มีข้อสังเกตว่า แม้ข้อ 1 ของ RIA Guidelines จะกำหนดหลักการว่า “ก่อนการเสนอให้มีการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาและเหตุผลที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซง ในเรื่องนั้น และพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ทั้งทางเลือกที่เป็นกฎหมายและไม่เป็น

กฎหมาย...” แต่ใน RIA Handbook ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ทางเลือกทางกฎหมายที่จะมีการเสนอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือในปัจจุบันการทำรายงาน RIA ของร่างกฎหมายตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเน้นไปที่การทำรายงานเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบ “เฉพาะที่จะเกิดจากทางเลือกทางกฎหมายตามร่างกฎหมาย” เท่านั้น ทั้งนี้ น่าจะเนื่องมาจาก RIA Handbook มุ่งที่จะให้หน่วยงานรัฐที่เตรียมร่างกฎหมายนำเสนอผลการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายเป็นหลัก จึงไม่ได้กล่าวถึงผลการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกอื่น ๆ ด้วย ซึ่งมีประเด็นที่น่าคิดว่าควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางเลือกอื่น ๆ ตั้งแต่ต้นและนำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมาใส่ในรายงาน RIA ด้วยหรือไม่⁴¹

นอกจากนี้ ในส่วนของ “วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ”⁴² นั้น แม้แนวทางใน RIA Guidelines จะแนะนำให้วิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเชิงปริมาณเท่าที่จะทำได้ แต่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเอาไว้ว่า จะต้องใช้วิธีการใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล โดยหลายหน่วยงานมักจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบโดยนำเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพ (เชิงบรรยาย) เป็นหลัก โดยไม่ได้แสดงผลกระทบในเชิงตัวเลข

ในขณะเดียวกันใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ซึ่งจัดทำและเผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้วางหลักการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้าน เช่น ผลกระทบทางสังคมและผลกระทบทางเศรษฐกิจเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่าจะสามารถศึกษาหลักการในระดับสากลและตัวอย่างการกำหนดวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบจากประเทศอื่นเพื่อกำหนดรายละเอียดเหล่านี้ให้มีความชัดเจนเพิ่มขึ้นอีกได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งลำพังแต่การศึกษาสถานะปัจจุบันของการทำ RIA ในประเทศไทยซึ่งยังเป็นช่วงเริ่มต้นอาจยังไม่สามารถพัฒนารายละเอียดในส่วนนี้ได้ หากไม่มีการศึกษาว่าในระดับสากลมีแนวทางดำเนินการเรื่องนี้อย่างไร ดังนั้น จะมีการศึกษาเพิ่มเติมจากประสบการณ์ต่างประเทศ รายละเอียดดังกล่าวจะได้นำเสนอในบทที่ 3 และบทที่ 4

⁴¹ ดูตัวอย่างรายงาน RIA ของร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นตัวอย่าง ซึ่งจะเห็นว่ารายงาน RIA มุ่งที่จะวิเคราะห์เฉพาะผลกระทบจากทางเลือกเดียวคือทางเลือกที่จะต้องมีการตรากฎหมาย เข้าถึงได้จาก <https://www.krisdika.go.th/data/news/news14491.pdf> เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2564.

⁴² วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่ใช้ในรายงานการศึกษานี้ หมายถึงเทคนิคและวิธีการในการตีมูลค่าผลกระทบที่อาจคำนวณได้และประเมินค่าผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเลขได้

บทที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากล

เนื่องจากแนวคิดการทำ RIA ตามแบบฉบับที่มีการดำเนินการในประเทศไทยปัจจุบันรับเข้ามาจากประเทศตะวันตก¹ ดังนั้น การพิจารณาว่าแนวคิดการทำ RIA ในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้อยู่อย่างน้อยเพียงใดนั้นอาจทำได้โดยการศึกษาว่าองค์ความรู้ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลนั้นมีอยู่อย่างไรและการดำเนินการในประเทศไทยเหมือนหรือแตกต่างจากการดำเนินการในต่างประเทศอย่างน้อยเพียงใด

ในบทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากลโดยพิจารณาจากองค์ความรู้ที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ แนวทางและคำแนะนำของหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะเอกสารเผยแพร่ของกลุ่มองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) รวมทั้งงานวิชาการที่มีการนำเสนอองค์ความรู้เรื่องดังกล่าวเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการของกลุ่มประเทศ OECD และ EU โดยจะเน้นไปที่การนำเสนอแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายและนโยบาย² โดยมุ่งนำเสนอว่าเอกสารที่เกี่ยวข้องได้กำหนด

¹ แม้ว่าในอดีตประเทศไทยจะมีแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับการทำ RIA เริ่มตั้งแต่การมีหลักการเรื่องนี้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ก็ตาม แต่หากพิจารณารูปแบบและกลไกการประเมินที่มีการจัดวางระบบอย่างชัดเจนนั้น อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยรับเอาแนวคิดดำเนินการมาจากเอกสารของ OECD อันได้แก่ OECD Checklist for Regulatory Decision-Making ซึ่งปรากฏในเอกสารแนบท้ายของ OECD Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulations (รายละเอียดการรับเอาแนวคิดของ OECD เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยดู OECD, *Regulatory Management and Oversight Reforms in Thailand: A Diagnostic Scan* (OECD 2020) 57.)

² เหตุที่ต้องกำหนดขอบเขตการนำเสนอเช่นนี้ก็เนื่องจากรูปแบบการประเมินผลกระทบ (impact assessment) ตามหลักสากลนั้นมีหลายระดับทั้งในระดับกฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และกิจกรรมหรือโครงการ โดยการประเมินแต่ละระดับเหล่านี้มีกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ (international framework) กฎหมายภายใน (domestic laws) และรายละเอียดดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยการประเมินผลกระทบในระดับโครงการและกิจกรรมนั้นมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้มากทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ในขณะที่การประเมินผลกระทบในระดับนโยบายและกฎหมายนั้น แม้จะมีการกล่าวถึงในบริบทระหว่างประเทศอยู่น้อยกว่า แต่มีการจัดทำตราสารระหว่างประเทศโดยหลายองค์กรที่มุ่งเน้นให้มีการนำไปดำเนินการภายในประเทศในลักษณะที่เป็นแนวทางดำเนินการ (guidance) และควรที่จะนำมากล่าวถึงให้เห็นกรอบภาพรวมอันเป็นตัวแทนของแนวคิดการทำ RIA ในระดับสากล (รายละเอียดการจัดจำแนกระดับของการประเมินผลกระทบ ดู John Turnpenney and others, 'Chapter 13 Environment' in Claire A Dunlop (ed), *Handbook of Regulatory Impact Assessment* (Edward Elgar 2016) 195-197.)

ขอบเขตความหมายและรายละเอียดดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายเอาไว้หรือไม่ เพียงใดและอย่างไร³

การทำความเข้าใจองค์ความรู้ที่จะกล่าวถึงในบทนี้จะช่วยให้เห็นภาพกว้างของกรอบการดำเนินการในบางประเทศที่จะกล่าวถึงในบทที่ 4 ให้ชัดมากขึ้นเนื่องจากเอกสารเกี่ยวกับแนวทางการทำ RIA ของแต่ละประเทศอาจไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐาน (underlying concepts) และวิธีการ (methods) ในการวิเคราะห์ผลกระทบเอาไว้อย่างละเอียดมากนักโดยมักจะอาศัยแนวทางที่ OECD และ EU วางแนวทางเอาไว้ในขณะเดียวกันการทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐาน (underlying concepts) และวิธีการ (methods) ที่มีการดำเนินการในระดับสากลที่มีการจัดทำโดยองค์กรเหนือรัฐ (supra-national organization) ก็จะเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพัฒนาแนวคิดและวิธีการตลอดจนกรณีศึกษาที่เหมาะสมสำหรับบริบทในประเทศไทย ซึ่งจะกล่าวถึงในบทที่ 5 และบทที่ 6 ตามลำดับ

การนำเสนอในบทนี้จะแบ่งเนื้อหาเป็น 8 หัวข้อหลักโดยเริ่มจากการอธิบายความหมายและลักษณะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม ความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย ขั้นตอนหลักของการทำ RIA ในภาพรวม แนวทางดำเนินการเพื่อประเมินผลกระทบทางสังคม ภาพเบื้องต้นของเทคนิควิธีการที่มีการใช้วิเคราะห์ผลกระทบ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ ตัวอย่างการประเมินผลกระทบทางสังคมเฉพาะด้าน โดยนำเสนอการวิเคราะห์ด้านความเท่าเทียมทางเพศ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ตามลำดับ จากนั้นจะทำการสรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในระดับสากล

3.1 ความหมายและลักษณะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม

การศึกษานี้มุ่งเน้นนำเสนอแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะนำเสนอว่า คำว่า “ผลกระทบทางสังคม” และ “การประเมินผลกระทบทางสังคม” ที่ใช้ในบริบทของการศึกษานี้

³ แม้ว่าโดยหลักแล้วองค์ความรู้ที่รายงานการศึกษานี้มุ่งนำเสนอจะเน้นไปที่การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายก็ตาม แต่เนื่องจากแนวคิดในเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมส่วนใหญ่พัฒนามาจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมระดับโครงการ (project-based assessment) ดังนั้น องค์ความรู้ในหลายส่วนที่นำมาเสนออาจนำมาจากงานวิชาการหรือเอกสารที่มุ่งใช้กับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมทั้งในระดับโครงการแต่สามารถนำมาใช้อธิบายการวิเคราะห์ในระดับนโยบายและกฎหมายได้เนื่องจากมีกลไกการดำเนินงานที่ใช้ร่วมกันได้

ว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งการทำความเข้าใจลักษณะของถ้อยคำเหล่านี้ย่อมช่วยให้เกิดความเข้าใจแนวทาง วิธีการ หรือขั้นตอนดำเนินการประเมินผลกระทบชัดเจนขึ้นนั่นเอง

3.1.1 ความหมายของผลกระทบทางสังคม

ในบริบทของ RIA นั้น การประเมินผลกระทบด้านสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการประเมินผลกระทบแต่ละด้านของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ครอบคลุมเรื่องที่กำลังทำ RIA โดยแต่ละประเทศอาจจำแนกว่าเรื่องใดเป็นประเด็นทางสังคมหรือเป็นผลกระทบทางสังคมแตกต่างกันไป และบางครั้งอาจไม่มีการกำหนดนิยามหรืออธิบายอย่างชัดเจนว่าผลกระทบใดเป็นผลกระทบทางสังคม ซึ่งจะเห็นได้ในบทต่อไปว่าแต่ละประเทศกำหนดแนวทางพิจารณาแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจเบื้องต้นและสร้างความชัดเจนเมื่อต้องพิจารณาเครื่องมือ วิธีการหรือแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคม ควรกล่าวถึงความหมายของผลกระทบทางสังคมที่มีการอธิบายในวรรณกรรมเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

3.1.1.1 นิยามในบทความของ Burdge และ Vanclay

ในงานศึกษาของ Burdge และ Vanclay ซึ่งได้รับการอ้างอิงถึงอย่างกว้างขวางได้อธิบายความหมายของผลกระทบทางสังคม ว่าหมายถึง ผล (consequence) ในด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีผลต่อประชากรมนุษย์ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำส่วนบุคคลหรือจากภาคสาธารณะ โดยผลดังกล่าวนี้ได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ เช่น การใช้ชีวิตและการทำงาน เป็นต้น⁴ นอกจากนี้ นักวิชาการทั้งสองท่านยังได้อธิบายขยายความคำว่าผลกระทบด้านวัฒนธรรม (cultural impact) อันเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบทางสังคมด้วยว่าได้แก่บรรดาผลกระทบที่เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อบรรทัดฐานทางสังคม (norms) คุณค่า (values) และความเชื่อ (beliefs) ของบุคคล ซึ่งทำหน้าที่ชี้นำและให้เหตุผลด้านการหยั่งรู้ (cognition) ตนเองและสังคมรอบข้าง⁵

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในบางกรณี กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change process) ที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้ส่งผลกระทบทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอาจไม่ถือว่าเป็นผลกระทบทางสังคม เช่น โดยทั่วไปแล้วในสังคมหนึ่ง ๆ อาจมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรซึ่งถือเป็นการ

⁴ Rabel Burdge and Frank Vanclay, 'Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series' (1996) 14 (1) Impact Assessment 59.

⁵ ibid.

เปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเพิ่มจำนวนประชากรอาจไม่ถือเป็นผลกระทบทางสังคมก็ได้ เพราะอาจทำให้สังคมนั้นมีแรงงานเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลดีทางเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มของประชากรจะถือว่าเป็นผลกระทบทางสังคมต่อเมื่อการเพิ่มดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและขาดการวางแผน⁶ เป็นต้น

3.1.1.2 นิยามในรายงานการศึกษาที่สรุปการจัดแบ่งผลกระทบด้านสังคมในกลุ่มประเทศ EU

ในรายงานการศึกษาที่สรุปการจัดแบ่งผลกระทบด้านสังคมในกลุ่มประเทศ EU มีการสรุปความคำว่าผลกระทบทางสังคม ว่าหมายถึง ผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มของปัจเจกบุคคล (เช่น ครอบครัว กลุ่มประชากรในบางพื้นที่) โดยผลกระทบทางสังคมสามารถแยกออกจากผลกระทบทางเศรษฐกิจได้จากผลกระทบอย่างหลังส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ งบประมาณภาครัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถแยกออกจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้จากการที่ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมักเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศธรรมชาติ (natural ecosystem) โดยผลกระทบทางสังคมอาจจัดแบ่งออกเป็น 5 ประเภทหลัก ๆ อันได้แก่⁷ ด้านการจ้างงาน (employment) อันรวมไปถึงประเด็นเรื่องสิทธิและมาตรฐานของตลาดแรงงาน (labor market standards and rights) ด้านรายได้ (income) ด้านการเข้าถึงบริการของรัฐ (access to service) เช่น ด้านการศึกษาและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ด้านการให้ความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและความเท่าเทียม (respect for fundamental right) และด้านความปลอดภัยและการสาธารณสุข (public health and safety)⁸ โดยการจัดจำแนกนี้เพียงแต่มุ่งแสดงตัวอย่างผลกระทบทางสังคมที่มีการนำเสนอในคำแนะนำของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ในช่วงต้นของการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ แต่ในเวลาต่อมาได้มีการนำเสนอ

⁶ Frank Vanclay and others, 'Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects' (International Association for Impact Assessment 2015) 2.

⁷ The Evaluation Partnership (TEP) and Centre for European Policy Studies (CEPS), 'Study on Social Impact Assessment as a Tool for Mainstreaming Social Inclusion and Social Protection Concerns in Public Policy in EU Member States– Final Report' (June 2010) 10.

⁸ จากการศึกษารูปแบบของการประเมินผลกระทบทางสังคมในกลุ่มประเทศสมาชิก EU ในปี 2009 พบว่า การประเมินผลกระทบด้านการจ้างงานและด้านรายได้เป็นผลกระทบทางสังคมที่สามารถประเมินผลกระทบเชิงปริมาณได้มากที่สุด รายละเอียดดู Jan Maar ten de Vet and others, *Review of Methodologies Applied for the Assessment of Employment and Social Impacts* (IZA Research Report No 28, 2009) 24.

รูปแบบโดยรวมของเทคนิควิธีการประเมินผลกระทบ ดูเพิ่มเติมในหัวข้อ 3.5 ที่จะกล่าวถึงด้านล่าง

ตัวอย่างผลกระทบทางสังคมที่ละเอียดมากขึ้น เช่น ในคำแนะนำปี 2009 (Impact Assessment Guidelines 2009) ได้มีการยกตัวอย่างผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวางซึ่งรวมถึงประเด็นด้านต่อไปนี้⁹

- ด้านการจ้างงานและตลาดแรงงาน
- ด้านมาตรฐานและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของงาน
- ด้านการคำนึงถึงทุกคนในสังคมหรือความครอบคลุมทางสังคม (social inclusion) และการคุ้มครองกลุ่มคนบางประเภท
- ด้านความเท่าเทียมทางเพศ การได้รับการปฏิบัติหรือได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม
- ด้านปัจเจกบุคคล เอกชน ชีวิตครอบครัวและข้อมูลส่วนบุคคล
- ด้านการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วม การบริหารงานที่ดี การเข้าถึงความยุติธรรมและสื่อมวลชน
- ด้านการสาธารณสุขและความปลอดภัย
- ด้านอาชญากรรม การก่อการร้ายและความปลอดภัย
- ด้านการเข้าถึงและผลกระทบต่อระบบการคุ้มครองทางสังคม สุขภาพและระบบการศึกษา
- ด้านวัฒนธรรม
- ด้านผลกระทบต่อประเทศอื่นนอกกลุ่ม EU

3.1.2 ความหมายและลักษณะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม

เนื่องด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายของหลายประเทศไม่ได้ถูกแยกออกมาจากการประเมินผลกระทบด้านอื่นอย่างชัดเจน การทำความเข้าใจความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในบริบทนี้จึงควรเริ่มจากการย้อนกลับไปพิจารณาความหมายของ RIA เป็นอันดับแรก โดยในระดับสากลนั้นมีการเรียกเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายหรือนโยบายในชื่อที่แตกต่างกันไป เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายและนโยบาย (regulatory impact assessment) การวิเคราะห์ผลกระทบ (impact assessment) และการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความยั่งยืน (sustainability impact assessment) เป็นต้น¹⁰ ซึ่งอาจมีข้อพิจารณาว่าการเรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้มีนัยความแตกต่างใดและทำให้

⁹ European Commission, 'Impact Assessment Guidelines' (SEC (2009) 92) 35-36.

¹⁰ Julia Hertin and others, 'Rationalising the Policy Mess? Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process' (2009) 41: 5 Environment and Planning A 1185, 1185-1186.

ความหมายคลาดเคลื่อนจากกันหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นนี้ การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศจะพิจารณาบรรดาแนวคิดของกลไกทั้ง 3 ชื่อนี้ไปในความหมายเดียวกันว่าหมายถึงการทำ RIA ไม่ว่าจะมีการเรียกชื่อใดตราบเท่าที่เป็นการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นก่อนการใช้นโยบายหรือการตรากฎหมาย

โดยนัยข้างต้น RIA ที่กำลังจะกล่าวถึงในบทนี้จึงหมายความว่า หมายถึง กระบวนการระบุ (identify) และประเมิน (assess) ผลกระทบของจากข้อเสนอทางนโยบาย (policy proposal)¹¹ โดยเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจว่าจะมีการกำหนดมาตรการควบคุมหรือไม่¹² โดย RIA เป็นการวิเคราะห์ต้นทุน (cost) และผลประโยชน์ (benefit) อย่างเป็นระบบ โดยมีขึ้นเพื่อช่วยในกระบวนการตัดสินใจเพื่อหาทางเลือกว่าจะใช้กลไก การควบคุม (การใช้กฎระเบียบ) หรือไม่ และเพื่อสร้างหลักประกันว่ามาตรการควบคุมทางกฎหมายที่กำหนดขึ้น จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด¹³ นอกจากนี้ในบางแหล่งได้อธิบายว่า RIA ได้แก่เครื่องมือซึ่งใช้ปรับปรุงคุณภาพและความต่อเนื่องของกลไกการพัฒนานโยบาย มีการกำหนดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งด้านบวกและด้านลบจากการ ดำเนินการทางนโยบายบางเรื่อง เพื่อช่วยให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจว่าจะมีการดำเนินนโยบายนั้นหรือไม่โดยมี การระบุสิ่งที่อาจจะได้รับและสิ่งที่อาจจะต้องจ่ายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นๆ¹⁴

ในแง่ลักษณะของ RIA อาจจำแนกลักษณะของ RIA ออกได้เป็น 3 ประการ ประการแรก RIA ใช้กับการ วิเคราะห์ข้อเสนอในเชิงนโยบาย (policy proposal) ซึ่งรวมถึงข้อเสนอกฎหมายด้วย ประการที่สอง RIA มี ลักษณะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และประการที่สาม มุ่งที่จะทำให้มีข้อมูลหรือ หลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ¹⁵ อย่างไรก็ตาม การประเมินหรือพิจารณาผลกระทบเชิงนโยบายที่ใช้ในแต่ละ ประเทศอาจมีความแตกต่างกัน เช่น บางประเทศอาจมีการประเมินหรือพิจารณาผลกระทบหลังจากที่มีการใช้ นโยบายไปแล้ว (ex-post assessment) แต่การประเมินผลกระทบจากนโยบายที่จะกล่าวถึงในบทนี้มีความหมาย เช่นเดียวกับที่กล่าวในบทก่อน ๆ ได้แก่การประเมินผลกระทบก่อนที่จะมีการใช้นโยบายหรือกฎหมาย (ex-ante assessment)

แม้หลายประเทศและหน่วยงานต่าง ๆ อาจเรียกชื่อการทำ RIA ที่แตกต่างกันแต่กลไกเหล่านั้นก็มี ลักษณะร่วมกันบางประการโดยนอเหนือจากความเหมือนในแง่นิยามที่ได้กล่าวไปแล้ว RIA มักต้องดำเนินการโดย

¹¹ OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (OECD 2009) 24.

¹² OECD, “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance” (OECD 2012) 25.

¹³ Commission of the European Communities, ‘Communication from the Commission on Impact Assessment’ (Commission of the European Communities, COM (2002) 276 final, 2002) 3.

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ TEP and CEPS (n 7) 11.

ขั้นตอนในทางบริหารโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการ (formal administrative procedure) และทำการสรุปผลออกมาอย่างชัดเจนในลักษณะของรายงานหรือเอกสารที่เปิดเผยชัดเจน¹⁶

และหากพิจารณาความหมายโดยทั่วไปของคำว่าประเมินผลกระทบทางสังคมในงานเขียนของ Burdge และ Vanclay (1996) อธิบายความหมายได้ว่าหมายถึงกระบวนการประเมิน (assessing) หรือคาดการณ์ (estimating) ล่วงหน้าเพื่อให้ทราบผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการทางนโยบาย (ซึ่งรวมถึงกฎหมายด้วย) หรือกิจกรรมการพัฒนา¹⁷ โดยผลกระทบใดจัดเป็นผลกระทบทางสังคมนั้น อาจพิจารณาได้จากความหมายของผลกระทบทางสังคมที่ Burdge และ Vanclay นำเสนอและได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อน

นอกจากนี้ ในปี 2546 Vanclay ได้อธิบายขยายความคำว่าประเมินผลกระทบทางสังคม โดยอธิบายว่าหมายถึง กระบวนการวิเคราะห์ (analyze) ติดตามตรวจสอบ (monitor) และจัดการ (manage) บรรดาผลกระทบทั้งที่ตั้งใจให้เกิดและไม่ตั้งใจให้เกิด ทั้งในด้านดีและด้านร้าย ที่จะเกิดจากมาตรการแทรกแซง อันได้แก่นโยบาย แผนงาน แผนการและโครงการ รวมทั้งวิเคราะห์ ติดตามตรวจสอบและจัดการบรรดาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการแทรกแซงรูปแบบเหล่านั้นเพื่อทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อสังคมมนุษย์อย่างยั่งยืนและเท่าเทียม¹⁸

3.2 ความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม

ได้กล่าวมาข้างแล้วในบทก่อน ๆ ว่าการทำ RIA มีความสำคัญหลายประการและกฎหมายไทยได้กำหนดให้ต้องมีการทำ RIA ก่อนกระบวนการตรากฎหมาย โดย RIA เป็นแนวคิดที่ประเทศไทยรับเข้ามาจากต่างประเทศ ในหัวข้อนี้จะเสนอว่าในแง่หลักสากลแล้ว การทำ RIA มีความสำคัญอย่างไร และมีตราสารระหว่างประเทศ (international instruments) ไต่บ้างหรือไม่ที่กำหนดให้มีการทำ RIA เป็นการเฉพาะ โดยในที่นี้อาจพิจารณาความสำคัญของการทำ RIA ในบริบทสากลใน 2 แง่มุม อันได้แก่ ความสำคัญในฐานะเครื่องมือให้ข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย และความสำคัญในฐานะเครื่องมือที่จะช่วยให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน

¹⁶ Hertin and others (n 10).

¹⁷ Burdge and Vanclay (n 4).

¹⁸ Frank Vanclay, 'International Principles for Social Impact Assessment' (2003) 21 (1) Impact Assessment and Project Appraisal 5.

3.2.1 ความสำคัญในฐานะเครื่องมือให้ข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในระดับนโยบายมีความสำคัญเนื่องจากการพิจารณาผลกระทบในระดับนโยบายซึ่งเป็นระดับที่อยู่สูงกว่าระดับโครงการหรือกิจกรรมย่อมมีส่วนช่วยให้เห็นปัญหาหรือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในภาพรวมและภาพกว้างได้มากกว่าการรอให้มีการประเมินผลกระทบระดับโครงการหรือแผนงาน¹⁹ และหากพิจารณาในฐานะกลไกดำเนินการจะเห็นได้ว่า RIA มีลักษณะเป็นการดำเนินการที่มีความเป็นเหตุเป็นผล (logical process) อันสอดคล้องกับขั้นตอนที่ควรดำเนินการเมื่อต้องมีการจัดทำนโยบายเพราะ RIA เรียกร้องให้มีการนำเสนอหลักฐานที่แสดงข้อดีข้อเสียของทางเลือกนโยบายโดยพิจารณาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (potential impacts) นอกจากนี้ กลไกของ RIA ยังเรียกร้องให้ผู้ประเมินต้องหาทางเลือกที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดเพื่อดำเนินการ²⁰ จึงทำให้กลไกนี้กระตุ้นให้เกิดการออกแบบทางเลือกหรือนโยบายอย่างรอบคอบและเหมาะสมตามไปด้วยเพราะจะต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ให้ชัดเจนนั่นเอง²¹ โดยหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง RIA และข้อเสนอเชิงนโยบายจะพบว่า RIA เป็นเครื่องมือที่ช่วยในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย ไม่ใช่เครื่องมือที่นำมาใช้แทนกระบวนการตัดสินใจ โดยข้อสรุปหรือคำแนะนำที่ได้จากกระบวนการ RIA ไม่จำเป็นต้องมีความชัดเจนว่าจะต้องตัดสินใจทางใด แต่จะต้องมีการนำเสนอข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่จะเกิดจากทางเลือกอันจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย²²

3.2.2 ความสำคัญในฐานะเครื่องมือที่จะช่วยให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกเหนือจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมจะมีประโยชน์ในการช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือกฎหมายมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจดังที่กล่าวไปแล้ว การทำ RIA ยังมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) โดยการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นเป็นเหมือนปรัชญาของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมยุคสมัยปัจจุบันอีกด้วย²³ ดังนั้น ในแง่แนวคิดที่พิจารณาความ

¹⁹ Turnpenny and others (n 2) 195-197; Duncan Russel and Andrew Jordan, 'Gearing-up governance for sustainable development: Patterns of policy appraisal in UK central government' (2007) 50:1 *Journal of Environmental Planning and Management* 1, 2.

²⁰ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union* (OECD Publishing 2019) 70.

²¹ OECD, 'Recommendation' (n 12).

²² Commission of European Communities (n 13) 3.

²³ European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC), 'Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects' (Statement of the EEAC Working Group on Governance 2006) 9.

เชื่อมโยงระหว่าง RIA กับการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ควรนำเสนอในส่วนนี้ด้วยว่าเหตุปัจจัยใดที่ทำให้ทั้งสองเรื่องมีความเกี่ยวเนื่องกัน

เมื่อก้าวถึงแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว มักมีการนำเสนอนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยอ้างถึงคำนิยามในเอกสารรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development (WCED)) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เผยแพร่รายงานที่ชื่อว่า “Our Common Future” หรือรายงานของบรันท์แลนด์ (The Brundtland Commission’s report) ซึ่งจัดทำเพื่อรายงานต่อเลขาธิการขององค์การสหประชาชาติ (Secretary General of the United Nations) ในปี 2530 โดยรายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนเอาไว้ว่า “...การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันในขณะเดียวกันไม่ทำให้ความต้องการของคนรุ่นต่อไปที่จะใช้พัฒนาตนเองเสื่อมถอย...”²⁴

ในปี 2535 ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ นคร ริโอ เดอ จาเนโร ของบราซิล โดยผลสรุปของการประชุมครั้งนี้ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งรวมไปถึงปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งเป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขยายความแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับสากล²⁵ โดยจะพบหลักการที่แสดงให้เห็นร่องรอยของความสัมพันธ์ระหว่างการทำ RIA กับการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น ในหลักการที่ 4 (Principle 4) ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประกาศแนวคิดไว้เพื่อที่จะให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการดำเนินการเพื่อพัฒนา (development process) โดยไม่อาจแยกขาดจากกันได้ซึ่งกระบวนการพัฒนาที่เรียกร้องให้มีการนำแนวคิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเข้าไปพิจารณานั้นอาจเป็นการดำเนินการในระดับกิจกรรม (activity) โครงการ (project) นโยบาย (policy) และรวมไปถึงกระบวนการออกกฎหมายด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดที่เรียกร้องให้มีการพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อม (ซึ่งมีประเด็นทางสังคมเกี่ยวพันอยู่ด้วย) อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ

²⁴ United Nations, ‘Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future’ Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment, para 27.

²⁵ ดูรายละเอียดบทบาทของปฏิญญาริโอในฐานะตราสารที่มีบทบาทต่อการขยายแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจาก Jorge E Viñuales (ed), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Cambridge University Press 2015) 14.

นอกจากนี้ หากพิจารณาปฏิญญาโคเปนเฮเกนว่าด้วยการพัฒนาทางสังคม (Copenhagen Declaration on Social Development 1995)²⁶ ซึ่งเป็นตราสารที่เกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดผู้นำของโลก ด้านการพัฒนาทางสังคมซึ่งจัดโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) (World Summit for Social Development 1995)²⁷ จะพบว่านานาประเทศให้การยอมรับว่าควรมีการสร้างกลไกดำเนินการที่เอื้อให้การพัฒนาทางสังคมเกิดขึ้นได้จริงโดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส (transparent) และมีความรับผิดชอบ (accountable)²⁸ โดยการดำเนินการที่ช่วยให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าวได้จริงนั้นรวมไปถึงการสร้างกลไกทางกฎหมายที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศตลอดจนสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ (international obligation) โดยรวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศ การเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม (rule of law) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม²⁹

ในขณะเดียวกัน ปฏิญญาโคเปนเฮเกนยังให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกดำเนินการของรัฐที่ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคม (civil society) เข้ามามีส่วนร่วมกับการพัฒนาสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา สุขภาพ การแก้ปัญหาความยากจน สิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิต โดยกลไกหนึ่งที่รัฐควรดำเนินการ ได้แก่ การจัดให้มีกรอบดำเนินการทางกฎหมาย นโยบาย ที่เอื้อให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและดำเนินการให้เกิด (implement) และประเมิน (evaluate) ยุทธศาสตร์และแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาทางสังคม³⁰

แม้ว่าปฏิญญาโคเปนเฮเกนว่าด้วยการพัฒนาทางสังคมจะไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการทำ RIA อย่างชัดเจน แต่กลไกหนึ่งที่จะสร้างลักษณะอันพึงประสงค์ข้างต้นได้จริงในกระบวนการออกกฎหมายก็คือการสร้างกลไกการ

²⁶ ปฏิญญาโคเปนเฮเกนว่าด้วยการพัฒนาทางสังคม (Copenhagen Declaration on Social Development 1995) Copenhagen Declaration on Social Development - A/CONF.166/9 Chapter I, Annex I - UN Documents)

²⁷ การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นในเดือนมีนาคม ปี 2538 ณ กรุงโคเปนเฮเกน เมืองหลวงของประเทศเดนมาร์ก โดยมีข้อสรุปหลักเป็นเรื่องการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยประเทศต่าง ๆ ให้คำมั่นว่าจะเอาชนะปัญหาความยากจนรวมทั้งการส่งเสริมให้มีการผนวกเอาประเด็นด้านสังคมให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ดู United Nations, 'World Summit for Social Development 1995' <www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html> เข้าถึงเมื่อ 4 กรกฎาคม 2564.

²⁸ paragraph 26.

²⁹ paragraph 29.

³⁰ paragraph 85.

ประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตรากฎหมายอย่างมีส่วนร่วม และ RIA เป็นเครื่องมือและวิถีทางที่จะช่วยให้เกิดกลไกดังกล่าวได้เอง หรือกล่าวได้ว่า RIA มีส่วนเป็นกลไกที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั่นเอง

ในส่วนที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนกับกลไกการประเมินผลกระทบนั้น อาจพิจารณาได้ว่า โดยลักษณะของกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะต้องประเมินผลกระทบแต่ละด้านประกอบกันก็จะเป็นการประเมินแบบองค์รวมที่เป็นหนทางหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน³¹ นอกจากนี้ เนื่องจากโดยลักษณะพื้นฐานของ RIA ที่เป็นการประเมินผลกระทบต่อหลายภาคส่วนอย่างเป็นกิจจะลักษณะและมีลักษณะเป็นการประเมินแบบบูรณาการ (integrated policy appraisal) ย่อมมีส่วนทำให้มีบุคคลหรือผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาหรือร่วมกันในกระบวนการมากยิ่งขึ้น โดยนัยดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตามไปด้วย³² จึงอาจกล่าวได้ว่า RIA เป็นกลไกสำคัญที่เข้ามาช่วยเติมเต็มความโปร่งใสตรวจสอบได้ของการตัดสินใจของรัฐในระดับนโยบาย นอกเหนือจากการตัดสินใจในระดับโครงการซึ่งปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรองรับอย่างชัดเจน

มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า หากพิจารณาเอกสารที่วางแนวทางและวิธีการทำ RIA ของ EU ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาเอกสารที่มีการเผยแพร่ก่อนปี 2010 มักมีการจำแนกประเภท แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยการจำแนกที่เพิกกล่าวไปนั้นก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงทศวรรษก่อนยังมีแนวคิดการแยกการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกอย่างเป็นเอกเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเอกสารของ EU (รวมทั้งของ OECD) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปจะพบว่าเอกสารที่มีการจัดทำหลังปี 2010 เป็นต้นมาไม่ได้มีการแยกแนวทางวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมออกเป็นเอกเทศอีกต่อไป ซึ่งอาจสะท้อนแนวคิดใหม่ที่ว่าปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องแยกการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจออกจากกัน เพราะในทางที่สุดผลกระทบทั้งสองด้านมักมีความเกี่ยวพันกันอย่าง

³¹ Duncan Russel and John Turnpenny 'The Politics of Sustainable Development in UK Government: What Role for Integrated Policy Appraisal?' (2009) 27 *Environment and Planning C: Politics and Space* 340, 341.

³² *ibid.*

ที่ว่าการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมถือเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นก็เนื่องจาก หากพิจารณาหลักการที่ 10 และหลักการที่ 4 ของปฏิญญาริโอประกอบกันจะพบข้อความสำคัญเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมสาธารณะ สรุปใจความได้ว่ารัฐมีหน้าที่จัดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมสาธารณะ (participation of all concerned citizens) ในทุกระดับในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในแง่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (access to information) และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน (participation in decision-making process)

แน่นแฟ้น³³ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติของการวิเคราะห์ผลกระทบในการทำ RIA นั้น จะเป็นการวิเคราะห์ข้อเสนอทางกฎหมายรายฉบับ ซึ่งโดยสภาพย่อมไม่อาจจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมแต่เพียงด้านเดียวได้ หากแต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมรวมถึงผลกระทบหรือคำนึงถึงข้อพิจารณาด้านอื่น ๆ ไปในขณะเดียวกันด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว จึงไม่ได้มีการจัดทำแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบแบบแยกส่วนอีก

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรอบการศึกษาหลักของรายงานการศึกษานี้มุ่งพิจารณาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นหลัก ดังนั้น ในบทนี้จะพยายามนำเสนอแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบที่เน้นกล่าวถึงในมิติด้านสังคมให้มากที่สุดควบคู่ไปกับการนำเสนอบทเรียนและแนวทางดำเนินการตามหลักสากลที่เป็นปัจจุบันให้มากที่สุด

3.3 ขั้นตอนหลักของการประเมินผลกระทบ

ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวทางและวิธีการประเมินผลกระทบทางสังคมในรายละเอียด ควรทำความเข้าใจก่อนว่าในภาพรวมของการทำ RIA นั้น มีขั้นตอนใดที่เกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งการทำความเข้าใจภาพรวมของการทำ RIA ย่อมช่วยให้เกิดความชัดเจนในเบื้องต้นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของกลไกการทำ RIA ทั้งหมด ในที่นี้จะนำเสนอแนวทางการทำ RIA ของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ซึ่งวางหลักเกณฑ์เพื่อจัดทำกฎหมายและนโยบายของ EU เอง³⁴ โดยจะยึดแกนกลางของการนำเสนอจากเอกสารที่ชื่อว่า “Better Regulation Guidelines 2017”³⁵ ซึ่งเป็นเอกสารที่มีความเป็นปัจจุบันทันสมัยมากที่สุดและมีกลอง

³³ เช่นเดียวกับที่จะเห็นแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของประเทศต่าง ๆ ในบทต่อไปซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือในปัจจุบันแทบจะไม่มีแยกตัวอย่างแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกจากด้านเศรษฐกิจอีกต่อไป ซึ่งเหตุผลหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากฐานคิดของการทำ RIA ที่พยายามจะให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบออกมาเป็นตัวเลขให้มากที่สุดทำให้ในท้ายที่สุดมีความจำเป็นต้องนำหลักการวิเคราะห์ที่นิยมใช้ในทางเศรษฐกิจ เช่น การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis และ cost-effectiveness analysis เป็นต้น มาใช้ในการวิเคราะห์ด้านสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่งผลให้ในแง่วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งสองด้านไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

³⁴ คณะกรรมาธิการยุโรปถือเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป (executive of European Union) ยุโรปโดยมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอกฎหมายและมาตรการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้รัฐสภาแห่งยุโรปพิจารณา ดังนั้นบรรดาเอกสารและคำแนะนำที่ออกมาในนามของคณะกรรมาธิการยุโรปจึงมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางการใช้กฎหมายและนโยบายของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปรายละเอียดดู OECD (n 20) 124.

³⁵ เอกสารดังกล่าวมีรายละเอียดเทคนิคการดำเนินการที่จะยึดโดยมีการจัดทำเอกสารแนบท้าย (กล่องเครื่องมือ) ที่เรียกว่า Better Regulation Toolbox ถึง 63 กล่องเครื่องมือ และในรายงานการศึกษานี้จะนำเสนอสาระสำคัญของกล่องเครื่องมือบางกล่องที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม รายละเอียดเพิ่มเติม ดู European Commission, ‘Better

เครื่องมือ (toolbox) ที่มาอธิบายขยายรายละเอียดการดำเนินการมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็จะนำเสนอแนวทางตามคำแนะนำของกลุ่มประเทศ OECD ประกอบด้วย เนื่องจากทั้งสองกลุ่มประเทศเป็นเสมือนตัวแทนขององค์กรเหนือรัฐ (supra-national organizations) ที่วางหลักการเรื่องการทำให้เป็นมาตรฐานและมีการแก้ไขปรับปรุงการทำ RIA อยู่ตลอดเวลา การทำความเข้าใจแนวทางดำเนินการของทั้งสองกลุ่มประเทศย่อมเป็นตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติที่ดี (best practice) ในด้านการทำ RIA ที่ดีและทันสมัย

3.3.1 แนวทางของ EU Commission

หากพิจารณาจากแนวทางที่ปรากฏใน EU Better Regulation Guidelines 2017 จะพบหลักการสำคัญที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาว่าจะต้องทำ RIA ภายใต้กรอบของ EU หรือไม่ โดยหลักการเบื้องต้นคือ “จะต้องมีการประเมินผลกระทบ (impact assessment) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการใด ๆ (initiatives) ซึ่งรวมถึงทั้งข้อเสนอทางกฎหมายและทางนโยบาย มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ (significant) ด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม หรือสังคม” โดยการดำเนินการใด ๆ อาจอยู่ในรูปของข้อเสนอทางกฎหมายหรือบรรดาการดำเนินการอย่างอื่นที่ไม่มีผลทางกฎหมาย (legislative and non-legislative initiatives) ก็ได้ โดยเอกลักษณ์เฉพาะของการทำ RIA ภายใต้กรอบของ EU คือการทำ RIA จะต้องคำนึงถึงหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis)³⁶ ด้วยเสมอ³⁷ โดยขั้นตอนและสาระสำคัญของ RIA ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นหลักการที่ใช้สำหรับการออกกฎหมายและจัดทำนโยบายของ EU เอง โดยอาจแบ่งกรอบการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ ขั้นตอนการดำเนินการในภาพรวมและองค์ประกอบเชิงเนื้อหา (substantive elements) ของ RIA

Regulation Toolbox’ <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en> เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564.

³⁶ European Commission, ‘Better Regulation Guidelines’ Brussels, (Commission Staff Working Document, SWD (2017) 350) 15.

³⁷ สาระสำคัญของหลักดังกล่าวจะนำเสนอในหัวข้อ 3.3.1.3 หลังจากกล่าวถึงขั้นตอนการทำ RIA ในภาพรวม

3.3.1.1 ขั้นตอนดำเนินการในภาพรวม

เนื่องจากแนวทางในการพิจารณาว่าข้อเสนอกฎหมายใดจะต้องมีการทำ RIA หรือไม่นั้นจะพิจารณาจากระดับหรือความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้เป็นหลัก³⁸ ดังนั้น ในตอนต้นของการทำ RIA จะเป็นการถกกันกรองว่าข้อเสนอกฎหมายใดควรต้องทำ RIA โดยผู้อำนวยการ (Directorate-Generals-DGs) ที่ดูแลนโยบายแต่ละด้านของ European Commission (policy department) เป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการ³⁹ โดยหากได้ข้อสรุปว่าจะต้องทำ RIA แล้ว กระบวนการที่ตามมาอาจจัดจำแนกตามลำดับได้ ดังนี้⁴⁰

1. นำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นในรูปแบบของการนำเสนอการประเมินผลกระทบเบื้องต้น (inception impact assessment) โดยการประเมินผลกระทบเบื้องต้นนั้นควรประกอบด้วยสภาพปัญหาและทางเลือกในทางนโยบายที่จะใช้กับการจัดการปัญหา รวมทั้งนำเสนอภาพรวมของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนเพื่อประกอบการนำเสนอข้อเสนอทางกฎหมาย การประเมินผลกระทบและการปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้เสีย
2. นำการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย
3. กำหนดผู้รับผิดชอบในการทำ RIA เติมรูปแบบในรูปแบบคณะกรรมการและจัดทำรายงาน RIA (ผู้รับผิดชอบหลักได้แก่ฝ่ายบริหารของ European Commission เอง โดยมีเลขาธิการประสานคณะกรรมการธิการ (Secretariat-General) เป็นผู้ตั้ง)
4. ผู้มีส่วนได้เสียให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบเบื้องต้น เช่น ความเห็นเกี่ยวกับปัญหา ทางเลือกทางนโยบายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ซึ่งผู้จัดทำ RIA จะต้องนำไปพิจารณาประกอบสำหรับทำ RIA
5. ผู้จัดทำ RIA ทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย
6. จัดทำรายงาน RIA

³⁸ กรณีของ EU จะมีความแตกต่างจากระบบการทำ RIA ของประเทศไทยในปัจจุบันที่กำหนดให้ต้องมีการทำ RIA ประกอบการเสนอร่างกฎหมาย (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ทุกฉบับ ในขณะที่ระบบของ EU จะมีการกำหนดเงื่อนไขให้ทำ RIA กับร่างกฎหมายบางฉบับที่เข้าเงื่อนไขให้ต้องทำ RIA เท่านั้น ซึ่งรายละเอียดจะได้เห็นชัดเจนในส่วนถัด ๆ ไป

³⁹ รายละเอียดการจัดวางโครงสร้างองค์กรของ European Commission ดู European Commission, 'How the Commission is organised' <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised_en> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

⁴⁰ European Commission, 'Better Regulation Guidelines' (n 36) 15-16.

7. นำเสนอรายงานให้คณะกรรมการกลั่นกรองรายงาน (Regulatory Scrutiny Board: RSB) พิจารณารายงานและให้ความเห็น โดย RSB อาจพิจารณาคุณภาพของรายงาน รวมทั้งความเห็นที่มีการกล่าวถึงในรายงาน
8. ผู้จัดทำ RIA แก้ไขปรับปรุงรายงานตามคำแนะนำของ RSB หรือหากได้รับความเห็นในเชิงยอมรับรายงาน (positive opinion) ดำเนินการขั้นตอนต่อไป
9. เมื่อรายงานได้รับความเห็นเป็นที่เรียบร้อย นำเสนอรายงานพร้อมกับร่างกฎหมายหรือนโยบาย เพื่อจัดรับฟังความคิดเห็นตามกระบวนการขั้นตอนเสนอกฎหมายต่อไป โดยให้มีบทสรุป (executive summary) ของรายงาน 2 หน้า แนบไปพร้อมกับร่างกฎหมายด้วย

3.3.1.2 องค์ประกอบเชิงเนื้อหา (substantive elements) ของ RIA

การทำ RIA เป็นการวิเคราะห์ในขั้นตอนก่อนการเสนอกฎหมายหรือนโยบาย ซึ่งหลักการที่ควรดำเนินการคือต้องเริ่มทำ RIA ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในขั้นการร่างข้อเสนอกฎหมายหรือนโยบาย โดยสาระสำคัญที่ควรกำหนดเป็นประเด็นสำหรับทำ RIA อาจทำในรูปของการกำหนดคำถาม 7 ข้อ⁴¹ ได้แก่ คำถามในแผนภาพต่อไปนี้

ภาพ 5 คำถาม 7 ข้อสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทาง EU



⁴¹ ibid 17.

หากพิจารณาคำถาม 7 ข้อนี้ จะพบว่าการหาคำตอบในข้อที่ 5 และ 6 เป็นคำตอบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งจะได้กล่าวถึงการดำเนินการในรายละเอียดอีกครั้งในหัวข้อ 3.4.1

3.3.1.3 สาระสำคัญของหลักการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างได้สัดส่วน

ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นของหัวข้อ 3.3.1 แล้วว่า เอกลักษณ์สำคัญของการวิเคราะห์ RIA ตามแนวทางดำเนินการของ European Commission คือการกำหนดให้ทำ RIA โดยพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน (proportionate principle) ซึ่ง EU ได้กำหนดเอกสารกล่องเครื่องมือ (toolbox) ประกอบการพิจารณา Better Regulation Guidelines โดยนำเสนอสาระสำคัญและแนวทางการวิเคราะห์บนฐานของหลักดังกล่าว จึงควรนำมากล่าวให้เห็นสาระสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบโดยอาศัยหลักนี้พอสังเขป⁴²

หลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วนกำหนดให้ขอบเขต (scope) และความลึก (depth) ของการวิเคราะห์จะต้องได้สัดส่วนและสอดคล้องกับระดับความสำคัญและประเภทของข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายที่จะทำการวิเคราะห์ รวมทั้งสอดคล้องกับระดับความสำคัญของผลกระทบด้วย โดยการคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนนี้ต้องดำเนินการตลอดทุกขั้นตอนของการทำ RIA

สำหรับการพิจารณาขอบเขตและความลึกของการวิเคราะห์นั้นอาจคำนึงจากปัจจัยด้านทรัพยากรและเวลาที่ใช้ทั้งกระบวนการทำ RIA ความพยายามที่ต้องลงมือลงแรงในการหาคำตอบสำหรับคำถามหลัก (7 ข้อ) เช่น จะต้องใช้ความพยายามและทรัพยากรมากน้อยเพียงใดในการตรวจสอบปัญหาและวิเคราะห์ทางเลือก เป็นต้น รวมทั้งอาจพิจารณาว่าจะต้องวิเคราะห์ในขั้นตอนดำเนินการต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการส่วนนโยบาย (Directorate-Generals) ของ European Commission แต่ละด้านร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาระดับของการวิเคราะห์ โดยการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วนอาจต้องทำซ้ำ ๆ ในหลายขั้นตอนของการทำ RIA โดยตัวอย่างปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาขอบเขตและความลึกของการวิเคราะห์ออกเป็น ข้อพิจารณาทั่วไปและข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของเครื่องมือ (nature of policy instrument) ดังปรากฏในตารางสรุปนี้

ข้อพิจารณาทั่วไป	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของเครื่องมือ
<ul style="list-style-type: none">● ความสำคัญในด้านการเมืองของข้อเสนอกฎหมายและนโยบายที่อยู่ภายใต้การพิจารณา (political importance of initiative under consideration)	กรณีของของเสนอทางกฎหมาย ควรให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ เช่น

⁴² รายละเอียดดู European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 34) 77-80.

ข้อพิจารณาทั่วไป	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของเครื่องมือ
<ul style="list-style-type: none"> ● ความพร้อมและพัฒนาการของนโยบายเรื่องนั้น (stage of policy development) ● ความรุนแรงและความซับซ้อนของปัญหาที่จะต้องแก้ไข (magnitude and complexity of problem being addressed) ● นัยสำคัญของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิด (จากการใช้ทางเลือกทางนโยบาย) (significance of expected impacts) ● ความเสี่ยงต่อผลที่ไม่อาจคาดหมายได้ (risk of negative unexpected consequences) 	<ul style="list-style-type: none"> ● การอธิบายรายละเอียดของปัญหา ความท้าทายและเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่ปัญหาและความท้าทายนั้นจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ● การวิเคราะห์รายละเอียดเสริมว่าเหตุใดจึงต้องมีการดำเนินการเรื่องนั้นโดย EU ● การอธิบายวัตถุประสงค์โดยทั่วไปและวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะของข้อเสนอกฎหมาย ● การระบุทางเลือกและอธิบายข้อจำกัดของทางเลือก รวมทั้งความแตกต่างของระดับการนำทางเลือกไปดำเนินการ ระดับของความต้องการทางเลือก การมีลำดับความสำคัญของทางเลือก ● หากผลกระทบด้านใดมีความสำคัญมากที่สุด ควรวิเคราะห์ผลกระทบด้านนั้นให้ละเอียดและควรใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ● ระบุผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน รวมทั้งระบุต้นทุนและผลประโยชน์ในการออกมาตรการควบคุม

ในการศึกษาในบทต่อไปจะเห็นว่าหลายประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากระบบกฎหมาย EU ได้นำเอาหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วนไปบัญญัติไว้ให้เป็นข้อคำนึงสำคัญในการทำ RIA ซึ่งน่าคิดเช่นกันว่าการทำ RIA ในประเทศไทยก็ควรมีการพิจารณาข้อพิจารณาส่วนนี้ด้วยเช่นกันหรือไม่ เพราะในท้ายที่สุดหลักการนี้ช่วยให้การใช้ทรัพยากรที่ลงทุนไปในการทำ RIA ของร่างกฎหมายแต่ละฉบับก็ควรสัมพันธ์อย่างได้สัดส่วนกับความสำคัญและผลกระทบที่จะเกิดในทางนโยบาย กฎหมายและด้านอื่น ๆ จากร่างกฎหมายฉบับนั้น โดยหากปราศจากเสียซึ่งหลักการนี้อาจทำให้ไม่มีคำตอบอย่างชัดเจนว่ารายงาน RIA ในร่างกฎหมายฉบับใดมีรายละเอียดน้อยหรือมากไปประเด็นนี้จะได้กล่าวถึงอีกครั้งในส่วนวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทยจากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศในบทที่ 5

3.3.2 แนวทางของกลุ่มประเทศ OECD

ในรายงานเรื่อง Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy (2020) ได้มีการเสนอแนะแนวทางการทำ RIA โดยจำแนกขั้นตอนการประเมินออกเป็น 8 ขั้นตอนหลัก ประกอบด้วย⁴³

ขั้นตอนที่ 1 การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (consultations and stakeholder engagement) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปิดรับข้อมูลจากบรรดาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดปัญหา (problem definition) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการประเมินลักษณะ (nature) และระดับ (extent) ของปัญหาที่จะต้องมีการใช้ข้อเสนอทางนโยบายนั้นดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์ (objective) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและเป้าหมายของข้อเสนอเชิงนโยบาย

ขั้นตอนที่ 4 การอธิบายข้อเสนอเชิงนโยบาย (description of regulatory proposal) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการอธิบายกฎหมายหรือนโยบายที่ใช้บังคับอยู่ ร่างข้อเสนอใหม่ ระเบียบองค์กรและหน่วยงานทางปกครอง (administrative body and institution) ที่รับผิดชอบร่างข้อเสนอทางนโยบายนั้นและทำหน้าที่ดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย โดยมีการระบุมูลค่าการบังคับการ (enforcement regime) และยุทธศาสตร์ที่จะใช้เพื่อสร้างหลักประกันการปฏิบัติตาม

ขั้นตอนที่ 5 การระบุทางเลือก (identification of alternatives) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการแจกแจงทางเลือกดำเนินการแก้ปัญหา ทั้งทางเลือกที่เป็นการวางมาตรการควบคุมแบบบังคับและแบบไม่บังคับ (non-regulatory approach) ที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาที่มีการระบุ (ในขั้นตอนที่ 2)

ขั้นตอนที่ 6 การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน (analysis of benefit and costs) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการระบุผลประโยชน์และต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดจากทางเลือกทั้งหลายที่มีการกำหนดในขั้นตอนที่ 5

⁴³ OECD, *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (OECD Publishing 2020) 16.

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดทางเลือกที่เลือกดำเนินการ (identification of preferred solution) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการอธิบายเหตุผลสนับสนุนว่าทางเลือกที่เลือกดำเนินการ (ร่างกฎหมายหรือนโยบาย) มีความเหมาะสมจำเป็นกว่าทางเลือกอื่น ๆ ที่พิจารณาหรือไม่ อย่างไร

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดกรอบดำเนินการเพื่อติดตามและประเมินผล (setting out monitoring and evaluation framework) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการอธิบายมาตรการทางนโยบายหรือกฎหมายที่เลือกนั้นจะได้รับการประเมินประสิทธิภาพอย่างไร รวมทั้งมีการนำเสนอข้อมูลจำเป็นที่อาจจะต้องใช้ในขั้นตอนนี้

มีข้อสังเกตว่ากระบวนการทำ RIA ที่ได้กล่าวไปนั้นอาจมีการทำซ้ำหรือย้อนกลับไปทำใหม่ได้หากมีข้อมูลที่ได้จากการทำในขั้นตอนหลังอันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการในขั้นตอนก่อนหน้า ก็อาจจะมีการดำเนินการในขั้นตอนก่อนใหม่ได้⁴⁴ นอกจากนี้จะเห็นว่าขั้นตอนที่มีการแนะนำดังกล่าวนั้นไม่มีการกำหนดชัดเจนว่าการประเมินผลกระทบทางสังคมจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด แต่อาจอนุมานได้ว่าผลกระทบ (impact) คือผลประโยชน์ (benefits) และต้นทุน (costs) ที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอทางกฎหมายหรือนโยบาย ดังนั้น อาจอนุมานได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการขั้นตอนที่ 6

3.4 แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม

เมื่อพิจารณาภาพรวมของกระบวนการทำ RIA ตามที่กล่าวไปในหัวข้อก่อนซึ่งเป็นการนำเสนอ RIA ทั้งกระบวนการแล้ว ในหัวข้อนี้จะนำเสนอแนวทางการประเมินผลกระทบที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำ RIA ซึ่งหากพิจารณาจากแนวทางดำเนินการของ EU Commission และ OECD แล้วจะพบว่าไม่ได้มีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นการเฉพาะเจาะจง หากแต่กล่าวถึงแนวทางการวิเคราะห์ในลักษณะรวม ๆ กันไป แต่ก็สามารถนำมาอธิบายในฐานะแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมได้เช่นกัน โดยมีรายละเอียดการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.4.1 แนวทางของ EU Commission

ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.3.1.2 ว่า EU Better Regulation Guidelines ได้กำหนดคำถามหลักที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำ RIA 7 ข้อ ซึ่งจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการจัดทำ RIA โดยข้อ 5 และข้อ 6 เป็นคำถามที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมที่เป็นประเด็นหลักของรายงาน

⁴⁴ ibid.

การศึกษานี้ โดยคำถามทั้งสองข้อ ได้แก่ คำถามแรก ทางเลือกที่มีการระบุจะส่งผลกระทบต่อด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้างและใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบบ้าง และคำถามที่สอง จะมีการเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งใน 2 หัวข้อถัดจากนี้ไปจะกล่าวถึงรายละเอียดแนวทางและวิธีการที่อยู่ในคำถามทั้งสองข้อดังกล่าว โดยคำถามที่ 5 (คำถามแรกที่จะพิจารณา) เป็นเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือก และข้อที่ 6 (คำถามที่สองที่จะพิจารณา) เป็นเรื่องการเปรียบเทียบผลกระทบทางเลือก ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ทั้งสองคำถามจะเป็นคำตอบสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมที่มีการดำเนินการในปัจจุบันของ EU

3.4.1.1 การวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือก (คำถามข้อที่ 5)

แม้ว่า EU Better Regulation Guidelines 2017⁴⁵ จะไม่ได้เจาะจงกล่าวถึงการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเนื่องจากแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบแต่ละด้านนั้นสามารถใช้ร่วมกันได้ ดังนั้นในส่วนของคำถามข้อ 5 ซึ่งเป็นประเด็นการพิจารณาผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากทางเลือกที่จะมีการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสังคมโดยตรง จึงจะนำมากล่าวให้เห็นข้อพิจารณาบางประการที่สำคัญ ดังสรุปได้ ดังนี้⁴⁶

สำหรับการประเมินผลกระทบแต่ละด้านนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ผู้จัดทำนโยบายทราบว่าทางเลือกทั้งหลายสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงต้นทุน ผลประโยชน์ ผลกระทบที่อาจเกิดต่อผู้มีส่วนได้เสียและเพื่อให้ทราบว่ามีความเสี่ยงที่อาจเกิดโดยไม่ตั้งใจ (risk of unintended consequences) หรือไม่อย่างไร

เพื่อให้ได้ทางเลือกทางนโยบายที่สะท้อนให้เห็นต้นทุนและผลประโยชน์ การทำ RIA จะต้องประเมินข้อดีและข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเลือกเมื่อเทียบกับสภาพการณ์เรื่องนั้นในปัจจุบัน โดยอาจเป็นการดำเนินการอย่างซ้ำ ๆ โดยประมวลผลกระทบโดยรวมที่เป็นไปได้ จากนั้นก็จะเป็นการวิเคราะห์เจาะลึกเพื่อประเมินผลกระทบที่สำคัญให้ละเอียดมากขึ้น (in-dept analysis) อย่างไรก็ตาม หากมีข้อมูลประกอบการวิเคราะห์เพิ่มเติมก็ต้องพร้อมที่จะย้อนกลับไปดำเนินการวิเคราะห์ทางเลือกที่ได้เลือกไว้อีกครั้ง โดยควรมีการใช้คำแนะนำหรือองค์ความรู้ที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกด้วย โดยมีข้อพิจารณาย่อยเสริม ดังนี้

⁴⁵ European Commission, 'Better Regulation Guidelines' (n 36).

⁴⁶ ibid 23-28.

ขั้นตอนที่ 1 การระบุผลกระทบที่น่าจะเกิดจากทางเลือกต่าง ๆ

การวิเคราะห์ผลกระทบควรระบุให้ชัดเจนว่าทางเลือกเหล่านั้นจะสามารถแก้ปัญหา (อันเป็นที่มาของการเสนอทางเลือก) และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างไร โดยมีความจำเป็นต้องระบุว่าข้อเสนอทางนโยบายแต่ละทางเลือกจะสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบอย่างไร โดยมีตัวอย่างคำถามสำคัญที่อาจตั้งเพื่อทำการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- บุคคลใดมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายที่จะกำหนดขึ้น บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจใช้บังคับกฎหมาย และบุคคลใดจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ทางการเงิน
- การกระทำหรือมาตรการใดจะมีผลให้บุคคลต้องปฏิบัติเรื่องใด
- บรรดามาตรการทั้งหลายมีสามารถนำไปปฏิบัติได้ในทางความเป็นจริงหรือไม่ โดยพิจารณาจากคำถามย่อย เช่น สภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดขึ้นจะทำให้เกิดต้นทุนที่สูงเกินไปและเป็นอุปสรรคทางธุรกิจหรือไม่ เป็นต้น
- ทางเลือกนี้จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเสนอใช้มาตรการหรือไม่

ในขั้นตอนการการระบุผลกระทบที่น่าจะเกิดจากทางเลือกต่าง ๆ นี้ ควรมีการพิจารณาบรรดาผลกระทบทุกด้านที่สำคัญโดยยังไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบนั้นโดยละเอียดได้หรือไม่ เพราะหากไม่มีการพิจารณาและประเมินผลกระทบหลักเหล่านั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อการเปรียบเทียบทางเลือกในภาพรวมและอาจทำให้ข้อเสนอดังกล่าวมีจุดอ่อนที่อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ในภายหลังได้ นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental right) ด้วยหากมีความเกี่ยวข้อง

ในขณะเดียวกัน หากมีผลกระทบทางอ้อม (indirect impact) เกิดขึ้นก็ควรมีการประเมินผลกระทบประเภทนี้ด้วย ซึ่งอาจเป็นผลกระทบด้านบวกหรือด้านลบที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญจากการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของข้อเสนอทางนโยบาย เช่น ต้นทุนสะสม (accumulated costs) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องแบกรับ หรือความกดดันที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายนั้น รวมทั้งผลกระทบเชิงบวกที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจและมีผู้ได้รับประโยชน์จากผลกระทบเชิงบวกนั้น (positive spill-over)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการระบุผลกระทบของทางเลือกนั้น ควรระบุทั้งผลกระทบทั้งด้านดีและร้าย เช่น ต้นทุนหรือผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมทั้งควรพิจารณาด้วยว่าการใช้ข้อเสนอเชิงนโยบายอาจ

เป็นผลดีต่อฝ่ายหนึ่งแต่อาจเกิดผลร้ายต่ออีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงควรระบุด้วยว่าฝ่ายใดที่จะได้หรือเสียผลประโยชน์

ในช่วงสุดท้ายของการวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้ ควรดำเนินการแจกแจงหรือสรุปบรรดาผลกระทบทางลบและทางบวกโดยแสดงระดับ ความเป็นไปได้และบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบให้ชัดเจน โดยอาจระบุและสรุปการแจกแจงผลกระทบในลักษณะต่อไปนี้ก็ได้

- ลักษณะของผลกระทบในภาพรวม เช่น ในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม
- ลักษณะของผลกระทบเฉพาะด้านในรายละเอียด เช่น ในด้านการเพิ่มหรือลดของต้นทุนการปฏิบัติตาม อาจระบุว่าใครเป็นผู้แบกรับต้นทุนดังกล่าว (ภาคเอกชน ธุรกิจ หรือประชาชน) และมีองค์ประกอบที่เป็นต้นทุนย่อย เช่น ภาระในการปฏิบัติตามหน้าที่ และต้นทุนด้านแรงงานและอุปกรณ์ที่จะเพิ่มเข้ามา หรือไม่ รวมทั้งมีต้นทุนการจัดการและบังคับการโดยหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นกับหน่วยงานใดหรือไม่ จะส่งผลดีหรือผลเสียต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของระบบตลาด (market efficiency) การแข่งขัน นวัตกรรม ผลกระทบต่อสุขภาพ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระดับของการศึกษาและฝึกอบรม สิทธิขั้นพื้นฐาน การจ้างงาน ด้านทักษะและด้านการคำนึงถึงทุกคนในสังคมและความยากจนหรือไม่
- ความสัมพันธ์กับมาตรการหลักที่มีการดำเนินการในเรื่องนั้นอยู่แล้ว เช่น ผลกระทบโดยตรงต่อมาตรการที่มีการดำเนินการอยู่ก่อนแล้วอันเป็นผลจากการดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบาย ผลกระทบทางอ้อม หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นในทอดที่สองอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม (behavioral change) จากผลกระทบทางตรงและส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นซึ่งถือเป็นผลกระทบที่สำคัญในทำนองเดียวกับผลกระทบโดยตรง
- ฝ่าย กลุ่มหรือพื้นที่ซึ่งจะได้รับผลกระทบ เช่น ภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) พลเมือง ผู้ใช้แรงงาน ผู้เรียน ผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐ ประเทศอื่น ๆ หรือดินแดนอื่น
- ความถี่และความแน่นอนของผลกระทบ เช่น เป็นผลกระทบระยะยาวหรือระยะสั้น เกิดครั้งเดียวหรือเกิดซ้ำ และมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด

มีข้อสังเกตว่าการประเมินผลกระทบหนึ่ง ๆ อาจไม่จำเป็นต้องประเมินโดยพิจารณาข้อพิจารณาข้างต้นทั้งหมดโดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับข้อเสนอเชิงนโยบายแต่ละเรื่อง แต่จุดที่สำคัญคือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเผยแพร่ควรต้องมีความโปร่งใสในการอธิบายการกำหนดทางเลือกที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบ (methodological choice)

นอกจากข้อพิจารณาที่ได้กล่าวไปแล้ว ใน Better Regulation Toolbox ได้กำหนดตัวอย่างคำถามเกี่ยวกับผลกระทบด้านสังคมเอาไว้และควรนำมากล่าวเพื่อให้เห็นตัวอย่างและแนวทางการกำหนดคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งภาพรวมผลกระทบทั้งหมด โดยอาจสรุปในรูปของตารางได้ดังนี้⁴⁷

ประเภทของผลกระทบ	คำถามที่สำคัญ (key questions)
ด้านการจ้างงานและตลาดแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะช่วยให้เกิดการสร้างงานหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อมให้สูญเสียการจ้างงานหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่ออาชีพใดอาชีพหรือ กลุ่มคนงานหรือผู้ที่ทำงานเองโดยไม่มีการจ้างงาน (self-employed) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อคนบางช่วงอยู่หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อความต้องการแรงงาน (demand for labor) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อกลไกการทำงานของตลาดแรงงาน (labor market) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อการแยกภารกิจส่วนตัว ครอบครัวและการทำงานหรือไม่
ด้านมาตรฐาน (standard) และสิทธิ (right) ที่เกี่ยวข้อง กับคุณภาพของงาน (job quality)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงของแรงงานหรือคนที่กำลังหางานต่อการฝึกงานหรือฝึกวิชาชีพหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทำงานหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสิทธิและหน้าที่ที่มีในปัจจุบันของคนทำงาน โดยเฉพาะบรรดาที่เกี่ยวกับข้อมูลและการรักษาหรือเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลเรื่องต่างๆ จากที่เกี่ยวกับการเลิกจ้าง (dismissal) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสิทธิและหน้าที่ที่มีในปัจจุบันของลูกจ้างหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะอำนวยความสะดวก (facilitate) หรือสร้างข้อจำกัด (restrict) การปรับเปลี่ยนต่อความเปลี่ยนแปลงและการใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยีในสถานที่ทำงานหรือไม่
ด้านการคำนึงถึงทุกคนในสังคม (social inclusion) และการคุ้มครองกลุ่มคนบางประเภท	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลต่อการเข้าถึงตลาดแรงงานหรือการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่หรือออกจากตลาดแรงงานใดหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อโดยตรงหรือโดยอ้อมให้เกิดความเสมอภาคหรือความไม่เสมอภาคหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลต่อการเข้าถึงสินค้าหรือบริการใดหรือไม่

⁴⁷ European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 34) 129-130.

ประเภทของผลกระทบ	คำถามที่สำคัญ (key questions)
	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะสร้างความกระจ่างชัดต่อสาธารณะในประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลต่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่มมากกว่าคนทั่ว ๆ ไปหรือไม่ เช่น กลุ่มเปราะบาง ผู้ที่ต้องประสบกับภาวะยากจน เด็ก สตรีและคนชรา คนพิการ คนว่างงาน หรือกลุ่มชาติพันธุ์
ด้านความเท่าเทียมทางเพศ การได้รับการปฏิบัติหรือได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและโอกาสที่เท่าเทียมต่อทุกคนหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อความแตกต่างระหว่างหญิงกับชายหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างหญิงกับชายหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติของกลุ่มหรือบุคคลโดยเหตุผลเรื่องเพศ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ ความพิการ อายุรสนิยมทางเพศ หรือทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในทางอ้อมหรือไม่
ด้านปัจเจกบุคคล เอกชน ชีวิตครอบครัวและข้อมูลส่วนบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะก่อให้เกิดเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติมต่อบุคคลหรือเพิ่มความซับซ้อนของเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลหรือส่งผลกระทบต่อครอบครัวและการเดินทางหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อชีวิตครอบครัวหรือการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในทางเศรษฐกิจหรือในทางสังคมหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของเด็กหรือไม่ ● ทางเลือกนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลหรือเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลหรือไม่
ด้านการบริหารจัดการ (governance) การมีส่วนร่วม การบริหารงานที่ดี การเข้าถึงความยุติธรรมและสื่อมวลชน	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อพิพาทกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารจัดการ หรือไม่ ● บรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันโดยพิจารณาถึงความแตกต่างของพวกเขาทั้งหลายหรือไม่แล้วทางเลือกนี้จะกระทบต่อความแตกต่างในทางวัฒนธรรมหรือภาษาหรือไม่ ● กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการดำเนินการหรือไม่ เช่น ทางเลือกดังกล่าวกระทบต่อสิทธิในการต่อรองแบบกลุ่ม (collective bargaining) หรือสิทธิที่จะดำเนินมาตรการแบบกลุ่ม (collective action) หรือไม่ ● การดำเนินมาตรการบางประการในทางเลือกจะส่งผลกระทบต่อสถาบันทางสังคมในเรื่องต่างๆเช่นเกี่ยวกับความรับผิดชอบหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนและความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐหรือไม่

ประเภทของผลกระทบ	คำถามที่สำคัญ (key questions)
	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านความปลอดภัย (security interest) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในด้านความปลอดภัย สิทธิที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม และสิทธิในการให้การต่อสู้คดีหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของเหยื่อจากการดำเนินคดีอาญาหรือต่อพยานในคดีอาญาหรือไม่
ด้านการเข้าถึงและผลกระทบต่อระบบการคุ้มครองทางสังคม สุขภาพและระบบการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อให้บริการต่าง ๆ เมื่อพิจารณาจากคุณภาพและการเข้าถึงของบุคคลต่าง ๆ หรือไม่ ● ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อการศึกษาและการเคลื่อนย้ายแรงงานหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อให้บริการข้ามดินแดนหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อเข้าถึงด้านการเงิน ด้านองค์กรด้านสังคมหรือด้านการให้บริการทางสุขภาพหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในทางวิชาการต่อมหาวิทยาลัยหรือเสรีภาพในการบริหารงานเองหรือไม่
ด้านวัฒนธรรม	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมหรือไม่ ● ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการแสดงออกทางวัฒนธรรมหรือการเข้าถึงทรัพยากรทางวัฒนธรรมหรือไม่
ด้านผลกระทบต่อประเทศอื่นนอกกลุ่ม EU	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้มีผลกระทบในทางสังคมต่อประเทศกำลังพัฒนาหรือต่อประเทศอื่นหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีในทางระหว่างประเทศหรือไม่

ขั้นตอนที่ 2 การระบุผลกระทบที่น่าจะเกิดจากทางเลือกต่าง ๆ (select significant impacts)

นอกเหนือจากการระบุผลกระทบที่น่าจะเกิดจากทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปในขั้นตอนที่ 1 แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเลือกผลกระทบที่สำคัญเพื่อทำการวิเคราะห์ผลกระทบประเภทนี้ให้ลึกในรายละเอียด โดยอย่างน้อยควรพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เช่น ระดับหรือขนาดของผลกระทบในภาพรวม ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบธุรกิจประเภท SMEs หุ้นส่วนทางการค้า (trading partner) ภาคเศรษฐกิจ (economic sectors) ผู้บริโภค ผู้เรียน ผู้ใช้แรงงาน หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น โดยการวิเคราะห์ผลกระทบควรดำเนินการโดยเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบันของประเด็นหรือข้อมูลที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น และการเลือกว่าผลกระทบใดเป็นผลกระทบที่สำคัญนั้นควรพิจารณาจากหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate

analysis) ซึ่งเรียกร้องให้มีการใช้เครื่องมือและทรัพยากรสำหรับทำ RIA อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกับระดับหรือขนาดของผลกระทบแต่ละเรื่องที่ต้องพิจารณา⁴⁸ โดยทางเลือกที่จะพิจารณาจะต้องคำนึงถึงความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เชี่ยวชาญด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลกระทบที่ส่งผลกระทบมากที่สุด (assess most significant impacts)

โดยหลักการแล้ว ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทุกผลกระทบ โดยหากเป็นไปได้⁴⁹ ก็ควรมีการวิเคราะห์ที่มีการตีค่าเป็นตัวเลข (quantify) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและโปร่งใส โดยหากทำได้ก็ควรคิดคำนวณในลักษณะที่เป็นการตีมูลค่าเป็นเงิน (monetize) โดยการตีมูลค่าหรือตัวเลขนั้นก็ควรมีการอธิบายกำหนดตัวอย่างหรือสมมติฐานประกอบการนำเสนอข้อมูล

ในส่วนของวิธีการวัดผลกระทบด้วยตัวเลขนั้นอาจดำเนินการได้หลายวิธีโดยขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของผลกระทบ และไม่ว่าจะเลือกวิธีการใดก็ควรมีการอธิบายเหตุผลในการเลือกใช้วิธีการนั้นในรายงาน RIA ให้ชัดเจน โดยไม่ควรอาศัยความซับซ้อนของวิธีการวิเคราะห์มาเป็นเหตุในการไม่ทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการหนึ่งวิธีการใดหรือไม่นำผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ มาอธิบาย นอกจากนี้ ไม่ควรใช้เหตุผลว่าผลกระทบด้านใดด้านหนึ่งไม่สามารถตีค่าเป็นตัวเลขได้มาเป็นเหตุผลในการไม่คำนึงถึงผลกระทบเรื่องนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากผลกระทบเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญก็ควรต้องมีการวิเคราะห์เสมอโดยไม่อาจอ้างว่าขาดวิธีการวิเคราะห์ที่เหมาะสมมาเป็นเหตุผลในการตัดผลกระทบนั้นออกไป

นอกจากนี้ การวิเคราะห์เชิงปริมาณนั้นควรมีการนำเสนอสมมติฐานที่สำคัญ (underlying assumption) ของการวิเคราะห์ โดยข้อสรุปของการวิเคราะห์ควรตั้งอยู่บนฐานในทางทฤษฎีและมีหลักฐานรองรับ (evidence-based) นอกจากนี้ควรมีการระบุให้เห็นถึงข้อจำกัดของข้อสรุปและการวิเคราะห์ด้วย รวมทั้งมีการจำแนกแยกแยะว่าข้อมูลใดเป็นข้อเท็จจริง (fact) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (expert opinion) และความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder view) โดยหากไม่สามารถระบุตัวเลขระดับ (magnitude) ของผลกระทบเพื่อทำการ

⁴⁸ รายละเอียดคำอธิบายเกี่ยวกับการใช้หลักการนี้ ดู OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (OECD Publishing 2009) 117; OECD, OECD (n 20) 74.

รายละเอียดดูหัวข้อ 3.3.1.3 ที่กล่าวถึงไปแล้ว

⁴⁹ ตัวอย่างหลักที่ใช้พิจารณาว่าจะสามารถวิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ก็เช่น เมื่อปรากฏว่าผลกระทบนั้นน่าจะต้องการผลสรุปที่ชัดเจนและประเมินเป็นตัวเลขได้ง่ายและมีเครื่องมือวิเคราะห์ในเชิงปริมาณที่เหมาะสม นอกจากนี้มีข้อมูลที่ต้องการใช้ประกอบการวิเคราะห์ที่อยู่พร้อมที่จะลงไปเก็บข้อมูลนั้นมาโดยไม่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เกินสมควร (proportionate cost)

เปรียบเทียบได้แน่ชัดก็ควรมีการให้เหตุผลในเชิงบรรยาย (qualitative reasoning) เพื่อเปรียบเทียบว่าผลกระทบใดมีผลมากกว่าอีกผลกระทบหนึ่ง

ในกรณีที่ไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณได้ ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงคุณภาพ โดยในรายงาน RIA ควรแสดงเหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงไม่สามารถวิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ โดยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพดังกล่าวนี้ควรกระทำอย่างรอบคอบและเคร่งครัดโดยให้ความสำคัญกับการอธิบายว่าทางเลือกที่ทำการวิเคราะห์จะส่งผลในทางปฏิบัติ (practical implication) ต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร

นอกเหนือไปจากนั้น ในการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจะต้องพิจารณาปัจจัยเรื่องต่าง ๆ หรือข้อพิจารณา ในบางเรื่อง เช่น

- ควรวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาของการใช้ข้อเสนอเชิงนโยบายโดยเทียบกับสถานการณ์ในช่วงที่ยังไม่มีการใช้นโยบายนั้น (baseline scenario) รวมทั้งอาจวิเคราะห์ว่าหากไม่มีการใช้ข้อเสนอทางกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่ ผลจะเป็นอย่างไร
- ควรคำนึงว่าผลกระทบแต่ละประเภทอาจเกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และในช่วงต้นของผลกระทบแต่ละประเภทอาจก่อให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายมากแต่ส่งผลที่เป็นประโยชน์ในภายหลัง ดังนั้น ในการวิเคราะห์ควรคำนึงถึงปัจจัยนี้ด้วย
- การวิเคราะห์ผลกระทบนั้นควรพิจารณาจากมุมมองของสังคมในภาพรวม แต่ก็ให้คำนึงด้วยว่าผลกระทบหรือภาระในบางที่เกิดกับบุคคลบางกลุ่มก็ต้องมีการวิเคราะห์ด้วย

ในขั้นสุดท้ายของการวิเคราะห์ ควรได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าทางเลือกใดที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้และทางเลือกนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์และต้นทุนใด และใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ผลกระทบด้านใดที่อาจส่งผลกระทบมาอย่างชัดเจน เช่น ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน ผลกระทบต่อ SMEs ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน หรือต่อสุขภาพและความปลอดภัยของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น ก็ควรต้องระบุให้ชัด พร้อมทั้งวิเคราะห์ความเสี่ยงและผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้นด้วย

ผลการวิเคราะห์ RIA ที่นำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบควรนำเสนอให้ผู้ที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเข้าใจได้ง่าย มีความชัดเจนในเนื้อหาและมีความโปร่งใสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดของข้อมูลและวิธีการที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์และความเสี่ยงต่อผลที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิด นอกจากนี้ ควรมีการให้ข้อมูลผลกระทบต่อบุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานรัฐให้ชัดเจน และหากเป็นไปได้ก็ควรมีการระบากลุ่มทางสังคมหรือพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบให้ชัดเจน โดยควรนำเสนอในตอนต้นของการวิเคราะห์ด้วย นอกจากนี้ ควรจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่าข้อมูลส่วนใดเป็น

ผลประโยชน์และต้นทุนที่เป็นผลรวม (aggregated costs and benefits) และส่วนใดที่เป็นผลกระทบแต่ละด้าน โดยระบบทางเลือกและวิธีการวิเคราะห์ให้ชัดเจน นอกจากนี้ควรมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของข้อมูลให้ชัดเจนรวมทั้งกำหนดสมมติฐานที่สำคัญของการวัดหรือตีมูลค่าในด้านต่าง ๆ ด้วย

3.4.1.2 การเปรียบเทียบทางเลือก (คำถามข้อที่ 6)

หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบและระบุว่าใครเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นการตอบคำถามข้อที่ 5 แล้ว ในขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกว่าทางเลือกใดที่มีความเหมาะสมมากที่สุด โดยพิจารณาจากปัจจัยเรื่องความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความสอดคล้องของทางเลือกกับกฎหมายหลัก โดยพิจารณาหลักความได้สัดส่วนประกอบการตัดสินใจ ซึ่งคำแนะนำที่สำคัญ ๆ ใน Better Regulation Guidelines 2017 สามารถสรุปได้ดังนี้⁵⁰

การเปรียบเทียบทางเลือกเป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลให้แก่ผู้จัดทำนโยบายหรือกฎหมายให้สามารถเห็นว่าแต่ละทางเลือกที่มึ้นมีข้อดีข้อเสียอย่างไรเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจโดยอาจนำเสนอทางเลือกที่คิดว่าน่าจะเหมาะสมที่สุด (preferred option) โดยเทคนิคที่ใช้ในการเปรียบเทียบทางเลือกมีหลายอย่าง การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis (CBA) การวิเคราะห์แบบ cost-effectiveness analysis (CEA) และการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis เป็นต้น⁵¹

การเปรียบเทียบทางเลือกซึ่งเป็นขั้นตอนต่อจากการวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือกนั้นอาจทำได้โดยการสรุปผลกระทบแต่ละด้านและผู้ที่อาจได้รับผลกระทบโดยเปรียบเทียบผลกระทบของทางเลือกแต่ละด้านให้ชัดเจน โดยตัวอย่างของส่วนที่ควรนำเสนอให้ชัดเจนอาจได้แก่ประเด็นต่อไปนี้

- การนำเสนอว่าทางเลือกใดที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากน้อยกว่ากันอย่างไร (เปรียบเทียบประสิทธิผล (effectiveness))
- ผลประโยชน์เมื่อเทียบกับต้นทุน (เปรียบเทียบประสิทธิภาพ (efficiency))
- ความสอดคล้องและความต่อเนื่องระหว่างทางเลือกต่าง ๆ กับกฎหมายหรือนโยบายหลักของประเทศ

⁵⁰ European Commission, 'Better Regulation Guidelines' (n 36) 28-30.

⁵¹ รายละเอียดวิธีการวิเคราะห์แบบต่าง ๆ ดูคำอธิบายในหัวข้อถัดไป

- ความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในการทำ RIA โดยต้องอธิบายว่าทางเลือกที่เหมาะสม (preferred option) นั้นตอบคำถามต่อไปนี้ได้ดีมากน้อยเพียงใด
 - 1) ทางเลือกเช่นนั้นบรรลุผลแต่เกินความจำเป็นหรือไม่
 - 2) ขอบเขตการดำเนินการตามทางเลือกเช่นนั้นสามารถดำเนินการได้ในแต่ละประเทศสมาชิก (ของ EU) หรือไม่ และเกินจำเป็นหรือไม่
 - 3) ทางเลือกนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้ง่ายหรือไม่เพียงใด (พิจารณาจากระดับของการที่จะต้องบังคับใช้)

นอกจากนี้แล้ว ในขั้นตอนของการเปรียบเทียบควรต้องคำนึงด้วยว่าวิธีการเปรียบเทียบนั้นมีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดหรือไม่อย่างไร ทางเลือกที่เลือกสอดคล้องหรือแตกต่างจากสมมติฐานหรือไม่

ในการนำเสนอการเปรียบเทียบทางเลือกในรายงาน RIA นั้นควรนำเสนอในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ง่าย เช่น อาจนำเสนอในรูปแบบตารางที่มีการนำเสนออย่างเป็นขั้นเป็นตอน เป็นต้น และในกรณีที่การวิเคราะห์ได้ข้อสรุปว่าไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุดก็ควรระบุในรายงาน RIA ให้ชัดเจนโดยไม่ควรอาศัยเหตุว่าไม่มีทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดมาเป็นเหตุในการไม่เผยแพร่รายงาน RIA

3.4.2 แนวทางของกลุ่มประเทศ OECD

การดำเนินการตามแนวทางของกลุ่มประเทศ OECD ได้ให้ความสำคัญกับการทำ RIA โดยมีการกำหนดหลักการเป็นคำแนะนำการบริหารจัดการด้านนโยบายและกฎระเบียบ (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance) โดยหลักการสำคัญรวมไปถึงการกำหนดให้ต้องมีการทำ RIA โดยหลักการที่ 4 ของคำแนะนำดังกล่าวแนะนำให้มีการทำ RIA ในช่วงเริ่มต้นของการจัดทำข้อเสนอกฎหมายหรือนโยบายใหม่ (new regulatory proposal) โดยให้มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบายหรือกฎหมายให้ชัดเจนและหากเป็นการจำเป็นก็ให้มีการประเมิน (evaluate) ข้อเสนอของนโยบายหรือกฎหมายว่าจะดำเนินการอย่างไรให้เกิดการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือเกิดประสิทธิผล นอกจากนี้ในการทำ RIA ควรจะมีการพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ด้วย โดยนำเสนอข้อดีข้อเสียของทางเลือกในการดำเนินการส่วนต่าง ๆ ด้วยเพื่อให้ได้ทางเลือกการดำเนินการที่ดีที่สุด⁵²

⁵² OECD, 'Recommendation' (n 12) 10.

ในกรณีที่ร่างกฎหมายจะส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ การประเมินผลกระทบล่วงหน้าในด้านต้นทุน (cost) ผลประโยชน์ (benefit) และความเสี่ยง (risk) ควรจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะที่วัดได้ (quantifiable) โดยต้นทุนในการออกกฎหมายอาจรวมถึงต้นทุนโดยตรง เช่น ต้นทุนในด้านการบริหาร ด้านการเงิน เป็นต้น รวมไปถึงต้นทุนทางอ้อม เช่น ต้นทุนค่าเสียโอกาส เป็นต้น โดยพิจารณาว่าใคร ในระหว่างภาคธุรกิจ ประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แบกรับต้นทุนเหล่านั้น นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบล่วงหน้าควรที่จะมีการอธิบายเชิงพรรณนาถึงบรรดาผลกระทบต่างๆ ปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น เช่น ในด้านความเท่าเทียม ความเป็นธรรม รวมไปถึงการกระจายผลกระทบไปยังกลุ่มต่างๆ⁵³

ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้⁵⁴

- ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และหากเป็นไปได้ ควรมีการประเมินมูลค่าทางการเงินของผลกระทบเหล่านั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ระยะยาว
- ประเมินว่าหากมีการรับเอาหลักการในตราสารระหว่างประเทศจะส่งผลดีต่อการดำเนินนโยบายและช่วยให้การดำเนินการของประเทศบรรลุเป้าหมายในระดับสากลโดยไม่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อตลาดภายในประเทศและต่างประเทศหรือไม่
- ประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางโดยแสดงให้เห็นว่าจะมีการบริหารจัดการต้นทุนการบริหารและปฏิบัติตามให้น้อยลงอย่างไร

การประเมิน RIA ควรดำเนินการด้วยนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดโครงการฝึกอบรม การแนะนำแนวทาง กลไกการควบคุมคุณภาพการเก็บและใช้ข้อมูล การดำเนินการนี้ควรดำเนินการในระยะเริ่มต้นของกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในนโยบายดังกล่าวโดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง⁵⁵

นอกจากนี้ หากพิจารณาเฉพาะเจาะจงยังขั้นตอนการทำ RIA ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.3.2 ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 8 ขั้นตอนแล้วจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกับการกำหนดขั้นตอนการทำ RIA ของ European Commission โดยในขั้นตอนที่ 6 และขั้นตอน ที่ 7 ของการทำ RIA เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม โดยอาจสรุปแนวทางดำเนินการใน 2 ขั้นตอนได้ว่า

⁵³ ibid.

⁵⁴ ibid.

⁵⁵ ibid.

ขั้นตอนที่ 6 การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน (analysis of benefit and costs) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการระบุผลประโยชน์และต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดจากทางเลือกทั้งหลายที่มีการกำหนดโดยถือเป็นขั้นตอนสำคัญของการทำ RIA ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือกนั้นนิยมใช้เทคนิคการวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์แบบ Cost-benefit analysis (CBA) และแบบ Cost-effectiveness analysis (CEA) รวมทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis) โดยหนึ่งในทางเลือกอาจเป็นการกำหนดทางเลือกแบบไม่มีการใช้นโยบายหรือกฎหมายใด ๆ มาดำเนินการ ซึ่งอาจเรียกว่าทางเลือกแบบ “zero option” “baseline” หรือ “no policy change” โดยทางเลือกนี้มีความใกล้เคียงกับแบบปล่อยเลยตามเลยตามกลไกปัจจุบัน (status quo scenario) โดยจะกำหนดทางเลือกใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มี (available data) และความลึกของการทำ RIA ที่ต้องการทำ (ซึ่งใน EU ต้องพิจารณาหลักความได้สัดส่วนในการวิเคราะห์ผลกระทบประกอบด้วย) โดยการวิเคราะห์อาจเป็นได้ทั้งการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพรวมทั้งวิเคราะห์แบบผสม⁵⁶

ขั้นตอนที่ 7 การเสนอทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับดำเนินการ (identification of the preferred solution) ในขั้นตอนนี้จะเป็นการอธิบายเหตุผลสนับสนุนว่าจากมุมมองของผู้วิเคราะห์ทางเลือกทางนโยบายใดที่มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการโดยอาจอธิบายว่าทางเลือกนั้นมีความเหมาะสมจำเป็นกว่าทางเลือกอื่น ๆ ที่พิจารณาอย่างไร โดยทางเลือกที่ผู้ประเมินเสนอนั้นควรถูกสนับสนุนด้วยการวิเคราะห์เชิงลึก โดยควรมีการนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบที่สามารถวัดค่าได้ ทั้งนี้ ในท้ายที่สุดผู้มีอำนาจตัดสินใจจะเลือกทางเลือกใดนั้นไม่มีข้อบังคับและอาจไม่ใช่ทางเลือกที่รายงาน RIA เสนอเป็นทางเลือกที่เหมาะสมก็ได้⁵⁷

3.5 เทคนิควิธีการประเมินในเบื้องต้น

เทคนิควิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในระดับนโยบายและกฎหมายมีลักษณะพื้นฐานร่วมกับการประเมินผลกระทบด้านเศรษฐกิจในลักษณะที่ว่าอาจมีการประเมินผลกระทบทั้งสองด้านด้วยเทคนิควิธีการที่หลากหลายและอาจมีการผสมผสานเทคนิคดำเนินการ โดยเทคนิคที่นิยมอาจได้แก่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าคุ้มเสีย (cost-benefit analysis: CBA) อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวว่าเมื่อใดต้องใช้เทคนิคใด ทั้งนี้ ก็เนื่องจากการทำ RIA แต่ละเรื่องอาจมีประเภท (type) และระดับ (extent) ของผลกระทบแตกต่างกัน รวมทั้งอาจมีความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละท้องที่แตกต่างกัน ความแตกต่างนี้เองอาจทำให้มีการเน้นหนักระดับของการประเมินใน

⁵⁶ OECD, *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015* (OECD Publishing 2015) 37.

⁵⁷ *ibid.*

เชิงคุณภาพ ในเชิงปริมาณอาจแตกต่างกันไปและอาจมีการใช้เทคนิคแบบผสมผสานกันได้⁵⁸ ในหัวข้อนี้จะนำเสนอตัวอย่างของวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ (analytical methodology) โดยเน้นไปที่เทคนิควิธีการที่นิยมใช้ตามแนวทางของ EU Commission และในกลุ่มประเทศ OECD โดยจะนำเสนอแนวทางการดำเนินการของทั้งสององค์กรร่วมกันเนื่องจากใช้เทคนิคในลักษณะเดียวกัน

หลักการเบื้องต้นของการเลือกวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบอาจพิจารณาได้จากหลักการที่ OECD กำหนดขึ้นในปี 1997 ซึ่งมีหลักกว่าวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบสำหรับการทำ RIA ควรมีความยืดหยุ่นแต่ในขณะเดียวกันก็มีความสม่ำเสมอ โดย OECD ยอมรับให้ CBA เป็นวิธีการวิเคราะห์พื้นฐานที่สำคัญ (gold standard) ของการทำ RIA แต่ก็ไม่ได้ห้ามการเลือกวิธีการวิเคราะห์อื่น ๆ แต่อย่างใด⁵⁹

หลังจากที่มีการกำหนดหลักการเบื้องต้นในปี 1997 OECD ได้เผยแพร่คำแนะนำสำหรับการเลือกวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในเอกสารหลายฉบับ ในที่นี้จะยึดเอกสาร OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy 2020 เป็นจุดเริ่มต้นเนื่องจากกำหนดหลักการค่อนข้างกระชับและเป็นเอกสารล่าสุดที่มีการเผยแพร่ (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2564) โดยเอกสารดังกล่าวได้กำหนดหลักการเบื้องต้นของการกำหนดวิธีการวิเคราะห์ที่เหมาะสมเอาไว้เช่นกันว่าวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบควรมีลักษณะที่เรียบง่าย (simple) และยืดหยุ่น (flexible) เท่าที่จะสามารถทำให้เป็นไปได้⁶⁰ โดยเฉพาะเมื่อนำไปใช้เป็นครั้งแรกในประเทศใดประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ตามไม่มีวิธีการวิเคราะห์ใดที่เหมาะสมกับการวิเคราะห์ผลกระทบทุกประเภท ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า “no one size fits all” โดยวิธีการวิเคราะห์แบบ CBA เป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ อย่างไรก็ตามในบางครั้ง CBA อาจมีความซับซ้อนตามแต่เงื่อนไขและการใช้ในแต่ละประเทศ ดังนั้น อาจใช้วิธีการวิเคราะห์อื่น ๆ ก็ได้ โดยมีหลักพิจารณาว่าวิธีการวิเคราะห์ที่เลือกควรสามารถนำไปใช้เพื่อให้ได้ทางเลือกที่บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา⁶¹ ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรที่จะต้องใช้การวัดหรือตีค่าผลกระทบเป็นตัวเลขเสมอไปหากปรากฏว่าข้อมูลที่ใช้

⁵⁸ Andrea Renda, “Using Regulatory Impact Analysis to Improve Decision Making in the ICT Sector” (Centre for European Policy Studies 2014) 12.

⁵⁹ OECD, *Regulatory Impact Analysis* (n 48) 34.

⁶⁰ OECD, *Regulatory Impact Assessment 2020* (n 43) 15.

⁶¹ *ibid* 21-22.

ประกอบการวิเคราะห์ไม่เอื้อที่จะให้ประเมินค่าเป็นตัวเลขได้⁶² โดยวิธีการวิเคราะห์อาจเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพก็ได้⁶³ โดยในที่นี้จะยกเสนอตัวอย่างวิธีการวิเคราะห์ที่นิยมใช้ดังสรุปได้ดังต่อไปนี้⁶⁴

3.5.1 การวิเคราะห์แบบ Least cost analysis

การวิเคราะห์แบบ Least cost analysis จะพิจารณาเฉพาะผลกระทบด้านต้นทุน โดยจะทำการวิเคราะห์ว่าทางเลือกใดที่มีต้นทุนต่ำสุดในบรรดาทางเลือกทั้งหลาย จากนั้นจะเลือกทางเลือกที่มีต้นทุนสุทธิต่ำที่สุด (lowest net cost)⁶⁵ ทางเลือกนี้เป็นที่นิยมใช้เมื่อผลประโยชน์ (benefits) คงที่และถูกกำหนดไว้แน่นอน (fixed) และมีโจทย์ในการกำหนดทางเลือกเพื่อบริหารจัดการเฉพาะประเด็นที่ว่าจะสามารถดำเนินการทางเลือกใดเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหา นั้นได้⁶⁶

3.5.2 การวิเคราะห์แบบ Cost-benefit analysis (CBA)

CBA เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ความคุ้มค่าคุ้มเสียของทางเลือกต่าง ๆ เพื่อจัดการกับประเด็นหรือปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยหลักมักจะเป็นการแปลงค่าผลกระทบที่สำคัญของแต่ละทางเลือกทั้งผลกระทบที่เป็นต้นทุนและผลประโยชน์ให้เป็นต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่เห็นเป็นมูลค่าเงินได้ (monetization) วัตถุประสงค์ของ CBA ในการทำ RIA ก็เพื่อทำให้ได้มาซึ่งทางเลือกที่มีผลประโยชน์สูงสุดท้ายต่อสังคม⁶⁷ CBA เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ที่ได้รับ ความนิยมมากที่สุดโดยเฉพาะเมื่อมีการเสนอใช้มาตรการแทรกแซงใหม่ที่ยังไม่มีการวางมาตรการเรื่องนั้นมาก่อน โดยเน้นไปที่การคำนวณเพื่อหาผลประโยชน์สุทธิ (net benefits)⁶⁸

เทคนิควิธีการแบบ CBA มีทั้งจุดเด่นและจุดด้อยในการใช้เปรียบเทียบทางเลือกนโยบาย โดยในส่วนของจุดเด่นนั้น CBA ใช้การกำหนดหน่วยวัดที่เป็นภาววิสัย (objective measurement unit) เช่น หน่วยค่าเงิน เป็นต้น ในการเปรียบเทียบทางเลือก ซึ่งทำให้ประเด็นที่เป็นนามธรรม เช่น ประเด็นเรื่องสวัสดิการสังคม เป็นต้น

⁶² ibid.

⁶³ OECD, *Regulatory Policy in Perspective* (n 56) 88-89.

⁶⁴ ibid 88.

⁶⁵ European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 35) 452.

⁶⁶ OECD, *Regulatory Policy in Perspective* (n 56) 88.

⁶⁷ ibid 88.

⁶⁸ European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 36) 451.

สามารถนำมาเปรียบเทียบในเชิงตัวเลขหรือเศรษฐศาสตร์ได้ และ CBA มีบทบาทในการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมผ่านการตั้งสมมติฐานที่มีหลักฐานที่มีความสมบูรณ์ (valid) ซึ่งมีความน่าเชื่อถือในทางการเงินรองรับ⁶⁹

อย่างไรก็ตาม จุดด้อยของ CBA เกิดขึ้นจากวิธีคิดที่ว่า การมีรายได้หรือผลประโยชน์เชิงตัวเลขมาสนับสนุนย่อมมีแนวโน้มที่จะสื่อถึงการมีความสุขหรือความพึงพอใจจากทางเลือกนั้น แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว ทางเลือกที่ประเมินอาจก่อให้เกิดผลกระทบเล็กน้อยๆ ที่กระจายและไม่มี การนำมาคำนึงถึง (distributional effects) หรืออาจถูกมองข้าม รวมทั้งอาจไม่สามารถนำมาคำนวณได้หมด (แม้จะมีความพยายามที่จะทำ)⁷⁰ ในขณะเดียวกัน แม้ CBA พยายามที่จะใช้แนวคิดและองค์ความรู้ในการตีมูลค่าของผลกระทบที่สำคัญ แต่ก็ยังคงมีปัญหาในการตีค่าของสิ่งหรือผลลัพธ์ที่ไม่อาจจับต้องได้ (intangible values/outcomes) ดังนั้น ในบางการวิเคราะห์ จึงมีการใช้เทคนิคอื่น ๆ เช่น การวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis เข้ามาช่วย⁷¹

และเนื่องจาก CBA เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่สำคัญที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงควรกล่าวถึงขั้นตอนการนำ CBA มาใช้ในการทำ RIA ตามแนวทางของ EU ด้วย โดยสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินการในตารางต่อไปนี้⁷²

ขั้นตอนที่	การดำเนินการ
1	พิจารณาและตัดสินใจว่า CBA เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับการวิเคราะห์ทางเลือกหรือไม่ (พิจารณาจุดเด่นและจุดด้อยของ CBA)
2	ทำการระบุบรรทัดต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่จะทำการวิเคราะห์เท่าที่จะเป็นไปได้ทั้งหมด
3	เลือกว่าจะทำการวิเคราะห์แบบดุลภาพบางส่วนหรือแบบดุลภาพทั่วไป (partial or general equilibrium analysis) ⁷³ การเลือกแนวทางวิเคราะห์จะขึ้นอยู่กับขนาดของผลกระทบ ซึ่งจำเป็นต้องตัดสินใจเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการที่เกินจำเป็น (เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเกินจำเป็น) โดยอาจพิจารณาจากการตั้งคำถามดังต่อไปนี้

⁶⁹ ibid.

⁷⁰ ibid 451.

⁷¹ ibid 452.

⁷² ibid 457.

⁷³ ความแตกต่างของลักษณะการวิเคราะห์ทั้งสองประเภทอยู่ที่ขอบเขตของตลาด (market) และปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ที่โดยการวิเคราะห์แบบดุลภาพบางส่วนมีขอบเขตการวิเคราะห์ที่แคบและเจาะจงกว่า รายละเอียดการอธิบายการวิเคราะห์แบบดุลภาพบางส่วนและดุลภาพทั่วไปดูเพิ่มเติมที่ Michael R. Thomsen, 'Partial vs. General Equilibrium Models'

<[https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Economics/Book%3A_An_Interactive_Text_for_Food_and_Agricultural_Marketing_\(Thomsen\)/04%3A_Market_Equilibrium_and_Equilibrium_Modeling/4.04%3A_Section_4->](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Economics/Book%3A_An_Interactive_Text_for_Food_and_Agricultural_Marketing_(Thomsen)/04%3A_Market_Equilibrium_and_Equilibrium_Modeling/4.04%3A_Section_4->) เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ขั้นตอนที่	การดำเนินการ
	<ul style="list-style-type: none"> ● ปัญหาที่จะทำการวิเคราะห์ส่งผลกระทบต่อหลายตลาดหรือเพียงตลาดเดียว และส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญและผลกระทบสะสมใช่หรือไม่ ● ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจใช่หรือไม่ <p>หากคำตอบต่อทั้งสองคำถามคือใช่ ในกรณีนี้ควรต้องทำการวิเคราะห์แบบดุลภาพทั่วไปแต่หากปรากฏว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นนั้นส่งผลกระทบเพียงไม่กี่ตลาดหรือบางภาคเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อส่วนใหญ่ในรูปของผลกระทบทางตรงต่อผู้มีส่วนได้เสียหรือก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมหรือผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างจำกัด เช่นนี้สามารถทำการวิเคราะห์แบบดุลภาพบางส่วนได้</p>
4	<p>คำนวณต้นทุนโดยตรงที่เกิดขึ้นโดยตีมูลค่าเป็นเงิน (monetize direct costs) โดยคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ค่าใช้จ่ายโดยตรง (direct charges) ตกแก่ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มทางสังคมบางกลุ่มหรือไม่ ● ต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรการ (compliance costs) ที่เพิ่มขึ้นรวมถึงภาระที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย (administrative burdens) หรือไม่ ● มีต้นทุนการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการ (enforcement costs) ไตเกิดขึ้นบ้างหรือไม่
5	<p>คำนวณผลประโยชน์โดยตรงที่เกิดขึ้นโดยตีมูลค่าเป็นเงิน (monetize direct benefits)</p> <p>โดยคำนึงถึงว่ามีการลดลงของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎหมาย (regulatory charges) บังคับการตามกฎหมาย (enforcement costs) หรือปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance costs) บ้างหรือไม่</p> <p>นอกจากนี้ควรมีการคำนวณมูลค่าของประสิทธิภาพของตลาดที่เพิ่มขึ้นเท่าที่จะเป็นไปได้ (เช่นมูลค่าของส่วนเพิ่มผู้บริโภค (consumer surplus) ส่วนเพิ่มผู้ผลิต (producer surplus) และการสูญเสียที่ตกแก่ส่วนรวมจากกลไกที่ขาดประสิทธิภาพ (deadweight loss) รวมทั้งประเมินมูลค่าของ non-market benefit เช่นมูลค่าเพิ่มด้านสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น</p>
6	<p>การประเมินผลกระทบทางอ้อม โดยพิจารณาจากคำถามต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีต้นทุนทางอ้อมที่มีนัยสำคัญใดเกิดขึ้นหรือไม่ ● มีประโยชน์ทางอ้อมใดที่เกิดขึ้นหรือไม่ ● มีผลประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณมูลค่าใดเกิดขึ้นหรือไม่ เช่น การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ความแน่นอนของสถานะทางกฎหมาย การลดลงของการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น
7	<p>ทำการพิจารณาว่าต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหลายที่มีการวิเคราะห์ที่ไปนั้นเกิดขึ้นในช่วงใดของการดำเนินนโยบายหรือกฎหมายโดยคำนึงถึงการแปลงอัตราคิดลดของสังคม (social discounting) เพื่อกำหนดมูลค่าสุทธิในปัจจุบัน</p>
8	<p>นำเสนอผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกลไกที่มีในปัจจุบันกับทางเลือกต่าง ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● นำเสนอต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือกที่ได้ทำการประเมินมูลค่าแล้ว ● นำเสนอบรรดาข้อมูลเชิงคุณภาพของต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่สามารถตีมูลค่าได้ ● เปรียบเทียบผลกระทบทางเลือกต่าง ๆ โดยอาจนำเสนอในหลายรูปแบบและหลายเกณฑ์การจำแนกรวมทั้งนำเสนอผลประโยชน์สุทธิ คุณค่าสุทธิ ณ เวลาประเมิน (net present value) และผลกระทบที่กระจายไปยังกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (distributional impacts on stakeholders)

ขั้นตอนที่	การดำเนินการ
9	<p>ตรวจสอบความแน่นอนและน่าเชื่อถือของผลวิเคราะห์ โดยอาจพิจารณาจาก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ความถูกต้องและความไม่แน่นอนของปัจจัยต่าง ๆ เช่น สมมติฐาน และข้อสรุป ● ตรวจสอบกระบวนการวิเคราะห์ การนับ การคำนวณที่ดำเนินการในกระบวนการวิเคราะห์ ● ยอมรับถึงความเป็นไปได้ในอคติด้านพฤติกรรม (behavioral biases) ● ตรวจสอบการเชื่อมโยงองค์ประกอบของการวิเคราะห์ เช่น เกณฑ์พิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ ความสอดคล้องระหว่างการเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์และการลดลงของต้นทุน
10	<p>พิจารณาและยอมรับผลกระทบเล็กน้อย ผลกระทบสะสมหรือผลกระทบที่กระจาย (distributional and cumulative impacts) ไปยังกลุ่มต่าง ๆ หรือไปยังคนในอนาคต หรือไปยัง SMEs</p>

3.5.3 การวิเคราะห์แบบ Cost- effectiveness analysis (CEA)

การวิเคราะห์ทางเลือกในการทำ RIA แบบ CEA เป็นการวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นทุนว่าต้นทุนดำเนินการของทางเลือกต่าง ๆ เพื่อหาทางเลือกที่ต้นทุนการดำเนินการก่อให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุด โดยพิจารณาว่าต้นทุนดำเนินการที่สังคมต้องแบกรับจำนวน 1 หน่วย (เช่น 1 ดอลลาร์สหรัฐ) จะทำให้เกิดประโยชน์ในแง่การบริหารจัดการอย่างไรบ้างและทางเลือกใดที่ก่อผลประโยชน์สูงสุด

CEA ใช้เทคนิคการคำนวณแบบเทียบอัตราส่วนต้นทุนต่อผลประโยชน์ (benefit/cost ratio) โดยหาผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากต้นทุนดำเนินการ 1 หน่วย โดยตัวอย่างการกำหนดโจทย์ที่ต้องวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมโดยอาศัยวิธีการนี้ก็คือ “เงิน 1 ดอลลาร์สหรัฐที่จ่ายไปจะสร้างงานให้สังคมกี่ตำแหน่ง?” และ “เงิน 1 ยูโร ที่จ่ายไปเพื่อดำเนินการทางเลือกนี้จะสามารถทำให้กี่ชีวิตปลอดภัย?”⁷⁴ เป็นต้น

หากพิจารณาเทียบกับวิธีวิเคราะห์แบบ CBA แล้ว จะเห็นความแตกต่างคือ CBA คำนวณหาผลประโยชน์สุทธิ (net benefits) โดยนำผลประโยชน์ที่มีการตีมูลค่าเป็นตัวเงินหักลบด้วยต้นทุน (ที่เป็นตัวเงิน) ในขณะที่ CEA ไม่จำเป็นต้องตีมูลค่าผลประโยชน์เป็นตัวเงิน (แต่ต้องประเมินค่าเป็นตัวเลขที่วัดได้ชัดเจน) และหาผลประโยชน์ที่เกิดจากต้นทุน (ซึ่งมักวัดเป็นหน่วยเงิน) 1 หน่วย⁷⁵

มีข้อพิจารณาว่า CEA อาจมีข้อจำกัดกับการวิเคราะห์การดำเนินการในเรื่องใดมุ่งที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์หลายอย่างไปพร้อมกัน เช่น มุ่งที่จะสร้างงานและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน รวมทั้งมีข้อจำกัด

⁷⁴ European Commission, ‘Better Regulation Toolbox’ (n 35) 452-453.

⁷⁵ OECD, *Regulatory Policy in Perspective* (n 56) 88.

ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางอ้อม⁷⁶ แต่เหมาะกับการนำไปเปรียบเทียบมาตรการแทรกแซงที่มีมาตรการอื่น ดำเนินการอยู่ก่อนและมาตรการเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ยังเหมาะกับการ ประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการเมื่อมีการใช้ทางเลือกหลายทางดำเนินการเรื่องนั้นแล้ว⁷⁷

3.5.4 การวิเคราะห์แบบ Multi-criteria analysis (MCA)

การวิเคราะห์ผลกระทบแบบ Multi-criteria analysis เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบโดยการเปรียบเทียบ ทางเลือกดำเนินนโยบายโดยพิจารณาจากเกณฑ์เปรียบเทียบที่มีการกำหนดเอาไว้ล่วงหน้า (pre-determined criteria) เนื่องจากอาจเป็นไปได้ว่าการวิเคราะห์อาจต้องคำนึงถึงนโยบายหลายชุดที่ต้องพิจารณา (ทั้งที่ดำเนินการ อยู่ก่อนแล้วและกำลังจะดำเนินการ) โดยแต่ละนโยบายมีเป้าประสงค์ต่างกันและควรพิจารณาว่าจะหาทางผสาน ประโยชน์ของนโยบายที่แตกต่างกันอย่างไรให้ได้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความสอดคล้องของนโยบาย นอกจากนี้ MCA ยังสามารถนำไปใช้เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่จะทำการวิเคราะห์มีความซับซ้อน มีผลกระทบที่จะต้องทำการ ประเมินหลายด้านและมีหน่วยประเมินแตกต่างกัน รวมทั้งมีการประเมินเชิงคุณภาพรวมอยู่ด้วย เนื่องจาก ผลกระทบบางเรื่องไม่สามารถตีมูลค่าเงินได้⁷⁸ จึงจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้เปรียบเทียบขึ้นก่อน จากนั้นจึง ทำการเปรียบเทียบ โดยตัวอย่างของเกณฑ์เปรียบเทียบที่กำหนดขึ้นก็เช่น ผลกระทบต่อ SMEs ระดับของการ ค้ำครองสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

วิธีการวิเคราะห์แบบ MCA มีจุดเด่นที่จะทำให้สามารถคำนึงถึงผลกระทบหลาย ๆ ด้าน ได้ รวมทั้ง สามารถใช้เมื่อการดำเนินการใด ๆ ต้องการที่จะให้บรรลุเป้าหมายหลายเป้าไปพร้อม ๆ กัน⁷⁹ อย่างไรก็ตาม ผล การวิเคราะห์จะมีความสมเหตุสมผลหรือไม่ก็จะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นก่อนเพื่อวิเคราะห์ทางเลือก⁸⁰

3.6 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้เทคนิคการวิเคราะห์

ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าไม่มีเทคนิคการวิเคราะห์ใดที่สามารถใช้วิเคราะห์ทางเลือกและผลกระทบได้ ทั้งหมดโดยจะต้องกำหนดเทคนิคที่เหมาะสมกับลักษณะและระดับของผลกระทบและทางเลือก โดยในส่วนท้าย

⁷⁶ European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 35) 452-453.

⁷⁷ ibid 452-453.

⁷⁸ ibid 452.

⁷⁹ ibid.

⁸⁰ OECD, *Regulatory Policy in Perspective* (n 56) 88.

ของหัวข้อนี้จะสรุปข้อพิจารณาสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเทคนิคการวิเคราะห์อีกครั้งหลังจากที่ได้กล่าวถึงตัวอย่างเทคนิคการวิเคราะห์ โดยข้อพิจารณาสำคัญ ๆ ประกอบด้วย

- ผู้ที่รับผิดชอบในการทำ RIA ควรให้ความสำคัญกับการระบุผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานั้นเป็นที่มาของการกำหนดทางเลือกทางนโยบายมากกว่าที่จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ตัวเลขโดยคำนวณหาความคุ้มค่าคุ้มเสียตามวิธีการ CBA แต่เพียงอย่างเดียว
- นอกเหนือจากการหาผลประโยชน์และต้นทุนจากการใช้ทางเลือกแล้ว การทำ RIA ควรพิจารณาด้วยว่าในแต่ละทางเลือกมีทางเลือกย่อย ๆ อีกหรือไม่
- นอกเหนือจากการกำหนดวิธีการวิเคราะห์ที่เหมาะสมแล้ว การทำ RIA ที่ดีควรคำนึงถึงประเด็นเรื่องพฤติกรรมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่จะมีการกำหนดขึ้นด้วย ว่าเขาเหล่านั้นจะมีความสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใดโดยให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการที่สามารถปฏิบัติตามได้ง่ายด้วย⁸¹
- ในการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านต่าง ๆ นั้น ต้องยอมรับและแสดงให้เห็นชัดหากมีปัจจัยความไม่แน่นอนใดที่อาจมีผลต่อผลของการวิเคราะห์⁸²

3.7 ตัวอย่างการประเมินผลกระทบเฉพาะด้าน

ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อน ๆ แล้วว่าปัจจุบันเอกสารคำแนะนำของ EU และ OECD ไม่ได้กำหนดกรอบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (social impact) เอาไว้ หากแต่มีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบผลกระทบแต่ละด้านแยกย่อยออกไปอีก ดังนั้น การทำความเข้าใจแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะทำให้เกิดเห็นภาพชัดเจนและเป็นตัวอย่างของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมอาจพิจารณาได้จากการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านแทนที่จะพยายามทำความเข้าใจและพิจารณาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในภาพรวม

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอตัวอย่างการประเมินผลกระทบเฉพาะด้านที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางสังคมเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นว่ากลุ่มประเทศ EU และ OECD ได้มีการกำหนดการประเมินผล

⁸¹ ibid 100.

⁸² European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 35) 455-456.

กระทบเฉพาะด้านหรือไม่ และหากมี จะมีแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านนั้นอย่างไร โดยจะนำเสนอตัวอย่างแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ตามลำดับ

3.7.1 ด้านความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality impact assessment: GIA)

ประเด็นด้านความเท่าเทียมทางเพศถือเป็นประเด็นทางนโยบายที่สำคัญของ EU ดังนั้น จึงทำให้มีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบด้านนี้เอาไว้อย่างละเอียด โดยในที่นี้จะพิจารณาแนวทางดำเนินการที่สถาบันส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศของสหภาพยุโรป (European Institute for Gender Equality) เป็นผู้กำหนดแนวทางเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับแนวทางการทำ RIA ของคณะกรรมการสิทธิการยุโรปในฐานะองค์กรที่อยู่ภายใต้ต่อองค์กรรวมกลุ่มระดับเหนือรัฐเดียวกัน รวมทั้งการประเมิน GIA ของ EU มีฐานที่มาที่ชัดเจน นอกจากนี้กฎหมายและนโยบายของประเทศสมาชิกมักมีกฎหมายรองรับการป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลทางเพศสนับสนุน การทำ GIA ตามแนวทางของ EU จึงเป็นแนวทางที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและถือเป็นจุดเริ่มต้นของทำให้เกิดนโยบายที่สนับสนุนความเสมอภาคทางเพศ⁸³ หัวข้อนี้จะเสนอแนวคิดการทำ GIA ใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย การพิจารณาความหมาย แนวทาง และวิธีการการทำ GIA

3.7.1.1 ความหมาย

ในคู่มือการทำ GIA ของ European Institute for Gender Equality ได้ให้คำจำกัดความของ Gender Impact Assessment เอาไว้ว่า หมายถึง การประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการตรากฎหมายหรือใช้นโยบายหรือแผนงานเพื่อระบุและป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เกิดผลกระทบในทางลบต่อความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย โดยมักตั้งโจทย์สำหรับการวิเคราะห์หรือประเมินว่า “ข้อเสนอกฎหมายนโยบายหรือแผนงานมีส่วนเพิ่ม คงสถานะหรือลดความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงและชายหรือไม่?”⁸⁴

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปได้ให้ความหมายของคำว่า Gender Impact Assessment ในเอกสารให้คำแนะนำ 2 ฉบับ ต่างวาระโอกาสกัน โดยนิยามแรก หมายถึง กระบวนการในการเปรียบเทียบและประเมิน

⁸³ European Institute for Gender Equality, *Gender Impact Assessment: Gender Mainstreaming Toolkit* (European Institute for Gender Equality 2016) 9.

⁸⁴ *ibid* 8.

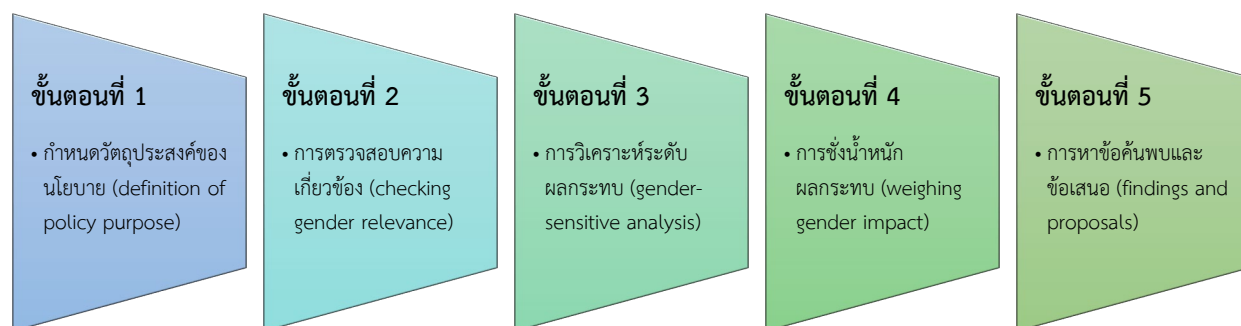
สภาวะปัจจุบันและแนวโน้มของการพัฒนาอันเป็นผลมาจากการใช้ข้อเสนอทางนโยบายโดยพิจารณาจากเกณฑ์ด้านทางเพศ⁸⁵ และนิยามที่สอง หมายถึง การคาดการณ์ผลกระทบด้านต่าง ๆ ทั้งด้านบวก ด้านลบและด้านที่แสดงการไม่เปลี่ยนแปลง (neutral) อันเป็นผลจากนโยบายหรือการดำเนินการตามนโยบายในด้านความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality)⁸⁶

การทำ GIA ตามแนวทางของ EU มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายและนโยบายในเรื่องต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อความเท่าเทียมทางเพศรวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศ โดยพยายามขจัดหรือลดการเลือกปฏิบัติทางเพศ⁸⁷ นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ความเหมาะสมของกฎหมายและนโยบายที่จะมีการใช้บังคับแล้ว แม้ว่าโดยหลักการแล้วบรรดากฎหมายและนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นน่าจะเป็นกลางทางเพศ (gender-neutral) และกฎหมายถือว่าชายหญิงมีความเท่าเทียมกันก็ตาม แต่เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วความไม่เท่าเทียมทางเพศยังคงปรากฏอยู่ในสังคม ด้วยเหตุนี้ ในขั้นตอนของการออกแบบกฎหมายและนโยบายจึงควรมีการคำนึงถึงว่ากฎหมายและนโยบายนั้นจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ส่วนได้เสียหรือไม่อย่างไร โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยความแตกต่างด้านเพศโดยการทำ GIA ทั้งนี้ ก็เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดรวมทั้งช่วยให้ข้อมูลกับผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายได้ทราบถึงข้อมูลผลกระทบดังกล่าว⁸⁸

3.7.1.2 แนวทางและขั้นตอนการทำ GIA

ตามแนวทางดำเนินการของ EU นั้น ได้แบ่งขั้นตอนการทำ GIA ออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

ภาพ 6 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ



⁸⁵ European Commission, *A Guide to Gender Impact Assessment* (European Communities 1998) 8.

⁸⁶ European Institute for Gender Equality (n 83) 8.

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ *ibid.* 9.

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ในขั้นตอนนี้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของข้อเสนอทางนโยบาย กฎหมายหรือแผนงานโดยพยายามชี้ให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความเท่าเทียมทางเพศอย่างไร โดยอาจมีการกำหนดคำถามต่อไปนี้เป็นเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย⁸⁹

- มาตรการแทรกแซงตามข้อเสนอทางนโยบาย กฎหมายหรือแผนงานนี้มีประเด็นด้านสังคมใดบ้าง
- เหตุใดจึงต้องมีการกำหนดมาตรการแทรกแซงนี้
- มาตรการแทรกแซงนี้มุ่งที่จะทำให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศอย่างไร
- สถานะปัจจุบันของความเท่าเทียมทางเพศในด้านที่จะเข้ากำหนดมาตรการแทรกแซงมีอยู่อย่างไร

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบความเกี่ยวข้อง

การตรวจสอบความเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ว่าข้อเสนอทางกฎหมาย นโยบายหรือแผนงานนั้นจะส่งผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศหรือไม่ โดยหากปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ โดยหากปรากฏว่าข้อเสนอ นั้นจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึง หรือการควบคุมทรัพยากร (ใช้ในบริบทที่หมายถึง สิทธิประโยชน์) ก็ย่อมถือว่าข้อเสนอนั้นกระทบต่อสถานการณ์หรือสถานะทางสังคม (social situation or position) โดยผลกระทบเช่นว่านี้อาจกระทบในลักษณะที่ดีขึ้นหรือทำให้แย่ลง

นอกจากนี้ ผลกระทบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลกระทบโดยตรงหรือผลกระทบทางอ้อมก็ได้ โดยกรณีของผลกระทบทางตรงนี้อาจเกิดขึ้นเมื่อการกำหนดมาตรการควบคุมนั้นส่งผลต่อการเข้าถึงทรัพยากร เช่น เงินทุน ตำแหน่งงาน เป็นต้น และผลกระทบดังกล่าวนี้ส่งผลโดยตรงอย่างน้อยชั่วระยะเวลาหนึ่งต่อสถานะและตำแหน่งของชายหรือหญิง โดยตัวอย่างของมาตรการควบคุมที่ส่งผลกระทบในลักษณะดังกล่าวก็เช่น การดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมการจ้างงานของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น กลุ่มเยาวชน บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ช่วงใดช่วงหนึ่ง เป็นต้น

ส่วนผลกระทบทางอ้อมนั้น อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดมาตรการควบคุมหรือการกำหนดวางแผนที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการหรือวิธีการที่ทำให้เข้าถึงทรัพยากร (สิทธิประโยชน์) และส่งผลกระทบต่อ การได้สิทธิ

⁸⁹ ibid 14.

ประโยชน์ เช่น ขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งของบริษัทเอกชน การควบคุมกลไกการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมหรือของสถานประกอบการหนึ่ง ๆ หรือสิ่งจูงใจ (incentives) สำหรับโครงการใดโครงการหนึ่ง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าข้อเสนอทางกฎหมาย นโยบายหรือแผนงานจะไม่ได้ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวสิทธิประโยชน์โดยตรงแต่ก็ส่งผลสุดท้ายที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ได้

ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของบุคคลและอาจกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศก็เช่น นโยบาย กฎหมายหรือแผนงานที่มุ่งให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในสถานประกอบการ ซึ่งแน่นอนว่านโยบาย กฎหมายหรือแผนงานเช่นนี้มุ่งที่จะใช้กับสถานประกอบการซึ่งเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่เมื่อสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอยู่ภายใต้การบริหารงานและทำงานของบุคคลทั้งเพศชายและหญิงซึ่งมีตำแหน่งงาน ความรับผิดชอบและสถานะแตกต่างกันก็ย่อมมีความเป็นไปได้ที่นโยบาย กฎหมายหรือแผนงานนั้นจะส่งผลในแง่ส่งเสริม คงระดับหรือลดอัตราความไม่เท่าเทียมทางเพศได้⁹⁰

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ระดับของผลกระทบ

เนื่องจากกฎหมาย นโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ (ซึ่งได้รับการพิจารณาความเกี่ยวข้องในขั้นตอนที่ 2) มักส่งผลต่อเงื่อนไขการใช้ชีวิต (living conditions) และการเข้าถึงทรัพยากรของชายและหญิง โดยผลกระทบนี้จะเรียกว่า “ผลกระทบทางเพศ” หรือ “ผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ” (gender impact) ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ในขั้นตอนการทำ GIA ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาผลกระทบที่จับต้องได้ (tangible result) เพื่อกำหนดมาตรการแทรกแซงให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศ

ในการวิเคราะห์ความเท่าเทียมทางเพศควรดำเนินการโดยทำความเข้าใจสถานะปัจจุบันของกลุ่มที่เกี่ยวข้องและกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบาย กฎหมายหรือแผนงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลว่ากลุ่มดังกล่าวสามารถดำเนินกิจกรรมหรือมีความเป็นไปได้อย่างไรหากไม่มีการเข้าใช้มาตรการแทรกแซง และในอีกด้านหนึ่งก็ต้องวิเคราะห์เท่าที่จะเป็นไปได้ด้วยว่ากฎหมาย นโยบายและแผนงานที่จะมีขึ้นจะสร้างความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้อย่างไร และเพื่อให้การวิเคราะห์ดังกล่าวมีความชัดเจนควรจะต้องมีการวิเคราะห์ในแง่มุมต่าง ๆ เช่น⁹¹

1. วิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของชายและหญิง โดยอาจทำการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันในด้านที่กฎหมายและนโยบายกำลังจะเข้าไปดำเนินการ โดยเฉพาะการเก็บข้อมูลหรือสถิติที่มีการแยกชาย

⁹⁰ ibid.

⁹¹ ibid 14-15.

หญิง ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะเติมข้อมูลการวิเคราะห์เชิงปริมาณให้สมบูรณ์และมีความลึกมากขึ้นด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการศึกษาวิจัยหรือรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง

2. ระบุความไม่เท่าเทียมทางเพศที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยรวบรวมและพิจารณาข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น จากกลุ่มบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนั่นเอง โดยอาจเก็บข้อมูลด้วยการกำหนดคำถามต่าง ๆ เช่น

- ผู้ที่เกี่ยวข้องคาดหวังหรือมีความต้องการให้ (ความไม่เท่าเทียมทางเพศที่เกิดขึ้น) เป็นไปอย่างไร
- ความต้องการหรือความหวังนั้นมีความแตกต่างกันระหว่างหญิงและชายหรือไม่
- ข้อเสนอกฎหมายและนโยบายนั้นได้พิจารณาความต้องการของทั้งชายและหญิงด้วยหรือไม่
- จะทำอย่างไรจึงจะช่วยให้ความต้องการของบุคคลต่าง ๆ ได้รับการตระหนักในกฎหมายและนโยบายมากขึ้น

นอกจากนี้ การวิเคราะห์สถานะปัจจุบันเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางเพศนั้น อาจพิจารณาในแง่ความเท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ เช่น งาน เงิน อำนาจ สุขภาพ ความอยู่ดีมีสุข ความปลอดภัย ความรู้และการศึกษา การเปลี่ยนที่ทาง การใช้สิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นต้น โดยอาจเริ่มการวิเคราะห์จากการตั้งคำถามเช่น

- จะเกิดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายตัวของความไม่เท่าเทียมทางเพศหรือไม่ อย่างไร
- จะมีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความรู้สึกต่อความปลอดภัยของเพศหญิงหรือไม่ อย่างไร
- อัตราการจ้างงานผู้หญิงจะเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร

ทำการวิเคราะห์ความเท่าเทียมทางเพศที่ปรากฏในบรรทัดฐานทางสังคมและคุณค่าที่วางระบบในกระบวนการเข้าถึงและควบคุมสิทธิประโยชน์ในสังคมหนึ่ง ๆ เช่น การแบ่งงานและการใช้แรงงานโดยเหตุผลเรื่องเพศ (division of labor by gender) โครงสร้างสังคมและสถาบันในเรื่องชีวิตส่วนตัว (organization of private life) และความเป็นพลเมือง (organization of citizenship) โดยตัวอย่างคำถามที่สามารถถามเพื่อวิเคราะห์เรื่องเหล่านี้ก็เช่น

- ข้อเสนอทางนโยบายหรือกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างในเรื่องการแบ่งงานกันทำหรือไม่ อย่างไร
- ข้อเสนอทางนโยบายหรือกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างในเรื่องการแบ่งงานที่ต้องจ่ายและไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง (paid and unpaid work) หรือไม่ อย่างไร
- ข้อเสนอทางนโยบายหรือกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อเรื่องการเป็นตัวแทนสตรีในองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการตัดสินใจหรือไม่ อย่างไร

- ข้อเสนอทางนโยบายหรือกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อเรื่องการใช้ความรุนแรงต่อสตรีหรือไม่ อย่างไร

ขั้นตอนที่ 4 การชั่งน้ำหนักผลกระทบ

การทำ GIA ในขั้นตอนนี้มุ่งที่จะให้ได้ข้อสรุปว่ามาตรการในข้อเสนอทางกฎหมายหรือนโยบายจะส่งผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศมากน้อยเพียงใด (how policy or legislative measures will contribute to gender equality) รวมทั้งวิเคราะห์หาผลกระทบต่อความเท่าเทียมในส่วนที่สามารถคาดหมายได้ (foreseen impact on gender relations) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลังจากที่สามารถระบุถึงผลกระทบแล้วก็ต้องมีการวัดระดับของผลกระทบโดยพิจารณาจากแนวโน้มของผลกระทบที่ได้วิเคราะห์ไปในขั้นตอนก่อน โดยการวัดและชั่งน้ำหนักผลกระทบในขั้นตอนนี้อาจวัดโดยพิจารณาว่าข้อเสนอทางนโยบายหรือกฎหมายนั้นจะส่งผลบวก ลบ หรือไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อความเท่าเทียมทางเพศ โดยปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การวิเคราะห์ขั้นตอนนี้เกิดประสิทธิภาพก็จะขึ้นอยู่กับคุณภาพและปริมาณของข้อมูลที่มีการเก็บและวิเคราะห์ในขั้นตอนก่อน ๆ ด้วย ในที่นี้การชั่งน้ำหนักผลกระทบด้านความเท่าเทียมอาจพิจารณาจากเกณฑ์ที่ปรากฏในด้านต่อไปนี้

1. ข้อพิจารณาด้านการมีส่วนร่วมของหญิงและชาย (participation of women and men) การชั่งน้ำหนักข้อพิจารณาด้านนี้จะถือว่าก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น (ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ) เมื่อจำนวนตัวแทนของฝ่ายที่มีสัดส่วนน้อย (representation of the under-represented sex) เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (significant increase) ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ฝ่ายชายมีบทบาทในการทำหน้าที่โดยปกติฝ่ายหญิงเป็นผู้ทำ เช่น การดูแลงานบ้าน และในทางกลับกัน ฝ่ายหญิงมีบทบาทในงานที่ปกติฝ่ายชายเป็นผู้มีบทบาทหลัก เป็นต้น

2. ข้อพิจารณาด้านการเข้าถึงและการควบคุมสิทธิประโยชน์ (access to and control of resources) การชั่งน้ำหนักข้อพิจารณาด้านนี้มุ่งพิจารณาที่บรรดาทรัพยากรหรือสิทธิประโยชน์ที่จำเป็น (essential resources) เช่น การศึกษา การจ้างงาน อาชีพ สุขภาพ เวลา เงิน อำนาจ ข้อมูล หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นต้น โดยจะถือว่ากฎหมายหรือนโยบายก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเมื่อสามารถคาดหมายได้ว่าจะมีการขจัดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเพศ (gender gap) หรืออย่างน้อยที่สุดคาดเห็นได้ถึงการลดลงของช่องว่างความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีของเพศหญิง อาจเป็นเรื่องการส่งเสริมบทบาทสตรีในด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่การเพิ่มบทบาทของเพศชายอาจเป็นการส่งเสริมให้ได้ทำงานบ้านมากขึ้น นอกจากนี้อาจเป็นการเพิ่มบทบาทของเพศที่ได้รับบทบาทน้อยในกระบวนการตัดสินใจในระดับโครงการ เป็นต้น ก็ได้

3. ข้อพิจารณาด้านบรรทัดฐานทางสังคมหรือคุณค่าที่อิงอาศัยปัจจัยด้านการแบ่งแยกเพศ (gender-based social norms and values) การชั่งน้ำหนักข้อพิจารณาด้านนี้จะถือว่าก่อให้เกิดความ

เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกลไกหรือโครงสร้างที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนภาระงานที่มีในสังคมหนึ่ง ๆ ที่แบ่งแยกด้วยเหตุผลเรื่องเพศ

ขั้นตอนที่ 5 การหาข้อค้นพบและข้อเสนอ

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการวิเคราะห์โดยจะต้องมีการทำให้เกิดข้อสรุปเกี่ยวกับผลกระทบต่อชายและหญิงที่เป็นกลุ่มเป้าหมายโดยอาจมีการจัดทำข้อเสนอ (proposals) เพื่อแนะนำแนวทางการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศเพื่อจัดการกับประเด็นความเท่าเทียมทางเพศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจำเป็นต้องมีการระบุว่าจะส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศให้เกิดขึ้นในแต่ละด้านของข้อเสนอทางกฎหมายหรือนโยบายอย่างไร โดยมีประเด็นที่เป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการกล่าวถึงประเด็นความเท่าเทียมทางเพศในส่วนอารัมภบท (preamble) ของกฎหมายหรือในนิยามของนโยบายหรือแผนงาน หรือในบางส่วนของกรอบดำเนินการทางกฎหมาย
2. ควรมีการกล่าวถึงประเด็นความเท่าเทียมทางเพศในส่วนของกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือนโยบายเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นและเพื่อส่งเสริมให้เกิดกลไกสร้างการมีส่วนร่วมในกฎหมายหรือนโยบาย
3. ควรมีการกล่าวถึงกลไกดำเนินการที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเพศในส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของกฎหมายหรือนโยบาย ซึ่งอาจเป็นการส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในเรื่องที่ยังมีบทบาทน้อย เช่น ในกระบวนการตัดสินใจ ส่งเสริมให้มีการศึกษาและการใช้ข้อมูลทางสถิติที่มีการจำแนกเพศหรือที่มีประเด็นทางเพศ หรือมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรงทางเพศ เป็นต้น
4. ตรวจสอบให้แน่ใจว่าภาษาที่ใช้ในกฎหมายหรือนโยบายไม่ก่อให้เกิดอคติทางเพศ (gender-neutral language)

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดตัวชี้วัด (indicator) ที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง (จากการใช้กฎหมายและนโยบาย) โดยอาจคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้

- ตรวจสอบว่าในปัจจุบันมีตัวชี้วัดใดที่สามารถนำมาใช้ติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศได้อย่างเหมาะสม หรืออาจจำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดใหม่โดยอิงกับชุดข้อมูลที่มีการจัดจำแนกเพศ
- หากข้อมูลเรื่องใดยังไม่สมบูรณ์และอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการทำ GIA ก็ควรมีการกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนในรายงาน GIA

ในส่วนของรายงาน GIA ซึ่งเป็นการนำเสนอและสรุปการจัดทำ GIA นั้น ควรประกอบด้วยสารบัญหรือหัวข้อการนำเสนอที่ชัดเจน โดยอาจประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ ๆ เช่น

1. การอธิบายวัตถุประสงค์ของนโยบาย (definition of policy purpose)
2. ความเกี่ยวข้องของข้อเสนอกับประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ (gender relevance of proposal)
3. รายละเอียดของการวิเคราะห์ข้อเสนอในเรื่องความเท่าเทียมทางเพศ (in-depth gender analysis of proposal)
4. ข้อสรุปในด้านความเท่าเทียมทางเพศ (conclusion from a gender perspective)
5. ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกิจกรรมหรือโครงการในด้านความเท่าเทียมทางเพศ (proposals to improve the project in terms of gender equality)

3.7.1.3 วิธีการดำเนินการ

โดยหลักแล้วการทำ GIA ก็ถือเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมประเภทหนึ่งซึ่งสามารถใช้เครื่องมือวิเคราะห์ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.5 ได้ โดยในแง่ผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นอาจทำได้หลายวิธีการโดยอาจขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น วิธีการดังต่อไปนี้⁹²

1) การกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบร่างกฎหมายและนโยบายเป็นผู้รับผิดชอบ (civil servant approach) วิธีการดำเนินการวิธีนี้เน้นไปที่การกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ก็เนื่องจากการทำ GIA เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำข้อเสนอทางกฎหมายหรือนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น การจัดทำ GIA โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจัดทำข้อเสนอกฎหมายหรือนโยบายเป็นผู้รับผิดชอบก็ย่อมมีความเหมาะสม เนื่องจากทำให้มีการผนวกเอาประเด็นเรื่องความเท่าเทียมทางเพศเข้าเป็นส่วนหนึ่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเพราะทำให้กฎหมายหรือนโยบายเรื่องที่ดำเนินการมีมาตรการรองรับหรือกล่าวถึงเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำข้อเสนอกฎหมายหรือนโยบายอาจขาดความชำนาญในการทำ GIA จึงอาจทำให้การทำ GIA ไม่ได้ลงลึกเท่ากับการกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะหรือผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการ

2. การตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านความเท่าเทียมทางเพศเป็นผู้ดำเนินการ (gender equality unit approach) นอกเหนือจากการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในการทำ GIA เป็นผู้จัดทำแนวทางอื่นอาจได้แก่การกำหนดให้มีการตั้งหน่วยงานด้านความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality unit) ขึ้นมาทำหน้าที่นี้โดยอาศัยเครื่องมือและวิธีการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคต่าง ๆ (ดูหัวข้อ 3.5) โดยหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะ

⁹² ibid 10.

อาจทำหน้าที่เฝ้าติดตามตรวจสอบว่ามีการใช้กฎหมายหรือนโยบายที่สอดคล้องกับการให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางเพศก็ได้ ซึ่งข้อดีคือทำให้ได้รายงาน RIA ที่ละเอียดเนื่องจากทำโดยผู้เชี่ยวชาญแต่ก็อาจทำให้หน่วยงานรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบขอเสนอกฎหมายหรือนโยบายซึ่งจะต้องผนวกเอาประเด็นความเท่าเทียมทางเพศเข้าไปด้วยไม่ได้ รู้สึกว่าตนมีความรับผิดชอบหรือมีความเข้าใจเรื่องนี้อย่างจริงจัง

3) การกำหนดให้การทำ GIA เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบด้านอื่น ๆ (broader impact assessment approach) แนวทางดำเนินการวิธีนี้ไม่จำเป็นต้องมีการตั้งหน่วยงานเพื่อทำการวิเคราะห์ความเท่าเทียมทางเพศขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงโดยอาจทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศรวมกับการวิเคราะห์ผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อจำกัดเนื่องจากอาจทำไม่มีการทำ GIA เลย หรือมีการทำแต่ไม่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีข้อดีที่ทำให้เกิดความชัดเจนว่าประเด็นความเท่าเทียมทางเพศเชื่อมโยงกับผลกระทบด้านอื่นอย่างไร (หากมีการวิเคราะห์ความเท่าเทียมทางเพศด้วย)

3.7.2 ด้านสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment)

ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นประเด็นด้านสำคัญที่อาจมีการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายและนโยบายเช่นเดียวกับประเด็นทางสังคมและเศรษฐกิจ และแม้ว่ารายงานการศึกษาจะมุ่งนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นหลักก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความเป็นอยู่ของคนในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคมอย่างแน่นแฟ้นนั่นเอง⁹³ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะส่วนหนึ่งของการทำ RIA ด้วย⁹⁴ จึงควรนำมากล่าวในฐานะที่เป็นตัวอย่างการทำ RIA ที่มีความเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสังคมเช่นกัน

3.7.2.1 ความหมายและลักษณะของผลกระทบ

ในบริบทของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายหรือนโยบายนั้นยังไม่มีกรให้นิยามการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้อย่างชัดเจน⁹⁵ โดยถือแต่เพียงว่าประเด็นทางสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นประเด็น

⁹³ John Turnpenny and others, 'Chapter 13 Environment' in Dunlop (n 2) 191.

⁹⁴ Klaus Jacob and others, "Improving the Practice of Impact Assessment" (EVIA Policy Paper 2008) 7.

⁹⁵ ซึ่งกรณีนี้แตกต่างจากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในระดับกิจกรรม โครงการและระดับยุทธศาสตร์ ที่มักมีกฎหมายรองรับและให้นิยามอย่างชัดเจน เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ในระดับโครงการหรือกิจกรรม) ตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้นิยามว่าหมายถึง "กระบวนการศึกษาและ

สำคัญที่ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย โดยประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมที่จะมีการประเมินนั้นจะมีลักษณะเฉพาะเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและมาตรการจัดการทั้งในแง่ลักษณะและระดับความรุนแรงของปัญหา (ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อค้นพบทางวิทยาศาสตร์) ความไม่แน่นอนนี้จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะออกแบบนโยบายและกฎหมายเพื่อจัดการประเด็นทางสิ่งแวดล้อมแต่ละเรื่องอย่างไร⁹⁶ แนวทางดำเนินการหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นนโยบายหรือกฎหมายสะท้อนเอาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นส่วนสำคัญของการดำเนินการก็คือการกำหนดให้จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการตัดสินใจออกแบบกฎหมายและนโยบาย⁹⁷

แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดความหมายของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะต้องทำการวิเคราะห์ในการทำ RIA แต่หากพิจารณาลักษณะของผลกระทบที่จะต้องมีการระบุในขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบใน European Commission Impact Assessment Guidelines 2009 จะเห็นว่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบดังตัวอย่างประเภทของผลกระทบและคำถามที่อาจกำหนดขึ้นในการวิเคราะห์ในตารางต่อไปนี้⁹⁸

ประเภทของผลกระทบ	คำถามที่สำคัญ (key questions)
ด้านภูมิอากาศ	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หรือมีเทน ออกสู่ชั้นบรรยากาศ เป็นต้น หรือไม่ ● ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อการปลดปล่อยบรรดาสารต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชั้นโอโซน (ozone-depleting substances) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการปรับเปลี่ยนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือไม่
การขนส่งและการใช้พลังงาน	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อการใช้พลังงานในภาคเศรษฐกิจหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อการใช้พลังงานเชื้อเพลิงแบบผสมผสานเช่นระหว่างการใช้ถ่านหินก๊าซธรรมชาติพลังงานนิวเคลียร์ และพลังงานทดแทนหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะลดหรือเพิ่มความต้องการในภาคการขนส่งหรือไม่อย่างไร ● ทางเลือกนี้จะช่วยลดหรือเพิ่มการปล่อยของเสียจากยานพาหนะ

ประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

⁹⁶ Jacob and others (n 94) 7.

⁹⁷ ibid.

⁹⁸ European Commission, ‘Impact Assessment Guidelines (2009)’ (n 9) 37-38.

ประเภทของผลกระทบ	คำถามที่สำคัญ (key questions)
ด้านคุณภาพอากาศ	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะมีผลกระทบต่อการปล่อยบรรดาของเสียต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ความเสียหายต่อบรรดาพืชพรรณทางการเกษตร ความเสียหายต่ออาคารบ้านเรือนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่
ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ พรรณพืช พันธุ์สัตว์ป่า และภูมิทัศน์	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะลดจำนวนประชากรของพืชหรือสัตว์ป่าในพื้นที่ต่างๆซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ หรือจะเพิ่มจำนวนสัตว์ป่าโดยมาตรการอนุรักษ์หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองหรือถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชุมชนทางนิเวศที่อ่อนไหวหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะนำไปสู่การแบ่งแยกพื้นที่เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเคลื่อนย้ายถิ่นฐานสัตว์ป่าหรือไม่
ด้านคุณภาพน้ำและทรัพยากรน้ำ	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะลดหรือเพิ่มคุณภาพหรือปริมาณของน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะช่วยเพิ่มหรือลดคุณภาพของน้ำบริเวณพื้นที่ชายฝั่งและพื้นที่ทางทะเล กล่าวคือ จะมีการปล่อยน้ำเสีย น้ำมัน โลหะหนัก หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อน้ำจืดเพื่อการบริโภคหรือไม่
คุณภาพดินและทรัพยากรดิน	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อการปนเปื้อนของดินทั้งการปนเปื้อนเกลือหรือกรดหรือก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะทำให้เกิดการสูญเสียดินจากการสร้างสิ่งก่อสร้างหรือไม่หรือจะส่งผลต่อการเพิ่มคุณภาพของดินหรือไม่
การใช้ที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อการนำที่ดินที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ (greenfield site) มาใช้ประโยชน์หรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อนโยบายการนำที่ดินไปใช้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือไม่ เช่น ก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างชนบทกับเขตเมืองหรือการใช้พื้นที่ทางการเกษตร
ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่สร้างขึ้นทดแทนได้และที่สร้างขึ้นทดแทนไม่ได้	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สร้างขึ้นทดแทนได้ เช่น ปลา และทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรประเภทนั้น ๆ เกินกว่าขีดความสามารถในการสร้างขึ้นทดแทนหรือไม่ ● ทางเลือกนี้จะลดหรือเพิ่มการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ไม่สามารถสร้างทดแทนได้ เช่น แร่ธาตุ เป็นต้น
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากหน่วยทางธุรกิจ (firms) และผู้บริโภค	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรหรือการบริโภคทรัพยากรอย่างยั่งยืนหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าที่พิจารณาความเป็นมิตรหรือไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งเสริมหรือจำกัดสินค้าที่เป็นมิตรหรือไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่

ประเภทของผลกระทบ	คำถามที่สำคัญ (key questions)
	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ทำให้การประกอบธุรกิจปล่อยของเสียน้อยหรือมาก หรือได้เปลี่ยนแปลงการประกอบธุรกิจไปจากเดิมหรือไม่
การก่อให้เกิดของเสียและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลต่อการผลิตของเสีย เช่น ของเสียประเภทมูลฝอยจากภาคครัวเรือน ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม หรือของเสียอันตรายหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลต่อการนำของเสียมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือไม่
โอกาสของการเกิดและระดับความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลต่อความเป็นไปได้หรือการป้องกันไม่ให้เกิดอัคคีภัย การระเบิดหรืออุบัติเหตุอุบัติเหตุการณ์ต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือจากพืชที่ผ่านการดัดแปลงทางพันธุกรรม หรือไม่
สวัสดิภาพสัตว์ (animal welfare)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของสัตว์หรือไม่ ● ทางเลือกนี้ได้ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของสัตว์ เช่น การปฏิบัติต่อสัตว์เยี่ยงมนุษย์ (humane treatment of animals) หรือไม่ ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของอาหารและกระบวนการให้อาหารสัตว์หรือไม่
ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในระดับสากล	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศอื่น ๆ หรือไม่

3.7.2.2 แนวทางขั้นตอนและวิธีการ

เนื่องจากการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบหลาย ๆ ด้านของการทำ RIA ดังนั้น แนวทาง ขั้นตอนและวิธีการในการวิเคราะห์จึงมีลักษณะขั้นตอนในตนเองเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบด้านอื่น ๆ โดยขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศมีแนวทาง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอย่างไร โดยบางประเทศอาจมีการกำหนดชื่อเฉพาะของการวิเคราะห์อย่างเจาะจงลงไปอีก เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate impact assessment) ซึ่งมีการดำเนินการในออสเตรเลีย⁹⁹ เป็นต้น โดยประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอาจปรากฏในขั้นตอนต่าง ๆ ของการทำ RIA เช่น ในขั้นตอนการระบุปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอข้อเสนอทางนโยบายอันกล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

⁹⁹ Klaus Jacob and others, 'Integrating the Environment in Regulatory Impact Assessments' (OECD GOV/RPC (2011)8/FINAL 2011) 41.

3.7.2.3 ตัวอย่างเทคนิคการวิเคราะห์

เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามการจำแนกของ Klaus ในรายงานของ OECD อาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ เครื่องมือในการสร้างและวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน เครื่องมือผนวกและรวบรวมข้อมูล และเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วม¹⁰⁰

สำหรับเครื่องมือวิเคราะห์ลักษณะแรกอาจทำได้โดยอาศัยหลายเทคนิคการดำเนินการ เช่น การวิเคราะห์แบบพิจารณาปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจ (socio-economic models) การวิเคราะห์แบบพิจารณาปัจจัยด้านกายภาพชีวภาพ (bio-physical models) และการวิเคราะห์แบบบูรณาการ (integrated models) สำหรับเครื่องมือการวิเคราะห์ลักษณะที่สอง อาจได้แก่การใช้เทคนิควิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis ซึ่งอาจเป็นการวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ¹⁰¹ ส่วนลักษณะที่สาม เครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายแบบโดยขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ขอบเขตของลักษณะการประเมินและทางเลือกทางนโยบายที่จะมีการประเมิน¹⁰² โดยปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะใช้ตัดสินว่าจะใช้เทคนิคใดก็คือความสมบูรณ์และปริมาณของข้อมูลที่มีเพื่อจะทำการวิเคราะห์

3.7.3 ด้านสุขภาพ (Health impact assessment)

เนื่องจากประเด็นด้านสุขภาพมักจัดเป็นส่วนสำคัญของการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วย เพราะสุขภาพมักเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ของมนุษย์¹⁰³ ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นเกี่ยวพันกับด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในทางกายภาพ¹⁰⁴ โดยการประเมินผลกระทบทางสุขภาพต้องอาศัยองค์ความรู้ทั้งด้านการสาธารณสุข ด้านสังคมศาสตร์และด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม จึงทำให้การทำความเข้าใจการประเมินผล

¹⁰⁰ ibid 12.

¹⁰¹ รายละเอียดการวิเคราะห์แบบ cost benefit analysis สำหรับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดูเพิ่มเติมได้จาก OECD, *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use* (OECD Publishing 2018).

¹⁰² Jacob and others 'Integrating the Environment in Regulatory Impact Assessments' (n 99) 12.

¹⁰³ Rainer Fehr and others, *Health in Impact Assessments: Opportunities Not to be Missed* (WHO Regional Office for Europe 2014) 73.

¹⁰⁴ ibid 91.

กระทบด้านสุขภาพควรพิจารณาในฐานะส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบเฉพาะด้านของการประเมินผลกระทบทางสังคมในรายงานการศึกษาไปด้วย

3.7.3.1 ความหมายและความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพ

ในภาพรวมแล้ว การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หมายถึง กระบวนการ วิธีการและเครื่องมือตรวจสอบและค้นหาผลกระทบด้านสุขภาพของประชากรอันอาจเกิดขึ้นจากนโยบาย แผนงานและโครงการรวมทั้งวิเคราะห์การที่ผลกระทบนั้นส่งผลยังประชากร โดยพยายามหามาตรการที่เหมาะสมสำหรับการจัดการผลกระทบเหล่านั้น¹⁰⁵ โดยการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพมีบทบาทในการให้ข้อมูลกับผู้ที่จะต้องทำการตัดสินใจในระดับนโยบายเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่คาดเห็นได้และไม่อาจคาดเห็นได้ซึ่งในท้ายที่สุดย่อมช่วยขจัดหรือแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพของประชากรกลุ่มต่าง ๆ ได้¹⁰⁶ หากมีการคำนึงถึงผลกระทบด้านสุขภาพในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย¹⁰⁷

3.7.3.2 แนวทางการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพในการทำ RIA นั้นมักพิจารณาประเด็นด้านสุขภาพในฐานะผลกระทบทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ โดยให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนจากมุมมองในภาพรวม¹⁰⁹ ทั้งนี้ก็เนื่องจากคำว่า “สุขภาพ” นั้น มักหมายถึง สภาวะความอยู่ดีมีสุขในทางร่างกาย จิตใจและ

¹⁰⁵ WHO European Centre for Health Policy, *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach* (WHO Regional Office for Europe 1999) 4; Raymond Quigley and others, *HIA International Best Practice Principles. Fargo: International Association for Impact Assessment* (Special Publication Series No. 5 2006) 1.

¹⁰⁶ รายละเอียดดูหลักการและมาตรการในปฏิญญาริโอว่าด้วยปัจจัยสำคัญทางสังคมของสุขภาพ (Rio Political Declaration on Social Determinants of Health 2011) โดยใน paragraph 13.2 (viii) สนับสนุนให้มีการใช้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพเป็นกลไกในการพัฒนากฎหมายและนโยบายเพื่อลดหรือจัดผลกระทบด้านสุขภาพและความเหลื่อมล้ำด้านสุขภาพ

¹⁰⁷ Monica O’Mullane, ‘The Conceptual Roots’ in Monica O’Mullane (ed), *Integrating Health Impact Assessment with the Policy Process: Lessons and experiences from around the world* (Oxford University Press 2014) 10.

¹⁰⁸ Rainer Fehr and others (n 103) 83.

¹⁰⁹ *ibid.*

สังคม โดยไม่มีโรคภัยไข้เจ็บมาเบียดเบียน¹¹⁰ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือมุ่งพิจารณาไปที่ความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์เป็นหลักนั่นเอง โดยประเด็นทางสุขภาพอาจเป็นเรื่องการเจ็บป่วย เช่น โรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อ การเจ็บป่วยทั้งทางกายและทางจิตใจรวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับความอยู่ดีมีสุข (well-being) ด้วย¹¹¹

ในส่วนของแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพนั้น ใน EU Better Regulation Toolbox ได้จำแนกผลกระทบที่จะทำการวิเคราะห์ออกเป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบทางอ้อม โดยอาจกำหนดคำถามสำหรับเป็นโจทย์การวิเคราะห์ผลกระทบทั้งสองลักษณะดังตารางที่ปรากฏต่อไปนี้¹¹²

ผลกระทบทางตรง	ผลกระทบทางอ้อม
<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณาก่อให้เกิดหรือลดความเสี่ยงด้านสุขภาพหรือกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ป่วยหรือไม่ ● ทางเลือกที่พิจารณาส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของบริการด้านสุขภาพและการให้บริการด้านการดูแลระยะยาวหรือไม่ ● ทางเลือกที่พิจารณาส่งผลต่อการเข้าถึงผลิตภัณฑ์และข้อมูลทางการแพทย์ หรือต่อบริการด้านสุขภาพและการให้บริการด้านการดูแลระยะยาวของวงกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เช่น กลุ่มเปราะบาง หรือไม่ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณาก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อสถานะทางสุขภาพหรือไม่ (ปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจก็เช่น เงื่อนไขการทำงาน รายได้ การศึกษา โภชนาการ) ● ทางเลือกที่พิจารณาก่อให้เกิดผลกระทบทางตรงหรือทางอ้อมต่อปัจจัยทางสุขภาพที่เกี่ยวกับวิถีชีวิต เช่น การควบคุมอาหารเพื่อลดน้ำหนัก กิจกรรมทางกายภาพ การสูบบุหรี่ ดื่มแอลกอฮอล์ หรือไม่

กรณีใดที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพนั้นอาจพิจารณาได้จากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เช่น เด็ก สตรีตั้งครรภ์ คนชรา คนพิการ หรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบอย่างชัดเจนและไม่พอสสมควรแก่เหตุอันเป็นผลเนื่องมาจากการการเพิ่มหรือลดของความเหลื่อมล้ำของสถานะทางสุขภาพ และหากปรากฏว่าจะมีผลกระทบด้านใดอย่างมีนัยสำคัญก็จะต้องมีการนำเสนอให้ชัดเจน¹¹³

¹¹⁰ รายละเอียดคตินิยมของคำว่าสุขภาพในอารัมภบทของธรรมนูญก่อตั้งองค์การอนามัยโลก (Constitution of the World Health Organization, adopted by the International Health Conference, 22 June 1946; signed 22 July 1946, entered into force on 7 April 1948)

¹¹¹ Rainer Fehr and others (n 103) 93.

¹¹² รายละเอียดแนวทางและคำอธิบายประกอบการวิเคราะห์ที่โจทย์คำถาม ดู European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 35) 239-240.

¹¹³ ibid

3.7.3.3 เทคนิคการวิเคราะห์

ส่วนเทคนิคการวิเคราะห์นั้น โดยทั่วไปแล้วไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวว่าจะต้องใช้วิธีการวิเคราะห์ใดเป็นวิธีการวิเคราะห์หลักเนื่องจากขึ้นอยู่กับลักษณะ (nature) ของข้อมูลที่จะทำการวิเคราะห์¹¹⁴ โดยอาจใช้เทคนิควิธีการทั้งแบบวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เช่น หากข้อมูลที่จะทำการวิเคราะห์เป็นเรื่องตัวเลขหรือวิธีการระบาดของโรค เกณฑ์ด้านความเสี่ยงอันตราย เป็นต้น ก็อาจต้องทำการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ และหากเป็นเรื่องการให้ความรู้หรือความเข้าใจความรู้หรือกระบวนการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมสาธารณะก็อาจจะต้องทำการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เป็นต้น โดยการเก็บข้อมูลอาจทำได้โดยการทำแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การกำหนดกลุ่มเพื่อทำกิจกรรม การสัมมนา เป็นต้น¹¹⁵ ทั้งนี้ ผู้ที่จะทำการวิเคราะห์ควรเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและองค์ความรู้ด้านสาธารณสุข (public health) ด้านนโยบายและด้านระบบสุขภาพ (health systems) รวมทั้งควรมีความสามารถในการระบุกลุ่มประชากรและกรอบเวลาที่เกี่ยวข้องได้ เพราะเป็นปัจจัยที่จะเป็นประโยชน์ในการคาดการณ์ต้นทุนและผลประโยชน์¹¹⁶

ในขั้นตอนการเริ่มวิเคราะห์ผลกระทบหลังจากที่ระบุผลกระทบนั้น อาจต้องพิจารณาลำดับแรกก่อนว่าผลกระทบด้านสุขภาพที่ระบุนั้นมีความซ้ำซ้อนกับผลกระทบด้านอื่น ๆ ที่มีการวิเคราะห์ไปแล้วหรือไม่ เพราะบางครั้งอาจมีการระบุผลกระทบที่ซ้ำซ้อนหรือคาบเกี่ยวกับ เช่น ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบสาธารณสุขอาจถูกกำหนดให้เป็นผลกระทบในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขก็ได้

หากพิจารณาวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบที่ได้จำแนกไว้ใน EU Better Regulatory Toolbox จะพบว่ามี การจำแนกวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็น การวิเคราะห์ที่มีการคำนวณเป็นมูลค่าเงิน (monetary approaches) และการวิเคราะห์ที่ไม่มีการคำนวณเป็นมูลค่าเงิน (non-monetary approaches)¹¹⁷

สำหรับกรณีแรก การวิเคราะห์ที่มีการคำนวณเป็นมูลค่าเงินนั้นมุ่งที่จะนำเสนอการเปรียบเทียบโดยละเอียดและครอบคลุมในด้านต้นทุนและผลประโยชน์โดยการแสดงหน่วยการเปรียบเทียบที่เป็นค่ากลางคือค่าเงิน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบด้านสุขภาพทุกด้านไม่สามารถทำการเปรียบเทียบผลกระทบในลักษณะนี้ได้หมด

¹¹⁴ ibid 240-241.

¹¹⁵ John Kemm, *Health Impact Assessment: Past Achievement, Current Understanding, and Future Progress* (Oxford University Press 2012) 25-50.

¹¹⁶ European Commission, 'Better Regulation Toolbox' (n 35) 240-241.

¹¹⁷ ibid 241.

โดยเฉพาะเมื่อจะต้องประเมินคุณค่าทางสุขภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (ซึ่งแต่ละคนอาจมีระดับความพึงพอใจในแต่ละเรื่องแตกต่างกัน)

ในที่นี้จะนำเสนอตัวอย่างการวิเคราะห์ที่คำนวณเป็นมูลค่าเงินในบางลักษณะเพื่อให้เห็นตัวอย่างแนวทางการนำไปใช้จริง ดังปรากฏตัวอย่างต่อไปนี้¹¹⁸

1. แนวทางการประเมินความพึงพอใจในการจ่ายและยอมรับ (preference-based approaches) ซึ่งใช้สำหรับเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่จะได้จากแต่ละทางเลือกในทางนโยบายโดยการกำหนดผลประโยชน์สุขภาพด้วยมูลค่าทางการเงิน โดยอาจใช้แนวคิดการเต็มใจที่จะจ่ายเพื่อปรับปรุงปัจจัยบางอย่างที่มีผลต่อสุขภาพ (willing to pay) และเต็มใจที่จะยอมรับค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดเหตุร้าย (willing to accept) เช่น บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะยอมจ่ายเงินเท่าใดเพื่อซื้อปัจจัยที่ช่วยลดความเสี่ยงต่อการตาย (เช่น การซื้อหมวกนิรภัยสำหรับขี่จักรยานยนต์) หรือจะยอมจ่ายเงินเท่าใดเพื่อที่จะเพิ่มอายุเฉลี่ยของตนอีก 1 ปี (additional year of life expectancy) เป็นต้น

2. วิธีการวิเคราะห์โดยพิจารณาต้นทุนการเจ็บป่วย (cost of illness method) ซึ่งเน้นการคำนวณและวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ที่เป็นผลจากอุบัติเหตุที่ก่อให้เกิดการเจ็บป่วย โดยหากทางเลือกใดก่อให้เกิดโอกาสเจ็บป่วยน้อยก็หมายความว่าค่าใช้จ่ายทางการแพทย์น้อย และมีต้นทุนการเจ็บป่วยน้อยซึ่งก็ถือเป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทางเลือกนั้นไปด้วย และหากทางเลือกใดทำให้เกิดการเจ็บป่วยมากต้นทุนการเจ็บป่วยก็จะมากตามไปด้วย

3. วิธีการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากทุนของความเป็นมนุษย์ (human capital method) ซึ่งเน้นการคำนวณความสูญเสียของผลประโยชน์ที่จะได้ในอนาคตอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตก่อนเวลาอันควร (disability or premature death) โดยวิธีวิเคราะห์นี้ยังอาจปรับใช้กับการคำนวณความสูญเสียต่อระบบสวัสดิการสังคมอันเป็นผลจากความตาย พิการหรือสูญเสียความสามารถในการทำงาน

ส่วนกรณีที่สอง การวิเคราะห์ที่ไม่มีการคำนวณเป็นมูลค่าเงินนั้นอาจเป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยค่าอื่น ๆ ในการเทียบซึ่งมีค่าเทียบหลายค่าที่มีการนำมาใช้ ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้เพื่อวัดผลประโยชน์ของการดำเนินมาตรการโดยไม่ต้องการที่จะตีมูลค่าของผลประโยชน์นั้น หรือเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของการเข้าใช้มาตรการแทรกแซงในปัญหาสุขภาพด้านใดด้านหนึ่งโดยใช้ต้นทุนและผลลัพธ์ทางสุขภาพ (costs and health outcomes) เป็นต้น โดยตัวอย่างลักษณะของการวิเคราะห์ในลักษณะนี้อาจทำได้โดยการเปรียบเทียบดัชนีสุขภาพ (Quality

¹¹⁸ ibid 242-244.

Adjusted Life Years (QALY)) ดัชนีปีสุขภาวะที่ปรับด้วยความบกพร่องทางสุขภาพ (Disability-Adjusted Life Years—DALYs) หรือ ดัชนีปีที่มีสุขภาพชีวิตที่ดี (Healthy Life Years (HLY)) ก็ได้¹¹⁹

มีข้อสังเกตว่าไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลกระทบในลักษณะใดก็มีจุดร่วมกันดังที่กล่าวไปแล้วว่าการวิเคราะห์ผลกระทบควรมีการกำหนดหรือวัดต้นทุนและผลประโยชน์ของข้อเสนอเท่าที่จะสามารถทำได้โดยพิจารณาจากหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน และที่สำคัญคือการวิเคราะห์ควรจะต้องมีความโปร่งใสโดยนำเสนอข้อมูลแหล่งที่มาของข้อมูลที่มีการตีมูลค่า และหากมีประเด็นเรื่องใดที่อาจทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลไม่มีความแน่นอนก็จะต้องนำเสนอให้ชัดเจนด้วย¹²⁰ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.6

3.8 สรุปข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในระดับสากล

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้ว อาจสรุปประเด็นสำคัญที่เป็นข้อค้นพบในบทนี้ได้ว่า จากการศึกษาตราสารระหว่างประเทศ ไม่มีการกำหนดพันธกรณีให้ต้องทำ RIA อย่างชัดเจน แต่มีร่องรอยที่แสดงให้เห็นว่า RIA ในฐานะกลไกการประเมินผลกระทบก่อนการดำเนินการของรัฐ (impact assessment) มีส่วนสำคัญในการให้ข้อมูลผู้มีอำนาจตัดสินใจโดยนำข้อมูลไปประกอบการตัดสินใจ

ในแง่ของความสำคัญของ RIA การทำ RIA และการประเมินผลกระทบทางสังคมนอกจากจะเป็นเครื่องมือให้ข้อมูลกับผู้มีอำนาจตัดสินใจแล้วยังเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมสาธารณะ

ในงานวรรณกรรมด้านการประเมินผลกระทบ ที่ปรากฏทั้งในระดับโครงการ ยุทธศาสตร์ แผนงาน นโยบายและกฎหมาย มีการกล่าวถึงขอบเขตความหมายของผลกระทบทางสังคมอยู่บ้าง แต่การนำเสนอดังกล่าวนั้นมุ่งที่จะอธิบายกรอบแนวคิดในภาพรวม ๆ มากกว่าที่จะกำหนดโดยเฉพาะเจาะจง

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบัน (หลังปี 2010 เป็นต้นมา) ไม่มีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมภายใต้แนวทางของ EU และ OECD อย่างเป็นเอกเทศ (stand-alone assessment) แต่ถือว่าการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบหลาย ๆ ด้านในภาพรวม โดยกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งในเชิงหลักการและในรายละเอียดไว้และสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบของไทยได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวอย่างผลกระทบแต่ละด้านที่อาจถือ

¹¹⁹ รายละเอียดวิธีการคำนวณดูจาก ibid 242.

¹²⁰ ibid 241.

เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมได้ เช่น ด้านความเท่าเทียมทางเพศ ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ เป็นต้น โดยเอกสารของ EU บางฉบับ โดยเฉพาะ Better Regulation Guidelines (2017) และเอกสารประกอบซึ่งกำหนดรายละเอียด (Better Regulation Toolbox) กำหนดแนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านเหล่านั้นไว้ในเชิงให้คำแนะนำ ซึ่งการทำความเข้าใจแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะทำให้เห็นภาพชัดเจนและเป็นตัวอย่างของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมอาจพิจารณาได้จากการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านเหล่านั้นได้

แนวทางการวิเคราะห์ฯ ที่มีการใช้ใน EU และแนวทางตามคำแนะนำของ OECD มีลักษณะโครงสร้างและวิธีคิดในทำนองเดียวกัน แต่แนวทางของ EU ที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ของ European Commission มีความเฉพาะเจาะจงกว่าในแง่ที่มุ่งนำมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบในการออกนโยบายและตรากฎหมายของ EU เอง ในขณะที่ของกลุ่ม OECD วางหลักการอย่างหลวม ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ นำแนวคิดไปปรับใช้ตามความเหมาะสมในบริบทประเทศของตน โดยจะนำเสนอรายละเอียดข้อค้นพบตามแนวทางของ EU ในเชิงเปรียบเทียบอีกครั้งเพื่อให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างระหว่างแนวทางดำเนินการของไทยและประเทศอื่น ๆ ในบทที่ 5

บทที่ 4 แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ

ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ว่าวัตถุประสงค์หลักของการศึกษานี้ได้แก่การศึกษาว่าในต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในฐานะส่วนหนึ่งของการทำ RIA เอาไว้หรือไม่ อย่างไร เพื่อนำมาถอดบทเรียนและสรุปองค์ความรู้และประสบการณ์ดำเนินการจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายของไทย ดังนั้น หลังจากที่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางในการทำ RIA ในประเทศไทยในบทที่ 2 และแนวทางและวิธีการสากลผ่านมุมมองของ EU และ OECD ในบทที่ 3 แล้ว ในบทนี้จะนำเสนอแนวทาง วิธีการ และตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ โดยกำหนดตัวอย่างประเทศที่จะนำมาศึกษาจำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์ ซึ่งเหตุผลในการเลือกประเทศเหล่านี้มากำหนดตัวอย่างการศึกษาก็เนื่องจากทั้ง 4 ประเทศได้รับอิทธิพลในการทำ RIA จากแนวคิดของ EU Commission และ OECD ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในบทก่อน ในขณะเดียวกันทั้ง 4 ประเทศก็มีการปรับปรุงระบบการทำ RIA มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการทำความเข้าใจตัวอย่างการดำเนินการของทั้ง 4 ประเทศจะช่วยให้เกิดความเข้าใจแนวทางการทำ RIA ที่มีหลักการในทางระหว่างประเทศและตามประสบการณ์ดำเนินการของแต่ละประเทศไปในทิศทางเดียวกัน

เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รายงานการศึกษานี้ได้กำหนดประเด็นหลักของการนำเสนอแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมของทั้ง 4 ประเทศใน 3 ส่วนหลักอันประกอบด้วยแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและตัวอย่างการวิเคราะห์ตามแนวทางของทั้ง 4 ประเทศ โดยจะเริ่มจากการนำเสนอตัวอย่างของสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรก ตามด้วยไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์และนิวซีแลนด์ ตามลำดับ

อนึ่ง เนื่องจากเครื่องมือหรือวิธีการที่แต่ละประเทศนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมายนั้น มักเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเพื่อหาค่าในทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะร่วมกันหลายประการ ดังนั้น หากเครื่องมือหรือวิธีการใดที่ได้ถูกนำเสนอรายละเอียดไว้แล้วในตัวอย่างของประเทศหนึ่ง จะไม่ถูกกล่าวถึงซ้ำอีก ในกรณีศึกษาของประเทศที่นำเสนอภายหลังเว้นแต่ในประเด็นนั้นจะมีความแตกต่างหรือมีแง่มุมที่ควรนำมากล่าวอีก โดยจะมุ่งเน้นแต่ในประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะ รวมถึงตัวอย่างของการนำเอาเครื่องมือหรือวิธีการเหล่านั้นไปปรับใช้กับการจัดทำ RIA ในกฎหมายเฉพาะเรื่องของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

4.1. สหราชอาณาจักร

4.1.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับการกำหนดนโยบายโดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based policy making) โดยก่อนที่จะมีการออกกฎหมายหรือข้อบังคับในเรื่องใด ๆ จะต้องมีการจัดทำรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบของการออกกฎหมาย (RIA) ซึ่งรายงานดังกล่าวจะต้องมีการระบุถึงปัญหาที่เป็นประเด็นในการพิจารณา และต้องมีการประเมินถึงมาตรการที่ใช้แก้ปัญหานั้นไม่ว่าจะเป็นมาตรการในเชิงออกกฎระเบียบและมาตรการอื่นที่ไม่ใช่การออกกฎระเบียบด้วย ในขั้นตอนเหล่านี้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับโอกาสให้สามารถให้ข้อคิดเห็นเพื่อใช้เป็นหลักฐานและข้อสมมติฐานที่ใช้สนับสนุนบทวิเคราะห์อย่างหนึ่งอย่างใดได้ และในขั้นตอนสุดท้ายของการจัดทำ RIA กำหนดว่าต้องมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของมาตรการที่คาดว่าจะนำมาใช้ (preferred option) นอกจากนี้ นโยบายหลายประการยังถูกนำมาใช้เพื่อลดจำนวนของกฎระเบียบให้น้อยลง ภายใต้แผนการดำเนินการที่เรียกว่า “Red Tape Challenge” ซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 2011 โดยรัฐบาลสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในภาคธุรกิจไปได้กว่า 1 หมื่นล้านปอนด์จากการดำเนินสร้างระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบแบบ “One-in, Two-out” ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2013¹

รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นการสร้างระบบว่าด้วยการออกกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจ ซึ่งหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลจะต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ได้บังคับใช้ไป ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจขนาดเล็ก การประกอบวิสาหกิจและการจ้างงาน 2015 (Small Business, Enterprise and Employment Act 2015 (SBE)) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินการตามแผนงานที่เกี่ยวข้อง 2 แผนงานได้แก่ แผนงาน Business Impact Target และการทบทวนแผนงานในการขจัดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น (Cutting Red Tape) เพื่อให้เกิดผลในแง่ของการลดต้นทุนอันเกิดจากกฎระเบียบให้แก่บรรดาภาคธุรกิจด้วย²

ในส่วนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความเหมาะสมของกฎระเบียบนั้น สหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่เรียกว่า Regulatory Policy Committee (RPC) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบทบทวนเนื้อหาใน RIA นั้น และให้ความเห็นต่อรัฐบาลว่าข้อวิเคราะห์และหลักฐานที่ปรากฏใน RIA นั้นเพียงพอที่จะสนับสนุนมาตรการที่คาดว่าจะนำมาใช้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง Better Regulation Executive ขึ้นใน Department for Business, Energy & Industrial Strategy ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายหลักว่าด้วยการออกกฎระเบียบที่ดีกว่า (better regulation policy) รวมถึงการทำหน้าที่เป็นองค์กร

¹ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015* (OECD Publishing 2015) 208.

² OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (OECD Publishing 2018) 238-239.

ภายใต้รัฐบาลสหราชอาณาจักรที่เป็นผู้นำในการส่งเสริมและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกรอบโครงสร้าง ในทางนโยบายว่าด้วยการออกกฎระเบียบ และยังมี National Audit Office ที่รับผิดชอบการจัดทำรายงาน ผลสัมฤทธิ์ของกรอบโครงสร้างในทางนโยบายว่าด้วยการออกกฎระเบียบทั้งหมดโดยวิธีการประเมินความคุ้มค่า ของเงินที่จ่ายไป (value-for-money studies) อีกด้วย³

คำแนะนำสำหรับแนวทางการจัดทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้นถูกแยกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่มี บทบาทเกี่ยวข้อง โดยมี Green Book ของกระทรวงการคลัง (HM Treasury)⁴ เป็นเอกสารที่มีรายละเอียดของ เครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อประเมินต้นทุนและความเสี่ยงสำหรับการตัดสินใจดำเนินมาตรการแทรกแซงใด ๆ ที่ได้ กระทำโดยรัฐ นอกจากนี้ ยังมี Better Regulation Framework Interim Guidance ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกระทรวงการ ธุรกิจ พลังงานและยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรม (Department for Business, Energy and Industrial Strategy) ที่กล่าวถึงหลักการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างแนวคิดว่าด้วยกฎระเบียบที่ดีภายใต้กฎหมาย SBEE⁵ ในส่วนที่เป็นการออกกฎหมายนั้น ยังมีคู่มือที่เรียกว่า Guide to Making Legislation ที่จัดทำขึ้นโดย Cabinet Office ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการในการจัดทำกฎหมาย รวมถึงการทำ RIA ซึ่งถือเป็น เอกสารประกอบร่างกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งด้วย โดยเอกสารฉบับนี้กำหนดให้การจัดทำบรรดามาตรการ แทรกแซงทางกฎหมายและนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ (public services) ความ เป็นอยู่ของประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคม เศรษฐกิจและ สิ่งแวดล้อมด้วย⁶ และท้ายที่สุด RPC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ RIA ที่ทำขึ้นนั้น ยังได้มีการรวบรวม แนวทางและกรณีศึกษาที่น่าสนใจไว้เป็นข้อมูลให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าถึงได้อีกด้วย⁷ ทั้งนี้ รายงานการศึกษานี้จะ ได้นำเอาคำอธิบายที่ปรากฏใน Green Book มาใช้เป็นข้อมูลหลัก เนื่องจากมีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดและ วิธีการที่ใช้เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมมากที่สุด

³ Ibid.

⁴ HM Treasury, *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation* (Open Government Licence 2020).

⁵ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Better Regulation Framework: Interim guidance* (Open Government Licence 2020).

⁶ Cabinet Office, 'Guide to Making Legislation' (2017) 125
<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

⁷ Regulatory Policy Committee, 'RPC Case Histories – Primary Legislation IAs' (2019)
<www.gov.uk/government/publications/rpc-case-histories-primary-legislation-ias-august-2019> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

4.1.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม

หากพิจารณาเอกสารหลายฉบับที่เผยแพร่โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักรจะพบว่าปัจจุบัน การแบ่งขั้นตอนการทำ RIA ยังคงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเสียทีเดียวโดยขึ้นอยู่กับว่าเอกสารฉบับใดมุ่งจะ กำหนดรายละเอียดการทำ RIA ไว้ละเอียดหรืออย่างย่อมากน้อยเพียงใด ในรายงานการศึกษานี้จะนำเสนอ ตัวอย่างขั้นตอนการทำ RIA ที่ปรากฏใน Guide to Making Legislation ซึ่งมีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นไปใน ทิศทางเดียวกับการทำ RIA ของไทยและของ EU Commission โดยมีขั้นตอนในภาพรวมดังนี้⁸

- **ขั้นตอนที่ 1** ระบุปัญหา (identify problems)
- **ขั้นตอนที่ 2** ระบุวัตถุประสงค์ในการออกกฎ (specify desired objectives)
- **ขั้นตอนที่ 3** ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ (identify viable options that achieve the objectives)
- **ขั้นตอนที่ 4** ระบุผลกระทบ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม (identify the impacts (e.g. economic, social, and environmental))
- **ขั้นตอนที่ 5** ประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก (value the costs and benefits of each option)
- **ขั้นตอนที่ 6** พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (consider enforcement and implementation issues)
- **ขั้นตอนที่ 7** วางแผนในการประเมินและดำเนินการประเมินค่าทางเลือกที่เลือก (plan for evaluation and evaluate the chosen policy)

มีข้อสังเกตว่าในส่วนของขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นจะปรากฏในขั้นตอนที่ 4 และขั้นตอนที่ 5 โดย Guide to Making Legislation กำหนดหลักการในการกำหนดขอบเขตและระดับของการวิเคราะห์ว่าบรรดา ทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการวิเคราะห์นั้นให้พิจารณาโดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดจากข้อเสนอ เช่น หาก ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นนั้นจะส่งผลกระทบต่อบริษัทไม่มากนักหรืออาจส่งผลกระทบต่อหลายบริษัทแต่ระดับของผลกระทบ ไม่มากและมีผลกระทบในเชิงต้นทุนและผลประโยชน์ไม่มากนักก็ไม่จำเป็นต้องทำอย่างละเอียดก็ได้ แต่หากเมื่อใดที่ ผลกระทบจะเกิดขึ้นในระดับที่มากก็จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างละเอียด⁹ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการวิเคราะห์อย่าง ได้สัดส่วนเช่นเดียวกับที่แนะนำโดย EU Commission ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อน

⁸ Guide to Making Legislation (n 6) paragraph 14.2.

⁹ ibid, paragraph 14.3.

ส่วนในคู่มือ Better Regulation ได้จัดแบ่งขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบที่เกิดจากการออกกฎระเบียบในเรื่องใด ๆ ไว้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่¹⁰

- (1) **Pre-consultation Stage** เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้มีข้อเสนอที่จะนำไปสู่ขั้นตอนของการปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป ลำดับการดำเนินการที่สำคัญของกระบวนการในขั้นนี้ ได้แก่
 - การพิจารณาเพื่อกำหนดทางเลือกในการดำเนินการ
 - การประเมินผลกระทบ
 - การประเมินโครงการโดย RPC (เป็นมาตรการบังคับสำหรับกรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขของกฎหมายและเป็นทางเลือกในกรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไข)
 - การกลั่นกรองเรื่องโดย Domestic Affairs & the Union Cabinet Committee (DAU)
- (2) **Pre-implementation Stage** เป็นขั้นตอนการดำเนินการก่อนที่จะนำกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นไปบังคับใช้ กระบวนการนี้เริ่มต้นขึ้นหลังจากข้อเสนอผ่านขั้นตอนในขั้นแรก และนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดของกระบวนการดังนี้
 - การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
 - การปรับปรุงรายงานผลกระทบและการประเมินของ RPC
 - การกลั่นกรองเรื่องโดย DAU
 - ขั้นตอนก่อนการบังคับใช้กฎหมาย
- (3) **Implementation and Review Stage** เป็นขั้นตอนที่นำกฎหมายไปบังคับใช้ พร้อมการดำเนินการเพื่อตรวจสอบหรือทบทวนผลของกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยมีกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้
 - การบังคับใช้และการเผยแพร่ข้อมูล
 - การทบทวนผลหลังการใช้บังคับกฎหมาย (Post implementation review)
 - การประเมินโดย RPC
 - การกลั่นกรองเรื่องโดย DAU
 - การเผยแพร่ข้อมูล

¹⁰ Better Regulation Framework (n 5) 15-20.

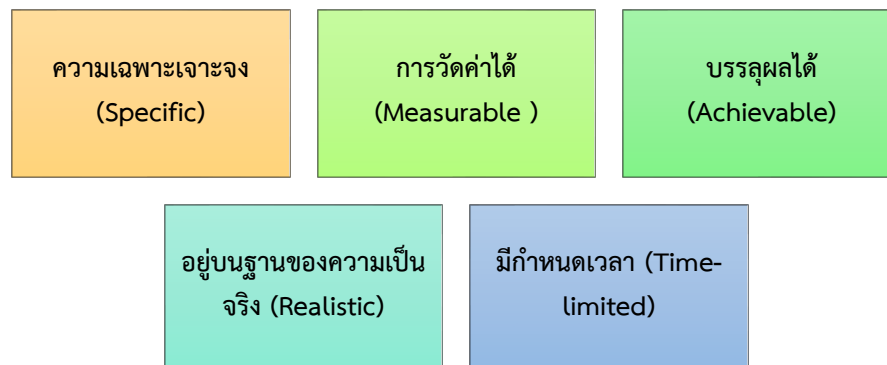
4.1.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ

กรอบแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้น มีขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาบริบทที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนรอบด้านเมื่อต้องมีการใช้ทรัพยากรของรัฐดำเนินการใด ๆ อันจะทำให้การดำเนินการนั้นเป็นไปอย่างเหมาะสมกับต้นทุนและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น แนวคิดนี้เรียกว่า Five Case Model ซึ่งใช้กับการดำเนินการของรัฐในทุก ๆ เรื่อง รวมไปถึงการออกกฎระเบียบด้วย โดยที่รัฐจะต้องพิจารณาทั้งในมิติด้านยุทธศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านพาณิชย์ ด้านการเงิน และด้านการบริหารจัดการ ก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งในมิติด้านเศรษฐกิจนั้น กำหนดให้ต้องคำนึงถึงมูลค่าที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวโดยนำเอาต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหมดมาพิจารณาประกอบกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์ผลกระทบในทางสังคมนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบในทางเศรษฐกิจนั่นเอง

การพิจารณาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น หากพิจารณาแนวทางในคู่มือ Green Book จะพบขั้นตอนและแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ ดังนี้¹¹

- (1) การกำหนดข้อมูลในเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ การวิเคราะห์ถึงสถานะในปัจจุบัน และการกำหนดเป้าหมายที่พึงประสงค์ตามหลัก SMART objectives อันได้แก่ ความเฉพาะเจาะจง (Specific) การวัดค่าได้ (Measurable) บรรลุผลได้ (Achievable) อยู่บนฐานของความเป็นจริง (Realistic) มีกำหนดเวลา (Time-limited)¹²

ภาพ 7 การกำหนดเป้าหมายที่พึงประสงค์ตามหลัก SMART objectives



- (2) การวิเคราะห์ทางเลือกอย่างกว้าง (longlist analysis) เป็นขั้นตอนที่จะพิจารณาว่าใช้วิธีการใด เพื่อให้เกิดผลดังเป้าหมายที่ตั้งไว้มากที่สุด โดยพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้จากกลไกที่มีในระบบงาน

¹¹ Green Book (n 4) paragraph 2.6.

¹² Green Book (n 4) paragraphs 3.26 and 3.40.

ของรัฐเสียก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้กำหนดแนวทางจากกลไกที่ไม่เคยถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง ซึ่งในขั้นนี้ จะเป็นการพิจารณาความเป็นไปได้ทุกประการให้มากที่สุด ก่อนจะนำไปสู่การจำกัดทางเลือก (shortlist) ต่อไป โดยจะมีการนำเอาประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหลายมาพิจารณาประกอบกัน เพื่อพัฒนา ไปสู่การกำหนดทางเลือกที่ให้ผลตอบแทนซึ่งคุ้มค่าต่อต้นทุนที่ใช้จ่ายไปมากที่สุด

- (3) **การประเมินทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้ (shortlist appraisal)** การดำเนินการในขั้นนี้ถือเป็นหัวใจ สำคัญของการประเมินผลกระทบ โดยจะนำเอาต้นทุนและผลตอบแทนซึ่งประมาณการว่าจะเกิด ขึ้นมาพิจารณาเพื่อดูส่วนต่าง การวิเคราะห์ในขั้นนี้จะต้องเชื่อมโยงระหว่างมิติด้านยุทธศาสตร์ การ พาณิชยกรรม การเงิน และการบริหารจัดการมาประกอบกันทั้งหมด โดยนำเอาวิธีการวิเคราะห์แบบ Social Cost Benefit Analysis (CBA) หรือ Social Cost Effectiveness Analysis (CEA) มาใช้เพื่อ พิจารณาสวนต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทน
- (4) **การระบุทางเลือกที่คาดว่าจะนำมาใช้ (preferred option)** เป็นการกำหนดทางเลือกโดยพิจารณา จากผลการวิเคราะห์ในหัวข้อก่อน เพื่อให้ทราบว่าทางเลือกใดที่ทำให้เกิดความคุ้มค่าที่สุดเมื่อ พิจารณาจากต้นทุน ผลตอบแทน ความเสี่ยง ปัจจัยประการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงินที่ส่งผลต่อความคุ้มค่า ในการลงทุน
- (5) **การติดตามตรวจสอบ (Monitoring)** คือ การเก็บข้อมูล ทั้งในระหว่างการบังคับใช้และภายหลังการ บังคับใช้ เพื่อใช้ในประกอบการตัดสินใจที่จะมีขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต
- (6) **การประเมินผล (Evaluation)** คือ ระบบที่ใช้สำหรับการประเมินรูปแบบ วิธีการบังคับใช้ และ ผลลัพธ์ของมาตรการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลนั้น ควรจะได้พิจารณา ทั้งในขั้นก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และภายหลังการดำเนินมาตรการแทรกแซงนั้น

จากรายละเอียดที่นำเสนอไปนั้นจะเห็นว่าแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่ใช้ในสหราชอาณาจักร ปัจจุบันนั้นมีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างออกไปจากแนวทางภาพรวมที่ EU Commission กำหนดตั้งที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อน โดยเฉพาะการกำหนดระดับขั้นของการวิเคราะห์หรือออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การ วิเคราะห์ทางเลือกอย่างกว้าง (longlist analysis) และการประเมินทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้ (shortlist appraisal) โดยกำหนดเทคนิคการวิเคราะห์ในแต่ละขั้นอย่างชัดเจนในขณะที่แนวทางดำเนินการของ EU Commission ไม่ได้ ลงรายละเอียดในส่วนนี้มากนัก¹³ โดยในหัวข้อถัดไปจะนำเสนอรายละเอียดเทคนิคการวิเคราะห์ที่ใช้ในขั้นตอนการ วิเคราะห์ทางเลือกอย่างกว้าง (longlist analysis) และการประเมินทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้ (shortlist appraisal)

¹³ รายละเอียดขั้นตอนในบริบทของ EU ดูหัวข้อ 3.4.1.1 การวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือก (คำถามข้อที่ 5)

4.1.4 เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ

ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนว่าแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่เห็นอย่างโดดเด่นของสหราชอาณาจักรได้แก่การแบ่งระดับและขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบเป็น 2 ระดับ (two-stage process of appraisal) โดยเน้นการวิเคราะห์ในภาพกว้างโดยอาศัย longlist analysis ก่อน จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ต่อในแนวดิ่งเพื่อพิจารณาผลกระทบในรายละเอียดโดยอาศัย shortlist appraisal¹⁴ ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเทคนิคการวิเคราะห์ที่ใช้ดำเนินการใน 2 ขั้นตอนนี้ อย่างไรก็ตามในเบื้องต้นจะกล่าวถึงบรรดารายการผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่จะต้องมีการวิเคราะห์ตามแนวทางที่กำหนดใน Better Regulation Framework อันได้แก่ประเด็นเหล่านี้

ภาพ 8 ผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่จะต้องมีการวิเคราะห์ตามแนวทางที่กำหนดใน Better Regulation Framework



4.1.4.1 เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบในขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือกอย่างกว้าง (longlist analysis)

ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนว่า longlist analysis เป็นขั้นตอนและเทคนิควิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ เพื่อให้ทราบบรรดาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในภาพรวมก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบแบบเฉพาะเจาะลึก

¹⁴ Green Book (n 4) paragraph 2.4.

ด้วย shortlist appraisal ในขั้นตอนต่อไป ซึ่งในส่วนของ longlist analysis นั้นอาจได้แก่การพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในรายการที่ต้องพิจารณา (list) โดยมีเทคนิควิธีการและประเด็นที่พิจารณาหลายประการด้วยกัน ดังสรุปตัวอย่างได้ดังนี้

- ทำการระบุเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าปัจจัยใดเป็นข้อจำกัดที่ต้องดำเนินการ (constrains) และต้องพึ่งพาอาศัย (dependencies) เพื่อที่จะให้การดำเนินการตามร่างกฎหมายบรรลುವัตถุประสงค์ โดยควรทำการระบุให้เร็วที่สุดที่จะทำได้ก่อนเริ่มทำการวิเคราะห์ผลกระทบ¹⁵
- หากพบว่าทางเลือกที่วิเคราะห์จะเกิดผลประโยชน์ใดต่อสังคมและผลประโยชน์นั้นยังไม่สามารถวัดค่าหรือคำนวณเป็นเงินได้ ในขั้นตอน longlist analysis ให้จัดทำแนวทางการวิเคราะห์เป็น 2 รูปแบบ แบบแรกมีการระบุทางเลือกที่คาดว่าจะดำเนินการโดยระบุรายการผลประโยชน์ที่ยังไม่สามารถวัดค่าหรือคำนวณเป็นเงินได้ และแบบที่สองเป็นการระบุทางเลือกโดยไม่ระบุผลประโยชน์ที่ยังไม่สามารถวัดค่าหรือคำนวณเป็นเงินได้ เพื่อที่จะทำการวิเคราะห์ shortlist analysis ต่อไป¹⁶
- ทำการพิจารณาและระบุปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSFs) โดยพิจารณาจากแนวทางที่แนะนำในตารางต่อไปนี้¹⁷

ปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ	แนวทางการพิจารณา
ความเข้ากันได้กับยุทธศาสตร์และการตอบสนองความต้องการทางธุรกิจ (strategic fit and meets business needs)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การใช้เงินที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับความจำเป็นและเงื่อนไขการให้บริการทางธุรกิจได้ดีเพียงใด ● ทางเลือกที่พิจารณามีความสอดคล้องและผสมกับยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการได้มากเพียงใด
แนวโน้มความคุ้มค่าทางการเงิน (potential value for money)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณาก่อให้เกิดคุณค่าทางสังคม (optimize social value) ในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาจากต้นทุน ผลประโยชน์และความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นมากเพียงใด

¹⁵ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraphs 4.12. and 4.13.

¹⁶ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraphs 4.12. and 4.14.

¹⁷ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraph 4.27.

ปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ	แนวทางการพิจารณา
ขีดความสามารถของผู้ผลิตสินค้าและวัตถุดิบ (supplier capacity and capability)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณาสอดรับกับขีดความสามารถของผู้ผลิตสินค้าและวัตถุดิบมากเพียงใด ● ทางเลือกที่พิจารณาน่าดึงดูดใจต่อฝั่งผู้จัดหาสินค้าและวัตถุดิบ (supply side) มากเพียงใด
ความพร้อมด้านการเงิน (potential affordability)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณาสามารถใช้เงินจากแหล่งเงินทุนที่มีอยู่ได้มากเพียงใด ● ทางเลือกที่พิจารณาสามารถจัดเงื่อนไขอุปสรรคทางการเงินได้ดีเพียงใด
แนวโน้มของการประสบความสำเร็จ (potential achievability)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางเลือกที่พิจารณามีแนวโน้มที่จะใช้ความสามารถขององค์กรในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินทางเลือกได้มากเพียงใด ● ทางเลือกที่พิจารณาสอดรับกับทักษะที่มีอยู่ในการดำเนินการเพื่อบรรลุผลได้มากเพียงใด

- พิจารณาเบื้องต้นว่าจะเกิดผลข้างเคียง (collateral effects) และผลที่เกิดโดยไม่ได้คาดหมาย (unintended consequences) ไตหรือไม่ เพราะผลเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อ พิจารณาผลกระทบในเชิงพื้นที่หากมีการดำเนินนโยบายหรือกฎหมายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือ กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดด้านความเท่าเทียมในสังคมหรือเกิดผลกระทบต่อสถานะของบุคคลในครอบครัวหรือไม่¹⁸
- ควรทำการระบุในขั้นตอนนี้เท่าที่สามารถทำได้ว่าร่างกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้อย่างมีนัยสำคัญ (significant income distribution effects) หรือไม่ และผลดังกล่าว ถือเป็นเป้าหมายหลักหรือผลข้างเคียงที่จะเกิดจากร่างกฎหมายหรือไม่ โดยอาจมีการระบุกลุ่มบุคคลที่อาจได้รับผลในด้านการกระจายรายได้¹⁹

¹⁸ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraphs 4.15- 4.18.

¹⁹ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraph 4.19.

- พิจารณาว่าร่างกฎหมายจะก่อให้เกิดการสร้างตลาดใหม่ (market creation) ผลกระทบต่อกลไกการทำงานของตลาดปัจจุบัน (market functioning) หรือจะก่อให้เกิดผลต่อการแข่งขัน (ในระบบตลาดหรือไม่) (competition effect) หรือไม่²⁰
- ดำเนินการวิเคราะห์โดยอาจใช้การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) โดยระดมความคิดเห็นจากบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อทบทวนการวิเคราะห์ longlist และเริ่มการจัดทำ shortlist appraisal โดยการวิเคราะห์ (เฉพาะต้นทุนและผลประโยชน์ที่ตีค่าหรืออาจคำนวณเป็นเงินได้) จะเป็นการกะประมาณต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นโดยอาศัยแนวคิดที่เรียกว่า “Do Minimum” ซึ่งเป็นการกะวิเคราะห์ผลกระทบโดยไม่พิจารณาว่าจะมีปัจจัยบวก (opportunities) ที่เพิ่มเข้ามาหรือไม่²¹

4.1.4.2 เทคนิคประเมินทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้ (shortlist appraisal)

ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.1.3 ว่า shortlist appraisal เป็นการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ต่อเนื่องมาจากการวิเคราะห์ longlist analysis โดยนำเอาวิธีการวิเคราะห์แบบ social cost-benefit analysis (Social CBA) หรือ social cost-effectiveness analysis (Social CEA) มาใช้เพื่อพิจารณาส่วนต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทน ดังนั้น ในขั้นตอนแรกจะเป็นการพิจารณาก่อนว่าจะใช้การวิเคราะห์แบบ Social CBA หรือ Social CEA หลังจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ตามแนวทางที่กำหนดซึ่งมีการกำหนดข้อพิจารณาหลายประการในรายละเอียดเป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่ารายงานการศึกษานี้จะไม่ได้มุ่งนำวิธีคิดคำนวณในรายละเอียดไปใช้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบก็ตาม แต่ในหัวข้อนี้จะพยายามนำเสนอรายละเอียดข้อพิจารณาด้านต่าง ๆ ตามแนวทางของสหราชอาณาจักรเพื่อเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการคิดคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์อย่างละเอียด

ในคู่มือ Greenbook กำหนดให้การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (หรือผลกระทบทางเศรษฐกิจ) ใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบ Social CBA และ Social CEA²² โดยการวิเคราะห์แบบ Social CBA เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกต่างๆ ที่มีต่อสวัสดิการในสังคม โดยประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับให้มีมูลค่าเป็นเงิน เว้นแต่ในกรณีที่ไม้อาจประเมินราคาได้ หรือไม่เป็นการเหมาะสมที่จะทำเช่นนั้น ทั้งนี้ ค่าต้นทุน (cost) ใช้แทนมูลค่าในทางลบ ส่วนผลประโยชน์ (benefit) ใช้แทนมูลค่าในทางบวก หลังจากปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อและ

²⁰ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraphs 4.20- 4.23.

²¹ รายละเอียดเพิ่มเติมดู *ibid*, paragraphs 4.24- 4.26.

²² *ibid*, paragraph 5.3.

ตัวลดค่าแล้ว มูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ก็สามารถนำมาคำนวณรวมกันเพื่อหาค่าที่เรียกว่า Net Present Social Value (NPSV) สำหรับทางเลือกต่าง ๆ ได้²³

Social CBA เป็นวิธีการที่แนะนำให้ใช้เพื่อเปรียบเทียบรายละเอียดระหว่างทางเลือกในการดำเนินการที่อยู่ใน shortlist ในขณะที่ Social CEA ใช้เพื่อเปรียบเทียบต้นทุนของทางเลือกประการต่าง ๆ ที่สามารถให้ผลลัพธ์เหมือนกันหรือเป็นไปในทำนองเดียวกัน ซึ่งการนำเอา Social CEA มาใช้อาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสม ในกรณีนี้

- (1) ต้นทุนและผลประโยชน์ทางสังคมในภาพรวมไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีที่เป็นการดำเนินการเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น เพื่อการป้องกันประเทศ และ
- (2) ไม่อาจชี้วัดค่าของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

ในกรณีที่การดำเนินการที่ถูกนำมาประเมินค่านั้นไม่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางสังคมในภาพรวม จะพบว่าให้นำเอาค่า Social CBA หรือ Social CEA มาใช้ก็ให้ผลที่ไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การตั้งสมมติฐานว่ามาตรการหนึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของสวัสดิการสังคมนั้น จะต้องกระทำอย่างเป็นกลางก่อนที่จะเลือกเอาวิธีการประเมินค่าที่เหมาะสมกับเรื่องมาใช้ต่อไป

เทคนิคทั้งสองประการข้างต้น เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่ใช้ค่าท้ายสุด (marginal analysis) ซึ่งใช้หาค่าความเปลี่ยนแปลงระหว่างทางเลือกที่แตกต่างกัน และเพื่อเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นโดยตัวแบบทางสถิติ²⁴ ในส่วนของประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การหาค่าท้ายสุดโดยตรงแต่มีความเกี่ยวข้องกันเช่น การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ใช้เป็นฐานของตัวแบบ การประมาณค่า หรือการพยากรณ์ใด ๆ นั้น จะต้องทำการวิเคราะห์ให้เสร็จสิ้นตั้งแต่ในขั้นของการศึกษาวิจัย (research phase) ก่อนจะไปถึงขั้นตอนการจัดทำ longlist พร้อม ๆ กันกับการพิจารณาว่าจะนำเอาการประเมินค่าเกี่ยวกับสถานที่ หรือข้อพิจารณาในเรื่องความเท่าเทียม และการกระจายรายได้มาประกอบการตัดสินใจด้วยหรือไม่ ซึ่งผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ในขั้นตอนดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำ shortlist ต่อไป ในขั้นของการทำ shortlist นี้เอง ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการประเมินค่าโดยอาศัยมุมมองที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เหมาะสมที่สุด

เนื่องจากในแนวทางของสหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์แบบ Social CEA เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อระบุและหาต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้น²⁵ ดังจะเห็นได้จากการกำหนด

²³ *ibid*, paragraph 5.7.

²⁴ *ibid*, paragraph 5.5.

²⁵ การระบุและการหาค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้น ถือเป็นหัวใจของการประเมินในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีรายละเอียดเชิงลึกและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการหาค่าอยู่อีกมาก ดูบทที่ 6 และภาคผนวกที่ 1 ของ Green Book (n 4).

รายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบโดยอาศัยเทคนิควิธีการนี้ การนำเสนอในหัวข้อนี้จะประมวลรายละเอียดการทำ Social CBA²⁶ เป็นหลัก โดยมีประเด็นสำคัญที่พิจารณา ดังนี้

1) ขอบเขตของต้นทุนและผลประโยชน์

การพิจารณามูลค่าของข้อเสนอที่มีขึ้นเพื่อใช้บังคับในสหราชอาณาจักรนั้น จะใช้มุมมองความคิดทางสังคมของสหราชอาณาจักรในภาพรวมทั้งหมด แต่หากเป็นการดำเนินนโยบายเฉพาะเจาะจงในพื้นที่หนึ่ง (place based policy) หรือเป็นนโยบายของสหราชอาณาจักรซึ่งให้ผลเฉพาะในแต่ละพื้นที่ การกำหนดมูลค่าที่เกี่ยวข้องนั้นจะพิจารณาทั้งจากผลกระทบที่เกิดในพื้นที่นั้นและพื้นที่ในเขต travel to work areas²⁷ ทั้งนี้ บรรดาต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากมาตรการแทรกแซงนั้นจะต้องมีการประเมินมูลค่าและนำมาเป็นข้อพิจารณาด้วยวิธีการ Social CBA เสมอ เว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ โดยค่าที่ต้องชีวิตหรือกำหนดขึ้นให้ได้เป็นประการแรกนั้น ได้แก่ ค่าของปัจจัยชีวิตที่จะช่วยในการตัดสินใจว่า จากทางเลือกในการดำเนินการที่มีอยู่หลายประการนั้น ควรใช้ทางเลือกใดเป็นหลัก นอกจากนี้ การประเมินมูลค่าทางสังคมยังต้องมีการคำนวณหาค่า Net Present Social Value (NPSV) และค่าอัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์กับต้นทุนที่เรียกว่า Benefits Costs Ratios (BCRs) ด้วย²⁸

เมื่อกล่าวถึงสังคมของสหราชอาณาจักร โดยทั่วไปย่อมหมายความถึงผู้คนที่มิสถานะเป็นประชากรของสหราชอาณาจักรเองรวมถึงผู้อยู่อาศัยชั่วคราวด้วย ในบางกรณีการประเมินมูลค่าต้องพิจารณาไปถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในกลุ่มคนที่อาศัยอยู่นอกสหราชอาณาจักรด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ การประเมินกิจกรรมบางอย่างที่ก่อให้เกิดผลในประเทศอื่น เช่น กิจการของ Official Development Assistance (ODA) ที่มีลักษณะของการสนับสนุนทางการให้งบประมาณช่วยเหลือกิจการในประเทศอื่นนั้น จะต้องมีการนำเอาผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณมาพิจารณาประกอบด้วย²⁹

²⁶ การระบุและการหาค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้น ถือเป็นหัวใจของการประเมินในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีรายละเอียดเชิงลึกและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการหาค่าอยู่อีกมาก ดูบทที่ 6 และภาคผนวกที่ 1 ของ Green Book (n 4).

²⁷ Travel to work areas เป็นเครื่องมือในทางสถิติที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการประเมินข้อมูลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ที่แสดงถึงพื้นที่ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้ชีวิตของผู้คนทั้งในแง่การอยู่อาศัยและการทำงาน หน่วยงานของสหราชอาณาจักรมักนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ทางสถิติในแง่มุมอื่น ๆ เสมอ

รายละเอียดดู UK Office for National Statistics , 'Travel to work area analysis in Great Britain' (2016) <www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/traveltoworkareanalysisingreatbritain/2016> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

²⁸ Green Book (n 4) paragraph 5.7.

²⁹ *ibid*, paragraph 5.8.

การตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายรายการหนึ่งนั้น การประเมินผลจะพิจารณาภายใต้บริบทของงบประมาณที่กำหนดไว้ก่อนแล้ว ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายสาธารณะภาพรวมนั้นจะเป็นการพิจารณาในระดับมหภาค (macro-level) ที่มีบริบทแตกต่างหากจากการตัดสินใจในรายการใช้จ่ายแต่ละรายการ ดังนั้นประเด็นในระดับมหภาค เช่น ต้นทุนอันเกิดจากการก่อกั้นสาธารณะหรือผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีจะไม่ถูกหยิบยกมาพิจารณาในขั้นของการกำหนดทางเลือกในการดำเนินการอีก

รายการต้นทุนและผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นในการประเมินมูลค่าทางสังคมนั้น อาจมีได้ตามตัวอย่างต่อไปนี้

รายการต้นทุนในการประเมินมูลค่าทางสังคม³⁰

- ผลรวมต้นทุนโดยตรงในภาครัฐ (สำหรับหน่วยงานต้นเรื่อง)
 - ทุน (capital)
 - รายได้ (revenue)
- ผลรวมต้นทุนโดยอ้อมในภาครัฐ (สำหรับหน่วยงานรัฐอื่น)
 - ทุน
 - รายได้
- ต้นทุนที่เกิดขึ้นภายในสังคมของสหราชอาณาจักร:
 - ต้นทุนที่คำนวณเป็นเงินได้ รวมถึงต้นทุนที่เป็นเงินสด (monetizable including cash costs)
 - ต้นทุนที่วัดจำนวนได้แต่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ (quantifiable but unmonetizable costs)
 - ต้นทุนเชิงคุณภาพที่ไม่สามารถวัดจำนวนได้ (qualitative unquantifiable costs)
- ต้นทุนเกี่ยวกับความเสี่ยงทั้งหมด: (ต้นทุนที่ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงหรือจัดการความเสี่ยง)
 - ความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี (optimism bias) (ลดลงหากมีการประมาณการความเสี่ยงไว้แล้ว)
 - ต้นทุนความเสี่ยงที่ประมาณการไว้หรือวัดได้ (estimated or measured risk cost)

รายการผลประโยชน์ในการประเมินมูลค่าทางสังคม

- ผลรวมของตอบแทนโดยตรงในภาครัฐ (สำหรับหน่วยงานต้นเรื่อง)
 - ผลประโยชน์ที่อยู่ในรูปของเงินสด (cash releasing benefits)
 - ผลประโยชน์ที่ตีมูลค่าเป็นเงินได้ แต่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบเงินสด (monetizable non cash releasing benefits)
 - ผลประโยชน์ที่วัดจำนวนได้แต่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้
 - ผลประโยชน์เชิงคุณภาพที่ไม่สามารถวัดจำนวนได้
- ผลรวมของผลประโยชน์โดยอ้อมในภาครัฐ (สำหรับหน่วยงานรัฐอื่น)

³⁰ *ibid*, paragraph 5.10.

- ผลประโยชน์ที่อยู่ในรูปของเงินสด
- ผลประโยชน์ที่ตีมูลค่าเป็นเงินได้ แต่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบเงินสด
- ผลประโยชน์ที่วัดจำนวนได้แต่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้
- ผลประโยชน์เชิงคุณภาพที่ไม่สามารถวัดจำนวนได้
- ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายในสังคมของสหราชอาณาจักร: (เช่น คริวเรือ นักร้อง บุคคล และธุรกิจ)
 - ผลประโยชน์ที่คำนวณเป็นเงินได้ รวมถึงต้นทุนที่เป็นเงินสด
 - ผลประโยชน์ที่วัดจำนวนได้แต่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้
 - ผลประโยชน์เชิงคุณภาพที่ไม่สามารถวัดจำนวนได้

2) การปรับค่าเงินเพื่อ (inflation)

ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ปรากฏในการประเมินมูลค่าทางสังคมนั้นจะต้องสามารถประมาณการค่าตามจริงจากราคาในปีที่เป็นฐานของการคำนวณนั้น (เช่น ปีแรกของข้อเสนอดังกล่าว) นั้นหมายความว่าต้องมีการหักลบผลที่เกิดจากภาวะเงินเฟ้อออกไปด้วย ดังที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 1 โดยใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP Deflator) ในอัตรา 2% เป็นฐานในการคำนวณ โดยมีเกณฑ์ที่ควรนำมาใช้เพื่อปรับตัวเลขให้ตรงกับความ เป็นจริง ดังต่อไปนี้³¹

- (1) หากเป็นกรอบเวลาในระยะสั้น (short time horizons) ให้ใช้อัตราเงินเฟ้อ (คิดจาก GDP Deflator) ที่ได้จากการคาดการณ์ล่าสุดของ Office for Budget Responsibility (OBR)
- (2) หากเป็นกรอบเวลาระยะยาว (long time horizons) ให้ใช้การคาดการณ์ค่า GDP Deflator ซึ่งตีพิมพ์ใน OBR Fiscal Sustainability Report (FSR)³²
- (3) หากเป็นกรอบระยะเวลาที่ยาวนานกว่าระยะการคาดการณ์ในFSR การคิดค่า GDP Deflator ควรคาดการณ์โดยใช้อัตราการเติบโตในที่สุดท้ายตามที่ปรากฏในผลการศึกษาของ OBR

ตารางที่ 1 การปรับค่าโดยนำอัตราเงินเฟ้อมาพิจารณา (GDP Deflator = 2%)

ปี	0	1	2	3	4	5
ตัวเลขที่ระบุไว้	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
ค่าที่แท้จริง (เทียบกับปีที่0)	1,000	980	961	942	924	906

สำหรับสินค้าหรือบริการบางรายการอาจมีปัจจัยที่ส่งผลต่อราคาที่แตกต่างกันออกไป เช่น ดัชนีชี้วัดราคาสำหรับสินค้าบางประเภท เช่น วัสดุก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งอาจให้ผลที่แตกต่างไปจากการนำเอาค่าเงินเฟ้อทั่วไป

³¹ *ibid*, paragraphs 5.11 and 5.12.

³² ตัวอย่างรายงานฉบับล่าสุดดู Office for Budget Responsibility, 'Fiscal Sustainability Report – July 2020' <<https://obr.uk/fsr/fiscal-sustainability-report-july-2020/>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

อย่าง GDP deflator มาใช้อย่างมีนัยยะสำคัญ ลักษณะเช่นนี้ดูจะมีปรากฏให้เห็นมากยิ่งขึ้นในอนาคต ดังนั้น การนำเอาค่าชี้วัดเงินเฟ้อที่แตกต่างออกไปเพื่อแสดงถึงมูลค่าที่แท้จริงสำหรับสถานการณ์เฉพาะย่อมเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม เช่น ค่าใช้จ่ายในส่วนของเทคโนโลยีสารสนเทศจะมีแนวโน้มที่ถูกกลบเมื่อเวลาผ่านไป ในขณะที่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมมีราคาที่สูงขึ้น เป็นต้น การกำหนดราคาที่เปลี่ยนแปลงไปตามรายได้ก็ส่งผลต่อเรื่องนี้ เช่นเดียวกันกับกรณีที่อยู่อาศัยของสินค้ารายการหนึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งย่อมทำให้สินค้านั้นมีราคาที่สูงขึ้นอย่างสัมพันธ์กับภาวะเงินเฟ้อ³³

3) กรอบระยะเวลา (time horizon)³⁴

การคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์นั้นจะต้องกระทำให้ครอบคลุมตลอดช่วงระยะเวลาที่ใช้มาตรการแทรกแซงนั้น ซึ่งโดยข้อแนะนำตามคู่มือดำเนินการแล้ว การกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ที่ 10 ปี จะมีความเหมาะสมสำหรับการดำเนินการตามสมมติฐานที่มีอยู่ในแต่ละมาตรการแทรกแซง แต่สำหรับบางกรณี กรอบระยะเวลาที่เหมาะสมอาจยาวนานกว่านั้นมาก เช่น กรณีของการก่อสร้างอาคารหรือโครงสร้างพื้นฐาน อาจมีกรอบระยะเวลาที่ 60 ปี เป็นต้น ในทุก ๆ กรณี ต้นทุนในการบำรุงรักษาหรือปรับปรุงที่เกี่ยวข้องสินทรัพย์เหล่านี้จะต้องถูกนำมาคิดรวมเอาไว้ด้วย

สำหรับมาตรการแทรกแซงบางประการ อาจใช้ช่วงเวลาสำหรับการประเมินที่ยาวนานกว่า 60 ปีได้ หากนัยสำคัญของต้นทุนหรือผลประโยชน์ทางสังคมที่เกิดจากมาตรการนั้นจะมีผลกระทบยาวนานกว่า 60 ปี โดยได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่มีอำนาจรับรองด้วย ตัวอย่างเช่น การสร้างภูมิคุ้มกัน ระบบการรักษาความปลอดภัย และการจัดเก็บขยะนิวเคลียร์ หรือมาตรการที่ลดความเสี่ยงอันเกิดจากภาวะโลกร้อน เป็นต้น

4) การประมาณต้นทุน³⁵

ต้นทุนในส่วนที่เป็นทรัพย์สินและทรัพยากรซึ่งใช้ไปนั้น ได้แก่ มูลค่าสูงสุดของสินค้าหรือบริการที่จะเกิดขึ้นหากนำไปใช้เพื่อทางเลือกประการอื่น หรือต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ซึ่งการกำหนดต้นทุนค่าเสียโอกาสนั้นมักอ้างอิงจากราคาตามท้องตลาดของสินค้าหรือบริการนั้นเป็นสำคัญ หากไม่ปรากฏว่ามีราคาท้องตลาด หรือการนำราคาท้องตลาดมาใช้จะไม่เหมาะสม ก็อาจนำเอาเทคนิคการประเมินราคาสำหรับสินค้าหรือบริการที่ไม่มีราคาท้องตลาดมาใช้ (non market valuation techniques)

ต้นทุนจม (sunk cost) คือ ค่าใช้จ่ายหรือรายจ่ายที่เกิดขึ้นแล้วและไม่ควรนำมาคิดคำนวณเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินมูลค่าทางสังคม ส่วนสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาคือต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเป็นผลจาก

³³ Green Book (n 4) paragraph 5.13.

³⁴ *ibid*, paragraphs 5.14 and 5.15.

³⁵ *ibid*, paragraphs 5.16-5.27.

มาตรการที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของการตัดสินใจเท่านั้น ทั้งนี้ ต้นทุนในส่วนของทรัพยากรที่ต้องใช้อย่างต่อเนื่องแม้จะได้มีการใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวไปแล้วนั้น (เช่น ทรัพย์สินหรืออาคาร) ถือเป็นต้นทุนที่ต้องนำมารวมในฐานะ ต้นทุนค่าเสียโอกาสประเภทหนึ่ง

ต้นทุนในภาคเอกชน ควรคำนวณตามต้นทุนค่าเสียโอกาสและนำมารวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน ด้วย ค่าที่คำนวณได้ในส่วนนี้จะมีความสำคัญอย่างมากในกรณีที่การออกกฎระเบียบนั้นจะมีต้นทุนส่วนใหญ่ตกอยู่กับภาคเอกชน ทั้งนี้ ราคาและต้นทุนไม่ว่าในส่วนของภาครัฐหรือเอกชนจะต้องมีการพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกันอยู่เสมอ

การจำแนกต้นทุนออกเป็นต้นทุนคงที่ (fixed costs) และต้นทุนผันแปร (variable costs) จะสามารถช่วยให้การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis) เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับต้นทุนในรายการหนึ่ง อาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในรายการอื่น ๆ ดังนั้น ควรได้มีการพิจารณาต้นทุนและปัจจัยขับเคลื่อน ต้นทุนในแต่ละรายการให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ รวมถึงการกำหนดรายการของข้อสมมติฐานที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในรายการหนึ่งไว้ให้ชัดเจนด้วย

ส่วนของต้นทุนทางการเงินของภาครัฐ คิดจากค่าประมาณการของทรัพยากรและทุนที่ต้องใช้ไป ตลอดเวลาที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอ นั้น โดยการคำนวณให้เป็นไปตามมาตรฐานทางบัญชีที่กำหนดโดย Office of National Statistics โดยรายจ่ายใหม่ที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอ นั้นจะต้องมีเนื้อหาที่สำคัญ 3 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เนื้อความใน 3 ส่วนนี้เองที่จะถูกนำไปคำนวณในฐานะต้นทุนทางการเงินในภาครัฐเพื่อหาค่า NPSV ต่อไป ได้แก่

- (1) งบประมาณ (budget) ตามหลักการทางบัญชีที่กำหนดไว้ใน Consolidated Budgeting Guidance³⁶ เนื้อความในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงต้นทุนที่เป็นทรัพยากรและทุนที่ต้องใช้ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการตามมาตรการในข้อเสนอ นั้น สำหรับมาตรการที่เป็นการริเริ่มเชิงยุทธศาสตร์ งบประมาณมักมีการระบุถึงตัวเลขคาดการณ์เกี่ยวกับข้อมูลทางการเงินขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในช่วงเวลาหลายปีข้างหน้าด้วย
- (2) กระแสเงินสด (cashflow) เป็นข้อความที่แสดงให้เห็นถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นหากเลือกใช้ มาตรการที่คาดว่าจะเลือกนั้น
- (3) แหล่งทุน (funding) เป็นข้อความที่แสดงถึงแหล่งที่มาขอทุนหรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น หน่วยงานภายใน ผู้ร่วมทุน หรือองค์กรภายนอกใดบ้างที่จะจัดหาทรัพยากรและแหล่งทุนที่ต้องใช้ในการดำเนินการ เป็นต้น

³⁶ ตัวอย่างรายงานฉบับล่าสุด HM Treasury, 'Consolidated budgeting guidance 2021 to 2022' <www.gov.uk/government/publications/consolidated-budgeting-guidance-2021-to-2022> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

5) การประมาณผลประโยชน์³⁷

การประมาณการผลประโยชน์ย่อมทำให้สามารถนำเอาค่าที่ได้นั้นไปเปรียบเทียบกับต้นทุนที่เกิดขึ้น และสามารถนำไปสู่การหาค่าผลประโยชน์สุทธิได้ โดยในการประมาณผลนั้นควรเริ่มจากการใช้มูลค่าตลาดที่แท้จริงหรือโดยประมาณการเป็นฐานในการหาค่าของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หากไม่ปรากฏว่ามีราคาท้องตลาด หรือการนำราคาท้องตลาดมาใช้จะไม่เหมาะสม ก็อาจนำเอาเทคนิคการประเมินราคาสำหรับสินค้าหรือบริการที่ไม่มีราคาท้องตลาดมาใช้เช่นเดียวกับการประมาณต้นทุน ทั้งนี้ มีการกำหนดให้ระบุถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีการที่ใช้เพื่อชี้วัดถึงผลประโยชน์ดังกล่าวไว้ในเอกสารที่เรียกว่าบัญชีรายการผลประโยชน์ (benefit register)

ผลในทางผลิตภาพ (productivity) นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งที่น่ามาคำนวณเป็นต้นทุนและผลประโยชน์ได้ หากสามารถแสดงให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยผลิตภาพนั้นอาจแสดงให้เห็นได้จากการเคลื่อนย้ายไปสู่งานที่ให้ผลผลิตมากกว่าหรือน้อยกว่า หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเศรษฐกิจ หรือเป็นผลประโยชน์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดกลุ่มหรือการรวมกลุ่ม (เช่น ผลประโยชน์ที่เกิดกับพื้นที่บริเวณที่อยู่ใกล้กับธุรกิจหรือผู้คน) ผลในเชิงผลิตภาพนี้มักนำไปสู่ค่าจ้างที่สูงขึ้น มากกว่าจะเป็นการจ้างงานที่มากขึ้น โดยผลประโยชน์ในเชิงผลิตภาพนี้สามารถคำนวณได้จากค่าผลต่างระหว่างมูลค่าต้นทุนการจ้างงานทั้งหมดที่มีในทางเลือกต่าง ๆ นอกจากนี้ มาตรการใด ๆ ที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์ (human capital) การค้นหางาน หรือทำให้ผู้คนเข้าถึงงานได้ง่ายขึ้น ย่อมถือเป็นมาตรการที่ให้ผลเชิงบวกกับอุปทานด้านแรงงานและเศรษฐกิจในเชิงมหภาค ทั้งนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับผลลัพธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นในรายงานการประเมินด้วย³⁸

6) ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณค่าเป็นเงิน หรือไม่อาจวัดจำนวนได้³⁹

โดยหลักแล้ว การประเมินต้นทุนหรือผลประโยชน์นั้นต้องพยายามกำหนดเป็นจำนวนเงินให้ได้เสียก่อน แต่สำหรับต้นทุนหรือผลประโยชน์ในบางรายการนั้น อาจไม่เหมาะสมหรือไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะทำให้วัดจำนวนหรือคำนวณค่าของต้นทุนหรือผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเงินได้ เมื่อมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้น ผู้จัดทำรายงานจะต้องจัดทำคำอธิบายให้ปรากฏไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย และหากสามารถทำได้ ให้แสดงถึงการประเมินค่ามูลค่าดังกล่าวด้วยวิธีการอื่นเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงระดับความมีอยู่ของมูลค่าเหล่านั้น

³⁷ Green Book (n 4) paragraphs 5.28-5.30.

³⁸ *ibid*, paragraph 6.4.

³⁹ *ibid*, paragraphs 5.31, 6.58 and 6.59.

ในการแสดงมูลค่าของต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้นั้น อาจใช้วิธีการอธิบายถึงมูลค่าเหล่านี้ควบคู่ไปกับมูลค่าอื่นที่กำหนดไว้เป็นจำนวนเงินได้ เช่น ในกฎระเบียบเรื่องหนึ่งที่รัฐประสงค์จะจัดทำขึ้น มูลค่าผลประโยชน์บางประการอันเกิดจากกฎระเบียบเรื่องนั้นอาจมีลักษณะที่ยากจะกำหนดมูลค่าให้ชัดเจนได้ แต่หากพอที่จะกำหนดต้นทุนที่ต้องใช้ และต้นทุนเพิ่มเติมในอนาคต ในรูปแบบของตัวเงินที่ต้องใช้สำหรับการจัดทำและการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นออกมาได้ ก็อาจนำเอาจำนวนเงินดังกล่าวมาเป็นตัวชี้วัดที่เปรียบเทียบว่า ประโยชน์ทางสังคมที่ไม่เป็นตัวเงินนั้น มีความคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเทียบกับต้นทุนที่ต้องใช้ เป็นต้น สำหรับมาตรการบางอย่าง อาจมีปัจจัยประกอบการตัดสินใจเป็นมูลค่าที่ไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเงินหลายประการ (complex unmonetizable values) ในกรณีเช่นนี้ต้องมีการชั่งน้ำหนักเพื่อพิจารณาส่วนต่างระหว่างทางได้และทางเสียในมูลค่าเหล่านี้ ซึ่งคู่มือฉบับนี้แนะนำให้ใช้วิธีการที่เรียกว่า Multi-Criteria Decision Analysis (MCDA) ที่ใช้การให้น้ำหนักแบบ swing weighting มาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจต่อไป⁴⁰

7) การลดค่าโดย Social Time Preference⁴¹

การลดค่า (Discounting) เป็นเทคนิคที่ใช้เพื่อเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันบนปัจจัยพื้นฐานที่คงที่ เทคนิคการลดค่านี้น่าจะนำมาใช้เพื่อประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทุกประเภท สำหรับการนำมาใช้กับการประเมินมูลค่าทางสังคมนั้นใช้หลักที่เรียกว่าค่า Time Preference บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า ผู้คนมักปรารถนาจะได้รับสินค้าและบริการในทันทีทันใดมากกว่าจะรอรับในภายหลัง

สำหรับปัจเจกบุคคลแล้ว การหาค่า Time Preference โดยพิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืม ในส่วนของการลงทุน ผู้คนมักเลือกการลงทุนที่มีความเสี่ยงคงที่และอยู่ในระดับต่ำ โดยคาดหวังว่าจะได้ประโยชน์จากการลงทุนนั้นในจำนวนที่มากกว่าเพื่อชดเชยส่วนที่สูญเสียไปจากการบริโภคในเวลาปัจจุบัน อัตราผลประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้จะเป็นเครื่องช่วยชี้วัดว่า Time Preference ของแต่ละคนเป็นอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาไปที่ภาพรวมของสังคมแล้ว จะพบว่าความต้องการของสังคมเองก็ปรารถนาจะได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการโดยเร็วมากกว่าที่จะรอเวลาให้ล่าช้าออกไป หลักคิดนี้เรียกว่า Social Time Preference และการลดค่าที่นำมาใช้ในคู่มือนี้เรียกว่า Social Time Preference Rate (STPR) ซึ่งหมายถึงอัตราที่ใช้สำหรับเปรียบเทียบมูลค่าทางสังคมในปัจจุบันกับที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดย STPR มีองค์ประกอบดังนี้

- (1) 'time preference' คือ อัตราการลดค่าของการบริโภคและการใช้จ่ายสาธารณะในช่วงเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยข้อสันนิษฐานที่ว่า การบริโภคต่อหัว (per capita consumption) ไม่

⁴⁰ *ibid*, paragraphs A 1.62 – A 1.67.

⁴¹ *ibid*, paragraphs 5.32-5.39.

เปลี่ยนแปลง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงที่มีต่อมูลค่าในปัจจุบันเมื่อเทียบกับมูลค่าในอนาคต

- (2) ‘wealth effect’ เป็นค่าที่สะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตในอัตราการบริโภคต่อหัวในช่วงเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการบริโภคในอนาคตย่อมมีปริมาณในเชิงสัมพัทธ์ที่มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันในขณะที่ประโยชน์ใช้สอยของสินค้าหรือบริการนั้นย่อมลดลง

ค่า STPR ที่ใช้ใน Green Book ถูกกำหนดไว้ที่ 3.5 % ของมูลค่าที่แท้จริง โดยมีข้อยกเว้น คือ ในคุณค่าต่อชีวิต (life value) นั้นกำหนดอัตราไว้ที่ 1.5 % ทั้งนี้ บทบาทที่สำคัญของการลดค่านั้น คือ ทำให้การพิจารณามูลค่ามาตรการของรัฐที่มีช่วงเวลากำหนดบังคับใช้และฐานการพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนั้นอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึง “มูลค่าที่เป็นปัจจุบัน” (present value) เหมือนกัน และสำหรับมาตรการในระยะยาว (มากกว่า 30 ปีขึ้นไป) จะมีการกำหนดขึ้นสำหรับการลดค่า STPR เอาไว้ให้มีความเหมาะสมกับปัจจัยความไม่แน่นอนในอนาคตที่จะเกิดขึ้นด้วย รวมไปถึงกรณีที่เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการถ่ายโอนความมั่งคั่งข้ามรุ่น (inter-generational wealth transfers).⁴²

การลดค่าในที่นี้เป็นการคำนึงถึงปัจจัยความโน้มเอียงในเรื่องช่วงเวลาเป็นสำคัญ และไม่เกี่ยวข้องกับการปรับค่าตามอัตราเงินเฟ้อ อัตราการลดค่าจึงนำไปใช้กับมูลค่าตามจริงซึ่งได้ปรับตามอัตราเงินเฟ้อไปแล้ว แนวทางที่แนะนำคือ ให้ปรับค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ให้เป็นไปตามราคาที่แท้จริงก่อน จากนั้นจึงค่อยนำอัตราการลดค่าไปปรับใช้

8) ความไม่แน่นอน ความเสี่ยง และความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี (uncertainty, risk, optimism bias)⁴³

ในการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการใด ๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งรวมถึงการออกกฎระเบียบด้วยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยที่เป็นความไม่แน่นอนทั้งหลายที่จะส่งผลกระทบต่อมาตรการที่รัฐใช้ด้วย แต่ในการดำเนินการในมาตรการที่เป็นเรื่องใหม่นั้น มักจะปรากฏว่าหน่วยงานยังไม่มีหลักฐานหรือความเข้าใจต่อบรรดาความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นในภายหน้ามากนัก เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ทำให้จำเป็นต้องนำเอาการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการลักษณะเดียวกันที่เคยใช้ก่อนหน้านี้ หรือผลศึกษาจากช่วงเวลาทดลองใช้ หรือประสบการณ์ตรงที่บอกว่ามาตรการใดใช้ได้ผลหรือไม่มาพิจารณาประกอบกัน ซึ่งในกระบวนการของการทำรายงานประเมินผลกระทบนั้น Green book ได้กำหนดถึงเทคนิควิธีที่จะช่วยให้ผู้จัดทำรายงานได้นำเอาข้อคำนึงถึงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้น

⁴² *ibid*, paragraphs A6.1 – A6.24.

⁴³ *ibid*, paragraphs 5.41 – 5.52.

มารวมเอาไว้ในรายงานการประเมินผลด้วย เทคนิคดังกล่าวได้แก่ การกำหนดตัวแปรว่าด้วยความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี (optimism bias) และการจัดการความเสี่ยง (risk management)

ตัวแปรว่าด้วยความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี นั้น เป็นการกำหนดค่าเพื่อแสดงให้เห็นว่าตัวผู้ประเมินมีแนวโน้มที่จะประเมินผลเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่สำคัญของมาตรการนั้นเกินกว่าความเป็นจริงมากเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นส่วนของต้นทุนที่เป็นทุน ต้นทุนการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการ และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการกำหนดค่าสำหรับการประเมินที่เกินความเป็นจริงนี้ จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดเป้าหมายที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จได้นั่นเอง

การจะลดค่าดังกล่าวลงนั้น ผู้ประเมินจะต้องจะต้องแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนค่านั้นอย่างชัดเจน โดยในขั้นเริ่มต้นของการทำรายงานนั้น จะต้องมีการกำหนดค่าตัวแปรว่าด้วยความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดีไว้แต่แรก โดยค่าดังกล่าวจะสามารถปรับเปลี่ยนให้น้อยลงได้ตลอดเวลาที่จัดทำรายงานการประเมินดังกล่าว หากบรรดาต้นทุนในความเสี่ยงเฉพาะเรื่องได้ปรากฏเป็นที่แน่ชัดแล้ว ซึ่งการปรับเปลี่ยนค่าที่กำหนดไว้นั้นควรทำต่อเมื่อหน่วยงานมีหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยหลักฐานเช่นว่านั้นควรเป็นผลลัพธ์ของมาตรการในทำนองเดียวกันที่เคยทำมาในอดีต

ส่วนการจัดการความเสี่ยง เป็นวิธีการที่ใช้สำหรับบริหารจัดการความเสี่ยงที่ถูกระบุไว้ หรือได้รับการประเมินว่าจะเกิดขึ้นตั้งแต่การออกแบบมาตรการนั้นหรือที่ปรากฏให้เห็นในช่วงเวลาที่ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอยู่ ซึ่งการจะคาดการณ์ถึงมูลค่าทางสังคมที่ถูกต้องได้นั้น จำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจมีขึ้นอย่างรอบคอบและถูกต้องเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นส่วนในขั้นของการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนมีมาตรการ การตรวจสอบ และการติดตามประเมินผลหลังจากได้ดำเนินการตามมาตรการไปแล้ว ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย

- (1) การระบุถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ไว้ก่อนล่วงหน้า และจัดเตรียมกลไกที่ใช้เพื่อลดผลกระทบในทางความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในรายงานประเมินผลควรจะต้องมีข้อพิจารณาว่าความเสี่ยงที่ระบุไว้นั้นจะสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้น บรรเทาผลร้าย หรือบริหารจัดการได้ด้วยวิธีใดบ้าง
- (2) รวมเอาต้นทุนที่ใช้เพื่อการหลีกเลี่ยง ถ่ายโอน หรือบรรเทาผลของความเสี่ยงเหล่านั้นมาคำนวณเป็นต้นทุนรวมทั้งหมดด้วย โดยการจัดทำบัญชีรายการความเสี่ยงไว้ตั้งแต่ในขั้นแรกของการริเริ่มพิจารณามาตรการและเก็บรักษาบัญชีนั้นไว้ไปตลอดถึงขั้นตอนของการปรับใช้มาตรการ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่นำเอามาตรการไปปรับใช้นั้นต้องมีบัญชีรายการความเสี่ยงนี้ไว้ในครอบครองด้วย
- (3) พิจารณาว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการความเสี่ยงหลักและด้วยวิธีการใด
- (4) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าความเสี่ยงนั้นได้ตกอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะตรวจสอบและบริหารจัดการความเสี่ยงนั้น โดยที่องค์กรนั้นมีความเข้าใจอย่างชัดเจนถึง

ความรับผิดชอบของตน และมีอำนาจควบคุมเพียงพอที่จะบรรเทาผลร้ายแรงหากความเสี่ยงเช่น
ว่านั้นเกิดขึ้นจริง

- (5) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรติดตามตรวจสอบความเสี่ยงและความโน้มเอียงเพราะอคติจาก
การคิดในแง่ดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอย่างต่อเนื่อง
- (6) จัดให้มีกระบวนการตัดสินใจที่สนับสนุนกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง
โดยที่กระบวนการดังกล่าวควรมีระบบตรวจสอบและกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพด้วย

ตัวอย่างของการกำหนดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติและความเสี่ยง⁴⁴

ต้นทุนในส่วนที่เป็นการลงทุนของโครงการที่ไม่ได้มาตรฐานของวิศวกรรมโยธาโครงการหนึ่งซึ่งอยู่ในแผนงานใหญ่นั้นมี
ต้นทุนประมาณการอยู่ที่ 50 ล้านดอลลาร์ตามมูลค่าปัจจุบัน กำหนดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดีเริ่มต้นเอาไว้ที่ 66
% โดยยังไม่มีกรวิเคราะห์ความเสี่ยงโดยละเอียดในขั้นนี้ แม้จะได้คำนวณต้นทุนเกี่ยวกับการทำงานในสาระสำคัญไปแล้ว

ค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดีที่กำหนดไว้นั้นแสดงให้เห็นว่า ต้นทุนทั้งหมดของงานอาจมีมูลค่าสูงถึง
83 ล้านดอลลาร์ การกำหนดค่านี้มีที่มาจากหลักฐานและประสบการณ์ที่ผู้ประเมินเคยประสบพบเห็นจากโครงการวิศวกรรมโยธาใน
ลักษณะเดียวกัน

ต่อมาเมื่อโครงการได้ดำเนินการไประยะหนึ่ง ผู้ดำเนินโครงการสามารถกำหนดต้นทุนที่ถูกต้องได้และยังทราบถึง
ปริมาณความเสี่ยงที่แท้จริงซึ่งเกิดขึ้นแล้ว ในที่นี้ก็สามารถปรับลดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดีลงไปเพื่อสะท้อน
ให้เห็นถึงข้อมูลที่แท้จริง ซึ่งอัตราค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดีที่เหลืออยู่นั้นย่อมบ่งชี้ถึงความเสี่ยงที่ยังไม่อาจระบุ
ได้เท่านั้น

จะเห็นได้ว่า หากไม่นำเอาความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดีมาพิจารณาประกอบ อาจทำให้การคำนวณ
ต้นทุนที่เหมาะสมของมาตรการหรือโครงการหนึ่งเกิดความผิดพลาดได้

9) ผลโดยสรุปของสวัสดิการสังคม⁴⁵

แม้ว่าจะมีเครื่องมือชี้วัดหลายเครื่องมือที่สามารถนำมาสรุปค่า Social CBA ได้ อย่างไรก็ตาม ค่าที่
นำมาใช้กันเพื่อหาผลสรุปโดยทั่วไปนั้นคือค่า Net Present Social Value (NPSV) และ Benefit Cost Ratios
(BCR) โดยค่า NPSV คือ ค่าที่ได้จากการนำเอามูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ลบออกด้วยมูลค่าปัจจุบันของต้นทุน
ซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมของผลกระทบทั้งหมดสำหรับทางเลือกดำเนินมาตรการแบบใดแบบหนึ่ง ส่วนค่า BCR เป็น
อัตราส่วนระหว่างมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์กับมูลค่าปัจจุบันของต้นทุน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์

⁴⁴ *ibid*, paragraph 5.52.

⁴⁵ *ibid*, paragraphs 5.54 – 5.58.

ระหว่างผลประโยชน์กับต้นทุน ทั้งนี้ การคำนวณค่าต้นทุนและผลประโยชน์สำหรับในอนาคตนั้นจะต้องมีการปรับอัตราเงินเพื่อ และลดค่าด้วย STPR ตามที่ได้กล่าวถึงไว้ข้างต้นด้วย

การเลือกใช้ค่าสรุป รวมถึงวิธีการคำนวณที่เหมาะสมนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของการตัดสินใจเป็นสำคัญ เช่น สำหรับการทำให้ RIA ซึ่งมีกรอบแนวคิดที่สำคัญคือการกำหนดต้นทุนสำหรับการกำกับดูแลธุรกิจ การกำหนดทางเลือกที่จะนำมาใช้นั้นย่อมต้องนำเอาต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับธุรกิจจากการออกกฎระเบียบนั้นมาพิจารณาประกอบด้วย เป็นต้น หรือในกรณีที่ต้นทุนและผลประโยชน์ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญนั้นไม่อาจกำหนดเป็นจำนวนเงินได้ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้การใช้ค่าสรุปเพียงอย่างเดียวอาจไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของทางเลือกนั้นทั้งหมด เป็นต้น

10) การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis)⁴⁶

การวิเคราะห์ความอ่อนไหว เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อค้นหาว่าผลลัพธ์ของการดำเนินการตามมาตรการหนึ่ง นั้น มีความแปรเปลี่ยนไปตามความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นกับตัวแปรหลักบางประการหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงของข้อสมมติฐานหลักประการหนึ่งอาจส่งผลให้การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่คาดว่าจะนำมาใช้เปลี่ยนแปลงไปโดยอาศัยค่า NPSV หรือ BCR เปลี่ยนไป หรืออาจทำให้ค่า NPSV ของทางเลือกนั้นมีค่าเพิ่มขึ้น เป็นต้น

การวิเคราะห์ความอ่อนไหวและการหาค่าที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (switching values) ควรจะได้กระทำตั้งแต่ในขั้นตอนของการกำหนดทางเลือกสำหรับการทำ shortlist โดยหาต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกที่คาดว่าจะนำมาใช้นั้นมีความอ่อนไหวสูงถึงระดับหนึ่ง ก็ควรที่จะได้ทำการวิเคราะห์ความอ่อนไหวสำหรับทางเลือกประการอื่น ๆ ใน shortlist ด้วย

การวิเคราะห์ตามสถานการณ์ (Scenario analysis) เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์ที่สำคัญสำหรับกรณีที่มีเหตุการณ์อันไม่แน่นอนในอนาคตที่ส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยการเลือกกำหนดเหตุการณ์ที่เป็นความไม่แน่นอนในทางเทคนิค เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของมาตรการหนึ่ง ทั้งนี้ การวิเคราะห์สถานการณ์จะต้องกระทำอย่างเหมาะสมเมื่อพิจารณาจากต้นทุนและความเสี่ยงทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง โดยหากตัวข้อเสนอั้นมีต้นทุนหรือความเสี่ยงต่ำ คำถามที่ถุกนำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ก็อาจเป็นคำถามที่ไม่ซับซ้อนนัก ในขณะที่นโยบายในเรื่องสำคัญและใช้ต้นทุนสูง อาจต้องมีการกำหนดตัวแบบที่สามารถทดสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดหวังไว้ โดยเทคนิคที่แนะนำ คือ การสร้างชุดข้อมูลจำลองแบบ Monte Carlo analysis หรือการใช้ Decision trees and real options analysis ตามความเหมาะสม

⁴⁶ *ibid*, paragraphs 5.59 – 5.65.

11) การวิเคราะห์ประเด็นเรื่องความเท่าเทียม (equalities analysis)⁴⁷

หลักการว่าด้วย Public Sector Equality Duty (PSED) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคให้แก่กลุ่มของบุคคลที่มีลักษณะอันควรได้รับความคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ใน Equality Act ซึ่งบทวิเคราะห์ว่าด้วยความเท่าเทียมนั้นต้องปรากฏอยู่ในขั้นของการกำหนด shortlist และผลของการวิเคราะห์นั้นต้องปรากฏเป็นที่รับรู้ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจด้วย ทั้งนี้ ควรต้องมีการคำนึงถึงผลกระทบโดยเฉลี่ยที่จะเกิดขึ้นต่อกลุ่มคนและสถานที่ต่าง ๆ รวมถึงกรณีที่มีปัจจัยหลายประการซึ่งต้องพิจารณาประกอบกัน หากประเด็นดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญแล้ว ก็ควรได้มีการศึกษาทำความเข้าใจเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หรือหากยังมีความไม่แน่นอนหรือยังขาดหลักฐานที่จะทำความเข้าใจถึงผลดังกล่าว ก็ควรต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ

4.1.4 ตัวอย่างการดำเนินการ: กรณีศึกษา Warm Home Discount Scheme 2021/22⁴⁸

4.1.4.1 ความเป็นมาของเรื่อง

จากข้อมูลเมื่อปี 2018 คริวเรือนกว่า 2.4 ล้านหลังมีปัญหาการขาดแคลนเชื้อเพลิง เนื่องจากคริวเรือนเหล่านี้มีรายได้น้อยจนไม่สามารถที่จะหาซื้อเพลิงเพื่อทำความร้อนในบ้านบนฐานของราคาที่เหมาะสมได้ โครงการ Warm Home Discount (WHD) ได้อุดหนุนเงินชดเชยให้กับคริวเรือนรายได้ต่ำหรือกลุ่มเปราะบางใน Great Britain กว่า 2 ล้านหลังต่อปี เพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนพลังงานในคริวเรือน และแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน (distributional inequity) ที่คริวเรือนรายได้ต่ำต้องพบเจอจากราคาของเชื้อเพลิง⁴⁹ ข้อเสนอในการขยายโครงการในปี 2021/22 (ปีที่ 11) มีขึ้นเพื่อให้เกิดการชดเชยอย่างต่อเนื่องให้กับบรรดาคริวเรือนกว่า 2 ล้านหลังเหล่านี้ โดยมีเป้าหมายหลัก 2 ประการ ได้แก่⁵⁰

⁴⁷ *ibid*, paragraphs 5.66 – 5.67.

⁴⁸ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, ‘Warm Home Discount Scheme 2021 to 2022: Consultation Outcome’ (WHD IA) <www.gov.uk/government/consultations/warm-home-discount-scheme-2021-to-2022> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

⁴⁹ *ibid* 1.

⁵⁰ *ibid*.

- ลดปัญหาความขาดแคลนพลังงานด้วยการสนับสนุนรายจ่ายด้านพลังงานให้กับครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะขาดแคลนพลังงาน
- ลดระดับของปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน ด้วยการลดผลกระทบที่เกินสมควรต่อครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง นเกิดจากราคาของเชื้อเพลิง

4.1.4.2 ทางเลือกในการดำเนินการ

มีการกำหนดทางเลือกในการดำเนินการเอาไว้ 3 ประการ ได้แก่

- 1) **ไม่ดำเนินการใด ๆ** ซึ่งจะทำให้โครงการ WHD สิ้นสุดลงตามแผนปี 2020/21 (ปีที่ 10) ครัวเรือนรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางจะไม่ได้รับการสนับสนุนรายจ่ายด้านพลังงานอีกต่อไป
- 2) **ทางเลือกที่ 1 ขยายโครงการถึงปี 2020/2021 และเพิ่มมาตรการ Industry Initiatives⁵¹** ทางเลือกนี้จะเป็นการขยายโครงการออกไปอีกหนึ่งปี ทำให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการสนับสนุนรายจ่ายด้านพลังงาน และยังมีมาตรการที่เรียกว่า Industry Initiatives ซึ่งจะช่วยให้เกิดการสนับสนุนรายจ่ายด้านพลังงานในกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น และเป็นการเพิ่มความคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคมากยิ่งขึ้นด้วย
- 3) **ทางเลือกที่ 2 ขยายโครงการถึงปี 2020/2021 โดยคงมาตรการไว้ตามเดิม** ทางเลือกนี้จะเป็นการขยายโครงการออกไปอีกหนึ่งปี ทำให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการสนับสนุนรายจ่ายด้านพลังงานภายใต้เงื่อนไขที่เหมือนเดิมทุกประการ

4.1.4.3 การวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ และผลกระทบ

ก) ต้นทุนและผลประโยชน์ที่คำนวณเป็นเงินได้⁵²

การคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์นั้นมีการคำนวณโดยใช้ค่าสุทธิที่เป็นปัจจุบัน (Net Present Values) ทั้งในแบบปกติ และในแบบที่อิงน้ำหนักความเป็นธรรมประกอบ (equity weighted) โดยที่วัตถุประสงค์ของโครงการ WHD มีขึ้นเพื่อถ่ายโอนรายได้จากกลุ่มหนึ่งของสังคมไปยังอีกกลุ่มหนึ่งที่สมควรได้รับการสนับสนุน

⁵¹ Industry Initiatives เป็นมาตรการที่สนับสนุนให้ผู้ประกอบการด้านพลังงานให้ความช่วยเหลือแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน โดยการดำเนินการผ่านบุคคลที่สาม

⁵² WHD IA (n 48) 16-20.

ปัจจัยที่ด้านพลังงานเพื่อการทำความร้อนในครัวเรือน ต้นทุนการชดเชยด้านพลังงานนี้จึงถูกกระจายไปยังบรรดาผู้ชำระค่าเชื้อเพลิงใน Great Britain (ประมาณ 97 % ในตลาดทั้งหมดตามข้อมูลของ Ofgem เมื่อปี 2019)

ส่วนประโยชน์หลักของโครงการนั้นจะเป็นการที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน ซึ่งการคิดประโยชน์ในส่วนนี้ได้มีการอิงน้ำหนักความเป็นธรรมประกอบไปด้วย โดยน้ำหนักด้านความเป็นธรรมที่นำมาคตินั้น คำนวณจากผลที่เกิดขึ้นในการลดลงของอรรถประโยชน์ในส่วนต่างของรายได้ (diminishing marginal utility of income) ซึ่งหมายความว่า กลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งได้รับการอุดหนุนนั้น ย่อมให้ค่ากับเงินจำนวน 140 ล้านปอนด์ที่ได้รับมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูงนั่นเอง การคิดคำนวณค่านี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณที่กำหนดขึ้นโดย HM Treasury⁵³ โดยมีการนำค่านี้ไปใช้เพื่อสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของรายการดังต่อไปนี้

- ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานที่ลดลงของครัวเรือน (โดยถือว่า 41 % ของเงินอุดหนุนนั้น ให้ผลในการลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของครัวเรือน)
- รายได้ที่เพิ่มขึ้นเพราะได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน (โดยถือว่า 59 % ของเงินอุดหนุนนั้น ให้ผลในทางที่สามารถนำรายได้ไปใช้จ่ายในรายการอื่นได้)
- ค่าใช้จ่ายด้านพลังงานที่เพิ่มขึ้นในบรรดาครัวเรือนของผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้บริการทั้งหมด

การอิงน้ำหนักความเป็นธรรมประกอบนั้น ส่งผลให้การคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์รวมสุทธิเปลี่ยนไป โดยทางเลือกทั้ง 2 รายการนั้น หากคิดเฉพาะต้นทุนและผลประโยชน์ที่คำนวณเป็นเงินธรรมดาจะได้ค่า NPV ที่ -110 ล้านปอนด์ แต่ด้วยการที่โครงการมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะแตกต่างกันในสังคม เมื่อนำค่าน้ำหนักความเป็นธรรมประกอบเข้าไป จะได้ค่า NPV ที่ 90 ล้านปอนด์⁵⁴ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การดำเนินโครงการนี้มีเหตุผลที่เหมาะสมเมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์แบบ CBA นั่นเอง

ข) ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฉบับนี้ยังได้แสดงให้เห็นถึงรายการต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้อีกหลายรายการ เช่น

- **ผลกระทบต่อสุขภาพ** ข้อมูลจากปี 2010-2015 แสดงให้เห็นถึงอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในครัวเรือนที่ได้รับการอุดหนุน และอาจสรุปได้ว่าโครงการดังกล่าวน่าจะช่วยให้ครอบครัวผู้ได้รับการอุดหนุนมีสุขภาพที่ดีขึ้นได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้นำเอาหลักฐานเชิงประจักษ์ด้วยการอ้างอิงวิธีการวัดผลกระทบด้านสุขภาพอันเกิดจากประสิทธิภาพด้านพลังงานในครัวเรือนโดยใช้ดัชนีของ Health Impacts of domestic energy efficiency measures

⁵³ Green Book (n 4) 78-81.

⁵⁴ WHD IA (n 48) paragraph 48.

(HIDEEM) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครัวเรือนที่อบอุ่นขึ้นจะส่งผลให้สุขภาพดีขึ้นอย่างไร ผลประโยชน์เหล่านี้ไม่อาจคำนวณค่ามาในรายงานฉบับนี้ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประโยชน์ที่แท้จริงของโครงการ WHD มีมากกว่าที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้⁵⁵

- **ผลกระทบจากมาตรการ Industry Initiatives** ยังไม่ได้มีการคำนวณผลประโยชน์ที่เป็นเงินจากมาตรการ Industry Initiatives เนื่องจากการใช้จ่ายในรายการนี้ยังไม่มีค่านั่นเอง ดังนั้น การจะพยากรณ์ค่าที่แน่นอนจึงไม่สามารถทำได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม มาตรการ Industry Initiatives แผงไปด้วยผลประโยชน์ในระยะยาวหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน หรือการลดผลกระทบทางจิตใจด้วยการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับหนี้ หรือการลดภาระหนี้ เป็นต้น ผลในแง่ความเป็นธรรมอีกหลายประการก็ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ เช่นนี้แล้ว ผลประโยชน์ทั้งหมดของมาตรการนี้จึงยังไม่ถูกรวมไว้ในค่า NPV ที่นำเสนอไว้⁵⁶
- **ต้นทุนที่เกิดกับภาคธุรกิจโดยตรง** ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น BEIS ได้รับข้อมูลจากภาคธุรกิจพลังงานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการตามแผนงานในปีที่ 9 ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว เป็นผลให้มีการปรับเปลี่ยนตัวเลขต้นทุนในการบริหารจัดการจาก 7 ล้านปอนด์เป็น 10 ล้านปอนด์ ทั้งนี้ ต้นทุนมากกว่าร้อยละ 20 เป็นต้นทุนคงที่ซึ่งไม่ก่อให้เกิดภาระข้ามปี อย่างไรก็ตาม การประเมินนี้ยังใช้ข้อสมมติฐานว่าโครงการจะถูกขยายเวลาออกไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในภาคธุรกิจเองยังมีข้อกังวลว่าการขยายฐานออกไปจะทำให้มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น แต่รัฐบาลเองก็มีแผนงานในการปรับปรุงระบบการจัดการข้อมูลซึ่งคาดว่าจะทำให้การบริหารจัดการง่ายขึ้นได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังคาดการณ์ว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการบริหารจัดการและการชดเชยนั้นจะสามารถกระจายไปยังผู้บริโภคพลังงานในครัวเรือนทั้งระบบได้ ดังนั้น จึงประเมินต้นทุนที่เกิดกับภาคธุรกิจโดยตรงไว้ว่า “ไม่นำมาพิจารณา” (not applicable :N/A)⁵⁷

4.1.4.4 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเสมอภาค⁵⁸

การวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเสมอภาคนั้น เป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ว่า นโยบายที่นำมาใช้นั้นจะส่งผลกระทบต่อประชากรในกลุ่มที่แตกต่างกันเป็นประการใด ซึ่งกลุ่มเหล่านั้นถูกแบ่งออก

⁵⁵ ibid, paragraph 52.

⁵⁶ ibid, paragraphs 53-54.

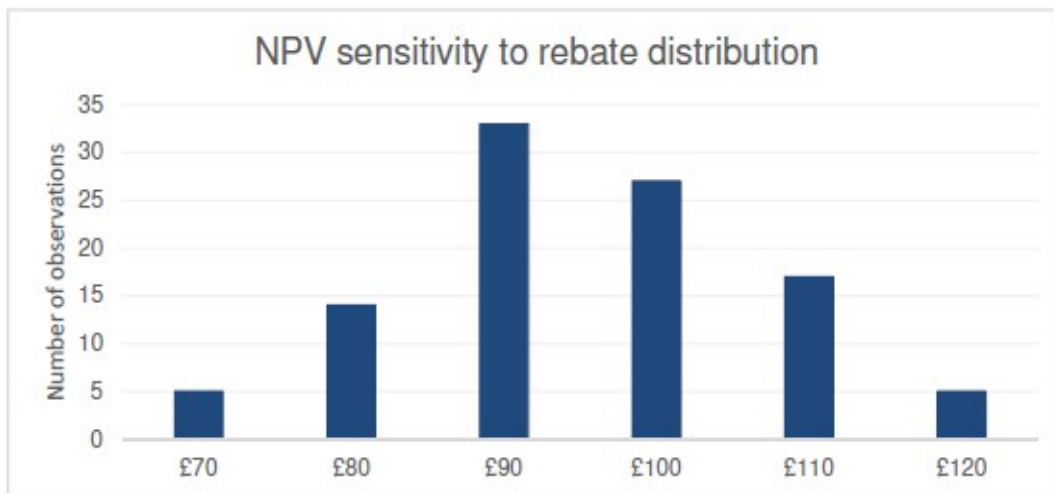
⁵⁷ ibid, paragraphs 55-58.

⁵⁸ ibid, paragraphs 100-102.

ตามลักษณะร่วมบางประการ เช่น อายุ เพศ รสนิยมทางเพศ สถานะทางครอบครัว กลุ่มผู้ตั้งครรภ์หรือกำลังลาคลอด ผู้พิการ กลุ่มเชื้อชาติ เป็นต้น โดยรัฐบาลได้พิจารณาผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพเท่าที่จะทำได้ ซึ่งการประเมินในหัวข้อนี้จะทำให้รัฐบาลได้ทราบว่าการอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านพลังงานจากรัฐนั้นได้กระจายไปในกลุ่มใดบ้าง และหากการกระจายเช่นว่านั้นมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันอันเนื่องจากลักษณะบางประการแล้ว จะได้นำมาซึ่งการวิเคราะห์หาสาเหตุและแก้ไขมาตรการให้เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

4.1.4.5 การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis)⁵⁹

รายงานฉบับนี้ได้มีการนำเอาวิธีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวมาใช้วิเคราะห์ค่า NPV ด้วย โดยการใช้การวิเคราะห์แบบ Monte Carlo เพื่อทดสอบหาค่าที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเทียบกับค่า Centra NPV ที่ 90 ล้านปอนด์ ระหว่างกลุ่มที่มีรายได้แตกต่างกันซึ่งมีแนวโน้มที่จะได้รับการอุดหนุนรายจ่ายด้านพลังงานในโครงการ WHD โดยหากกลุ่มผู้ได้รับการอุดหนุนเป็นผู้มีรายได้สูง ค่า NPV จะถูกปรับลดลงไป แต่หากเป็นผู้มีรายได้ต่ำ ค่า NPV ก็会上升ด้วย การคำนวณในที่นี้ใช้การเลือกแบบสุ่มจากครัวเรือนที่มีสิทธิได้รับการอุดหนุน วิธีการดังกล่าวทำให้ทราบว่าค่า NPV อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ระหว่าง 70 ล้าน ถึง 120 ล้านปอนด์ ในช่วงความเชื่อมั่นที่ 90 %



ภาพ 9 แผนภูมิแสดงค่าประมาณการความอ่อนไหวของ NPV เมื่อพิจารณาจากการกระจายของการอุดหนุน

⁵⁹ ibid, 36.

4.2 สาธารณรัฐไอร์แลนด์

4.2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA

สาธารณรัฐไอร์แลนด์มีความพยายามในการกำหนดทิศทางและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการออกกฎระเบียบมาโดยตลอดนับแต่ปี 2004 โดยเอกสารรายงานเรื่อง “Regulating Better” ได้ระบุถึงแผนการดำเนินการที่จะนำเอาแนวปฏิบัติที่มีความทันสมัยเกี่ยวกับการจัดทำ RIA มาปรับใช้ให้แพร่หลาย รวมถึงการปรับปรุงระบบการรับฟังความคิดเห็น การทบทวนกฎหมายที่ออกมาก่อนปี 1922 เพื่อแก้ไขบรรดากฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่อง รวมไปถึงการพัฒนาศักยภาพในการจัดทำนโยบายโดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์⁶⁰

การจัดทำ RIA ในประเทศไอร์แลนด์นั้น ถูกกำหนดให้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับกฎหมายหลักทุกฉบับรวมไปถึงกฎหมายและกฎระเบียบลำดับรองที่มีความสำคัญ⁶¹ โดยผู้รับผิดชอบในการออกกฎหมายจะต้องจัดทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการพิจารณาผลกระทบสำคัญที่อาจเกิดจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว แม้กระทั่งในผลกระทบในประเด็นที่เห็นว่าเป็นศูนย์หรือมีอยู่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดทำ RIA ของไอร์แลนด์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลในเรื่องนี้⁶² โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบตรวจสอบประสิทธิภาพกฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความโปร่งใสและมีคุณภาพนั้น คือ Department of the Taoiseach⁶³ ร่วมกับ Office of the Attorney General ซึ่ง Department of the Taoiseach ยังมีความรับผิดชอบในการกำหนดแนวทางในการจัดทำนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนอีกด้วย และเพื่อการนี้เอง จึงได้มีการขับเคลื่อนนโยบายปรับปรุงการออกกฎระเบียบให้มีคุณภาพ ลดภาระให้กับผู้ประกอบการ และสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการพัฒนากฎระเบียบขึ้น นำมาสู่แนวทางการจัดทำ RIA ฉบับแรกในปี 2005 หลังจากนั้น Department of Public Expenditure and Reform (DPER) จึงได้กลายเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการจัดทำแนวปฏิบัติและการฝึกอบรมเกี่ยวกับ RIA รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและการประสานงานกับผู้มีส่วนได้เสีย อย่างไรก็ตาม การนำเอาเครื่องมือในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการออก

⁶⁰ OECD Regulatory Policy Outlook 2015 (n 1) 172-174.

⁶¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018 (n 2) 198.

⁶² OECD Regulatory Policy Outlook 2015 (n 1) 172-174.

⁶³ Taoiseach เป็นตำแหน่งผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่ง Department of the Taoiseach เป็นหน่วยงานรัฐบาลที่ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานในภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีโดยตรงทั้งในส่วนของการประสานงานกับรัฐสภาและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนี้คือ Secretary General ซึ่งทำหน้าที่เป็น Secretary General ของรัฐบาลด้วย (เทียบเท่าสำนักนายกรัฐมนตรีในระบบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย)

กฎระเบียบไปปรับใช้ และการกำกับดูแลในแต่ละภาคส่วนนั้นยังคงเป็นหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเช่นเดิม⁶⁴

หากเปรียบเทียบกับประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ประเทศอื่นๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ไอร์แลนด์เป็นประเทศที่เพิ่งเริ่มมีความตื่นตัวในการจัดทำ RIA ในกลุ่มหลัง ๆ นับจากรายงานการศึกษาของ OECD ที่มีขึ้นในปี 2001 นำไปสู่การทดลองนำรูปแบบการจัดทำ RIA มาใช้กับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศจนถึงขั้นที่มีผลอย่างเต็มที่เมื่อปี 2005 ที่รัฐบาลจัดทำแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการรวมเอาไว้ในคู่มือของคณะรัฐมนตรีและกำหนดให้การวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการออกกฎระเบียบขึ้นใหม่ในเรื่องใด ๆ นั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐ โดยวัตถุประสงค์หลักของการนำมาตรการนี้มาใช้ก็เพื่อให้หน่วยงานที่ออกกฎระเบียบนำเอามุมมองในมิติต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งหมดมารวบรวมไว้ให้อยู่ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ที่เป็นหนึ่งเดียวกันนั่นเอง⁶⁵

4.2.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม

ใน Revised RIA Guidelines 2009 ได้แสดงถึงลำดับของขั้นตอนการทำ RIA ในภาพรวม รวมทั้งรายละเอียดขององค์ประกอบของ RIA เอาไว้ โดยในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการในภาพรวมนั้นอาจสรุปให้เห็นได้ตามแผนภาพต่อไปนี้⁶⁶

⁶⁴ OECD Regulatory Policy Outlook 2018 (n 2) 198.

⁶⁵ OECD, *Better Regulation in Europe: Ireland 2010* (OECD Publishing 2010) 108-113.

⁶⁶ Department of the Taoiseach, “Revised RIA Guidelines: How to Conduct a Regulatory Impact Analysis” (Department of the Taoiseach 2009) paragraph 2.5.



ภาพ 10 แสดงขั้นตอนของการทำ RIA ในภาพรวมของไอร์แลนด์

มีข้อสังเกตว่าในส่วนของการเผยแพร่ RIA ในขั้นตอนสุดท้ายนั้นจะมีการทำในรูปแบบรายงานและรวมเอารายงาน RIA เสนอไปพร้อมกันกับร่างกฎหมาย เพราะวัตถุประสงค์สำคัญของการทำ RIA คือการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของร่างกฎหมาย

ส่วนองค์ประกอบของ RIA ที่มีและกระบวนการที่จะต้องทำนั้น มีการอธิบายขยายความเพิ่มเติม ดังสรุปได้ดังนี้⁶⁷

- (1) ข้อมูลโดยสรุปของ RIA เนื้อความในส่วนแรกเป็นการสรุปสาระสำคัญของ RIA ไว้โดยย่อเพื่อให้เห็นส่วนที่เป็นข้อมูลสำคัญของรายงานทั้งหมดไว้
- (2) การอธิบายถึงบริบทในทางนโยบาย และการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นต้องมีความสอดคล้องกับแนวทาง SMART objectives ด้วย

⁶⁷ ibid 14-34.

- (3) การระบุถึงทางเลือกในเชิงนโยบายที่อาจดำเนินการได้ ในส่วนนี้ต้องแสดงเนื้อหาที่กล่าวถึงทางเลือกในการดำเนินให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามความเหมาะสมของเรื่อง รวมถึงการกล่าวถึงมาตรการในลักษณะที่ “ไม่มีการดำเนินการใด” ซึ่งจะมีประโยชน์ในฐานะเป็นข้อมูลฐานสำหรับการเปรียบเทียบ (benchmark) ว่าทางเลือกในการดำเนินนโยบายอื่นจะให้ผลที่แตกต่างเป็นประการใด
- (4) การวิเคราะห์ต้นทุน ผลตอบแทน และผลกระทบ ของทางเลือกต่าง ๆ ขั้นตอนนี้จะต้องพยายามวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกทุกประการในทุกแง่มุมเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยทำให้มูลค่าออกมาเป็นเงิน (monetize) ให้มากที่สุด หรือพยายามกำหนดปริมาณ (quantify) เท่าที่จะทำได้ ซึ่งระดับการวิเคราะห์นั้นให้ปรับใช้ตามความสำคัญของข้อเสนอ โดยในข้อเสนอที่มีความสำคัญมาก จะต้องใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนอย่างเต็มรูปแบบ โดยควรจะได้นำเอาวิธีการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis มาใช้ประกอบด้วย
- (5) การปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจากการออกกฎระเบียบนั้น เป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดทำ RIA โดยควรดำเนินตั้งแต่ในขั้นตอนเริ่มแรกของการจัดทำ เพื่อให้สามารถนำเอาข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุน ผลตอบแทน และผลกระทบได้
- (6) การคาดการณ์ถึงการบังคับใช้และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (enforcement and compliance) เนื้อความในส่วนนี้เป็นการระบุถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนในการบังคับใช้และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย คำถามหลักที่สำคัญ คือ กฎระเบียบที่ออกมานั้นสามารถใช้บังคับได้ภายใต้ข้อจำกัดในทางงบประมาณหรือไม่ ซึ่งหากคำตอบคือ ไม่สามารถทำได้แล้ว ต้องมีการนำเอามาตรการทางเลือกประการอื่นมาพิจารณาด้วย และการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาให้มีประสิทธิภาพที่สุดนั้นเป็นเช่นไร จะมีวิธีการใดให้บรรลุเป้าหมายเช่นว่านั้น
- (7) การทบทวน (Review) ขั้นตอนสุดท้ายในการจัดทำ RIA คือ การกำหนดกลไกที่ใช้เพื่อการทบทวนกฎระเบียบที่ออกไปเพื่อประเมินว่าการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นได้บรรลุผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ มาตรการทบทวนเช่นว่านั้นอาจเป็นการกำหนดให้จัดทำรายงานผลการดำเนินการเป็นประจำทุกปี หรือการจัดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะเพื่อทบทวน เป็นต้น บางกรณีอาจมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นผลของกฎหมายไว้ กระบวนการเหล่านี้จะทำให้แน่ใจได้ว่าในอนาคตจะมีการทบทวนว่ากฎหมายที่ออกไปนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ควรยกเลิก แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือให้มีผลบังคับต่อไปตามเดิม การกำหนดมาตรการทบทวนนั้นยังถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าการวิเคราะห์ข้อมูลใน RIA นั้น อาจอยู่บนข้อสันนิษฐานบางประการซึ่งไม่ได้มีอยู่ในความเป็นจริงก็ได้

(8) การเผยแพร่ (Publication) ตามข้อกำหนดใน Social Partnership Agreement รัฐบาลจะต้องมีการเผยแพร่ RIA ควบคู่ไปกับมติใด ๆ ที่รัฐบาลมีเกี่ยวข้องกับ RIA นั้น การเผยแพร่ RIA จะทำให้กระบวนการปรับปรุงและพัฒนานโยบายมีความโปร่งใสและเข้าถึงได้โดยผู้มีส่วนได้เสียทุกคน รวมทั้งยังเป็นการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่สภานิติบัญญัติในการจัดทำกฎหมายด้วย นอกจากนี้ RIA ที่เผยแพร่ยังเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่ไม่เคยจัดทำ RIA มาก่อนที่จะได้มีตัวอย่างในการดำเนินการด้วย

4.2.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ

ในหัวข้อนี้อาจแบ่งข้อพิจารณาย่อยออกได้เป็นอีก 2 ส่วน ดังนี้

4.2.3.1 แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ⁶⁸

เอกสารหลักที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ RIA ของหน่วยงานในประเทศไอร์แลนด์ในปัจจุบัน คือ Revised RIA Guidelines (2009) ซึ่งเป็นคู่มือที่ปรับปรุงมาจาก RIA Guidelines ฉบับปี 2005 หลายประการ ข้อหนึ่งคือ การยกเลิกการแบ่งแยกประเภทของ RIA เดิมที่แยกเป็น Screening RIAs กับ RIA เต็มรูปแบบ (Full RIAs) เนื่องจากหน่วยงานมักทำ Screening RIA โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์แต่เพียงว่าเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถจัดทำ RIA เต็มรูปแบบได้ แทนที่จะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างเต็มที่ ส่วนข้อปรับปรุงประการอื่น ๆ ที่เกิดในคู่มือฉบับหลังนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่จะทำให้เกิดแนวทางที่ชัดเจนรวมไปถึงการฝึกอบรมอย่างจริงจัง และกระบวนการที่สนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะอย่างทั่วถึง

ด้วยเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์แล้ว RIA ถือเป็นเครื่องมือที่ได้รับการสนับสนุนจาก Department of the Taoiseach ในฐานะกลไกที่จะช่วยให้การบริหารประเทศมีคุณภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลทางเศรษฐกิจในส่วนบริการสาธารณะ และยังช่วยให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นด้วย ในที่นี้จึงเห็นได้ว่า มิติทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายประการสำคัญของการจัดทำ RIA เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกฎระเบียบที่เสนอนั้นมีอยู่อย่างไรบ้าง โดยการนำเอาต้นทุน ผลประโยชน์ และผลกระทบมาจัดวางโครงสร้างให้เห็นได้ชัดเจน

การปฏิรูปแนวคิดเมื่อปี 2005 ยังนำมาสู่กลไกการจัดทำ RIA ในรูปแบบบูรณาการ คือการนำเอาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทุกประการมาพิจารณาประกอบ ทำให้ในการจัดทำ RIA แบบบูรณาการนั้นการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นต้องครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน ได้แก่⁶⁹

⁶⁸ *Better Regulation in Europe: Ireland 2010* (n 65) 108-109.

⁶⁹ Revised RIA Guidelines 2009 (n 66) 12.

- (1) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (national competitiveness)
- (2) ผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางและกลุ่มที่ถูกกีดกัน (socially excluded and vulnerable groups)
- (3) ผลต่อสิ่งแวดล้อม
- (4) ปัจจัยเกี่ยวกับนโยบายทางตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อกลุ่มผู้บริโภคและการแข่งขันอย่างเป็นธรรม
- (5) สิทธิของประชาชน
- (6) ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
- (7) ความสัมพันธ์กับสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์เหนือ (North-South & East-West Relations).⁷⁰

ทั้งนี้ แนวคิดสำคัญของ RIA คือหลักความได้สัดส่วนที่เหมาะสม (proportionality principle) โดยเลือกใช้ระดับการวิเคราะห์ที่ปรับเปลี่ยนตามความสำคัญของมาตรการเป็นรายกรณีไป โดยที่ผู้จัดทำต้องมีความเข้าใจว่า RIA เป็นเรื่องของกระบวนการ ไม่ใช่แค่ผลลัพธ์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องทำตั้งแต่ในเวลาที่ริเริ่มมาตรการขึ้น และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา โดยแนวคิดนี้เป็นไปในทางเดียวกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างได้สัดส่วน (proportionate analysis principle) ของ EU ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อน

หน่วยงานของรัฐที่ริเริ่มการร่างกฎหมายในเรื่องใด ๆ ย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเตรียม RIA สำหรับเรื่องนั้น ซึ่งจะต้องจัดทำตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นของการจัดทำร่างกฎหมายนั้น และยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการเผยแพร่เนื้อหาของ RIA นั้นให้กับบรรดาสถาบันที่บังคับใช้กฎระเบียบที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนด้วย โดยรัฐบาลได้มีการลงทุนเพื่อสร้างนักวิเคราะห์ที่เชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ผ่านหลักสูตร Masters in Policy Analysis (Economics) ซึ่งพัฒนาขึ้นจากความร่วมมือระหว่าง Civil Service กับ Irish Institute for Public Administration รวมถึงการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์เฉพาะรายให้มาทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำ RIA ด้วย.⁷¹

⁷⁰ North-South (Relation) เป็นคำที่ใช้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างไอร์แลนด์กับไอร์แลนด์เหนือ ส่วน East-West (Relation) ใช้กล่าวอ้างถึงความสัมพันธ์ระหว่างไอร์แลนด์กับสหราชอาณาจักร

⁷¹ Revised RIA Guidelines 2009 (n 66) 109-110.

4.2.3.2 ขอบเขตของ RIA⁷²

นับตั้งแต่มีกฎหมาย ค.ศ. 2005 การจัดทำ RIA ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่หน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น เมื่อมีการดำเนินการเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ข้อเสนอเพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายลำดับหลักที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกรอบของกฎระเบียบที่มีอยู่เดิม
- (2) เอกสารสำคัญเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย
- (3) ข้อเสนอที่เป็นไปตาม EU Directives และกฎระเบียบที่สำคัญของ EU ซึ่งได้เผยแพร่โดย European Commission
- (4) การทบทวนนโยบายที่จะนำไปสู่การยื่นข้อเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมาย

การกำหนดให้ต้องมีการจัดทำ RIA สำหรับ EU Directive นั้น ถือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในสหภาพยุโรป ในขณะที่เงื่อนไขการจัดทำ RIA สำหรับการออกกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญนั้น แม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขไว้แต่ก็ไม่ได้มีนิยามที่ชัดเจนว่ากฎหมายลำดับรองที่ “มีความสำคัญ” เป็นอย่างไร ทำให้เป็นดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานที่จะพิจารณาเองโดยคำแนะนำของ BRU ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานนั้น ๆ นอกจากนี้ เงื่อนไขการจัดทำ RIA ยังไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานกำกับดูแลบางหน่วยงานและองค์กรส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงแต่ขอแนะนำว่าควรจะได้จัดทำตามความเหมาะสมเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าบางหน่วยงานก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดทำ RIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบอย่างจำกัด สถานการณ์เช่นนี้ทำให้นแนวคิดและวิธีการที่นำมาใช้เพื่อจัดทำ RIA ของหน่วยงานที่ไม่ได้ถูกบังคับเหล่านี้ยังไม่เป็นไปในระบบเดียวกันนัก อย่างไรก็ตาม ในหน่วยงานบางหน่วยงานสามารถกำหนดนโยบายในการจัดทำ RIA ได้ อย่างน่าสนใจ เช่น Commission for Communications Regulation ได้เผยแพร่คู่มือการจัดทำ RIA ของหน่วยงานเมื่อปี 2007 โดยนำเอาแนวทางของรัฐบาลมาเป็นพื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางหน่วยงานยังมีแนวปฏิบัติเฉพาะที่ตีรวมไปถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาแลกเปลี่ยนให้เกิดประโยชน์กับหน่วยงานของรัฐได้

4.2.3.3 เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบ⁷³

ในคู่มือปี 2009 ระบุว่า กระบวนการจัดทำ RIA นั้นควรเป็นกระบวนการที่ทำตั้งแต่ในขั้นเริ่มต้นของการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎระเบียบในเรื่องนั้น โดยหากเป็นไปได้ ก็ควรนำเอา RIA นั้นมาใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นด้วย ซึ่งหากจะกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว RIA ควรถูกผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของ

⁷² ibid 109.

⁷³ ibid.

ร่างบันทึกความเข้าใจ และเค้าโครงของร่างกฎหมาย (เอกสารที่เรียกว่า “the heads of bill”) ที่ได้ส่งให้กับ คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติก่อนที่จะไปถึงขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายต่อไป ความในคู่มือยังย้ำให้เห็นอีกว่า RIA เป็นเอกสารที่สามารถปรับเปลี่ยนเนื้อหาเพื่อให้มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปหรือข้อมูลที่มีมากขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้น หน่วยงานอาจมีร่าง RIA หลายฉบับก่อนที่จะไปถึงรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

แนวคิดหลักในการวิเคราะห์ผลกระทบยังคงให้ความสำคัญกับวิธีวิเคราะห์แบบ Cost-Benefit Analysis โดยเฉพาะเมื่อปรากฏว่าร่างกฎหมายที่กำลังจะทำการวิเคราะห์นั้นจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ⁷⁴ อย่างไรก็ดี ความแตกต่างประการหนึ่งของกระบวนการที่ใช้ในการจัดทำ RIA ของไอร์แลนด์เมื่อเทียบกับของสหราชอาณาจักร คือ ในขณะที่แนวคิดของสหราชอาณาจักรจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน โดยยึดหลักว่า “ผลประโยชน์ที่ได้รับย่อมสำคัญกว่าต้นทุนของกฎระเบียบนั้น” แต่ของไอร์แลนด์ยึดถือแนวทางที่แสดงให้เห็นถึง ต้นทุน และผลประโยชน์ให้ปรากฏชัดเจนเพื่อนำไปสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจต่อไป โดย RIA ที่มีคุณภาพนั้น จะต้องสามารถ “ขจัดผลอันไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้นจากข้อเสนอเกี่ยวกับกฎระเบียบนั้น”

เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเนื้อหาของ RIA จะมีรายละเอียดที่เหมาะสมกับเรื่องโดยไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำมากจนเกินไป คู่มือจึงกำหนดให้ต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำ RIA นั้นในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นในแต่ละกรณี ขึ้นอยู่กับว่ามาตรการเหล่านั้นมีความสำคัญมากเพียงใด โดยมีลำดับ ขั้นตอนในการจัดทำ RIA จะมีดังนี้จัดทำเนื้อหาโดยสรุปของ RIA

- (1) การระบุถึงปัญหาและเป้าหมายของนโยบาย
- (2) การระบุถึงทางเลือกประการต่าง ๆ และคำอธิบายเกี่ยวกับทางเลือกเหล่านั้น
- (3) การวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ และผลกระทบของแต่ละทางเลือก
- (4) การรับฟังความคิดเห็น
- (5) การบังคับใช้และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ
- (6) การทบทวน
- (7) การจัดพิมพ์เผยแพร่

รายละเอียดของเทคนิคการวิเคราะห์ที่นำมาใช้จะถูกอธิบายไว้ในคู่มือ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis หรือการวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis โดยผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ที่ถูกว่าจ้างโดย BRU จะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาวิธีการที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย

⁷⁴ รายละเอียดเงื่อนไขการพิจารณาว่าผลกระทบใดมีนัยสำคัญเพียงใดสามารถดูเพิ่มเติมได้จาก Revised RIA Guidelines 2009 (n 66) paragraph 3.3.

ก) การวิเคราะห์แบบ Multi-Criteria Analysis⁷⁵

เป็นเรื่องปกติในการจัดทำ RIA ที่ผู้จัดทำจะพบว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทางเลือกในการดำเนินนโยบายบางประการนั้นอาจไม่สามารถที่จะกำหนดเป็นจำนวนเงินได้ วิธีการวิเคราะห์แบบ Multi-criteria Analysis (MCA) จึงเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาในส่วนนี้ ซึ่ง MCA นั้นเป็นเทคนิคที่ใช้เพื่อการจัดอันดับที่อนุญาตให้นำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณาประกอบกัน โดยการนำเอาวัตถุประสงค์ของการออกกฎระเบียบในเรื่องนั้นทุกประการมาระบุไว้ และกำหนดค่าน้ำหนักของเกณฑ์แต่ละด้านเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาว่าทางเลือกแต่ละทางมีคะแนนในหัวข้อนั้นอย่างไร การใช้วิธีนี้จะทำให้มองเห็นบริบทของเรื่องที่น่านำมาใช้เพื่อตัดสินใจว่าทางเลือกใดที่มีเหมาะสมได้ ด้วยการพิจารณาคะแนนในแต่ละข้อ หรือคะแนนรวมในวัตถุประสงค์แต่ละด้าน ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดลำดับทางเลือกแต่ละทางได้ในที่สุด

วิธีการแบบ MCA ยังอาจนำมาใช้ได้กับกรณีที่สามารถกำหนดต้นทุนหรือผลประโยชน์เป็นจำนวนเงินได้ เช่น หากต้นทุนและผลประโยชน์รวมถึงจำนวนที่กำหนดได้นั้นสามารถนำมาวิเคราะห์ภายใต้กรอบความคิดแบบเดียวกันได้ ทั้งนี้ การกำหนดจำนวน (quantification) เป็นวิธีการที่นำมาใช้เมื่อสามารถกำหนดจำนวนของเรื่องหนึ่งได้ แต่ไม่สามารถรู้ถึงจำนวนที่เป็นเงินของเรื่องนั้นได้ ตัวอย่างเช่น การทราบถึงจำนวนผู้บริโภคที่จะได้รับประโยชน์จากการออกกฎระเบียบเรื่องหนึ่ง แต่ไม่สามารถกำหนดได้ว่าผู้บริโภคแต่ละรายจะได้ประโยชน์เป็นจำนวนเงินเท่าไร ในที่นี้ สามารถระบุถึงเฉพาะจำนวนของผู้บริโภคได้ อย่างไรก็ตาม หากสามารถคำนวณเป็นเงินได้แล้ว ให้ใช้ตัวเลขจำนวนเงินเป็นสำคัญ

	ทางเลือก A	ทางเลือก B	ทางเลือก C	ทางเลือก D
วัตถุประสงค์ 1: คัดกรองประโยชน์สาธารณะ				
ความครบถ้วน	1.7	3.0	2.6	2.3
ความเป็นอิสระ	2.1	1.7	1.2	1.0
การตอบสนองต่อปัญหา	2.1	1.3	2.7	2.5
คะแนนเฉลี่ย	1.9	2.0	2.2	2.0
วัตถุประสงค์ 2: มีมาตรการเยียวยาชดเชย				
ความโปร่งใส				
การเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมต่อทุกกลุ่ม				
ความสม่ำเสมอ				
ความเป็นธรรม				
การประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง				
คะแนนเฉลี่ย				

⁷⁵ ibid 23-24.

โดยสรุปแล้ว RIA ส่วนมากจะนำเอาวิธีการวิเคราะห์แบบ MCA ไปใช้ ในขณะที่บางส่วนอาจใช้วิธีการวิเคราะห์แบบ Cost-Benefit หรือ Cost Effectiveness ซึ่งในเมื่อข้อเสนอเพื่อการออกกฎระเบียบนั้นจำเป็นต้องมีการจัดทำ RIA โดยละเอียด ดังนั้น การวิเคราะห์จึงควรใช้แนวทางการการให้น้ำหนักแบบ MCA โดยใช้วิธีการแบบ Cost-Benefit ประกอบกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ข) การวิเคราะห์แบบ Cost-Benefit Analysis (CBA)⁷⁷

แนวคิดหลักของวิธีการแบบ CBA คือ การพยายามกำหนดค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ให้เป็นจำนวนเงิน ซึ่งในเมื่อมูลค่าที่เกี่ยวข้องได้ถูกกำหนดเป็นจำนวนเงินแล้ว ย่อมทำให้ข้อเสนอในเชิงนโยบายนั้นมีความคุ้มค่าอย่างเห็นได้ชัด หากจำนวนเงินที่เป็นผลประโยชน์มีมากกว่าต้นทุน นอกจากนี้ ในกรณีที่ต้องเลือกระหว่างทางเลือกในการดำเนินการที่แตกต่างกัน จำนวนเงินย่อมเป็นข้อเปรียบเทียบที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อแปลงเป็นค่าสุทธิที่เป็นปัจจุบันแล้ว (Net Present Value) โดยพิจารณาประกอบกับอัตราการลดค่า (discount rate) ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของวิธีการนี้ คือ ค่าของต้นทุนหรือผลประโยชน์หลายประการก็ไม่สามารถที่จะกำหนดเป็นจำนวนเงินได้ง่ายนัก ทั้งนี้ ในการออกกฎระเบียบเรื่องที่มีผลกระทบต่ออย่างมีนัยยะสำคัญหน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบนั้นจะถูกบังคับให้ต้องใช้การวิเคราะห์แบบ CBA มาประกอบด้วยเสมอ

การหามูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์นั้น นอกจากการปรับลดค่าที่ได้เพื่อมูลค่าที่แท้จริงแล้ว ยังมีปัจจัยประการอื่นที่ต้องคำนึงถึงประกอบด้วย ได้แก่⁷⁸

- **ความเสี่ยงและความไม่แน่นอน (Risk and Uncertainty)** ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น การจะคาดเดาถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดในอนาคตจากนโยบายที่ยังไม่ได้ถูกนำไปบังคับใช้นั้นแทบจะเรียกได้ว่าเป็นไปได้ไม่ได้ เนื่องจากผลลัพธ์ทั้งหลายย่อมขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย ซึ่งหลายเหตุการณ์ก็อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น เนื้อหาของ RIA รวมทั้งวิธีการทั้งหลายที่นำมาใช้เพื่อกำหนดเนื้อหาของ RIA นั้น จำเป็นจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนเหล่านี้ ด้วยการนำเอาปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในอนาคตมาพิจารณาประกอบเสมอ การกะประมาณมูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์นั้นควรได้มีการคำนวณบนพื้นฐานของเหตุการณ์ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นแตกต่างกันไปหลายลักษณะตามวิธีการแบบ sensitivity analysis หรือโดยการวิเคราะห์ตามสถานการณ์ (scenario analysis) หรือโดยการกำหนดช่วงของมูลค่าต้นทุนหรือผลประโยชน์เอาไว้ เป็นต้น

⁷⁶ ibid.

⁷⁷ ibid 24-25

⁷⁸ ibid 25.

- **Deadweight and Displacement** ค่า deadweight ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอยู่ดีไม่ว่าจะมีการใช้มาตรการดังกล่าวหรือไม่ จึงไม่อาจนำมาคิดเป็นต้นทุนหรือผลประโยชน์เฉพาะของทางเลือกนั้นได้ ส่วนค่า displacement เป็นกรณีที่เกิดในทางบวกของการดำเนินโครงการหนึ่งทำให้เกิดผลในทางลบในส่วนอื่น การคิดผลประโยชน์สุทธิจึงต้องนำเอาค่า displacement ไปหักออกจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นด้วย
- **มูลค่าชีวิตเชิงสถิติ (Value of Statistical Life: VSL)** หมายถึง มูลค่าที่กำหนดให้กับชีวิตของมนุษย์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เปรียบเทียบบางอย่าง การคิดค่านี้นี้โดยปกติจะพิจารณาจากความประสงค์ของบุคคลที่จะใช้จ่ายเพื่อการมีสุขภาพที่ดี (หรือเพื่อลดผลร้ายจากการที่สุขภาพไม่ดี) แต่ก็อาจหาค่าเช่นว่านี้ได้จากการพิจารณาว่าบุคคลได้เลือกที่จะใช้จ่ายในลักษณะใด เช่น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุจากการขับรถนั้น บุคคลเต็มใจที่จะจ่ายเงินเพื่อระบบลดมลพิษในรถในจำนวนเงินที่มากเพียงใด

ค) หลักการลดภาระในการบริหารจัดการ

ในภาคผนวกของคู่มือได้กล่าวถึงเนื้อหาว่าด้วยการคาดการณ์ถึงภาระที่จะเกิดในทางบริหารจัดการ ตั้งแต่ก่อนที่จะได้มีการออกกฎระเบียบนั้น โดยวิธีการที่ระบุไว้ที่นั้นถูกพัฒนาขึ้นโดย Department of Enterprise, Trade and Innovation เพื่อใช้สะท้อนให้เห็นว่าภาระในการบริหารจัดการซึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีอยู่อย่างไร

ภาระในการบริหารจัดการ (administrative burdens) ถือเป็นต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (compliance costs) ประเภทหนึ่ง เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดกฎระเบียบขึ้น บุคคลหรือองค์กรธุรกิจย่อมมีภาระหน้าที่ในทางข้อมูลเกิดขึ้น (information obligations) อันเป็นผลมาจากกฎระเบียบเหล่านั้น ภาระหน้าที่เหล่านี้มักเป็นอยู่ในรูปแบบของการที่ต้องกรอกข้อมูลในเอกสารแบบฟอร์มต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐหรือแก่บุคคลที่สาม การกำหนดระดับของภาระหน้าที่ดังกล่าวจะพิจารณาจากกิจกรรมในทางบริหารจัดการ (administrative activities) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ในทางข้อมูลเหล่านั้นว่ามีอะไรบ้าง หลังจากนั้นจึงคำนวณหาต้นทุนของกิจกรรมในทางบริหารจัดการดังกล่าว โดยมีตัวแปรที่ใช้เพื่อการคำนวณคือ (1) เวลาในการดำเนินการ (time) คือ กิจกรรมนั้นใช้เวลานานเท่าไร (2) ราคา (price) คือ ค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับกิจกรรมนั้น มีอยู่อย่างไร และ (3) ปริมาณงาน (quantity) คือ ความถี่ของกิจกรรมดังกล่าวในรอบหนึ่งปี ทั้งนี้ ต้นทุนกิจกรรมในทางบริหารจัดการ = เวลา x ราคา x ปริมาณงาน⁷⁹

⁷⁹ ibid 68-70.

ง) นโยบายความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusion Policy) และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อความยากไร้ (Poverty Impact Assessment)

นับแต่ปี 1997 เป็นต้นมา ไอร์แลนด์ได้พัฒนารอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ว่าด้วยการขจัดความยากไร้ที่มุ่งแก้ไขปัญหาคือความยากไร้และการดำเนินนโยบายที่ไม่ครอบคลุมกลุ่มคนทั้งหมดในสังคม โดยได้นำเอาแนวคิดด้วยความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusion) เข้าไปเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านของรัฐบาล โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการพัฒนาในเรื่องนี้ ได้แก่ Department of Employment Affairs and Social Protection⁸⁰ กรอบแนวคิดดังกล่าวเป็นที่มาให้รัฐบาลดำเนินโครงการโดยมุ่งเน้นการพัฒนาในประเด็นที่จะมีส่วนช่วยในการขจัดความยากไร้และไม่เป็นการละเลยสมาชิกในสังคม เช่น การจ้างงาน การรักษาระดับรายได้ การศึกษา การสาธารณสุขและที่อยู่อาศัย เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความยากไร้หรือถูกละเลยจากการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น สตรี เด็กและวัยรุ่น คนชรา คนพิการ คนเผ่าเร่ร่อน นักโทษหรือผู้เคยต้องโทษ ผู้อพยพและชนกลุ่มน้อย เป็นต้น⁸¹

รัฐบาลยังมุ่งส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการจ้างงานและการเข้าถึงสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมกันของไอร์แลนด์นั้นกำหนดฐานของประเด็นที่ห้ามไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติเอาไว้ 9 ประการ ได้แก่ เพศ สถานะการสมรส สถานะทางครอบครัว อายุ ความพิการ รสนิยมทางเพศ เผ่าพันธุ์ ศาสนา และการเป็นสมาชิกของชุมชนชาวเร่ร่อน ขอบเขตที่กว้างขวางเช่นนี้ทำให้กฎหมายดังกล่าวครอบคลุมไปถึงประเด็นว่าด้วยการเข้าถึงการจ้างงาน การโฆษณาตำแหน่งงานว่าง การได้รับค่าจ้างที่เท่ากันจากงานที่มีมูลค่าเท่าเทียมกัน การส่งเสริมโอกาส การทำข้อตกลงที่มีผลบังคับร่วมกัน การได้รับประสบการณ์ทำงานและการฝึกอบรมอาชีพ การเข้าถึงสินค้า เครื่องอำนวยความสะดวก หรือบริการใด ๆ ที่รัฐหรือเอกชนเป็นคนจัดทำให้

RIA ต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อกลุ่มเปราะบางและกลุ่มที่มักถูกละเลยตามที่ระบุไว้ข้างต้น โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญ อีกทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลซึ่งมีประเด็นเชื่อมโยงกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้กล่าวไว้แล้วในย่อหน้าก่อน ดังนั้น หน่วยงานที่จัดทำ RIA จึงต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบในทางที่อาจก่อให้เกิดความยากไร้ หรือก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดความยากไร้ของนโยบายหรือกฎระเบียบนั้น หากปรากฏว่าผลกระทบภายใต้หัวข้อพิจารณาเหล่านี้มีอยู่อย่างมีนัยยะสำคัญแล้ว หน่วยงานจำเป็นจะต้องเพิ่มระดับของการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนนี้ไว้ใน RIA ด้วย

ในส่วนขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความยากไร้นั้น ถูกกำหนดไว้ในคู่มือโดยมีรายละเอียดดังนี้⁸²

⁸⁰ Department of Social Protection, 'Social Inclusion Policy' (20 September 2019) <www.gov.ie/en/collection/f96bb9-social-inclusion-policy/#key-policy-information> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

⁸¹ Revised RIA Guidelines 2009 (n 66) 28-29.

⁸² ibid 95.

ขั้นตอนที่ 1 การคัดกรอง (Screening) ขั้นตอนนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อตัดสินใจว่า ในการจัดทำ RIA นั้นจำเป็นต้องมีการทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความยากไร้อย่างเต็มรูปแบบหรือไม่ โดยควรมีการสรุปความโดยย่อของเนื้อหาหรือที่มาของข้อเสนอไว้ในขั้นนี้

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านความยากไร้อย่างเต็มรูปแบบ

- การรับฟังความคิดเห็น
- การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและกลุ่มเป้าหมาย
- ระบุถึงข้อมูลและงานวิจัยที่สามารถนำมาใช้ได้
- ประเมินผลกระทบและพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ
- ตัดสินใจและจัดวางกระบวนการติดตามตรวจสอบ
- เผยแพร่ผลการศึกษา
- จัดส่งเอกสารสรุปโดยย่อให้กับ Department’s Social Inclusion Liaison Officer

4.2.4 ตัวอย่างการดำเนินการ: กรณีศึกษา Children and Family Relationships Act 2015⁸³

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้โดยเนื้อหาที่ปรากฏในคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ RIA ของประเทศไอร์แลนด์จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือและวิธีการที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎระเบียบไว้ในเชิงหลักการไม่ได้แตกต่างจากสหราชอาณาจักร แต่ในขั้นของนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อมูลที่ปรากฏต่อผู้วิจัยนั้น เนื้อหาใน RIA ของประเทศไอร์แลนด์กลับไม่ได้มีการวิเคราะห์เชิงลึกมากเท่ากับที่ปรากฏในตัวอย่างของสหราชอาณาจักรซึ่งพยายามใช้ข้อมูลและเครื่องมือหลายประการเพื่อให้การคิดมูลค่าของต้นทุน ผลประโยชน์และผลกระทบออกมาเป็นจำนวนเงินหรือเป็นมูลค่าเชิงคุณภาพให้มากที่สุด หรือหากเปรียบเทียบกับประเทศนิวซีแลนด์ที่จะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า ก็ยังมีค่าเฉลี่ยของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ดีจะมากกว่าของประเทศไอร์แลนด์อยู่ดี อีกทั้งรูปแบบของ RIA ที่เผยแพร่โดยหน่วยงานของรัฐนั้น แม้จะมีการลำดับหัวข้อเหมือนกัน แต่แบบฟอร์มที่ใช้รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อาจยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันมากนัก อย่างไรก็ตาม ลักษณะของข้อมูลที่พบเช่นนี้อาจเป็นเพราะข้อจำกัดในการวิจัยที่ทำให้ผู้วิจัยยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นการวิเคราะห์เชิงลึกก็เป็นได้

⁸³ Department of Justice, ‘The Regulatory Impact Analysis for the Children and Family Relationships Bill 2015’ <www.justice.ie/en/JELR/Pages/WP15000315> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

4.2.4.1 ความเป็นมาของเรื่อง

กฎหมาย Children and Family Relationships Act 2015 ถือเป็นหนึ่งในกฎหมายที่สร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายครอบครัว โดยการปฏิรูปกฎหมายครอบครัวให้มีความครอบคลุมกับข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับการมีครอบครัวในประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งรวมถึงประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูงด้วย เป้าหมายหลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ การปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อสะท้อนภาพความเป็นจริง และให้มีความเหมาะสมกับเด็กที่ใช้ชีวิตอยู่ในครอบครัวที่มีความหลากหลายด้วย โดยส่วนที่ 2 และ 3 ของกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้กระบวนการด้านเทคโนโลยีการเจริญพันธุ์โดยอาศัยผู้บริจาค (donor-assisted human reproduction (DAHR)) เนื้อความในส่วนนี้กล่าวถึงกรณีของเด็กที่เกิดโดยอาศัยกระบวนการดังกล่าว และบุคคลที่รับตั้งครรภ์และให้กำเนิดเด็กผู้นั้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ในปี 2015 แต่เริ่มมีผลบังคับในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2020 และข้อบังคับที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้เริ่มมีผลในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 2020⁸⁴ โดยในขั้นของการร่างกฎหมายนั้น Department of Justice and Equality เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำและนำเสนอร่างกฎหมายรวมทั้ง RIA ของร่างฉบับนี้

4.2.4.2 ทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์

ในรายงานได้กำหนดทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์ไว้เพียง 2 ประการ ได้แก่

- **การคงสถานะเดิม (ไม่มีการแก้ไขกฎหมาย)** ซึ่งทางเลือกนี้จะส่งผลกระทบต่อเด็กที่ใช้ชีวิตในครอบครัวซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากครอบครัวตามความเชื่อดั้งเดิม เช่น ครอบครัวที่คู่สามีภรรยาเป็นเพศเดียวกัน ซึ่งในเมื่อคู่ชีวิตดังกล่าวไม่มีความเกี่ยวพันทางสายเลือดกับตัวเด็กแล้ว ย่อมไม่อาจมีสถานะเป็นผู้ปกครองของเด็กตามกฎหมายได้ เป็นต้น
- **การแก้ไขกฎหมายให้มีบทบัญญัติตามที่ระบุไว้ใน Children And Family Relationships Bill 2015** ทางเลือกนี้จะเป็นการตอบสนองความต้องการของเด็กที่ใช้ชีวิตในครอบครัวที่แตกต่างออกไป และยังสามารถหลีกเลี่ยงและลดต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นได้อีกด้วย

⁸⁴ Department of Health, 'Children and Family Relationships Act 2015' (2 March 2020) <www.gov.ie/en/publication/e2bd0a-children-and-family-relationships-act-2015/> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

4.2.4.3 การวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ และผลกระทบ

ก) ต้นทุน

คาดการณ์ว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้เกิดต้นทุนกับบางครอบครัวที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการร้องขอต่อศาล ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับผู้ปกครอง รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบังคับตามคำสั่งศาล ซึ่งการยื่นคำร้องต่อ Circuit Court นั้นมีค่าใช้จ่ายประมาณ 130 ยูโร ส่วนการคัดสำเนาเอกสารมีค่าใช้จ่ายที่ 13 ยูโร และครอบครัวอาจมีต้นทุนในการดำเนินการทางกฎหมายหากเกิดข้อพิพาทในชั้นศาลขึ้น

มีการคาดการณ์ต้นทุนเพิ่มเติมในส่วนของงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย หากเข้าเงื่อนไขที่ครอบครัวนั้นจะได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จะทำให้มีคำร้องที่อาจยื่นต่อศาลได้เพิ่มขึ้นมา 2 ประเภท ได้แก่

- คำร้องขอเป็น step-parent ได้แก่คำร้องที่คู่ชีวิตแบบ Civil partner หรือที่อยู่กินกันโดยไม่มี ความผูกพันตามกฎหมายจะสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอเป็นผู้ปกครองเด็กได้
- บุคคลที่บิดามารดากำหนดไว้ สามารถยื่นคำร้องขอเป็นผู้ปกครองชั่วคราวได้

นอกจากนี้ ศาลยังอาจตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อสอบถามความคิดเห็นของเด็ก ในกรณีเช่นนี้ ครอบครัวที่เกี่ยวข้องต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

เนื่องจากทางเลือกประการนี้เป็นทางเลือกใหม่สำหรับครอบครัว ดังนั้น จึงไม่สามารถที่จะประเมินได้ว่า จะมีคำร้องขอเพื่อใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด

ต้นทุนประการอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้แก่ ต้นทุนที่ใช้เพื่อการจัดตั้งระบบทะเบียนแห่งชาติเกี่ยวกับผู้บริจาค และผู้รับบริจาคในกระบวนการที่ใช้เทคโนโลยีเจริญพันธุ์

ทั้งนี้ มีการดำเนินการเพื่อลดต้นทุนของรัฐและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- บุคคลที่ประสงค์จะได้รับสถานการณเป็น second parent ของเด็กที่เกิดจากไข่หรือสเปิร์ม ที่มีผู้บริจาคคนนั้น ไม่จำเป็นต้องไปศาลเพื่อให้มีคำสั่งอีกต่อไป แต่สามารถบันทึกรายการทางทะเบียนในใบรับรองการเกิดว่าเป็นบิดามารดาของเด็กได้โดยตรงกับ General Register Office โดยมีเงื่อนไขที่ต้องพิสูจน์บางประการ
- การตั้งผู้เชี่ยวชาญของศาลนั้น มีการกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถออกระเบียบเพื่อกำหนด ค่าธรรมเนียมของผู้เชี่ยวชาญได้ มาตรการนี้มีขึ้นโดยคาคหมายให้รัฐมนตรีกำหนด ค่าธรรมเนียมไว้ตามความเหมาะสม ไม่ให้มีการคิดค่าใช้จ่ายที่แพงเกินสมควร
- มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาลระบุไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ เกิดความชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายจะเป็นภาระของคู่ความที่น่าคดีขึ้นสู่ศาล บทบัญญัตินี้จะทำให้

รัฐไม่ต้องรับผิดชอบในต้นทุนส่วนนี้ เว้นแต่ในกรณีที่คู่ความเข้าเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐเท่านั้น

ข) ผลประโยชน์

ร่างกฎหมายฉบับนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสถาบันครอบครัวและต่อตัวเด็กโดยตรง ผลประโยชน์ต่อเด็กนั้น ได้แก่

- ได้รับความชัดเจนทางกฎหมายว่าใครมีสถานะเป็นบิดามารดาของตน
 - เด็กที่เกิดจากไข่หรือสเปิร์มที่บริจาคสามารถมีสิทธิได้รับมรดกจากบิดามารดาที่อาจไม่ได้มีความเกี่ยวพันทางสายเลือดกับตน หากบุคคลนั้นได้รับการยอมรับในฐานะบิดามารดาตามกฎหมายแล้ว
 - การตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับชีวิตของเด็กนั้นจะไม่ถูกทำให้ล่าช้าไปแม้ในกรณีที่บิดามารดาเจ็บป่วยอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำหน้าที่รับผิดชอบในฐานะผู้ปกครองได้
 - บิดามารดาตามกฎหมายนี้อาจเรียกเอาสิทธิในการดูแลบุตรนั้นแต่เพียงผู้เดียวจากคู่ Civil Partner ของตนได้ หากเด็กมีความเป็นอยู่ที่ต้องพึ่งพาตนมากกว่า ส่วนในกรณีของคู่ชีวิตที่อยู่กินกันโดยไม่มีคามผูกพันตามกฎหมายนั้น อาจขอให้ศาลตั้งให้เป็นผู้ปกครองเพียงผู้เดียวได้ มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า มาตรฐานความเป็นอยู่ของเด็กจะไม่ถูกกระทบอย่างร้ายแรงหากผู้มีฐานะเป็นบิดามารดานั้นต้องยุติความสัมพันธ์กับคู่ชีวิตของตน
- ผลประโยชน์ต่อครอบครัว ได้แก่
- คู่ชีวิตจำนวนมากจะได้รับการยอมรับในฐานะบิดามารดาของเด็กร่วมกัน ไม่ว่าจะด้วยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรือด้วยการมีบุตรจากไข่หรือสเปิร์มที่ได้รับการบริจาค
 - บิดาที่ไม่ได้สมรสกับมารดาของเด็กนั้น จะได้มีสถานะเป็นผู้ปกครองของเด็กได้โดยอัตโนมัติและสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่มีความสำคัญกับการใช้ชีวิตของเด็กซึ่งเป็นบุตรของตนได้
 - บิดามารดาที่ถูกกีดกันไม่ให้พบกับบุตร สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีมาตรการบังคับให้อีกฝ่ายปฏิบัติตามคำสั่งที่อนุญาตให้พบกับเด็กอย่างถูกต้อง
 - ปู่ย่าตายายและญาติย่อมมีความพร้อมที่จะรักษาความสัมพันธ์กับเด็กมากขึ้น เนื่องจากสามารถระบุถึงความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างกันได้อย่างชัดเจน

ค) ผลกระทบ

คาดหมายว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวกกับกลุ่มที่ถูกกลืนในสังคมและกลุ่มเปราะบาง เช่น ทำให้เกิดสิทธิในการรับรองให้บุคคลเรียกร้องเกี่ยวกับความปกครองเหนือตัวเด็กได้ หากปรากฏว่า

บุคคลนั้นได้ทำหน้าที่รับผิดชอบอย่างบิดามารดาต่อเด็กคนนั้นมาเป็นเวลากว่า 12 เดือน โดยที่เด็กไม่มีบิดามารดา หรือผู้ปกครองอื่นที่ประสงค์จะถือสิทธิและความรับผิดชอบในฐานะผู้ปกครองของเด็ก บทบัญญัติเช่นนี้จะทำให้ปู่ย่าตายายสามารถมีสิทธิตามกฎหมายต่อบุตรหลานของตนได้ในกรณีที่บิดามารดาทั้งเด็กไว้ในความดูแลของปู่ย่าตายาย และไม่สามารถมาทำหน้าที่ดูแลบุตรของตนได้

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่อนุญาตให้บิดามารดาแต่งตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่ผู้ปกครองชั่วคราวเพื่อรับผิดชอบต่อดูแลเด็กในระหว่างที่บิดามารดาเจ็บป่วยอย่างร้ายแรง มาตรการนี้ทำให้บิดามารดามั่นใจได้ว่า การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับบุตรของตนนั้นจะยังมีได้แม้ในสถานการณ์ที่บิดามารดาไม่อาจทำหน้าที่ได้ โดยในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งการแต่งตั้งผู้ปกครองชั่วคราวนั้นต่อ Tusla ซึ่งเป็นหน่วยงานคุ้มครองเด็กและครอบครัวด้วย

ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดภาระในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และไม่มีผลกระทบต่อ (1) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (2) ระบบเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงต่อผู้บริโภคและการแข่งขัน (3) สิ่งแวดล้อม และ (4) ความสัมพันธ์กับสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์เหนือ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ย่อมทำให้ประเทศไอร์แลนด์ได้รับความชื่นชมจากสังคมระหว่างประเทศในฐานะที่ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดหลักของกฎหมายครอบครัวให้มีความทันสมัย สามารถตอบสนองความหลากหลายในเชิงรูปแบบของครอบครัวสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดี

4.3 เนเธอร์แลนด์

4.3.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA

แนวคิดการวิเคราะห์ผลกระทบล่วงหน้าก่อนการออกกฎหมายในเนเธอร์แลนด์มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยอาจสืบย้อนไปได้ถึงช่วงปี 1987 และมีการปฏิรูปหลักการเรื่องนี้ใหม่ในช่วงปี 1991-1992 เพื่อกระตุ้นระบบตลาด เพื่อลดระเบียบและกฎหมาย (deregulation)⁸⁵ และให้การทำ RIA มีคุณภาพมากขึ้นโดยมีการตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลการทำ RIA ต่อมาในปี 2002 รัฐบาลได้กำหนดให้การทำ RIA เป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ โดยมีการจำแนกรูปแบบการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็นหลายลักษณะ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจจากกฎหมาย (Business Impact Assessment) การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากกฎหมาย (Environmental Impact Assessment) และการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์

⁸⁵ The Evaluation Partnership (TEP) and Centre for European Policy Studies (CEPS), 'Study on Social Impact Assessment as a Tool for Mainstreaming Social Inclusion and Social Protection Concerns in Public Policy in EU Member States– Annex to the Final Report' (June 2010) 139.

(Cost-Benefit Analysis) เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังไม่มีข้อกำหนดมาตรฐาน วิธีการและหลักการดำเนินการอย่างชัดเจนโดยเน้นการทำเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหลัก⁸⁶ นอกจากนี้ในปี 2553 ได้มีรายงานการศึกษาของ OECD ที่ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของระบบการทำ RIA ในขณะนั้น เช่น รายงาน RIA ส่งมายังผู้มีอำนาจตัดสินใจช้าเกินไป รวมทั้งกระบวนการปรึกษาหารือยังไม่มีที่เหมาะสมเพียงพอ ขาดความโปร่งใส รวมทั้งยังขาดการระบุวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ชัดเจน เป็นต้น⁸⁷

ในปี 2011 รัฐบาลเนเธอร์แลนด์จึงตัดสินใจยกระดับการวิเคราะห์ผลกระทบใหม่ให้มีความเป็นระบบภายใต้ชื่อระบบการวิเคราะห์ใหม่นี้ว่า “กรอบการประเมินเชิงบูรณาการ” หรือ *Integraal Afwegingskader* (IAK) (Integral Assessment Framework) โดยภายใต้ระบบใหม่ได้มีการปฏิรูปกลไกการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกันให้เป็นระบบและมีการจัดทำระบบและขั้นตอนการทำ RIA ภายใต้ระบบ IAK ที่ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ⁸⁸ โดยจุดที่น่าสนใจของระบบ IAK ที่มีการปรับปรุงนี้คือการรวบรวมเอาบรรดาประเด็นที่จะต้องพิจารณา (quality requirements) เพื่อทำ RIA ซึ่งแต่เดิมมีมากถึง 110 ข้อพิจารณา มาจัดกลุ่มและประมวลรวมเป็นระบบให้เหลือ 18 ข้อพิจารณา (ปัจจุบันได้เพิ่มเป็น 22 ข้อพิจารณา ดังที่ได้กล่าวต่อไป) ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่พิจารณาเมื่อจะต้องมีการนำเสนอข้อกฎหมายหรือนโยบายใหม่⁸⁹ นอกจากนี้ในปี 2560 ได้มีการตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดูแล สนับสนุนและพิจารณารายงาน RIA ได้แก่คณะกรรมการให้คำแนะนำด้านภาระจากการปฏิบัติตามกฎหมาย (Advisory Board on Regulatory Burden (*Adviescollege toetsing regeldruk* - ATR)) โดยองค์กรนี้มีหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการออกแบบและวางแผนลดภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมาย ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะผ่านระบบ internet เป็นต้น⁹⁰

ปัจจุบันเนเธอร์แลนด์ได้วางหลักเกณฑ์พื้นฐานของการทำ RIA ในกฎหมายลำดับรอง (decree) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยฉบับปัจจุบัน ได้แก่ Decree of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of December 22, 2017, No. 3215945, (แก้ไข Regulatory Directions เพิ่มเติมครั้งที่ 10)⁹¹ ซึ่งกฎหมายลำดับรองฉบับนี้วางหลักการรองรับบทบัญญัติมาตรา 1 ของ Decree of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 18 November 1992 establishing the Regulatory Indications (Government Gazette

⁸⁶ OECD, “Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands” (OECD 2020) 21.

⁸⁷ OECD, *Better Regulation in Europe: Netherlands* (OECD 2010) 15-17.

⁸⁸ Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands (n 86) 6-7.

⁸⁹ *ibid* 24.

⁹⁰ *ibid* 24.

⁹¹ เข้าถึงได้จาก <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-69426.html>

1992, 230)⁹² โดยในระหว่างที่มีการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้เนเธอร์แลนด์กำลังจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง RIA ฉบับใหม่อยู่

หากพิจารณา RIA Decree 2017 จะพบว่ากฎหมายลำดับรองฉบับนี้วางหลักการเรื่องแนวทางในการวางมาตรการควบคุม (regulation) ไว้หลายเรื่องอย่างละเอียด โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำ RIA นั้น หากพิจารณาในข้อ 2.1 ของ RIA Decree 2017 จะพบหลักการทั่วไปในการกำหนดมาตรการควบคุม (regulation) โดยมีหลักสำคัญว่าการตัดสินใจจะกำหนดมาตรการควบคุมนั้นจะทำได้เมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการควบคุม (กฎ) โดยเหตุจำเป็นนั้นอาจพิจารณาจากการที่เครื่องมือที่จะใช้นั้นมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินการในขณะเดียวกันก็เป็นมาตรการที่ได้สัดส่วนในการนำไปแก้ปัญหา กล่าวคือ จะต้องมีความแน่นอนว่ามาตรการที่จะใช้จะต้องแก้ไขหรือลดปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขได้ โดยให้พิจารณาจากต้นทุนหรือภาระที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการนั้นด้วยเป็นสำคัญ ซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่สามารถทำให้เกิดหลักฐานเชิงประจักษ์ในเรื่องนี้ได้คือการใช้ RIA (หรือ IAK) โดยรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางและขั้นตอนการทำ RIA ภาพรวมและการวิเคราะห์ผลกระทบจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อ ๆ ไปอีกครั้ง

4.3.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม

หากพิจารณาขั้นตอนที่มีการจัดระบบใหม่ภายใต้ระบบ IAK ซึ่งมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการเมื่อต้องทำ RIA อาจจัดแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ขั้นตอนการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมและสาระสำคัญของ RIA โดยในส่วนของขั้นตอนการประเมินในภาพรวมสำหรับการทำ RIA นั้น อาจสรุปตามลำดับการดำเนินการได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้⁹³

ระยะที่ 1 การเริ่มพัฒนาข้อเสนอทางกฎหมาย (initiation of new regulations)

ในขั้นตอนนี้ซึ่งเป็นการจัดเตรียมการของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอกฎหมาย (legal proposal) (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ร่างกฎหมาย”) โดยจะมีการติดต่อประสานงานไปยังฝ่ายประสานงานด้านการทำ RIA (IAK coordinator) เพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินการและวางแผนในการจัดทำ RIA และหากการพิจารณาในเบื้องต้นพบว่าร่างกฎหมายนั้นจะกระทบต่อธุรกิจ เช่น ส่งผลกระทบต่อ SMEs (ก่อให้เกิดหน้าที่บางอย่างต่อผู้ประกอบการ SMEs) ก็จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ SMEs (SME test) ด้วย โดยการปรึกษาร่วมกับผู้ประกอบการถึงความเป็นไปได้และความ

⁹² ต่อไปนี้จะเรียกว่า RIA Decree 2017

⁹³ Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands (n 86) 31-32.

เหมาะสมของข้อเสนอ โดยในระยะนี้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบอาจร้องขอให้คณะกรรมการ ATR ช่วย
คำแนะนำในการวางโครงสร้างการวิเคราะห์หรือช่วยทำการวิเคราะห์ผลกระทบก็ได้

ระยะที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบ

ในขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวข้องและตอบคำถาม 7
ข้อซึ่งเป็นสาระสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบ⁹⁴ โดยในขั้นตอนนี้อาจจัดทำไปพร้อมกับการทำบันทึกหลักการ
และคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) และการอธิบายหน้าที่หรือภาระที่จะเกิดขึ้น
ต่อฝ่ายต่าง ๆ จากข้อเสนอทางกฎหมาย⁹⁵ นอกจากนี้จะต้องมีการประเมินด้วยว่าร่างกฎหมายที่จัดทำ RIA นั้นอยู่
ในบังคับที่จะต้องพิจารณาเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality requirements) ซึ่งปัจจุบันมี
ทั้งหมด 22 ข้อ ในข้อใดบ้าง⁹⁶ เช่น เงื่อนไขด้านผลกระทบต่อประชาชนเมือง (impact on citizens) ด้านการ
วิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจ ผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา ผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ เป็นต้น

ระยะที่ 3 การปรึกษาหารือและทบทวน RIA (consultation and review stage)

ในขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนที่มีคณะกรรมการ ATR เข้ามาเกี่ยวข้องในการทบทวนร่างกฎหมายและ
คำนวณภาระการปฏิบัติตามกฎหมาย หลังจากนั้นหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เผยแพร่ร่างกฎหมาย คำอธิบาย
หรือสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายรวมทั้งเอกสารสรุปการวิเคราะห์ผลกระทบเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบทาง
website กลางของรัฐบาล⁹⁷ โดยหากผลจากการปรึกษาหารือเป็นไปในทางที่ว่าร่างกฎหมายจะส่งผลกระทบต่อ
มีนัยสำคัญก็ให้คณะกรรมการ ATR ทบทวนร่างกฎหมายอีกครั้ง (ประเด็นนี้คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณา)
จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างสมบูรณ์

ระยะที่ 4 การนำเสนอการวิเคราะห์พร้อมร่างกฎหมาย

หลังจากที่มีการทำ RIA อย่างสมบูรณ์แล้ว ก็จะมีการนำเสนอการวิเคราะห์ดังกล่าวในรูปของเอกสาร
สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบที่เป็นการตอบคำถาม 7 ข้อ (IAK questions) ร่างกฎหมายและบันทึกหลักการและ

⁹⁴ รายละเอียดดูการวิเคราะห์ผลกระทบโดยเริ่มจากการพิจารณาคำถาม 7 ข้อในหัวข้อ 4.3.3.1 แนวทางการวิเคราะห์
ผลกระทบ ที่จะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

⁹⁵ รายละเอียด RIA Decree 2017 ข้อ 2.10 ซึ่งวางหลักเรื่องภาระที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและการทำงานของรัฐบาล
เอาไว้ว่า การตัดสินใจเรื่องรูปแบบและเนื้อหาของกฎที่จะใช้ควบคุมจะต้องคำนึงถึงการลดภาระต่อประชาชน ภาคธุรกิจ สถาบัน
และรัฐบาล

⁹⁶ รายละเอียดดูการวิเคราะห์ผลกระทบในหัวข้อ 4.3.3.2 เงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality
requirements)

⁹⁷ Website กลางที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลร่างกฎหมายพร้อมสรุปการวิเคราะห์ผลกระทบ (คำถาม 7 ข้อ) ได้แก่
'Internetconsultatie' <www.internetconsultatie.nl> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

คำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) ไปยัง 3 หน่วยงาน ได้แก่ *Voorportalen* (High Committee of Senior Officials) และ Sub-Councils of Ministers และจากนั้นส่งไปยังสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) ตามลำดับ เพื่อพิจารณา โดยหาก Council of Ministers เห็นชอบกับร่างกฎหมายและรายงานก็จะต้องส่งไปยังสภาแห่งรัฐ (Council of State) เพื่อตรวจสอบและทบทวนอีกครั้งและหาก Council of State เห็นชอบก็จะส่งเอกสารเหล่านั้นไปยังรัฐสภาเพื่อเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมาย

ในส่วนขององค์ประกอบในเชิงเนื้อหาของรายงาน RIA นั้น ในทางปฏิบัติของหลายหน่วยงานที่จัดทำร่าง มักนำผลการวิเคราะห์ผลกระทบไปเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวทางที่ดำเนินการในไอร์แลนด์อันได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อน ดังนั้น จึงควรนำเสนอองค์ประกอบโดยรวมและสาระสำคัญของบันทึกดังกล่าวพอสังเขป ซึ่ง RIA Decree 2017 ได้วางหลักการเอาไว้ว่า⁹⁸ บันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมายเป็นส่วนที่อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งควรประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของร่างกฎหมาย
2. ความจำเป็นของรัฐในการกำหนดมาตรการแทรกแซง
3. ประเด็นด้านการนำมาตรการนั้นไปดำเนินการหรือบังคับการในทางปฏิบัติ เช่น ทางเลือกในการกำหนดมาตรการบังคับแต่ละประเภท (แพ่ง อาญา ปกครอง) หรือการวิเคราะห์ว่าการใช้มาตรการที่เสนอจะทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นหรือไม่
4. ผลต่อมาตรการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้รัฐบาลส่วนกลางเกี่ยวกับการจัดการข้อมูลส่วนบุคคล
5. ภาระต่อประชาชน ธุรกิจ หน่วยงาน ภาครัฐและภาระที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองโดยอาศัยกลไกกฎหมาย
6. ความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายที่อยู่ในสถานะที่สูงกว่า
7. การเปลี่ยนผ่านการดำเนินการช่วงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย
8. การวิเคราะห์มาตรการของร่างกฎหมาย
9. ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ รายละเอียดบางส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมายจะนำไปสรุปให้เห็นแง่มุมด้านผลกระทบในหัวข้อ 4.3.4 ด้านล่างอีกครั้ง

⁹⁸ RIA Decree 2017, ข้อ 4.43.

4.3.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ

ในส่วนของตัวอย่างแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบจะนำเสนอประเด็นหลัก 3 ประเด็น อันได้แก่ แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ เงื่อนไขเชิงคุณภาพที่จะต้องพิจารณาและเครื่องมือที่จะต้องใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้เป็นองค์ประกอบและขั้นตอนสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำ RIA ระยะที่ 2 ที่ได้กล่าวไปแล้ว

4.3.3.1 แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ

การกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบของเนเธอร์แลนด์มีลักษณะทำนองเดียวกับแนวทางที่ European Commission และ OECD ใช้ โดยมีการกำหนดคำถามที่จะต้องวิเคราะห์ขึ้นมา 7 ข้อ เรียกว่า IAK questions โดยกำหนดให้หน่วยงานผู้จัดทำ RIA มีหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบโดยตอบคำถามเหล่านี้เพื่อนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการเสนอร่างกฎหมายและคำอธิบายประกอบ โดยเสนอไปยัง Council of Ministers⁹⁹ โดยมีคำถามที่จะต้องวิเคราะห์ดังนี้

1. เหตุใดจึงต้องมีการเสนอร่างกฎหมาย
2. บุคคลใดที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนี้บ้าง
3. ปัญหาใดบ้างที่ทำให้ต้องมีการเสนอกฎหมายนี้
4. การนำเสนอข้อเสนอกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด
5. เหตุใดรัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในการเข้ามากำหนดมาตรการแทรกแซงในเรื่องนี้
6. เครื่องมือใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการจัดการกับปัญหา
7. การใช้ร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชน บริษัท รัฐ และสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง

จากคำถามทั้ง 7 ข้อ ดังกล่าว จะเห็นว่าคำถาม 3 ข้อแรกเน้นไปที่การวิเคราะห์ปัญหาที่รัฐบาลต้องการแก้ไข (problem analysis) จากนั้นคำถามข้อที่ 4 และ 5 จะเป็นคำถามที่เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ในเชิงนโยบายและความชอบธรรมของรัฐในการเข้ามากำหนดมาตรการ คำถามข้อที่ 6 เป็นส่วนที่เกี่ยวกับทางเลือกเครื่องมือที่เหมาะสม เช่น จะเลือกใช้มาตรการเชิงควบคุมหรือไม่ และข้อที่ 7 จะเป็นส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งจะเป็นคำถามหลักที่จะพิจารณาในการศึกษานี้

⁹⁹ Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands (n 86) 29-30.

การพิจารณาว่าร่างกฎหมายจะก่อให้เกิดผลกระทบใดบ้างนั้น มีการจัดแบ่งตัวอย่างของผลกระทบที่จะต้องมีการวิเคราะห์ออกเป็น 8 กลุ่ม โดยจะต้องพิจารณาควคู่กับเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่จะต้องพิจารณา (จะได้กล่าวแยกต่างหากในหัวข้อถัดไป) โดยตัวอย่างผลกระทบและแนวทางการพิจารณาอาจจำแนกได้ดังนี้¹⁰⁰

1. ผลกระทบต่อประชาชน

การพิจารณาผลกระทบในด้านนี้มีความเชื่อมโยงกับปัจจัยที่ต้องพิจารณาหลายข้อด้วยกัน ซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อความสามารถและโอกาสในการทำกิจกรรมต่าง ๆ (ability to do) ผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ (effects on gender equality) แรงกดดันที่เกิดจากการบังคับใช้กฎ (regulatory pressure)¹⁰¹

2. ผลกระทบต่อธุรกิจ

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจถือเป็นด้านที่มีความสำคัญและถูกกำหนดให้เป็นด้านที่จะต้องมีการประเมินโดยเรียกว่าการประเมิน Business Effects Test (BET) โดยการประเมินผลต่อธุรกิจมีองค์ประกอบย่อยอีกหลายข้อที่จะต้องดำเนินการ อันรวมไปถึง SME test การวิเคราะห์ผลกระทบต่อด้านนวัตกรรม (effects on innovation) ผลกระทบต่อตลาด (market effects) รวมทั้งผลกระทบที่สร้างความกดดันต่อองค์กรธุรกิจจากการออกกฎควบคุม (regulatory pressure for companies) ซึ่งการประเมินผลแต่ละด้านมีการกำหนดคำแนะนำในการพิจารณาแยกย่อยไปอีกชั้นหนึ่ง¹⁰²

3. ผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

ตัวอย่างของการบริหารจัดการภาครัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายอาจได้แก่¹⁰³

- หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

¹⁰⁰ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘7 What are the consequences?’ <www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰¹ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘7.1 Consequences for citizens’ <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/71-gevolgen-voor>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰² Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘7.2 Consequences for companies’ <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/72-gevolgen-voor>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰³ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘7.3 Consequences for the government’ <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/73-gevolgen-voor-de>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

- กองทุนดำเนินงานตามกฎหมายต่าง ๆ
- หน่วยงานวิชาชีพภาครัฐ
- หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

4. ผลกระทบต่อเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

การมีกฎหมายฉบับใหม่อาจส่งผลกระทบต่อด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งผลกระทบต่อประชาชนและภาคเอกชนรวมทั้งสถาบันต่าง ๆ ตัวอย่างของกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อด้าน ICT ก็เช่น กรณีที่มีการออกกฎหมายเรื่องลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวอยู่ส่วนตัวและความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล เป็นต้น¹⁰⁴

5. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการตามกฎหมายในบางเรื่องอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ หรืออาจเป็นประเด็นทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะอื่น ๆ เช่น ผลต่อการใช้พลังงาน และผลกระทบที่จะต้องมีการปล่อยของเสียสู่ดิน อากาศและน้ำ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาว่าการออกกฎหมายฉบับหนึ่งจะส่งผลกระทบทั้งโดยตั้งใจให้เกิดและไม่ตั้งใจให้เกิดใดบ้าง¹⁰⁵

6. ผลกระทบต่อกิจกรรมบริเวณเส้นแบ่งเขตแดน

ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อเนเธอร์แลนด์เนื่องจากเป็นประเทศเล็กและมีเขตแดนติดกับบางประเทศในลักษณะที่ประชาชนสามารถเดินข้ามเขตแดนอย่างง่ายดาย (ซึ่งอาจเป็นเพียงการเดินข้ามถนนหรือแนวพื้นปูนถนนที่มีการทำเครื่องหมายเขตแดน) ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าการออกกฎหมายหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในดินแดนเนเธอร์แลนด์ (ที่อยู่ติดกับเยอรมนีและเบลเยียม เป็นต้น) อาจทำให้เกิดภาระเกินกว่าปกติได้ หรือบางครั้งการออกกฎหมายเรื่องหนึ่งอาจไม่สามารถที่จะบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หากทั้งเบลเยียมและเนเธอร์แลนด์อนุญาตให้มีการจำหน่ายและเล่นพลุได้ และต่อมาเนเธอร์แลนด์มีนโยบายที่จะออกกฎหมายห้ามจำหน่ายพลุ กรณีนี้อาจเป็นไปได้ว่านโยบายนี้อาจจะบังคับใช้ยากโดยเฉพาะบริเวณชุมชนที่อยู่บนเขตแดนทั้งสองประเทศหรืออยู่ติดพรมแดนเพราะประชาชนยังคงสามารถเดินข้ามไปที่เบลเยียมเพื่อซื้อพลุได้เช่นเดิม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงควรพิจารณาด้วยว่าการออกกฎหมายเรื่องหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนบริเวณพรมแดน

¹⁰⁴ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘7.4 Implications for ICT’
<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-gevolgen-voor-de-ict>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰⁵ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘7.5 Consequences for the environment’
<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-wat-zijn-de>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

หรือไม่อย่างไร (border effects) และหากจำเป็นต้องตรากฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้จะมีแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างไร¹⁰⁶

7. ผลต่อประเทศกำลังพัฒนา

ผลกระทบประการนี้เป็นเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาเพราะรัฐบาลเนเธอร์แลนด์มีนโยบายที่จะไม่ให้การออกกฎหมายหรือใช้นโยบายใดส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะเมื่อไม่ได้มีการกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือ โดยการพิจารณาผลกระทบกรณีนี้จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี โดยดำเนินการในทำนองเดียวกับแนวทางของ EU ซึ่งการกำหนดให้ต้องประเมินผลกระทบด้านนี้มิได้หมายความว่าหากมีการวิเคราะห์ผลกระทบแล้วพบว่ากฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาแล้วจะห้ามมิให้มีการออกกฎหมายเรื่องนั้นทันที หากแต่มีผลเพียงว่าให้ต้องมีการพิจารณาผลกระทบด้านนี้เสมอ¹⁰⁷

8. ผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ

ข้อพิจารณาประการนี้กำหนดขึ้นมาเพื่อให้ความเท่าเทียมเกิดขึ้นจริงโดยยอมรับว่าประชาชนมีความเท่าเทียมกัน ทั้งในด้าน การได้รับสิทธิ การมีหน้าที่และการได้รับโอกาส โดยไม่พิจารณาว่าบุคคลนั้น ๆ จะเป็นบุคคลเพศใด¹⁰⁸ โดยเงื่อนไขเรื่องนี้เป็นหนึ่งใน 22 เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาเสมอ เช่นกัน โดยมุ่งที่จะให้มีการวางแผนและคำนึงถึงลักษณะและระดับของผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ

ในทางปฏิบัติในปัจจุบันนั้น การตอบคำถาม 7 ข้อ หรือ IAK questions ข้างต้นถือเป็นการสรุปผลการทำ RIA ที่สำคัญเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำเสนอกฎหมาย โดยเมื่อหน่วยงานเสนอร่างกฎหมายแล้วก็จะมีการแนบเอกสารที่เป็นการตอบคำถาม 7 ข้อนี้แนบไปพร้อมกันกับบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) ด้วย¹⁰⁹

¹⁰⁶ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.6 Border Effects'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰⁷ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, 'Effects on developing countries'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-ontwikkelingslanden>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰⁸ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, 'Effects on Gender Equality'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-gendergelijkheid>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁰⁹ รายละเอียดความสำคัญของการตอบคำถาม 7 ข้อนี้ ดูเพิ่มเติมจาก Advisory Board on Regulatory Burden (ATR), 'Report in response to the ATR study regarding the use of the IAK and the IAK document for proposed laws and regulations' (ATR 2020) 8-9.

4.3.3.2 เงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality requirements)

ได้กล่าวไปแล้วว่าลักษณะสำคัญของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางของเนเธอร์แลนด์นั้น เรียกร้องให้จะต้องมีการพิจารณาเงื่อนไขหรือปัจจัยบางข้อเสมอในขั้นตอนการวิเคราะห์ โดยอาจเรียกเงื่อนไขหรือปัจจัยดังกล่าวนี้ว่า “เงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality requirements)” ซึ่งจะต้องมีการคำนึงถึงในขั้นตอนวิเคราะห์คำถาม 7 ข้อ (IAK questions) ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อน โดยเงื่อนไขที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้อาจเป็นประเด็นทางนโยบายที่มีควรรสำคัญที่ต้องคำนึงถึง หรืออาจเป็นประเด็นด้านผลกระทบที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายหรือนโยบายก็ได้ เงื่อนไขดังกล่าวจึงอาจเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบในช่วงต้นของการตั้งคำถามในส่วนที่เป็นเหตุผลที่มาของการเสนอกฎหมาย (คำถามข้อที่ 1- 3) หรืออาจเกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ต้องพิจารณาเรื่องความชอบธรรมในการเข้ามากำหนดมาตรการแทรกแซง (คำถามข้อที่ 5) โดยหลักการสำคัญคือบรรดาข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายที่จะพิจารณาในขั้นตอนออกกฎหมายหรือนโยบาย อาจจะต้องผ่านการพิจารณาเงื่อนไขบางข้อหรือทุกข้อแล้ว ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับการทำ RIA ภายใต้แนวทางของ EU ที่จะต้องพิจารณาหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis) เสมอ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนนั่นเอง

โดยแรกเริ่มนั้นมีการกำหนดเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา 18 ข้อ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเป็น 22 ข้อ โดยแต่ละข้ออาจจะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำถาม 7 ข้อ ในทุกข้อหรือบางข้อก็ได้ โดยสรุปเงื่อนไขดังกล่าวในตารางต่อไปนี้¹¹⁰

ลำดับ	เงื่อนไข	ข้อของคำถามที่ต้องพิจารณา
1)	แนวทางด้านการให้หน่วยงานรัฐดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์	4 5 6 7
2)	กรอบข้อตกลงในการมอบอำนาจทางปกครอง	6
3)	แนวทางในการตรากฎหมาย	พิจารณาทั้ง 7 ข้อ
4)	กรอบดำเนินการด้านการให้การสนับสนุนทางการเงิน (granting) โดยภาครัฐ	6
5)	การวิเคราะห์เครื่องมือ Social Cost-Benefit Analysis ในภาครัฐกิจ (SME)	5 6 7

¹¹⁰ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘Mandatory quality requirements’ <www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ลำดับ	เงื่อนไข	ข้อของคำถามที่ต้องพิจารณา
6)	ผลกระทบต่อภาคธุรกิจ (รวมถึงผลกระทบจากภาระการปฏิบัติตามกฎหมาย)	2 4 5 6 7
7)	กรอบและทิศทางในการดำเนินนโยบายร่วมของรัฐบาลในแต่ละระดับ	2 6 7
8)	กรอบการตัดสินใจของรัฐเกี่ยวกับการแปรสภาพองค์กรไปเป็นองค์กรเอกชน	5 6
9)	ความสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ	6
10)	ความสามารถในการกำหนดเจตจำนงและการลงมือทำ (ของประชาชน)	2 3 4 6 7
11)	ผลต่อความเท่าเทียมทางเพศ	7
12)	ผลต่อประเทศกำลังพัฒนา	4 7
13)	ผลกระทบต่อการใช้ชีวิตบริเวณพรมแดน	2 7
14)	ระดับของการยอมรับความเห็นที่แตกต่าง	6
15)	มาตรฐานปฏิบัติเกี่ยวกับการวัด อธิบายและป้องกันไม่ให้เกิดภาระจากการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคธุรกิจและประชาชน	2 5 6 7
16)	แนวทางการร่างกฎหมายตามรายงาน “Worth a try” - Final Report of the Interdepartmental Legislative Council on Experimental Provisions	6
17)	หลักเกี่ยวกับทางเลือกในการกำหนดมาตรการบังคับที่เหมาะสม	6
18)	กรอบแนวทางการประเมินการกำหนดให้ต้นทุนบังคับการไปยังผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย	6
19)	การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม	7
20)	ผลกระทบต่อ SMEs	2 6 7
21)	การวิเคราะห์ผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัว	6
22)	ความเป็นไปได้และความสามารถนำกฎหมายไปใช้บังคับได้จริง	2 6 7

เงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณาดังกล่าวนั้นเป็นเงื่อนไขเชิงบังคับให้หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาเสมอเมื่อร่างกฎหมายมีประเด็นเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ โดยพิจารณาในขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าเงื่อนไขทั้ง 22 ข้อดังกล่าวนั้น ข้อใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน นอกจากนี้ไม่มีการบังคับว่าผู้ที่จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องนำเสนอการวิเคราะห์เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องทุกข้อในรายงาน RIA¹¹¹

4.3.3.3 การชั่งน้ำหนักของผลกระทบ¹¹²

การชั่งน้ำหนักผลกระทบที่มีการระบุและวิเคราะห์ตามตัวอย่างที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านั้นอาจทำได้ โดยการประเมินว่าผลกระทบเหล่านั้นส่งผลต่อร่างกฎหมายอย่างไร และทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ โดยอาจพิจารณาผ่านการตั้งคำถามเหล่านี้ เช่น

- ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากข้อเสนอทางกฎหมายเป็นอย่างไรเมื่อเทียบกับผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาที่อาจเกิดขึ้น
- จะทำอย่างไรที่จะสามารถช่วยลดหรือป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาขึ้น
- มีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายอื่นเป็นทางเลือกหรือไม่
- มีการพิจารณาหรือไม่ว่าการดำเนินการตามข้อเสนอทางกฎหมายบางเรื่องอาจต้องใช้เวลาในการเตรียมการ

4.3.3.4 เครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบ

การวิเคราะห์ผลกระทบ 7 ขั้นตอน ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.3.3.1 นั้นจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบที่เหมาะสม ซึ่งตามแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมของเนเธอร์แลนด์นั้นได้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์แบบ social cost and benefit analysis (Social CBA) เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ เพราะสามารถนำไปปรับปรับใช้กับการวิเคราะห์นโยบายเกือบทุกด้าน โดย Social CBA ของเนเธอร์แลนด์มีลักษณะและแนวทางดำเนินการในลักษณะทำนองเดียวกับ Social CBA ของสหราชอาณาจักรที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยเนเธอร์แลนด์เห็นว่าเครื่องมือวิเคราะห์นี้มีความสำคัญในการวางระบบการวิเคราะห์ผลกระทบของร่าง

¹¹¹ Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands (n 86) 32-33.

¹¹² Knowledge Center Legislation and Legal Affairs (n 100)

กฎหมาย โดยจะต้องมีการระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและนำเสนอในรูปของค่าเงินมากเท่าที่จะทำได้¹¹³ เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบและเลือกทางเลือกที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดแนวทางการทำการวิเคราะห์ Social CBA ด้วย แต่ในที่นี้จะไม่นำมากล่าวถึงในรายละเอียด¹¹⁴ โดยในกรณีที่บรรดามาตรการทางเลือกทั้งหมดที่จะทำการเปรียบเทียบและวิเคราะห์นั้นสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ ในกรณีเช่นนี้ ก็อาจใช้เครื่องมือวิเคราะห์อื่น เช่น การวิเคราะห์แบบ cost-effectiveness analysis (CEA) แทนก็ได้เช่นกัน¹¹⁵ อย่างไรก็ตามก็ไม่มีกำหนดแนวทางอย่างชัดเจนในการใช้เทคนิคนี้วิเคราะห์ผลกระทบ

4.3.4 ตัวอย่างการดำเนินการ

ตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการทำ RIA ในหัวข้อนี้จะเป็นการสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ของรัฐบาลซึ่งเผยแพร่ในเว็บไซต์ www.internetconsultatie.nl ซึ่งโดยหลักแล้วส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลการวิเคราะห์ผลกระทบจะปรากฏในสรุปสาระสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับที่มีการเผยแพร่ในเว็บ (รายละเอียดหน้าเว็บปรากฏตามตัวอย่างภาพด้านล่าง) การตอบคำถาม 7 ข้อ (IAK questions) และในบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย โดยในที่นี้จะยกตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการทำ RIA ที่ปรากฏในการตอบคำถาม 7 ข้อ (IAK questions) เพราะเป็นสาระสำคัญหลักที่ได้จากการทำ RIA และมีลักษณะทำนองเดียวกับ UK Regulatory Impact Assessment Template ซึ่งการนำเสนอส่วนนี้จะประโยชน์ต่อการเปรียบเทียบในส่วนต่อ ๆ ไป รวมทั้งการนำเสนอสาระสำคัญในบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมายของร่างกฎหมาย 2 ฉบับที่เป็นตัวอย่างของร่างฯ ที่มีการวิเคราะห์ค่อนข้างชัดเจนในแง่การแจกแจงผลกระทบ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเพศ และร่างพระราชบัญญัติพลังงาน

¹¹³ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘Social cost and benefit analysis (SCBA)’ <www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-10> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹¹⁴ รายละเอียดคู่มือการประเมินฉบับเต็มสามารถดูได้จาก Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Gerbert Romijn and Gusta Renes, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse* (CPB/PBL 2013). (คู่มือภาษาดัตช์ จำนวน 192 หน้า); Knowledge Center Legislation and Legal Affairs (n 113)

¹¹⁵ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs (n 113).

Search

Enter a search term

Search

> [Advanced search](#)< [Back to the overview](#)> **Consultation data**

> Responses to consultation [33]

> **Actions**

Notifications by email

Open PDF documents

Print

> **Sharing scheme**

Twitter

Sexual Offenses Act

This bill modernizes the sexual offenses in the Criminal Code. The criminality of assault and rape is being expanded. Both offenses have a guilt and intent variant. The use of coercion, violence and threats is considered an aggravating sentence. Sexual harassment and sex chatting with children will also be criminalized and the maximum penalties for various sex crimes will be increased.

Consultation data

Publication date	08-03-2021
Consultation end date	04-06-2021
Status	Closed
Consultation type	Law
Organization	Ministry of Justice and Security
subjects	Criminal law

ภาพ 11 ตัวอย่างหน้าเว็บไซต์ที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ (การแสดงผลหน้าจอก็คือเป็นภาษาอังกฤษเกิดจากการใช้ระบบการแปลภาษาตัวอักษรเป็นภาษาอังกฤษโดย google translate)

4.3.4.1 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงทะเบียนการดูแลสุขภาพ (Healthcare Quality Registrations Act)¹¹⁶

ส่วนที่ 1 สารสำคัญของ การวิเคราะห์ผลกระทบในการตอบคำถาม 7 ข้อ (IAK questions)

1. เหตุใดจึงต้องมีการเสนอร่างกฎหมายนี้

เนื่องจากมีสถานประกอบการทางการแพทย์ที่มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้ารับบริการ โดยหลายแห่งมีการดำเนินการมานานหลายสิบปี จึงควรมีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลให้ดีขึ้นโดยควรมีการใช้ระบบการลงทะเบียนที่มีการแยกข้อมูลที่สามารถระบุตัวตนได้ออกไป หรือที่เรียกว่า การแฝงข้อมูล (pseudonymization) เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อป้องกันการติดตามสืบทราบข้อมูลระบุตัวตนโดยมิชอบ โดยในปี 2015 หน่วยงานด้านการคุ้มครองข้อมูล (Dutch Data Protection Authority) วางหลักการดูแลข้อมูลส่วนบุคคลว่าข้อมูลส่วนบุคคลที่ผ่านระบบปกปิดตัวตน (pseudonymized personal data)

¹¹⁶ Overheid.nl, 'Wet kwaliteitsregistraties zorg'

<www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsregistratieszorg> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ควรเป็นข้อมูลที่รัฐสามารถตรวจสอบติดตามการบันทึกข้อมูลได้ อย่างไรก็ตามมีการให้ความเห็นว่าองค์กรดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะติดตามหรือเข้าถึงข้อมูลลักษณะดังกล่าวได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ในเวลาต่อมาจึงมีการเสนอให้มีกลไกการให้อำนาจจางระบบการควบคุมและให้อำนาจและเป็นที่มาของการจัดทำร่างกฎหมายนี้ (มีการประมวลกลไกการดำเนินการในภาพรวมในส่วนนี้ด้วย)

2. บุคคลใดที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนี้บ้าง

บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีหลายภาคส่วนทั้งหน่วยงานรัฐ เอกชนและประชาชน เช่น หน่วยลงทะเบียนข้อมูล 60 แห่ง หน่วยประมวลผลข้อมูล สถาบันทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ สมาคมโรงพยาบาล (Dutch Association of Hospitals (NVZ)) สหพันธ์ผู้รับบริการทางการแพทย์ (Patient Federation Netherlands (PF)) เป็นต้น

3. ปัญหาใดบ้างที่ทำให้ต้องมีการเสนอกฎหมายนี้

นำเสนอตัวอย่างปัญหา เช่น

- ปัญหาเกี่ยวกับการลงทะเบียนและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (GDPR) เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานผู้ให้บริการทางการแพทย์ ต้องนำส่งข้อมูลส่วนบุคคลด้านการรักษาไปยังฝ่ายรับลงทะเบียนและฝ่ายประมวลผลข้อมูล ซึ่งหากไม่มีกฎหมาย ผู้ให้บริการทางการแพทย์ย่อมไม่นำส่งข้อมูลเพราะขัดกับการรักษาความลับทางการแพทย์
- ไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายรับลงทะเบียนและฝ่ายประมวลผลข้อมูลในการประมวลผลข้อมูลดังกล่าว

4. การนำเสนอร่างกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด

ร่างกฎหมายนี้มุ่งที่จะกำหนดให้การจัดเก็บและลงทะเบียนข้อมูลโดยหน่วยลงทะเบียนด้านการรักษา มีความเป็นระบบ โดยให้หน่วยลงทะเบียนข้อมูลและหน่วยประเมินผลข้อมูลสามารถจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลนั้นได้ เพื่อให้เกิดการจัดเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพโดยยึดประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง

5. เหตุใดรัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในการเข้ามากำหนดมาตรการแทรกแซงในเรื่องนี้

เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่จัดให้มีระบบการให้บริการด้านสุขภาพที่ดี เข้าถึงได้แก่ประชาชนทุกคนจึงจำเป็นต้องมีระบบการลงทะเบียนข้อมูลที่มีคุณภาพ รวมทั้งสร้างระบบข้อมูลที่มีการปกปิดตัวตนที่น่าเชื่อถือและตรวจสอบได้ และเนื่องจากรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางระบบการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายซึ่งหากรัฐละเลยที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำให้เกิดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพได้จริง

6. เครื่องมือใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการจัดการกับปัญหา

มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายในการดำเนินการเรื่องนี้เนื่องจาก GDPR กำหนดให้ต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับการจัดเก็บข้อมูลพิเศษที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลหากจะมีการนำข้อมูลมาใช้โดยไม่ขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล รวมทั้งหากจะมีการนำข้อมูลมาจากผู้ให้บริการทางการแพทย์โดยไม่ขัดกับหลักการรักษาความลับ

7. การใช้ร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชน บริษัท รัฐ และสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง

แม้ว่าร่างกฎหมายนี้จะให้อำนาจดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลบางอย่างโดยไม่ต้องขอความยินยอม แต่จะส่งผลดีต่อผู้รับบริการซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล เนื่องจากจะมีการวางระบบและปรับปรุงเกี่ยวกับการแยกและปกปิดข้อมูลที่ระบุตัวตนและมีมาตรการควบคุมคุณภาพในการลงทะเบียนและบันทึกข้อมูล อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้จะสร้างภาระให้กับผู้ให้บริการสุขภาพเพราะมีหน้าที่นำส่งข้อมูลไปยังหน่วยลงทะเบียนข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนด

ส่วนที่ 2 สารสำคัญของ การวิเคราะห์ผลกระทบในบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย

ด้านของผลกระทบ	ต้นทุน/ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิด	เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ
ต้นทุนจากการกำหนด มาตรการควบคุม (regulatory burden)	ก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามต่อองค์กร ด้านการแพทย์ เช่น ผู้ให้บริการทางการแพทย์ ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามต่อ ประชาชนโดยตรง มีมาตรการที่ออกแบบเพื่อลดต้นทุนที่จะเกิดขึ้น ต่อผู้ให้บริการทางการแพทย์	มีการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่เป็นตัวเลข คาดการณ์ด้านการเงินแต่ไม่มีการระบุเทคนิค วิธีการคำนวณและวิเคราะห์ผลกระทบอย่าง ชัดเจน (ดูตารางด้านล่างประกอบ) แต่หน้าที่บาง ประการที่จะมีการกำหนดรายละเอียดใน กฎหมายลำดับรองยังไม่สามารถคำนวณต้นทุน ได้เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียด

ตารางแสดงการประเมินมูลค่าของหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละประเภท

รายการค่าใช้จ่าย	มูลค่า (ยูโร)
การดำเนินการเพื่อรวมระบบลงทะเบียนข้อมูล	179,872
การดำเนินการเพื่อขยายหรือเปลี่ยนระบบลงทะเบียนข้อมูล	89,936
หน้าที่ดำเนินการของผู้จัดให้มีการลงทะเบียนข้อมูล	ไม่สามารถประเมินได้
หน้าที่ดำเนินการของผู้ให้บริการข้อมูลทางการแพทย์	ไม่สามารถประเมินได้

รายการค่าใช้จ่าย	มูลค่า (ยูโร)
ต้นทุนจากการดำเนินการ จัดการและบำรุงรักษาซอฟต์แวร์ที่ใช้เกี่ยวกับหน้าที่ดำเนินการของผู้ให้บริการทางการแพทย์	ประมาณ 1,676,136
ผลรวมย่อย	ไม่สามารถประเมินได้
การดำเนินการและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่จะมีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องวิธีการจัดการ	ไม่สามารถประเมินได้
ค่าดำเนินการอื่น ๆ ที่เป็นการดำเนินการทางเทคนิคและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบปกปิดข้อมูลแสดงตัวตน (ระบบแฝงข้อมูล)	ไม่สามารถประเมินได้

4.3.4.2 (ร่าง) พระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศ (Sexual Offenses Act)¹¹⁷

ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อวางระบบการกำหนดความผิดอาญาสำหรับการกระทำลักษณะต่าง ๆ ที่เป็นการล่วงเกินทางเพศ (sexually transgressive behavior)

ส่วนที่ 1 สารสำคัญของ การวิเคราะห์ผลกระทบในการตอบคำถาม 7 ข้อ (IAK questions)

1. เหตุใดจึงต้องมีการเสนอร่างกฎหมายนี้

เนื่องจากปัจจุบันมีมุมมองทางสังคมและเวลาที่ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการล่วงละเมิดทางเพศ โดยมีการกระทำหลายรูปแบบที่ควรถือว่าเป็นพฤติกรรมล่วงละเมิดทางเพศ เช่น การกระทำที่กระทำต่อบุคคลอื่นบนช่องทางออนไลน์ที่ผู้ถูกล่วงละเมิดอยู่ห่างโดยระยะทางจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในประมวลกฎหมายอาญารวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี

2. บุคคลใดที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายนี้บ้าง

ในขั้นตอนการร่างกฎหมายนั้นมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ และมีการให้ความเห็นจากการรับฟังความคิดเห็นอีกหลายครั้งโดยผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

¹¹⁷ Overheid.nl, ‘Wet seksuele misdrijven’

<www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelseksuelemisdrijven> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ส่วนบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้กฎหมายนั้นมีหลายภาคส่วนโดยหลักแล้วทุกคนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยเฉพาะบุคคลที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ ญาติของบุคคลดังกล่าว ผู้ต้องสงสัย ผู้ถูกกล่าวหา และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

3. ปัญหาใดบ้างที่ทำให้ต้องมีการเสนอกฎหมายนี้

การกระทำที่เป็นการล่วงละเมิดทางเพศหลายรูปแบบ เช่น การก่อความรุนแรงทางเพศ (sexual violence) การทำผิดทางเพศ (sexual abuse) สื่อลามกอนาจารเด็ก (child pornography) และการคุกคามทางเพศ (sexual harassment) อาจจะทำให้เกิดผลที่ร้ายแรงและส่งผลยาวนานต่อเหยื่อ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญายังขาดความชัดเจนในการกำหนดความผิดที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ โดยการกระทำที่ก่อความรุนแรงทางเพศและการข่มขืนในประมวลกฎหมายอาญาไม่สอดคล้องกับมุมมองปัจจุบันเกี่ยวกับการตระหนี่ต้องด้วยแรงจูงใจทางเพศด้วยความไม่สมัครใจ นอกจากนี้ยังไม่มีการกำหนดความผิดและโทษอย่างเป็นทางการกระทำที่เป็นการก่อเหตุทางเพศออนไลน์ และการพูดคุยเรื่องที่มีลักษณะเป็นการก่อเหตุทางเพศต่อเด็ก ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดความผิดและโทษที่เกี่ยวกับความผิดทางเพศที่ทันต่อเหตุการณ์และเหมาะสม

4. การนำเสนอร่างกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด

ร่างกฎหมายนี้มุ่งที่จะให้เกิดการกำหนดความผิดอาญาสำหรับการกระทำที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่ทันต่อยุคสมัยดิจิทัลในปัจจุบันโดยมีการกำหนดความผิดทางเพศลักษณะใหม่เพิ่มเข้าไปด้วย อันรวมถึงการคุกคามทางเพศและการพูดคุยเรื่องที่มีลักษณะเป็นการก่อเหตุทางเพศต่อเด็ก ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีอาญา เช่นเดียวกับผู้ที่ถูกกระทำในทางเพศที่จะได้รับความคุ้มครองมากขึ้น นอกจากนี้ การกำหนดความผิดและโทษใหม่ถือเป็นการส่งสัญญาณไปยังบุคคลที่อาจเป็นผู้ล่วงละเมิดทางเพศว่าการกระทำที่เป็นการล่วงละเมิดทางเพศไม่ใช่สิ่งที่ยอมรับได้ ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้จึงมีความสำคัญทั้งในแง่การวางป้กฎฐานใหม่และการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิด

5. เหตุใดรัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในการเข้ามากำหนดมาตรการแทรกแซงในเรื่องนี้

การกำหนดมาตรการแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งที่ยอมรับได้เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับเพศที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคมอีกต่อไป

6. เครื่องมือใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการจัดการกับปัญหา

เพื่อกำหนดฐานความผิดใหม่และกำหนดโทษที่เหมาะสมจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายใหม่ (แก้ไขกฎหมายปัจจุบัน) ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ 7 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights: ECHR) และมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญรวมทั้งมาตรา 1 ของประมวลกฎหมายอาญาซึ่งวางหลักกำหนดให้กฎหมายต้องกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดและถูกลงโทษได้

7. การใช้ร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชน บริษัท รัฐ และสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง

มาตรฐานความปลอดภัยในโลกออนไลน์สำหรับทุกคนในเนเธอร์แลนด์จะเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ถูกล่วงเกินทางเพศสามารถแจ้งเกี่ยวกับการล่วงเกินทางเพศได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการล่วงเกินทางเพศถูกลงโทษมากขึ้นและบ่อยขึ้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ชอบที่จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายและมาตรการที่มีประสิทธิภาพต่อการดำเนินคดีได้

ส่วนที่ 2 สารสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย

ด้านของผลกระทบ	ต้นทุน/ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิด	เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ
ความปลอดภัยในโลกออนไลน์	การกำหนดความผิดที่ขยายมายังการแสดงออกบนโลกออนไลน์ช่วยสร้างความปลอดภัยบนโลกออนไลน์มากขึ้น	ไม่ได้ระบุ
การดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับเพศ	เกิดประโยชน์ต่อการสอบสวนคดี ฟ้องร้อง พิจารณาลงโทษและการป้องกันอาชญากรรม	Forecast Model Judicial Chains (PMJ) แปลงข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ (เกิดผลกระทบในแง่โครงสร้างองค์กรและการจัดการ 15 ล้านยูโร)
การคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทำ	บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสามารถแจ้งเหตุการณ์กระทำละเมิดได้หลากหลายรูปแบบมากขึ้น	chain-wide qualitative impact analysis
ผลต่อผู้ที่อาจตัดสินใจกระทำผิด	การกำหนดความผิดใหม่อาจทำให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อไม่ให้หลวมตัวกระทำผิด	ไม่ได้ระบุ
ผลต่อการรับรู้ของสังคมในภาพรวม	ทำให้เกิดการตื่นตัวทางสังคมในการตระหนักว่าพฤติกรรมใดที่ไม่สามารถยอมรับได้และอาจถูกลงโทษ (ผลดีในเชิงสร้างปทัฏฐานใหม่ทางสังคม)	ไม่ได้ระบุ

4.3.4.3 (ร่าง) พระราชบัญญัติพลังงาน (Energy law)¹¹⁸

ส่วนที่ 1 สารสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตอบคำถาม 7 ข้อ (IAK questions)

1. เหตุใดจึงต้องมีการเสนอร่างกฎหมายนี้

¹¹⁸ Overheid.nl, 'Energiewet' <www.internetconsultatie.nl/energiewet> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้า ค.ศ. 1998 โดยมีการกำหนดหลักการใหม่ที่ทันต่อยุคสมัยมากขึ้นเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอันจะนำมาซึ่งการใช้พลังงานสะอาดที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกมาน้อย ได้มาซึ่งพลังงานที่ปลอดภัย มีความมั่นคงแน่นอน เข้าถึงได้

2. บุคคลใดที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนี้บ้าง

เนื่องจากร่างกฎหมายนี้มุ่งที่จะจัดวางระบบตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ จึงทำให้มีบุคคลที่จะได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก เช่น ผู้ใช้พลังงานทอดสุดท้าย หน่วยบริหารจัดการระบบ ผู้ผลิตและจัดหาพลังงานในตลาด บริษัทตรวจวัดการใช้พลังงาน หน่วยงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3. ปัญหาใดบ้างที่ทำให้ต้องมีการเสนอกฎหมายนี้

นำเสนอข้อจำกัดในแง่แนวคิดและกลไกรองรับของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอันได้แก่ พระราชบัญญัติก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้า ค.ศ. 1998 โดยเฉพาะการสร้างและเปิดเสรีตลาดพลังงานภายในประเทศภายใต้การยึดค้ำค่าหลัก 3 ประการ ได้แก่ ความแน่นอนเชื่อถือได้ (reliability) ความสามารถเข้าถึงในทางเศรษฐกิจได้อย่างถ้วนทั่ว (affordability) และความมั่นคงปลอดภัย (security) ของพลังงานที่จะนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการยอมรับคุณค่าอื่นเพิ่มเข้ามาด้วย อันได้แก่ ประการที่หนึ่ง การให้ความสำคัญกับพลังงานที่ปล่อยคาร์บอนต่ำและไม่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (low-emission and climate-neutral energy supply) และประการที่สอง การให้ความสำคัญกับระบบพลังงานในนโยบายเชิงพื้นที่ (integration of the energy system into broader spatial policy) ซึ่งปัจจัยใหม่ทั้งสองส่วนนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการประกอบกิจการพลังงานในตลาดพลังงานอย่างมาก และเมื่อไม่มีกรอบดำเนินการทางกฎหมายรองรับจึงมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

4. การนำเสนอร่างกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด

ร่างกฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวางกลไกเชิงวางแผนที่ทันต่อเหตุการณ์ มีการบูรณาการและคำนึงถึงอนาคตของตลาดก๊าซธรรมชาติที่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านแนวคิดด้านพลังงาน (energy transition) ให้สอดคล้องกับนโยบายหลักด้านพลังงานของประเทศในการส่งเสริมพลังงานที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งที่จะคงไว้ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการในตลาดพลังงาน แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงในด้านกลไกหลายด้านเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานไปสู่การใช้พลังงานที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องและเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย EU ไปในขณะเดียวกันด้วย

5. เหตุใดรัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในการเข้ามากำหนดมาตรการแทรกแซงในเรื่องนี้

เนื่องจากคุณค่าหลักด้านพลังงานและคุณค่าที่เพิ่มเข้ามาใหม่ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3 เป็นคุณค่าที่ถือเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นคุณค่าหลักที่ร่างกฎหมายนี้มุ่งที่จะให้การรับรอง โดยหากไม่มีการรับรองในกฎหมายอย่างชัดเจนย่อมจะส่งผลกระทบต่อการนำไปใช้

6. เครื่องมือใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการจัดการกับปัญหา

การที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติและหลักการในกฎหมาย (พระราชบัญญัติก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้า ค.ศ. 1998) จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายยังเป็นเครื่องมือที่จำเป็นเมื่อจะต้องนำหลักการในความตกลงระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement)) มีดำเนินการ

7. การใช้ร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชน บริษัท รัฐ และสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง

ผลของการนำเสนอและดำเนินการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ได้นำเสนออย่างละเอียดในบทที่ 11 ของบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (ที่จะได้กล่าวถึงด้านล่าง) แต่โดยทั่วไปแล้วร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะรับรองและรักษาคุณค่าที่เป็นประโยชน์สาธารณะ 5 ประการที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยในส่วนของผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องนั้น ในแง่ผลกระทบต่อประชาชน ร่างกฎหมายนี้จะทำให้เกิดการรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานรวมทั้งเพิ่มการมีส่วนร่วมในตลาดพลังงานมากขึ้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจ (business effects test: BET) แสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงาน แต่อาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนในธุรกิจพลังงาน อย่างไรก็ตามยังไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบได้อย่างละเอียดเพราะในหลายประเด็นจะต้องรอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายลำดับรองอีกครั้ง

ส่วนผลต่อองค์กรภาครัฐที่เป็นหน่วยงานกำกับหรือบังคับการนั้น ร่างกฎหมายนี้มุ่งส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การใช้พลังงานแบบ low-emission และ climate-neutral

นอกจากนี้ เนื่องจากกลไกและระบบพลังงานปัจจุบันเกี่ยวข้องกับการเก็บ แบ่งปันและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลจำนวนมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

ส่วนที่ 2 สารสำคัญของ การวิเคราะห์ผลกระทบในบันทึกหลักการและคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย

ด้านของผลกระทบ	ต้นทุน/ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิด	เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ
ผลกระทบต่อประชาชน (ตัวอย่างผลกระทบ)	ผู้ใช้พลังงานทอดสุดท้ายได้รับความคุ้มครองสิทธิมากขึ้นและมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในตลาดไฟฟ้า โดยมาตรการต่างๆ มุ่งลดข้อจำกัดและหน้าที่ต่างๆ ที่ปัจจุบันเป็นของผู้ใช้พลังงาน มีการใช้ระบบ smart meter ซึ่งก่อให้เกิดความสะดวกและแม่นยำในการคำนวณการใช้พลังงาน	ไม่ระบุ
ผลต่อผู้ประกอบการทางธุรกิจ (ตัวอย่างผลกระทบ)	การปรับเปลี่ยนมาตรการต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อเพิ่มของต้นทุนที่เกี่ยวกับการลงทุนดำเนินการตามมาตรการที่ปรับเปลี่ยนใหม่ เช่น ต้นทุนเกี่ยวกับระบบ smart meter จะมีการบันทึก จัดเก็บและแบ่งปันข้อมูลในระบบดิจิทัลมากขึ้น ซึ่งต้องมีการลงทุน	ใช้แนวคิดการประเมินโดยคำนึงถึง Business impact test (BET), และ SME test ตามเงื่อนไขที่ IAK กำหนดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงคุณภาพ
ผลต่อการดำเนินการของรัฐบาลระดับประเทศ (ตัวอย่างผลกระทบ)	ร่างกฎหมายไม่มีผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณรัฐบาลกลางแต่อาจมีผลต่อระบบการจัดเก็บภาษี รัฐไม่ได้มีบทบาทในการเข้าดำเนินการกับข้อมูลที่มีการจัดเก็บและแบ่งปันโดยตรง (กิจกรรมเกี่ยวกับข้อมูลเกิดในภาคธุรกิจเป็นหลัก)	ไม่ระบุ
ผลต่อการดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคล (ตัวอย่างผลกระทบ)	หลายองค์กรโดยเฉพาะในภาคธุรกิจมีบทบาทโดยตรงกับการจัดการข้อมูลซึ่งมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมจัดการจึงทำให้มีหน้าที่หลายอย่างเกิดขึ้น เช่น การสร้างระบบลงทะเบียน เช่น บัญชีผู้ใช้งาน การสร้างระบบคุ้มครองข้อมูล เป็นต้น	PIA Central Government Data Protection Impact Assessment Model

4.4. นิวซีแลนด์

4.4.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำ RIA

จากรายงานของ OECD ในปี 2015¹¹⁹ พบว่า การจัดทำ RIA และการรับฟังความคิดเห็นนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำนโยบายในประเทศนิวซีแลนด์ และเป็นการให้ข้อมูลแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ประกอบ

¹¹⁹ OECD Regulatory Policy Outlook 2015 (n 1).

เป็นข้อพิจารณาในการกำหนดนโยบาย โดยหน่วยงานหลักที่กำหนดแนวทางและแบบฟอร์มสำหรับ RIA คือ กระทรวงการคลัง (Treasury) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินว่าข้อเสนอในการออกกฎระเบียบนั้นเป็นผลกระทบที่เป็นนัยยะสำคัญหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ เอกสารของคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการใดที่มีข้อเสนอทางนโยบายอยู่ด้วย จะต้องมีรายงาน RIA ประกอบมาเป็นภาคส่วนหนึ่งในเอกสารนั้น โดยนอกจากคำประกาศที่ระบุว่ามีการจัดทำ RIA ประกอบมาในเอกสารดังกล่าวหรือไม่แล้ว ยังต้องมีการแสดงความเห็นเกี่ยวกับคุณภาพของบทวิเคราะห์ใน RIA นั้นด้วย นอกจากนี้ ใน RIA ยังต้องจัดให้มีการระดมความคิดเห็นอีกด้วย ซึ่งแม้ไม่ใช่มาตรการบังคับในทางกฎหมาย แต่ก็ถือเป็นนโยบายหลักและเป็นหัวข้อหนึ่งที่ใช้ในการประเมินคุณภาพของ RIA ด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการระบุว่ามีการจัดทำ RIA นั้น หน่วยงานที่จัดทำได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากใครบ้าง มีรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นอย่างไร และความคิดเห็นที่ได้รับกลับมานั้นเป็นเช่นไรบ้าง โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นข้อกังวลที่สำคัญต่อทางเลือกที่จะนำมาใช้ (preferred option) และตัวข้อเสนอได้มีการปรับเปลี่ยนตามข้อกังวลเช่นนั้นอย่างไรบ้าง (หากไม่ได้มีการปรับเปลี่ยน ต้องชี้แจงด้วยว่าเพราะเหตุใด) หาก RIA นั้นไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น ต้องระบุว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ทำ

ในรายงานล่าสุดของปี 2018¹²⁰ นิวซีแลนด์ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบไปหลายประการ เนื่องจากการนำเอานโยบายที่เรียกว่า Regulatory Stewardship มาใช้กับระบบว่าด้วยการออกกฎระเบียบทั้งหมดในทุกขั้นตอน โดยมีการนำเอาแนวคิดที่ว่าด้วยการให้ความสำคัญกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อลดความแตกต่างกันระหว่างกฎระเบียบที่ใช้ในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญอย่างออสเตรเลีย ในการนี้ คู่มือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีจึงได้มีการปรับแก้ให้หน่วยงานต่าง ๆ ปรับใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยกระตุ้นให้หน่วยงานใช้วิธีการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับกฎระเบียบเรื่องนั้นตั้งแต่ในขั้นริเริ่มจัดทำนโยบายไปจนตลอดช่วงที่นโยบายมีผลบังคับใช้ และควรมีการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของระบบการรับฟังความคิดเห็นนั้นตลอดเวลา ซึ่งความคาดหวังของรัฐบาลที่จะสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการออกกฎระเบียบนั้น รวมไปถึงการที่หน่วยงานที่ออกกฎจะต้องตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่เพื่อประเมินว่ายังมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่ได้มีการตรวจสอบประเมินกฎระเบียบภายหลังจากที่ใช้บังคับเท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ยังได้มีการเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจัดทำ Supplementary Analysis Report (SAR) ในกรณีที่มีการเห็นชอบกับข้อเสนอเพื่อออกกฎระเบียบที่ไม่ได้มีการจัดทำ RIA มาด้วย หรือ RIA ที่ทำยังไม่ได้รับการประเมินเพื่อรับรองคุณภาพ หรือมีการประเมินแล้วแต่ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพอีกด้วย

¹²⁰OECD Regulatory Policy Outlook 2018 (n 2).

หลักการว่าด้วย Regulatory stewardship คือหลักที่กล่าวถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบ โดยหลักการนี้บังคับให้หน่วยงานของรัฐออกกฎระเบียบที่ครอบคลุมทั้งระบบ รวมทั้งมีวิธีการทำงานในเชิงรุกโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการตรวจสอบและใช้ความระมัดระวังเพื่อจัดการระบบการออกกฎระเบียบซึ่งหน่วยงานนั้นมีความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการเพื่อให้กฎระเบียบนั้นตอบสนองกับสถานการณ์ในช่วงเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ¹²¹

ภายใต้บังคับของกฎหมาย Public Service Act 2020 กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดหรือคณะกรรมการที่ดูแลหน่วยงานซึ่งเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามหลักการบริการสาธารณะ 5 ประการ ซึ่งหลัก “Stewardship” เป็นหนึ่งในหลักการ 5 ประการ โดยในมาตรา 12 ของ Public Service Act 2020 หลัก Stewardship มีสาระสำคัญคือ การที่หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งเน้นการทำหน้าที่ผู้ให้บริการสาธารณะอย่างมีความรับผิดชอบ โดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของหน่วยงานในเรื่องต่อไปนี้

- (1) ความสามารถในระยะยาวและบุคลากรภายในหน่วยงาน
- (2) ความรู้และข้อมูลเชิงสถาบันของหน่วยงาน
- (3) ระบบและกระบวนการขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน
- (4) ทรัพย์สินของหน่วยงาน
- (5) กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน

ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมหลัก regulatory stewardship ภายในหน่วยงานของรัฐบาล โดยหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบ ทบทวน และจัดทำรายงานเกี่ยวกับระบบการออกกฎระเบียบ
- (2) ทำการวิเคราะห์อย่างจริงจัง และปรับใช้มาตรการเพื่อสนับสนุนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการออกกฎระเบียบ
- (3) มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบที่ดี

หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่เรียกชื่อว่า Regulatory Quality Team ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลระบบการจัดทำ RIA โดยการควบคุมคุณภาพของเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบ และการปรับปรุงพัฒนาการออกกฎระเบียบอย่างเป็นระบบ และยังมีคณะกรรมการที่เรียกว่า Legislation Design and Advisory Committee กับ Parliamentary Counsel Office ที่รับผิดชอบงานด้าน

¹²¹ Treasury of New Zealand, ‘Regulatory stewardship’ <www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/regulatory-stewardship> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

การให้คำปรึกษา แนะนำ และประเมินคุณภาพในทางกฎหมายของกฎระเบียบเหล่านั้น สุดท้ายคือ หน่วยงานที่ชื่อว่า New Zealand Productivity Commission ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรวิจัยและให้คำปรึกษาที่เป็นอิสระ รับผิดชอบในการระบบการออกกฎระเบียบทั้งหมดรวมถึงประสิทธิภาพในการนำไปใช้จริงของระบบนั้น¹²²

4.4.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม

ใน Cabinet Office Circular ว่าด้วยเงื่อนไขในการจัดทำรายงานผลกระทบ¹²³ ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีการที่หน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบประกอบมากับข้อเสนอที่เป็นการออกกฎระเบียบใด ๆ ซึ่งขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้ อาจแยกออกได้เป็นลำดับ ดังนี้¹²⁴

- (1) การพัฒนาข้อเสนอว่าด้วยการออกกฎระเบียบ
- (2) กระบวนการเริ่มต้น ได้แก่ การค้นหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดปัญหาและทางเลือกที่เกี่ยวข้อง
- (3) การพิจารณาข้อยกเว้นในการจัดทำ Regulatory Impact Statement เนื่องจากการเสนอกฎหมายในบางกรณีอาจมีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องจัดทำ Regulatory Impact Statement โดยหากปรากฏว่าร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองนั้นจะไม่ส่งผลกระทบหรือส่งผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อภาคธุรกิจ ประชาชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรหรือกรณีเข้าข้อยกเว้นด้วยเหตุผลทางเทคนิคหรือกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าไม่ต้องทำ
- (4) การยืนยันกระบวนการจัดทำ Regulatory Impact Statement เป็นกระบวนการเพื่อตรวจสอบยืนยันรูปแบบที่ใช้ในการจัดทำ Regulatory Impact Statement และกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ (quality assurance)
- (5) ประเมินเงื่อนไขในการจัดทำ Climate Implications of Policy Assessment (CIPA)
- (6) การจัดทำ Regulatory Impact Statement
- (7) กระบวนการตรวจสอบคุณภาพรายงาน (quality assurance arrangements)
- (8) การเตรียมเอกสารสำหรับคณะรัฐมนตรี
- (9) การดำเนินการในกรณีที่ข้อเสนอทางกฎหมายนั้นยังไม่มีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในระดับที่น่าพอใจ

¹²² ibid.

¹²³ Cabinet Office, 'CO (20) 2: Impact Analysis Requirements'

<<https://dpmc.govt.nz/publications/co-20-2-impact-analysis-requirements> > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹²⁴ Treasury of New Zealand, 'Guide to Cabinet's Impact Analysis Requirements' (New Zealand Government 2020) 6-7.

(10) การจัดพิมพ์เผยแพร่

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการจัดวางเนื้อหาของข้อมูลใน Regulatory Impact Statement¹²⁵ อาจสามารถกำหนดลำดับของประเด็นในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบได้ ดังนี้

- (1) การกำหนดปัญหาและการระบุถึงวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
- (2) การระบุถึงทางเลือกที่ใช้สำหรับการจัดการปัญหา ในขั้นนี้จะเป็นการอธิบายถึงทางเลือกที่มี และใช้เกณฑ์บางประการที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้มาเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ควรนำมาใช้มากที่สุด
- (3) การวิเคราะห์ผลกระทบ ขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาว่า ทางเลือกที่กำหนดไว้นั้น จะก่อให้เกิดต้นทุนและผลตอบแทนเป็นประการใดบ้าง โดยพิจารณาว่าผู้ได้รับผลกระทบเป็นใคร (affected parties) ผลกระทบนั้นมีลักษณะอย่างไร และระดับของผลกระทบนั้นมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งการพิจารณาระดับของผลกระทบนี้ให้พยายามตีมูลค่าเป็นเงินให้ได้มากที่สุด หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย)
- (4) ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เนื้อความในส่วนนี้เป็นการรวบรวมข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับปัญหาและมาตรการที่นำเสนอเพื่อแก้ปัญหา
- (5) การปรับใช้และการบริหารจัดการ เป็นการอธิบายว่า มาตรการที่นำมาใช้นั้นจะเกิดผลบังคับได้อย่างไร ต้องอาศัยกลไกทางการหมาย การสื่อสาร หรือกระบวนการเปลี่ยนผ่านอย่างไรบ้าง และเมื่อมีผลใช้บังคับจริงแล้ว ใครจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกลไกกระบวนการเหล่านั้น บุคคลที่รับผิดชอบมีข้อกังวลประการใดหรือไม่ รวมไปถึงปัญหาที่ว่าหากมีความเสี่ยงใด ๆ อยู่ จะบริหารจัดการหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยงเหล่านั้นอย่างไร
- (6) การติดตามตรวจสอบ ประเมินผล และการทบทวน เป็นเนื้อหาที่ระบุถึงวิธีการที่ทำให้ทราบว่าผลกระทบที่คาดการณ์ไว้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีระบบที่ใช้สำหรับการติดตามตรวจสอบและประเมินผล อยู่แล้วหรือไม่ ถ้ามีอยู่แล้ว ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบและประมวลผลได้ถูกจัดเก็บไว้แล้วหรือไม่ หรือมีข้อมูลอื่นใดที่ต้องจัดเก็บเพิ่มเติม นอกจากนั้นแล้ว กระบวนการที่นำมาใช้นี้จะมีการตรวจสอบทบทวนเมื่อไหร่ ด้วยวิธีการอย่างไร

¹²⁵ Treasury of New Zealand, 'Full Impact Statement Template'

<www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-12/full-impact-statement-template-dec2019.docx> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

4.4.3 แนวทางและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ

รัฐบาลได้จัดทำแบบฟอร์มสำหรับเนื้อหาของ RIA เอาไว้ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการแยกประเภทของแบบฟอร์มตามลักษณะของเรื่องเอาไว้ให้เหมาะสมและเผยแพร่แบบฟอร์มเหล่านั้นไว้บนเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานจะต้องนำเสนอ RIA ตามแบบฟอร์มที่กระทรวงการคลังกำหนดให้โดยพิจารณาจากข้อมูลที่หน่วยงานนั้นจำแนกไปตามขั้นตอนและลักษณะเฉพาะของข้อเสนอด้านนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบเรื่องนั้น¹²⁶ เว้นแต่จะโต้แย้งกันเป็นรายกรณีไปว่า หน่วยงานของรัฐจะจัดทำ RIA โดยใช้รูปแบบอื่นนอกจากแบบฟอร์มที่กำหนดไว้¹²⁷

RIA ทุกฉบับจะต้องมีการประเมินคุณภาพโดยผู้ประเมินคุณภาพที่เป็นอิสระ ซึ่งอาจเป็นผู้ประเมินคุณภาพที่หน่วยงานของรัฐจัดหามาเอง หรือเป็นการประเมินคุณภาพโดยหน่วยงานที่เรียกว่า Regulatory Quality Team ของกระทรวงการคลังก็ได้ตามเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้โดยจำแนกตามขั้นตอนขั้นตอนและลักษณะเฉพาะของข้อเสนอด้านนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบเรื่องนั้น โดยหากเป็นกรณีที่หน่วยงานจัดหาเอง บุคคลที่หน่วยงานจัดหามาจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำหรือจัดเตรียมข้อมูลสำหรับ RIA นั้น ทั้งนี้ ข้อความในส่วนของประเมินโดยผู้ประเมินคุณภาพนั้นจะต้องถูกจัดไว้เป็นส่วนหนึ่งในเอกสารที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย¹²⁸

สำหรับเอกสารที่เป็นคู่มือแนะนำเทคนิคและวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกกฎระเบียบนั้น ได้แก่ คู่มือที่จัดทำโดยกระทรวงการคลังสองฉบับ คือ Guidance Note Best Practice Impact Analysis ฉบับปี 2017 และ Guide to Social Cost Benefit Analysis ฉบับปี 2015 โดยมีข้อแนะนำเกี่ยวกับเทคนิคที่ใช้เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎระเบียบที่น่าสนใจ ดังนี้

4.4.3.1 กรอบความคิดในการวิเคราะห์ผลกระทบจากออกกฎระเบียบ

ในขั้นตอนของจัดทำ RIA นั้น คู่มือการดำเนินการของกระทรวงการคลังได้แนะนำให้เริ่มต้นจากการวิเคราะห์สถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (*status quo*) เพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงพื้นฐานเพื่อเปรียบเทียบผลที่จะ

¹²⁶ ตัวอย่างของแบบฟอร์มที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ดู Treasury of New Zealand, 'Impact Analysis Requirements for Regulatory Proposals' <www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/impact-analysis-requirements-regulatory-proposals> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹²⁷ Impact Analysis Requirements (n 123) 8.

¹²⁸ *ibid* 8-9.

เปลี่ยนแปลงไป (counter-factual)¹²⁹ ตามด้วยการกำหนดปัญหาและระดับความมียู่ของปัญหา (define the problem and assess its magnitude) ในขั้นนี้เองที่หน่วยงานต้องเริ่มมีการนำเอาเทคนิคในการกำหนดมูลค่ามาใช้ ด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ เพื่อให้ทราบถึงขนาดของปัญหาในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งควรพยายามกำหนดมูลค่าที่เป็นเงินให้กับต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹³⁰ จากนั้นจึงไปสู่ขั้นตอนของการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งได้แก่ ผลลัพธ์หรือเป้าหมายที่คาดหวังจะให้เกิดในส่วนที่เชื่อมโยงกับปัญหาที่ได้อธิบายเอาไว้ ทั้งนี้ การอธิบายวัตถุประสงค์ในขั้นนี้ควรมุ่งเน้นการกล่าวถึงสิ่งที่ปรารถนาจะให้เกิดขึ้นโดยไม่กำหนดถึงวิธีการใดวิธีการหนึ่งไว้อย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อที่จะทำให้การกำหนดทางเลือกในขั้นต่อไปนั้นสามารถทำได้อย่างหลากหลายมากที่สุด¹³¹

ในขั้นของการกำหนดทางเลือกนั้น ควรเริ่มต้นจากการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการที่เป็นไปได้ทั้งหมด ทั้งทางเลือกที่เป็นการคงสถานะของเรื่องไว้เช่นเดิม (ทางเลือกที่จะไม่ดำเนินการใด ๆ) ทางเลือกที่เป็นการออกกฎระเบียบ และทางเลือกที่ไม่ใช่การออกกฎระเบียบ ทั้งนี้ หน่วยงานไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงทางเลือกทุกประการ แต่ควรใช้ความพยายามตามสมควรในการที่จะจำกัดทางเลือกเหล่านั้นให้อยู่ในวงที่จำกัด เพื่อที่จะได้ใช้เวลาและทรัพยากรในการวิเคราะห์ข้อมูลไปกับทางเลือกที่น่าจะให้ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ตอบแทนซึ่งคุ้มค่าที่สุดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หน่วยงานต้องกำหนดเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการพิจารณากำหนดทางเลือกที่นอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์เพิ่มเติมเอาไว้ด้วย โดยสามารถกำหนดทางเลือกที่คาดว่าจะนำมาใช้ (preferred option) รวมไปถึงทางเลือกในลำดับรองลงมาไว้ได้ ซึ่งอาจนำวิธีการวิเคราะห์แบบ Multi Criteria Analysis (MCA) มาใช้เพื่อคัดเลือกกลุ่มของทางเลือกซึ่งจะถูกนำไปพิจารณาด้วยวิธีการวิเคราะห์แบบ Cost-Benefit Analysis (CBA) อย่างเต็มรูปแบบในขั้นตอนต่อไป¹³²

หลังจากกำหนดกรอบของทางเลือกที่อาจเป็นไปได้ทั้งหมดแล้ว ขั้นตอนถัดไปคือการวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ และความเสียหายของทางเลือกแต่ละทาง บทวิเคราะห์ในส่วนนี้ต้องแสดงให้เห็นว่าทางเลือกในการดำเนินการแต่ละทางนั้นจะทำให้สถานการณ์ที่เป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และในบรรดาทางเลือกเหล่านั้น ทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ปัญหา หรือทางเลือกใดที่ให้ผลประโยชน์สุทธิมากที่สุด ซึ่งการวิเคราะห์ในขั้นนี้ถือเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการตัดสินใจว่าควรจะมีกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อบังคับในเรื่องนั้นหรือไม่ หากจำเป็นต้องมีเนื้อหาควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งปัญหาที่ต้องพิจารณาเพื่อหาคำตอบได้แก่

133

¹²⁹ Treasury of New Zealand, *Guidance Note: Best Practice Impact Analysis* (New Zealand Government 2017) 4-5.

¹³⁰ *ibid* 6-8.

¹³¹ *ibid* 8.

¹³² *ibid* 9-11.

¹³³ *ibid* 12.

(1) ผลกระทบของการใช้ทางเลือกนั้นมีอยู่อย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการตอบคำถามนี้อาจจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือกอย่างเต็มรูปแบบ

(2) ผลกระทบโดยสุทธิ (หรือผลประโยชน์และต้นทุนสุทธิ) จากการที่เลือกดำเนินการตามทางเลือกแต่ละทาง

(3) ได้มีการพิจารณาการกระจายของผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกนั้นเพียงใด เนื่องจากการวิเคราะห์ทางเลือกที่ครบถ้วนนั้น จำเป็นต้องพิจารณาหลักฐานเชิงประจักษ์และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าเป็นผู้ใดบ้าง และมีความเสียหายหรือได้รับประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด

ในกรณีที่ปัญหาพื้นฐานมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยเสี่ยงบางประการ ต้องมีการระบุปัจจัยเสี่ยงนั้นเอาไว้ให้ชัดเจนด้วย และการวิเคราะห์ทางเลือกจะต้องมีการอธิบายถึงกรณีที่มีความเสี่ยงเหล่านั้น¹³⁴:

- (1) ถูกยอมรับโดยสมัครใจจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงนั้น เช่น มีการลงนามยอมรับที่จะไม่เรียกร้องให้รับผิดชอบใด ๆ เป็นต้น
- (2) มีการโอนความเสี่ยงดังกล่าวไปยังบุคคลอื่น เช่น การทำข้อตกลงให้บุคคลที่สามเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการกระทำที่เกิดขึ้น เป็นต้น
- (3) การบรรเทาผล (โดยการลดอัตราการเกิดขึ้นหรือลดผลกระทบของความเสี่ยงนั้น) เช่น การจัดให้มีเครื่องมือด้านความปลอดภัยเพื่อลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นต้น
- (4) การหลีกเลี่ยง เช่น การห้ามไม่ให้มีกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงเช่นว่านั้น เป็นต้น

4.4.3.2 การกำหนดขอบเขตของผลกระทบ¹³⁵

ขั้นตอนในส่วนนี้จะเป็นการระบุขอบเขตความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และการจัดทำคำอธิบายเชิงคุณภาพ (qualitative description)

ผลกระทบย่อมมีได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยอาจปรากฏในรูปแบบของผลกระทบทางเศรษฐกิจ ในทางงบประมาณ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม บรรดาผลกระทบเหล่านี้อาจมีลักษณะเป็นผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม อาจเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นคราวเดียว เกิดขึ้นหลายครั้ง หรือเกิดแล้วส่งผลต่อเนื่องไป ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบจำเป็นจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าทางเลือกแต่ละทางนั้นจะทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นเป็นไปในทางที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรเมื่อเทียบกับสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับผลกระทบประการต่าง ๆ ควรถูกอธิบายแยกจากกัน โดยจัดประเภทให้ชัดเจน ดังนี้

¹³⁴ ibid.

¹³⁵ ibid 12-14.

- (1) **ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ** ซึ่งรวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับสวัสดิภาพโดยรวมทั้งหมด และสะท้อนให้เห็นถึงการผลิตและการบริโภคโดยรวมของสังคม ผลกระทบในแง่นี้เป็น การวัดค่าประสิทธิภาพโดยรวมด้วยการพิจารณาว่าพฤติกรรมของผู้บริโภค ธุรกิจ หรือชุมชนนั้นอาจมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิในด้านอื่น ๆ แก่สังคม หรือในทางตรงกันข้าม อาจถูกบิดเบือนไปให้เกิดผลในทางลบ หรือทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส ซึ่งความเสียหายต่อสวัสดิภาพนั้นอาจเกิดขึ้นจากการออกกฎที่ขัดขวางการแข่งขัน ปิดกั้นการสร้างสรรคนวัตกรรมใหม่ บิดเบือนกลไกราคาหรือการประเมินมูลค่า หรือจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลหรือองค์กร (เช่น การเบี่ยงเบนความสนใจของผู้คนไปจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิตมากกว่า)
- (2) **ต้นทุนทางงบประมาณที่หน่วยงานต้องแบกรับ** (หรือหมายถึงต้นทุนของผู้เสียภาษี) ในการที่จะต้องบริหารจัดการกฎระเบียบหรือกฎหมายนั้น ในข้อนี้รวมถึงต้นทุนในการบังคับใช้มาตรการ การกำหนดมาตรฐาน การติดตามตรวจสอบและบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย การระงับข้อพิพาทและการจัดการในส่วนของระบบการอุทธรณ์
- (3) **ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ** คือต้นทุนที่เกิดกับผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบโดยตรง ในการที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบนั้น ต้นทุนในส่วนนี้รวมถึงการจัดเก็บและทำรายงานเกี่ยวกับข้อมูล การจัดซื้ออุปกรณ์และการปรับปรุงระบบเพื่อใช้สำหรับการประมวลผลและการรายงาน ซึ่งต้นทุนในส่วนนี้ถือเป็นผลกระทบที่มักปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน แต่เนื่องจากเป็นผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นรายกรณี จึงถือเป็นต้นทุนที่มีความสำคัญน้อยหากเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม ทั้งนี้ การประเมินต้นทุนในหัวข้อนี้มักใช้การตั้งสมมติฐานว่าทางเลือกในการออกกฎระเบียบนั้นจะถูกนำไปบังคับใช้จริงอย่างไร และบรรดาธุรกิจที่เกี่ยวข้องจะมีแนวทางในการตัดสินใจปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ออกมาเป็นประการใด

หน่วยงานที่จัดทำ RIA ควรต้องพิจารณาถึงวิธีการที่สามารถลดหรือจำกัดต้นทุนในทุกรายการให้มีจำนวนน้อยที่สุด โดยเฉพาะต้นทุนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ สำหรับบางกรณีที่มีต่างระหว่างต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบในภาคเอกชน กับต้นทุนในการบริหารจัดการของภาครัฐเกิดขึ้น ข้อมูลส่วนนี้ก็ต้องถูกนำมาแสดงให้เห็นได้ด้วย เช่น การจัดวางระบบที่มีความยืดหยุ่นซึ่งสามารถทำให้เอกชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างสะดวก เป็นผลให้ต้นทุนของภาคเอกชนลดลง แต่ต้นทุนส่วนนี้ย่อมไปเพิ่มขึ้นในภาครัฐซึ่งต้องลงทุนกับระบบในการบริหารจัดการกฎระเบียบนั้น เป็นต้น

4.4.3.3 การวิเคราะห์ลักษณะของเหตุการณ์ที่เป็นผลกระทบ¹³⁶

หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงลักษณะของเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นจากทางเลือกในแต่ละทาง ด้วย กล่าวคือ เหตุการณ์ใดบ้างที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือกหนึ่ง และใครที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นั้น ซึ่งโดยปกติแล้ว การวิเคราะห์ควรเริ่มจาก “ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบ” ก่อนจะไปสู่ปัญหาว่า “ผลกระทบนั้นเป็นอย่างไร” แต่ทั้งในส่วนของผลกระทบและเหตุการณ์ที่เป็นผลกระทบนั้นก็ควรที่จะได้ถูกระบุถึงก่อนที่จะไปสู่ขั้นของการประเมินว่าผลกระทบของแต่ละบุคคลมีมูลค่าเท่าใด เพื่อหาค่าสุทธิของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อไป

ประเภทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งจะนำมาเป็นฐานของการวิเคราะห์นั้นย่อมมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับทางเลือกที่นำมาพิจารณาด้วย โดยอาจเป็นการพิจารณารายบุคคล ครอบครัวหรือครัวเรือน ผู้บริโภค ลูกจ้าง หน่วยธุรกิจ ประชากรในภูมิภาคหนึ่ง กลุ่มของประชากรที่จำแนกตามลักษณะเฉพาะต่าง ๆ เช่น เชื้อชาติ เพศ อายุ เป็นต้น หรืออาจพิจารณาจากการใช้ทรัพยากร เช่น กลุ่มชาวประมง กลุ่มผู้ใช้ถนน เป็นต้น ไปจนถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางเอง ทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่มนั้นอาจมีการจำแนกลักษณะย่อยภายในกลุ่มนั้นเพื่อดูผลกระทบที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นไปอีกได้

การวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกประการหนึ่งที่มีต่อกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่แตกต่างกันนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงผลในเรื่องของการแข่งขันด้วย ซึ่งการวิเคราะห์ในเรื่องนี้อาจแยกออกมาเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งอย่างชัดเจน หรืออาจวิเคราะห์รวมไปกับหัวข้อที่ว่าด้วยบุคคลที่แบกรับต้นทุนหรือผู้รับผลประโยชน์ก็ได้ ซึ่งหากปรากฏว่าทางเลือกนั้นมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันแล้ว เนื้อความในรายงานจะต้องพิจารณาผลกระทบที่มีต่อกลุ่ม/ปัจจัยดังต่อไปนี้

- (1) กิจกรรมที่มีอยู่ ทางเลือกนั้นจะส่งผลต่อองค์กรธุรกิจอย่างแตกต่างกันหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ทำให้ความสัมพันธ์ในเชิงการแข่งขันที่มีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลงไปจนส่งผลกระทบต่ออัตราการแข่งขันทั้งหมดของตลาดสินค้าหรือบริการนั้นลดลง เป็นต้น
- (2) การเข้าสู่ตลาดของกิจการใหม่ ทางเลือกนั้นจำกัดการเข้าสู่ตลาดของกิจการรายใหม่หรือไม่ หรือจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในระยะยาวหรือไม่
- (3) ราคาและการผลิต ทางเลือกนั้นได้ก่อให้เกิดแรงกดดันด้านราคาด้วยการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ผลิตหรือไม่
- (4) คุณภาพและความหลากหลายของผลิตภัณฑ์หรือบริการ ทางเลือกนั้นได้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่จะทำให้ช่วงของราคาหรือคุณภาพของสินค้าหรือบริการในตลาดลดลงไปหรือไม่
- (5) การเติบโตของตลาด ทางเลือกนั้นจะส่งผลต่อความสามารถหรือจำนวนของผู้ผลิตที่อาจขยายการผลิตเพื่อรองรับความต้องการที่มากขึ้นในอนาคตหรือไม่

¹³⁶ ibid 14-15.

- (6) ตลาดที่เกี่ยวข้อง ทางเลือกนั้นจะส่งผลให้ตลาดอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ตลาดของสินค้าที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิต เป็นต้น

4.4.3.4 การวิเคราะห์ระดับของผลกระทบ¹³⁷

การวิเคราะห์ผลกระทบนั้นจะต้องพยายามแสดงให้เห็นเป็นจำนวนเงิน (monetized) ให้ชัดเจนเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งในส่วนของรายการผลกระทบที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคล ธุรกิจ หรือกลุ่มบุคคลใด เป็นรายบุคคลและผลรวมของผลกระทบทั้งหมด เช่น การแสดงจำนวนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้บริโภคแต่ละราย และนำเอาจำนวนผู้บริโภคทั้งหมดคูณเพื่อหาผลรวมของผลกระทบทั้งหมด เป็นต้น

การกำหนดปริมาณ (quantification) จะช่วยให้สามารถหาต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกหนึ่งได้ และทำให้สามารถนำเอาข้อมูลนั้นไปใช้เพื่อกำหนดสมมติฐานหรือตัดสินใจในประเด็นใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายได้ ในขณะที่การแปลงค่าเป็นเงิน (monetization) จะทำให้สามารถนำเอาทางเลือกหลายประการที่มีอยู่มาเปรียบเทียบกัน และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการคิดต้นทุนหรือผลประโยชน์ซ้ำซ้อนด้วยการใช้ตัวฐานในการวิเคราะห์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดปริมาณและการแปลงค่าเป็นเงินนั้นอาจไม่สามารถทำได้ในทุกกรณี หากเกิดสถานการณ์ดังกล่าวขึ้น ผู้จัดทำรายงานจะต้องพยายามนำเอาการวิเคราะห์แบบ CBA มาใช้ในการอธิบายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการอ้างอิงถึงหลักฐานในลักษณะข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative evidence)

การประเมินค่าไม่ว่าจะด้วยวิธีการเชิงปริมาณหรือคุณภาพก็ตาม ควรต้องทำบนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่สามารถระบุแหล่งที่มาของข้อมูลและข้อสมมติฐานได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ข้อมูลเชิงคุณภาพถูกตัดสินว่ามีน้ำหนักเหนือกว่าต้นทุนที่ถูกกำหนดเป็นจำนวนเงินไว้ จะต้องมีการอธิบายให้ทราบถึงเหตุผลที่เป็นฐานของการตัดสินใจเช่นว่านี้ด้วย เป็นต้น ซึ่งการหาค่าผลกระทบสุทธิ (Net impacts) อาจไม่สามารถระบุเป็นจำนวนเงินได้ง่าย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมนั้นอาจทำได้ด้วยการสรุปจากค่าผลประโยชน์สุทธิ (หรือต้นทุนสุทธิ) ของมาตรการแต่ละทางเลือก โดยการหาค่าความแตกต่างระหว่างต้นทุนรวมกับผลประโยชน์รวมนั่นเอง

ในกรณีที่ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทางเลือกหนึ่งมีลักษณะที่ต่อเนื่องไปเป็นเวลาหลายปี ควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนค่าให้มีลักษณะเป็นมูลค่าสุทธิที่เป็นปัจจุบัน (Net Present Value :NPV) โดยการปรับอัตราค่าตามตัวเลขไปเป็นค่าที่แท้จริงโดยหักส่วนลดต่าง ๆ ตามสูตรการคำนวณแล้ว

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งเมื่อต้องประเมินมูลค่าสุทธิของแต่ละทางเลือก คือ การระมัดระวังไม่ให้เกิดการนับซ้ำ (double counting) ขึ้น จะสังเกตได้ว่า ต้นทุนบางประการที่ผู้ประกอบการธุรกิจแบกรับนั้นในที่สุดแล้วจะมีการส่งต่อต้นทุนเหล่านั้นไปยังผู้บริโภค แต่ในการคิดคำนวณผลกระทบที่เกิดขึ้นตามหลัก CBA นั้นต้องให้

¹³⁷ ibid 15.

ความสำคัญกับผลกระทบที่เกิดกับธุรกิจเป็นลำดับแรก มากกว่าจะนำเอาผลกระทบลำดับรองที่เกิดกับผู้บริโภคมาพิจารณา โดยในภาวะที่เกิดกับผู้บริโภคนั้น ไม่ควรนำไปรวมในหัวข้อผลกระทบต่อธุรกิจ แต่ควรได้แยกไปกล่าวถึงต่างหากในส่วนที่ว่าด้วยการโอนและการกระจายของผลกระทบที่เกิดขึ้น

4.4.3.5 การประเมินความเสี่ยง¹³⁸

RIA จำเป็นจะต้องมีนำเสนอการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นควบคู่กับข้อสรุปของหน่วยงานในส่วนของคุณค่าที่จะเกิดขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของทางเลือกแต่ละทาง (ดูตัวอย่างตารางที่ 3) โดยการกล่าวถึงความเสี่ยงในที่นี้ควรแสดงให้เห็นว่าทางเลือกแต่ละทางนั้นมีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์อื่นไม่แน่นอนในอนาคตอย่างไรบ้าง ในที่นี้ ควรนำเอาวิธีการวิเคราะห์แบบ sensitivity analysis หรือ scenario analysis มาแสดงประกอบไว้ให้เห็นในรายงานด้วย และสำหรับต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้นั้น ควรมีคำอธิบายในเชิงคุณภาพถึงความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ในอนาคตประกอบมาด้วย

การระบุถึงความเสี่ยงควรจะได้จำแนกออกตามกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถนำเอาต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือต้นทุนและผลประโยชน์ประการอื่นที่คาดหมายได้ว่าจะมีขึ้นจริงมาพิจารณาประกอบกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยปัจจัยของความไม่แน่นอนนั้น ทำให้การประมาณการความเป็นไปได้บางอย่างย่อมไม่อาจทำให้เกิดความชัดเจนได้ ในกรณีเช่นนี้ ควรประเมินความเสี่ยงด้วยการอ้างอิงจากสถานการณ์ที่ดีที่สุด หรือเลวร้ายที่สุด (best-case, worst-case scenario analysis) พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับโอกาสที่จะเกิดสถานการณ์ขั้นสุดเช่นนั้นเอาไว้

ผู้ได้รับผลกระทบ	ผลประโยชน์	ต้นทุน	ผลกระทบสุทธิ	ความเสี่ยงและผลที่อาจเกิดขึ้นต่อผลกระทบที่ประเมินไว้
กลุ่มที่ 1	+	-	+/-	
กลุ่มที่ 2	+	-	+/-	
กลุ่มที่ 3 ฯลฯ	+	-	+/-	
ผลรวม				

ตารางที่ 3 ตัวอย่างแบบนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีการระบุถึงความเสี่ยงประกอบไว้ด้วย

4.4.3.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบ

นอกจากข้อเสนอแนะทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายตามที่ปรากฏใน Guidance Note Best Practice Impact Analysis 2017 แล้ว คู่มือที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือที่นำมาใช้วิเคราะห์เพื่อจัดทำ RIA ที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Guide to Social Cost Benefit Analysis 2015

¹³⁸ ibid 16.

อย่างไรก็ตาม ด้วยเนื้อหาของคู่มือฉบับนี้ที่เป็นการลงรายละเอียดในวิธีการเชิงลึก โดยที่แนวคิดหลักเกี่ยวกับวิธีการวิเคราะห์ที่นำมาใช้ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากสิ่งที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วทั้งในบทก่อน และในเนื้อหาของประเทศอื่น ๆ ที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงไม่ได้หยิบยกเนื้อหาในส่วนเหล่านั้นมาอธิบายอีก แต่จะได้นำเอาตัวอย่างการนำหลักการวิเคราะห์ไปใช้กับการจัดทำ RIA ที่เกิดขึ้นจริงมาแสดงให้เห็นในหัวข้อต่อไป

4.4.4 ตัวอย่างการดำเนินการ: กรณีศึกษา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายว่าด้วยการพิจารณา นำเอาระบบอนุญาตให้บุคคลระบุเพศของตนบนเอกสารรับรองการเกิดมาใช้¹³⁹

4.4.4.1 ความเป็นมาของเรื่อง

Department of Internal Affairs มีแนวคิดที่จะเสนอกฎหมายว่าด้วยการนำเอาระบบอนุญาตให้บุคคลระบุเพศของตนบนเอกสารรับรองการเกิดมาใช้ เนื่องจากตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น เอกสารรับรองการเกิดจะระบุเพศโดยกำเนิดของบุคคลไว้¹⁴⁰ ซึ่งหากบุคคลนั้นรู้สึกว่าจะตนควรได้รับการยอมรับว่ามีเพศที่แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ ก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลครอบครัว เพื่อให้มีการแก้ไขข้อมูลได้ โดยจะต้องแสดงหลักฐานต่อศาลว่าตนได้ดำรงชีวิตตาม “เพศที่ได้ยื่นขอแก้ไข” จริง และจะคงยึดถือเพศเช่นว่าต่อไป ซึ่งสามารถเลือกให้ระบุระหว่าง “เพศหญิง” และ “เพศชาย” ในการนี้จะต้องยื่นหลักฐานทางการแพทย์ที่แสดงให้เห็นว่าตนได้ผ่านกระบวนการทางการแพทย์ซึ่งทำให้มีลักษณะทางกายภาพตามเพศที่ประสงค์จะให้บันทึกไว้ โดยศาลจะพิจารณาจากเอกสารรับรองทางการแพทย์ดังกล่าว ซึ่งการตีความว่ากระบวนการทางการแพทย์แทนเพียงพอที่จะขอเปลี่ยนแปลงได้แล้วหรือไม่นั้น ยังมีแนวทางที่หลากหลายขึ้นอยู่กับความตีความของผู้พิพากษาแต่ละท่าน โดยอาจเป็นเพียงการรับฮอร์โมน หรือต้องมีการผ่าตัดแปลงเพศโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น¹⁴¹ ส่วนในกรณีของบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี ก็อาจยื่นคำขอได้เช่นกัน โดยผู้ปกครองมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอในนามของผู้เยาว์ ซึ่งนอกจากเงื่อนไขในเรื่องเอกสารรับรองทางการแพทย์แล้ว ศาลจะพิจารณาด้วยว่าการแก้ไขข้อมูลจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่เด็กในการที่จะเติบโตไปเป็นผู้ใหญ่ตามเพศที่ระบุไว้ในคำขอหรือไม่ และผู้ปกครองต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความตั้งใจจะเลี้ยงเด็กนั้นในฐานะบุคคลที่มีเพศตามที่ยื่นคำขอด้วย¹⁴²

¹³⁹ ‘Regulatory Impact Statement: Introducing a self-identification process to recognise gender on birth certificates’ (RIS 3 May 2021) <www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-06/ria-dia-isi-may21.pdf> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

¹⁴⁰ Births, Deaths, Marriages, and Relationships Registration (Prescribed Information) Regulations 1995

¹⁴¹ RIS 3 May 2021 (n 139) paragraph 5.

¹⁴² *ibid*, paragraph 6.

ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้เคยถูกนำเสนอมาก่อน แต่รัฐมนตรีได้เลื่อนการพิจารณาออกไปตั้งแต่กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นยังไม่มากเพียงพอ โดยให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการอื่นแทน (non-legislative improvements) ซึ่งคณะทำงานได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลรับไปดำเนินการ แต่เป็นที่ยอมรับว่า มาตรการเหล่านั้นไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในบางประเด็นได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงื่อนไขการรับรองทางการแพทย์ หรือการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ยื่นคำขอในเรื่องนี้ได้ หรือปัญหาในส่วนของเพศทางเลือกอื่น ในการนี้ รัฐมนตรีจึงได้ตัดสินใจที่จะนำเสนอการแก้ปัญหาด้วยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม จึงเป็นที่มาของการทำ RIA ฉบับนี้

143

4.4.4.2 เกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาทางเลือก

เกณฑ์ที่หน่วยงานได้นำมาใช้เพื่อประเมินทางเลือกในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขรายการระบุเพศบนเอกสารรับรองการเกิดนั้น ได้แก่¹⁴⁴

- ความครอบคลุม (inclusivity) : กระบวนการที่แก้ไขนั้นควรคุ้มครองสิทธิของชาวนิวซีแลนด์ทั้งหมดอย่างครบถ้วนและเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยสนับสนุนให้บุคคลมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะกำหนดเพศของตนได้ อันจะทำให้บุคคลตระหนักถึงควมมีตัวตนของตนเองและสามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่รู้สึกรู้สีกว่าตนเองถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติ
- ความยืดหยุ่น (flexibility) : กระบวนการที่มีขึ้นต้องสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงว่าด้วยมุมมองเกี่ยวกับเพศของชาวนิวซีแลนด์ได้
- การเข้าถึงได้ (accessibility) : กระบวนการต้องทำความเข้าใจได้ง่าย และไม่ยากต่อการเข้าถึง
- บุรณภาพ (integrity) : ระบบของข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดต้องมีความถูกต้องและมีมาตรการคุ้มครองไม่ให้มีใช้ระบบที่สร้างขึ้นในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เช่น การระบุตัวตนโดยมีเจตนาเพื่อการหลอกลวง เป็นต้น)
- ความคุ้มค่า (cost) : ลดต้นทุนและเวลาที่บุคคลและรัฐต้องเสียไปเพื่อดำเนินการในประเด็นนี้

¹⁴³ ibid, paragraphs 7-12.

¹⁴⁴ ibid, paragraph 35.

4.4.4.3 ทางเลือกที่ถูกตัดออกไป¹⁴⁵

ทางเลือกบางอย่างได้ถูกตัดออกไป ไม่นำเอามาให้น้ำหนักตามวิธีการแบบ MCA โดยทางเลือกเหล่านั้นไม่ได้แก่

- กระบวนการรูปแบบอื่นนอกจากการระบุด้วยตัวตนเอง
- การปรับปรุงกระบวนการที่มีอยู่เดิม เนื่องจากได้เคยมีการดำเนินการไว้แล้วโดยคณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวยอมรับว่าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่สำคัญได้
- การกำหนดเพศทางเลือกอื่นแยกต่างหากในใบรับรองการเกิด และ
- การยกเลิกการระบุข้อมูลเกี่ยวกับเพศไว้ในใบรับรองการเกิด

เนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีเพียงแค่มุขบุคคลจะทำให้เพศวิถีของตนได้รับการยอมรับและบันทึกไว้ในทะเบียนการเกิดได้อย่างไร ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะรู้เพศวิถีของคนได้ตั้งแต่เวลาเกิด ดังนั้น การจดทะเบียนแรกเกิดโดยยึดตามเพศสภาพจึงยังคงอยู่เช่นเดิมและไม่ถูกนำมาพิจารณาในกระบวนการปรับปรุงกฎหมายครั้งนี้

ทางเลือกอีกประการ คือ การยังคงกระบวนการอยู่กับศาลครอบครัวเช่นเดิม โดยยกเลิกเงื่อนไขพิจารณาเกี่ยวกับเอกสารทางการแพทย์ ซึ่งจะช่วยให้ศาลสามารถประกาศถึงสิทธิของผู้ร้องได้รวดเร็วขึ้น ทางเลือกนี้ไม่ถูกนำมาพิจารณาเนื่องจากว่า หากไม่ต้องการยื่นเอกสารทางการแพทย์แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลครอบครัวเป็นผู้พิจารณาคำร้องนี้อีกต่อไป การยังคงกระบวนการไว้ที่ศาลยังไม่ตอบโจทก์ในเรื่องต้นทุนด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และความยากในการเข้าถึงกระบวนการอีกด้วย

4.4.4.4 ทางเลือกที่ถูกนำมาวิเคราะห์

ได้มีการกำหนดทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์ 3 ประการ ได้แก่ (1) การคงสถานะไว้ตามเดิม (2) การประกาศสิทธิตามกฎหมายโดยนายทะเบียน พร้อมการยื่นเอกสารทางการแพทย์ และ (3) การระบุด้วยตนเองโดยการแจ้งความประสงค์ต่อนายทะเบียน โดยไม่ต้องยื่นเอกสารทางการแพทย์ ซึ่งได้มีการนำเอาประเด็นพิจารณาหลัก ๆ ของทางเลือกในแต่ละทางมาให้น้ำหนักตามเกณฑ์สำหรับการพิจารณาทางเลือกที่ระบุเอาไว้ในข้อ (2) หลังจากนั้นจึงให้น้ำหนักความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในแต่ละข้อของทางเลือกด้วยวิธีการแบบ MCA ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 4¹⁴⁶

¹⁴⁵ ibid, paragraphs 41-43.

¹⁴⁶ ข้อความที่แสดงในตารางเป็นเพียงการสรุปเนื้อหาโดยย่อเพื่อให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการที่นำมาใช้ได้ ในส่วนของเนื้อหาทั้งหมดนั้น ดูใน ibid, paragraphs 23-24.

4.4.4.5 การกำหนดต้นทุน ผลประโยชน์ และผลกระทบของมาตรการ

รายงานฉบับนี้ได้มีการสรุปต้นทุน ผลประโยชน์ และผลกระทบของทางเลือกที่คาดว่าจะนำมาใช้ (ทางเลือกที่ 3) เอาไว้ โดยมีการประมาณค่าเป็นจำนวนเงินเท่าที่ทำได้ เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งต้องมีการจัดทำระบบเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลของกระบวนการพิจารณาแบบใหม่ รวมไปถึงการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับเพศอื่น ๆ นอกจากชายและหญิงด้วย ซึ่งประมาณการเอาไว้ที่ 1 ล้านบาท¹⁴⁷ ต้นทุนของผู้อยู่ในบังคับของกฎหมาย ได้แก่ผู้ยื่นคำขอนั้น ได้แก่ค่าใช้จ่ายสำหรับการยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงรายการซึ่งอยู่ที่ 55 เหรียญ และค่าใช้จ่ายสำหรับใบรับรองการเกิดใหม่ที่ 33 เหรียญ¹⁴⁸ ส่วนค่าใช้จ่ายบางรายการ ที่ไม่อาจกำหนดมูลค่าได้แน่นอน จะใช้วิธีการกล่าวถึงจำนวนโดยประมาณเอาไว้ พร้อมทั้งระบุถึงสาเหตุที่ทำให้ไม่อาจกำหนดจำนวนได้ เช่น ในรายการต้นทุนที่เป็นเงินทั้งหมด ระบุไว้ว่า “ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน เนื่องจากยังไม่แน่ใจถึงจำนวนที่แน่นอนของประชาชนที่จะยื่นขอทำรายการ ซึ่งคาดหมายได้ว่าจะมีการยื่นคำร้องมากขึ้นหากระบบเปิดให้เข้าถึงได้อย่างทั่วถึงต่อไป”¹⁴⁹

สำหรับรายการต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน หรือเป็นรายการที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้นั้น จะได้มีการอธิบายถึงต้นทุนหรือผลประโยชน์เหล่านั้นไว้ และใช้การประเมินระดับของต้นทุนหรือผลประโยชน์ดังกล่าวอย่างกว้างแทน เช่น ผลประโยชน์ที่เกิดกับบุคคลที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย ในเรื่องประโยชน์ที่เกิดกับกลุ่มข้ามเพศ หรือไม่สามารถระบุเพศได้ ซึ่งรวมถึงการที่บุคคลกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐโดยไม่ถูกกีดกันทางอารมณ์หรือรู้สึกว่าคุณเลือกปฏิบัติอีก การยอมรับสถานะทางเพศของคนกลุ่มนี้ยังก่อให้เกิดความรู้สึกเชิงบวกในการใช้ชีวิตและการเข้าสังคมอีกด้วย ผลประโยชน์ในส่วนนี้ถือว่ามีปริมาณในเชิงคุณภาพ แต่ไม่อาจกำหนดเป็นเงินหรือจำนวนที่มีหน่วยวัดแน่นอนได้ ในขั้นของการประเมินระดับของผลประโยชน์ที่ไม่เป็นเงิน ผู้จัดทำรายงานจึงได้สรุปว่าอยู่ในระดับ “ปานกลางค่อนข้างไปทางมาก” (medium high)

¹⁴⁷ ibid, 25.

¹⁴⁸ ibid.

¹⁴⁹ ibid.

	ทางเลือกที่หนึ่ง คงสถานะเดิม >>> ศาลครอบครัวยุติการฟ้องอาชญากรรมทางการแพทย์	ทางเลือกที่สอง >>> ยื่นคำร้องต่อ นายทะเบียนโดยพิจารณาเอกสารทางการแพทย์	ทางเลือกที่สาม >>> สิทธิในการระบุด้วยตนเองโดยยื่นคำร้องต่อนายทะเบียน และไม่ต้องมีเอกสารทางการแพทย์
การเข้าถึง	0 กระบวนการพิจารณาใช้เวลานาน ไม่อาจคาดเดาผลได้ และความลำบากในการเข้าถึงเอกสาร	+	++ ผู้อนุญาตไม่ใช่ศาลจึงเข้าถึงได้ง่าย และขจัดปัญหาในการได้มาซึ่งเอกสารทางการแพทย์
ความทั่วถึง	0 ผู้ขาดโอกาสเข้าถึงบริการทางการแพทย์ ผู้ต้องการเปลี่ยนเพศวิถีมากกว่า 1 ครั้ง และผู้ไม่อาจระบุได้ว่าเป็นชายหรือหญิง และเป็นการให้บุคคลอื่นมีอำนาจตัดสินใจเหนือสิทธิส่วนตัวโดยแท้ของบุคคลหนึ่ง	0 เหมือนทางเลือกที่ 1	++ ไม่มีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงแบบทางเลือกที่ 1 หรือ 2 และยังรับรองสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของบุคคลในการเลือกเพศของตน
บูรณภาพ	0 เป็นกระบวนการของศาลที่สามารถป้องกันไม่ให้มีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ	0 มีการตรวจสอบหลักฐานทางการแพทย์ ทำให้เป็นเครื่องยืนยันการตัดสินใจของบุคคลที่ยื่นคำร้องได้	- จำเป็นต้องมีกระบวนการและเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมเพื่อยืนยันการตัดสินใจของบุคคลและเพื่อป้องกันการใช้ในทางที่มิชอบ
ความยืดหยุ่น	0 การใช้กระบวนการทางศาล และเงื่อนไขเกี่ยวกับเอกสารไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและค่านิยมในสังคมนิวซีแลนด์ในการเลือกเพศวิถี	0 เงื่อนไขด้านเอกสารเป็นการจำกัดทางเลือกของบุคคลเกี่ยวกับเพศ ไม่สอดคล้องกับค่านิยมในสังคม	+
ความคุ้มค่า	0 การขึ้นศาลและการได้มาซึ่งเอกสารมีค่าใช้จ่ายสูง และรัฐก็มีต้นทุนในการจัดหาบริการทางศาลและการทางการแพทย์	+	++ ไม่มีค่าใช้จ่ายทางศาลและบริการทางการแพทย์ แม้อาจมีค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งระบบอยู่บ้าง

การประเมินโดยรวม	0	+	++
------------------	---	---	----

++ ดีกว่าอย่างมาก + ดีกว่า 0 ไม่แตกต่าง - แย่กว่า -- แย่กว่าอย่างมาก

หมายเหตุ : เมื่อเทียบกับการไม่ทำอะไร/คงสถานะเดิมไว้/ข้อเท็จจริงอื่นที่นำมาใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบ

ตารางที่ 4 การพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกด้วยวิธีการแบบ Multi Criteria Analysis

4.5 ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการศึกษา

หลังจากที่ได้พิจารณาขั้นตอนการทำ RIA แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบที่ปรากฏในสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์และนิวซีแลนด์แล้วจะพบว่าแต่ละประเทศมีการกำหนดรายละเอียดดำเนินการเกี่ยวกับการทำ RIA และการวิเคราะห์ผลกระทบแตกต่างกันในแง่รายละเอียดดำเนินการ รายละเอียดเชิงเปรียบเทียบจะได้สรุปและอภิปรายผลการเปรียบเทียบอีกครั้งในหัวข้อ 5.1 ของบทที่ 5

ประเด็นสำคัญที่อาจกล่าวสรุปเพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมจากกฎหมายของประเทศไทยในบทต่อไปอาจสรุปได้ดังนี้

- แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ทั้งหมดไม่ได้ปรากฏในกฎหมาย แต่มักปรากฏในคู่มือหรือคำแนะนำที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย
- แต่ละประเทศไม่ได้กำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นการเฉพาะ และแยกการวิเคราะห์แง่มุมดังกล่าวออกจากการวิเคราะห์ด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างเด่นชัด หากแต่ใช้แนวทางการวิเคราะห์ในลักษณะรวม ๆ กันไป อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศได้กำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเฉพาะด้าน เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ (gender impact assessment) ในเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น
- บทเรียนจากทุกประเทศแนะนำว่าควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณให้มากเท่าที่จะมากได้ หากไม่สามารถทำได้ก็ค่อยใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ
- หลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วนเป็นกลไกสำคัญของการกำหนดขอบเขตและระดับการวิเคราะห์ นอกจากนี้หลายประเทศกำหนดปัจจัยที่ต้องพิจารณา (mandatory requirements) มาเป็นเครื่องมือประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบ

- มีการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบอยู่บ่อยครั้งและทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่าแนวทางและวิธีการที่ปรากฏในคู่มือหรือเอกสารฉบับก่อนหน้า แต่ไม่ได้ปรากฏในเอกสารล่าสุดจะยังใช้ได้หรือไม่เพียงใด
- แต่ละประเทศมีแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบแตกต่างกันทั้งในแง่ขั้นตอนดำเนินการและความละเอียดของแนวทาง (guidelines) และตัวอย่างการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยไม่ได้มีการกำหนดตายตัวว่าการวิเคราะห์ต้นทุนใดจะต้องใช้แนวคิดหรือ model ใดเป็นฐานในการคำนวณ โดยสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการกำหนดหลักการคำนวณหรือประเมินผลกระทบเป็นตัวเลขอย่างละเอียดมากที่สุดในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่มีการศึกษาเปรียบเทียบ
- ไม่มีการกำหนดบังคับว่าจะต้องใช้วิธีการวิเคราะห์และเก็บข้อมูลโดยวิธีการใด อย่างไรก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โดยเทคนิควิธีแบบ cost-benefit analysis (CBA) เป็นฐานตั้งต้น (default technique) ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม อาจใช้เทคนิคดำเนินการอย่างอื่นตามความเหมาะสม เช่น cost-effectiveness analysis (CEA) และ multi-criteria analysis

บทที่ 5 ถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทย

หลังจากที่ได้มีการศึกษาแนวคิด แนวทางและวิธีการดำเนินการในระดับสากลและในต่างประเทศในบทที่ 3 และบทที่ 4 ไปแล้ว ในบทนี้จะเป็นการถอดบทเรียนสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบริบทประเทศไทยภายใต้กรอบดำเนินการทางกฎหมายที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 รวมทั้งนำองค์ความรู้และข้อค้นพบจากบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 มาจัดทำเป็นกรณีศึกษา (case study) เพื่อยกตัวอย่างให้เกิดความเข้าใจการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมมากยิ่งขึ้น บทที่ 5 จึงเป็นบทสำคัญของรายงานการศึกษาที่มุ่งนำเสนอและประยุกต์ข้อค้นพบจากการศึกษาเพื่อนำเสนอองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับการทำ RIA ในบริบทของประเทศไทย

การนำเสนอในบทนี้มุ่งที่จะตอบวัตถุประสงค์การศึกษาหลักสองประการที่ตั้งไว้ในบทที่ 1 อันได้แก่ วัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าจะถอดบทเรียนและสรุปองค์ความรู้และประสบการณ์ดำเนินการจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางพัฒนาการประเมินในทั้งสองด้านภายใต้บริบทประเทศไทยอย่างไร และวัตถุประสงค์เพื่อนำองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้มาจัดทำเป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเข้าใจการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในทางปฏิบัติ โดยการนำเสนอในบทนี้จะชี้ให้เห็นว่าสามารถพัฒนารอบดำเนินการทางกฎหมายในการวิเคราะห์ผลกระทบให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบันได้อย่างไร โดยนำเสนอประกอบกับการวิเคราะห์ RIA ของร่างกฎหมายบางฉบับของไทย

ประเด็นหลักที่จะนำเสนอในบทนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกจะนำเสนอแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในภาพรวมโดยนำเสนอเชิงเปรียบเทียบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย (ข้อค้นพบบทที่ 2) เปรียบเทียบกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางของ EU (ข้อค้นพบบทที่ 3) และแนวทางของ 4 ประเทศ (ข้อค้นพบบทที่ 4) เพื่อชี้ให้เห็นว่าประเด็นเรื่องใดบ้างที่ไทยอาจนำประสบการณ์และการแก้ปัญหาของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อให้แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย โดยเฉพาะในมิติด้านสังคมมีความละเอียดและสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดย่อมจะยังให้เกิดกระบวนการวิเคราะห์ที่ให้ข้อมูลครบถ้วน เหมาะสมและเชื่อถือได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการร่างกฎหมายอันเป็นจุดหมายปลายทางของการทำ RIA และส่วนที่สอง จะนำเสนอกรณีศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม 3 ตัวอย่าง ซึ่งจะเน้นการวิเคราะห์โดยนำแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์จากต่างประเทศมาปรับใช้กับกรณีศึกษา โดยวิเคราะห์ตามแนวทางการวิเคราะห์ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน

5.1 การพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย: บทเรียนจากต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอหลักการ แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมจากการศึกษา บทเรียนจากต่างประเทศ โดยหัวข้อนี้จะแบ่งเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ ส่วนที่ 1 จะเป็นการอภิปรายผลจากข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบ และส่วนที่ 2 ข้อเสนอเพื่อพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย

5.1.1 อภิปรายผลจากข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบ

หัวข้อนี้จะเริ่มจากการนำเสนอตารางเปรียบเทียบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมของไทย เปรียบเทียบกับของ EU และ 4 ประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างและนัยต่อการพัฒนาข้อเสนอในส่วนที่ 2 โดยทำการเปรียบเทียบและอภิปรายผลจากประเด็นที่กำหนด 13 ประเด็นดังปรากฏในตารางต่อไปนี้¹

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
1. มีกฎหมายกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่	มีกำหนดในกฎหมายและกฎหมายลำดับรองแบบกว้าง ๆ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มีกำหนดในกฎหมายลำดับรองแบบกว้าง ๆ	มีกำหนดในกฎเกณฑ์เชิงแนะนำ (circular)
2. กฎเกณฑ์ประเภทที่อยู่ในบังคับต้องทำ RIA	โดยหลักใช้เฉพาะร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ	กฎหมาย นโยบายและการดำเนินการอื่นที่เข้าลักษณะตามข้อ 3	กฎหมาย นโยบายและการดำเนินการอื่นที่เข้าลักษณะตามข้อ 3	กฎหมายทุกฉบับและกฎหมายลำดับรองที่จะส่งผลกระทบอย่างสำคัญ	กฎหมาย กฎหมายลำดับรองและข้อเสนอทางนโยบาย	ทั้งกฎหมาย และกฎหมายลำดับรอง เว้นแต่เข้าประเภทที่ได้รับยกเว้น
3. มีการจำแนกประเภทร่างข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่ต้องทำ RIA หรือไม่ (RIA screening)	ไม่มี	ข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมหรือสังคม	ทำ RIA เฉพาะข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะความเป็นอยู่ของประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม	ทำ RIA เต็มรูปแบบเฉพาะข้อเสนอทางกฎหมายที่จะส่งผลกระทบอย่างสำคัญ	ไม่ระบุ	ข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่ต้องทำ RIA ได้แก่บรรดาที่ไม่ส่งผลกระทบหรือส่งผลกระทบเพียงเล็กน้อย รวมทั้งที่กรณีเข้าข้อยกเว้นด้วยเหตุผลทางเทคนิคหรือกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าไม่ต้องการ
4. มีการจำแนกประเภทหรือกำหนดขอบเขตของผลกระทบ	มีกำหนดในพระราชบัญญัติ	ไม่มี	มีกำหนดในคู่มือและแนวทางดำเนินการ	มีการกำหนดในคู่มือจำนวน 7 ประเด็นที่ต้องทำการพิจารณา	มีการกำหนด 8 กลุ่มผลกระทบที่ต้องพิจารณา	ไม่ระบุ

¹ การกำหนดหัวข้อพิจารณาเปรียบเทียบเพื่ออภิปรายผลเหล่านี้พิจารณาจากบรรดาข้อค้นพบที่ปรากฏในการศึกษาต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเด็นที่มีการกำหนดในกฎหมายไทยและประเด็นเหล่านั้นเป็นสาระสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบ

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
หรือกำหนดตัวอย่างที่ต้องวิเคราะห์หรือไม่						
5. มีการกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ และแนวทางของขั้นตอนย่อยของการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่	ไม่มี (มีเพียงการกำหนดขั้นตอนโดยรวมของการวิเคราะห์ และการพิจารณา RIA และการจำแนกผลกระทบแต่ละด้าน)	มี	มี	มี	มี	มี
6. มีการกำหนดแนวทางเฉพาะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมหรือไม่	ไม่มี	มีการกำหนด เช่น Gender Impact Assessment	มีการกำหนด เช่น การวิเคราะห์ equalities analysis	มีการกำหนด เช่น poverty impact assessment	มีการกำหนดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ SMEs และผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ	ไม่กำหนด
7. มีการกำหนดให้ต้องวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือไม่ และเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ	มีเฉพาะการคำนวณภาระทางงบประมาณ ในช่วง 3 ปี	มีการกำหนดให้เน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยมีการตีค่าหรือประเมินมูลค่าผลกระทบ เว้นแต่ผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณได้	มีการกำหนดให้เน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยมีการตีค่าหรือประเมินมูลค่าผลกระทบ เว้นแต่ผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณได้	การกำหนดให้ cost-benefit analysis เป็นเทคนิคตั้งต้นทำให้เกิดการเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยสภาพ	แนะนำให้ระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและนำเสนอในรูปแบบของค่าเงินมากเท่าที่จะทำได้	จะต้องพยายามแสดงให้เห็นเป็นจำนวนเงิน (monetized) ให้ชัดเจนเท่าที่จะสามารถทำได้ หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย)
8. มีการกำหนดเทคนิควิเคราะห์หรือไม่ หากมีเทคนิคใดเป็นเทคนิคหลักที่พึงใช้	ไม่มี	ไม่มี (แต่ยอมรับว่า CBA เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ที่สำคัญ)	Social cost-benefit analysis	cost-benefit analysis	Social cost-benefit analysis	ไม่กำหนดบังคับ
9. มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ หรือไม่	ไม่มี	มี เช่น หลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis)	มี เช่น กำหนดให้ต้องพิจารณาปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSFs)	มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 7 ข้อ	มีการกำหนดเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา 22 ข้อ	ไม่มี
10. มีการกำหนดให้วิเคราะห์เรื่องภาระการปฏิบัติ	มี โดยกำหนดให้คำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมาย 3 ปีแรก	มี แต่ไม่ได้รับชดเชย	ไม่ได้กำหนด	มี โดยระบุอย่างชัดเจน	มี โดยระบุอย่างชัดเจน	มีการกำหนดไว้ทั้งต้นทุนทางงบประมาณที่หน่วยงานต้องแบกรับและ

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
ตามกฎหมายหรือไม่						ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
11. มีการกำหนดสภาพบังคับหากไม่วิเคราะห์ตามแนวทางที่กำหนดหรือไม่	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
12. ข้อสังเกตอื่น ๆ ที่เป็นเอกลักษณ์	มีความโดดเด่นในแง่การมีกฎหมายและแนวทางที่ไม่ใช้กฎหมายวางหลักการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างชัดเจน แต่ใช้ RIA กับการวิเคราะห์ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นสิ่งสำคัญ	มีการกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์อย่างละเอียด และสามารถนำมาเป็นแนวทางพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายของไทยด้วย นอกจากนี้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ยังมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ เช่น 1. แนะนำให้คำนึงถึงพฤติกรรมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่าจะมีความสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด 2. แนะนำให้ยอมรับและแสดงให้เห็นชัดเจนถึงความไม่แน่นอนใดที่อาจมีผลกระทบต่อผลของการวิเคราะห์	แบ่งการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบแบบคร่าว ๆ โดยใช้เทคนิค longlist analysis และการวิเคราะห์แบบละเอียดเฉพาะทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้อีกครั้งโดยอาศัย shortlist appraisal ซึ่งเน้นการคำนวณโดยมีแนวทางการคำนวณหลายประเด็น เช่น เงินเพื่อการประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์	มีการกำหนดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อความยากไร้ (poverty impact assessment) ซึ่งไม่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ	มีการกำหนดให้ต้องพิจารณาประเด็นทางนิตินโยบายที่สำคัญว่าร่างกฎหมายจะมีผลต่อเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality requirements) 22 ข้อหรือไม่ ซึ่งเป็น การบังคับให้การทำ RIA ต้องคำนึงถึงนโยบายแต่ละด้านที่สำคัญ ๆ เสมอ	มีการกลั่นกรองข้อเสนอกฎหมายและนโยบายที่มีระบบชัดเจน กำหนดให้ต้องมีนำเสนอการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นควบคู่กับข้อสรุปของหน่วยงานในส่วนของคุณค่าที่จะเกิดขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของทางเลือกแต่ละทาง RIA ทุกฉบับจะต้องถูกประเมินคุณภาพโดยผู้ประเมินอิสระ

ประเด็นที่สรุปในตารางข้างต้นสามารถนำมาอภิปรายและอธิบายขยายความได้ ดังนี้

1. มีกฎหมายกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่

หากพิจารณาจากการมีกฎหมายรองรับเป็นข้อพิจารณาจะพบว่าระบบการดำเนินการของไทยมีความโดดเด่นกว่าระบบของต่างประเทศที่มีการนำมาศึกษาเนื่องจากไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำ RIA ทั้งในรัฐธรรมนูญ² และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ² ซึ่งทำให้ฐานที่มาของการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบค่อนข้างมีความชัดเจน ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อขยาย

² ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.1 ของบทที่ 2

รายละเอียดของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายอันได้แก่ “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” (RIA Guidelines) และ “คู่มือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” (RIA Handbook) ด้วย³ ในขณะที่แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ในประเทศอื่น ๆ นั้นมักเป็นแนวทางที่ไม่ได้กำหนดขึ้นในรูปของเอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายชัดเจนเช่นประเทศไทย ยกเว้นแต่เนเธอร์แลนด์ที่มีการวางหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการทำ RIA ในกฎหมายลำดับรอง และนิวซีแลนด์ที่มีการกำหนดในกฎเกณฑ์เชิงแนะนำ (circular)⁴

ความแตกต่างในแง่การมีฐานทางกฎหมายรองรับหรือไม่มากนักน้อยเพียงใดย่อมมีผลต่อความยืดหยุ่นและความมั่นคงแน่นอนของกฎเกณฑ์หรือแนวทางที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบ เช่น หากไม่มีกฎหมายกำหนดกรอบเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบก็ย่อมทำให้ขาดความแน่นอนว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวจะมีกรอบจำกัดเพียงใดแต่ก็อาจเป็นข้อดีในแง่ที่ทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดแนวทางและวิธีการสามารถกำหนดรายละเอียดเรื่องดังกล่าวได้อย่างยืดหยุ่นโดยไม่ต้องพะวงว่าแนวทางและวิธีการนั้นจะขัดกับกรอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และสามารถปรับเปลี่ยนได้เมื่อปรากฏว่าแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ในบางเรื่องหรือทั้งหมดไม่เหมาะสมต่อการทำ RIA อีกต่อไป

2. กฎเกณฑ์ประเภทที่อยู่ในบังคับต้องทำ RIA

หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ที่ถูกรับรองโดยการทำ RIA จะพบว่าการกำหนดขอบเขตของกฎเกณฑ์ที่จะต้องทำ RIA ในลักษณะที่แตกต่างกันไป โดยกลุ่มแรกได้แก่กลุ่มที่มีการกำหนดให้ต้องทำ RIA สำหรับข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายทุกฉบับซึ่งเห็นได้จากกรณีของเนเธอร์แลนด์⁵ กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มที่กำหนดให้ต้องทำ RIA สำหรับข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างมีระดับสำคัญ ซึ่งพิจารณาได้จากการดำเนินการใน EU และสหราชอาณาจักร⁶ กลุ่มที่สามได้แก่กลุ่มที่กำหนดให้ทำ RIA ในร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองเฉพาะที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ หรือทุกฉบับเว้นแต่เข้าประเภทที่ได้รับยกเว้น อันได้แก่ ไอร์แลนด์และ

³ รายละเอียดในหัวข้อ 2.1.2 ของบทที่ 2

⁴ รายละเอียดในหัวข้อ 4.3.1 และ 4.4.2 ของบทที่ 4

⁵ รายละเอียดในหัวข้อ 4.3.2 ของบทที่ 4

⁶ รายละเอียดในหัวข้อ 3.3.1 ของบทที่ 3 และหัวข้อ 4.1.1 ของบทที่ 4

นิวซีแลนด์⁷ ในขณะที่ประเทศไทยอาจจัดกลุ่มให้อยู่กลุ่มที่สี่ได้แก่กลุ่มที่กำหนดให้ต้องทำ RIA เฉพาะร่างกฎหมาย (เว้นแต่มีการออกกฎกระทรวงให้ทำ RIA กับกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่กำหนด)⁸

ขอบเขตของกฎเกณฑ์ที่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องทำ RIA ย่อมมีผลต่อการวางแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบได้เช่นกัน กล่าวคือหากมีการกำหนดให้ทำ RIA กับข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายทุกประเภทอาจทำให้ข้อเสนอเหล่านั้นได้รับการตรวจสอบเบื้องต้นจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบและมีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะเข้าไปตั้งแต่แรก อย่างไรก็ตาม หากกำหนดกรอบของกฎเกณฑ์เรื่องนี้กว้างขวางก็อาจสร้างภาระให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบมากเกินไป ในขณะเดียวกันก็อาจทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องวางแนวทางอย่างกว้างเพื่อให้สามารถนำไปใช้กับข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายทุกประเภท ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในทางเนื้อหาและกลไกการนำไปปฏิบัติ

3. มีการจำแนกประเภทร่างข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่ต้องทำ RIA หรือไม่ (RIA screening)

ข้อพิจารณาประการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากในหลายประเทศกำหนดให้มีการทำ RIA ทั้งข้อเสนอทางกฎหมายและทางนโยบายโดยในส่วนของข้อเสนอทางกฎหมายนั้นอาจครอบคลุมทั้งข้อเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (รัฐบัญญัติ) และกฎหมายลำดับรองซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าร่างกฎหมายลำดับรองหรือข้อเสนอทางนโยบายบางประเภทอาจไม่มีความจำเป็นต้องทำ RIA จึงมีแนวปฏิบัติให้มีการกลั่นกรอง (screening) ร่างข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายที่อยู่ในข่ายต้องทำ RIA ตั้งแต่ต้น และโดยมากจะนำข้อพิจารณาเรื่อง “ระดับของผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้น” มาเป็นข้อพิจารณาหลักในการกลั่นกรอง

หากพิจารณาข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นว่ากรณีของไทยมีการกำหนดการกลั่นกรองในเชิงรูปแบบโดยไม่ได้พิจารณาจากระดับผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นและกำหนดรูปแบบการกลั่นกรองจากประเภทของข้อเสนอเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย โดยข้อเสนอที่ทางนโยบายหรือกฎหมายลำดับรองไม่ต้องทำ RIA เลย เว้นแต่มีการออกกฎกระทรวงมากำหนดให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทต้องทำ RIA⁹ ในขณะที่แนวทางของ EU สหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์กำหนดเงื่อนไขการจำแนกร่างข้อเสนอที่จะต้องมีการกลั่นกรองประเภทร่างข้อเสนอ ซึ่งส่วนใหญ่จะทำ RIA กับร่างข้อเสนอที่จะส่งผลกระทบอย่างสำคัญโดยไม่พิจารณาว่าเป็นข้อเสนอทางกฎหมายหรือทางนโยบาย เช่น EU กำหนดให้ทำ RIA กับการดำเนินการที่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญด้าน

⁷ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.2.1 และหัวข้อ 4.4.2 ของบทที่ 4

⁸ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.1.2 ของบทที่ 2

⁹ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.1.2 ของบทที่ 2

เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม หรือสังคม สหราชอาณาจักรกำหนดให้ทำ RIA กับข้อเสนอกฎหมายและนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ (public services) ความเป็นอยู่ของประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ไอร์แลนด์กำหนดให้ทำ RIA เต็มรูปแบบเฉพาะกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ และนิวซีแลนด์กำหนดไว้ให้ต้องทำ RIA กับร่างกฎหมายและกฎหมายลำดับรองทุกฉบับ เว้นแต่ ร่างเหล่านั้นไม่ส่งผลกระทบต่อหรือส่งผลกระทบต่อเพียงเล็กน้อยต่อภาคธุรกิจ ประชาชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรหรือกรณีเข้าข้อยกเว้นด้วยเหตุผลทางเทคนิคหรือกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าไม่ต้องทำ เป็นต้น¹⁰

4. มีการจำแนกประเภทหรือกำหนดขอบเขตของผลกระทบหรือกำหนดตัวอย่างที่ต้องวิเคราะห์หรือไม่

ในข้อพิจารณาประการนี้ หากพิจารณาจากแนวทางการกำหนดในบทก่อน ๆ จะพบว่าแนวทางของไทยค่อนข้างมีความชัดเจนที่สุดเนื่องจากมีการกำหนดให้การทำ RIA ต้องวิเคราะห์ผลกระทบอย่างน้อย 6 ประเภท ได้แก่ “ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ” เอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ¹¹ ในขณะที่แนวทางต่างประเทศนั้น มีทั้งกลุ่มที่ไม่ได้กำหนดประเภทหรือขอบเขตของผลกระทบหรือตัวอย่างผลกระทบที่ต้องวิเคราะห์เลย เช่น EU และนิวซีแลนด์ ในขณะที่สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ และไอร์แลนด์ กำหนดกลุ่มผลกระทบที่จะต้องพิจารณาเอาไว้¹² แต่เป็นการกำหนดในแนวทางดำเนินการที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายดังเช่นแนวทางของไทย

5. มีการกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ และแนวทางของขั้นตอนย่อยของการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่

แม้ว่าไทยจะมีความชัดเจนกว่าแนวทางของต่างประเทศในด้านการกำหนดกรอบผลกระทบที่จะต้องทำการวิเคราะห์ดังที่ได้อภิปรายผลในหัวข้อก่อน แต่หากพิจารณาในแง่การกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ และแนวทางของขั้นตอนย่อยของการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นแทบไม่ปรากฏรายละเอียดเลย โดยปรากฏรายละเอียดเพียงเรื่องหัวข้อที่จะต้องอธิบายในรายงาน RIA เป็นสำคัญ¹³ ในขณะที่แนวทางในต่างประเทศนั้น ทุกตัวอย่างที่กล่าวในบทที่

¹⁰ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.3.1 ของบทที่ 3 และหัวข้อ 4.1.1 หัวข้อ 4.2.1 และหัวข้อ 4.4.2 ของบทที่ 4

¹¹ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.2.3 ของบทที่ 2

¹² ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.1.4 หัวข้อ 4.2.3.1 และหัวข้อ 4.3.3.1 ของบทที่ 4

¹³ รายละเอียดขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย ดูหัวข้อ 2.2.2 หัวข้อ 2.3.1 และ 2.3.2 ของบทที่ 2

3.¹⁴ และบทที่ 4.¹⁵ ล้วนแล้วแต่กำหนดขั้นตอนย่อยและแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบค่อนข้างละเอียด ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นส่วนที่ไทยสามารถพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์ให้ละเอียดมากกว่าเดิมได้โดยอาศัยแนวทางของต่างประเทศ

6. มีการกำหนดแนวทางเฉพาะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมหรือไม่

แม้ว่าจะได้กล่าวไปแล้วตั้งแต่ตอนท้ายของบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 ว่าปัจจุบันไม่มีการกำหนดแยกแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกมาเป็นเอกเทศจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยในภาพรวมจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางและวิธีการรวม ๆ กันไปก็ตาม¹⁶ แต่จากการศึกษาในบทที่ 3 และบทที่ 4 จะเห็นว่ามีกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านซึ่งเป็นส่วนย่อย (subset) ของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมตามบริบทการให้ความสำคัญของแต่ละประเทศ เช่น มีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ Gender Impact Assessment ตามแนวทางของ EU¹⁷ การวิเคราะห์ equalities analysis ของสหราชอาณาจักร¹⁸ และ poverty impact assessment ของไอร์แลนด์¹⁹ รวมทั้งผลกระทบต่อ SMEs และผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ ของเนเธอร์แลนด์²⁰ ตามลำดับ ในขณะที่แนวทางของนิวซีแลนด์และไทยยังไม่มีกำหนดเป็นการเฉพาะ

นัยทางกฎหมายและนโยบายจากข้อแตกต่างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมอาจมีความสำคัญและสนองต่อนโยบายของแต่ละประเทศได้มากกว่า และสามารถทำได้ง่ายกว่าการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในภาพรวมซึ่งมีปัญหาในการกำหนดขอบเขตว่ามีความทับซ้อนกับผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจหรือไม่ ซึ่งน่าพิจารณาว่าในอนาคตอาจมีความเป็นไปได้มากที่ไทยจะพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้านอันเป็นส่วนย่อยมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการพิจารณาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในภาพรวม

¹⁴ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.4 ของบทที่ 3

¹⁵ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.1.3 หัวข้อ 4.2.3 หัวข้อ 4.3.3 และ 4.4.3 ของบทที่ 4

¹⁶ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.5 ของบทที่ 2 หัวข้อ 3.7 ของบทที่ 3 และ 4.5 ของบทที่ 4

¹⁷ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.7.1 ของบทที่ 3

¹⁸ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.1.4 ของบทที่ 4

¹⁹ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.2.3.3 ของบทที่ 4

²⁰ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.3 ของบทที่ 4

7. มีการกำหนดให้ต้องวิเคราะห์ในเชิงปริมาณหรือไม่ และเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ

ในส่วนของการพิจารณาเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณนั้น ทุกประเทศที่ศึกษามีการกำหนดแนวทางเอาไว้ แต่มีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกัน โดยแนวทางของ EU และสหราชอาณาจักรกำหนดรายละเอียดการวิเคราะห์และคำนวณอย่างละเอียด²¹ โดยมีระบุในทำนองเดียวกันว่าควร มีการกำหนดให้เน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยมีการตีค่าหรือประเมินมูลค่าผลกระทบ เว้นแต่ผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณได้ นอกจากนี้ แนวทางของนิวซีแลนด์ยังกำหนดแนวทางที่น่าสนใจโดยกำหนดว่า จะต้องพยายามแสดงให้เห็นเป็นจำนวนเงิน (monetized) ให้ชัดเจนเท่าที่จะสามารถทำได้ หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย)²² ส่วนไทยนั้น ใน RIA Handbook ได้กำหนดแนวทางเรื่องดังกล่าวไว้เช่นกัน แต่ไม่มีรายละเอียดมากนัก โดยในส่วนที่กำหนดแนวทางไว้มักเป็นเรื่องการระบุภาระทางงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายในช่วง 3 ปี แต่ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าใช้วิธีการคำนวณอย่างไร²³

8. มีการกำหนดเทคนิควิเคราะห์หรือไม่ หากมี เทคนิคใดเป็นเทคนิคหลักที่พึงใช้

เทคนิควิธีการวิเคราะห์ในที่นี้หมายถึง เทคนิคและวิธีการในการตีมูลค่าผลกระทบที่อาจคำนวณได้และประเมินค่าผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเลขได้ ซึ่งจากการพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายและแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบของไทยพบว่า แม้จะมีการกำหนดให้ใช้ความพยายามในการตีมูลค่าผลกระทบในเชิงตัวเลขแต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้ใช้เทคนิคใดในการวิเคราะห์หรือประเมินผลกระทบ รายละเอียดในส่วนนี้จึงเป็นส่วนที่ขาดและควรพัฒนาให้มีความสมบูรณ์ต่อไป

จากการศึกษาประสบการณ์การวิเคราะห์ผลกระทบในต่างประเทศพบว่าทุกประเทศที่ศึกษารวมทั้ง EU ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิควิธีการวิเคราะห์โดยอาจกำหนดรายละเอียดมากน้อยต่างกัน โดยกัน EU ไม่ได้กำหนดเทคนิควิเคราะห์ที่จะใช้เป็นหลักแต่ก็ยอมรับว่าการวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis (CBA) เป็นเทคนิคที่สำคัญและนิยมใช้²⁴ ในขณะที่สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์และไอร์แลนด์แนะนำให้ใช้ CBA (หรือ Social CBA แล้วแต่จะกำหนด) เป็นเทคนิคหลักในการวิเคราะห์²⁵ ส่วนนิวซีแลนด์ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าจะ

²¹ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.4.1 ของบทที่ 3 และหัวข้อ 4.1.3 ของบทที่ 4

²² ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.4.3 ของบทที่ 4

²³ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.3.2 ของบทที่ 2

²⁴ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.5 ของบทที่ 3

²⁵ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.1.4 หัวข้อ 4.2.3.3 และหัวข้อ 4.3.3 ของบทที่ 4

ใช้เทคนิคใดเป็นเทคนิคหลัก นอกจากนี้แนวทางของ EU และสหราชอาณาจักรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคการวิเคราะห์และคำนวณอย่างละเอียด²⁶

9. มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบการวิเคราะห์หรือไม่

นอกเหนือจากการกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์แล้ว ในหลายประเทศมักกำหนดเงื่อนไขที่มีการกำหนดบังคับให้ต้องพิจารณาประกอบการวิเคราะห์เสมอเอาไว้ด้วยขึ้นอยู่กับว่าประเทศใดจะให้ความสำคัญกับเงื่อนไขใดเป็นหลัก โดยจากการพิจารณาประสบการณ์ต่างประเทศพบว่า EU สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบตามระดับความสำคัญของผลกระทบจากร่างข้อเสนอทางกฎหมายหรือนโยบายตามหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (proportionate analysis) เหมือนกัน นอกจากนี้ยังอาจมีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบการอื่นด้วย เช่น สหราชอาณาจักรกำหนดให้ต้องพิจารณาปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSFs)²⁷ ส่วนไอร์แลนด์มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 7 ข้อ²⁸ และเนเธอร์แลนด์มีการกำหนดเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา 22 ข้อ²⁹ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดแนวทางและวิธีการที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเชิงบังคับอย่างเช่นที่ประเทศเหล่านั้นกำหนด

10. มีการกำหนดให้วิเคราะห์เรื่องภาระการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

ในภาพรวม ทั้งแนวทางการดำเนินการของไทยและต่างประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบเรื่องภาระการปฏิบัติตามกฎหมาย ยกเว้นสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้กำหนดเรื่องนี้อย่างชัดเจนนัก โดยแนวทางของไทยกำหนดให้คำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมาย 3 ปีแรก³⁰ ในขณะที่นิวซีแลนด์มีการกำหนดไว้ทั้งต้นทุนทางงบประมาณที่หน่วยงานต้องแบกรับและต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ³¹ ซึ่งจะเห็นว่าต้นในส่วนของไทยนั้นเน้นให้คำนวณภาระทางงบประมาณต่อภาครัฐในขณะที่

²⁶ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.4.1 ของบทที่ 3 และหัวข้อ 4.1.3 ของบทที่ 4

²⁷ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.1.4 ของบทที่ 4

²⁸ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.2.3.1 ของบทที่ 4

²⁹ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.3.2 ของบทที่ 4

³⁰ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.3 ของบทที่ 2

³¹ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.4.3 ของบทที่ 4

นิวซีแลนด์ให้มีการพิจารณาต้นทุนที่จะเกิดขึ้นต่อภาคเอกชนด้วย ซึ่งในอนาคตหากหน่วยงานของประเทศไทยมีความพร้อมที่จะคำนวณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายก็อาจกำหนดให้เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่มีความชัดเจนมากขึ้นได้เนื่องจากในปัจจุบันกำหนดใน RIA Handbook แต่เพียงให้มีการนำเสนอผลกระทบต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจในภาพรวมเท่านั้น

11. มีการกำหนดสภาพบังคับหากไม่วิเคราะห์ตามแนวทางที่กำหนดหรือไม่

ข้อพิจารณาประการนี้เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายไทยกำหนดให้ต้องมีการทำ RIA และเสนอรายงาน RIA เพื่อเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายสู่การพิจารณาของรัฐบาลและสภานิติบัญญัติ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ว่าหากไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือแนวทางกำหนดไว้ ซึ่งอาจได้แก่ กรณีที่หนึ่ง ไม่มีการทำ RIA ประกอบร่างกฎหมายเลย กรณีที่สอง มีการทำ RIA แต่ดำเนินการไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่จัดรับฟังความเห็นอย่างครบถ้วน หรือไม่วิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่สาม มีการทำ RIA ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ RIA Guidelines และ RIA Handbook ทั้งสามกรณีนี้มีข้อที่น่าพิจารณาว่าการพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มี RIA หรือกระบวนการทำไม่ชอบ จะมีสภาพบังคับใดหรือไม่ รวมทั้งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถโต้แย้งความไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าจากการศึกษาแนวทางและกฎหมายในประเทศไทยและต่างประเทศจะพบว่าไม่มีการกำหนดรายละเอียดเรื่องนี้เอาไว้เลย ซึ่งหากมีการกำหนดสภาพบังคับหรือผลของการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจนย่อมน่าจะมีส่วนช่วยให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขทางกฎหมายหรือแนวทางที่กำหนดได้มากขึ้น

12. ข้อสังเกตอื่น ๆ ที่เป็นเอกลักษณ์

นอกเหนือจากข้อพิจารณาที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ในภาพรวมอาจสรุปได้ว่าแต่ละประเทศที่มีการนำมาศึกษารวมทั้ง EU มีการกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางและเทคนิควิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทย ในหัวข้อนี้จะยกตัวอย่างข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่สะท้อนให้เห็นประเด็นที่เป็นของเอกลักษณ์ โดยหากเริ่มจากการพิจารณาแนวทางของไทยนั้น มีความโดดเด่นในแง่การมีกฎหมายและแนวทางที่ไม่ใช่กฎหมายวางหลักการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ภายใต้งานของประเทศไทยเน้นการใช้ RIA กับการวิเคราะห์ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ

ส่วนแนวทางดำเนินการของ EU นั้น มีการกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์อย่างละเอียดและสามารถนำมาเป็นแนวทางพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายของไทยด้วย นอกจากนี้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ยังมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ เช่น 1. แนะนำให้คำนึงถึงพฤติกรรมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่าจะมีความสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด และ 2. แนะนำให้ยอมรับและแสดงให้ชัดหากมีปัจจัยความไม่แน่นอนใดที่อาจมีผลต่อผลของการวิเคราะห์³² เป็นต้น

แนวทางการดำเนินการในสหราชอาณาจักรมีความละเอียดเช่นเดียวกับ EU แต่เน้นการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของด้านเศรษฐกิจ โดยจุดที่เป็นเอกลักษณ์อาจได้แก่การแบ่งการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบแบบคร่าว ๆ โดยใช้เทคนิค longlist analysis และการวิเคราะห์แบบละเอียดเฉพาะทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้อีกครั้งโดยอาศัย shortlist appraisal ซึ่งเน้นการคำนวณ โดยมีแนวทางการคำนวณหลายประเด็น เช่น เงินเพื่อ การประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์³³

ส่วนการดำเนินการของไอร์แลนด์นั้น แม้ว่าเอกสารที่เป็นคู่มือกำหนดแนวทางการวิเคราะห์จะใช้มาเป็นเวลานานตั้งแต่ปี 2009 และไม่ได้กนตรายละเอียดเท่ากับแนวทางของ EU และสหราชอาณาจักรแต่ก็ใช้แนวทางเดียวกับ EU โดยมีส่วนที่เป็นลักษณะเฉพาะของไอร์แลนด์ได้แก่การกำหนดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อความยากไร้ (poverty impact assessment)³⁴ ซึ่งไม่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกับ เนเธอร์แลนด์ที่เพิ่งผ่านช่วงปฏิรูประบบการทำ RIA มาไม่นานมากนัก แต่จุดที่น่าสนใจได้แก่การกำหนดให้ต้องพิจารณาประเด็นทางนิตินโยบายที่สำคัญว่าร่างกฎหมายจะมีผลต่อเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality requirements) 22 ข้อหรือไม่³⁵ ซึ่งเป็นการบังคับให้การทำ RIA ต้องคำนึงถึงนโยบายแต่ละด้านที่สำคัญ ๆ เสมอ

ส่วนนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศนอกกลุ่ม EU แต่ก็เป็นสมาชิก OECD ซึ่งมีการพัฒนาระบบการทำ RIA ที่ค่อนข้างทันสมัยและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา โดยส่วนที่น่าสนใจคือการกำหนดให้มีการกลั่นกรองข้อเสนอกฎหมายและนโยบายที่มีระบบชัดเจน มีการกำหนดให้ต้องมีนำเสนอการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นควบคู่กับข้อสรุปของหน่วยงานในส่วนของคุณค่าที่จะเกิดขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของทางเลือกแต่ละทาง รวมทั้งกำหนดให้ RIA ทุกฉบับจะต้องถูกประเมินคุณภาพโดยผู้ประเมินอิสระ³⁶

³² ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.6 ของบทที่ 3

³³ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.1.3 ของบทที่ 4

³⁴ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.2.3 ของบทที่ 4

³⁵ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.3.2 ของบทที่ 4

³⁶ ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.4.3.5 ของบทที่ 4

5.1.2 ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย

จากการศึกษาบทเรียนและแนวทางการดำเนินการของ EU และ 4 ประเทศ รวมทั้งการอภิปรายผลที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนนั้น อาจสรุปบทเรียนได้ว่าหากเปรียบเทียบกับดำเนินการภายใต้ระบบของไทยในปัจจุบันแล้ว ไทยสามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากต่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายของไทยในหลายประเด็นด้วยกัน โดยในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อเสนอเบื้องต้นว่ามีประเด็นเรื่องใดบ้างที่ควรมีการพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายของไทย โดยแบ่งข้อเสนอเป็นสองส่วน ได้แก่ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการวิเคราะห์และในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิควิธีการวิเคราะห์

5.1.2.1 แนวทางการวิเคราะห์

1. การระบุทางเลือกและวิเคราะห์ผลกระทบแต่ละทางเลือก ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการระบุทางเลือก (identification of alternatives) เพื่อแจกแจงทางเลือกดำเนินการแก้ปัญหา และควรวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเลือกเมื่อเทียบกับสภาพการณ์เรื่องนั้นใน
2. ทางเลือกย่อย ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรพิจารณาด้วยว่าในแต่ละทางเลือกมีทางเลือกย่อย ๆ อีกหรือไม่
3. การพิจารณาความได้สัดส่วนของขอบเขต ความลึกและระดับความสำคัญของผลกระทบ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ขอบเขต (scope) และความลึก (depth) ของการวิเคราะห์จะต้องได้สัดส่วนและสอดคล้องกับระดับความสำคัญและประเภทของข้อเสนอกฎหมายที่จะทำการวิเคราะห์ และสอดคล้องกับระดับความสำคัญของผลกระทบด้วย
4. การกำหนดและพิจารณาผลกระทบสำคัญ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรพิจารณาบรรดาผลกระทบทุกด้านที่สำคัญโดยยังไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบนั้นโดยละเอียดได้หรือไม่
5. ผลกระทบทางอ้อม ในประเด็นนี้ เสนอว่า หากมีผลกระทบทางอ้อม (indirect impact) เกิดขึ้น ก็ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบประเภทนี้ด้วย ซึ่งอาจเป็นผลกระทบด้านบวกหรือด้านลบที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ
6. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ในประเด็นนี้ เสนอว่า การพิจารณาระดับของผลกระทบ ควรพยายามตีมูลค่าเป็นเงิน (monetize) ให้ได้มากที่สุด หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบ

ดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย) ไม่ควรใช้เหตุผลว่าผลกระทบด้านใดด้านหนึ่งไม่สามารถตีค่าเป็นตัวเลขได้มาเป็นเหตุผลในการไม่คำนึงถึงผลกระทบเรื่องนั้น

7. **การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ** ในประเด็นนี้ เสนอว่า กรณีที่ไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณได้ ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงคุณภาพโดยควรเหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงไม่สามารถวิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ โดยควรวิเคราะห์เชิงคุณภาพอย่างรอบคอบและเคร่งครัดโดยให้ความสำคัญกับการอธิบายว่าทางเลือกที่ทำการวิเคราะห์จะส่งผลในทางปฏิบัติ (practical implication) ต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร
8. **การวิเคราะห์นัยยะในด้านพฤติกรรม** ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรคำนึงถึงแนวโน้มพฤติกรรมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่จะมีการกำหนดขึ้นด้วย ว่าเขาเหล่านั้นจะมีความสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใดโดยให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการที่สามารถปฏิบัติตามได้ง่าย
9. **การแจกแจงและสรุปผลกระทบ** ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรแจกแจงหรือสรุปบรรดาผลกระทบทางลบและทางบวกโดยแสดงระดับ ความเป็นไปได้และบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบให้ชัดเจน
10. **การระบุข้อจำกัดของข้อสรุปการวิเคราะห์** ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการระบุให้เห็นถึงข้อจำกัดของข้อสรุปและการวิเคราะห์ด้วย รวมทั้งมีการจำแนกแยกแยะว่าข้อมูลใดเป็นข้อเท็จจริง (fact) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (expert opinion) และความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder view)

5.1.2.2 เทคนิควิธีการวิเคราะห์

1. **การแนะนำเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบ** ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการแนะนำเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบด้วย เช่น การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis (CBA) การวิเคราะห์แบบ cost-effectiveness analysis (CEA) และการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis เป็นต้น
2. **การประมวลผลสาระสำคัญของเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ** ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการจัดทำสรุป ตัวอย่างหรือประมวลรวมเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ เช่น ที่มีการดำเนินการใน EU, UK, Netherlands, และ Ireland
3. **การกำหนดเทคนิควิเคราะห์ผลกระทบหลักที่แนะนำให้ใช้** ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการกำหนดเทคนิควิเคราะห์ผลกระทบหลักที่แนะนำให้ใช้ เช่น EU, UK, Netherlands แนะนำให้ใช้การวิเคราะห์แบบ social cost and benefit analysis (Social CBA) ในขณะที่ Ireland แนะนำให้ใช้เทคนิคแบบ Multi-criteria analysis เป็นเทคนิคตั้งต้น

4. การกำหนดประเด็นหรือเงื่อนไขบางประการเป็นประเด็นหรือเงื่อนไขที่ต้องวิเคราะห์ (mandatory requirements) ในประเด็นนี้ เสนอว่า อาจมีการกำหนดให้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคต่าง ๆ นั้นจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงข้อพิจารณาบางประการที่มีความสำคัญต่อประเทศตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีปรากฏอย่างชัดเจนใน EU, UK, Netherlands และ Ireland เช่น การคำนึงถึงหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis) โดยคำนึงถึงความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เชี่ยวชาญด้วย
5. การกำหนดระยะ (stage) ขั้นตอน และเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ในแต่ละระยะ ในประเด็นนี้ เสนอว่า อาจมีการแบ่งระยะ (stage) ขั้นตอน และเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ในแต่ละระยะออกเป็น 2 ช่วง คือการวิเคราะห์ภาพรวม และการวิเคราะห์แบบเจาะลึกในผลกระทบที่สำคัญ เช่น UK มีการแบ่งระดับและขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบเป็น 2 ระดับ เริ่มจากการวิเคราะห์ในภาพกว้างโดยอาศัย longlist analysis ก่อน จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ต่อในแนวดิ่งเพื่อพิจารณาผลกระทบในรายละเอียดโดยอาศัย shortlist appraisal โดยในขั้นตอนหลังนี้จะพิจารณาก่อนว่าจะใช้การวิเคราะห์แบบ Social CBA หรือ Social CEA หลังจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ตามแนวทางที่กำหนด
6. การกำหนดแนวทางและเทคนิควิเคราะห์ที่แนะนำสำหรับการวิเคราะห์เฉพาะด้าน ในประเด็นนี้ เสนอว่า อาจกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้าน เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ เช่นที่ปรากฏใน EU และ Netherlands

5.2 กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบ

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอกรณีศึกษาด้านผลกระทบทางสังคม 3 ตัวอย่าง ซึ่งจะเน้นการวิเคราะห์รายละเอียดการวิเคราะห์เฉพาะขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบและไม่ได้ครอบคลุมการนำเสนอการทำ RIA ของร่างกฎหมายทั้งกระบวนการ เช่น ไม่ครอบคลุมการจัดรับฟังความคิดเห็นและการระบุปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นหลักของรายงานการศึกษานี้จำกัดเฉพาะการพิจารณาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเท่านั้น

การนำเสนอนี้จะให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือกที่อาจมีหลายทางเลือกและการวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างกฎหมาย โดยนำแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์จากต่างประเทศมาปรับใช้กับกรณีศึกษา โดยวิเคราะห์ตามแนวทางการวิเคราะห์ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบันอิงกับแบบแนบท้ายของ RIA Handbook ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกรณีศึกษาที่นำมาเสนอจะสะท้อนให้เห็นมุมมองการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม 3 ด้าน ด้านแรกเป็นด้านที่จะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายควบคุมมาตรฐานผู้ฝึกสอนและผู้

ตัดสินกีฬา ด้ายที่สองจะนำเสนอผลกระทบที่จะเกิดจากการเสนอร่างกฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัย และนวัตกรรม และด้านสุดท้ายนำเสนอกรณีศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโรงงาน ซึ่งปัจจุบันได้ผ่านการแก้ไขและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ตามลำดับ

5.2.1 กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ.

5.2.1.1. ความเป็นมา

เมื่อปี พ.ศ. 2560 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยกรมพลศึกษาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ. ซึ่งตามความในบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้จัดทำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอกฎหมายฉบับนี้ไว้ว่า³⁷

“โดยที่ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฝึกสอนกีฬาซึ่งเป็นผู้ที่นำความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกีฬามาใช้ในการฝึกสอนกีฬาแก่นักกีฬาและเยาวชน และผู้ตัดสินกีฬาซึ่งทำหน้าที่ตัดสินกีฬาให้เป็นไปตามกฎและกติกาการแข่งขันเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของแต่ละชนิดกีฬา เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแข่งขันกีฬาและการส่งเสริมการกีฬาเพื่อสุขภาพของประชาชน สมควรมีการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน อยู่ในกรอบของจรรยาบรรณ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริม พัฒนาองค์ความรู้ สร้างมาตรฐาน ส่งเสริมความก้าวหน้า และปกป้องดูแลสิทธิและประโยชน์ในการเป็นผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา รวมทั้งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่จะได้รับการส่งเสริมการออกกำลังกายและเล่นกีฬาอย่างถูกต้องและมีความปลอดภัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ผู้เสนอกฎหมายได้จัดทำและเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560³⁸ ซึ่งแม้จะเป็นเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 810/2560)

www.krisdika.go.th/data/comment/comment_lawdraft/2560/0810_2560_0034.htm เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564

³⁸ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา , ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ.

www.mots.go.th/download/PolicyStrategy/DraftActPromotesTheStandardsOfSportsCoachesAndSportsReferees/60Aug25InformationAnalysisOfDraftActPromotesTheStandardsOfSportsCoachesAndSportsReferees.pdf เข้าถึงเมื่อ 3 กันยายน พ.ศ. 2564

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางและคู่มือที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ด้วยเนื้อหาที่จัดทำขึ้นนั้นมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งยังปรากฏแนวคิดและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายบางประการที่อาจไม่ได้พบเห็นในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของประเทศไทยมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของงานวิจัยที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของแนวคิดและวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นสำคัญ จึงได้หยิบยกเอารายงานฉบับนี้มาใช้เป็นกรณีศึกษา

5.2.1.2. การวิเคราะห์ทางเลือก

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดทำ RIA ที่พบเห็นได้ในต่างประเทศซึ่งได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 4 แล้ว ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ RIA Handbook ของประเทศไทยนั้น ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานจะต้องแสดงถึง “ทางเลือก” ในการดำเนินการและวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกเหล่านั้นไว้เป็นหัวข้อเฉพาะเจาะจงแต่ประการใด หัวข้อที่ดูจะใกล้เคียงกับเนื้อหาดังกล่าวที่สุด คงจะเป็นหัวข้อที่ 3. “การแก้ปัญหาในปัจจุบัน” ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายนั้น “ตรวจสอบว่าในปัจจุบันมีวิธีการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายหรือวิธีการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือไม่ และตรวจสอบด้วยว่าวิธีการดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมายตามมาตรา 12” โดยมีข้อเสนอแนะในการตอบดังนี้³⁹

- ให้ระบุว่า ในปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชนแก้ปัญหาด้วยวิธีใดบ้าง (วิธีที่เป็นกฎหมายและไม่ใช่มติ) และการดำเนินการนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร
- ยังสามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหาหรือไม่
- การอธิบายในหัวข้อนี้ ควรอธิบายด้วยการแก้ปัญหาด้วยมาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การตรากฎหมายได้ผลอย่างไร และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง

จากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบนั้น “ควรจะต้อง” มีการกล่าวถึงมาตรการทางเลือกอื่น ๆ นอกจากการออกกฎหมายด้วย ซึ่งหมายความรวมทั้ง “มาตรการที่ใช้อยู่แล้ว” และ “มาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้ได้” แต่ด้วยการที่ไม่ได้ระบุว่าหน่วยงานจะต้องอธิบายถึง “ทางเลือก” และ “ผลกระทบของทางเลือกอื่น” ให้ชัดเจนนี้ ทำให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่พบเห็นทั่วไปมักจะให้น้ำหนักกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก “มาตรการที่เป็นการออกกฎหมาย” ตามข้อเสนอของหน่วยงานเท่านั้น

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย”

<www.krisdika.go.th/article77> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

อย่างไรก็ตาม ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการกล่าวถึง “ทางเลือก” ในการดำเนินการเอาไว้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่

- (1) **ทางเลือกที่ 1** ไม่ทำอะไรเลย
- (2) **ทางเลือกที่ 2** ใช้กลไกการบริหารโดยการจัดการฝึกอบรมผู้ฝึกสอนกีฬาหรือผู้ตัดสินกีฬา หรือการรับรองหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ฝึกสอนกีฬาหรือผู้ตัดสินกีฬา
- (3) **ทางเลือกที่ 3** ใช้กลไกตามร่างกฎหมายฉบับนี้

การกล่าวถึงทางเลือกที่ 1 คือ การไม่ทำอะไรเลยนั้น ถือเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการระบุถึงฐานที่ใช้สำหรับเปรียบเทียบว่า มาตรการแทรกแซงที่รัฐนำมาใช้นั้นจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไร อันจะนำมาซึ่งคำตอบว่า การออกกฎหมายนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ หรือให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างกับต้นทุนที่ต้องใช้หรือไม่ การกล่าวถึงทางเลือกโดยการไม่ทำอะไรเลยในที่นี้ ยังเป็นข้อที่แสดงให้เห็นว่า ข้อเสนอของหน่วยงานที่เสนอกฎหมายในลักษณะที่ว่า “ไม่มีทางเลือกอื่น” นอกจากการเสนอกฎหมายนั้น เป็นข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะ “การเลือกที่จะไม่ทำอะไรเลย” ก็เป็นทางเลือกประการหนึ่งเช่นกัน

ในส่วนของการกล่าวถึงทางเลือกที่ 2 ซึ่งเข้าใจได้ว่าหน่วยงานพยายามอธิบายถึงกลไกที่ไม่ใช่การออกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื้อหาที่กล่าวถึงในทางเลือกที่ 2 นี้ ไม่ปรากฏว่ามีส่วนที่แสดงถึง “มาตรการแทรกแซงของรัฐ” อยู่เลย แม้จะเอ่ยถึง “กลไกการบริหาร” อยู่ด้วย แต่ก็ไม่ได้มีการอ้างไปถึงว่า รัฐจะเข้าไปดำเนินการอย่างไรให้ระบบที่มีอยู่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งจะมีต้นทุนและผลตอบแทนเปลี่ยนไปจากสถานะที่เป็นอยู่ การกล่าวถึงทางเลือกอื่นโดยไม่แสดงรายละเอียดของมาตรการแทรกแซงของรัฐให้เห็นเลยเช่นนี้ ย่อมไม่แตกต่างไปจากทางเลือกที่ 1 คือ การไม่ทำอะไรเลย

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งในการแสดงทางเลือกนั้น คือ ควรมีการระบุถึงทางเลือกที่มีแนวโน้มว่าจะนำมาใช้ (preferred option) ซึ่งจะเป็นข้อที่ช่วยแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่เสนอกฎหมายนั้นมีความโน้มเอียงต่อทางเลือกในข้อใด และความโน้มเอียงดังกล่าวจะเป็นข้อที่ใช้พิสูจน์ได้ว่า การวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ที่หน่วยงานได้นำเสนอมา โดยเฉพาะทางเลือกที่หน่วยงานไม่คิดจะนำมาใช้อยุ่แล้วนั้น ได้กระทำมาในระดับที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ เช่นในตัวอย่างของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานมีความโน้มเอียงต่อข้อเสนอในทางเลือกที่ 3 คือ การออกกฎหมายอย่างชัดเจน ทำให้มีแนวโน้มที่จะกล่าวถึงข้อดีของทางเลือกประการที่ 3 เป็นพิเศษ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของทางเลือกที่ 1 และ 2 มากนัก

ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานได้แสดงว่ามีทางเลือกในการดำเนินการมากกว่า 1 ทางเลือกแล้ว ก็ควรที่จะได้มีการนำเอาวิธีการที่ใช้เพื่อการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของทางเลือกเหล่านั้นมาใช้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ชัดเจนว่า มาตรการใดมีความคุ้มค่ามากกว่ากัน และเป็นการแสดงให้เห็นว่า การกำหนดมาตรการแทรกแซงของรัฐนั้น ได้

กระทำขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidences based) ไม่ได้กำหนดขึ้นจากอคติของหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งวิธีการวิเคราะห์ที่สามารถนำมาใช้ในการเปรียบเทียบทางเลือกได้มีอยู่หลายประการ เช่น

(1) การนำเอากระบวนการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทน (CBA) มาใช้เพื่อคำนวณหาต้นทุนและผลตอบแทนของแต่ละทางเลือก โดยแสดงให้เห็นว่า ทางเลือกที่ 3 มีตัวเลขของความต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนที่ดีกว่าทางเลือกที่ 1 และ 2 จึงควรเลือกดำเนินการตามทางเลือกที่ 3 ตัวอย่างเช่น

- ทางเลือกที่ 1 ไม่มีต้นทุนค่าดำเนินการเพิ่มจากเดิม แต่มีต้นทุนค่าเสียโอกาสจากประโยชน์ที่จะได้รับในการปรับปรุงการดำเนินการให้ดีขึ้น (ตัวเลขสมมติ -200 ล้านบาท)
- ทางเลือกที่ 2 มีต้นทุนในค่าบริหารจัดการเพิ่มขึ้น มีผลตอบแทนจากการบริหารจัดการนั้น แต่ก็มีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการที่ไม่ได้เลือกใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด (ตัวเลขสมมติ -100 ล้านบาท)
- ทางเลือกที่ 3 มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากที่สุดจากการจัดทำระบบใหม่ แต่มีผลตอบแทนทั้งการใช้บริการจากภาคเอกชน และการส่งเสริมให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ จากการแข่งขันกีฬา (ตัวเลขสมมติ + 100 ล้านบาท)

ด้วยข้อมูลการวิเคราะห์ข้างต้น จะทำให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า การดำเนินการในทางเลือกที่ 3 นั้น เป็นมาตรการที่รัฐควรนำมาใช้มากที่สุด

(2) ในกรณีที่การระบุถึงตัวเลขของต้นทุนและผลตอบแทนที่จะเกิดจากมาตรการในแต่ละทางเลือกนั้น มีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเงินหรือเป็นจำนวนที่ชัดเจนได้ การเปรียบเทียบทางเลือกนั้นอาจใช้วิธีการแบบ MCA โดยกำหนดผลลัพธ์อันพึงประสงค์ของมาตรการที่จะนำมาใช้ หลังจากนั้นจึงเปรียบเทียบให้เห็นว่า มาตรการในแต่ละทางเลือกนั้น ให้ผลที่สอดคล้องกับผลลัพธ์อันพึงประสงค์ในแต่ละข้ออย่างไร วิธีการนี้จะทำให้เห็นว่า มาตรการใดที่สามารถให้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้น ๆ มากที่สุด และควรเป็นมาตรการที่รัฐเลือกจะนำมาใช้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสำหรับปัญหาตามร่างกฎหมายฉบับนี้ อาจจำแนกผลลัพธ์อันพึงประสงค์ประการต่าง ๆ ได้ดังนี้

- ต้นทุนในการดำเนินการ
- ความเป็นบูรณาการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ภาระในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- การส่งเสริมโอกาสในทางอาชีพของบุคคล
- การส่งเสริมธุรกิจการกีฬา

หลังจากกำหนดผลลัพธ์อันพึงประสงค์แล้ว จึงนำเอาทางเลือกแต่ประการมาพิจารณาว่าให้ผลลัพธ์ในทางบวกหรือลบอย่างไร ทั้งนี้ การกำหนดสถานะปัจจุบัน (status quo) ไว้เป็นทางเลือกประการแรก คือ การไม่ทำอะไรเลยนั้น จะช่วยให้มีฐานในการเปรียบเทียบ โดยกำหนดค่าไว้เป็น 0 เพื่อแสดงให้เห็นว่า มาตรการอื่นที่จะนำมาใช้นั้น จะให้ผลในทางที่ดีขึ้น หรือแย่งกว่าเดิมอย่างไร ซึ่งค่าเปรียบเทียบเช่นนั้น สามารถกำหนดไว้เป็นลักษณะเชิงคุณภาพอย่างกว้างได้ เช่น -- แย่งจากเดิมอย่างมาก , - แย่งจากเดิม , 0 เท่าเดิม , + ดีขึ้นกว่าเดิม , ++ ดีขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก เป็นต้น

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 กลไกบริหารจัดการ	ทางเลือกที่ 3 การออกกฎหมาย
ต้นทุนในการดำเนินการ	0	- มีต้นทุนในการบริหารงานเพิ่มขึ้น	-- มีต้นทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากจากการตั้งหน่วยงานและวางระบบใหม่
การทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบ	0	0 ไม่มีกฎหมายรองรับชัดเจน	++ มีความชัดเจนและอำนาจตามกฎหมาย
ภาระในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง	0	0	- มีกฎเกณฑ์ภาคบังคับมากขึ้น
การส่งเสริมโอกาสในทางอาชีพของบุคคล	0	+ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกที่นำมาใช้	++ มีกฎหมายและหน่วยงานที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนอย่างชัดเจน
การส่งเสริมธุรกิจการกีฬา	0	+ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกที่นำมาใช้	++ เพิ่มมาตรฐานในการแข่งขัน ทำให้เป็นภาคธุรกิจที่นำลงทุนมากขึ้น
ผลรวม	0	+	+++

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพของทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีแบบ MCA

ด้วยวิธีการแบบ MCA นี้ จะทำให้สามารถมองเห็นถึงข้อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ในภาพรวมได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนออกมาเป็นจำนวนเงินหรือเป็นปริมาณที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม โดยหลักการพื้นฐานในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้น หน่วยงานควรจะได้หาหนทางที่จะคำนวณผลกระทบทั้งในทางต้นทุนและผลตอบแทนออกมาเป็นจำนวนเงิน หรือกำหนดปริมาณให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ด้วย โดยการนำวิธีการ MCA มาใช้อาจเป็นข้อสนับสนุนเพิ่มเติมหลังจากที่แสดงให้เห็นว่าทางเลือกดังกล่าวมีสัดส่วนความคุ้มค่าของต้นทุนและผลตอบแทนมากที่สุดในบรรดาทางเลือกที่เป็นไปได้แล้ว

5.2.1.3. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ตามแบบแนบท้าย ส่วนที่ 1 RIA Handbook)

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายนั้น รายงานฉบับนี้ได้จำแนกผลกระทบออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ โดยมีเนื้อหาดังนี้

(1) ผลกระทบต่อประชาชน

เชิงบวก – พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานด้านความรู้ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการการฝึกสอนกีฬาและการตัดสินกีฬาอย่างถูกต้องและปลอดภัย เกิดความมั่นใจ เชื่อมั่น ส่งผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมการออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพิ่มมากขึ้นเกิดความต้องการและอัตราการจ้างงานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาที่เพิ่มขึ้น ลดความเสี่ยงอันตรายจากการให้การฝึกสอนกีฬาหรือการตัดสินกีฬาที่ไม่ได้มาตรฐาน เกิดความต้องการหลักสูตรการศึกษา/ฝึกอบรมมากขึ้นส่งผลต่อการขยายตัวในภาคส่วนของการจัดการศึกษา/ฝึกอบรม

เชิงลบ – ไม่มี

(2) ผลกระทบต่อผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา

เชิงบวก – พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการดำเนินการกำหนดหลักสูตรการอบรมที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลและการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งเสริมและการดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬามีมาตรฐานเดียวกันและเทียบเท่าระดับสากล ได้รับการดูแลสิทธิประโยชน์ จากการปฏิบัติหน้าที่ มีโอกาสได้รับการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่

เชิงลบ – ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาต้องขอรับใบอนุญาต ซึ่งการขอรับใบอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ไม่เกิน 1,500 บาท ต่อ 5 ปี

(3) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เชิงบวก พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานด้านความรู้ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการการฝึกสอนกีฬาและการตัดสินกีฬาอย่างถูกต้องและปลอดภัย เกิดความมั่นใจ เชื่อมั่น ส่งผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมการออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพิ่มมากขึ้นการขยายตัวของธุรกิจทางด้านกีฬาจะเพิ่มขึ้น เกิดความมั่นคงทางด้านรายได้ของผู้ประกอบอาชีพผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา

เชิงลบ – ไม่มี

(4) ผลกระทบต่อสังคม

เชิงบวก - พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานด้านความรู้ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณ เพื่อยกระดับมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การส่งเสริมให้ประชาชนได้ออกกำลังกายและเล่นกีฬาอย่างถูกต้องและปลอดภัย

เชิงลบ - ไม่มี

จากเนื้อหาที่ปรากฏในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการที่หน่วยงานได้ใช้ และที่ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ความไม่ครบถ้วนในการพิจารณาผลกระทบของกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนว่า แนวโน้มของการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้มีการออกกฎหมายนั้น หน่วยงานมักมีความโน้มเอียงไปในทางที่ต้องการให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้น และมักจะนำเสนอแต่ด้านบวกของกฎหมายมากกว่าที่จะกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยเฉพาะการระบุว่ากฎหมายที่ออกนั้น “ไม่มีผลกระทบด้านลบ” ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การออกกฎหมายในทางที่กำหนดเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการประกอบอาชีพอย่างเช่นกฎหมายฉบับนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างของผลกระทบที่ไม่ถูกกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่

- ต้นทุนที่บุคคลต้องใช้เพื่อรับใบอนุญาต นอกจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ย่อมมีค่าใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมและการดำเนินการอย่างอื่น ๆ เพื่อให้ได้รับคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- ต้นทุนแฝงที่เป็นค่าเสียโอกาส เนื่องจากการมีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติมากขึ้นนั้น ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเสียโอกาสในการที่จะใช้เวลาดังกล่าวไปทำกิจกรรมอื่นที่อาจให้ผลตอบแทนมากกว่า
- ความเสี่ยงที่บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาจากการทำหน้าที่สอนหรือตัดสินกีฬาโดยไม่มีใบอนุญาต การมีประวัติจากการกระทำผิดกฎหมายอาญาจากการกระทำที่ไม่ได้สัดส่วนนี้ ย่อมเป็นผลกระทบในทางลบอย่างหนึ่งที่ควรถูกนำมาพิจารณา
- ผู้จัดการแข่งขันกีฬาจะมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการที่ต้องใช้ผู้ตัดสินหรือผู้ฝึกสอนที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดในกฎหมายเท่านั้น

- กฎหมายอาจส่งผลเป็นการจำกัดโอกาสของประชากรในกลุ่มเฉพาะที่อยากฝึกฝนการเล่นกีฬาหรืออยากจัดการแข่งขันกีฬา แต่ไม่อาจทำได้ตามกฎหมายเนื่องจากไม่มีผู้ฝึกสอนหรือผู้ตัดสินที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายมาร่วมดำเนินการให้ เช่น กลุ่มเยาวชนในชนบท กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ต่างๆ หรือกลุ่มผู้ต้องขัง เป็นต้น และด้วยการที่การประกอบวิชาชีพเหล่านี้มีต้นทุนในการได้มาซึ่งใบอนุญาต จึงอาจส่งผลให้การทำงานในลักษณะอาสาสมัครมีน้อยลง

(2) การขาดหลักฐานสนับสนุนผลกระทบที่กล่าวอ้าง

ส่วนที่กล่าวถึงผลกระทบในด้านบวกที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น แม้ในหลายข้อจะเป็นผลที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าย่อมเกิดขึ้นจริง เช่น การทำให้การฝึกสอนและการตัดสินมีมาตรฐาน ทำให้การออกกำลังกายมีความปลอดภัยมากขึ้น การทำให้ผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬามีมาตรฐานเดียวกันและเทียบเท่าระดับสากล ได้รับการดูแลสิทธิประโยชน์ จากการปฏิบัติหน้าที่ มีโอกาสได้รับการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น เป็นต้น แต่ทั้งหมดมีลักษณะเป็นการอธิบายในทางพรรณนา โดยไม่มีการนำเอาหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุนความมีอยู่ของผลกระทบเหล่านั้นเลย ทั้งที่ข้อมูลในหลายประเด็นก็น่าจะเป็นเรื่องที่ยากเกินกว่าที่ผู้เสนอกฎหมายจะหามาได้ เช่น ผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินที่ประกอบอาชีพอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ลักษณะการประกอบอาชีพของบุคคลเหล่านี้เป็นอย่างไร (ทำเป็นงานอดิเรก หรือเป็นงานประจำที่หาเลี้ยงชีพ) แนวโน้มการประกอบอาชีพกับความต้องการในตลาดปัจจุบัน ความแตกต่างระหว่างรายได้ของผู้ที่ประกอบอาชีพตามมาตรฐานที่มีการรับรองอยู่ กับผู้ที่ไม่ได้ผ่านการรับรอง เป็นต้น การมีข้อมูลเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้เห็นถึงความจำเป็นในทางภาวะวิสัยของการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนมากขึ้น

(3) การระบุถึงปริมาณของผลกระทบ

ผู้เสนอกฎหมายควรใช้ความพยายามในการระบุถึงปริมาณของผลกระทบไม่ว่าจะเป็นในส่วนของต้นทุนหรือผลตอบแทนออกมาเป็นจำนวนเงินให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้พิจารณาอนุมัติหรือประชาชนทั่วไปเห็นถึงความคุ้มค่าของการออกกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งปรากฏว่ารายงานฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงต้นทุนหรือผลตอบแทนที่เป็นจำนวนเงินให้เห็นแม้แต่น้อย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องซึ่งการคำนวณสามารถทำได้ไม่ยากนัก เช่น การประมาณการต้นทุนในการบริหารจัดการจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐย่อมมีตัวอย่างของการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเป็นต้นแบบในการกะประมาณต้นทุนอยู่แล้ว หรือการหาจำนวนของค่าธรรมเนียมที่จะได้รับในช่วงเวลาต่าง ๆ หลังจากการประกาศใช้กฎหมายโดยพิจารณาจากข้อมูลของจำนวนผู้ประกอบอาชีพหรือผู้ที่กำลังศึกษาในสาขาที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันและเทียบสัดส่วนว่าบุคคลเหล่านั้นจะขอใบอนุญาตเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น หรือในเรื่องที่การคำนวณผลกระทบเป็นตัวเงินอาจทำได้ยาก เช่น มูลค่าของความภาคภูมิใจในการปฏิบัติ

หน้าที่ ความรู้สึกของประชาชนอันเกิดจากความเชื่อมั่นในการออกกำลังกายหรือการตัดสินใจที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น ซึ่งการไม่ปรากฏถึงความพยายามในการกำหนดปริมาณของผลกระทบเหล่านี้เลย ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นในตัวเองว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้ทำขึ้นโดยรายละเอียดที่ครบถ้วนเพียงพอ

นอกจากนี้ การกำหนดปริมาณผลกระทบที่สะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ของการออกกฎหมายที่แท้จริงนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สามารถแสดงให้เห็นถึงมูลค่าที่แท้จริงในแต่ละช่วงเวลาด้วย วิธีการที่ควรนำมาใช้ประกอบ คือ การกำหนดกรอบเวลาในการปรับใช้มาตรการ การคิดต้นทุนและผลตอบแทนโดยนำเอาปัจจัยในเรื่องของเงินเพื่อมาคำนวณประกอบ การนำเอาอัตราของส่วนลดค่า (Discount) มาคำนวณ หรือการพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนและผลตอบแทนที่เกี่ยวกับกฎหมาย เช่น ในอนาคตอาจเกิดสถานการณ์สงครามหรือโรคระบาดที่ส่งผลให้การแข่งขันก็หาไม่สามารถทำได้ ซึ่งจะทำให้ผู้คนที่สนใจที่จะประกอบอาชีพนี้น้อยลง ผลตอบแทนจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก็จะน้อยลงตามไปด้วย เป็นต้น การมีข้อมูลในลักษณะนี้อยู่ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้น แม้จะดูเป็นภาระแก่ผู้จัดทำกฎหมายอย่างมาก แต่ก็เป็นเรื่องยืนยันว่าผู้เสนอกฎหมายได้พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาอย่างรอบด้านแล้วนั่นเอง

5.2.1.4. ข้อสังเกตส่งท้าย

ตัวอย่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับนี้ มีข้อที่น่าสนใจ คือ การกล่าวถึงทางเลือกอื่น ๆ นอกจากทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายซึ่งหน่วยงานประสงค์จะนำมาใช้ด้วย อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบในส่วนอื่น ๆ นั้นยังไม่ได้ทำอย่างรอบคอบเพียงพอ เนื่องจากความโน้มเอียงต่อข้อเสนอในทางกฎหมายซึ่งทำให้มองข้ามผลกระทบในทางลบไปหลายประการ และในส่วนของผลกระทบในทางบวกที่ผู้เสนอกฎหมายอ้างว่ามีอยู่นั้น ก็ยังขาดแคลนหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะนำมาใช้สนับสนุนให้เชื่อได้ว่าข้อดีทั้งหลายเหล่านั้นมีอยู่จริงอีกด้วย

5.2.2 กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ.

5.2.2.1. ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2561 อนุมัติและรับทราบหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ ซึ่งมีหลักการสำคัญเพื่อขจัดอุปสรรคในการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยการมอบสิทธิความเป็นเจ้าของในผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากการสนับสนุนทุนจากหน่วยงานให้ทุนของรัฐ ให้แก่ผู้รับทุนซึ่ง

ส่วนใหญ่ ได้แก่ สถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยเป็นเจ้าของผลงานวิจัย จะสามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยการทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิไปยังภาคเอกชนเพื่อนำไปผลิตเป็นสินค้า บริการ และออกขายในตลาดต่อไปได้อย่างคล่องตัว โดยมีนักวิจัยในสังกัดสถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ทำวิจัยทำหน้าที่ถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ไปยังภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมนั้นได้โดยตรง และไม่ติดกับกฎระเบียบของหน่วยงานให้ทุนในเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม นอกจากนี้มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยจะได้รับรายได้จากการอนุญาตให้ใช้สิทธิ และจะต้องจัดสรรรายได้ให้กับนักวิจัยในสัดส่วนที่เหมาะสม เมื่อนักวิจัยได้รับส่วนแบ่งรายได้ก็จะเกิดแรงจูงใจในการสร้างผลงานวิจัยที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการ ยิ่งไปกว่านั้น หากนักวิจัยจะนำเอาผลงานวิจัยนั้นไปต่อยอดและทำธุรกิจเองโดยตั้งเป็นบริษัทก็สามารถทำได้ หรือหากผู้ประกอบการ Startup สนใจทำธุรกิจโดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมนั้นก็สามารถทำได้รวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี⁴⁰

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ⁴¹ โดยเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ด้วย

5.2.2.2. การวิเคราะห์ทางเลือก

รายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจน คือ การที่ “ผู้รับทุนหรือนักวิจัยไม่สามารถเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมได้ด้วยข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานให้ทุนของรัฐ กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบของหน่วยงานให้ทุนของรัฐส่วนใหญ่ระบุให้ผู้ให้ทุนเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม หรือผู้ให้ทุนเป็นเจ้าของร่วมกับผู้รับทุน ซึ่งหากมีผู้ต้องการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์จะต้องมาขออนุญาตในการใช้สิทธิ โดยจะต้องทำเป็นสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (Licensing Agreement) ซึ่งมีขั้นตอนขอความยินยอมจากผู้เป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมทุกฝ่าย และการเจรจาต่อรองค่าธรรมเนียมการใช้สิทธิซึ่งใช้ระยะเวลาานาน จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่

⁴⁰ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.), Bayh – Dole Act < <https://www.nxpo.or.th/th/bda/> > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564

⁴¹ สอวช., รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. < <https://www.nxpo.or.th/th/5373/> > > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564

ผู้ให้ทุนถือครองความเป็นเจ้าของไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ งบประมาณที่รัฐลงทุนด้านการวิจัยและนวัตกรรมจึงไม่ก่อผลในเชิงเศรษฐกิจได้อย่างที่ควรจะเป็น การแก้ไขอุปสรรคข้างต้น สามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นของผู้รับทุน ซึ่งกฎหมายจะใช้บังคับกับหน่วยงานให้ทุนของรัฐที่ให้ทุนเพื่อการวิจัยและนวัตกรรมจากเงินงบประมาณแผ่นดิน”

โดยในการกล่าวถึงมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ในหัวข้อ 3.1 ได้ระบุว่า “ปัจจุบันหน่วยงานให้ทุนในระบบวิจัยและนวัตกรรมมีกฎและระเบียบเรื่องการเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากการให้ทุนแตกต่างกันไป กล่าวคือ หน่วยงานให้ทุนบางแห่งเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมแต่เพียงผู้เดียว บางแห่งให้ผู้รับทุนเป็นเจ้าของร่วม ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติสำหรับผู้รับทุนและผู้ต้องการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ เช่น เมื่อผู้รับทุนหรือผู้ต้องการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เป็นภาคเอกชนมาขอทำสัญญาโอนสิทธิความเป็นเจ้าของหรือขอทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรม หน่วยงานให้ทุนบางแห่งสามารถทำสัญญาให้ใช้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรมได้ บางแห่งทำได้เพียงสัญญาให้ผู้รับทุนหรือผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้บริหารจัดการผลงานวิจัยและนวัตกรรม และบางแห่งมีแนวปฏิบัติที่ยุ่งยากและซับซ้อนโดยต้องทำหนังสือขอความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาร่างสัญญาและการอนุญาตให้ใช้สิทธิซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินธุรกิจเทคโนโลยีและนวัตกรรม”

จากเนื้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานได้แสดงให้เห็นถึง “ทางเลือกที่ประสงคจะนำมาใช้” คือ การออกกฎหมายเฉพาะเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมโดยตรง และได้แสดงให้เห็นถึงการแก้ปัญหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรืออาจเรียกว่าเป็น “ทางเลือกในการไม่ทำอะไรเลย” คือ การคงสถานะปัจจุบันไว้ (status quo) ซึ่งได้แก่การให้หน่วยงานมีดุลพินิจในการจัดการโดยอาศัยกฎหมายและข้อตกลงในสัญญาที่มีอยู่ โดยได้แสดงถึงข้อจำกัดของทางเลือกนี้เอาไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม การอธิบายในหัวข้อนี้ยังไม่ได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับคำแนะนำใน RIA Handbook อีกประการหนึ่ง นั่นคือ “ควรอธิบายด้วยว่าการแก้ปัญหาด้วย **มาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การตรากฎหมาย**ได้ผลอย่างไร และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง” เช่น รัฐบาลอาจเลือกใช้แนวทางการกำหนดมาตรฐานของข้อสัญญาที่ใช้สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรมจากงบประมาณของรัฐให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมดได้โดยไม่ต้องออกกฎหมายก็ได้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดทางเลือกในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้นั้น อาจกำหนดได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

- (1) ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย ปล่อยให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจจัดการปัญหาไปตามกฎหมายที่มีอยู่และระบบของสัญญา
- (2) ทางเลือกที่ 2 รัฐบาลกำหนดข้อสัญญามาตรฐานที่ใช้สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรมจากงบประมาณของรัฐให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมดได้โดยบริหารจัดการอุปสรรคที่ถูกรู้ว่ามีอยู่ (เช่น ความยุ่งยากในการประสานงานกับอัยการ)

(3) ทางเลือกที่ 3 ออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อใช้กับงานวิจัยและนวัตกรรมจากงบประมาณของรัฐ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การเพิ่มทางเลือกที่ 2 เข้ามานั้น อาจทำให้ความจำเป็นของทางเลือกที่ 3 ซึ่งเป็นทางเลือกที่หน่วยงานประสงค์จะนำมาใช้ลดน้อยลงไป เนื่องจากหากรัฐบาลสามารถควบคุมเนื้อหาของข้อตกลงในสัญญาประเด็นนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้แล้ว คู่สัญญาย่อมสามารถอาศัยสิทธิในสัญญาบังคับกันได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการลดต้นทุนในส่วนของการจัดให้มีกฎหมายและองค์กรตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม การบังคับโดยอาศัยสัญญาอาจมีข้อจำกัดในแง่ที่การบังคับนั้นสามารถทำได้โดยอาศัยแต่เพียงข้อสัญญาเท่านั้น แต่หากสิทธิที่พิพาทกันนั้น มีความเกี่ยวข้องไปถึงบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงแล้ว อาจมีความเสี่ยงที่ผลทางกฎหมายของสัญญาจะไม่คุ้มครองไปถึงบุคคลภายนอกได้ ในกรณีเช่นนี้ ทางเลือกโดยการออกกฎหมายเฉพาะอาจเป็นทางเลือกที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายในด้านความมั่นคงทางนิติฐานะ (legal security) ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้มากกว่า ซึ่งการพิจารณาว่าทางเลือกใดจะมีความเหมาะสมกว่านั้น อาจทำได้ด้วยวิธีการคำนวณหามูลค่าของต้นทุนและผลตอบแทนทั้งหมดมาเปรียบเทียบกัน หรือด้วยการเปรียบเทียบจากการบรรลุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ด้วยวิธีการวิเคราะห์แบบ MCA ดังที่กล่าวไว้ในกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาก่อนแล้วก็ได้

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 ใช้การบริหารจัดการสัญญา	ทางเลือกที่ 3 การออกกฎหมายเฉพาะ
ต้นทุนในการดำเนินการ	0	+	--
		อาจลดต้นทุนได้ด้วยการจัดการอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง	มีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการตั้งคณะกรรมการมารับผิดชอบเป็นการเฉพาะ
การกระตุ้นให้เกิดงานวิจัยและนวัตกรรมใหม่	0	+	++
		ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในผลบังคับของสัญญา	ผู้เกี่ยวข้องมีความมั่นใจในสิทธิที่ถูกระบุไว้ในกฎหมาย
ความมั่นคงทางนิติฐานะของคู่สัญญา	0	+	++
		ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในผลบังคับของสัญญา	สิทธิได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในกฎหมาย
ความมั่นคงทางนิติฐานะของบุคคลอื่น	0	0	++
		บุคคลภายนอกอาจไม่สามารถอ้างสิทธิตามสัญญาได้	สิทธิได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในกฎหมาย
การส่งเสริมให้มีการนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์	0	+	++
		ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในผลบังคับของสัญญา	ผู้เกี่ยวข้องมีความมั่นใจในสิทธิที่ถูกระบุไว้ในกฎหมาย
ผลรวม	0	++++	+++++

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพของทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีแบบ MCA

5.2.2.3. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ตามแบบแนบท้าย ส่วนที่ 1 RIA Handbook)

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายนั้น รายงานฉบับนี้ได้จำแนกผลกระทบออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ โดยมีเนื้อหาในหัวข้อที่ 6 และหัวข้อที่ 8 ของรายงาน ดังนี้

(1) “หัวข้อที่ 6 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

กฎหมายฉบับนี้กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้ให้ทุน ผู้รับทุน เจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม และผู้รับโอนผลงานวิจัยและนวัตกรรม ซึ่งจะเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลของการให้สิทธิประโยชน์และแรงจูงใจ คือการให้ความเป็นเจ้าของ และกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ได้รับความเป็นเจ้าของไว้อีกทางด้วย เช่นกัน ทั้งนี้ รวมถึงหน้าที่ของคณะกรรมการ (คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) และสถานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกในการกำกับ ดูแล และพิจารณาตัดสินกรณีมีการยื่นคำร้อง และเพื่อให้เกิดการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้รวมถึงสร้างให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นทิศทางเดียวกันในระบบการให้ทุน...”

(2) “หัวข้อที่ 8. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

- การให้สิทธิความเป็นเจ้าของในผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปยังผู้รับทุนจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการผลงานวิจัยและนวัตกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ดังนี้
- ทำให้เกิดโอกาสในการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปยังภาคเอกชนเพื่อการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และสาธารณประโยชน์เพิ่มมากขึ้น
- ส่งเสริมให้เกิดบริษัทธุรกิจเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่แยกตัวออกจากมหาวิทยาลัยและมีนักวิจัยเข้าร่วม (Spin-off) และบริษัทนวัตกรรมจัดตั้งใหม่ (Startup) เพิ่มมากขึ้น
- เกิดการต่อยอดผลงานวิจัยและนวัตกรรมทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มเชิงพาณิชย์สูง
- มีรายได้กลับคืนสู่รัฐในรูปภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่างๆ มากขึ้น ซึ่งสามารถนำกลับมาสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนาให้แก่ประเทศต่อไปได้อีก

8.2. ผลกระทบต่อสังคม

- สังคมมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่คิดค้นโดยคนไทย เพื่อประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น
- เกิดแรงจูงใจให้แก่คนสังคมในการพัฒนาความรู้ด้านนวัตกรรมมากยิ่งขึ้น ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมฐานความรู้และใช้นวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนประเทศ

- เกิดการจ้างงานที่มีรายได้สูงมากยิ่งขึ้นจากกระบวนการคิดค้น วิจัย และสร้างนวัตกรรม ทำให้ผู้วิจัยและผู้ที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตนวัตกรรมออกเป็นสินค้าและบริการ มีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น

8.3. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ (ไม่มี)

8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ (ผลกระทบต่อระบบวิจัยและนวัตกรรม)

- สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในความสัมพันธ์กับการวิจัยและสร้างนวัตกรรมมากขึ้น เนื่องจากเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจและสังคม

- หน่วยงานในระบบวิจัยและนวัตกรรมมีการพัฒนามากขึ้น โดยการสร้างองค์ความรู้และมีการบริหารจัดการที่ดีขึ้น เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินธุรกิจนวัตกรรมในประเทศเป็นไปได้อย่างเกิดประสิทธิผลสูงสุด

- ระบบนิเวศนวัตกรรม (Innovation Ecosystem) ของประเทศมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

จากเนื้อหาที่ปรากฏในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการที่หน่วยงานได้ใช้ และที่ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ความไม่ครบถ้วนในการพิจารณาผลกระทบของกฎหมาย

โดยภาพรวมแล้ว เนื้อหาที่ปรากฏในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฉบับนี้ได้นำเสนอแง่มุมเกี่ยวกับผลที่จะเกิดจากกฎหมายได้อย่างน่าสนใจในหลากหลายประเด็น แต่ก็ยังเป็นเช่นเดียวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในหลาย ๆ เรื่อง ที่หน่วยงานมักจะทำให้ความสนใจกับแง่มุมที่เป็นประโยชน์ของกฎหมายที่ตนนำเสนอจนมองข้ามการอธิบายประเด็นที่เป็นผลกระทบในทางที่สร้างภาระหน้าที่ให้แก่บุคคลไป โดยเฉพาะจากข้อมูลที่ปรากฏในหัวข้อ 6.1 ข้างต้น ซึ่งเป็นหัวข้อที่ประสงค์จะให้หน่วยงานอธิบายถึงแง่มุมที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือสร้างภาระหน้าที่แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่คำอธิบายก็ยังเป็นไปในลักษณะที่ชี้ให้เห็นประโยชน์ของมาตรการที่นำมาใช้เป็นหลัก ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มาตรการเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบในลักษณะของการสร้างภาระหน้าที่ในการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพิ่มขึ้นด้วย เช่น

- ผู้ให้ทุนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ เช่น การจัดทำสัญญาให้ทุนโดยมีข้อกำหนดซึ่งเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการ (มาตรา 6) การออกคำรับรองความเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมให้แก่ผู้รับทุนโดยเร็ว (มาตรา 6 วรรค 3) ในกรณีที่เจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือแผนการใช้

ประโยชน์โดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้ผู้ให้ทุนมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ผู้ให้ทุนกำหนด (มาตรา 11 วรรค 2) ในกรณีเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมไม่ใช้ประโยชน์ ให้ผู้ให้ทุนมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจ จดทะเบียนสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าวดำเนินการ ให้แล้วเสร็จโดยเร็วและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ให้ทุนทราบ (มาตรา 11 วรรค 4) หน้าที่ทั้งหลายเหล่านี้ ย่อมก่อให้เกิดภาระในการจัดเตรียมกระบวนการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นต้นทุนการที่เพิ่มขึ้นในฝั่งของผู้ให้ทุน และเป็นผลกระทบจากการออกกฎหมายโดยตรง

- ผู้รับทุนมีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ทุนให้ผู้ให้ทุนทราบตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการ (มาตรา 7 วรรค 1) นอกจากนี้ ยังรวมถึงหัวหน้าโครงการวิจัยตามสัญญาให้ทุน มีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อผู้รับทุนโดยเร็ว (มาตรา 7 วรรค 2) ผู้รับทุนที่ประสงค์จะเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมจะต้องยื่นคำขอเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งเสนอแผนการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อผู้ให้ทุนภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 8 วรรค 2) ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่ประสงค์เป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม หรือมิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ผู้ให้ทุนแจ้งให้นักวิจัยทราบผ่านหัวหน้าโครงการวิจัยโดยให้หัวหน้าโครงการวิจัยแจ้งต่อนักวิจัยต่อไป (มาตรา 8 วรรค 3) หากนักวิจัยต้องการเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมให้ยื่นคำขอเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งเสนอแผนการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อผู้ให้ทุน ภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 8 วรรค 3) ในการนี้ ฝ่ายผู้รับทุน/หัวหน้าโครงการวิจัย/นักวิจัย ย่อมต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ในบางกรณีอาจต้องมีการแต่งตั้งบุคคล หรือจัดทำระบบเพื่อรองรับหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ซึ่งถือเป็นภาระในทางต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายเช่นกัน แม้ผู้เสนอกฎหมายจะมองว่าการดำเนินการเหล่านี้จะทำให้ผู้ดำเนินการได้รับสิทธิในงานวิจัยหรือนวัตกรรมเป็นการตอบแทนก็ตาม แต่ก็ เป็นเรื่องที่ต้องจำแนกระหว่างมูลค่าของต้นทุนที่เกิดขึ้น กับผลตอบแทนที่จะได้รับออกจากรันให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถพิจารณาได้ว่ามาตรการนี้ก่อให้เกิดความคุ้มค่าเพียงใด

ในส่วนข้อ 8.3 ที่สรุปว่า ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ (ไม่มี) นั้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายในการกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและประดิษฐ์นวัตกรรมใหม่โดยไม่ได้จำกัด

ขอบเขตไว้ ซึ่งหากเป้าหมายดังกล่าวบรรลุผลได้แล้ว ย่อมเกิดงานวิจัยหรือนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพได้เช่นกัน การสรุปว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลในด้านดังกล่าวจึงอาจไม่ถูกต้องนัก

(2) การขาดหลักฐานสนับสนุนผลกระทบที่กล่าวอ้าง

แม้บรรดาผลกระทบที่หน่วยงานนำเสนอมาข้างต้นนั้น ล้วนเป็นผลที่เชื่อได้ว่าน่าจะเกิดขึ้นจริงตามที่กล่าวอ้างก็ตาม แต่หน่วยงานก็ควรที่จะได้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ของผลกระทบเหล่านั้นให้เห็นมาในรายงานฉบับนี้ด้วย โดยเฉพาะเมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าข้อเสนอในกฎหมายฉบับนี้ได้นำมาจากแนวทางของกฎหมายที่ประสบผลสำเร็จมาในหลายประเทศ การจะแสดงตัวอย่างของผลสำเร็จที่เกิดในต่างประเทศก็คงไม่เป็นการยากเกินไป นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีอยู่ในระบบของประเทศไทยเองที่สามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนข้อเสนอก็ควรจะมีการหยิบยกมากล่าวอ้างถึงด้วย เช่น ตัวเลขของงานวิจัยที่หน่วยงานอนุญาตให้ผู้วิจัยนำไปใช้ประโยชน์ได้ และได้สร้างผลตอบแทนแก่นักวิจัยหรือแก่สังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมมีอยู่อย่างไร เป็นต้น

(3) การระบุถึงปริมาณของผลกระทบ

ไม่ปรากฏว่ามีการประมาณการทั้งในส่วนของต้นทุนและผลตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายฉบับนี้ออกมาเป็นจำนวนเงินแต่ประการใด แม้เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรายงานแล้วจะเข้าใจได้ว่า มาตรการที่เป็นการออกกฎหมายตามข้อเสนอนี้จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ “มหาศาล” ก็ตาม แต่ตั้งที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วว่าการอธิบายถึงมูลค่าของต้นทุนและผลตอบแทนในเชิงคุณภาพอย่างเดียว โดยละเลยที่จะกำหนดปริมาณให้ชัดเจน ทั้งที่สามารถทำได้นั้น อาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่เสนอมาตรการนั้นยังไม่ได้ศึกษาทำความเข้าใจ มาตรการที่เป็นข้อเสนอของตนอย่างครบถ้วนเพียงพอ

ในที่นี้ การกำหนดปริมาณของผลกระทบที่เกิดขึ้นให้เป็นจำนวนเงิน หรือเป็นปริมาณที่วัดได้นั้น อาจทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น

- ต้นทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย สามารถประมาณการจากงบประมาณที่หน่วยงานอื่นใช้ในการตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายกันได้
- ต้นทุนการดำเนินการของเอกชน สามารถประมาณการจากค่าใช้จ่ายที่เอกชนทั่วไปใช้สำหรับการดำเนินการบริหารจัดการในงานที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน
- ผลตอบแทนของงานวิจัยและนวัตกรรมที่จะนำไปใช้ประโยชน์ อาจใช้การประมาณการโดยเปรียบเทียบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยใช้ตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ มาร่วมในการคำนวณ ทั้งนี้ ความกังวลเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของการประมาณค่าล่วงหน้ากับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจริงนั้น หน่วยงานอาจกำหนดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิด

ในแง่ดี (optimism bias) เอาไว้⁴² เพื่อให้ทราบว่าตัวเลขจากการประมาณการยังมีความไม่แน่นอนมากเพียงใด และค่อยปรับลดค่าดังกล่าวเมื่อข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนมากขึ้นต่อไป

สำหรับมูลค่าที่ยากแก่การกำหนดเป็นตัวเงินหรือปริมาณที่ชัดเจน เช่น ความสะดวกสบายของผู้คนที่ได้รับจากนวัตกรรมใหม่ ภาพลักษณ์ของประเทศในการส่งเสริมความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ความไม่พอใจจากการที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีมากขึ้น เป็นต้น อาจใช้วิธีการกล่าวถึงระดับของความมีอยู่ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่าผลกระทบเหล่านี้จะส่งผลต่อการตัดสินใจอย่างไร

ผลกระทบที่ไม่อาจกำหนดปริมาณได้	ระดับความมีอยู่
ความสะดวกสบายของผู้คนที่ได้รับจากนวัตกรรมใหม่	มาก
ภาพลักษณ์ของประเทศในการส่งเสริมความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย	มากที่สุด
ความไม่พอใจจากการที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีมากขึ้น	น้อย
อื่น ๆ	ไม่แน่นอน

ตารางที่ ตัวอย่างการแสดงค่าของผลกระทบที่ไม่อาจกำหนดปริมาณได้

5.2.3.4. ข้อสังเกตส่งท้าย

เนื่องจากมาตรการที่ถูกนำเสนอในร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นมาตรการซึ่งมีตัวอย่างการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศ ทำให้เป็นที่เข้าใจได้เป็นเบื้องต้นว่าน่าจะสามารถแก้ปัญหาในลักษณะเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายนั้น แม้หน่วยงานจะมีทางเลือกที่ประสงค์จะดำเนินการที่ชัดเจนเพียงใดก็ตาม แต่การนำเสนอทางเลือกนั้นก็ควรที่จะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ และควรต้องแสดงหลักฐานนั้นให้ครบถ้วนโดยไม่เร่งรีบที่จะนำเสนอแต่เพียงข้อดีของมาตรการดังกล่าวเท่านั้น

นอกจากนี้ เครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสาระสำคัญของแต่ละเรื่อง ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานควรได้ตระหนักถึงความมีอยู่ของเครื่องมือเหล่านั้น และเลือกเครื่องมือที่จะนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงด้วย ทั้งนี้ ควรจัดให้มีที่ปรึกษาที่มีความรู้เฉพาะทางในแต่ละด้านเพื่อให้การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายนั้นมีเนื้อหาที่สมบูรณ์ที่สุดต่อไป

⁴² รายละเอียดและตัวอย่างของกำหนดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี (optimism bias) โปรดดูหัวข้อ

5.2.3 กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.

กรณีศึกษานี้จะนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการตรากฎหมายโดยนำร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. (ร่างฯในหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561)⁴³ พร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมานำเสนอว่าการวิเคราะห์ร่างดังกล่าวทำได้เหมาะสมเมื่อพิจารณาจากแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ที่พัฒนาจากข้อเสนอในหัวข้อก่อน โดยร่างฉบับนี้ไม่ได้วิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางใน RIA Guidelines และ RIA Handbook เนื่องจากการวิเคราะห์ผลกระทบที่ปรากฏในร่างฯ ในหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561 ได้จัดทำขึ้นก่อนที่จะมีเอกสารทั้งสองฉบับ โดยรายละเอียดที่จะนำมาเสนอในกรณีศึกษานี้จะปรับปรุงจากการวิเคราะห์ผลกระทบ (หน้า 85-87) และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) (ปรากฏในเอกสารระบุหน้า 29-45) ซึ่งในปัจจุบันร่างตามเอกสารดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติและตราขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว⁴⁴

5.2.3.1 ความเป็นมา

เมื่อปี 2561 กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับการประกอบกิจการโรงงานได้เสนอร่างกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมุ่งที่จะแก้ไขบทบัญญัติที่ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานหลายด้านที่มีความเข้มงวดและอาจไม่เหมาะสมกับนโยบายการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงานที่ลดภาระแก่ผู้ประกอบการ โดยปรากฏเหตุผลตอนหนึ่งปรารถนาเหตุความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยหลักการก่อนเสนอแก้ไขมีลักษณะเข้มงวดและล่าช้าซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการโรงงาน จึงควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ให้เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานโดยเฉพาะผู้ประกอบการโรงงานขนาดเล็ก โดยการปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาของผู้อนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ให้มีความชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจ รวมทั้งยกเลิกการกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม และบทกำหนดโทษ เพื่อให้

⁴³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.” (ร่างฯในหนังสือ ที่ นร 0503/41627 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561) เข้าถึงได้จาก

<www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84266_0001.PDF> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

⁴⁴ ร่างที่ผ่านการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

เหมาะสมยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้นำเสนอข้อจำกัดในการใช้กฎหมายรายข้อดังต่อไปนี้⁴⁵

“1.1.1 โรงงานของหน่วยงานของรัฐหรือโรงงานที่มีวัตถุประสงค์บางประการที่มีใช้การผลิตในเชิงอุตสาหกรรมไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมเกินความจำเป็นแต่อย่างใด เช่น กิจการที่มีไว้เพื่อการวิจัยฝึกอบรมกิจการที่เป็นอุตสาหกรรมครอบครัวขนาดเล็ก กิจการที่จำเป็นสำหรับกิจการหรือโรงงานอื่น จึงต้องมีการกำหนดให้โรงงานเหล่านี้ได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

1.1.2 ในการพิจารณาว่ากิจการใดๆ จะเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น องค์ประกอบ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เครื่องจักรและคนงานซึ่งเดิมกำหนดไว้ให้ (โรงงานที่อยู่ใต้นิยามของกฎหมายโรงงาน) มีขนาดตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือคนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป จึงจะเป็นโรงงาน ทำให้โรงงานขนาดเล็กที่ประกอบกิจการโดยไม่มีผลกระทบใดๆ มากนัก ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งบางครั้งโรงงานเหล่านี้อาจมีอุปสรรคในเรื่องพื้นที่ที่ตั้งโรงงานที่อาจขัดต่อกฎหมาย กรณีนี้จึงเป็นภาระอย่างยิ่งสำหรับกิจการขนาดเล็กซึ่งเป็นอุตสาหกรรมบริการให้กับชุมชนและเป็นกิจการส่วนใหญ่ที่มีความจำเป็นจะต้องมีอยู่เพื่อให้บริการต่อชุมชน การกำหนดขอบเขตของขนาดโรงงานให้มีกำลังแรงม้าเครื่องจักรและคนงานเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการขจัดอุปสรรคการประกอบกิจการของโรงงานขนาดเล็กอันเป็นการสนับสนุนให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กประกอบกิจการอยู่ได้ นอกจากนี้การกำหนดให้การปรับแก้ขนาดของโรงงานภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เฉพาะในส่วนของกำลังแรงม้าของเครื่องจักรหรือจำนวนคนงานกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นจะทำให้เกิดความรวดเร็วในการแก้ไขกฎหมายในสถานะที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

1.1.3 บทบัญญัติในมาตรา 7(2) และมาตรา 11 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระบุบุคคลผู้ออกไปรับแจ้งไม่สอดคล้องกัน จึงสมควรที่จะแก้ไขให้ตรงกัน โดยกำหนดให้ผู้รับแจ้งคือ พนักงานเจ้าหน้าที่

1.1.4 การประกอบกิจการโรงงานบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการที่ประมาทเลินเล่อหรือการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างประกอบกิจการโรงงาน เช่น อัคคีภัย การระเบิด ฯลฯ ซึ่งกรณีนี้ไม่อาจเรียกชดเชยค่าเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าได้ทันที นอกจากจะไปฟ้องคดีแพ่งหรือขอให้ชดเชยในทางแพ่งเกี่ยวเนื่องในคดีอาญา ซึ่งกรณีนี้จะต้องใช้ระยะเวลาอันไม่สอดคล้องกับคดีอาญาตามความผิดในมาตรา 8 ซึ่งมีอายุความเพียง 1 ปี เนื่องจากมีโทษปรับเพียงอย่างเดียว การกำหนดให้โรงงานมีการประกันภัยหรือหลักประกันหรือกองทุนของโรงงาน จึงเป็นเครื่องมือทาง

⁴⁵ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ข้อ 1.1

การเงินชนิดหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันทำให้สามารถบรรเทาความเสียหายเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้ จึงตัดหลักการนี้ออกแต่กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าน่าจะยังคงหลักการเฉพาะในเรื่องประกันภัยไว้

1.1.5 การกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบเอกชนจะทำให้การตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักรกระทำได้รวดเร็วขึ้น ส่งผลให้การอนุมัติ อนุญาตรวดเร็วขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การให้การรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชนแก่ผู้ประกอบการ กิจการโรงงานที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในเรื่องต่างๆ นั้น จะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ประกอบ กิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลอยู่เสมอ ฉะนั้นพอเข้าใจได้ว่า หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายผู้ตรวจสอบเอกชนจะไม่ให้การรับรองใดๆ และการที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจจะต้องได้รับโทษทางอาญาและมาตรการในทางปกครองอีกด้วย ในส่วนของผู้ตรวจสอบเอกชนนั้นทางราชการจะควบคุมโดยกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองและมีการลงโทษตั้งแต่ออกหนังสือเตือน การพักใช้ใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาตรวมทั้งดำเนินคดีอาญา เช่น การรายงานเท็จ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วให้เพิ่มเติมรายละเอียดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ ผู้ตรวจสอบเอกชน

1.1.6 การย้ายโรงงานไปตั้งในที่แห่งใหม่นั้น จะต้องใช้เวลาสร้างโรงงานระยะหนึ่ง การกำหนดให้ใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตใหม่ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการประกอบกิจการโรงงานที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงควรที่จะต้องกำหนดให้ใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่โรงงานแห่งใหม่ได้เริ่มประกอบกิจการโรงงานแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วไม่สมควรกำหนดอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงตัดหลักการนี้ออก ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่มีอายุและไม่มีการต่ออายุใบอนุญาต

1.1.7 การต่ออายุใบอนุญาตเดิมกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบก่อนจึงจะต่ออายุใบอนุญาตได้ ทั้งๆ ที่โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่สามารถตรวจกำกับดูแลได้ตลอดเวลา ดังนั้น การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตโดยไม่จำเป็นต้องมีการตรวจโรงงานจึงสามารถกระทำได้ ซึ่งกรณีจะทำให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ประกอบการโรงงาน นอกจากนี้การกำหนดให้สามารถต่ออายุใบอนุญาตได้ในกรณีที่ต่ออายุไม่ทันกำหนดเวลาที่ใบอนุญาตสิ้นอายุได้นั้น รวมทั้งการกำหนดให้สามารถใช้ทำเลที่ตั้งเดิมมาขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหม่กรณีที่ขาดต่ออายุใบอนุญาตด้วย จะเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมคงอยู่ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วไม่สมควรกำหนดอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงตัดหลักการนี้ออก ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.1.8 การขยายโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เดิมกำหนดให้สำหรับโรงงานที่มีเครื่องจักรเดิมไม่เกิน 100 แรงม้า และเกิน 100 แรงม้า สำหรับกรณีเกิน 100 แรงม้านั้น กำหนดให้มีการเพิ่มเครื่องจักรตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไปถือว่าเข้าข่ายขยายโรงงาน กรณีนี้จึงทำให้การเพิ่มเติมเครื่องจักรของโรงงานขนาดใหญ่ที่เป็นเครื่องจักรที่มีใช้เครื่องจักรในกระบวนการผลิตหลักแต่เป็นเครื่องจักรที่เป็นการสนับสนุนการผลิตจะต้องมาดำเนินการตามกฎหมายอยู่ตลอดเวลาทำให้เกิดความไม่สะดวก จึงสมควรที่การกำหนดวิธีการคำนวณแรงม้าในการขยายโรงงานใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสะดวกรวดเร็วไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการเกินความจำเป็น นอกจากนี้ การประกอบกิจการโรงงานบางครั้งต้องการให้เกิดความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับกระบวนการผลิตเดิมและพื้นที่ที่ตั้งโรงงานตามสภาพความจริง การกำหนดให้มีการขยายโรงงานในที่ดินแปลงใหม่ที่ติดกับที่ดินที่ได้รับอนุญาตไว้เดิมหรือที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ขยายไว้เดิมและการกำหนดให้สามารถเพิ่มประเภทการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดิมจึงเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้การขยายโรงงานที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการขยายกำลังการผลิตก็ไม่สมควรที่จะต้องมาขออนุญาตขยายโรงงานแต่อย่างใด เพียงแต่ให้แจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบก็เพียงพอแล้ว ซึ่งกรณีนี้รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องจักรที่ไม่เข้าข่ายขยายโรงงานด้วย

1.1.9 การปรับปรุงระยะเวลาการรับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอันเนื่องมาจากการโอนการประกอบกิจการโรงงาน การซื้อขายโรงงาน การเช่าโรงงาน หรือการเช่าซื้อโรงงานให้ยาวขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 7 วัน นั้น ถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการโรงงานให้มากขึ้น เนื่องจากการรับโอนใบอนุญาตฯ ไม่ทันเวลาจะทำให้ต้องขอรับใบอนุญาตฯ ใหม่ทั้งหมด ซึ่งทำให้การประกอบกิจการโรงงานเกิดอุปสรรคไม่เกิดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ไม่อาจตั้งโรงงานได้ หรือตั้งโรงงานแล้วแต่ไม่อาจเริ่มประกอบกิจการโรงงานได้ ซึ่งกรณีนี้เดิมกฎหมายกำหนดในทำนองที่ไม่อาจรับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ จึงทำให้ไม่มีการลงทุนใดๆ เกิดขึ้นจากการที่ได้รับใบอนุญาตนั้น ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีการโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ใช้กับผู้รับโอนทุกทอดด้วย

1.1.10 การเลิกประกอบกิจการโรงงานแม้เป็นสิทธิที่กระทำได้ของผู้ประกอบกิจการโรงงานก็ตาม แต่การเลิกประกอบกิจการของโรงงานบางประเภทอาจก่อให้เกิดปัญหาภายหลังและยากที่จะมีผู้รับผิดชอบแก้ไขฟื้นฟู กรณีนี้จึงควรที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่เลิกประกอบกิจการโรงงานจะต้องบำบัดฟื้นฟูพื้นที่ที่ตั้งโรงงานดังกล่าวให้เรียบร้อย โดยหากไม่มีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าดำเนินการแทนโดยให้ผู้เลิกประกอบกิจการโรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้

1.1.11 เมื่อมีการแก้ไขมาตรา 15 โดยกำหนดให้การต่ออายุใบอนุญาตไม่ต้องมีการตรวจโรงงาน กรณีนี้ จึงไม่มีการสั่งการแก้ไขอันเนื่องมาจากการตรวจสอบในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตอีกต่อไป เมื่อมาตรา 33 วรรคสามบัญญัติให้นำมาตรา 15 วรรคสองมาใช้ กรณีดังกล่าวจึงต้องแก้ไขมาตรา 33 วรรคสาม โดยนำข้อความเดิมตามมาตรา 15 วรรคสอง มาปรับปรุงและบัญญัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการต่ออายุใบอนุญาตไม่ต้องมีการตรวจโรงงาน เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วไม่สมควรกำหนดอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงตัดหลักการนี้ออก และปรับแก้ไขข้อความให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.1.12 อัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเสียใหม่เพื่อให้รัฐมีรายได้ที่เหมาะสมกับภารกิจในการควบคุมกำกับดูแลโรงงาน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วให้ปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมลงครึ่งหนึ่ง”

และเพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาข้างต้นได้ จึงได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในประเด็นต่อไปนี้⁴⁶

“1.4.1 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศกำหนดให้โรงงานของหน่วยงานของรัฐหรือโรงงานบางประเภทได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ (เพิ่มมาตรา 4/1)

1.4.2 แก้ไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” และ “ตั้งโรงงาน” และเพิ่มบทนิยามคำว่า “ผู้ตรวจสอบเอกชน” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5) กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นควรปรับถ้อยคำ “ผู้ตรวจสอบเอกชน” ใหม่ และเพิ่มเติมคำนิยามคำว่า “ขึ้นทะเบียน” ด้วย

1.4.3 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ลดค่าธรรมเนียม และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงประเภท ชนิด หรือขนาดของโรงงานได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6)

1.4.4 แก้ไขผู้มีอำนาจรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่และข้อเท็จจริงในปัจจุบัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 (2))

⁴⁶ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ข้อ 1.4

1.4.5 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบเอกชน โดยกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเอกชนต้องได้รับใบอนุญาต และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตและการส่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งเพิ่มหน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติการตามกฎหมายของผู้ประกอบกิจการโรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 และเพิ่มมาตรา 9/1 มาตรา 9/2 มาตรา 9/3 มาตรา 9/4 มาตรา 9/5 และมาตรา 9/6)

1.4.6 ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น (ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16) กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นด้วย

1.4.7 แก้ไขขนาดของโรงงานที่ยังคงถือว่าเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัตินี้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17)

1.4.8 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายโรงงาน และกำหนดให้การขยายโรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ บางประการได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 และเพิ่มมาตรา 18/1)

1.4.9 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวน เปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต และเครื่องจักรอื่นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19)

1.4.10 กำหนดให้การเพิ่มประเภทหรือชนิดของการประกอบกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานเดิมสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนการดำเนินการ (เพิ่มมาตรา 19/1)

1.4.11 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 และมาตรา 22 วรรคหนึ่ง)

1.4.12 แก้ไขระยะเวลาในการแจ้งเลิกประกอบกิจการโรงงาน และกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงโรงงานให้อยู่ในสภาพปลอดภัยก่อนการเลิกประกอบกิจการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 28/1)

1.4.13 ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการหยุดดำเนินงาน และการประกอบกิจการภายหลังจากที่มีการหยุดดำเนินงานให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 33)

1.4.14 แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 47 มาตรา 51 และมาตรา 57 และเพิ่มมาตรา 47/1 และมาตรา 47/2)

1.4.15 ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ

1.4.16 อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาและตัดหลักการเกี่ยวกับการกำหนดให้โรงงานมีการจัดทำประกันภัย หลักประกันและกองทุน แต่กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นควรให้คงไว้เฉพาะเรื่องประกันภัยเท่านั้น”

ภายใต้ความเป็นมา ข้อเท็จจริงและข้อเสนอทางกฎหมายดังกล่าว จึงได้มีการนำเสนอหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดจากกฎหมายดังมีรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัด ๆ ไป ดังนี้

5.2.3.2 การวิเคราะห์ทางเลือก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ใน หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ข้อ 1.3 ซึ่งเป็นการตั้งคำถามว่า “การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไร แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร” และใน Checklist ดังกล่าว ระบุสั้น ๆ ว่า “ไม่มีทางเลือกอื่น”

หากพิจารณาจากแนวทางการวิเคราะห์ทางเลือกที่มีการสรุปในหัวข้อ 5.1 จะพบว่า การทำ RIA ที่ดีควรมีการระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการดำเนินการกับปัญหาและข้อติดขัดที่กล่าวไปในหัวข้อความเป็นมา ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 5.2.1.2 แล้วว่า การที่ไม่มีการแก้ไขหรือเสนอมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ใหม่เลยนอกเหนือจากการใช้กลไกทางกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่เดิมก็ถือเป็นทางเลือกด้วยเช่นกัน

จริงอยู่ที่ว่าหากพิจารณาจากสภาพปัญหาและการแก้ไขข้อติดขัดที่ได้นำเสนอไปแล้วในหัวข้อก่อนจะพบว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ไขข้อติดขัดที่มีอยู่ตามกฎหมาย (เดิม) ซึ่งมีลักษณะเป็นการลดภาระและข้อปฏิบัติทางกฎหมายที่มีความเข้มงวด (deregulation) ซึ่งนอกเหนือจากทางเลือกดังกล่าวแล้ว ยังมีทางเลือกที่จะดำเนินการทางกฎหมายทางเลือกอื่นและควรมีการนำเสนอด้วย เป็นต้นว่า ทางเลือกอาจรวมไปถึงการตรากฎหมายฉบับใหม่ “เพื่อยกเลิกระบบการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน” และให้การควบคุมการประกอบกิจการอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัยและความปลอดภัย รวมทั้งกฎหมายด้านการสาธารณสุขดังเช่นในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เป็นต้น หรือแม้กระทั่งยกเลิกระบบความควบคุมสั่งการโดยรัฐ (command-and-control regulation) แล้วให้กลุ่มโรงงานควบคุมกันเอง (self-regulation) เป็นต้น ซึ่งหนทางเหล่านี้อาจมีปัญหาและข้อติดขัดยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติม แต่การนำเสนอให้เห็นทางเลือกทางกฎหมายหลายทางแล้วชี้ให้เห็นว่าทางเลือกโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการ

deregulation ในกฎหมายโรงงานย่อมจะช่วยเพิ่มน้ำหนักให้กับร่างกฎหมายมากกว่าที่จะนำเสนอแต่เพียงว่าไม่มีทางเลือกอื่น โดยตัวอย่างการวิเคราะห์ทางเลือกทางกฎหมายทางเลือกต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบอาจวิเคราะห์แบบ MCA ที่ปรากฏในตารางนำเสนอด้านล่างนี้⁴⁷

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 แก้ไขข้อบกพร่องตามร่างฯ	ทางเลือกที่ 3 ยกเลิกระบบควบคุมใน พ.ร.บ.โรงงานฯ
การลดภาระให้ผู้ประกอบการ	0	++	+++
ภารกิจของรัฐในการควบคุมโรงงาน	0	++	++
หลักประกันการป้องกันมิให้เกิดมลพิษจากการประกอบกิจการ	0	- (มีโรงงานที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดมากขึ้น)	-- (ยังไม่มีความแน่นอนว่าการใช้กฎหมายอื่นควบคุมโรงงานจะเหมาะสมเพียงพอหรือไม่)
ความไว้วางใจของประชาชนจากการประกอบกิจการโรงงาน	0	-	-- (ยังไม่มีความแน่นอนว่าการใช้กฎหมายอื่นควบคุมโรงงานจะสร้างความเชื่อมั่นได้หรือไม่)
ผลรวม	0	++	+

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพของทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีแบบ MCA จากการเปรียบเทียบทางเลือกข้างต้นจะเห็นว่าทางเลือกที่ปรากฏในร่างกฎหมายน่าจะเกิดประโยชน์มากกว่าการไม่เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายและการยกเลิกการควบคุมโดยกฎหมายโรงงาน

5.2.3.3 การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ตามแบบแนบท้าย ส่วนที่ 1 RIA Handbook)

ในส่วนรายละเอียดที่เกี่ยวกับการนำเสนอและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเลือกเสนอร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งปรากฏในหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) หากนำรายละเอียดการวิเคราะห์ผลกระทบในเอกสารฉบับนี้มาพิจารณาตามแบบแนบท้ายส่วนที่ 1 ของ RIA Handbook อาจปรากฏข้อมูลการวิเคราะห์ดังสรุปในตารางต่อไปนี้

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
6. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	

⁴⁷ เกณฑ์และข้อพิจารณา รวมทั้งการประเมินค่าการนำเสนอการวิเคราะห์ในตารางนี้เป็นเพียงข้อมูลสมมติประกอบการทำความเข้าใจแนวทางการวิเคราะห์ทางเลือกเท่านั้น

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร หรือให้การรับรองที่เป็นเอกชนจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และต้องมีการต่ออายุ หรืออาจถูกพักใช้หรือเพิกถอนการอนุญาตได้ และอาจถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วย หากกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ การเพิ่มประเภทหรือชนิดของการประกอบกิจการโรงงานเดิม ต้องได้รับความเห็นชอบก่อน เนื่องจากการเพิ่มประเภทอาจมีการเพิ่มเติมเครื่องจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตและส่งผลถึงสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การเลิกประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งล่วงหน้าก่อน และหากเลิกประกอบกิจการโรงงานแล้ว แต่สถานที่ประกอบกิจการโรงงานยังอาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ยังคงให้ผู้แจ้งเลิกยังคงมีสถานะผู้ประกอบการโรงงานเพื่อดำเนินการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ให้แก้ไขปรับปรุงโรงงานที่เลิกกิจการได้
6.2 มีมาตรการป้องกันแก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม 6.1 อย่างไร	ไม่ได้ระบุ
6.3 กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร	<ul style="list-style-type: none"> มีกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลโรงงานที่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุงกฎหมายจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไปอย่างไม่มีอุปสรรค จึงเป็นปัจจัยในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อีกทางหนึ่ง ในส่วนของประชาชนทั่วไปนั้น ยังได้รับการคุ้มครองความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันอยู่เช่นเดิม เนื่องจากแม้จะได้มีการปรับปรุงภารกิจให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ยังคงหลักการการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ตรวจสอบเอกชนรวมทั้งเพิ่มหลักการรับรองตนเองของผู้ประกอบกิจการโรงงานว่าตนเองได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว โดยมีผู้รับรองอื่นอีกชั้นหนึ่ง คือ ผู้ตรวจสอบและรับรองเอกชน
7. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	
7.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ	กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม
7.2 มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร และมี การนำเทคโนโลยีมาใช้	<p>ในการวิเคราะห์หัวข้อ 6 ระบุว่า</p> <p>“6.1 ความพร้อมของรัฐ</p> <p>(ก) กำลังคนที่คาดว่าจะต้องใช้ ไม่มี</p> <p>(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี ไม่จำเป็นต้องมี ใช้คุณวุฒิและประสบการณ์เดิมได้</p>

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่	(ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมายโดยจะเป็นงบดำเนินงานจำนวน มีงบประมาณปกติ และงบลงทุนจำนวน “ไม่มี”
7.3 มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร	ในหัวข้อ 6.3 ของ Checklist ระบุว่า วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายมีทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขณะร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมาย รวมทั้ง มีการสัมมนาให้ความรู้เมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว และการเผยแพร่ร่างกฎหมายในเว็บไซต์ของหน่วยงานในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว
7.4 ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการตามกฎหมายในระยะ 3 ปีแรก	ไม่ได้ระบุโดยตรง แต่ในข้อพิจารณาเรื่องความสามารถในการลดงบประมาณแผ่นดิน การวิเคราะห์ระบุว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น กรณีนี้จึงสามารถลดภาระงบประมาณของรัฐได้ทางหนึ่ง
8. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	
8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ	<p>เชิงบวก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● โรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางจะไม่มีอุปสรรคในการตั้งโรงงาน โรงงานขนาดใหญ่ได้รับการอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นจึงส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ● ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางขับเคลื่อนไปได้อย่างยั่งยืนและเป็นฐานการผลิต สำหรับภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะได้รับความสะดวกในการประกอบกิจการโรงงานมากขึ้น ● การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งนี้โดยภาพรวมทำให้เกิดความสะดวกในการประกอบกิจการโรงงานเพิ่มขึ้น จึงทำให้สามารถวางแผนการประกอบกิจการได้อย่างเหมาะสมกับต้นทุนเป็นปัจจัยในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ <p>เชิงลบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมใหม่มีเพดานสูงขึ้นไม่มาก รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมในการอนุญาตหรือดำเนินการอื่นเพิ่มขึ้นจากเดิมนั้น แม้จะมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของผู้ประกอบกิจการโรงงานบ้าง แต่ไม่มากเกินกว่าที่หน่วยงานของรัฐควรจะได้รับจากการให้บริการแก่ผู้ประกอบการ ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมเดิมใช้บังคับมาเป็นเวลานานถึง 25 ปีแล้วยัง

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
	<p>ไม่เคยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย ค่าธรรมเนียมเดิมจึงไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปมาก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดให้ต้องมีการรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของผู้ประกอบกิจการโรงงานบ้าง แต่กรณีดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้เพื่อการแก้ไขปัญหาส่วนรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งอาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานอาจจะได้รับผลกระทบเชิงลบทางด้านเศรษฐกิจบ้าง แต่ก็เกินไปเพื่อประกันมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะทำให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบกิจการโรงงานควบคู่กับการดำรงชีพของประชาชน อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดหลักเกณฑ์การประกันภัยของโรงงานออกจากร่างกฎหมายนี้ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมไม่เห็นพ้องด้วย จึงเห็นควรกำหนดให้มีการประกันภัยลงในร่างกฎหมายนี้ด้วย
8.2 ผลกระทบต่อสังคม	<p>เชิงบวก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องมีการรับรองตนเองเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการรับรองดังกล่าวจะมีบุคคลอื่นรับรองอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความแน่ใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องแล้ว เช่นเดียวกับการตรวจสอบโรงงาน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีนี้จึงทำให้บุคคลโดยรอบโรงงานจะได้รับการคุ้มครองและเกิดความแน่ใจว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว ทำให้ไม่เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ● อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดหลักเกณฑ์การประกันภัยของโรงงานออกจากร่างกฎหมายนี้ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมไม่เห็นพ้องด้วยจึงเห็นควรกำหนดให้มีการประกันภัยลงในร่างกฎหมายนี้ด้วย เนื่องจากการกำหนดให้มีการประกันการประกอบกิจการโรงงานจะทำให้การแก้ไขเยียวยาผลอันเนื่องมาจากโรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เป็นไปโดยรวดเร็วและไม่ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง กรณีนี้ย่อมเป็นผลดีกับบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่โดยรอบโรงงาน <p>เชิงลบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดให้ความเป็นโรงงานตามกฎหมายให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้โรงงานขนาดเล็กไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งโรงงานเหล่านี้จะไม่ถูกควบคุมกำกับดูแลภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามโรงงานดังกล่าวนี้อาจถูกควบคุมจากกฎหมายอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้ แม้จะเกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินก็เป็นผลกระทบที่อยู่ในระดับที่ควบคุมได้

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
8.3 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ	<ul style="list-style-type: none"> ● โรงงานมีความรับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยรวมทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญมากขึ้น ● ยังคงหลักการการคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเช่นเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากการรับรองของผู้ประกอบกิจการโรงงานในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้นำมาซึ่งความยั่งยืน
8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> ● จะทำให้เกิดความชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้ประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากการแก้ไขข้อบกพร่องหรือปัญหาที่มีอยู่ตามกฎหมายฉบับเดิม ● มีการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการขยายโรงงานและการอื่น ๆ ทำให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส ส่งเสริมให้เกิดการประกอบอุตสาหกรรมมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความต่อเนื่องของอุตสาหกรรมเดิม

จากเนื้อหาที่ปรากฏในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการที่หน่วยงานได้ใช้ และที่ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยแบ่งข้อพิจารณาเป็นสองส่วนประกอบด้วยความครบถ้วนของมิติของผลกระทบที่ต้องทำการประเมิน และความน่าเชื่อถือของผลกระทบที่มีการวิเคราะห์

ในส่วนของความครบถ้วนของมิติผลกระทบที่ทำการประเมินนั้น แม้ว่าการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างจะไม่ได้ทำตามแบบแนบท้ายที่ 1 ของ RIA Handbook แต่จากการจัดวางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบใน Checklist ลงในแบบแนบท้ายที่ 1 ที่ปรากฏในตารางสรุปข้างต้นแล้วจะพบว่าการวิเคราะห์ค่อนข้างจะครอบคลุมเงื่อนไขที่จะต้องวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 6-8 ของแบบแนบท้าย โดยขาดเพียงรายละเอียดเพียงในส่วนของการนำเสนอมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบซึ่งควรมีการอธิบายในหัวข้อย่อยที่ 6.2 เท่านั้นที่ยังขาดอยู่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่อาจทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมให้มากกว่านี้ได้อาจได้แก่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากประชาชนที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการโรงงานโดยเฉพาะด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้นยังขาดรายละเอียดที่ควรวิเคราะห์ให้มากกว่านี้ เช่น ในข้อมูลการวิเคราะห์ที่ปรากฏในหัวข้อย่อย 8.3 นั้นระบุว่า การแก้ไขกฎหมาย “ยังคงหลักการการคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเช่นเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากการรับรองของผู้ประกอบกิจการโรงงานในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้นำมาซึ่งความยั่งยืน” ซึ่งเป็นการนำเสนอผลดีด้านสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดจากการรับรองตนเองของผู้รับใบอนุญาตแต่ยังคงขาดการวิเคราะห์ว่าการที่กฎหมายแก้ไขขนาดของการประกอบ

กิจการที่เข้าลักษณะเป็น “โรงงาน” ให้มีขนาดของเครื่องจักรและคนงานมากขึ้นย่อมทำให้มีสถานประกอบการที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายโรงงานมากขึ้น โดยไปอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทน เช่นนี้ ยังไม่มีการวิเคราะห์ว่าสถานประกอบการที่หลุดออกจากการควบคุมของระบบกฎหมายโรงงานจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพราะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดมากนักน้อยเพียงใด

ส่วนที่สองซึ่งเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของของผลกระทบที่มีการวิเคราะห์นั้น โดยหลักการแล้ว การวิเคราะห์ผลกระทบควรจะต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีการตีความสนับสนุน แต่หากพิจารณาผลกระทบทั้งหมดที่นำเสนอกลับไม่มีการนำเสนอข้อมูลเชิงตัวเลขเลยทั้งที่สามารถทำได้ เช่น การนำเสนอว่าจะมีโรงงานที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายโรงงานเพราะมีกำลังเครื่องจักรและแรงงานไม่ถึงตามที่กำหนดก็หน่วยงาน มีสถานประกอบการที่ได้รับผลดีจากการไม่ต้องยื่นขอต่อใบอนุญาตก็โรงงานและในจำนวนนี้สามารถลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการต่อใบอนุญาตในช่วง 10 ปีข้างหน้าเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาสนับสนุนผลดีจากการอำนวยความสะดวกให้กับสถานประกอบการ ในขณะเดียวกันการนำเสนอเชิงบรรยายหลายส่วนก็อาจสร้างความเคลือบแคลงว่าผลกระทบจะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ เช่น ในส่วนของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มีการระบุว่า การแก้ไขกฎหมายจะทำให้ “โรงงานมีความรับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยรวมทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญมากขึ้น” จากระบบการรับรองตนเอง ซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะยืนยันหรือพิสูจน์ได้ว่าข้อสรุปดังกล่าวจะเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ดังนั้น การขาดการวิเคราะห์เชิงตัวเลขและการสนับสนุนด้วยเหตุผลเชิงประจักษ์จึงทำให้ความน่าเชื่อถือในการวิเคราะห์ผลกระทบลดลงตามไปด้วย

5.2.3.4 ข้อสังเกตส่งท้าย

จากการนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่ได้กล่าวไปแล้วจะเห็นว่ามีการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายได้ค่อนข้างครบถ้วนในระดับหนึ่ง แต่ส่วนที่ควรมีการดำเนินการให้ละเอียดมากขึ้นได้แก่การวิเคราะห์ทางเลือกในตอนต้นก่อนที่จะนำเสนอผลกระทบจากทางเลือกจากมาตรการทางกฎหมายที่มีการเลือกใช้ นอกจากนี้ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น ยังคงขาดการนำเสนอผลการวิเคราะห์ในเชิงตัวเลขเพื่อนำมาสนับสนุนข้อมูลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่มีการนำเสนอ เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ของไทยควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์และนำเสนอทางเลือกและผลกระทบทางเลือกให้มากกว่านี้รวมทั้งควรจัดทำแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณให้

ชัดเจน เพราะไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อด้านสังคม เศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อมก็ล้วนแล้วแต่ต้องตั้งฐาน
การวิเคราะห์จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณเป็นอันดับแรกดังที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ

บทที่ 6 คู่มือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย

ความเบื้องต้น

คู่มือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายฉบับนี้เป็นผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาในรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของโครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย” ซึ่งมีการจัดทำและนำเสนอต่อสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า ในเดือนกันยายน 2564 โดยมุ่งที่จะสรุปผลการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศที่เลือกทำการศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ รวมทั้งหลักการที่ปรากฏในเอกสารของประเทศสหภาพยุโรป (EU) และ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยประเด็นของการศึกษาคือการรวบรวมและวิเคราะห์ว่าประเทศและกลุ่มประเทศเหล่านี้มีการจัดทำแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายเอาไว้หรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะถอดบทเรียนและสรุปองค์ความรู้และประสบการณ์ดำเนินการจากต่างประเทศมาเป็นแนวทางพัฒนาการระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการทำ RIA ของประเทศไทย รวมทั้งเพื่อนำองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้มาจัดทำเป็นกรณีศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในทางปฏิบัติ โดยมุ่งที่จะให้เกิดความเข้าใจภาพรวมของแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมภายใต้กรอบกฎหมายไทย

คู่มือในส่วนนี้แบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อหลัก ดังนี้

- 1) ความหมาย ลักษณะและความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม¹ (หัวข้อที่ 1)
- 2) แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ (หัวข้อที่ 2)
- 3) แนวทาง วิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบและกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย (หัวข้อที่ 3)

¹ การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมที่กล่าวในคู่มือนี้ จำกัดเฉพาะการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมาย (RIA)

1. ความหมาย ลักษณะและความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม

เนื่องจากคู่มือนี้มุ่งนำเสนอองค์ความรู้ว่าปัจจุบันมีการกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในกฎหมายไทยและการดำเนินการในต่างประเทศมาน้อยเพียงใด ในหัวข้อแรกจะเริ่มจากการนำเสนอความทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมกับการทำ RIA โดยจะนำเสนอความหมายของคำว่า “ผลกระทบทางสังคม” “การประเมินผลกระทบทางสังคม” และข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการทำ RIA ตามลำดับ

1.1 ความหมายของผลกระทบทางสังคม

ในบริบทของ RIA นั้น การประเมินผลกระทบด้านสังคม (social impact) ถือเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการประเมินผลกระทบแต่ละด้าน (impact assessment stage) ของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ครอบคลุมเรื่องที่กำลังทำ RIA โดยแต่ละประเทศอาจจำแนกว่าเรื่องใดเป็นประเด็นทางสังคม (social issues) หรือเป็นผลกระทบทางสังคม (social impacts) แตกต่างกันไป และบางครั้งอาจไม่มีการกำหนดนิยามหรืออธิบายอย่างชัดเจนว่าผลกระทบใดเป็นผลกระทบทางสังคม โดยในงานศึกษาของ Burdge และ Vanclay ได้อธิบายความหมายของผลกระทบทางสังคม ว่าหมายถึง ผล (consequence) ในด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีผลต่อประชากรมนุษย์ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำส่วนบุคคลหรือจากภาคสาธารณะ โดยผลดังกล่าวนี้ได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ เช่น การใช้ชีวิตและการทำงาน เป็นต้น² นอกจากนี้ นักวิชาการทั้งสองท่านยังได้อธิบายขยายความคำว่าผลกระทบด้านวัฒนธรรม (cultural impact) อันเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบทางสังคมด้วยว่าได้แก่บรรดาผลกระทบที่เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อบรรทัดฐานทางสังคม (norms) คุณค่า (values) และความเชื่อ (beliefs) ของบุคคล ซึ่งทำหน้าที่ชี้แนะและให้เหตุผลด้านการหยั่งรู้ (cognition) ตนเองและสังคมรอบข้าง³

นอกจากนี้ ในรายงานการศึกษาที่สรุปการจัดแบ่งผลกระทบด้านสังคมในกลุ่มประเทศ EU มีการสรุปความคำว่าผลกระทบทางสังคม ว่าหมายถึง ผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มของปัจเจกบุคคล (เช่น ครอบครัว ครอบครัว กลุ่มประชากรในบางพื้นที่) โดยผลกระทบทางสังคมสามารถแยกออกจากผลกระทบทางเศรษฐกิจได้จากผลกระทบอย่างหลังส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ งบประมาณภาครัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถแยกออกจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้จากการที่ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมักเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ

² Rabel Burdge and Frank Vanclay, ‘Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series’ (1996) 14 (1) Impact Assessment 59.

³ *ibid.*

ธรรมชาติ (natural ecosystem) โดยผลกระทบทางสังคมอาจจัดแบ่งออกเป็น 5 ประเภทหลัก ๆ อันได้แก่⁴ ด้านการจ้างงาน (employment) อันรวมไปถึงประเด็นเรื่องสิทธิและมาตรฐานของตลาดแรงงาน (labor market standards and rights) ด้านรายได้ (income) ด้านการเข้าถึงบริการของรัฐ (access to service) เช่น ด้านการศึกษาและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ด้านการให้ความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและความเท่าเทียม (respect for fundamental right) และด้านความปลอดภัยและการสาธารณสุข (public health and safety)⁵ โดยการจัดจำแนกนี้เพียงแต่มุ่งแสดงตัวอย่างผลกระทบทางสังคมที่มีการนำเสนอในคำแนะนำของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ในช่วงต้นของการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ แต่ในเวลาต่อมามีการนำเสนอตัวอย่างผลกระทบทางสังคมที่ละเอียดมากขึ้น เช่น ในคำแนะนำปี 2009 (Impact Assessment Guidelines 2009) ได้มีการยกตัวอย่างผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวางซึ่งรวมถึงประเด็นด้านต่อไปนี้⁶

- ด้านการจ้างงานและตลาดแรงงาน
- ด้านมาตรฐานและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของงาน
- ด้านการคำนึงถึงทุกคนในสังคมหรือความครอบคลุมทางสังคม (social inclusion) และการคุ้มครองกลุ่มคนบางประเภท
- ด้านความเท่าเทียมทางเพศ การได้รับการปฏิบัติหรือได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม
- ด้านปัจเจกบุคคล เอกชน ชีวิตครอบครัวและข้อมูลส่วนบุคคล
- ด้านการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วม การบริหารงานที่ดี การเข้าถึงความยุติธรรมและสื่อมวลชน
- ด้านการสาธารณสุขและความปลอดภัย
- ด้านอาชญากรรม การก่อการร้ายและความปลอดภัย
- ด้านการเข้าถึงและผลกระทบต่อระบบการคุ้มครองทางสังคม สุขภาพและระบบการศึกษา

⁴ The Evaluation Partnership (TEP) and Centre for European Policy Studies (CEPS), ‘Study on Social Impact Assessment as a Tool for Mainstreaming Social Inclusion and Social Protection Concerns in Public Policy in EU Member States– Final Report’ (June 2010) 10.

⁵ จากการศึกษารูปแบบของการประเมินผลกระทบทางสังคมในกลุ่มประเทศสมาชิก EU ในปี 2009 พบว่า การประเมินผลกระทบด้านการจ้างงานและด้านรายได้เป็นผลกระทบทางสังคมที่สามารถประเมินผลกระทบเชิงปริมาณได้มากที่สุด รายละเอียดดู Jan Maar ten de Vet and others, *Review of Methodologies Applied for the Assessment of Employment and Social Impacts* (IZA Research Report No 28, 2009) 24.

⁶ European Commission, ‘Impact Assessment Guidelines’ (SEC (2009) 92) 35-36.

- ด้านวัฒนธรรม
- ด้านผลกระทบต่อประเทศอื่นนอกกลุ่ม EU

1.2 ความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย

เนื่องจากไม่มีเอกสารใดที่กล่าวอย่างชัดเจนว่าการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายหมายความว่าอย่างไร ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในบริบทนี้อาจเริ่มจากการพิจารณาความหมายของ RIA จากนั้นจึงพิจารณาความหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคมแล้วนำมาประกอบกัน

โดยทั่วไปแล้ว RIA หมายถึง กระบวนการระบุ (identify) และประเมิน (assess) ผลกระทบของจากข้อเสนอทางนโยบาย (policy proposal)⁷ โดยเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่าจะมีการกำหนดมาตรการควบคุมหรือไม่⁸ โดย RIA เป็นการวิเคราะห์ต้นทุน (cost) และผลประโยชน์ (benefit) อย่างเป็นระบบ โดยมีขึ้นเพื่อช่วยในกระบวนการตัดสินใจเพื่อหาทางเลือกว่าจะใช้กลไกการควบคุม (การใช้กฎระเบียบ) หรือไม่ รวมทั้งเพื่อสร้างหลักประกันว่ามาตรการควบคุมทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด⁹ นอกจากนี้ RIA ยังถือเป็นเครื่องมือซึ่งใช้ปรับปรุงคุณภาพและความต่อเนื่องของกลไกการพัฒนา นโยบาย มีการกำหนดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งด้านบวกและด้านลบจากการดำเนินการทางนโยบายบางเรื่อง เพื่อช่วยให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจว่าจะมีการดำเนินนโยบายนั้นหรือไม่ โดยมีการระบุสิ่งที่อาจจะได้รับและสิ่งที่อาจจะต้องจ่ายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นๆ¹⁰

ลักษณะสำคัญของ RIA อาจจัดแบ่งได้อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก RIA ใช้กับการวิเคราะห์ข้อเสนอในเชิงนโยบาย (policy proposal) ซึ่งรวมถึงกฎหมายด้วย ประการที่สอง RIA มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และประการที่สาม มุ่งที่จะทำให้มีข้อมูลหรือหลักฐานที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ¹¹ โดย RIA มักเรียกร้องให้มีการดำเนินการโดยขั้นตอนในทางบริหารโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการ

⁷ OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (OECD 2009) 24.

⁸ OECD, “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance” (OECD 2012) 25.

⁹ Commission of the European Communities, ‘Communication from the Commission on Impact Assessment’ (Commission of the European Communities, COM (2002) 276 final, 2002) 3.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ TEP and CEPS (n 4) 11.

กิจจะลักษณะ (formal administrative procedure) และทำการสรุปผลออกมาอย่างชัดเจนในลักษณะของ รายงานหรือเอกสารที่เปิดเผยชัดเจน¹²

ส่วนความหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคมนั้น หากพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวจาก งานเขียนของ Burdge และ Vanclay (1996) จะพบคำอธิบายว่า หมายถึง กระบวนการประเมิน (assessing) หรือคาดการณ์ (estimating) ล่วงหน้าเพื่อให้ทราบผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการทาง นโยบาย (ซึ่งรวมถึงกฎหมายด้วย) หรือกิจกรรมการพัฒนา¹³ โดยผลกระทบใดจัดเป็นผลกระทบทางสังคมนั้น อาจ พิจารณาได้จากความหมายของผลกระทบทางสังคมที่ Burdge และ Vanclay นำเสนอและได้กล่าวไปแล้วใน หัวข้อก่อน

นอกจากนี้ ในปี 2546 Vanclay ได้อธิบายขยายความคำว่า การประเมินผลกระทบทางสังคม โดย อธิบายว่าหมายถึง กระบวนการวิเคราะห์ (analyze) ติดตามตรวจสอบ (monitor) และจัดการ (manage) บรรดา ผลกระทบทั้งที่ตั้งใจให้เกิดและไม่ตั้งใจให้เกิด ทั้งในด้านดีและด้านร้าย ที่จะเกิดจากมาตรการแทรกแซง (interventions) อันได้แก่ นโยบาย แผนงาน แผนการและโครงการ รวมทั้งวิเคราะห์ ติดตามตรวจสอบและจัดการ บรรดาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการแทรกแซงรูปแบบเหล่านั้นเพื่อทำให้เกิด สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อสังคมมนุษย์อย่างยั่งยืนและเท่าเทียม¹⁴

1.3 ข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการทำ RIA

มีข้อสังเกตก่อนที่จะกล่าวถึงคู่มือในหัวข้อถัดไปว่า หากพิจารณาเอกสารที่วางแนวทางและวิธีการทำ RIA ของ EU ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาเอกสารที่มีการเผยแพร่ก่อนปี 2010 มักมีการจำแนกประเภท แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดย การจำแนกที่เพิ่งกล่าวไปนั้นก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงทศวรรษก่อนยังมีแนวคิดการแยกการ วิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกอย่างเป็นเอกเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเอกสารของ EU (รวมทั้งของ OECD) ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อที่ 3 ต่อไปจะพบว่าเอกสารที่มีการจัดทำหลังปี 2010 เป็นต้นมาไม่ได้มีการแยก แนวทางวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมอย่างเป็นเอกเทศอีกต่อไป ซึ่งอาจสะท้อนแนวคิดใหม่ว่าปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องแยกการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจออกจากกัน เพราะในทางที่สุดผลกระทบทั้ง

¹² Hertin and others (n 12).

¹³ Burdge and Vanclay (n 2).

¹⁴ Frank Vanclay, 'International Principles for Social Impact Assessment' (2003) 21 (1) Impact Assessment and Project Appraisal 5.

สองด้านมักมีความเกี่ยวพันกันอย่างแน่นแฟ้น¹⁵ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติของการวิเคราะห์ผลกระทบในการทำ RIA นั้น จะเป็นการวิเคราะห์ข้อเสนอทางกฎหมายรายฉบับ ซึ่งโดยสภาพย่อมไม่อาจจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมแต่เพียงด้านเดียวได้ โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมรวมถึงผลกระทบหรือคำนึงถึงข้อพิจารณาด้านอื่น ๆ ไปในขณะเดียวกันด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว จึงไม่ได้มีการจัดทำแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบแบบแยกส่วนอีก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรอบการนำเสนอในคู่มือนี้มุ่งพิจารณาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมเป็นหลัก ดังนั้น การนำเสนอในประเด็นที่เกี่ยวข้องจะพยายามนำเสนอแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบที่เน้นกล่าวถึงในมิติด้านสังคมให้มากที่สุดควบคู่ไปกับการนำเสนอบทเรียนและแนวทางดำเนินการตามหลักสากลที่เป็นปัจจุบันให้มากที่สุด

2. แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ

เนื่องจากแนวคิดการทำ RIA ตามแบบฉบับที่มีการดำเนินการในประเทศไทยปัจจุบันเป็นแนวคิดที่รับเข้ามาจากประเทศตะวันตก การพิจารณาว่าแนวคิดการทำ RIA ในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักสากลมากน้อยเพียงใดนั้นอาจทำได้โดยการศึกษาว่าองค์ความรู้ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลนั้นมีอยู่อย่างไรและมีความเหมือนหรือแตกต่างจากหลักการดำเนินการในประเทศไทยมากน้อยเพียงใด การนำเสนอหัวข้อนี้นำเสนอตารางสรุปแนวทางและวิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ โดยจะนำเสนอผ่านแนวทางและวิธีดำเนินการของ EU, OECD, สหราชอาณาจักร, ไอร์แลนด์, เนเธอร์แลนด์และนิวซีแลนด์ตามลำดับ¹⁶

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
1. EU	การวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือก (คำถามข้อ 5 ของ EU) <ul style="list-style-type: none"> มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ผู้จัดทำนโยบายทราบว่าทางเลือกทั้งหลายสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึง 	<ul style="list-style-type: none"> การวิเคราะห์แบบ Least cost analysis

¹⁵ เช่นเดียวกับที่จะเห็นแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของประเทศต่าง ๆ ในหัวข้อต่อไปซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือในปัจจุบันแทบจะไม่มีแยกตัวอย่างแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมออกจากด้านเศรษฐกิจอีกต่อไป เหตุผลหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากฐานคิดของการทำ RIA ที่พยายามจะให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบออกมาเป็นตัวเลขให้มากที่สุด ทำให้ในท้ายที่สุดมีความจำเป็นต้องนำหลักการวิเคราะห์ที่นิยมใช้ในทางเศรษฐกิจ เช่น การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis และ cost-effectiveness analysis เป็นต้น มาใช้ในการวิเคราะห์ด้านสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่งผลให้ในแง่วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งสองด้านไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญและไม่มีความจำเป็นต้องแยกแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบแต่ละประเภทอย่างเป็นเอกเทศ

¹⁶ รายละเอียดการนำเสนอข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจะนำเสนอในหัวข้อที่ 3 ต่อไป.

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
	<p>ต้นทุน ผลประโยชน์ ผลกระทบที่อาจเกิดต่อผู้มีส่วนได้เสียและเพื่อให้ทราบว่ามีความเสี่ยงที่อาจเกิดโดยไม่ตั้งใจ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทุกผลกระทบ โดยหากเป็นไปได้ ก็ควรมีการวิเคราะห์ที่มีการตีค่าเป็นตัวเลข (quantify) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและโปร่งใส โดยหากทำได้ก็ควรคิดคำนวณในลักษณะที่เป็นการตีมูลค่าเป็นเงิน (monetize) โดยการตีมูลค่าหรือตัวเลขนั้นก็ควรมีการอธิบายกำหนดตัวอย่างหรือสมมติฐานประกอบการนำเสนอข้อมูล ● การทำ RIA จะต้องประเมินข้อดีและข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเมื่อเทียบกับสภาพการณ์เรื่องนั้นในปัจจุบัน ● เริ่มต้นจากการประมวลผลและวิเคราะห์ผลกระทบโดยรวมที่เป็นไปได้ จากนั้นก็จะเป็นการวิเคราะห์เจาะลึกเพื่อประเมินผลกระทบที่สำคัญให้ละเอียดมากขึ้น (in-dept analysis) ● ควรระบุให้ชัดเจนว่าทางเลือกเหล่านั้นจะสามารถแก้ปัญหา และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างไร ● จำเป็นต้องระบุว่าข้อเสนอทางนโยบายแต่ละทางเลือกจะสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบอย่างไร ● ควรมีการพิจารณาบรรดาผลกระทบทุกด้านที่สำคัญโดยยังไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบนั้นโดยละเอียดได้หรือไม่ ● ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental right) ด้วยหากมีความเกี่ยวข้อง ● หากมีผลกระทบทางอ้อม (indirect impact) เกิดขึ้นเช่น ต้นทุนสะสม (accumulated costs) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องแบกรับ หรือความกดดันที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายนั้น ก็ควรมีการประเมินผลกระทบประเภทนี้ด้วย ● ควรระบุทั้งผลกระทบทั้งด้านดีและร้าย เช่น ต้นทุนหรือผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ● ควรพิจารณาด้วยว่าการใช้ข้อเสนอเชิงนโยบายอาจเป็นผลดีต่อฝ่ายหนึ่งแต่อาจเกิดผลร้ายต่ออีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ ● ควรระบุด้วยว่าฝ่ายใดที่จะได้หรือเสียผลประโยชน์ ● ควรดำเนินการแจกแจงหรือสรุปบรรดาผลกระทบทางลบและทางบวกโดยแสดงระดับ ความเป็นไปได้และบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบให้ชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> ● การวิเคราะห์แบบ Cost-benefit analysis (CBA) ● การวิเคราะห์แบบ Cost-effectiveness analysis (CEA) ● การวิเคราะห์แบบ Multi-criteria analysis (MCA)¹⁷

¹⁷ รายละเอียดดูในรายงานฉบับสมบูรณ์ บทที่ 3 หน้า 61-67.

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
	<ul style="list-style-type: none"> ● การวิเคราะห์เชิงปริมาณนั้นควรมีการนำเสนอสมมติฐานที่สำคัญ (underlying assumption) ของการวิเคราะห์ โดยข้อสรุปของการวิเคราะห์ควรตั้งอยู่บนฐานในทางทฤษฎีและมีหลักฐานรองรับ (evidence-based) นอกจากนี้ควรมีการระบุให้เห็นถึงข้อจำกัดของข้อสรุปและการวิเคราะห์ด้วย ● ในกรณีที่ไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณได้ ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงคุณภาพโดยในรายงาน RIA ควรแสดงเหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงไม่สามารถวิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ โดยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพดังกล่าวนั้นควรกระทำอย่างรอบคอบและเคร่งครัดโดยให้ความสำคัญกับการอธิบายว่าทางเลือกที่ทำการวิเคราะห์จะส่งผลในทางปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร <p>การเปรียบเทียบทางเลือก (คำถามข้อ 6 ของ EU)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การเปรียบเทียบทางเลือกเป็นกระบวนการเพื่อนำเสนอข้อมูลให้แก่ผู้จัดทำนโยบายหรือกฎหมายให้สามารถเห็นว่าแต่ละทางเลือกที่มีนั้นมีข้อดีข้อเสียอย่างไรเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจโดยอาจนำเสนอทางเลือกที่คิดว่าน่าจะเหมาะสมที่สุด (preferred option) ● การเปรียบเทียบทางเลือกว่าทางเลือกใดที่มีความเหมาะสมมากที่สุด อาจพิจารณาจากปัจจัยเรื่องความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความสอดคล้องของทางเลือกกับกฎหมายหลัก โดยพิจารณาหลักความได้สัดส่วนประกอบการตัดสินใจ ● ตัวอย่างของส่วนที่ควรนำเสนอให้ชัดเจน ก็เช่น การนำเสนอว่าทางเลือกใดที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากน้อยกว่ากันอย่างไร (เปรียบเทียบประสิทธิผล (effectiveness)) ผลประโยชน์เมื่อเทียบกับต้นทุน (เปรียบเทียบประสิทธิภาพ (efficiency)) ความสอดคล้องและความต่อเนื่องระหว่างทางเลือกต่าง ๆ กับกฎหมายหรือนโยบายหลักของประเทศ รวมทั้งความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในการทำ RIA ● ควรต้องคำนึงด้วยว่าวิธีการเปรียบเทียบนั้นมีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดหรือไม่อย่างไร ทางเลือกที่เลือกสอดคล้องหรือแตกต่างจากสมมติฐานหรือไม่ ● การนำเสนอการเปรียบเทียบทางเลือกในรายงาน RIA นั้นควรนำเสนอในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ง่าย เช่น อาจนำเสนอในรูปแบบตารางที่มีการนำเสนออย่างเป็นขั้นเป็นตอน เป็นต้น ● ในกรณีที่การวิเคราะห์ได้ข้อสรุปว่าไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุดก็ควรระบุในรายงาน RIA ให้ชัดเจนโดยไม่ควรอ้างว่าไม่มีทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดมาเป็นเหตุในการไม่เผยแพร่รายงาน RIA 	

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
2. OECD	<ul style="list-style-type: none"> • ในกรณีที่ร่างกฎหมายจะส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ การประเมินผลกระทบล่วงหน้าในด้านต้นทุน (cost) ผลประโยชน์ (benefit) และความเสี่ยง (risk) ควรจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะที่วัดได้ (quantifiable) • ต้นทุนในการออกกฎหมายอาจรวมถึงต้นทุนโดยตรง เช่น ต้นทุนในการบริหาร ด้านการเงิน เป็นต้น รวมไปถึงต้นทุนทางอ้อม เช่น ต้นทุนค่าเสียโอกาส เป็นต้น โดยพิจารณาว่าใคร ในระหว่างภาครัฐกิจ ประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แบกรับต้นทุนเหล่านั้น • ควรที่จะมีการอธิบายเชิงพรรณนาถึงบรรดาผลกระทบต่างๆ ปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น เช่น ในด้านความเท่าเทียม ความเป็นธรรม รวมไปถึงการกระจายผลกระทบไปยังกลุ่มต่างๆ • การประเมิน RIA ควรดำเนินการด้วยนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดโครงการฝึกอบรม การแนะนำแนวทาง กลไกการควบคุมคุณภาพการเก็บและใช้ข้อมูล การดำเนินการนี้ควรดำเนินการในระยะเริ่มต้นของกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในนโยบายดังกล่าวโดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> • การวิเคราะห์แบบ Least cost analysis • การวิเคราะห์แบบ Cost-benefit analysis (CBA) • การวิเคราะห์แบบ Cost-effectiveness analysis (CEA) • การวิเคราะห์แบบ Multi-criteria analysis (MCA)¹⁸
3. สหราชอาณาจักร	<ul style="list-style-type: none"> • แนวทางการวิเคราะห์ได้รับอิทธิพลจากการกำหนดกรอบเสนอนโยบายและกฎหมายที่เรียกว่า Five Case Model ซึ่งการกำหนดกฎหมายและนโยบายนั้นรัฐจะต้องพิจารณาทั้งในมิติด้านยุทธศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านพาณิชย์ ด้านการเงิน และด้านการบริหารจัดการ โดยด้านเศรษฐกิจนั้น รัฐต้องคำนึงถึงมูลค่าที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวโดยนำเอาต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหมดมาพิจารณาประกอบกัน • การวิเคราะห์ผลกระทบในทางสังคมนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ • เอกสารหลักที่กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ ได้แก่ Green Book ของ HM Treasury; Better Regulation Framework Interim Guidance ของ Department for Business, Energy and Industrial Strategy; และ Guide to Making Legislation • กำหนดให้มีการกำหนดการกำหนดเป้าหมายที่พึงประสงค์ตามหลัก SMART objectives (ความเฉพาะเจาะจง (Specific) การวัดค่าได้ (Measurable) บรรลุผลได้ (Achievable) อยู่บนฐานของความเป็นจริง (Realistic) มีกำหนดเวลา (Time-limited)) • กำหนดให้ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSFs) ด้านต่าง ๆ เช่น ความเข้ากันได้กับยุทธศาสตร์และการตอบสนองความต้องการทาง 	<ul style="list-style-type: none"> • มีการกำหนดเทคนิคการวิเคราะห์ที่คำนึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกันได้แก่ การวิเคราะห์แบบ social cost-benefit analysis (Social CBA) หรือ social cost-effectiveness analysis (Social CEA) มาใช้เพื่อพิจารณาส่วนต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทน • มีการกำหนดรายละเอียดวิธีคำนวณแบบ Social CBA อย่างละเอียด โดยกล่าวถึงหัวข้อต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณ เช่น ขอบเขตของต้นทุนและผลประโยชน์ การปรับค่าเงินเพื่อ (inflation) การประมาณต้นทุนและผลประโยชน์ รวมทั้งต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่อาจ

¹⁸ รายละเอียดดูในรายงานฉบับสมบูรณ์ บทที่ 3 หน้า 61-67.

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
	<p>ธุรกิจ แนวโน้มความคุ้มค่าทางการเงิน และขีดความสามารถของผู้ผลิตสินค้าและวัตถุดิบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบหนึ่ง ๆ 2 ระดับ คือการวิเคราะห์ภาพรวม (longlist analysis) และการวิเคราะห์แบบเจาะลึก (shortlist appraisal) ● longlist analysis พิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้จากกลไกที่มีในระบบงานของรัฐโดยพิจารณาความเป็นไปได้ทุกประการให้มากที่สุด ก่อนจะนำไปสู่การจำกัดทางเลือก (shortlist) ต่อไป ● shortlist appraisal เน้นการประเมินผลกระทบ โดยจะนำเอาต้นทุนและผลตอบแทนซึ่งประมาณการว่าจะเกิดขึ้นมาพิจารณาเพื่อคู่ส่วนต่าง 	<p>คำนวณค่าเป็นเงิน การวิเคราะห์ความอ่อนไหว เป็นต้น</p>
<p>4. ไอร์แลนด์</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวทางการวิเคราะห์ที่ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวทางของ EU ● เอกสารหลักที่กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ ได้แก่ เอกสารรายงานเรื่อง “Regulating Better” (2009) ● RIA ที่มีคุณภาพนั้นจะต้องสามารถ “จัดผลอันไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้นจากข้อเสนอเกี่ยวกับกฎระเบียบนั้น” โดยให้ความสำคัญกับการคำนึงถึงภาระที่จะเกิดจากการบริหารจัดการตามกฎหมายและต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ● กำหนดให้เป็นแนวปฏิบัติที่จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมายทุกฉบับและกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญ ● จะต้องพยายามวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกทุกประการในทุกแง่มุมเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยทำให้มูลค่าออกมาเป็นเงิน (monetize) ให้มากที่สุด หรือพยายามกำหนดปริมาณ (quantify) เท่าที่จะทำได้ ● ระดับการวิเคราะห์นั้นให้พิจารณาตามความสำคัญของข้อเสนอ โดยในข้อเสนอที่มีความสำคัญมาก จะต้องใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนอย่างเต็มรูปแบบ ● เน้นการวิเคราะห์ผลกระทบแบบบูรณาการ โดยให้มีการวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ อย่างครอบคลุม เช่น ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบาง ผลต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจัยเกี่ยวกับนโยบายทางตลาด สิทธิของประชาชน ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ● RIA ต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อกลุ่มเปราะบางและกลุ่มที่มีถูกละเลย ● แนวคิดสำคัญของ RIA คือหลักความได้สัดส่วนที่เหมาะสม (proportionality principle) โดยเลือกใช้ระดับการวิเคราะห์ที่ปรับเปลี่ยนตามความสำคัญของมาตรการเป็นรายกรณีไป 	<p>เทคนิคการวิเคราะห์ที่สำคัญมีทั้งแบบ Cost-Benefit Analysis และแบบ Multi-criteria analysis</p>

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
5. เนเธอร์แลนด์	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวทางการวิเคราะห์ที่ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวทางของ EU ● วางหลักเกณฑ์พื้นฐานของการทำ RIA ในกฎหมายลำดับรอง (decree) โดยมีหลักสำคัญว่าการตัดสินใจจะกำหนดมาตรการควบคุมนั้นจะทำได้เมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการควบคุม (กฎ) ● แนวทางการวิเคราะห์เป็นไปตามแนวทางในฐานข้อมูลกลางด้านการทำ RIA ได้แก่ Knowledge Center Legislation and Legal Affairs ในหัวข้อย่อยว่าด้วย “Integrated assessment framework for policy and regulations” ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving ● การกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบของเนเธอร์แลนด์มีลักษณะทำนองเดียวกับแนวทางที่ European Commission และ OECD ใช้ โดยมีการกำหนดคำถามที่จะต้องวิเคราะห์ขึ้นมา 7 ข้อ เรียกว่า IAK questions โดยกำหนดให้หน่วยงานผู้จัดทำ RIA มีหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบโดยตอบคำถามเหล่านี้เพื่อนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการเสนอร่างกฎหมายและคำอธิบายประกอบ ● คำถาม 7 ข้อ ประกอบด้วย 1) เหตุใดจึงต้องมีการเสนอร่างกฎหมาย 2) บุคคลใดที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนี้บ้าง 3) ปัญหาใดบ้างที่ทำให้ต้องมีการเสนอกฎหมายนี้ 4) การนำเสนอข้อเสนอกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด 5) เหตุใดรัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในการเข้ามากำหนดมาตรการแทรกแซงในเรื่องนี้ 6) เครื่องมือใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการจัดการกับปัญหา และ 7) การใช้ร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชน บริษัท รัฐ และสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง ● มีการจัดแบ่งตัวอย่างของผลกระทบที่จะต้องมีการวิเคราะห์ออกเป็น 8 กลุ่ม เช่น ผลกระทบต่อประชาชน ผลกระทบต่อธุรกิจ ผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ ผลกระทบต่อเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ● จะต้องมีพิจารณา “เงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา (mandatory quality requirements)” ซึ่งจะต้องมีการคำนึงถึงในขั้นตอนวิเคราะห์คำถาม 7 ข้อ ● หากการพิจารณาในเบื้องต้นพบว่าร่างกฎหมายนั้นจะกระทบต่อธุรกิจ เช่น ส่งผลกระทบต่อ SMEs (ก่อให้เกิดหน้าที่บางอย่างต่อผู้ประกอบการ SMEs) ก็จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ SMEs (SME test) ด้วย ● จะต้องมีพิจารณาหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis) เสมอ 	<p>ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์แบบ social cost and benefit analysis (Social CBA) โดยมีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคนี้อย่างละเอียด</p>

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
6. นิวซีแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> ● การทำ RIA ได้รับอิทธิพลจากนโยบาย Regulatory Stewardship ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎระเบียบที่ครอบคลุมทั้งระบบ รวมทั้งมีวิธีการทำงานในเชิงรุกโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการตรวจสอบและใช้ความระมัดระวังเพื่อจัดการระบบการออกกฎระเบียบ ● เอกสารหลักที่กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ ได้แก่ Guidance Note Best Practice Impact Analysis ฉบับปี 2017 และ Guide to Social Cost Benefit Analysis ฉบับปี 2015 ● กำหนดให้มีการกลั่นกรองร่างกฎหมายและระเบียบที่ต้องทำ RIA ก่อน โดยหากร่างฯ ดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อหรือส่งผลกระทบต่อเพียงเล็กน้อยต่อภาคธุรกิจ ประชาชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรหรือกรณีเข้าช้อยกเว้นก็ไม่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบ ● ข้อพิจารณาพื้นฐานของการวิเคราะห์ผลกระทบคือ พิจารณาว่าผู้ได้รับผลกระทบเป็นใคร ผลกระทบนั้นมีลักษณะอย่างไร และระดับของผลกระทบนั้นมีมากน้อยเพียงใด ● การพิจารณาระดับของผลกระทบ ให้พยายามตีมูลค่าเป็นเงินให้ได้มากที่สุด หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย) ● RIA ทุกฉบับจะต้องมีการประเมินคุณภาพโดยผู้ประเมินคุณภาพที่เป็นอิสระ ซึ่งอาจเป็นผู้ประเมินคุณภาพที่หน่วยงานของรัฐจัดทำมาเอง หรือเป็นการประเมินคุณภาพโดยหน่วยงานที่เรียกว่า Regulatory Quality Team ของกระทรวงการคลังก็ได้ ● กำหนดให้นำเอาเทคนิคในการกำหนดมูลค่าด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์มาใช้ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหาและระดับความมีอยู่ของปัญหาซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการวิเคราะห์ผลกระทบ ● ในขั้นของการกำหนดทางเลือกควรเริ่มต้นจากการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการที่เป็นไปได้ทั้งหมด ทั้งทางเลือกที่เป็นการคงสถานะของเรื่องไว้ เช่นเดิม (ทางเลือกที่จะไม่ดำเนินการใด ๆ) ทางเลือกที่เป็นการออกกฎระเบียบ และทางเลือกที่ไม่ใช่การออกกฎระเบียบ ● ในกรณีที่ปัญหาพื้นฐานมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยเสี่ยงบางประการ ต้องมีการระบุปัจจัยเสี่ยงนั้นเอาไว้ให้ชัดเจนด้วย และการวิเคราะห์ทางเลือกจะต้องมีการอธิบายถึงกรณีที่มีความเสี่ยงเหล่านั้น ● ในขั้นตอนการวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ และความเสี่ยงของทางเลือกแต่ละทาง ต้องแสดงให้เห็นว่าทางเลือกในการดำเนินการแต่ละทางนั้นจะทำให้สถานการณ์ที่เป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และในบรรดาทางเลือก 	<ul style="list-style-type: none"> ● กำหนดให้ผู้จัดทำรายงานจะต้องพยายามนำเอาการวิเคราะห์แบบ CBA มาใช้ในการอธิบายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการอ้างอิงถึงหลักฐานในลักษณะข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative evidence) ● ในกรณีที่ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทางเลือกหนึ่งมีลักษณะที่ต่อเนื่องไปเป็นเวลาหลายปี ควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนค่าให้มีลักษณะเป็นมูลค่าสุทธิที่เป็นปัจจุบัน (Net Present Value :NPV)

ประเทศ	แนวทางการวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์
	<p>เหล่านั้น ทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ปัญหาหรือทางเลือกใดที่ให้ผลประโยชน์สุทธิมากที่สุด</p> <ul style="list-style-type: none"> ในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตของผลกระทบ ไม่ได้มีการแยกผลกระทบทางสังคมออกมาต่างหากเหมือนไทย โดยแบ่งประเภทของผลกระทบออกเป็นผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ต้นทุนทางงบประมาณที่หน่วยงานต้องแบกรับ และต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ มีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบ โดยอาจเป็นการพิจารณารายบุคคล ครอบครัวหรือครัวเรือน ผู้บริโภค ลูกจ้าง หน่วยธุรกิจ ประชากรในภูมิภาคหนึ่ง กลุ่มของประชากรที่จำแนกตามลักษณะเฉพาะต่าง ๆ เช่น เชื้อชาติ เพศ อายุ เป็นต้น หรืออาจพิจารณาจากการใช้ทรัพยากร เช่น กลุ่มชาวประมง กลุ่มผู้ใช้ถนน เป็นต้น โดยจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงผลในเรื่องของการแข่งขันกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่ต่างกัันนั้นด้วย 	

3. แนวทาง วิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบและกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย

การพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของไทยในหัวข้อนี้จะเริ่มจากการนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบและเมื่อได้ทราบข้อสรุปจากการอภิปรายผลแล้ว จะชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอเพื่อพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทยและนำเสนอกรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในบริบทของประเทศไทย ตามลำดับ

3.1 ข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบ

หากพิจารณาข้อค้นพบจากการศึกษาเปรียบเทียบในรูปแบบตารางเปรียบเทียบแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมของไทย¹⁹ เปรียบเทียบกับของ EU และ 4 ประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างและนัยต่อการพัฒนาข้อเสนอในส่วนที่ 2 โดยทำการเปรียบเทียบประเด็นที่กำหนด 13 ประเด็นต่อไปนี้

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
1. มีกฎหมายกำหนดแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่	มีกำหนดในกฎหมายและกฎหมายลำดับรองแบบกว้าง ๆ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มีกำหนดในกฎหมายลำดับรองแบบกว้าง ๆ	มีกำหนดในกฎเกณฑ์เชิงแนะนำ (circular)

¹⁹ รายละเอียดดูในรายงานฉบับสมบูรณ์ บทที่ 2.

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
2. กฎเกณฑ์ประเภทที่อยู่ในบังคับต้องทำ RIA	โดยหลักใช้เฉพาะร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ	กฎหมาย นโยบายและการดำเนินการอื่นที่เข้าลักษณะตามข้อ 3	กฎหมาย นโยบาย และการดำเนินการอื่นที่เข้าลักษณะตามข้อ 3	กฎหมายทุกฉบับและกฎหมายลำดับรองที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ	กฎหมาย กฎหมายลำดับรองและข้อเสนอทางนโยบาย	ทั้งกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองเว้นแต่เข้าประเภทที่ได้รับยกเว้น
3. มีการจำแนกประเภทร่างข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่ต้องทำ RIA หรือไม่ (RIA screening)	ไม่มี	ข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมหรือสังคม	ทำ RIA เฉพาะข้อเสนอทางกฎหมายและนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณสุข ความเป็นอยู่ของประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม	ทำ RIA เต็มรูปแบบเฉพาะข้อเสนอทางกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญ	ไม่ระบุ	ข้อเสนอทางกฎหมาย/นโยบายที่ไม่ต้องทำ RIA ได้แก่บรรดาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อหรือส่งผลกระทบต่อเพียงเล็กน้อยรวมทั้งกรณีเข้าช้อยกเว้นด้วยเหตุผลทางเทคนิคหรือกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าไม่ต้องการ
4. มีการจำแนกประเภทหรือกำหนดขอบเขตของผลกระทบหรือกำหนดตัวอย่างที่ต้องวิเคราะห์หรือไม่	มีกำหนดในพระราชบัญญัติ	ไม่มี	มีกำหนดในคู่มือและแนวทางดำเนินการ	มีการกำหนดในคู่มือจำนวน 7 ประเด็นที่ต้องทำการพิจารณา	มีการกำหนด 8 กลุ่มผลกระทบที่ต้องพิจารณา	ไม่ระบุ
5. มีการกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ และแนวทางของขั้นตอนย่อยของการวิเคราะห์ผลกระทบหรือไม่	ไม่มี (มีเพียงการกำหนดขั้นตอนโดยรวมของการทำและการพิจารณา RIA และการจำแนกผลกระทบแต่ละด้าน)	มี	มี	มี	มี	มี
6. มีการกำหนดแนวทางเฉพาะของการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมหรือไม่	ไม่มี	มีการกำหนด เช่น Gender Impact Assessment	มีการกำหนด เช่น การวิเคราะห์ equalities analysis	มีการกำหนด เช่น poverty impact assessment	มีการกำหนดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ SMEs และผลกระทบต่อความเท่าเทียมทางเพศ	ไม่กำหนด
7. มีการกำหนดให้ต้องวิเคราะห์ในเชิงปริมาณหรือไม่ และเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ	มีเฉพาะการคำนวณภาระทางงบประมาณในช่วง 3 ปี	มีการกำหนดให้เน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยมีการตีค่าหรือประเมินมูลค่าผลกระทบ เว้นแต่ผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณได้	มีการกำหนดให้เน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยมีการตีค่าหรือประเมินมูลค่าผลกระทบ เว้นแต่ผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณได้	การกำหนดให้ cost-benefit analysis เป็นเทคนิคตั้งต้นทำให้เกิดการเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยสภาพ	แนะนำให้ระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและนำเสนอในรูปของค่าเงินมากเท่าที่จะทำได้	จะต้องพยายามแสดงให้เห็นเป็นจำนวนเงิน (monetized) ให้ชัดเจนเท่าที่จะสามารถทำได้ หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบ

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
						ดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย)
8. มีการกำหนดเทคนิควิเคราะห์หรือไม่ หากมีเทคนิคใดเป็นเทคนิคหลักที่พึงใช้	ไม่มี	ไม่มี (แต่ยอมรับว่า CBA เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ที่สำคัญ)	Social cost-benefit analysis	cost-benefit analysis	Social cost-benefit analysis	ไม่กำหนดบังคับ
9. มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ หรือไม่	ไม่มี	มี เช่น หลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis)	มี เช่น กำหนดให้ต้องพิจารณาปัจจัยที่จะทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ (Critical Success Factors: CSFs)	มีการกำหนดเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 7 ข้อ	มีการกำหนดเงื่อนไขเชิงคุณภาพที่ต้องพิจารณา 22 ข้อ	ไม่มี
10. มีการกำหนดให้วิเคราะห์เรื่องภาระการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่	มี โดยกำหนดให้คำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมาย 3 ปีแรก	มี แต่ไม่ได้รับขุดเจาะ	ไม่ได้กำหนด	มี โดยระบุอย่างชัดเจน	มี โดยระบุอย่างชัดเจน	มีการกำหนดไว้ทั้งต้นทุนทางงบประมาณที่หน่วยงานต้องแบกรับและต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
11. มีการกำหนดสภาพบังคับหากไม่วิเคราะห์ตามแนวทางที่กำหนดหรือไม่	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
12. ข้อสังเกตอื่นๆ ที่เป็นเอกลักษณ์	มีความโดดเด่นในแง่การมีกฎหมายและแนวทางที่ไม่ใช่กฎหมายวางหลักการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างชัดเจน แต่ใช้ RIA กับการวิเคราะห์ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ	มีการกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์อย่างละเอียด และสามารถนำมาเป็นแนวทางพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายของไทยด้วย นอกจากนี้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ยังมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ เช่น 1. แนะนำให้คำนึงถึงพฤติกรรมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่าจะมี ความสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด 2. แนะนำให้	แบ่งการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบแบบคร่าวๆ โดยใช้เทคนิค longlist analysis และการวิเคราะห์แบบละเอียดเฉพาะทางเลือกที่ถูกกำหนดไว้อีกครั้งโดยอาศัย shortlist appraisal ซึ่งเน้นการคำนวณโดยมีแนวทางการประเมินค่าปริมาณการประเมินการ	มีการกำหนดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อความยากไร้ (poverty impact assessment) ซึ่งไม่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ	มีการกำหนดให้ต้องพิจารณาประเด็นทางนิตินโยบายที่สำคัญว่าร่างกฎหมายจะมีผลต่อเงื่อนไขเชิงคุณภาพ (mandatory quality requirements) 22 ข้อหรือไม่ ซึ่งเป็น การบังคับให้การทำ RIA ต้องคำนึงถึงนโยบายแต่ละด้านที่สำคัญ ๆ เสมอ	มีการกลั่นกรองข้อเสนอกฎหมายและนโยบายที่มีระบบชัดเจน กำหนดให้ต้องมีนำเสนอการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นควบคู่กับข้อสรุปของหน่วยงานในส่วนของคุณค่าที่จะเกิดขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของทางเลือกแต่ละทาง RIA ทุกฉบับจะต้องถูกประเมินคุณภาพโดยผู้ประเมินอิสระ

ประเด็น	ไทย	EU	สหราชอาณาจักร	ไอร์แลนด์	เนเธอร์แลนด์	นิวซีแลนด์
		ยอมรับและแสดงให้เห็น หากมีปัจจัยความไม่ แน่นอนใดที่อาจมีผล ต่อผลของการ วิเคราะห์	ต้นทุนและ ผลประโยชน์			

3.2 ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย

จากการศึกษาบทเรียนและแนวทางการดำเนินการของ EU และ 4 ประเทศโดยเปรียบเทียบกับการทำงาน RIA ของไทยในหัวข้อก่อน อาจสรุปบทเรียนได้ว่าไทยสามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากต่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายของไทยในหลายประเด็นด้วยกัน โดยในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อเสนอเบื้องต้นว่ามีประเด็นเรื่องใดบ้างที่ควรมีการพัฒนาแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายของไทย โดยแบ่งข้อเสนอเป็นสองส่วน ได้แก่ ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการวิเคราะห์และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคนิควิธีการวิเคราะห์

3.2.1 แนวทางการวิเคราะห์

11. การระบุทางเลือกและวิเคราะห์ผลกระทบแต่ละทางเลือก ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการระบุทางเลือกเพื่อแจกแจงทางเลือกดำเนินการแก้ปัญหา และควรวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเลือกเมื่อเทียบกับสภาพการณ์เรื่องนั้นใน
12. ทางเลือกย่อย ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรพิจารณาด้วยว่าในแต่ละทางเลือกมีทางเลือกย่อย ๆ อีกหรือไม่
13. การพิจารณาความได้สัดส่วนของขอบเขต ความลึกและระดับความสำคัญของผลกระทบ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ขอบเขตและความลึกของการวิเคราะห์จะต้องได้สัดส่วนและสอดคล้องกับระดับความสำคัญและประเภทของข้อเสนอกฎหมายที่จะทำการวิเคราะห์ และสอดคล้องกับระดับความสำคัญของผลกระทบด้วย
14. การกำหนดและพิจารณาผลกระทบสำคัญ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรพิจารณาบรรดาผลกระทบทุกด้านที่สำคัญโดยยังไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบนั้นโดยละเอียดได้หรือไม่
15. ผลกระทบทางอ้อม ในประเด็นนี้ เสนอว่า หากมีผลกระทบทางอ้อมเกิดขึ้นก็ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบประเภทนี้ด้วย ซึ่งอาจเป็นผลกระทบด้านบวกหรือด้านลบที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ

16. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ในประเด็นนี้ เสนอว่า การพิจารณาระดับของผลกระทบ ควรพยายาม ตีมูลค่าเป็นเงินให้ได้มากที่สุด หากไม่สามารถทำได้ ให้ระบุถึงระดับของผลกระทบดังกล่าว (มาก ปานกลาง น้อย) ไม่ควรใช้เหตุผลว่าผลกระทบด้านใดด้านหนึ่งไม่สามารถตีค่าเป็นตัวเลขได้มา เป็นเหตุผลในการไม่คำนึงถึงผลกระทบเรื่องนั้น
17. การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ในประเด็นนี้ เสนอว่า กรณีที่ไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบในเชิง ปริมาณได้ ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงคุณภาพโดยควรเหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงไม่สามารถ วิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ โดยควรวิเคราะห์เชิงคุณภาพอย่างรอบคอบและเคร่งครัดโดยให้ ความสำคัญกับการอธิบายว่าทางเลือกที่ทำการวิเคราะห์จะส่งผลในทางปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีส่วน ได้เสียอย่างไร
18. การวิเคราะห์นัยยะในด้านพฤติกรรม ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรคำนึงถึงแนวโน้มพฤติกรรมของ ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่จะมีการกำหนดขึ้นด้วย ว่าเขาเหล่านั้นจะมีความสนใจที่จะ ปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใดโดยให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการที่สามารถปฏิบัติตามได้ ง่าย
19. การแจกแจงและสรุปผลกระทบ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรแจกแจงหรือสรุปบรรดาผลกระทบ ทางลบและทางบวกโดยแสดงระดับ ความเป็นไปได้และบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบให้ชัดเจน
20. การระบุข้อจำกัดของข้อสรุปการวิเคราะห์ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการระบุให้เห็นถึง ข้อจำกัดของข้อสรุปและการวิเคราะห์ด้วย รวมทั้งมีการจำแนกแยกแยะว่าข้อมูลใดเป็น ข้อเท็จจริงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

3.2.2 เทคนิควิธีการวิเคราะห์

7. การแนะนำเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการแนะนำเทคนิคที่ใช้ วิเคราะห์ผลกระทบด้วย เช่น การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis (CBA) การวิเคราะห์ แบบ cost-effectiveness analysis (CEA) และการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis เป็น ต้น
8. การประมวลสาระสำคัญของเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการ จัดทำสรุป ตัวอย่างหรือประมวลรวมเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบ เช่น ที่มีการดำเนินการใน EU, UK, Netherlands, และ Ireland
9. การกำหนดเทคนิควิเคราะห์ผลกระทบหลักที่แนะนำให้ใช้ ในประเด็นนี้ เสนอว่า ควรมีการ กำหนดเทคนิควิเคราะห์ผลกระทบหลักที่แนะนำให้ใช้ เช่น EU, UK, Netherlands แนะนำให้ใช้

การวิเคราะห์แบบ social cost and benefit analysis (Social CBA) ในขณะที่ Ireland แนะนำให้ใช้เทคนิคแบบ Multi-criteria analysis เป็นเทคนิคตั้งต้น

10. การกำหนดประเด็นหรือเงื่อนไขบางประการเป็นประเด็นหรือเงื่อนไขที่ต้องวิเคราะห์ (mandatory requirements) ในประเด็นนี้ เสนอว่า อาจมีการกำหนดให้ในขั้นตอนการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคต่าง ๆ นั้นจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงข้อพิจารณาบางประการที่มีความสำคัญต่อประเทศตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีปรากฏอย่างชัดเจนใน EU, UK, Netherlands และ Ireland เช่น การคำนึงถึงหลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis) โดยคำนึงถึงความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เชี่ยวชาญด้วย
11. การกำหนดระยะ (stage) ขั้นตอน และเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ในแต่ละระยะ ในประเด็นนี้ เสนอว่า อาจมีการแบ่งระยะ (stage) ขั้นตอน และเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ในแต่ละระยะออกเป็น 2 ช่วงคือการวิเคราะห์ภาพรวม และการวิเคราะห์แบบเจาะลึกในผลกระทบที่สำคัญ เช่น UK มีการแบ่งระดับและขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบเป็น 2 ระดับ เริ่มจากการวิเคราะห์ในภาพกว้างโดยอาศัย longlist analysis ก่อน จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ต่อในแนวดิ่งเพื่อพิจารณาผลกระทบในรายละเอียดโดยอาศัย shortlist appraisal โดยในขั้นตอนหลังนี้จะพิจารณาก่อนว่าจะใช้การวิเคราะห์แบบ Social CBA หรือ Social CEA หลังจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ตามแนวทางที่กำหนด
12. การกำหนดแนวทางและเทคนิควิเคราะห์ที่แนะนำสำหรับการวิเคราะห์เฉพาะด้าน ในประเด็นนี้ เสนอว่า อาจกำหนดแนวทางและเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะด้าน เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้านความเท่าเทียมทางเพศ เช่นที่ปรากฏใน EU และ Netherlands

3.3 กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบ

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอกรณีศึกษาด้านผลกระทบทางสังคม 3 ตัวอย่าง ซึ่งจะเน้นการวิเคราะห์รายละเอียดการวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบและไม่ได้ครอบคลุมการนำเสนอการทำ RIA ของร่างกฎหมายทั้งกระบวนการ โดยจะเริ่มจากการนำเสนอที่มาของร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ทางเลือก รายละเอียดการวิเคราะห์ผลกระทบและข้อสังเกตส่งท้าย

3.3.1 กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ.

3.3.1.1. ความเป็นมา

เมื่อปี พ.ศ. 2560 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยกรมพลศึกษาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ. ซึ่งตามความในบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้จัดทำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอกฎหมายฉบับนี้ไว้ว่า²⁰

“โดยที่ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฝึกสอนกีฬาซึ่งเป็นผู้ที่นำความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกีฬามาใช้ในการฝึกสอนกีฬาแก่นักกีฬาและเยาวชน และผู้ตัดสินกีฬาซึ่งทำหน้าที่ตัดสินกีฬาให้เป็นไปตามกฎและกติกาการแข่งขันเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของแต่ละชนิดกีฬา เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแข่งขันกีฬาและการส่งเสริมการกีฬาเพื่อสุขภาพของประชาชน สมควรมีการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน อยู่ในกรอบของจรรยาบรรณ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริม พัฒนาองค์ความรู้ สร้างมาตรฐาน ส่งเสริมความก้าวหน้า และปกป้องดูแลสิทธิและประโยชน์ในการเป็นผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา รวมทั้งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่จะได้รับการส่งเสริมการออกกำลังกายและเล่นกีฬาอย่างถูกต้องและมีความปลอดภัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ผู้เสนอกฎหมายได้จัดทำและเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560²¹ ซึ่งแม้จะเป็นเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางและคู่มือที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ด้วยเนื้อหาที่จัดทำขึ้นนั้นมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งยังปรากฏแนวคิดและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายบางประการที่อาจไม่ได้พบเห็นในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของประเทศไทยมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของงานวิจัยที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงตัวอย่าง

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ 810/2560)
<https://www.krisdika.go.th/data/comment/comment_lawdraft/2560/0810_2560_0034.htm> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564

²¹ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา , ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ.
<www.mots.go.th/download/PolicyStrategy/DraftActPromotesTheStandardsOfSportsCoachesAndSportsReferees/60Aug25InformationAnalysisOfDraftActPromotesTheStandardsOfSportsCoachesAndSportsReferees.pdf> เข้าถึงเมื่อ 6 กันยายน พ.ศ. 2564

ของแนวคิดและวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นสำคัญ จึงได้หยิบยกเอา รายงานฉบับนี้มาใช้เป็นกรณีศึกษา

3.3.1.2. การวิเคราะห์ทางเลือก

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดทำ RIA ที่พบเห็นได้ในต่างประเทศ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ RIA Handbook ของประเทศไทยนั้น ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานจะต้องแสดงถึง “ทางเลือก” ในการดำเนินการ และวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกเหล่านั้นไว้เป็นหัวข้อเฉพาะเจาะจงแต่ประการใด หัวข้อที่ดูจะใกล้เคียงกับ เนื้อหาดังกล่าวที่สุด คงจะเป็นหัวข้อที่ 3. “การแก้ปัญหาในปัจจุบัน” ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้หน่วยงานที่เสนอ กฎหมายนั้น “ตรวจสอบว่าในปัจจุบันมีวิธีการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายหรือวิธีการอื่นที่ไม่ใช่ กฎหมายหรือไม่ และตรวจสอบด้วยว่าวิธีการดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อประกอบการ พิจารณาการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมายตามมาตรา 12” โดยมีข้อเสนอแนะในการตอบดังนี้²²

- ให้ความรู้ว่า ในปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชนแก้ปัญหาด้วยวิธีใดบ้าง (วิธีที่เป็นกฎหมายและไม่ใช้ กฎหมาย) และการดำเนินการนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร
- ยังสามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหาหรือไม่
- การอธิบายในหัวข้อนี้ ควรอธิบายด้วยการแก้ปัญหาด้วยมาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การตรา กฎหมายได้ผลอย่างไร และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง

จากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบนั้น “ควรจะต้อง” มีการกล่าวถึง มาตรการทางเลือกอื่น ๆ นอกจากการออกกฎหมายด้วย ซึ่งหมายความรวมทั้ง “มาตรการที่ใช้อยู่แล้ว” และ “มาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้ได้” แต่ด้วยการที่ไม่ได้ระบุว่าหน่วยงานจะต้องอธิบายถึง “ทางเลือก” และ “ผลกระทบของทางเลือกอื่น” ให้ชัดเจนนี้ ทำให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่พบเห็นทั่วไปมักจะ ให้นำหนักกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก “มาตรการที่เป็นการออกกฎหมาย” ตามข้อเสนอของ หน่วยงานเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการกล่าวถึง “ทางเลือก” ในการดำเนินการเอาไว้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่

- (4) **ทางเลือกที่ 1** ไม่ทำอะไรเลย
- (5) **ทางเลือกที่ 2** ใช้กลไกการบริหารโดยการจัดการฝึกอบรมผู้ฝึกสอนกีฬาหรือผู้ตัดสินกีฬา หรือการ รับรองหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ฝึกสอนกีฬาหรือผู้ตัดสินกีฬา
- (6) **ทางเลือกที่ 3** ใช้กลไกตามร่างกฎหมายฉบับนี้

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย”

การกล่าวถึงทางเลือกที่ 1 คือ การไม่ทำอะไรเลยนั้น ถือเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากการระบุถึงฐานที่ใช้สำหรับเปรียบเทียบว่า มาตรการแทรกแซงที่รัฐนำมาใช้นั้นจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไร อันจะนำมาซึ่งคำตอบว่า การออกกฎหมายนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ หรือให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับต้นทุนที่ต้องใช้หรือไม่ การกล่าวถึงทางเลือกโดยการไม่ทำอะไรเลยในที่นี้ ยังเป็นข้อที่แสดงให้เห็นว่า ข้อเสนอของหน่วยงานที่เสนอกฎหมายในลักษณะที่ว่า “ไม่มีทางเลือกอื่น” นอกจากการเสนอกฎหมายนั้น เป็นข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะ “การเลือกที่จะไม่ทำอะไรเลย” ก็เป็นทางเลือกประการหนึ่งเช่นกัน

ในส่วนของการกล่าวถึงทางเลือกที่ 2 ซึ่งเข้าใจได้ว่าหน่วยงานพยายามอธิบายถึงกลไกที่ไม่ใช่การออกกฎหมาย อย่่างไรก็ตาม เนื้อหาที่กล่าวถึงในทางเลือกที่ 2 นี้ ไม่ปรากฏว่ามีส่วนที่แสดงถึง “มาตรการแทรกแซงของรัฐ” อยู่นเลย แม้จะเอ่ยถึง “กลไกการบริหาร” อยู่นด้วย แต่ก็ไม่ได้มีการอ้างไปถึงว่า รัฐจะเข้าไปดำเนินการอย่างไรให้ระบบที่มีอยู่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งจะมีต้นทุนและผลตอบแทนเปลี่ยนไปจากสถานะที่เป็นอยู่ การกล่าวถึงทางเลือกอื่นโดยไม่แสดงรายละเอียดของมาตรการแทรกแซงของรัฐให้เห็นเลยเช่นนี้ ย่อมไม่แตกต่างไปจากทางเลือกที่ 1 คือ การไม่ทำอะไรเลย

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งในการแสดงทางเลือกนั้น คือ ควรมีการระบุถึงทางเลือกที่มีแนวโน้มว่าจะนำมาใช้ (preferred option) ซึ่งจะเป็นข้อที่ช่วยแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่เสนอกฎหมายนั้นมีความโน้มเอียงต่อทางเลือกในข้อใด และความโน้มเอียงดังกล่าวจะเป็นข้อที่ใช้พิสูจน์ได้ว่า การวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ที่หน่วยงานได้นำเสนอมา โดยเฉพาะทางเลือกที่หน่วยงานไม่คิดจะนำมาใช้อีกแล้วนั้น ได้กระทำมาในระดับที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ เช่นในตัวอย่างของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานมีความโน้มเอียงต่อข้อเสนอในทางเลือกที่ 3 คือ การออกกฎหมายอย่างชัดเจน ทำให้มีแนวโน้มที่จะกล่าวถึงข้อดีของทางเลือกประการที่ 3 เป็นพิเศษ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของทางเลือกที่ 1 และ 2 มากนัก

ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานได้แสดงว่ามีทางเลือกในการดำเนินการมากกว่า 1 ทางเลือกแล้ว ก็ควรที่จะได้มีการนำเอาวิธีการที่ใช้เพื่อการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของทางเลือกเหล่านั้นมาใช้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ชัดเจนว่า มาตรการใดมีความคุ้มค่ามากกว่ากัน และเป็นการแสดงให้เห็นว่า การกำหนดมาตรการแทรกแซงของรัฐนั้น ได้กระทำขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่ด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidences based) ไม่ได้กำหนดขึ้นจากอคติของหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งวิธีการวิเคราะห์ที่สามารถนำมาใช้ในการเปรียบเทียบทางเลือกได้มีอยู่หลายประการ เช่น

- (3) การนำเอากระบวนการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทน (cost-benefit analysis: CBA) มาใช้เพื่อคำนวณหาต้นทุนและผลตอบแทนของแต่ละทางเลือก โดยแสดงให้เห็นว่า ทางเลือกที่ 3 มีตัวเลขของความต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนที่ดีกว่าทางเลือกที่ 1 และ 2 จึงควรเลือกดำเนินการตามทางเลือกที่ 3 ตัวอย่างเช่น

- ทางเลือกที่ 1 ไม่มีต้นทุนค่าดำเนินการเพิ่มเติม แต่มีต้นทุนค่าเสียโอกาสจากประโยชน์ที่จะได้รับในการปรับปรุงการดำเนินการให้ดีขึ้น (ตัวเลขสมมติ -200 ล้านบาท)
- ทางเลือกที่ 2 มีต้นทุนในค่าบริหารจัดการเพิ่มขึ้น มีผลตอบแทนจากการบริหารจัดการนั้น แต่ก็มีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการที่ไม่ได้เลือกใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด (ตัวเลขสมมติ -100 ล้านบาท)
- ทางเลือกที่ 3 มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากที่สุดจากการจัดทำระบบใหม่ แต่มีผลตอบแทนทั้งการใช้บริการจากภาคเอกชน และการส่งเสริมให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ จากการแข่งขันกีฬา (ตัวเลขสมมติ + 100 ล้านบาท)

ด้วยข้อมูลการวิเคราะห์ข้างต้น จะทำให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า การดำเนินการในทางเลือกที่ 3 นั้น เป็นมาตรการที่รัฐควรนำมาใช้มากที่สุด

(4) ในกรณีที่มีการระบุถึงตัวเลขของต้นทุนและผลตอบแทนที่จะเกิดจากมาตรการในแต่ละทางเลือกนั้น มีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเงินหรือเป็นจำนวนที่ชัดเจนได้ การเปรียบเทียบทางเลือกนั้นอาจใช้วิธีการแบบการวิเคราะห์หลายเกณฑ์ (multi-criteria analysis: MCA) โดยกำหนดผลลัพธ์อันพึงประสงค์ของมาตรการที่จะนำมาใช้ หลังจากนั้นจึงเปรียบเทียบให้เห็นว่า มาตรการในแต่ละทางเลือกนั้น ให้ผลที่สอดคล้องกับผลลัพธ์อันพึงประสงค์ในแต่ละข้ออย่างไร วิธีการนี้จะทำให้เห็นวามตรการใดที่สามารถให้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้น ๆ มากที่สุด และควรเป็นมาตรการที่รัฐเลือกจะนำมาใช้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสำหรับปัญหาตามร่างกฎหมายฉบับนี้อาจจำแนกผลลัพธ์อันพึงประสงค์ประการต่าง ๆ ได้ดังนี้

- ต้นทุนในการดำเนินการ
- ความเป็นบูรณาการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ภาระในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- การส่งเสริมโอกาสในทางอาชีพของบุคคล
- การส่งเสริมธุรกิจการกีฬา

หลังจากกำหนดผลลัพธ์อันพึงประสงค์แล้ว จึงนำเอาทางเลือกแต่ละประการมาพิจารณาว่าให้ผลลัพธ์ในทางบวกหรือลบอย่างไร ทั้งนี้ การกำหนดสถานะปัจจุบัน (*status quo*) ไว้เป็นทางเลือกประการแรก คือ การไม่ทำอะไรเลยนั้น จะช่วยให้มีฐานในการเปรียบเทียบ โดยกำหนดค่าไว้เป็น 0 เพื่อแสดงให้เห็นว่า มาตรการอื่นที่จะนำมาใช้นั้น จะให้ผลในทางที่ดีขึ้น หรือแย่ลงกว่าเดิมอย่างไร ซึ่งค่าเปรียบเทียบเช่นว่านั้น สามารถกำหนดไว้เป็นลักษณะเชิงคุณภาพอย่างกว้างได้ เช่น -- แย่ลงกว่าเดิมอย่างมาก , - แย่ลงกว่าเดิม , 0 เท่าเดิม , + ดีขึ้นกว่าเดิม , ++ ดีขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก เป็นต้น

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 กลไกบริหารจัดการ	ทางเลือกที่ 3 การออกกฎหมาย
ต้นทุนในการดำเนินการ	0	- มีต้นทุนในการบริหารงานเพิ่มขึ้น	-- มีต้นทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากจากการตั้งหน่วยงานและวางระบบใหม่
การทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบ	0	0 ไม่มีกฎหมายรองรับชัดเจน	++ มีความชัดเจนและอำนาจตามกฎหมาย
ภาระในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง	0	0	- มีกฎเกณฑ์ภาคบังคับมากขึ้น
การส่งเสริมโอกาสในทางอาชีพของบุคคล	0	+ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกที่นำมาใช้	++ มีกฎหมายและหน่วยงานที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนอย่างชัดเจน
การส่งเสริมธุรกิจการกีฬา	0	+ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกที่นำมาใช้	++ เพิ่มมาตรฐานในการแข่งขัน ทำให้เป็นภาคธุรกิจที่นำลงทุนมากขึ้น
ผลรวม	0	+	+++

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพของทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีแบบ MCA

ด้วยวิธีการแบบ MCA นี้ จะทำให้สามารถมองเห็นถึงข้อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ในภาพรวมได้โดยไม่ต้องคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนออกมาเป็นจำนวนเงินหรือเป็นปริมาณที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม โดยหลักการพื้นฐานในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้น หน่วยงานควรจะได้หาหนทางที่จะคำนวณผลกระทบทั้งในทางต้นทุนและผลตอบแทนออกมาเป็นจำนวนเงิน หรือกำหนดปริมาณให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ด้วย โดยการนำวิธีการ MCA มาใช้อาจเป็นข้อสนับสนุนเพิ่มเติมหลังจากที่แสดงให้เห็นว่าทางเลือกดังกล่าวมีส่วนความคุ้มค่าของต้นทุนและผลตอบแทนมากที่สุดในบรรดาทางเลือกที่เป็นไปได้แล้ว

3.3.1.3. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ตามแบบแนบท้าย ส่วนที่ 1 RIA Handbook)

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายนั้น รายงานฉบับนี้ได้จำแนกผลกระทบออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

(5) ผลกระทบต่อประชาชน

เชิงบวก – พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานด้านความรู้ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการการฝึกสอนกีฬาและการตัดสินกีฬาอย่างถูกต้องและปลอดภัย เกิดความมั่นใจ เชื่อมัน ส่งผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมการออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพิ่มมากขึ้นเกิดความต้องการและ

อัตราการจ้างงานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาที่เพิ่มขึ้น ลดความเสี่ยงอันตรายจากการให้การฝึกสอนกีฬาหรือ การตัดสินกีฬาที่ไม่ได้มาตรฐาน เกิดความต้องการหลักสูตรการศึกษา/ฝึกอบรมมากขึ้นส่งผลต่อการขยายตัวในภาค ส่วนของการจัดการศึกษา/ฝึกอบรม

เชิงลบ - ไม่มี

(6) ผลกระทบต่อผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา

เชิงบวก - พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการดำเนินการกำหนดหลักสูตรการอบรมที่มีมาตรฐานเทียบเท่า ระดับสากลและการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งเสริมและการดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ฝึกสอนกีฬาและ ผู้ตัดสินกีฬามีมาตรฐานเดียวกันและเทียบเท่าระดับสากล ได้รับการดูแลสิทธิประโยชน์ จากการปฏิบัติหน้าที่ มี โอกาสได้รับการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและได้รับการยอมรับจากสังคม มากขึ้น เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่

เชิงลบ - ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาต้องขอรับใบอนุญาต ซึ่งการขอรับใบอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ไม่เกิน 1,500 บาท ต่อ 5 ปี

(7) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เชิงบวก พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานด้านความรู้ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการการฝึกสอนกีฬาและการตัดสินกีฬาอย่างถูกต้องและปลอดภัย เกิด ความมั่นใจ เชื่อมั่น ส่งผลต่อการเข้าร่วมกิจกรรมการออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพิ่มมากขึ้นการขยายตัวของธุรกิจ ทางด้านกีฬาจะเพิ่มขึ้น เกิดความมั่นคงทางด้านรายได้ของผู้ประกอบอาชีพผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา

เชิงลบ - ไม่มี

(8) ผลกระทบต่อสังคม

เชิงบวก - พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานด้านความรู้ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณ เพื่อยกระดับมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาซึ่งจะส่งผลต่อการ ส่งเสริมให้ประชาชนได้ออกกำลังกายและเล่นกีฬาอย่างถูกต้องและปลอดภัย

เชิงลบ - ไม่มี

จากเนื้อหาที่ปรากฏในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการที่หน่วยงานได้ใช้ และที่ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

(4) ความไม่ครบถ้วนในการพิจารณาผลกระทบของกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนว่า แนวโน้มของการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้มีการออกกฎหมายนั้น หน่วยงานมักมีความโน้มเอียงไปในทางที่ต้องการให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้น และมักจะนำเสนอแต่ด้านบวกของกฎหมายมากกว่าที่จะกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยเฉพาะการระบุว่ากฎหมายที่ออกนั้น “ไม่มีผลกระทบด้านลบ” ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การออกกฎหมายในทางที่กำหนดเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อตรงต่อการประกอบอาชีพอย่างเช่นกฎหมายฉบับนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างของผลกระทบที่ไม่ถูกกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่

- ต้นทุนที่บุคคลต้องใช้เพื่อรับใบอนุญาต นอกจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ย่อมมีค่าใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมและการดำเนินการอย่างอื่น ๆ เพื่อให้ได้รับคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- ต้นทุนแฝงที่เป็นค่าเสียโอกาส เนื่องจากการมีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามมากขึ้นนั้น ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเสียโอกาสในการที่จะใช้เวลาดังกล่าวไปทำกิจกรรมอื่นที่อาจให้ผลตอบแทนมากกว่า
- ความเสี่ยงที่บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาจากการทำหน้าที่สอนหรือตัดสินกีฬาโดยไม่มีใบอนุญาต การมีประวัติจากการกระทำผิดกฎหมายอาญาจากการกระทำที่ไม่ได้สัดส่วนนี้ ย่อมเป็นผลกระทบในทางลบอย่างหนึ่งที่ควรถูกนำมาพิจารณา
- ผู้จัดการแข่งขันกีฬาจะมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการที่ต้องใช้ผู้ตัดสินหรือผู้ฝึกสอนที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดในกฎหมายเท่านั้น
- กฎหมายอาจส่งผลเป็นการจำกัดโอกาสของประชากรในกลุ่มเฉพาะที่อยากฝึกฝนการเล่นกีฬาหรืออยากจัดการแข่งขันกีฬา แต่ไม่อาจทำได้ตามกฎหมายเนื่องจากไม่มีผู้ฝึกสอนหรือผู้ตัดสินที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายมาร่วมดำเนินการให้ เช่น กลุ่มเยาวชนในชนบท กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ต่างๆ หรือกลุ่มผู้ต้องขัง เป็นต้น และด้วยการที่การประกอบวิชาชีพเหล่านี้มีต้นทุนในการได้มาซึ่งใบอนุญาต จึงอาจส่งผลให้การทำงานในลักษณะอาสาสมัครมีน้อยลง

(5) การขาดหลักฐานสนับสนุนผลกระทบที่กล่าวอ้าง

ส่วนที่กล่าวถึงผลกระทบในด้านบวกที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น แม้ในหลายข้อจะเป็นผลที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าย่อมเกิดขึ้นจริง เช่น การทำให้การฝึกสอนและการตัดสินมีมาตรฐาน ทำให้การออกกำลังกายมีความปลอดภัยมากขึ้น การทำให้ผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬามีมาตรฐานเดียวกันและเทียบเท่าระดับสากล ได้รับการดูแลสิทธิประโยชน์ จากการปฏิบัติหน้าที่ มีโอกาสได้รับการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น เป็นต้น แต่ทั้งหมดมีลักษณะเป็นการอธิบายในทางพรรณนา โดยไม่มีการนำเอาหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุนความมีอยู่ของผลกระทบเหล่านั้นเลย ทั้งที่ข้อมูลในหลายประเด็นก็ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ยากเกินกว่าที่ผู้เสนอกฎหมายจะหามาได้ เช่น ผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินที่ประกอบอาชีพอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนมาน้อยเพียงใด ลักษณะการประกอบอาชีพของบุคคลเหล่านี้เป็นอย่างไร (ทำเป็นงานอดิเรก หรือเป็นงานประจำที่หาเลี้ยงชีพ) แนวโน้มการประกอบอาชีพกับความต้องการในตลาดปัจจุบัน ความแตกต่างระหว่างรายได้ของผู้ที่ประกอบอาชีพตามมาตรฐานที่มีการรับรองอยู่ กับผู้ที่ไม่ได้ผ่านการรับรอง เป็นต้น การมีข้อมูลเหล่านี้จะช่วยสนับสนุนให้เห็นถึงความจำเป็นในทางภาวะวิสัยของการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนมากขึ้น

(6) การระบุถึงปริมาณของผลกระทบ

ผู้เสนอกฎหมายควรใช้ความพยายามในการระบุถึงปริมาณของผลกระทบไม่ว่าจะเป็นในส่วนของต้นทุนหรือผลตอบแทนออกมาเป็นจำนวนเงินให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้พิจารณาอนุมัติหรือประชาชนทั่วไปเห็นถึงความคุ้มค่าของการออกกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งปรากฏว่ารายงานฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงต้นทุนหรือผลตอบแทนที่เป็นจำนวนเงินให้เห็นแม้แต่น้อย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องซึ่งการคำนวณสามารถทำได้ไม่ยากนัก เช่น การประมาณการต้นทุนในการบริหารจัดการจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐย่อมมีตัวอย่างของการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเป็นต้นแบบในการกะประมาณต้นทุนอยู่แล้ว หรือการหาจำนวนของค่าธรรมเนียมที่จะได้รับในช่วงเวลาต่าง ๆ หลังจากการประกาศใช้กฎหมายโดยพิจารณาจากข้อมูลของจำนวนผู้ประกอบการอาชีพหรือผู้ที่กำลังศึกษาในสาขาที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันและเทียบสัดส่วนว่าบุคคลเหล่านั้นจะขอใบอนุญาตเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น หรือในเรื่องที่การคำนวณผลกระทบเป็นตัวเงินอาจทำได้ยาก เช่น มูลค่าของความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ ความรู้สึกของประชาชนอันเกิดจากความเชื่อมั่นในการออกกำลังกายหรือการตัดสินที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น ซึ่งการไม่ปรากฏถึงความพยายามในการกำหนดปริมาณของผลกระทบเหล่านี้เลย ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นในตัวว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้ทำขึ้นโดยรายละเอียดที่ครบถ้วนเพียงพอ

นอกจากนี้ การกำหนดปริมาณผลกระทบที่สะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ของการออกกฎหมายที่แท้จริงนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สามารถแสดงให้เห็นถึงมูลค่าที่แท้จริงในแต่ละช่วงเวลาด้วย วิธีการที่ควร

นำมาใช้ประกอบ คือ การกำหนดกรอบเวลาในการปรับใช้มาตรการ การคิดต้นทุนและผลตอบแทนโดยนำเอาปัจจัยในเรื่องของเงินเพื่อมาคำนวณประกอบ การนำเอาอัตราของส่วนลดค่า (Discount) มาคำนวณ หรือการพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนและผลตอบแทนที่เกี่ยวกับกฎหมาย เช่น ในอนาคตอาจเกิดสถานการณ์สงครามหรือโรคระบาดที่ส่งผลให้การแข่งขันก็หาไม่สามารถทำได้ ซึ่งจะทำให้ผู้คนสนใจที่จะประกอบอาชีพนี้น้อยลง ผลตอบแทนจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก็จะน้อยลงตามไปด้วย เป็นต้น การมีข้อมูลในลักษณะนี้อยู่ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้น แม้จะดูเป็นภาระแก่ผู้จัดทำกฎหมายอย่างมาก แต่ก็เป็นเรื่องยืนยันว่าผู้เสนอกฎหมายได้พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาอย่างรอบด้านแล้วนั่นเอง

3.3.1.4. ข้อสังเกตส่งท้าย

ตัวอย่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับนี้ มีข้อที่น่าสนใจ คือ การกล่าวถึงทางเลือกอื่น ๆ นอกจากทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายซึ่งหน่วยงานประสงค์จะนำมาใช้ด้วย อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบในส่วนอื่น ๆ นั้นยังไม่ได้ทำอย่างรอบคอบเพียงพอ เนื่องจากความโน้มเอียงต่อข้อเสนอในทางกฎหมายซึ่งทำให้มองข้ามผลกระทบในทางลบไปหลายประการ และในส่วนของผลกระทบในทางบวกที่ผู้เสนอกฎหมายอ้างว่ามีอยู่นั้น ก็ยังขาดแคลนหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะนำมาใช้สนับสนุนให้เชื่อได้ว่าข้อดีทั้งหลายเหล่านั้นมีอยู่จริงอีกด้วย

3.3.2 กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ.

3.3.2.1. ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2561 อนุมัติและรับทราบหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ ซึ่งมีหลักการสำคัญเพื่อขจัดอุปสรรคในการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยการมอบสิทธิความเป็นเจ้าของในผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากการสนับสนุนทุนจากหน่วยงานให้ทุนของรัฐ ให้แก่ผู้รับทุนซึ่งส่วนใหญ่ ได้แก่ สถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยเป็นเจ้าของผลงานวิจัย จะสามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยการทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิไปยังภาคเอกชนเพื่อนำไปผลิตเป็นสินค้า บริการ และออกขายในตลาดต่อไปได้อย่างคล่องตัว โดยมีนักวิจัยในสังกัดสถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ทำวิจัยทำหน้าที่ถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ไปยังภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมนั้นได้โดยตรง และไม่ติดกับกฎระเบียบของหน่วยงานให้ทุนในเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยจะได้รับรายได้จากการอนุญาตให้ใช้สิทธิ และจะต้องจัดสรรรายได้ให้กับนักวิจัยใน

สัดส่วนที่เหมาะสม เมื่อนักวิจัยได้รับส่วนแบ่งรายได้ก็จะเกิดแรงจูงใจในการสร้างผลงานวิจัยที่มีคุณภาพตรงกับความต้องการของภาคการผลิตและบริการ ยิ่งไปกว่านั้น หากนักวิจัยจะนำเอาผลงานวิจัยนั้นไปต่อยอดและทำธุรกิจเองโดยตั้งเป็นบริษัทก็สามารถทำได้ หรือหากผู้ประกอบการ Startup สนใจทำธุรกิจโดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมนั้นก็สามารถทำได้รวดเร็วและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี²³

สำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2563²⁴ โดยเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางใน RIA Guidelines และ RIA Handbook ด้วย

3.3.2.2. การวิเคราะห์ทางเลือก

รายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจน คือ การที่ “ผู้รับทุนหรือนักวิจัยไม่สามารถเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมได้ด้วยข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานให้ทุนของรัฐ กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบของหน่วยงานให้ทุนของรัฐส่วนใหญ่ระบุให้ผู้ให้ทุนเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม หรือผู้ให้ทุนเป็นเจ้าของร่วมกับผู้รับทุน ซึ่งหากมีผู้ต้องการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์จะต้องมาขออนุญาตในการใช้สิทธิ โดยจะต้องทำเป็นสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (Licensing Agreement) ซึ่งมีขั้นตอนขอความยินยอมจากผู้เป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมทุกฝ่าย และการเจรจาต่อรองค่าธรรมเนียมการใช้สิทธิซึ่งใช้ระยะเวลาานาน จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่ผู้ให้ทุนถือครองความเป็นเจ้าของไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ งบประมาณที่รัฐลงทุนด้านการวิจัยและนวัตกรรมจึงไม่ก่อผลในเชิงเศรษฐกิจได้อย่างที่ควรจะเป็น การแก้ไขอุปสรรคข้างต้น สามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นของผู้รับทุน ซึ่งกฎหมายจะใช้บังคับกับหน่วยงานให้ทุนของรัฐที่ให้ทุนเพื่อการวิจัยและนวัตกรรมจากเงินงบประมาณแผ่นดิน”

โดยในการกล่าวถึงมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ในหัวข้อ 3.1 ได้ระบุว่า “ปัจจุบันหน่วยงานให้ทุนในระบับวิจัยและนวัตกรรมมีกฎและระเบียบเรื่องการเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากการให้ทุนแตกต่างกันไป กล่าวคือ หน่วยงานให้ทุนบางแห่งเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมแต่เพียงผู้เดียว บางแห่งให้

²³ สำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.), Bayh – Dole Act < <https://www.nxpo.or.th/th/bda/> > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564

²⁴ สอวช., รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. < <https://www.nxpo.or.th/th/5373/> > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564

ผู้รับทุนเป็นเจ้าของร่วม ซึ่งทำให้เกิดความลึกลับในทางปฏิบัติสำหรับผู้รับทุนและผู้ต้องการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ เช่น เมื่อผู้รับทุนหรือผู้ต้องการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เป็นภาคเอกชนมาขอทำสัญญาโอนสิทธิความเป็นเจ้าของหรือขอทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรม หน่วยงานให้ทุนบางแห่งสามารถทำสัญญาให้ใช้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรมได้ บางแห่งทำได้เพียงสัญญาให้ผู้รับทุนหรือผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้บริหารจัดการผลงานวิจัยและนวัตกรรม และบางแห่งมีแนวปฏิบัติที่ยุ่งยากและซับซ้อนโดยต้องทำหนังสือขอความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาร่างสัญญาและการอนุญาตให้ใช้สิทธิซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินธุรกิจเทคโนโลยีและนวัตกรรม”

จากเนื้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานได้แสดงให้เห็นถึง “ทางเลือกที่ประสงค์จะนำมาใช้” คือ การออกกฎหมายเฉพาะเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมโดยตรง และได้แสดงให้เห็นถึงการแก้ปัญหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรืออาจเรียกว่าเป็น “ทางเลือกในการไม่ทำอะไรเลย” คือ การคงสถานะปัจจุบันไว้ (status quo) ซึ่งได้แก่การให้หน่วยงานมีดุลพินิจในการจัดการโดยอาศัยกฎหมายและข้อตกลงในสัญญาที่มีอยู่ โดยได้แสดงถึงข้อจำกัดของทางเลือกนี้เอาไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม การอธิบายในหัวข้อนี้ยังไม่ได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับคำแนะนำใน RIA Handbook อีกประการหนึ่ง นั่นคือ “ควรอธิบายด้วยว่าการแก้ปัญหาด้วย มาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การตรากฎหมายได้ผลอย่างไร และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง” เช่น รัฐบาลอาจเลือกใช้แนวทางการกำหนดมาตรฐานของข้อสัญญาที่ใช้สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรมจากงบประมาณของรัฐให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมดได้โดยไม่ต้องออกกฎหมายก็ได้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดทางเลือกในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้นั้น อาจกำหนดได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

- (4) ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย ปล่อยให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจจัดการปัญหาไปตามกฎหมายที่มีอยู่และระบบของสัญญา
- (5) ทางเลือกที่ 2 รัฐบาลกำหนดข้อสัญญามาตรฐานที่ใช้สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรมจากงบประมาณของรัฐให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมดได้โดยบริหารจัดการอุปสรรคที่ถูกรู้ว่ามีอยู่ (เช่น ความยุ่งยากในการประสานงานกับอัยการ)
- (6) ทางเลือกที่ 3 ออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อใช้กับงานวิจัยและนวัตกรรมจากงบประมาณของรัฐ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การเพิ่มทางเลือกที่ 2 เข้ามานั้น อาจทำให้ความจำเป็นของทางเลือกที่ 3 ซึ่งเป็นทางเลือกที่หน่วยงานประสงค์จะนำมาใช้ลดน้อยลงไป เนื่องจากหากรัฐบาลสามารถควบคุมเนื้อหาของข้อตกลงในสัญญาประเด็นนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้แล้ว คู่สัญญาย่อมสามารถอาศัยสิทธิในสัญญาบังคับกันได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการลดต้นทุนในส่วนของการจัดให้มีกฎหมายและองค์กรตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม การบังคับโดยอาศัยสัญญาอาจมีข้อจำกัดในแง่ที่การบังคับนั้นสามารถทำได้โดยอาศัยแต่เพียงข้อสัญญาเท่านั้น แต่หากสิทธิที่พิพาทกันนั้น มีความเกี่ยวข้องไปถึงบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงแล้ว อาจมี

ความเสี่ยงที่ผลทางกฎหมายของสัญญาจะไม่คุ้มครองไปถึงบุคคลภายนอกได้ ในกรณีเช่นนี้ ทางเลือกโดยการออกกฎหมายเฉพาะอาจเป็นทางเลือกที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายในด้านความมั่นคงทางนิติฐานะ (legal security) ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้มากกว่า ซึ่งการพิจารณาว่าทางเลือกใดจะมีความเหมาะสมกว่านั้น อาจทำได้ด้วยวิธีการคำนวณหามูลค่าของต้นทุนและผลตอบแทนทั้งหมดมาเปรียบเทียบกัน หรือด้วยการเปรียบเทียบจากการบรรลุผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ด้วยวิธีการวิเคราะห์แบบ MCA ดังที่กล่าวไว้ในกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาก่อนแล้วก็ได้

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 ใช้การบริหารจัดการสัญญา	ทางเลือกที่ 3 การออกกฎหมายเฉพาะ
ต้นทุนในการดำเนินการ	0	+	--
การกระตุ้นให้เกิดงานวิจัยและนวัตกรรมใหม่	0	+	++
ความมั่นคงทางนิติฐานะของคู่สัญญา	0	+	++
ความมั่นคงทางนิติฐานะของบุคคลอื่น	0	0	++
การส่งเสริมให้มีการนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์	0	+	++
ผลรวม	0	++++	++++++

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพของทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีแบบ MCA

3.3.2.3. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ตามแบบแนบท้าย ส่วนที่ 1 RIA Handbook)

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายนั้น รายงานฉบับนี้ได้จำแนกผลกระทบออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ โดยมีเนื้อหาในหัวข้อที่ 6 และหัวข้อที่ 8 ของรายงาน ดังนี้

(1) “หัวข้อที่ 6 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

กฎหมายฉบับนี้กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้ให้ทุน ผู้รับทุน เจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม และผู้รับโอนผลงานวิจัยและนวัตกรรม ซึ่งจะเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลของการให้สิทธิประโยชน์และแรงจูงใจ คือการให้ความเป็นเจ้าของ และกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ได้รับความเป็นเจ้าของไว้อีกทางด้วย เช่นกัน ทั้งนี้ รวมถึงหน้าที่ของคณะกรรมการ (คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) และ สภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกในการกำกับ ดูแล และ พิจารณาตัดสินกรณีที่มีการยื่นคำร้อง และเพื่อให้เกิดการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้รวมถึงสร้างให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นทิศทางเดียวกันในระบบการให้ทุน...”

(2) “หัวข้อที่ 8. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

- การให้สิทธิความเป็นเจ้าของในผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปยังผู้รับทุนจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการผลงานวิจัยและนวัตกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ดังนี้
 - ทำให้เกิดโอกาสในการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปยังภาคเอกชนเพื่อการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และสาธารณประโยชน์เพิ่มมากขึ้น
 - ส่งเสริมให้เกิดบริษัทธุรกิจเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่แยกตัวออกจากมหาวิทยาลัยและมีนักวิจัยเข้าร่วม (Spin-off) และบริษัทนวัตกรรมจัดตั้งใหม่ (Startup) เพิ่มมากขึ้น
 - เกิดการต่อยอดผลงานวิจัยและนวัตกรรมทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มเชิงพาณิชย์สูง
 - มีรายได้กลับคืนสู่รัฐในรูปแบบภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่างๆ มากขึ้น ซึ่งสามารถนำกลับมาสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนาให้แก่ประเทศต่อไปได้อีก

8.2. ผลกระทบต่อสังคม

- สังคมมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่คิดค้นโดยคนไทย เพื่อประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น
 - เกิดแรงจูงใจให้แก่คนสังคมในการพัฒนาความรู้ด้านนวัตกรรมมากยิ่งขึ้น ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมฐานความรู้และใช้นวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนประเทศ
 - เกิดการจ้างงานที่มีรายได้สูงมากยิ่งขึ้นจากกระบวนการคิดค้น วิจัย และสร้างนวัตกรรม ทำให้ผู้วิจัยและผู้ที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตนวัตกรรมออกเป็นสินค้าและบริการ มีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น

8.3. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ (ไม่มี)

8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ (ผลกระทบต่อระบบวิจัยและนวัตกรรม)

- สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในความสัมพันธ์กับการวิจัยและสร้างนวัตกรรมมากขึ้น เนื่องจากเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจและสังคม

- หน่วยงานในระบบวิจัยและนวัตกรรมมีการพัฒนามากขึ้น โดยการสร้างองค์ความรู้และมีการบริหารจัดการที่ดีขึ้น เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินธุรกิจนวัตกรรมในประเทศเป็นไปได้อย่างเกิดประสิทธิผลสูงสุด

- ระบบนิเวศนวัตกรรม (Innovation Ecosystem) ของประเทศมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

จากเนื้อหาที่ปรากฏในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการที่หน่วยงานได้ใช้ และที่ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

(4) ความไม่ครบถ้วนในการพิจารณาผลกระทบของกฎหมาย

โดยภาพรวมแล้ว เนื้อหาที่ปรากฏในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฉบับนี้ได้นำเสนอแง่มุมเกี่ยวกับผลที่จะเกิดจากกฎหมายได้อย่างน่าสนใจในหลากหลายประเด็น แต่ก็ยังเป็นเช่นเดียวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในหลาย ๆ เรื่อง ที่หน่วยงานมักจะทำให้ความสนใจกับแง่มุมที่เป็นประโยชน์ของกฎหมายที่ตนนำเสนอจนมองข้ามการอธิบายประเด็นที่เป็นผลกระทบในทางที่สร้างภาระหน้าที่ให้แก่บุคคลไป โดยเฉพาะจากข้อมูลที่ปรากฏในหัวข้อ 6.1 ข้างต้น ซึ่งเป็นหัวข้อที่ประสงค์จะให้หน่วยงานอธิบายถึงแง่มุมที่เป็นภาระหน้าที่หรือสร้างภาระหน้าที่แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่คำอธิบายก็ยังเป็นไปในลักษณะที่ชี้ให้เห็นประโยชน์ของมาตรการที่นำมาใช้เป็นหลัก ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มาตรการเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบในลักษณะของการสร้างภาระหน้าที่ในการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพิ่มขึ้นด้วย เช่น

- ผู้ให้ทุนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ เช่น การจัดทำสัญญาให้ทุนโดยมีข้อกำหนดซึ่งเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการ (มาตรา 6) การออกคำรับรองความเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมให้แก่ผู้รับทุนโดยเร็ว (มาตรา 6 วรรค 3) ในกรณีที่เจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือแผนการใช้ประโยชน์โดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้ผู้ให้ทุนมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ผู้ให้ทุนกำหนด (มาตรา 11 วรรค 2) ในกรณีเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมไม่ใช้ประโยชน์ ให้ผู้ให้ทุนมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจ จดทะเบียนสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าวดำเนินการ ให้แล้วเสร็จโดยเร็วและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ให้ทุนทราบ (มาตรา 11 วรรค 4) หน้าที่ทั้งหลายเหล่านี้ ย่อมก่อให้เกิดภาระ

ในการจัดเตรียมกระบวนการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นต้นทุนการที่เพิ่มขึ้นในฝั่งของผู้ให้ทุน และเป็นผลกระทบจากการออกกฎหมายโดยตรง

- ผู้รับทุนมีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ทุนให้ผู้ให้ทุนทราบตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการ (มาตรา 7 วรรค 1) นอกจากนี้ ยังรวมถึงหัวหน้าโครงการวิจัยตามสัญญาให้ทุน มีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อผู้รับทุนโดยเร็ว (มาตรา 7 วรรค 2) ผู้รับทุนที่ประสงค์จะเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมจะต้องยื่นคำขอเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งเสนอแผนการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อผู้ให้ทุนภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 8 วรรค 2) ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่ประสงค์เป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรม หรือมิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ผู้ให้ทุนแจ้งให้นักวิจัยทราบผ่านหัวหน้าโครงการวิจัยโดยให้หัวหน้าโครงการวิจัยแจ้งต่อนักวิจัยต่อไป (มาตรา 8 วรรค 3) หากนักวิจัยต้องการเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมให้ยื่นคำขอเป็นเจ้าของผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งเสนอแผนการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อผู้ให้ทุน ภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 8 วรรค 3) ในการนี้ ฝ่ายผู้รับทุน/หัวหน้าโครงการวิจัย/นักวิจัย ย่อมต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ในบางกรณีอาจต้องมีการแต่งตั้งบุคคล หรือจัดทำระบบเพื่อรองรับหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ซึ่งถือเป็นภาระในทางต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายเช่นกัน แม้ผู้เสนอกฎหมายจะมองว่าการดำเนินการเหล่านี้จะทำให้ผู้ดำเนินการได้รับสิทธิในงานวิจัยหรือนวัตกรรมเป็นการตอบแทนก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่ต้องจำแนกระหว่างมูลค่าของต้นทุนที่เกิดขึ้น กับผลตอบแทนที่จะได้รับออกจากรันให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถพิจารณาได้ว่ามาตรการนี้ก่อให้เกิดความคุ้มค่าเพียงใด

ในส่วน of ข้อ 8.3 ที่สรุปว่า ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ (ไม่มี) นั้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายในการกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและประดิษฐ์นวัตกรรมใหม่โดยไม่ได้จำกัดขอบเขตไว้ ซึ่งหากเป้าหมายดังกล่าวบรรลุผลได้แล้ว ย่อมเกิดงานวิจัยหรือนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพได้เช่นกัน การสรุปว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลในด้านดังกล่าวจึงอาจไม่ถูกต้องนัก

(5) การขาดหลักฐานสนับสนุนผลกระทบที่กล่าวอ้าง

แม้บรรดาผลกระทบที่หน่วยงานนำเสนอมาข้างต้นนั้น ล้วนเป็นผลที่เชื่อได้ว่าน่าจะเกิดขึ้นจริงตามที่กล่าวอ้างก็ตาม แต่หน่วยงานก็ควรที่จะได้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ของผลกระทบเหล่านั้นให้เห็นมาในรายงานฉบับนี้ด้วย โดยเฉพาะเมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าข้อเสนอในกฎหมายฉบับนี้ได้นำมาจากแนวทางของกฎหมายที่ประสบผลสำเร็จมาในหลายประเทศ การจะแสดงตัวอย่างของผลสำเร็จที่เกิดในต่างประเทศก็คงไม่เป็นการยากเกินไป

นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีอยู่ในระบบของประเทศไทยเองที่สามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนข้อเสนอได้ก็ควรจะมีการหยิบยกมากกว่าอ้างอิงด้วย เช่น ตัวเลขของงานวิจัยที่หน่วยงานอนุญาตให้ผู้วิจัยนำไปใช้ประโยชน์ได้ และได้สร้างผลตอบแทนแก่นักวิจัยหรือแก่สังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมมีอยู่อย่างไร เป็นต้น

(6) การระบุถึงปริมาณของผลกระทบ

ไม่ปรากฏว่ามีการประมาณการทั้งในส่วนของต้นทุนและผลตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายฉบับนี้ออกมาเป็นจำนวนเงินแต่ประการใด แม้เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรายงานแล้วจะเข้าใจได้ว่า มาตรการที่เป็นการออกกฎหมายตามข้อเสนอนี้จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ “มหาศาล” ก็ตาม แต่ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วว่าการอธิบายถึงมูลค่าของต้นทุนและผลตอบแทนในเชิงคุณภาพอย่างเดียว โดยละเลยที่จะกำหนดปริมาณให้ชัดเจนทั้งที่สามารถทำได้นั้น อาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่เสนอมาตรการนั้นยังไม่ได้ศึกษาทำความเข้าใจมาตรการที่เป็นข้อเสนอของตนอย่างครบถ้วนเพียงพอ

ในที่นี้ การกำหนดปริมาณของผลกระทบที่เกิดขึ้นให้เป็นจำนวนเงิน หรือเป็นปริมาณที่วัดได้นั้น อาจทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น

- ต้นทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย สามารถประมาณการจากงบประมาณที่หน่วยงานอื่นใช้ในการตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายกันได้
- ต้นทุนการดำเนินการของเอกชน สามารถประมาณการจากค่าใช้จ่ายที่เอกชนทั่วไปใช้สำหรับการดำเนินการบริหารจัดการในงานที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน
- ผลตอบแทนของงานวิจัยและนวัตกรรมที่จะนำไปใช้ประโยชน์ อาจใช้การประมาณการโดยเปรียบเทียบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยใช้ตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ มาร่วมในการคำนวณ ทั้งนี้ ความกังวลเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของการประมาณค่าล่วงหน้ากับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจริงนั้น หน่วยงานอาจกำหนดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี (optimism bias) เอาไว้²⁵ เพื่อให้ทราบว่าตัวเลขจากการประมาณการยังมีความไม่แน่นอนมากเพียงใด และค่อยปรับลดค่าดังกล่าวเมื่อข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนมากขึ้นต่อไป

สำหรับมูลค่าที่ยากแก่การกำหนดเป็นตัวเงินหรือปริมาณที่ชัดเจน เช่น ความสะดวกสบายของผู้คนที่ได้รับจากนวัตกรรมใหม่ ภาพลักษณ์ของประเทศในการส่งเสริมความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ความไม่พอใจจาก

²⁵ รายละเอียดและตัวอย่างของกำหนดค่าความโน้มเอียงเพราะอคติจากการคิดในแง่ดี (optimism bias) โปรดดูหัวข้อ

การที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีมากขึ้น เป็นต้น อาจใช้วิธีการกล่าวถึงระดับของความมีอยู่ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่าผลกระทบเหล่านี้จะส่งผลต่อการตัดสินใจอย่างไร

ผลกระทบที่ไม่อาจกำหนดปริมาณได้	ระดับความมีอยู่
ความสะดวกสบายของผู้คนที่ได้รับจากนวัตกรรมใหม่	มาก
ภาพลักษณ์ของประเทศในการส่งเสริมความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย	มากที่สุด
ความไม่พอใจจากการที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีมากขึ้น	น้อย
อื่น ๆ	ไม่แน่นอน

ตารางที่ ตัวอย่างการแสดงค่าของผลกระทบที่ไม่อาจกำหนดปริมาณได้

3.3.3.4. ข้อสังเกตส่งท้าย

เนื่องจากมาตรการที่ถูกนำเสนอในร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นมาตรการซึ่งมีตัวอย่างการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศ ทำให้เป็นที่เข้าใจได้เป็นเบื้องต้นว่าน่าจะสามารถแก้ปัญหาในลักษณะเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายนั้น แม้หน่วยงานจะมีทางเลือกที่ประสงค์จะดำเนินการที่ชัดเจนเพียงใดก็ตาม แต่การนำเสนอทางเลือกนั้นก็ควรที่จะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ และควรต้องแสดงหลักฐานนั้นให้ครบถ้วนโดยไม่เร่งรีบที่จะนำเสนอแต่เพียงข้อดีของมาตรการดังกล่าวเท่านั้น

นอกจากนี้ เครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสาระสำคัญของแต่ละเรื่อง ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานควรได้ตระหนักถึงความมีอยู่ของเครื่องมือเหล่านั้น และเลือกเครื่องมือที่จะนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงด้วย ทั้งนี้ ควรจัดให้มีที่ปรึกษาที่มีความรู้เฉพาะทางในแต่ละด้านเพื่อให้การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายนั้นมีเนื้อหาที่สมบูรณ์ที่สุดต่อไป

3.3.3 กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.

กรณีศึกษานี้จะนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการตรากฎหมายโดยนำร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. (ร่างฯในหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561)²⁶ พร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมานำเสนอว่าการวิเคราะห์ร่างดังกล่าวทำได้เหมาะสมเมื่อพิจารณาจากแนวทางและ

²⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.” (ร่างฯในหนังสือ ที่ นร 0503/41627 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561) เข้าถึงได้จาก <www.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84266_0001.PDF> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

วิธีการวิเคราะห์ร่างที่พัฒนาจากข้อเสนอในหัวข้อก่อน โดยร่างฉบับนี้ไม่ได้วิเคราะห์ผลกระทบตามแนวทางใน RIA Guidelines และ RIA Handbook เนื่องจากการวิเคราะห์ผลกระทบที่ปรากฏในร่างฯ ในหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2561 ได้จัดทำขึ้นก่อนที่จะมีเอกสารทั้งสองฉบับ โดยรายละเอียดที่จะนำมานำเสนอในกรณีศึกษานี้จะปรับปรุงจากการวิเคราะห์ผลกระทบ (หน้า 85-87) และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) (ปรากฏในเอกสารระบุหน้า 29-45) ซึ่งในปัจจุบันร่างตามเอกสารดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติและตราขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว²⁷

3.3.3.1 ความเป็นมา

เมื่อปี 2561 กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับการประกอบกิจการโรงงานได้เสนอร่างกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์การควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีมุ่งที่จะแก้ไขบทบัญญัติที่ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานหลายด้านที่มีความเข้มงวดและอาจไม่เหมาะสมกับนโยบายการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงานที่ลดภาระแก่ผู้ประกอบการ โดยปรากฏเหตุผลตอนหนึ่งปรารถนาเหตุความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยหลักการก่อนเสนอแก้ไขมีลักษณะเข้มงวดและล่าช้าซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการโรงงาน จึงควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานใหม่ให้เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานโดยเฉพาะผู้ประกอบการโรงงานขนาดเล็ก โดยการปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาของผู้อนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ให้มีความชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจ รวมทั้งยกเลิกการกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม และบทกำหนดโทษ เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้นำเสนอข้อจำกัดในการใช้กฎหมายรายข้อดังต่อไปนี้²⁸

“1.1.1 โรงงานของหน่วยงานของรัฐหรือโรงงานที่มีวัตถุประสงค์บางประการที่มีใช้การผลิตในเชิงอุตสาหกรรมไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมเกินความจำเป็นแต่อย่างใด เช่น กิจการที่มีไว้เพื่อการวิจัยฝึกอบรมกิจการที่เป็นอุตสาหกรรมครอบครัวขนาดเล็ก กิจการที่จำเป็นสำหรับกิจการหรือโรงงานอื่น จึงต้องมีการกำหนดให้โรงงานเหล่านี้ได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁷ ร่างที่ฝ่ายการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

²⁸ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ข้อ 1.1

1.1.2 ในการพิจารณาว่ากิจการใดๆ จะเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น องค์ประกอบ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เครื่องจักรและคนงานซึ่งเดิมกำหนดไว้ให้ (โรงงานที่อยู่ในนิยามของ กฎหมายโรงงาน) มีขนาดตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือคนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป จึงจะเป็นโรงงาน ทำให้โรงงานขนาดเล็กที่ประกอบกิจการโดยไม่มีผลกระทบใดๆ มากนัก ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่ง บางครั้งโรงงานเหล่านี้อาจมีอุปสรรคในเรื่องพื้นที่ที่ตั้งโรงงานที่อาจขัดต่อกฎหมาย กรณีนี้จึงเป็นภาระอย่างยิ่ง สำหรับกิจการขนาดเล็กซึ่งเป็นอุตสาหกรรมบริการให้กับชุมชนและเป็นกิจการส่วนใหญ่ที่มีความจำเป็นจะต้องมี อยู่เพื่อให้บริการต่อชุมชน การกำหนดขอบเขตของขนาดโรงงานให้มีกำลังแรงม้าเครื่องจักรและคนงานเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการขจัดอุปสรรคการประกอบกิจการของโรงงานขนาดเล็กอันเป็นการสนับสนุนให้อุตสาหกรรมขนาดเล็ก ประกอบกิจการอยู่ได้ นอกจากนี้การกำหนดให้การปรับแก้ขนาดของโรงงานภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เฉพาะใน ส่วนของกำลังแรงม้าของเครื่องจักรหรือจำนวนคนงานกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นจะทำให้เกิด ความรวดเร็วในการแก้ไขกฎหมายในสถานะที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

1.1.3 บทบัญญัติในมาตรา 7(2) และมาตรา 11 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระบุบุคคลผู้ออกไป รับแจ้งไม่สอดคล้องกัน จึงสมควรที่จะแก้ไขให้ตรงกัน โดยกำหนดให้ผู้รับแจ้งคือ พนักงานเจ้าหน้าที่

1.1.4 การประกอบกิจการโรงงานบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือ สิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการที่ประมาทเลินเล่อหรือการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างประกอบกิจการ โรงงาน เช่น อัคคีภัย การระเบิด ฯลฯ ซึ่งกรณีนี้ไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ได้ทันที นอกจากจะไปฟ้องคดีแพ่งหรือขอให้ชดใช้ในทางแพ่งเกี่ยวเนื่องในคดีอาญา ซึ่งกรณีนี้จะต้องใช้ระยะเวลา นานไม่สอดคล้องกับคดีอาญาตามความผิดในมาตรา 8 ซึ่งมีอายุความเพียง 1 ปี เนื่องจากมีโทษปรับเพียง อย่างเดียว การกำหนดให้โรงงานมีการประกันภัยหรือหลักประกันหรือกองทุนของโรงงาน จึงเป็นเครื่องมือทาง การเงินชนิดหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันทำให้สามารถบรรเทาความเสียหายเฉพาะหน้าได้ทันที ซึ่งคณะกรรมการ กฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้ จึงตัดหลักการนี้ออกแต่กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าน่าจะยังคงหลักการเฉพาะ ในเรื่องประกันภัยไว้

1.1.5 การกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบเอกชนจะทำให้การตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักรกระทำได้รวดเร็ว ขึ้น ส่งผลให้การอนุมัติ อนุญาตรวดเร็วขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การให้การรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชนแก่ผู้ ประกอบ กิจการโรงงานที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในเรื่องต่างๆ นั้น จะทำให้แน่ใจได้ ว่าผู้ประกอบการ กิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลอยู่เสมอ ฉะนั้นพอเข้าใจได้ว่า หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายผู้ตรวจสอบเอกชนจะไม่ให้การรับรองใดๆ และ

การที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจจะต้องได้รับโทษทางอาญาและมาตรการในทางปกครองอีกด้วย ในส่วนของผู้ตรวจสอบเอกชนนั้นทางราชการจะควบคุมโดยกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองและมีการลงทะเบียนตั้งแต่ออกหนังสือเตือน การพักใช้ใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาตรวมทั้งดำเนินคดีอาญา เช่น การรายงานเท็จ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วให้เพิ่มเติมรายละเอียดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ ผู้ตรวจสอบเอกชน

1.1.6 การย้ายโรงงานไปตั้งในที่แห่งใหม่นั้น จะต้องใช้เวลาสร้างโรงงานระยะหนึ่ง การกำหนดให้ใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตใหม่ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการประกอบกิจการโรงงานที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงควรที่จะต้องกำหนดให้ใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่โรงงานแห่งใหม่ได้เริ่มประกอบกิจการโรงงานแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วไม่สมควรกำหนดอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงตัดหลักการนี้ออก ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่มีอายุและไม่มีการต่ออายุใบอนุญาต

1.1.7 การต่ออายุใบอนุญาตเดิมกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบก่อนจึงจะต่ออายุใบอนุญาตได้ ทั้งๆ ที่โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่สามารถตรวจกำกับดูแลได้ตลอดเวลา ดังนั้น การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตโดยไม่จำเป็นต้องมีการตรวจโรงงานจึงสามารถกระทำได้ ซึ่งกรณีจะทำให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ประกอบการโรงงาน นอกจากนี้การกำหนดให้สามารถต่ออายุใบอนุญาตได้ในกรณีที่ต่ออายุไม่ทันกำหนดเวลาที่ใบอนุญาตสิ้นอายุได้นั้น รวมทั้งการกำหนดให้สามารถใช้ทำเลที่ตั้งเดิมมาขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหม่กรณีที่ขาดต่ออายุใบอนุญาตด้วย จะเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมคงอยู่ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วไม่สมควรกำหนดอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงตัดหลักการนี้ออก ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.1.8 การขยายโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เดิมกำหนดให้สำหรับโรงงานที่มีเครื่องจักรเดิมไม่เกิน 100 แรงม้า และเกิน 100 แรงม้า สำหรับกรณีเกิน 100 แรงม้านั้น กำหนดให้มีการเพิ่มเครื่องจักรตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไปถือว่าเป็นเข้าข่ายขยายโรงงาน กรณีนี้จึงทำให้การเพิ่มเติมเครื่องจักรของโรงงานขนาดใหญ่ที่เป็นเครื่องจักรที่มีใช้เครื่องจักรในกระบวนการผลิตหลักแต่เป็นเครื่องจักรที่เป็นการสนับสนุนการผลิตจะต้องมาดำเนินการตามกฎหมายอยู่ตลอดเวลาทำให้เกิดความไม่สะดวก จึงสมควรที่การกำหนดวิธีการคำนวณแรงม้าในการขยายโรงงานใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสะดวกรวดเร็วไม่เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการเกินความจำเป็น นอกจากนี้ การประกอบกิจการโรงงานบางครั้งต้องการให้เกิดความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับ

ขบวนการผลิตเดิมและพื้นที่ที่ตั้งโรงงานตามสภาพความจริง การกำหนดให้มีการขยายโรงงานในที่ดินแปลงใหม่ที่ติดกับที่ดินที่ได้รับอนุญาตไว้เดิมหรือที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ขยายไว้เดิมและการกำหนดให้สามารถเพิ่มประเภทการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดิมจึงเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้การขยายโรงงานที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการขยายกำลังการผลิตก็ไม่สมควรที่จะต้องมาขออนุญาตขยายโรงงานแต่อย่างใด เพียงแต่ให้แจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบก็เพียงพอแล้ว ซึ่งกรณีนี้รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องจักรที่ไม่เข้าข่ายขยายโรงงานด้วย

1.1.9 การปรับปรุงระยะเวลาการรับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอันเนื่องมาจากการโอนการประกอบกิจการโรงงาน การซื้อขยายโรงงาน การเช่าโรงงาน หรือการเช่าซื้อโรงงานให้ยาวขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 7 วัน นั้น ถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการโรงงานให้มากขึ้น เนื่องจากการรับโอนใบอนุญาตฯ ไม่ทันเวลาจะทำให้ต้องขอรับใบอนุญาตฯ ใหม่ทั้งหมด ซึ่งทำให้การประกอบกิจการโรงงานเกิดอุปสรรคไม่เกิดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ไม่อาจตั้งโรงงานได้ หรือตั้งโรงงานแล้วแต่ไม่อาจเริ่มประกอบกิจการโรงงานได้ ซึ่งกรณีนี้เดิมกฎหมายกำหนดในทำนองที่ไม่อาจรับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ จึงทำให้ไม่มีการลงทุนใดๆ เกิดขึ้นจากการที่ได้รับใบอนุญาตนั้น ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีการโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ใช้กับผู้รับโอนทุกทอดด้วย

1.1.10 การเลิกประกอบกิจการโรงงานแม้เป็นสิทธิที่กระทำได้ของผู้ประกอบกิจการโรงงานก็ตาม แต่การเลิกประกอบกิจการของโรงงานบางประเภทอาจก่อให้เกิดปัญหาภายหลังและยากที่จะมีผู้รับผิดชอบแก้ไขฟื้นฟู กรณีนี้จึงควรที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่เลิกประกอบกิจการโรงงานจะต้องบำบัดฟื้นฟูพื้นที่ที่ตั้งโรงงานดังกล่าวให้เรียบร้อย โดยหากไม่มีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าดำเนินการแทนโดยให้ผู้เลิกประกอบกิจการโรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้

1.1.11 เมื่อมีการแก้ไขมาตรา 15 โดยกำหนดให้การต่ออายุใบอนุญาตไม่ต้องมีการตรวจโรงงาน กรณีนี้จึงไม่มีการสั่งการแก้ไขอันเนื่องมาจากการตรวจสอบในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตอีกต่อไป เมื่อมาตรา 33 วรรคสามบัญญัติให้นำมาตรา 15 วรรคสองมาใช้ กรณีดังกล่าวจึงต้องแก้ไขมาตรา 33 วรรคสาม โดยนำข้อความเดิมตามมาตรา 15 วรรคสอง มาปรับปรุงและบัญญัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับหลักการต่ออายุใบอนุญาตไม่ต้องมีการตรวจโรงงาน เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วไม่สมควรกำหนดอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงตัดหลักการนี้ออก และปรับแก้ไขข้อความให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.1.12 อัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเสียใหม่เพื่อให้รัฐมีรายได้ที่เหมาะสมกับ

ภารกิจในการควบคุมกำกับดูแลโรงงาน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วให้ปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมลงครึ่งหนึ่ง”

และเพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในประเด็นต่อไปนี้²⁹

“1.4.1 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศกำหนดให้โรงงานของหน่วยงานของรัฐหรือโรงงานบางประเภทได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ (เพิ่มมาตรา 4/1)

1.4.2 แก้ไขบทนิยามคำว่า “โรงงาน” และ “ตั้งโรงงาน” และเพิ่มบทนิยามคำว่า “ผู้ตรวจสอบเอกชน” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5) กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นควรปรับถ้อยคำ “ผู้ตรวจสอบเอกชน” ใหม่ และเพิ่มเติมคำนิยามคำว่า “ขึ้นทะเบียน” ด้วย

1.4.3 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ลดค่าธรรมเนียม และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงประเภท ชนิด หรือขนาดของโรงงานได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6)

1.4.4 แก้ไขผู้มีอำนาจรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่และข้อเท็จจริงในปัจจุบัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 (2))

1.4.5 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบเอกชน โดยกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเอกชนต้องได้รับใบอนุญาต และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตและการสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งเพิ่มหน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบกิจการโรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 และเพิ่มมาตรา 9/1 มาตรา 9/2 มาตรา 9/3 มาตรา 9/4 มาตรา 9/5 และมาตรา 9/6)

1.4.6 ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น (ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16) กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นด้วย

1.4.7 แก้ไขขนาดของโรงงานที่ยังคงถือว่าเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัตินี้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17)

²⁹ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ข้อ 1.4

1.4.8 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายโรงงาน และกำหนดให้การขยายโรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ บางประการได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18 และเพิ่มมาตรา 18/1)

1.4.9 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวน เปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต และเครื่องจักรอื่นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19)

1.4.10 กำหนดให้การเพิ่มประเภทหรือชนิดของการประกอบกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานเดิมสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนการดำเนินการ (เพิ่มมาตรา 19/1)

1.4.11 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 และมาตรา 22 วรรคหนึ่ง)

1.4.12 แก้ไขระยะเวลาในการแจ้งเลิกประกอบกิจการโรงงาน และกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงโรงงานให้อยู่ในสภาพปลอดภัยก่อนการเลิกประกอบกิจการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 28/1)

1.4.13 ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการหยุดดำเนินงาน และการประกอบกิจการภายหลังจากที่มีการหยุดดำเนินงานให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 33)

1.4.14 แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 47 มาตรา 51 และมาตรา 57 และเพิ่มมาตรา 47/1 และมาตรา 47/2)

1.4.15 ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ

1.4.16 อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาและตัดหลักการเกี่ยวกับการกำหนดให้โรงงานมีการจัดทำประกันภัย หลักประกันและกองทุน แต่กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นควรให้คงไว้เฉพาะเรื่องประกันภัยเท่านั้น”

ภายใต้ความเป็นมา ข้อเท็จจริงและข้อเสนอทางกฎหมายดังกล่าว จึงได้มีการนำเสนอหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดจากกฎหมายดังมีรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัด ๆ ไป ดังนี้

3.3.3.2 การวิเคราะห์ทางเลือก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ใน หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ข้อ 1.3 ซึ่งเป็นการตั้งคำถามว่า “การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไร แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร” และใน Checklist ดังกล่าว ระบุสั้น ๆ ว่า “ไม่มีทางเลือกอื่น”

หากพิจารณาจากแนวทางการวิเคราะห์ทางเลือกที่มีการสรุปในหัวข้อ 5.1 จะพบว่า การทำ RIA ที่ดีควรมีการระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการดำเนินการกับปัญหาและข้อติดขัดที่กล่าวไปในหัวข้อความเป็นมา ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 5.2.1.2 แล้วว่า การที่ไม่มีการแก้ไขหรือเสนอมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ใหม่เลยนอกเหนือจากการใช้กลไกทางกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่เดิมก็ถือเป็นทางเลือกด้วยเช่นกัน

จริงอยู่ที่ว่าหากพิจารณาจากสภาพปัญหาและการแก้ไขข้อติดขัดที่ได้นำเสนอไปแล้วในหัวข้อก่อนจะพบว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ไขข้อติดขัดที่มีอยู่ตามกฎหมาย (เดิม) ซึ่งมีลักษณะเป็นการลดภาระและข้อปฏิบัติทางกฎหมายที่มีความเข้มงวด (deregulation) ซึ่งนอกเหนือจากทางเลือกดังกล่าวแล้ว ยังมีทางเลือกที่จะดำเนินการทางกฎหมายทางเลือกอื่นและควรมีการนำเสนอด้วย เป็นต้นว่า ทางเลือกอาจรวมไปถึงการตรากฎหมายฉบับใหม่ “เพื่อยกเลิกระบบการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน” และให้การควบคุมการประกอบกิจการอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัยและความปลอดภัย รวมทั้งกฎหมายด้านการสาธารณสุขดังเช่นในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เป็นต้น หรือแม้กระทั่งยกเลิกระบบความควบคุมสั่งการโดยรัฐ (command-and-control regulation) แล้วให้กลุ่มโรงงานควบคุมกันเอง (self-regulation) เป็นต้น ซึ่งหนทางเหล่านี้อาจมีข้อดีข้อเสียที่มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติม แต่การนำเสนอให้เห็นทางเลือกทางกฎหมายหลายทางแล้วชี้ให้เห็นว่าทางเลือกโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการ deregulation ในกฎหมายโรงงานย่อมจะช่วยเพิ่มน้ำหนักให้กับร่างกฎหมายมากกว่าที่จะนำเสนอแต่เพียงว่าไม่มีทางเลือกอื่น โดยตัวอย่างการวิเคราะห์ทางเลือกทางกฎหมายทางเลือกต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบอาจวิเคราะห์แบบ MCA ที่ปรากฏในตารางนำเสนอด้านล่างนี้³⁰

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 แก้ไขข้อบกพร่องตามร่างฯ	ทางเลือกที่ 3 ยกเลิกระบบควบคุมใน พ.ร.บ.โรงงานฯ
การลดภาระให้ ผู้ประกอบการ	0	++	+++

³⁰ เกณฑ์และข้อพิจารณา รวมทั้งการประเมินค่าการนำเสนอการวิเคราะห์ในตารางนี้เป็นเพียงข้อมูลสมมติประกอบการทำความเข้าใจแนวทางการวิเคราะห์ทางเลือกเท่านั้น

ผลลัพธ์อันพึงประสงค์	ทางเลือกที่ 1 ไม่ทำอะไรเลย	ทางเลือกที่ 2 แก้ไขข้อบกพร่องตามร่างฯ	ทางเลือกที่ 3 ยกเลิกระบบควบคุมใน พ.ร.บ. โรงงานฯ
ภารกิจของรัฐในการควบคุมโรงงาน	0	++	++
หลักประกันการป้องกันมิให้เกิดมลพิษจากการประกอบกิจการ	0	- (มีโรงงานที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดมากขึ้น)	-- (ยังไม่มีความแน่นอนว่าการใช้กฎหมายอื่นควบคุมโรงงานจะเหมาะสมเพียงพอหรือไม่)
ความไว้วางใจของประชาชนจากการประกอบกิจการโรงงาน	0	-	-- (ยังไม่มีความแน่นอนว่าการใช้กฎหมายอื่นควบคุมโรงงานจะสร้างความเชื่อมั่นได้หรือไม่)
ผลรวม	0	++	+

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพของทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีแบบ MCA

จากการเปรียบเทียบทางเลือกข้างต้นจะเห็นว่าทางเลือกที่ปรากฏในร่างกฎหมายน่าจะเกิดประโยชน์มากกว่าการไม่เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายและการยกเลิกการควบคุมโดยกฎหมายโรงงาน

3.3.3.3 การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ตามแบบแนบท้าย ส่วนที่ 1 RIA Handbook)

ในส่วนรายละเอียดที่เกี่ยวกับการนำเสนอและวิเคราะห์ผลกระทบจากการเลือกเสนอร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งปรากฏในหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) หากนำรายละเอียดการวิเคราะห์ผลกระทบในเอกสารฉบับนี้มาพิจารณาตามแบบแนบท้ายส่วนที่ 1 ของ RIA Handbook อาจปรากฏข้อมูลการวิเคราะห์ดังสรุปในตารางต่อไปนี้

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
6. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	
6.1 กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร หรือให้การรับรองที่เป็นเอกชนจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และต้องมีการต่ออายุ หรืออาจถูกพักใช้หรือเพิกถอนการอนุญาตได้ และอาจถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วย หากกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ การเพิ่มประเภทหรือชนิดของการประกอบกิจการโรงงานเดิม ต้องได้รับความเห็นชอบก่อน เนื่องจากการเพิ่มประเภทอาจมีการเพิ่มเติมเครื่องจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การเลิกประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งล่วงหน้าก่อน และหากเลิกประกอบกิจการโรงงานแล้ว แต่สถานที่ประกอบกิจการโรงงานยังอาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ยังคงให้ผู้แจ้งเลิกยังคงมีสถานะผู้ประกอบการ

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
	กิจการโรงงาน เพื่อดำเนินการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ให้แก้ไขปรับปรุงโรงงานที่เลิกกิจการได้
6.2 มีมาตรการป้องกัน แก่ไข คุ่มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ ได้รับผลกระทบตาม 6.1 อย่างไร	ไม่ได้ระบุ
6.3 กฎหมายนี้จะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร	<ul style="list-style-type: none"> ● มีกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลโรงงานที่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ● การปรับปรุงกฎหมายจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการโรงงานให้ เป็นไปอย่างไม่มีอุปสรรค จึงเป็นปัจจัยในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศได้อีกทางหนึ่ง ● ในส่วนของประชาชนทั่วไปนั้น ยังได้รับการคุ้มครองความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันอยู่ เช่นเดิม เนื่องจากแม้จะได้มีการปรับปรุงภารกิจให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ยังคง หลักการการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ตรวจสอบเอกชนรวมทั้งเพิ่ม หลักการรับรองตนเองของผู้ประกอบกิจการโรงงานว่าตนเองได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว โดยมีผู้รับรองอื่นอีกชั้นหนึ่ง คือ ผู้ตรวจสอบและรับรองเอกชน
7. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	
7.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ	กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม
7.2 มีแนวทางและระยะเวลา เตรียมการในการปฏิบัติตาม หรือบังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมายอย่างไร และมีการ นำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อ อำนวยความสะดวกหรือลด ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการหรือไม่	<p>ในการวิเคราะห์หัวข้อ 6 ระบุว่า</p> <p>“6.1 ความพร้อมของรัฐ</p> <p>(ก) กำลังคนที่คาดว่าจะต้องใช้</p> <p>ไม่มี</p> <p>(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี</p> <p>ไม่จำเป็นต้องมี ใช้คุณวุฒิและประสบการณ์เดิมได้</p> <p>(ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมายโดยะเป็นงบ</p> <p>ดำเนินงานจำนวน</p> <p>มีงบประมาณปกติ</p> <p>และงบลงทุนจำนวน</p> <p>ไม่มี”</p>
7.3 มีแนวทางและระยะเวลา ในการสร้างความเข้าใจให้แก่ ประชาชนและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตาม	ในหัวข้อ 6.3 ของ Checklist ระบุว่า วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความ เข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายมีทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขณะยกร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมาย รวมทั้ง มีการสัมมนาให้ความรู้เมื่อกฎหมายใช้ บังคับแล้ว และการเผยแพร่ร่างกฎหมายในเว็บไซต์ของหน่วยงานในการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน และการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร	
7.4 ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการตามกฎหมายในระยะ 3 ปีแรก	ไม่ได้ระบุโดยตรง แต่ในข้อพิจารณาเรื่องความสามารถในการลดงบประมาณแผ่นดิน การวิเคราะห์ระบุว่าการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น กรณีนี้จึงสามารถลดภาระงบประมาณของรัฐได้ทางหนึ่ง
8. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	
8.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ	<p>เชิงบวก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● โรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางจะไม่มีอุปสรรคในการตั้งโรงงาน โรงงานขนาดใหญ่ได้รับการอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นจึงส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ● ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางขับเคลื่อนไปได้อย่างยั่งยืนและเป็นฐานการผลิต สำหรับภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะได้รับความสะดวกในการประกอบกิจการโรงงานมากขึ้น ● การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งนี้โดยภาพรวมทำให้เกิดความสะดวกในการประกอบกิจการโรงงานเพิ่มขึ้น จึงทำให้สามารถวางแผนการประกอบกิจการได้อย่างเหมาะสมกับต้นทุนเป็นปัจจัยในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ <p>เชิงลบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมใหม่มีเพดานสูงขึ้นไม่มาก รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมในการอนุญาตหรือดำเนินการอื่นเพิ่มขึ้นจากเดิมนั้น แม้จะมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของผู้ประกอบการโรงงานบ้าง แต่ไม่มากเกินไปกว่าที่หน่วยงานของรัฐควรจะได้รับจากการให้บริการแก่ผู้ประกอบการ ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมเดิมใช้บังคับมาเป็นเวลานานถึง 25 ปีแล้วยังไม่เคยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย ค่าธรรมเนียมเดิมจึงไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปมาก ● การกำหนดให้ต้องมีการรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของผู้ประกอบการโรงงานบ้าง แต่กรณีดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้เพื่อการแก้ไขปัญหาส่วนรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งอาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้ประกอบการโรงงานอาจจะได้รับผลกระทบเชิงลบทางด้านเศรษฐกิจบ้าง แต่ก็เป็นไปเพื่อประกันมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะทำให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบกิจการโรงงานควบคู่กับการดำรงชีพของประชาชน อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดหลักเกณฑ์การประกันภัยของโรงงานออกจากร่างกฎหมายนี้ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมไม่เห็นพ้องด้วย จึงเห็นควรกำหนดให้มีการประกันภัยลงในร่างกฎหมายนี้ด้วย

หัวข้อผลกระทบ	ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
<p>8.2 ผลกระทบต่อสังคม</p>	<p>เชิงบวก</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องมีการรับรองตนเองเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการรับรองดังกล่าวจะมีบุคคลอื่นรับรองอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความแน่ใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องแล้วเช่นเดียวกับการตรวจสอบโรงงาน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีนี้จึงทำให้บุคคลโดยรอบโรงงานจะได้รับการคุ้มครองและเกิดความแน่ใจว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว ทำให้ไม่เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ● อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดหลักเกณฑ์การประกันภัยของโรงงานออกจากร่างกฎหมายนี้ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมไม่เห็นพ้องด้วยจึงเห็นควรกำหนดให้มีการประกันภัยลงในร่างกฎหมายนี้ด้วย เนื่องจากการกำหนดให้มีการประกันการประกอบกิจการโรงงานจะทำให้การแก้ไขเยียวยาผลอันเนื่องมาจากโรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เป็นไปโดยรวดเร็วและไม่ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง กรณีนี้ย่อมเป็นผลดีกับบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่โดยรอบโรงงาน <p>เชิงลบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดให้ความเป็นโรงงานตามกฎหมายให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้โรงงานขนาดเล็กไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งโรงงานเหล่านี้จะไม่ถูกควบคุมกำกับดูแลภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามโรงงานดังกล่าวนี้อาจถูกควบคุมจากกฎหมายอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้ แม้จะเกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินก็เป็นผลกระทบที่อยู่ในระดับที่ควบคุมได้
<p>8.3 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● โรงงานมีความรับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยรวมทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญมากขึ้น ● ยังคงหลักการการคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเช่นเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากการรับรองของผู้ประกอบกิจการโรงงานในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้นำมาซึ่งความยั่งยืน
<p>8.4 ผลกระทบอื่นที่สำคัญ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● จะทำให้เกิดความชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้ประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากการเป็นกรแก้ไขข้อบกพร่องหรือปัญหาที่มีอยู่ตามกฎหมายฉบับเดิม ● มีการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการขยายโรงงานและการอื่น ๆ ทำให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส ส่งเสริมให้เกิดการประกอบอุตสาหกรรมมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความต่อเนื่องของอุตสาหกรรมเดิม

จากเนื้อหาที่ปรากฏในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการที่หน่วยงานได้ใช้ และที่ควรจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยแบ่งข้อพิจารณาเป็นสองส่วนประกอบด้วยความครบถ้วนของมิติของผลกระทบที่ต้องทำการประเมิน และความน่าเชื่อถือของผลกระทบที่มีการวิเคราะห์

ในส่วนของความครบถ้วนของมิติผลกระทบที่ทำการประเมินนั้น แม้ว่าการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างจะไม่ได้ทำตามแบบแนบท้ายที่ 1 ของ RIA Handbook แต่จากการจัดวางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบใน Checklist ลงในแบบแนบท้ายที่ 1 ที่ปรากฏในตารางสรุปข้างต้นแล้วจะพบว่าการวิเคราะห์ค่อนข้างจะครอบคลุมเงื่อนไขที่จะต้องวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 6-8 ของแบบแนบท้าย โดยขาดเพียงรายละเอียดเพียงในส่วนของการนำเสนอมาตรการป้องกัน แก้อั้ว คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบซึ่งควรมีการอธิบายในหัวข้อย่อยที่ 6.2 เท่านั้นที่ยังขาดอยู่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่อาจทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมให้มากกว่านี้ได้อาจได้แก่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากประชาชนที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการโรงงานโดยเฉพาะด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้นยังขาดรายละเอียดที่ควรวิเคราะห์ให้มากกว่านี้ เช่น ในข้อมูลการวิเคราะห์ที่ปรากฏในหัวข้อย่อย 8.3 นั้นระบุว่า การแก้ไขกฎหมาย “ยังคงหลักการการคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่นเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากการรับรองของผู้ประกอบการโรงงานในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้นำมาซึ่งความยั่งยืน” ซึ่งเป็นการนำเสนอผลดีด้านสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดจากการรับรองตนเองของผู้รับใบอนุญาตแต่ยังคงขาดการวิเคราะห์ว่าการที่กฎหมายแก้ไขขนาดของการประกอบกิจการที่เข้าลักษณะเป็น “โรงงาน” ให้มีขนาดของเครื่องจักรและคนงานมากขึ้นย่อมทำให้มีสถานประกอบการที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายโรงงานมากขึ้น โดยไปอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทน เช่นนี้ ยังไม่มีการวิเคราะห์ว่าสถานประกอบการที่หลุดออกจากการควบคุมของระบบกฎหมายโรงงานจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพราะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดมากนักเพียงใด

ส่วนที่สองซึ่งเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของของผลกระทบที่มีการวิเคราะห์นั้น โดยหลักการแล้ว การวิเคราะห์ผลกระทบควรจะต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีการตีความสนับสนุน แต่หากพิจารณาผลกระทบทั้งหมดที่นำเสนอกลับไม่มีการนำเสนอข้อมูลเชิงตัวเลขเลยทั้งที่สามารถทำได้ เช่น การนำเสนอว่าจะมีโรงงานที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายโรงงานเพราะมีกำลังเครื่องจักรและแรงงานไม่ถึงตามที่กำหนดก็หน่วยงาน มีสถานประกอบการที่ได้รับผลดีจากการไม่ต้องยื่นขอต่อใบอนุญาตก็โรงงานและในจำนวนนี้สามารถลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการต่อใบอนุญาตในช่วง 10 ปีข้างหน้าเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาสนับสนุนผลดีจากการอำนวยความสะดวกให้กับสถานประกอบการ ในขณะเดียวกันการนำเสนอเชิงบรรยาย

หลายส่วนก็อาจสร้างความเคลือบแคลงว่าผลกระทบจะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ เช่น ในส่วนของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มีการระบุว่า การแก้ไขกฎหมายจะทำให้ “โรงงานมีความรับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยรวมทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญมากขึ้น” จากระบบการรับรองตนเอง ซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะยืนยันหรือพิสูจน์ได้ว่าข้อสรุปดังกล่าวจะเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ดังนั้น การขาดการวิเคราะห์เชิงตัวเลขและการสนับสนุนด้วยเหตุผลเชิงประจักษ์จึงทำให้ความน่าเชื่อถือในการวิเคราะห์ผลกระทบลดลงตามไปด้วย

3.3.3.4 ข้อสังเกตส่งท้าย

จากการนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่ได้กล่าวไปแล้วจะเห็นว่ามีการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายได้ค่อนข้างครบถ้วนในระดับหนึ่ง แต่ส่วนที่ควรมีการดำเนินการให้ละเอียดมากขึ้นได้แก่การวิเคราะห์ทางเลือกในตอนต้นก่อนที่จะนำเสนอผลกระทบจากทางเลือกจากมาตรการทางกฎหมายที่มีการเลือกใช้ นอกจากนี้ในส่วนของ การวิเคราะห์ผลกระทบนั้น ยังคงขาดการนำเสนอผลการวิเคราะห์ในเชิงตัวเลขเพื่อนำมาสนับสนุนข้อมูลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่มีการนำเสนอ เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ของไทยควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์และนำเสนอทางเลือกและผลกระทบทางเลือกให้มากกว่านี้รวมทั้งควรจัดทำแนวทางและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณให้ชัดเจน เพราะไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคม เศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อมก็ล้วนแล้วแต่ต้องตั้งฐานการวิเคราะห์จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณเป็นอันดับแรกดังที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ

บรรณานุกรม

การวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายไทย (บทที่ 2)

คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล, “การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย” (2561) 11(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99

คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล, *โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (รายงานวิจัย)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2559)

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2563 เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “โครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)” รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2557)

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง องค์ความรู้และเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Building Knowledge and Tools for Regulatory Impact Analysis)” รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า” (2563)

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมาย” เอกสารวิชาการ (Academic Focus) กรกฎาคม 2559

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562)

การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมายในระดับสากล (บทที่ 3)

Andrea Renda, “Using Regulatory Impact Analysis to Improve Decision Making in the ICT Sector” (Centre for European Policy Studies 2014)

Claire A Dunlop (ed), *Handbook of Regulatory Impact Assessment* (Edward Elgar 2016)

Commission of the European Communities, 'Communication from the Commission on Impact Assessment' (Commission of the European Communities, COM (2002) 276 final, 2002)

Duncan Russel and Andrew Jordan, 'Gearing-up governance for sustainable development: Patterns of policy appraisal in UK central government' (2007) 50:1 *Journal of Environmental Planning and Management* 1

Duncan Russel and John Turnpenny 'The Politics of Sustainable Development in UK Government: What Role for Integrated Policy Appraisal?' (2009) 27 *Environment and Planning C: Politics and Space* 340

European Commission, *A Guide to Gender Impact Assessment* (European Communities 1998)

European Commission, 'Better Regulation Guidelines' Brussels, (Commission Staff Working Document, SWD (2017) 350)

European Commission, 'Better Regulation Toolbox' <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564.

European Commission, 'Impact Assessment Guidelines' (SEC (2009) 92)

European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC), 'Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects' (Statement of the EEAC Working Group on Governance 2006)

European Institute for Gender Equality, *Gender Impact Assessment: Gender Mainstreaming Toolkit* (European Institute for Gender Equality 2016)

Frank Vanclay, 'International Principles for Social Impact Assessment' (2003) 21 (1) *Impact Assessment and Project Appraisal* 5

Frank Vanclay and others, 'Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects' (International Association for Impact Assessment 2015)

Jan Maar ten de Vet and others, *Review of Methodologies Applied for the Assessment of Employment and Social Impacts* (IZA Research Report No 28, 2009)

John Kemm, *Health Impact Assessment: Past Achievement, Current Understanding, and Future Progress* (Oxford University Press 2012)

Jorge E Viñuales (ed), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Cambridge University Press 2015)

Julia Hertin and others, 'Rationalising the Policy Mess? Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process' (2009) 41: 5 *Environment and Planning A* 1185

Klaus Jacob and others, "Improving the Practice of Impact Assessment" (E VIA Policy Paper 2008)

Klaus Jacob and others, 'Integrating the Environment in Regulatory Impact Assessments' (OECD GOV/RPC (2011)8/FINAL 2011)

Michael R. Thomsen, 'Partial vs. General Equilibrium Models'

<[https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Economics/Book%3A_An_Interactive_Text_for_Food_and_Agricultural_Marketing_\(Thomsen\)/04%3A_Market_Equilibrium_and_Equilibrium_Modeling/4.04%3A_Section_4-](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Economics/Book%3A_An_Interactive_Text_for_Food_and_Agricultural_Marketing_(Thomsen)/04%3A_Market_Equilibrium_and_Equilibrium_Modeling/4.04%3A_Section_4-) > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Monica O'Mullane, 'The Conceptual Roots' in Monica O'Mullane (ed), *Integrating Health Impact Assessment with the Policy Process: Lessons and experiences from around the world* (Oxford University Press 2014)

OECD, *Better Regulation Practices across the European Union* (OECD Publishing 2019)

OECD, *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use* (OECD Publishing 2018)

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* (OECD 2009)

OECD, “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance” (OECD 2012)

OECD, *Regulatory Impact Analysis : A Tool for Policy Coherence* (OECD Publishing 2009)

OECD, *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (OECD Publishing 2020)

OECD, *Regulatory Management and Oversight Reforms in Thailand: A Diagnostic Scan* (OECD 2020)

OECD, *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015* (OECD Publishing 2015)

Rabel Burdge and Frank Vanclay, ‘Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series’ (1996) 14 (1) *Impact Assessment* 59

Rainer Fehr and others, *Health in Impact Assessments: Opportunities Not to be Missed* (WHO Regional Office for Europe 2014)

The Evaluation Partnership (TEP) and Centre for European Policy Studies (CEPS), ‘Study on Social Impact Assessment as a Tool for Mainstreaming Social Inclusion and Social Protection Concerns in Public Policy in EU Member States– Final Report’ (June 2010)

WHO European Centre for Health Policy, *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach* (WHO Regional Office for Europe 1999) 4; Raymond Quigley and others, *HIA International Best Practice Principles. Fargo: International Association for Impact Assessment* (Special Publication Series No. 5 2006)

United Nations, ‘Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future’ Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment

แนวทาง วิธีการและตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ (บทที่ 4)

นิวซีแลนด์

Cabinet Office, 'CO (20) 2: Impact Analysis Requirements'

<<https://dpmc.govt.nz/publications/co-20-2-impact-analysis-requirements> > เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Treasury of New Zealand, 'Full Impact Statement Template'

<www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-12/full-impact-statement-template-dec2019.docx> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Treasury of New Zealand, *Guidance Note: Best Practice Impact Analysis* (New Zealand Government 2017)

Treasury of New Zealand, 'Guide to Cabinet's Impact Analysis Requirements' (New Zealand Government 2020)

Treasury of New Zealand, 'Impact Analysis Requirements for Regulatory Proposals'

<<https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/impact-analysis-requirements-regulatory-proposals>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Treasury of New Zealand, 'Regulatory stewardship' <www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/regulatory-stewardship> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

เนเธอร์แลนด์

Advisory Board on Regulatory Burden (ATR), 'Report in response to the ATR study regarding the use of the IAK and the IAK document for proposed laws and regulations' (ATR 2020)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Gerbert Romijn and Gusta Renes, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse* (CPB/PBL 2013). (คู่มือภาษาดัตช์ จำนวน 192 หน้า)

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7 What are the consequences?'

<www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.1 Consequences for citizens'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/71-gevolgen-voor>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.2 Consequences for companies'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/72-gevolgen-voor>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.3 Consequences for the government'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/73-gevolgen-voor-de>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.4 Implications for ICT'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-gevolgen-voor-de-ict>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.5 Consequences for the environment'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/74-wat-zijn-de>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, '7.6 Border Effects'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, 'Effects on developing countries'

<<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-ontwikkelingslanden>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘Mandatory quality requirements’

<www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Knowledge Center Legislation and Legal Affairs, ‘Social cost and benefit analysis (SCBA)’

<www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-10> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

OECD, *Better Regulation in Europe: Netherlands* (OECD 2010)

OECD, “Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands” (OECD 2020)

Overheid.nl, ‘Energiewet’ <www.internetconsultatie.nl/energiewet> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Overheid.nl, ‘Wet kwaliteitsregistraties zorg’

<www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsregistratieszorg> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Overheid.nl, ‘Wet seksuele misdrijven’

<www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelseksuelemisdrijven> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

The Evaluation Partnership (TEP) and Centre for European Policy Studies (CEPS), ‘Study on Social Impact Assessment as a Tool for Mainstreaming Social Inclusion and Social Protection Concerns in Public Policy in EU Member States– Annex to the Final Report’ (June 2010)

สหราชอาณาจักร

Cabinet Office, ‘Guide to Making Legislation’ (2017)

<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Better Regulation Framework: Interim guidance* (Open Government Licence 2020)

Department for Business, Energy and Industrial Strategy, ‘Warm Home Discount Scheme 2021 to 2022: Consultation Outcome’ (WHD IA) <www.gov.uk/government/consultations/warm-home-discount-scheme-2021-to-2022> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

HM Treasury, ‘Consolidated budgeting guidance 2021 to 2022’
<www.gov.uk/government/publications/consolidated-budgeting-guidance-2021-to-2022>
เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

HM Treasury, *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*
(Open Government Licence 2020)

OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015* (OECD Publishing 2015)

OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (OECD Publishing 2018)

Office for Budget Responsibility, ‘Fiscal Sustainability Report – July 2020’
<<https://obr.uk/fsr/fiscal-sustainability-report-july-2020/>> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Regulatory Policy Committee, ‘RPC Case Histories – Primary Legislation IAs’ (2019)
<www.gov.uk/government/publications/rpc-case-histories-primary-legislation-ias-august-2019> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

UK Office for National Statistics, ‘Travel to work area analysis in Great Britain’ (2016)
<www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/traveltoworkareaanalysingreatbritain/2016> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

ไอร์แลนด์

Department of Health, ‘Children and Family Relationships Act 2015’ (2 March 2020)
<www.gov.ie/en/publication/e2bd0a-children-and-family-relationships-act-2015/> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Department of Justice, ‘The Regulatory Impact Analysis for the Children and Family Relationships Bill 2015’ <www.justice.ie/en/JELR/Pages/WP15000315> เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Department of Social Protection, ‘Social Inclusion Policy’ (20 September 2019)

www.gov.ie/en/collection/f96bb9-social-inclusion-policy/#key-policy-information

เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2564.

Department of the Taoiseach, “Revised RIA Guidelines: How to Conduct a Regulatory Impact Analysis” (Department of the Taoiseach 2009)

OECD, *Better Regulation in Europe: Ireland 2010* (OECD Publishing 2010)