

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่วนที่ ๑
ข้อมูลเบื้องต้น

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย นายกรัฐมนตรี
๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

- ☒ ครอบคลุมระยะเวลาที่กำหนด
☐ ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....
☐ ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการเสนอแนะให้ประเมิน).....
☐ อื่น ๆ คือ.....

๕. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

๖. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้

กฎกระทรวง

- กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. ๒๕๖๒
- กฎกระทรวงกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง พ.ศ. ๒๕๖๒
- กฎกระทรวงกำหนดร่างกฎที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕

ประกาศคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

- ประกาศคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การดำเนินการอื่นของระบบกลาง พ.ศ. ๒๕๖๕

แนวทาง

- แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
- แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๕
- แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

- คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย
- คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย
- คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
- คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย

หลักเกณฑ์

- หลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย
- หลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓
- หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง
- หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓

๗. รายชื่อกฎหมายที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ) ไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎเป็นการเฉพาะ

ส่วนที่ ๒

การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

๘. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

(๑) ปัญหาที่มุ่งแก้ไข

โดยที่ผ่านมาระบบกฎหมายของประเทศไทยประสบปัญหาในเชิงโครงสร้าง มีการตรากฎหมายที่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ขาดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการที่หน่วยงานของรัฐมักดำเนินการตรากฎหมายโดยขาดการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยวิเคราะห์ความจำเป็นบนพื้นฐานของข้อมูลและพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) อย่างแท้จริง ขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย อีกทั้งบ่อยครั้งพบว่าการกำหนดเนื้อหาของร่างกฎหมายขาดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาเกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดสภาวะการมีกฎหมายมากเกินไปเกินความจำเป็นและล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อันนำไปสู่การสร้างภาระและอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนเกินสมควร นอกจากนี้ กฎหมายที่ตราขึ้นในลักษณะดังกล่าวยังมักไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงและขาดการยอมรับจากประชาชนผู้ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นอีกด้วย

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรณีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพบางประเภทที่อาจไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด หรือการกำหนดให้ต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่ซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน ซึ่งสร้างต้นทุนและภาระด้านเอกสารให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยโดยไม่จำเป็น ทั้งที่ในความเป็นจริงอาจสามารถใช้มาตรการอื่นในการกำกับดูแลแทนได้ เช่น การจดแจ้ง หรือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ

นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับที่ตราขึ้นมานานแล้วและยังคงบังคับใช้อยู่อาจมีบทบัญญัติที่ล้าสมัย ไม่ทันต่อเทคโนโลยีหรือรูปแบบการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนไป เช่น กฎหมายที่กำหนดให้

ต้องจัดเก็บเอกสารในรูปแบบกระดาษเท่านั้น ทั้งที่ปัจจุบันสามารถจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งสร้างภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและพื้นที่จัดเก็บโดยไม่จำเป็น

ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเน้นการใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ในการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่สร้างภาระเกินความจำเป็น

(๒) วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมและนำไปสู่การปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศอย่างแท้จริง พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานของรัฐ จากเดิมที่อาจมีการกำหนดนโยบายและตรากฎหมายโดยขาดการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ให้มุ่งไปสู่การทำงานบนพื้นฐานของข้อมูลและพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Policymaking) โดยมีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพและจำเป็นอย่างแท้จริง (Regulatory Necessity)

อนึ่ง ในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ แม้จะได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ซึ่งระบุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้ แต่ยังมีได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะที่เฉพาะเจาะจง วัดผลได้ บรรลุผลได้ สมเหตุสมผล และมีกรอบเวลาที่ชัดเจน (SMART Objectives)^๑ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ อีกทั้งยังมิได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับ

ดังนั้น ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนี้ จึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์และกำหนดเป้าหมายที่แท้จริงของกฎหมายให้มีความชัดเจนและสามารถวัดผลได้ (Measurable Outcomes) โดยมุ่งเน้นการวัดผลใน ๓ มิติหลัก ได้แก่

๑) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Test) : เพื่อประเมินว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนหรือไม่

^๑การกำหนด “เป้าหมายตามหลัก S.M.A.R.T.” (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound) ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) หมายถึง การตั้งวัตถุประสงค์ของการตรา ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นระบบ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ –

Specific: กำหนดเป้าหมายอย่างเฉพาะเจาะจง ระบุปัญหาหรือผลลัพธ์ที่ต้องการแก้ไขให้ชัด

Measurable: สามารถวัดผลหรือประเมินความก้าวหน้าได้ด้วยตัวชี้วัดเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ

Achievable: เป้าหมายต้องอยู่ในวิสัยที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้จริง ภายใต้ทรัพยากรที่มี

Relevant: ต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย และผลประโยชน์ของสังคม

Time-bound: กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการบรรลุผล เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ได้

เช่น ตรวจสอบว่าหน่วยงานได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) โดยกรอกข้อมูลครบถ้วนทุกหัวข้อตามแบบฟอร์มที่กำหนดหรือไม่

๒) การประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Test) : เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานตามกลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เช่น ตรวจสอบเนื้อหาในรายงาน RIA ว่ามีการวิเคราะห์เชิงลึก มีการใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) มาสนับสนุนข้อสรุปหรือไม่ หรือเป็นเพียงการเขียนข้อความกว้าง ๆ เพื่อให้ผ่านขั้นตอน (Tick-box exercise)

๓) การประเมินเชิงหน้าที่ (Functional Test) : เพื่อประเมินว่ากฎหมายนี้ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานและกระบวนการนิติบัญญัติของหน่วยงานของรัฐไปในทิศทางที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ เพียงใด โดยการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การลดภาระของประชาชนอันเกิดจากกฎหมายที่ไม่จำเป็น ลำสมัย หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพิ่มการเข้าถึงและความเข้าใจในกฎหมายของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและสะดวกยิ่งขึ้น

๙. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างกฎหมายที่ดีและลดภาระที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชน พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดมาตรการสำคัญไว้ ๖ ประการหลัก ดังนี้

(๑) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ และหมวด ๒ การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ)

ก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตรวจสอบว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาว่าสามารถใช้มาตรการอื่นนอกเหนือจากการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐจะมีกฎหมายเฉพาะเท่าที่จำเป็น (Regulatory Necessity) เท่านั้น

(๒) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (มาตรา ๕ วรรคสาม และหมวด ๒ การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึง ทั้งในขั้นตอนก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ระหว่างการจัดทำร่างกฎหมาย และก่อนการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้านและสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

(๓) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) (มาตรา ๕ วรรคสาม และหมวด ๒ การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ)

หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยต้องเปิดเผยผลการวิเคราะห์ให้ประชาชนทราบ ซึ่งการวิเคราะห์นี้ครอบคลุมถึงมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันมิให้กฎหมายสร้างภาระเกินความจำเป็น

(๔) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex-post Evaluation) (หมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์)

เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับระยะเวลาหนึ่งแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น เพื่อตรวจสอบว่าการบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ยังมีความจำเป็นต้องคงกฎหมายนั้นไว้หรือไม่ หรือมีอุปสรรคในการบังคับใช้ประการใด อันจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือล้าสมัย

(๕) การจัดให้มีระบบกลางทางกฎหมาย (มาตรา ๑๑)

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มี “ระบบกลางทางกฎหมาย” โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) จัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกลางขึ้น เพื่อให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop Service) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้เป็นช่องทางกลางในการรับฟังความคิดเห็น และเป็นแหล่งข้อมูลกฎหมายของประเทศ

(๖) การเร่งรัดการออกกฎล้าดรับรอง (มาตรา ๒๒ วรรคสอง)

เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้าอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการออกกฎล้าดรับรอง (กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ฯลฯ) ให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสม

๑๐. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างไร อย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีสถานะเป็น “กฎหมายว่าด้วยวิธีการทางกฎหมาย” (Instrumental Law) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำกับดูแลและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แก่ “หน่วยงานของรัฐ” เท่านั้น มิใช่กฎหมายสารบัญญัติที่มุ่งบังคับเอาแก่พฤติกรรมของประชาชนทั่วไป ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๕ และเนื้อหาโดยรวมที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้

ลักษณะของบทบัญญัติส่วนใหญ่ในพระราชบัญญัตินี้ เป็นการกำหนด “หน้าที่” ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ อาทิ การเปิดเผยข้อมูลผ่านระบบกลางทางกฎหมาย ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๓ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามมาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๑๘ และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๓ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีหมวดบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับประชาชนผู้ฝ่าฝืน มีเพียงกลไกในการตรวจสอบและเร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

โดยสรุป พระราชบัญญัตินี้มิได้สร้างภาระใด ๆ แก่ประชาชน ในทางกลับกัน พระราชบัญญัตินี้กลับเป็นกฎหมายที่ช่วย “สร้างสิทธิ” ให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในการตรากฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้เป็นภาระหรือถูกลิดรอนเกินความจำเป็น

๑๑. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

๑๑.๑ ความจำเป็นของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ *ยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง* ในระบบกฎหมายไทย เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติและการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ (Good Governance) การยกเลิกกฎหมายฉบับนี้จะส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานของรัฐที่ได้ร่วมการประเมินผลครั้งนี้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้สร้างมาตรฐานใหม่ให้แก่กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ โดยวางรากฐานสำคัญให้กระบวนการตรากฎหมายมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น และสร้างความตระหนักรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐถึงความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญและยังจำเป็นต้องคงไว้ต่อไป นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังมุ่งสู่เป้าหมายความสุขและชีวิตที่ดีของประชาชน อีกทั้งหลักการต่าง ๆ ยังสอดคล้องกับหลักการสากลซึ่งจะทำให้กฎหมายของไทยโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ

๑๑.๒ ความสอดคล้องกับสภาพการณ์

แม้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน แต่จากการประเมินผลสัมฤทธิ์พบประเด็นท้าทายในทางปฏิบัติบางประการ ดังนี้

ประการแรก ความไม่สมดุลของภาระงานกับขนาดของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) และประเมินผลสัมฤทธิ์ในลักษณะเดียวกันสำหรับกฎหมายทุกฉบับโดยมิได้แบ่งแยกขนาดของผลกระทบที่แตกต่างกัน ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระงานเอกสารจำนวนมากเกินความจำเป็นในบางงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกฎหมายที่มีผลกระทบน้อย แต่หน่วยงานยังคงต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องสูญเสียเวลาไปกับกระบวนการด้านเอกสารมากกว่าการใช้เวลาในการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงลึก

ประการที่สอง ระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) ยังมีข้อจำกัดด้านการใช้งาน กล่าวคือ ระบบยังไม่สามารถดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกับฐานข้อมูลอื่น ๆ ของภาครัฐ ทำให้การนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ประการที่สาม หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะนักกฎหมายและนักวิเคราะห์นโยบายที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำรายงาน RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐานสากล สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้รายงานที่จัดทำขึ้นในหลายกรณีมีลักษณะเป็นเพียงการดำเนินการตามรูปแบบพิธีกรรมเพื่อให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมาย มากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดอย่างแท้จริง

๑๑.๓ ความสอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยี

พระราชบัญญัตินี้เริ่มมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ผ่าน “ระบบกลางทางกฎหมาย” แต่ยังไม่เท่าทันต่อพัฒนาการของเทคโนโลยีในปัจจุบัน เช่น ยังไม่มีการนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) มาช่วยในการวิเคราะห์ความคิดเห็นจำนวนมาก หรือตรวจสอบคุณภาพเบื้องต้นของรายงาน RIA ซึ่งจะช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ได้มาก และยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลแบบอัตโนมัติ (Application Programming Interface : API) ระหว่างหน่วยงาน ทำให้ข้อมูลกระจุกกระจายและยากต่อการนำไปวิเคราะห์ในภาพรวม

โดยสรุป พระราชบัญญัตินี้ยังคงเป็นเครื่องมือที่จำเป็น แต่จำเป็นต้องได้รับการ “ปรับปรุงแก้ไข” เพื่อลดภาระงานที่ไม่จำเป็น เพิ่มประสิทธิภาพของระบบเทคโนโลยีและพัฒนาศักยภาพบุคลากร เพื่อให้สามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการสร้างกฎหมายที่ดีและลดภาระของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

๑๒. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ

๑๒.๑ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ตามหลักการของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ประชาชนพึงได้รับประโยชน์สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก ประชาชนจะได้รับการบรรเทาภาระจากกฎหมายที่ไม่จำเป็น ลำสมัยหรือสร้างภาระเกินสมควร โดยกฎหมายในลักษณะดังกล่าวควรได้รับการทบทวนเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันอย่างทันทั่วถึง

ประการที่สอง ประชาชนจะมีช่องทางที่สะดวกและสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายในการแสดงความคิดเห็น ทั้งต่อร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการจัดทำและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

ประการที่สาม กฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองอย่างรอบคอบโดยอาศัยข้อมูลและพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) เพื่อให้กฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดตามวัตถุประสงค์ และไม่สร้างผลกระทบเชิงลบหรือภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

๑๒.๒ หลักฐานเชิงประจักษ์ถึงประโยชน์ที่ได้รับจริง

จากการวิเคราะห์หลักฐานเชิงประจักษ์ พบว่าในทางปฏิบัติประชาชนได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ในระดับปานกลางถึงน้อย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ด้านการลดภาระกฎหมาย (ได้รับประโยชน์บ้าง แต่ยังไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย)

จากการพิจารณาข้อมูลจากตารางสรุปจำนวนกฎหมายที่ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ถึงสิ้นปี ๒๕๖๗ พบว่า แม้จะมีการทบทวนกฎหมายเป็นจำนวนมาก และมีข้อเสนอให้ “แก้ไขเพิ่มเติม” หรือ “ยกเลิก” กฎหมายหลายฉบับ แต่ในขณะเดียวกันก็มีกฎหมายถึงร้อยละ ๔๐ ที่ผลการประเมินเสนอให้ “คงไว้ตามเดิม” และที่สำคัญ ในจำนวนกฎหมายที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกนั้น กลับมีเพียงจำนวนน้อยมาก กล่าวคือ จำนวนน้อยกว่าสิบฉบับ ที่สามารถดำเนินการจนนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้สำเร็จจริง

นอกจากนี้ รายงานวิเคราะห์ Cost-Effectiveness ยังชี้ให้เห็นข้อจำกัดสำคัญว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การ “สะสมกฎหมายเก่า” (Backlog) ซึ่งอาจไม่ได้สร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจในวงกว้างเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนด้านเวลาและทรัพยากรที่รัฐต้องสูญเสียไปในการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ด้านการมีส่วนร่วม (ได้รับประโยชน์น้อย)

แม้จะได้มีการจัดตั้ง “ระบบกลางทางกฎหมาย” (www.law.go.th) ขึ้นเพื่อเป็นช่องทางให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop Service) ตามมาตรา ๑๑ แล้วก็ตาม แต่รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นฯ ระบุอย่างชัดเจนว่า “ข้อมูลที่ได้รับจากระบบกลางมีปริมาณน้อยมาก” อีกทั้งระบบดังกล่าวยังคงมีปัญหาด้านการใช้งาน ทำให้ไม่สามารถดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ โดยในการรับฟังความคิดเห็นประชาชนทั่วไป ผู้ตอบแบบสอบถามครึ่งหนึ่งให้ข้อมูลว่าไม่ทราบว่ามีช่องทางให้แสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้หน่วยงานรับไปพิจารณาได้

นอกจากนี้ สถิติของการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางยังแสดงให้เห็นว่ามีกฎหมายจำนวนมากที่มีประชาชนไปแสดงความคิดเห็นเพียงหลักหน่วยหรือไม่ได้มีประชาชนเข้าไปแสดงความคิดเห็นเลย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบกลางมีความบกพร่องในแง่การเข้าถึง (reach) ผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระบบกลางยังมีข้อบกพร่องในการเข้าถึง หากหน่วยงานของรัฐใดใช้ระบบกลางเป็นช่องทางหลักในการรับฟังความคิดเห็น การดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวก็จะเป็นไปในลักษณะพิธีกรรมเพื่อให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น

(๓) ด้านคุณภาพของกฎหมาย (ยังเป็นความท้าทาย)

แม้ในปัจจุบันจะมีการบังคับใช้กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ แต่รายงานสรุปการประเมินคุณภาพ RIA ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญว่า รายงาน RIA ส่วนใหญ่มักถูกจัดทำขึ้นเพื่อ “สร้างความชอบธรรม” ให้กับร่างกฎหมายที่ได้มีการตัดสินใจในเชิงนโยบายไปแล้ว มากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาทางเลือกที่ดีที่สุดอย่างแท้จริง สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้คุณภาพของกฎหมายใหม่ที่ตราขึ้นอาจยังไม่ได้ปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างที่คาดหวังไว้ในทันที

โดยสรุป ในปัจจุบันพระราชบัญญัตินี้ได้สร้าง “โครงสร้างพื้นฐาน” ที่สำคัญสำหรับการพัฒนากฎหมายที่ดี แต่ในแง่ “ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม” ต่อประชาชน ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังต้องการการปรับปรุงการบังคับใช้ให้เข้มข้นและจริงจังมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงภาระที่ลดลงได้อย่างแท้จริง

๑๓. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

๑๓.๑ ด้านการเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้เป็นอุปสรรคต่อประชาชน แต่ในทางกลับกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อ “ลดอุปสรรค” เนื่องจากเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะกับ “หน่วยงานของรัฐ” เท่านั้น โดยมิได้สร้างภาระ หน้าที่ หรือกำหนดให้ประชาชนต้องขออนุญาตใด ๆ เพิ่มเติม กฎหมายนี้ทำหน้าที่เสมือน “เครื่องมือกรอง” (Regulatory Filter) เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐตรากฎหมายใหม่ที่สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชน และยังเป็นกลไกสำคัญในการทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายเก่าที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการบังคับใช้มาเพียงระยะเวลาไม่นาน และเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในครั้งแรก ทำให้ข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ยังไม่แสดงให้เห็นชัดเจนว่ากฎหมายนี้สามารถลดอุปสรรคที่มีอยู่เดิมได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีข้อมูลบ่งชี้ว่ามีข้อเสนอให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายจำนวนหนึ่ง แต่ข้อมูลสถิติการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ ชี้ให้เห็นว่าในทางปฏิบัติมีข้อเสนอเพียงส่วนน้อยมากที่ถูกนำไปดำเนินการแก้ไขจริง (Implementation Gap) และประชาชนยังคงต้องเผชิญกับกฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน ในหลายภาคส่วน เช่น การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจบางประเภท สะท้อนให้เห็นว่าผลลัพธ์จากการประเมินยังมีได้ถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

๑๓.๒ ด้านการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีความสอดคล้องกับหลักสากลอย่างยิ่ง โดยถือเป็นการนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Regulatory Practice : GRP) ตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มาอนุวัติการให้เป็นกฎหมายภายในของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex-post Evaluation) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้ในการสร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลักฐานชัดเจนว่าตัวบทกฎหมายมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล แต่ในทางปฏิบัติยังต้องมีการพัฒนาต่อไป โดยมีหลักฐานจากรายงานสรุปการประเมินคุณภาพ RIA ซึ่งระบุว่าประเทศไทยได้นำกระบวนการ RIA มาใช้ตามมาตรฐาน OECD แล้ว แต่ยังคงมีข้อจำกัดสำคัญ กล่าวคือ รายงาน RIA ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการดำเนินการตามรูปแบบมากกว่าเนื้อหาสาระ โดยขาดการวิเคราะห์ทางเลือกและการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่แท้จริง ส่งผลให้ความสอดคล้องกับหลักสากลยังคงจำกัดอยู่ที่ระดับรูปแบบมากกว่าเนื้อหาสาระที่แท้จริง

๑๓.๓ ด้านผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คาดว่าจะส่งผลบวกในระยะยาวต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากกฎหมายนี้มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและความล้าสมัยของระบบกฎหมาย ซึ่งเป็นต้นทุนแฝง (Compliance Cost) ที่สำคัญสำหรับผู้ประกอบการ หากสามารถบังคับใช้กฎหมายนี้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ จะช่วยลดขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและสร้างระบบนิเวศทางกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจและการลงทุน ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศปรับตัวดีขึ้น

อนึ่ง ในปัจจุบันยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันผลกระทบโดยตรงต่ออันดับความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจจากองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ IMD หรือธนาคารโลก ที่ระบุความเชื่อมโยงโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ ผลกระทบในด้านนี้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการสะสมผลลัพธ์จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการดังกล่าวยังมีความล่าช้า จึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างชัดเจน

สรุปภาพรวมในปัจจุบัน พระราชบัญญัตินี้ประสบความสำเร็จในการวาง “รากฐานทางสถาบัน” (Institutional Foundation) สำหรับการพัฒนากฎหมายที่ดี แต่ยังคงขาด “ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติ” (Operational Achievement) ที่ประชาชนสามารถจับต้องได้ ซึ่งจำเป็นต้องเร่งรัดให้เกิดการนำผลการประเมินไปสู่การแก้ไขกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป

๑๔. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

๑๔.๑ สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษ (ไม่มี)

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีสถานะเป็น “กฎหมายว่าด้วยวิธีการทางกฎหมาย” (Instrumental Law) ที่กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติในการตรากฎหมาย ไม่ใช่กฎหมายอาญาที่กำหนดความผิดและโทษสำหรับประชาชนทั่วไป

ดังนั้น จึงไม่มีสถิติการดำเนินคดีอาญาหรือการลงโทษประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรง

๑๔.๒ สถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการ (เน้นมาตรการทางบริหาร)

แม้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะไม่มีบทลงโทษทางอาญาโดยตรง แต่ได้กำหนดกลไกการบังคับการผ่านมาตรการทางบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งรัดออกกฎลำดับรองตามมาตรา ๒๒

จากการตรวจสอบข้อมูลการหารื้อของหน่วยงานตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่ามีหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก อาทิ กรมการปกครอง กระทรวงกลาโหม และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้หารื้อต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง และผลของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวสร้างสภาพบังคับให้หน่วยงานต้องเร่งรัดปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม

๑๕. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

๑๕.๑ ปัญหาด้านการระงับและทรัพยากร (Resource Constraints)

จากการประเมินผลพบปัญหาด้านการระงับและทรัพยากรที่สำคัญ โดยผู้แทนจากหน่วยงานหลายแห่งได้สะท้อนความคิดเห็นผ่านเวทีรับฟังความคิดเห็นว่า การกำหนดให้ต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับในลักษณะเดียวกัน (One Size Fits All) โดยมีได้คำนึงถึงขนาดของผลกระทบที่แตกต่างกัน ได้สร้างภาระงานด้านเอกสารจำนวนมากมหาศาลให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีภาระงานประจำอยู่แล้ว ยกตัวอย่างเช่น

จากการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐ ได้ข้อมูลว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ต้องรับผิดชอบงานด้านการอนุญาตและบริการประชาชน ทำให้มีเวลาจำกัดในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีความละเอียดซับซ้อน นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งนักกฎหมายและนักวิเคราะห์นโยบายที่มีความรู้ความเข้าใจตามหลักวิชาการสากล ส่งผลให้ต้องพึ่งพาที่ปรึกษาภายนอก (Outsource) ซึ่งมีต้นทุนสูงและไม่ก่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ที่ยั่งยืนภายในหน่วยงาน

๑๕.๒ ปัญหาด้านคุณภาพและการนำไปใช้ (Quality and Implementation Gap)

ปัญหาด้านคุณภาพและการนำไปใช้จริงยังเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน พบข้อสังเกตว่ารายงาน RIA และรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์จำนวนมากถูกจัดทำขึ้นเพียงเพื่อให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด มากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์เชิงลึกเพื่อค้นหาทางเลือกที่ดีที่สุดอย่างแท้จริง โดยหลายรายงานขาดข้อมูลสนับสนุนที่น่าเชื่อถือ (Evidence-based) ยิ่งไปกว่านั้น แม้ผลการประเมินจะมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย แต่กลับพบว่าข้อเสนอส่วนใหญ่ยังมิได้ถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม (Implementation Gap) ดังจะเห็นได้จากผลการวิเคราะห์ Cost-Effectiveness ที่ชี้ว่ามีกฎหมายเพียงจำนวนน้อยมากที่ได้รับการแก้ไขหรือยกเลิกตามข้อเสนอในรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากความล่าช้าของกระบวนการนิติบัญญัติและการขาดแรงขับเคลื่อนเชิงนโยบายจากฝ่ายบริหาร

๑๕.๓ ปัญหาด้านระบบเทคโนโลยี (Technological Limitations)

ในส่วนของระบบเทคโนโลยี จากผลการสำรวจความคิดเห็นผู้ใช้งานระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) พบว่าระบบยังมีข้อจำกัดด้านการใช้งานที่ไม่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้ โดยผู้ใช้งานหลายรายระบุว่าระบบมีความซับซ้อน ค้นหาข้อมูลยาก และไม่ดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ระบบยังขาดระบบการทำงานที่สำคัญ อาทิ ระบบการแจ้งเตือนสถานะร่างกฎหมายที่ประชาชนติดตาม หรือการเชื่อมโยงข้อมูลอัตโนมัติระหว่างหน่วยงาน ซึ่งส่งผลให้ข้อมูลมีความกระจัดกระจายและไม่เป็นปัจจุบัน

๑๕.๔ ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture)

ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์กรถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนกฎหมาย โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงของบางหน่วยงาน พบว่ายังมีผู้บริหารบางส่วนที่ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย หรือมองว่าเป็นเพียงภาระงานส่วนเพิ่ม ทำให้ขาดการสนับสนุนทรัพยากรอย่างจริงจัง ประกอบกับเจ้าหน้าที่บางส่วนยังคงยึดติดกับรูปแบบการทำงานเดิมที่เน้นการใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแล (Command and Control) มากกว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นและการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการตัดสินใจทางนโยบาย (Evidence-based Policymaking) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรยังต้องใช้เวลาและความต่อเนื่องในการผลักดัน

ส่วนที่ ๓

การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

๑๖. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

๑๖.๑ ความสัมพันธ์ในเชิง “กฎหมายแม่บท” และ “กฎหมายลูก”

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีสถานะเป็น “กฎหมายลูก” ที่ตราขึ้นเพื่อบังคับการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น (๒) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และ (๓) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ให้มีรายละเอียดในทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการสร้างกฎหมายที่ดีและการลดความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากกฎหมาย

๑๖.๒ ความสัมพันธ์ในเชิง “ทับซ้อน” หรือ “ใกล้เคียง” กับกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัตินี้มีความสัมพันธ์ในลักษณะทับซ้อนหรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นในหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้มีการประเมินความคุ้มค่าและการวิเคราะห์ผลกระทบทางการเงิน ซึ่งมีความซ้อนทับกับการวิเคราะห์ RIA โดยเฉพาะในมิติด้านเศรษฐกิจ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่งผลให้หน่วยงานอาจต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ความคุ้มค่าหลายฉบับเพื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแยกต่างหากจากกัน อันเป็นการสร้างภาระงานที่ซ้ำซ้อน

นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์กับกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดหลักการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีเจตนารมณ์คล้ายคลึงกัน แต่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ มีความเฉพาะเจาะจงไปที่กระบวนการนิติบัญญัติมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของกฎหมายเฉพาะรายฉบับ หลายฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอยู่แล้ว อาทิ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ การที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ กำหนดให้ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับซ้ำอีก อาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการประเมิน หากไม่ได้บูรณาการกรอบการประเมินของกฎหมายแต่ละฉบับเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง โดยกฎหมายฉบับนี้มีความซ้ำซ้อนเชิงภารกิจบางประการ

กับกฎหมายด้านการงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องมีการบริหารจัดการเพื่อลดภาระงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐต่อไป

๑๗. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด

การดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายที่เกิดจากกระบวนการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น หากเป็นกรณีที่มีข้อพิพาททางศาล คู่กรณีสามารถใช้สิทธิทางศาลในการส่งเรื่องให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ในกรณีที่ไม่มีข้อพิพาททางศาล หากบุคคลใดเห็นว่าเนื้อหาของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยเพื่อส่งเรื่องให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กระบวนการดังกล่าวผู้ร้องสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทราบก่อน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีซึ่งมีการอ้างผลตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือจากประชาชนว่าหน่วยงานไม่ได้ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายสำหรับร่างกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕ ด้วย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้ว พบว่าหลายกรณีมีมูลให้เชื่อได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎหมายฯ กำหนดให้ต้องดำเนินการจริง

โดยกรณีในลักษณะนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้วางหลักการให้ผู้ที่มีอำนาจลงนามในกฎเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วนหรือไม่ จึงมิใช่อำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะตรวจสอบและดำเนินการในเรื่องดังกล่าว และเมื่อมีการร้องเรียนมาเพียงบางกรณี จึงทำให้ไม่สามารถจัดเก็บสถิติได้อย่างเป็นระบบ ว่ามีกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย ไม่ได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นจำนวนเท่าใด

๑๘. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร

๑๘.๑ ระบบอนุญาต

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่มีการนำระบบอนุญาตมาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหน้าที่ให้ประชาชน

ต้องดำเนินการขออนุญาต จดทะเบียน หรือแจ้งเพื่อประกอบกิจการใด ๆ ซึ่งถือว่ามีความเหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นการลดการใช้ระบบอนุญาตที่ไม่จำเป็นในระบบกฎหมาย ของประเทศไทย

๑๘.๒ ระบบคณะกรรมการ

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการสำคัญ ๒ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และคณะกรรมการกฤษฎีกา การใช้ระบบ คณะกรรมการดังกล่าวมีความเหมาะสมและจำเป็น เนื่องจากการกึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและอาจส่งผลกระทบในวงกว้าง จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขามาช่วยกันกรอง เพื่อให้เกิด ความรอบคอบและป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม ควรมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการพิจารณาจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วน ของประเทศได้อย่างทันทั่วถึง

๑๘.๓ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

กฎหมายฉบับนี้มีการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในหลายขั้นตอน อาทิ การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่อาจได้รับการยกเว้นขั้นตอนการรับฟัง ความคิดเห็นบางประการตามมาตรา ๘ หรือการพิจารณาขยายระยะเวลาในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งการให้ดุลพินิจดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ กฎหมายได้วางกรอบการใช้ดุลพินิจไว้ อย่างชัดเจน เช่น การกำหนดให้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ หรือต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายก่อนดำเนินการ เป็นต้น

๑๘.๔ โทษอาญา

พระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งถือว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายคือกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม สมควรใช้มาตรการทางวินัยหรือมาตรการทางการบริหารบังคับ แทนการใช้โทษอาญา ซึ่งควรสงวนไว้เป็นมาตรการสุดท้าย (Ultima Ratio) สำหรับการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสังคม เท่านั้น นอกจากนี้ การไม่มีบทกำหนดโทษอาญายังสอดคล้องกับหลักการที่กฎหมายนี้มุ่งส่งเสริม ให้ลดการกำหนดโทษอาญาที่ไม่จำเป็นในกฎหมายอื่น ๆ ลงด้วย (Decriminalization)

ส่วนที่ ๔

ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑๙. การรับฟังความคิดเห็น

- ☒ ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายแล้ว
- ☒ ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี)..... ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร.....

๑๙.๑ ช่องทางการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางที่หลากหลาย เพื่อให้ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	จำนวน	วิธีการรับฟัง	วันที่
เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ	๒๐๐ คน	สัมมนารับฟังความคิดเห็นและตอบแบบสอบถามออนไลน์	๕ มิถุนายน ๒๕๖๘
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	๑ คน	สัมภาษณ์เชิงลึก	๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘
บริษัทผู้จัดทำระบบกลางทางกฎหมาย (บริษัท พีเคเอ็ม (PKM))	๒ คน	สัมภาษณ์เชิงลึก	๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘
กรรมการกฤษฎีกาและกรรมการอื่นในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๒๐ คน	แบบสอบถามความเห็น (ออนไลน์และกระดาษ)	๒๕ กรกฎาคม ถึง ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘
เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๘๐ คน	การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์และแบบสอบถามออนไลน์	๑ สิงหาคม ๒๕๖๘
ประชาชนทั่วไป	๘๙๕ คน	แบบสอบถามออนไลน์	๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๗ ถึง ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๘
ผู้เชี่ยวชาญด้าน Good Regulatory Practice	๓ คน	สัมภาษณ์เชิงลึก	๓๑ ตุลาคม ถึง ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

๑๙.๒ ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อกฎหมายและผลกระทบ

จากการรวบรวมข้อมูลผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปผลสะท้อนความคิดเห็นในมิติต่าง ๆ ได้ดังนี้

(๑) ผลกระทบเชิงบวก

ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้สร้างมาตรฐานใหม่ให้แก่กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ โดยช่วยวางรากฐานสำคัญที่ทำให้กระบวนการตรากฎหมายมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความตระหนักรู้ในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐถึงความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญเมื่อเทียบกับในอดีต

(๒) ปัญหาและอุปสรรค

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานจริงหลายประการ โดยผู้ปฏิบัติงานได้สะท้อนปัญหาเรื่องภาระงานที่เกินกำลัง กล่าวคือ กระบวนการตามกฎหมายสร้างภาระงานเอกสารจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) สำหรับกฎหมายที่มีผลกระทบน้อย ซึ่งหลายหน่วยงานมองว่าไม่คุ้มค่ากับเวลาและทรัพยากรที่เสียไป

นอกจากนี้ ระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งประชาชนผู้ใช้งานและเจ้าหน้าที่ว่ามีความยุ่งยากในการใช้งาน ไม่ตอบโจทย์ความต้องการและขาดระบบการทำงานที่สำคัญ อาทิ ระบบการแจ้งเตือนสถานะร่างกฎหมาย หรือกระดานสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับหลักวิชาการในการจัดทำรายงาน RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้รายงานที่จัดทำขึ้นมักมีลักษณะเป็นเพียงการดำเนินการตามรูปแบบพิธีกรรมเพื่อให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น

(๓) ข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เกี่ยวข้องได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขที่สำคัญ ได้แก่ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะการนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาช่วยในการสรุปประมวลผลความคิดเห็นจำนวนมากและตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นของรายงาน RIA เพื่อลดภาระงานของเจ้าหน้าที่

พร้อมกันนี้ ควรมีการปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และมีตัวอย่างประกอบที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งปรับปรุงแบบฟอร์มรายงาน RIA ให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับขนาดของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง (Proportionality) ตลอดจนเร่งพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้วยการฝึกอบรมเพื่อยกระดับทักษะ (Up-skill/Re-skill) ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๒๐. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่

ไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายสำหรับร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. เนื่องจากในขณะนั้น ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ทำรายงานดังกล่าว แต่ได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ซึ่งได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ฉบับนี้ด้วยแล้ว

๒๑. หน่วยงานได้

๒๑.๑ ออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(๑) หน้าที่ของหน่วยงานหลักตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้หน่วยงานสำคัญ ๕ แห่ง มีหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนและกำกับดูแลระบบการจัดทำกฎหมาย ดังนี้

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (คพก.) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานในการร่างกฎหมายผ่านการออกคำแนะนำตามมาตรา ๗ และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะการพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงานที่ขอขยายระยะเวลาการออกกฎหมายตามมาตรา ๒๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จัดทำระบบกลางทางกฎหมายตามมาตรา ๑๑ และตรวจสอบดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๑๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองร่างกฎหมาย โดยต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) มาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับตามมาตรา ๑๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี โดยต้องตรวจสอบว่าหน่วยงานได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วหรือไม่ตามมาตรา ๑๔

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) มีหน้าที่ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการจัดทำและพัฒนาระบบกลางทางกฎหมายให้มีความมั่นคงปลอดภัยและมีประสิทธิภาพตามมาตรา ๑๑

(๒) ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหลักทั้ง ๕ แห่ง มิได้ส่งผลโดยตรงต่อการก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีสถานะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มุ่งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น กฎหมายมิได้บัญญัติว่าประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น แต่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

อย่างไรก็ดี การปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งของหน่วยงานหลักเหล่านี้ย่อมส่งผลทางอ้อมที่สำคัญยิ่งต่อประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ กล่าวคือ หากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA อย่างจริงจังจะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายที่สร้างภาระเกินความจำเป็นถูกตราออกมาใช้บังคับ ในขณะเดียวกันหากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความเข้มงวดในการกลั่นกรองเรื่อง จะทำให้หน่วยงานเจ้าของกฎหมายต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง มิใช่เพียงดำเนินการให้ครบถ้วนตามรูปแบบพิธีกรรมเท่านั้น ซึ่งผลลัพธ์ปลายทางคือ ประชาชนจะมีกฎหมายที่มีคุณภาพดีขึ้น มีความโปร่งใสและภาระค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายลดลง

(๓) ตรวจสอบและวิเคราะห์ผลการดำเนินการจริง

จากการประเมินผลสัมฤทธิ์พบว่า หน่วยงานหลักได้ดำเนินการตามหน้าที่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการต่อไปอาจมีการปรับปรุงกฎต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ยังสามารถพัฒนาการทำงานที่สำคัญหลายประการตามที่กฎหมายมุ่งหวัง โดยเฉพาะในส่วนเกี่ยวกับระบบจัดแจ้ง ซึ่งจะทำให้การรวบรวมข้อมูลผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการรับฟังความคิดเห็นเชิงรุกครบถ้วน และสะดวกในการใช้งาน ส่งผลให้สถิติการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนดีขึ้น

โดยสรุป หน่วยงานหลักได้วางโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายไว้แล้ว แต่ยังสามารถพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการเทคโนโลยีให้มีความสมบูรณ์ เพื่อให้เจตนารมณ์ของกฎหมายในการสร้างประโยชน์แก่ประชาชนบรรลุผลได้อย่างแท้จริง

๒๑.๒ ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดการฝึกอบรมและสัมมนาให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยเฉพาะการทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒.๑ กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร

(๑) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ

หน่วยงานของรัฐประสบความสำเร็จในระดับสูงมากในการปฏิบัติตามขั้นตอนเชิงพิธีการ กล่าวคือ มีการจัดทำรายงานตามแบบฟอร์มและคู่มืออย่างถูกต้องครบถ้วน

ผลการประเมินคุณภาพรายงาน RIA ยืนยันข้อค้นพบนี้อย่างชัดเจน โดยระบุว่า รายงาน RIA ที่ได้รับการประเมินเกือบทั้งหมด (๑๓ ฉบับ) ได้รับ “คะแนนเต็ม ๑๐/๑๐ ในเกณฑ์ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด” แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในแบบแนบท้ายฯ ได้อย่างสมบูรณ์ ความสำเร็จนี้สะท้อนถึงวัฒนธรรม “Box-Ticking” ที่หน่วยงานมุ่งเน้นการปฏิบัติตามพิธีการเพื่อให้เอกสารครบถ้วน

ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาการจัดทำรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็น การประเมินกฎหมายที่บังคับใช้แล้ว พบว่าในมิติของ คุณภาพเชิงพิธีการ (Procedural Quality) รายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ ส่วนใหญ่ยังคงทำได้ดีในเกณฑ์ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมิติเชิงปริมาณของการดำเนินการ ข้อมูลสรุปสถิติภาพรวมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของทุกหน่วยงาน (ข้อมูล ณ สิ้นปี ๒๕๖๗) ชี้ให้เห็นว่า จากกฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้เสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๖๘ จำนวนทั้งสิ้น ๕๙๙ ฉบับ ณ สิ้นปี ๒๕๖๗ มีกฎหมายที่ดำเนินการ “แล้วเสร็จ” ๓๓๕ ฉบับ และยังคงมีกฎหมายที่ “ยังไม่แล้วเสร็จ” อีก ๒๖๔ ฉบับ

โดยที่กฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ในช่วง ๕ ปีแรกนี้ (ภายในสิ้นปี ๒๕๖๘) ล้วนเป็น “กฎหมายเก่า” ที่มีผลใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลใช้บังคับ จึงทำให้มีกฎหมายที่ต้องนำมาประเมินผลสัมฤทธิ์สะสมอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ข้อมูลสถิติที่นำมาวิเคราะห์เป็นการเก็บข้อมูลถึงสิ้นปี ๒๕๖๗ ในขณะที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการได้ถึงสิ้นปี ๒๕๖๘ ซึ่งรายงานฉบับนี้ไม่ได้นำข้อมูลการประเมินผลสัมฤทธิ์ในปี ๒๕๖๘ มาประกอบการพิจารณาดังนั้น การประเมินตัวเลขความล่าช้าดังกล่าวข้างต้นจึงมาจากเหตุพิเศษซึ่งไม่ควรนำมาเป็นหลักในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในครั้งนี้

อนึ่ง เนื่องจากได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕ ส่งผลทำให้การจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองส่วนหนึ่งต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบด้วย โดยมีทั้งกฎหมายลำดับรองที่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรอื่นโดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี (เช่น ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัย) ซึ่งในกรณีหลังนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายวางแผนทางไว้ว่า ให้ผู้ที่มีอำนาจลงนามในกฎเป็นผู้กำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบฯ ด้วย แต่โดยที่ยังไม่มีการวางกลไกติดตามและตรวจสอบจากส่วนกลาง จึงอาจทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด แต่จากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ประชาชนมีถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่ามีเรื่องร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการออกกฎโดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นและ/หรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายหลายกรณี จึงเป็นเหตุให้กังวลได้ว่าหน่วยงานของรัฐจำนวนมากอาจไม่ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๒) การดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (การออกกฎหมายลำดับรอง)

บทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎภายในระยะเวลา ๒ ปี เพื่อให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้อย่างเต็มที่ มิฉะนั้นบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎลำดับรองนั้นจะสิ้นผลบังคับลงได้สร้างการรับรู้และส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามอย่างกว้างขวาง แต่เนื่องจากมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติกระบวนการในกรณีที่ไม่ดำเนินการตามมาตราดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ และปัจจุบันไม่มีการแจ้งและจัดเก็บข้อมูลว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบแต่ละกฎหมายจะต้องออกกฎหมายลูกบทที่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ทั้งหมดจำนวนเท่าใด รวมถึงสถานะความคืบหน้าในการดำเนินการ จึงทำให้ไม่มีข้อมูลในส่วนนี้ที่จะประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ อย่างครบถ้วนและชัดเจน ดังนั้น การพิจารณาในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยใช้วิธีเชิงคุณภาพซึ่งมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาเจตจำนงและความตั้งใจจริงของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จากข้อมูลที่ตรวจสอบจากรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต่าง ๆ พบว่ามีหน่วยงานหลายแห่งที่ไม่ได้ออกกฎหมายลูกบทที่จำเป็นมาเป็นเวลานาน แม้กฎหมายแม่บทจะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่มาเร่งรัดดำเนินการออกกฎลำดับรองดังกล่าวในช่วงเวลาอันสั้นก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

พฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการของหน่วยงานในหลายกรณี เป็นไปเพียง “เพื่อให้ครบถ้วนตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด” (Formal Compliance) เท่านั้น มิได้เกิดจากเจตจำนงที่แท้จริงในการที่จะใช้กฎหมายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ ข้อค้นพบนี้ สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ที่ระบุว่าในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมาย (ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๔) เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลา และได้มีการเสนอขอขยายระยะเวลาการออกกฎลำดับรอง เข้ามาเป็นจำนวนมากในคราวเดียวกัน ซึ่งยืนยันให้เห็นถึงปัญหาในการบริหารจัดการและความไม่พร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีประสิทธิภาพ

(๓) การทำงานของระบบกลาง (law.go.th) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑

ก. มาตรา ๑๑ (๑) และ (๒) - การรับฟังความคิดเห็น

ระบบกลางทางกฎหมายประสบความสำเร็จในมิติการรับฟังความคิดเห็น โดยมีความเสถียรทางเทคนิคสูง สามารถรองรับการใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้ในช่วงเวลาที่มีผู้เข้ามาใช้บริการจำนวนมาก และได้รับการยอมรับจากรายงานของ OECD ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ว่ามีส่วนช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ในภาพรวมระบบจะประสบความสำเร็จในการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมากในบางร่างกฎหมาย แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกพบปัญหาด้านการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (Reach) อย่างมีนัยสำคัญ โดยสถิติการใช้งานชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวมักกระจุกตัวอยู่ในร่างกฎหมายที่เป็นกระแสสังคมเพียงไม่กี่ฉบับ ในขณะที่การรับฟังความคิดเห็นในร่างกฎหมายส่วนใหญ่กลับมีผู้แสดงความคิดเห็นจำนวนน้อยมากหรือไม่มีเลย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบกลางยังคงมีข้อจำกัดในการดึงดูดหรือสร้างความรับรู้แก่ผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริงของกฎหมายนั้น ๆ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะทาง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ที่ระบุว่าได้รับความเห็นผ่านระบบกลางทางกฎหมายน้อยมาก และจำเป็นต้องอาศัยช่องทางของหน่วยงานเองเป็นหลักในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

ข. หน้าที่อื่น ๆ ตามมาตรา ๑๑ (๓) (๕) และ (๖)

การดำเนินการตามมาตรา ๑๑ ในหน้าที่อื่น ๆ สมควรมีการพัฒนาระบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

- มาตรา ๑๑ (๓) (ระบบจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้อง) : ยังไม่มีการใช้งานระบบจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากความไม่ชัดเจนของความต้องการใช้งาน และประเด็นปัญหาด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐมองว่าเป็นภาระในการดำเนินการ

- มาตรา ๑๑ (๕) (ฐานข้อมูลกฎหมายกลาง) : ดำเนินการได้เพียงบางส่วน โดยมีโครงสร้างแพลตฟอร์มรองรับ แต่ยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวงและประกาศ เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของกฎหมายยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับหน้าที่ในการนำเข้าสู่ข้อมูล

- มาตรา ๑๑ (๖) (ช่องทางร้องเรียนและกระดานสนทนา) : มีการพัฒนาระบบกระดานสนทนา (Forum) และคำถามที่พบบ่อย (FAQ) ขึ้นใช้งานเพื่อใช้เป็นช่องทางการร้องเรียนและกระดานสนทนาตามมาตรา ๑๑ (๖) แล้ว แต่ยังไม่ได้เปิดให้ประชาชนใช้งานจริง เนื่องจากผู้พัฒนา

ระบบยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการบริหารจัดการในประเด็นที่มีความอ่อนไหว จึงอยู่ในระหว่างการปรับปรุงการดำเนินการ

จากการวิเคราะห์ภาพรวมการบังคับใช้กฎหมาย พบว่าหน่วยงานของรัฐจะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นต่อการอนุมัติร่างกฎหมายใหม่ อาทิ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) และการรับฟังความคิดเห็น แต่ยังคงขาดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติตามขั้นตอนที่เป็นการรักษากระบวนกฎหมาย (Legal Hygiene) เช่น การเร่งรัดออกกฎหมายลำดับรองให้ทันกำหนดเวลา หรือการปรับปรุงฐานข้อมูลกฎหมายกลางให้เป็นปัจจุบัน

๒๒.๒ หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ภายหลังการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาประมาณ ๕ ปี สรุปผลได้ว่า ประสบความสำเร็จในด้านการปฏิบัติตามขั้นตอนและพิธีการ (Procedural Compliance) ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ยังคงต้องพัฒนาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยสมบูรณ์ในเชิงผลลัพธ์ (Outcome) ต่อไป โดยมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาเชิงระบบในด้านคุณภาพการวิเคราะห์และวัฒนธรรมองค์กร ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์เพื่อบูชาวิถีการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างระบบกฎหมายที่มีคุณภาพ มีความจำเป็นเท่าที่สมควร (Regulatory Necessity) และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ และวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐไปสู่การตัดสินใจบนพื้นฐานของพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based Decision-Making) โดยมีเป้าหมายสำคัญ ดังนี้

หนึ่ง เพื่อตรวจสอบความจำเป็นและภาระ (Necessity and Proportionality) โดยการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ลำสมัย หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชนเกินสมควร

สอง เพื่อกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบ (Regulatory Impact Assessment : RIA) อย่างรอบด้านและเป็นระบบก่อนการตรากฎหมายใหม่

สาม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Stakeholder Engagement) โดยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างเปิดเผยผ่านระบบกลางและวิธีการอื่น

สี่ เพื่อสร้างกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post Review) เพื่อทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้แล้วอย่างน้อยทุก ๕ ปี

ห้า เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึง โดยการจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (ระบบกลาง law.go.th) ในการเผยแพร่ข้อมูลและการเข้าถึงตัวบทกฎหมายอย่างสะดวก

(๒) ระเบียบวิธีในการประเมินผลสัมฤทธิ์

การประเมินผลสัมฤทธิ์ในครั้งนี้ได้นำกรอบแนวทางการประเมินผล การปฏิบัติงานด้านการกำกับดูแล (Regulatory Performance Evaluation) ตามมาตรฐานสากล ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มาประยุกต์ใช้ โดยแบ่ง การประเมินออกเป็น ๓ มิติหลัก ได้แก่ (๑) การทดสอบการปฏิบัติตามเชิงพิธีการ (Compliance Tests) (๒) การทดสอบประสิทธิภาพเชิงวิเคราะห์ (Performance Tests) และ (๓) การทดสอบการทำงาน และผลกระทบต่อภาคตัดสินใจ (Function Tests)

เหตุผลสำคัญที่ต้องใช้วิธีการประเมินดังกล่าว เนื่องจากตามพระราชบัญญัตินี้ มิได้มีบทบัญญัติใดบัญญัติให้กำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานต้องทำตามหลัก S.M.A.R.T. (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound) หรือหลักอื่นใด ทำให้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับของแต่ละหน่วยงานอาจมีการประเมินด้วยหลักเกณฑ์ ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการประเมินสัมฤทธิ์ของกฎหมายบางฉบับขาดเกณฑ์ชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในการ ติดตามประเมินผล ประกอบกับตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ที่จำเป็นต่อการประเมินผลในหลายด้านอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เพิ่งมีผลใช้บังคับมาได้ประมาณ ๕ ปี ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของการปฏิรูปกฎหมาย และรอบของการประเมินผลสัมฤทธิ์ยังดำเนินไป ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามวงจรชีวิตของกฎหมาย (Regulatory Life Cycle) กล่าวคือ ยังมีกฎหมาย จำนวนน้อยมากที่ผ่านกระบวนการจัดทำ RIA ก่อนตรารัฐธรรมนูญ ใช้บังคับครบกำหนดระยะเวลา และเข้าสู่ กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อนำผลไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแล้วเสร็จ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกนี้ การใช้วิธีการประเมินตามกรอบของ OECD จึงมีความเหมาะสมในการสะท้อนภาพรวมความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายในระยะเริ่มต้นนี้ได้ดีที่สุด

(๓) การทดสอบการปฏิบัติตามเชิงพิธีการ (Compliance Tests)

ในมิติของการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนด พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายฯ ประสบความสำเร็จในระดับสูงในบางด้าน

ก. การจัดทำรายงาน RIA และรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์

หน่วยงานของรัฐแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการปฏิบัติตามขั้นตอนเชิงพิธีการ อย่างสูง โดยเมื่อดูผลของรายงานการประเมินคุณภาพ RIA และรายงานการประเมินคุณภาพรายงาน การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พบว่ารายงานที่ได้รับการประเมินเกือบทั้งหมดได้รับคะแนน ในเกณฑ์ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด เต็ม ๑๐/๑๐ ซึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรม “Box-Ticking” ที่หน่วยงานมุ่งเน้นการปฏิบัติตามรูปแบบที่กำหนดมากกว่าการให้ความสำคัญ กับประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบหรือประเมินผลสัมฤทธิ์

ข. การเสาะหากฎหมายเก่า

ในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเก่าที่ค้างอยู่ในระบบ ซึ่งกำหนดให้ต้องเสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๖๘ ข้อมูล ณ สิ้นปี ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นว่าจากกฎหมายที่ต้อง ประเมิน ๕๙๙ ฉบับ มีการดำเนินการแล้วเสร็จ ๓๓๕ ฉบับ และยังคงมีกฎหมายที่ “ยังไม่แล้วเสร็จ” อีก ๒๖๔ ฉบับ ต้นทุนในการดำเนินการประเมินกฎหมายระยะแรกนี้มีค่าสูงถึงประมาณ ๒.๓๓ ล้านบาท ต่อ ๑ ข้อเสนอให้ปฏิรูป ซึ่งตีความว่าเป็น “ค่าเล่าเรียน” และ “ต้นทุนการเสาะหาของเก่า” เพื่อสร้าง ศักยภาพภายใน

ค. การออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๒๒

การปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้หน่วยงานต้องออกกฎหมายลำดับรองภายใน ๒ ปี เพื่อไม่ให้บทบัญญัติหลักสิ้นผลบังคับ ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยในช่วงแรกที่กฎหมายบังคับใช้ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔) หน่วยงานส่วนใหญ่ “ทำไม่ทัน” และเสนอขอขยายเวลากฎหมายลูกมาเป็นบัญชีจำนวนมาก ความเห็นจากหน่วยงานเห็นว่าระยะเวลา ๒ ปี นั้น “แข็งกระด้าง” เกินไป ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการตรวจพิจารณาของหน่วยงานกลางอื่น ๆ

นอกจากนี้ พฤติการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการของหน่วยงานในหลายกรณีเป็นไปเพียง “เพื่อให้ครบถ้วนตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด” (Formal Compliance) เท่านั้น มิได้เกิดจากเจตจำนงที่แท้จริงในการที่จะใช้กฎหมายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ที่ระบุว่าในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมาย (ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๔) เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลา และได้มีการเสนอขอขยายระยะเวลาการออกกฎหมายลำดับรองเข้ามาเป็นจำนวนมากในคราวเดียวกัน ซึ่งยืนยันให้เห็นถึงปัญหาในการบริหารจัดการและความไม่พร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้

ง. การทำงานของระบบกลาง (law.go.th)

ระบบกลางตามมาตรา ๑๑ ให้ผลลัพธ์แบบผสมผสาน กล่าวคือ ระบบมีความเสถียรและประสบความสำเร็จอย่างสูงในการรองรับ “การรับฟังความคิดเห็น” แต่ยังคงพัฒนาระบบสำคัญอื่น ๆ เช่น ระบบจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ (๓) และระบบฐานข้อมูลกฎหมายลำดับรอง (ม. ๑๑ (๕)) การจัดโครงสร้างกฎหมาย รวมทั้งการเชื่อมโยงกฎหมายแม่บทกับกฎหมายลูกบทเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ระบบกลางยังต้องมีการเพิ่มเติมระบบการใช้งานอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น หน่วยงานที่ตรากฎหมายยังไม่สามารถประกาศรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้นผ่านระบบกลางได้ หรือช่องทางให้ประชาชนร้องเรียนหรือเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายผ่านระบบกลาง

(๓) การทดสอบประสิทธิภาพเชิงวิเคราะห์ (Performance Tests)

คุณภาพเชิงเนื้อหาของรายงานที่จัดทำขึ้นถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งของการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ โดยพบว่ารายงานส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียง “เอกสารอธิบายร่างกฎหมาย” มากกว่าจะเป็น “เครื่องมือวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ” อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังขาดการวิเคราะห์ทางเลือกที่หลากหลายและขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้านต้นทุนและผลประโยชน์ที่ชัดเจน โดยมีกระบวนเป็น “ศูนย์บาท” หรือบรรยายเฉพาะในเชิงคุณภาพเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังพบหลักฐานสำคัญในรายงานที่ชี้ว่าหน่วยงานสามารถระบุ “ขนาดของปัญหา” ในเชิงปริมาณได้ยอดเยี่ยม (เช่น การระบุความสูญเสีย ๑.๖ ล้านล้านบาท) แต่ไม่ได้นำตัวเลขเดียวกันนั้นมาประเมิน “ประโยชน์เชิงปริมาณ” ที่คาดว่าจะได้รับจากกฎหมายใหม่ได้ ข้อเท็จจริงนี้พิสูจน์ว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่การขาดข้อมูลหรือทักษะ แต่เป็นการ “ขาดเจตจำนง” ในการวิเคราะห์อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการตอกย้ำปัญหา “การตั้งธง” (Post-justification)

ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็น แม้กระบวนการจะมีความเข้มแข็งและโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นแบบ “ตั้งรับ” และเป็นเพียง “พิธีกรรม” โดยมีการรับฟังแบบ “มีธง” เพื่อใช้หาเหตุผลสนับสนุนร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอ

(๔) การทดสอบการทำงานและผลกระทบต่อการค้าสินค้า (Function Tests)

จากการประเมินผลการทำงานของกลไกตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ พบว่ามีทั้งส่วนที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่วนที่ต้องพัฒนา ดังนี้

กลไกการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ยกระดับการตรวจสอบจากเดิมที่เน้นเพียงความครบถ้วนของเอกสาร ไปสู่การตรวจสอบเชิงคุณภาพมากขึ้น ผ่านการทำความเข้าใจและข้อสังเกตประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกลไกดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติจริง โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าเคยมีกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดขอถอนร่างกฎหมายออกจากวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีกลางคัน ภายหลังจากที่มีการทักท้วงเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่พบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฯ

ในทางตรงกันข้าม กลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังการบังคับใช้กฎหมาย (Ex-Post Review) กลับยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดสภาพบังคับที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม และประสบปัญหา “แนวโน้มคงสภาพเดิม” (Status Quo Bias) อย่างรุนแรง ซึ่งยืนยันได้จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่พบว่า กฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์จำนวนทั้งสิ้น ๓๕๔ ฉบับ หน่วยงานผู้รับผิดชอบได้เสนอให้ “คงกฎหมายไว้ตามเดิม” สูงถึง ๑๔๓ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๔ ของกฎหมายทั้งหมดที่ได้รับการประเมิน ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอคติในการประเมินตนเองของหน่วยงานที่มักต้องการรักษาสถานะเดิมไว้ มากกว่าที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของกฎหมาย

(๕) สรุปความคุ้มค่าและความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์

การวิเคราะห์ความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness) ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ชี้ให้เห็นว่าต้นทุนต่อการสร้างข้อเสนอให้ปฏิรูปกฎหมาย ๑ ฉบับ สูงถึงประมาณ ๒.๓๓ ล้านบาท ในระยะแรก ซึ่งถือเป็น “ค่าเล่าเรียน” และ “ต้นทุนการเสาะหาของเก่า” เพื่อมุ่งเป้าหมายในการสร้าง “การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม” ภายในองค์กรภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การลงทุนนี้กำลังเผชิญกับความเสี่ยงที่ร้ายแรงที่สุด ซึ่งอาจทำให้ “ค่าเล่าเรียน” ดังกล่าวสูญเปล่า นั่นคือ ปัญหาการ “จ้างบุคคลภายนอก” (Outsourcing) เพื่อจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยมีหลักฐานจากการวิเคราะห์ต้นทุน การกระทำนี้ขัดแย้งโดยตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะทำให้ “การเรียนรู้” ย้ายออกจากบุคลากรภาครัฐไปยังบริษัทที่ปรึกษา และบุคลากรภายในรัฐไม่ได้เรียนรู้ทักษะการวิเคราะห์เชิงหลักฐาน ส่งผลให้เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมภายในนั้นไม่ประสบความสำเร็จตามที่ควร

โดยสรุป แม้ว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะประสบความสำเร็จในการสร้างกรอบโครงสร้างและกระบวนการ (Output) ให้หน่วยงานปฏิบัติตามพิธีการได้อย่างครบถ้วน แต่ในด้านการยกระดับคุณภาพกฎหมายและประสิทธิภาพเชิงเนื้อหา (Performance and Outcome) ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากปัญหาหลักอยู่ที่การขาดคุณภาพการวิเคราะห์ การขาดเจตจำนงในการใช้หลักฐาน

เชิงประจักษ์ และการขาดสภาพบังคับในกลไกการทบทวนกฎหมายที่ใช้แล้ว (Ex-Post Review) ความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดคือปัญหาเชิงวัฒนธรรมและการจ้างภายนอก ซึ่งบ่อนทำลายเป้าหมายหลักของการลงทุนที่มีต้นทุนสูงนี้ในการสร้างขีดความสามารถและวัฒนธรรม Evidence-Based ภายในองค์กรภาครัฐ

๒๒.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ในการวิเคราะห์ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนเพื่อเป็นฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เฉพาะต้นทุนที่สามารถวัดค่าเป็นต้นทุนได้อย่างชัดเจน ได้แก่ “ต้นทุนเฉลี่ยในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ๑ ฉบับ” ซึ่งข้อมูลดังกล่าวได้มาจากการวิเคราะห์สัญญาจ้างที่ปรึกษาบุคคลภายนอก (Outsourcing) ของหน่วยงานภาครัฐจริง จำนวน ๕ โครงการ โดยเหตุผลสำคัญที่เลือกวิเคราะห์เฉพาะต้นทุนส่วนนี้ เนื่องจากเป็นข้อมูลเชิงปริมาณที่มีความชัดเจนและสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness Analysis) เปรียบเทียบกับกลไกการปฏิรูปกฎหมายรูปแบบอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการ Regulatory Guillotine (กิโยตินกฎหมาย) ที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งมีโครงสร้างต้นทุนที่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้โดยตรง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสัญญาจ้างจริงของกลุ่มตัวอย่าง ๕ โครงการ พบว่ามีต้นทุนเฉลี่ยในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอยู่ที่ประมาณ ๑,๓๘๗,๘๖๐ บาทต่อฉบับ โดยคำนวณจากมูลค่าสัญญารวมหารด้วยจำนวนกฎหมายที่ประเมินในแต่ละสัญญา โดยในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย (ถึงสิ้นปี ๒๕๖๓) หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายเก่าแล้วเสร็จจำนวนทั้งสิ้น ๓๕๔ ฉบับ เมื่อนำจำนวนกฎหมายดังกล่าวมาคำนวณร่วมกับต้นทุนเฉลี่ยต่อฉบับ จะได้ต้นทุนการลงทุนรวมของภาครัฐสำหรับภารกิจนี้อยู่ที่ประมาณ ๔๙๑,๓๐๒,๔๔๐ บาท (ตัวเลขในรายงานต้นฉบับอาจมีความคลาดเคลื่อนเล็กน้อยจากการปัดเศษทศนิยมในการคำนวณ) ซึ่งนับเป็นงบประมาณจำนวนมากที่ภาครัฐได้ใช้จ่ายไปเพื่อขับเคลื่อนกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้

๒๒.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

(๑) ภาระงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก (Administrative Burden)

ผลที่ไม่พึงประสงค์ที่ชัดเจนที่สุดคือการสร้างภาระงานด้านเอกสารจำนวนมากให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการต้องทำรายงาน RIA สำหรับร่างกฎหมายทุกฉบับ โดยไม่คำนึงถึงระดับความสำคัญหรือผลกระทบ (One Size Fits All) ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรไปกับการจัดทำเอกสารให้ครบถ้วนตามรูปแบบ มากกว่าการใช้เวลาไปกับการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงลึก

(๒) การเกิดวัฒนธรรม “ทำพอฟังพิธี” (Ritualistic Compliance)

เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากร กฎหมายนี้ได้สร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ที่เน้นการทำตามรูปแบบพิธีกรรม (Tick-box exercise) เพื่อให้ผ่านขั้นตอนทางกฎหมายไปได้ โดยรายงาน RIA จำนวนมากถูกจัดทำขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรม (Justification) ให้กับร่างกฎหมายที่ตัดสินใจไปแล้ว แทนที่จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดอย่างแท้จริง ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของพยานหลักฐาน (Evidence-based)

(๓) ความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Delay)

ขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นมา ทั้งการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย ๑๕ วัน และการจัดทำรายงานต่าง ๆ ส่งผลให้กระบวนการตรากฎหมายมีความล่าช้าออกไป โดยเฉพาะในกรณีเร่งด่วนที่หน่วยงานอาจมีความจำเป็นต้องรีบออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แม้กฎหมายจะมีข้อยกเว้นให้ แต่กระบวนการพิจารณาข้อยกเว้นก็ยังคงใช้เวลา

(๔) การสิ้นเปลืองงบประมาณจากการจ้างที่ปรึกษา (Outsourcing Costs)

เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หน่วยงานจำนวนมากจึงแก้ปัญหาด้วยการจ้างที่ปรึกษากายนอกมาจัดทำรายงาน RIA และรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง และไม่ได้ช่วยสร้างองค์ความรู้ที่ยั่งยืนให้แก่หน่วยงานภาครัฐในระยะยาว

โดยสรุป แม้กฎหมายจะมีเจตนาที่ดีในการปฏิรูป แต่ในทางปฏิบัติกลับสร้างผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ด้านภาระงานและต้นทุน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน เพื่อให้กฎหมายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้โดยไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ปฏิบัติงาน

๒๓. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒๓.๑ การประเมินความคุ้มค่าเชิงคุณภาพ (ผลการรับฟัง)

จากการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามกฎหมาย อ้างอิงจากผลการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐ สรุปได้ดังนี้

ในภาพรวม หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ประเมินว่า ความคุ้มค่าของการมีพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในระดับปานกลาง โดยเห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับ อาทิ การปฏิบัติงานที่มีความเป็นระบบมากขึ้น และการได้รับข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง มีความได้สัดส่วนพอสมควรกับภาระงานและต้นทุนที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานบางส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีข้อจำกัดด้านบุคลากรและขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เห็นว่ากระบวนการตามกฎหมายนี้ยังไม่มีคุ้มค่าเท่าที่ควร โดยปัญหาหลักที่ลดทอนความคุ้มค่า ได้แก่

ประการแรก ภาระทางธุรการ (Administrative Burden) ซึ่งพบว่าการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ในหลายกรณีกลายเป็นเพียงภาระงานทางธุรการที่ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนเท่านั้น แม้แต่หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ก็ยอมรับว่าเป็นภาระในการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด แต่ยืนยันว่าผลลัพธ์ที่ได้มีความคุ้มค่า ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาอาจมีได้อยู่ที่ตัวภาระงานเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การที่หน่วยงานส่วนใหญ่ยังไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากภาระงานนั้น

ประการที่สอง การขาดแคลนทรัพยากร ทั้งด้านบุคลากร โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ และด้านงบประมาณในการดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์เชิงลึก ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่คุ้มค่าในการ

ดำเนินงาน ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ขาดหลักความได้สัดส่วน (Lack of Proportionality) เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ร่างกฎหมายทุกฉบับ แม้จะมีผลกระทบต่ำ ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ที่เข้มงวดในระดับเดียวกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไม่จำเป็น ในหน่วยงานขนาดเล็ก และสร้างแรงจูงใจเชิงลบให้หน่วยงานดำเนินการเพียงเพื่อให้ครบถ้วนตามรูปแบบพิธีกรรม (Tick the box) เท่านั้น

๒๓.๒ การวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผลเชิงปริมาณ (Cost-Effectiveness)

การวิเคราะห์ในส่วนนี้มีขอบเขตเฉพาะการเปรียบเทียบต้นทุนต่อประสิทธิผล (Cost-Effectiveness) ในการจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งถือเป็นผลผลิต (Output) ที่เป็นรูปธรรมจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post Evaluation) เท่านั้น มิใช่การประเมินต้นทุนรวมของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งฉบับแต่อย่างใด

ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งต้นทุนที่แท้จริงของกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ ผู้วิเคราะห์ได้ใช้วิธีการคำนวณจากฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยวิเคราะห์และอ้างอิงจากกลุ่มตัวอย่างสัญญาจ้างที่ปรึกษาภายนอกของหน่วยงานรัฐ จำนวน ๕ โครงการ พบว่ามีต้นทุนเฉลี่ยในการประเมินผลกฎหมายอยู่ที่ประมาณ ๑,๓๘๗,๘๖๐ บาท ต่อ ๑ ฉบับ เมื่อนำตัวเลขดังกล่าวมาคำนวณร่วมกับจำนวนกฎหมายที่ได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์แล้วเสร็จในระยะที่ ๑ (ช่วงการเสนอกฎหมายเก่า หรือ Backlog ถึงสิ้นปี ๒๕๖๗) จำนวน ๓๕๔ ฉบับ (อ้างอิงจากข้อมูลสรุปจำนวนกฎหมายที่ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์) จะได้ประมาณการต้นทุนการลงทุณรวมของภาครัฐในระยะแรกอยู่ที่ ๔๙๑,๓๐๒,๔๔๐ บาท

เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการผลิตข้อเสนอแนะ โดยนับรวมข้อเสนอให้แก่ไขเพิ่มเติมและข้อเสนอให้ยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งสิ้น ๒๑๑ ข้อเสนอ พบว่ากลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ มีต้นทุนเฉลี่ยต่อการได้มาซึ่ง ๑ ข้อเสนอ สูงถึงประมาณ ๒.๓๓ ล้านบาท ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกลไกการทบทวนกฎหมายจากภายนอก คือ โครงการ Regulatory Guillotine ที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่มีต้นทุนเฉลี่ยเพียง ๘๔,๗๔๖ บาท ต่อ ๑ ข้อเสนอ (คำนวณจากวงเงินลงทุน ๒๕ ล้านบาท หารด้วยจำนวนข้อเสนอ ๒๙๕ ข้อตามรายงานสรุปผลการศึกษา Regulatory Guillotine) จะเห็นได้ว่ากลไกตามพระราชบัญญัตินี้มีต้นทุนสูงกว่าถึงประมาณ ๒๗.๕ เท่า

อย่างไรก็ตาม ต้นทุนที่สูงมากในระยะเริ่มแรกนี้ อาจตีความได้ว่าเป็น “ค่าเล่าเรียน” (Tuition Fee) และต้นทุนในการเสนอกฎหมายเก่าที่ค้างคั่ง (Backlog Cost) ที่ภาครัฐจำเป็นต้องลงทุนเพื่อสร้างวัฒนธรรมการประเมินผลให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ ผลผลิตที่แท้จริง (True Product) ของกลไกนี้จึงมิใช่เพียงจำนวนข้อเสนอแนะทางกฎหมาย หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรภาครัฐไปสู่การตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-Based Decision-Making) ดังนั้น ความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดจึงมิใช่เรื่องของตัวเงินที่ใช้ไป แต่คือ “ความสูญเปล่า” (Waste) ของการลงทุน หากในอนาคตกระบวนการดังกล่าวยังคงพึ่งพาการว่าจ้างที่ปรึกษาภายนอก (Outsourcing) หรือเป็นการดำเนินการเพียงเพื่อให้ครบถ้วนตามรูปแบบ (Box-Ticking) โดยที่บุคลากรภายในมิได้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งจะขัดต่อเป้าหมายในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมองค์กรอย่างสิ้นเชิง

๒๔. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(๑) เสนอให้มีการศึกษาทบทวนแก้ไขตัวบทเพื่อเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจวิเคราะห์ (มาตรา ๑๒ และ ๒๙)

แก้ไขตัวบท มาตรา ๑๒ : เสนอให้แก้ไขถ้อยคำในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA) ให้เป็นเครื่องมือในการ “ตัดสินใจ” (Go/No-Go Decision) ตั้งแต่แรก เนื่องจากพบว่าถ้อยคำเดิมที่ขึ้นต้นว่า “เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย...” อาจเอื้อให้เกิดการ “ตั้งธง” (Post-justification) ว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายไว้ล่วงหน้า

ทบทวนข้อยกเว้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ (มาตรา ๒๙) : เสนอให้ทบทวนข้อยกเว้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อยกเว้นสำหรับ “ประมวลกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๙ (๕) เนื่องจากกฎหมายสำคัญดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบธุรกิจ (เช่น ธุรกิจสตาร์ทอัพ) และควรถูกนำเข้าสู่กลไกการทบทวน

(๒) เสนอให้มีการศึกษาทบทวนเพิ่มความยืดหยุ่นในการออกกฎหมายลำดับรอง (มาตรา ๒๒)

ขยายระยะเวลาหรือเพิ่มความยืดหยุ่นในการออกกฎหมายลำดับรอง : เสนอให้มีการศึกษาทบทวนการกำหนดระยะเวลา ๒ ปี สำหรับการออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง เนื่องจากข้อมูลในการประเมินผลครั้งนี้พบว่า หน่วยงานที่ต้องดำเนินการเห็นว่ากำหนดเวลาดังกล่าวมีความ “แข็งกระด้าง” เกินไป และหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก “ทำไม่ทัน” ภายในกำหนด เนื่องจากมีปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ (เช่น ขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือการบรรจุวาระของคณะรัฐมนตรี)

๒๕. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร

(๑) ศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการแก้ไขเครื่องมือและการกำหนดหลักสัดส่วน (Tools and Proportionality)

ปรับปรุงแบบฟอร์มและคู่มือ RIA/การประเมินผลสัมฤทธิ์ : ศึกษาปรับปรุงแบบฟอร์มและคู่มือที่ใช้ในการจัดทำรายงานทั้ง RIA และ Ex-Post ให้มีความละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่รายงานส่วนใหญ่ “ขาดการวิเคราะห์ทางเลือก” และ “ขาดการวิเคราะห์เชิงปริมาณ” โดยต้องมีการเพิ่มตัวอย่างและแนวทางการวิเคราะห์กรณีฐาน (Baseline) และการวิเคราะห์เชิงปริมาณอย่างชัดเจน

สร้างกลไกหลักสัดส่วน (Proportionality/Triage) : ศึกษาเพื่อกำหนดเกณฑ์ (Threshold) เพื่อคัดกรองกฎหมายที่มีระดับผลกระทบสูง เพื่อให้หน่วยงานมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรไปที่การวิเคราะห์กฎหมายที่สำคัญจริง ๆ การบังคับใช้แบบฟอร์มเต็มรูปแบบกับกฎหมายทุกฉบับ (รวมถึงกฎหมายลำดับรอง) ถูกมองว่าเป็น “ภาระทางธุรการ” และทำให้เกิดแรงจูงใจเชิงลบในการทำงานแบบ “Tick the box”

(๒) การเสริมสร้างศักยภาพสถาบัน (Institutional Capacity)

เพิ่มศักยภาพหน่วยงานกำกับดูแล (ROB - สคก.) : ศึกษาความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลอย่างแท้จริง ซึ่งหากกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานกำกับดูแลในเรื่องนี้จะต้องมีการศึกษาเพื่อเพิ่มบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสหวิชาชีพ (เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักวิเคราะห์ข้อมูล) เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นนักกฎหมาย ไม่สามารถตรวจสอบ “คุณภาพ” ของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (เช่น กรณีที่ประเมินต้นทุนเป็นศูนย์บาท) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กำหนดให้มีการวางแผน Ex-Post ตั้งแต่การทำ RIA : เสนอให้กำหนดเป็นข้อบังคับให้หน่วยงานต้อง “วางแผน” การประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post) ไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำรายงาน RIA โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่วัดผลได้ (SMART Objectives) และตัวชี้วัดหลัก (Key Indicators) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของรายงานที่ตรวจพบ และทำให้กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ในอนาคตมีข้อมูลที่เพียงพอ

(๓) การใช้กลไกภายนอกและกระบวนการทำงานร่วมกัน (Synergistic Reform)

ใช้กลไกภายนอก (Regulatory Guillotine) ควบคู่กับกลไกภายใน : เสนอให้ใช้กลไกภายนอกในการปฏิรูปกฎหมาย (เช่น โครงการ Regulatory Guillotine) ควบคู่ไปกับกลไกภายใน (การประเมินผลสัมฤทธิ์) กลไกภายนอกมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการทำหน้าที่เป็นเครื่องมือตรวจสอบเพื่อแก้ไขปัญหา “แนวโน้มคงสภาพเดิม” (Status Quo Bias) ซึ่งพบอย่างรุนแรงในกลไกประเมินภายใน (ร้อยละ ๔๐.๔ ของกฎหมายที่ประเมินถูกเสนอให้ “คงไว้ตามเดิม”)

บังคับใช้การวิเคราะห์ข้ามหน่วยงาน (Horizontal Analysis) : ให้มีการศึกษาการบังคับใช้การวิเคราะห์ข้ามหน่วยงานในการทำ RIA เพื่อลดปัญหา “Silo” (การทำงานแยกส่วน) และความขัดแย้งของกฎหมาย ที่ปัจจุบันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ต้องทำหน้าที่ประสานงานเองในด้านสุดท้าย

ออกแบบกลไกให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อประสานและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายหรือไม่

(๔) เสนอปรับปรุงระบบกลางให้ครบถ้วนตามบทบัญญัติ (มาตรา ๑๑)

ปรับปรุงระบบกลาง (www.law.go.th) ให้มีระบบการทำงานที่ครบถ้วน

๒๖. ข้อเสนอเพื่อพัฒนาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ในครั้งต่อไป

เพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีความยืดหยุ่นกับข้อมูลเชิงปริมาณและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เห็นควรเสนอให้มีการวางแผน ติดตาม และจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ตามกรอบแนวทางการพัฒนา ๓ ด้านหลัก ดังนี้

(๑) การวางแผนและกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Setting Key Performance Indicators) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการติดตามความคืบหน้าและประเมินความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายในมิติต่าง ๆ เช่น

มิติด้านประสิทธิภาพกระบวนการ : กำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดระยะเวลาเฉลี่ยที่ใช้ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ อาทิ ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) และระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนด้วย โดยในส่วนนี้ อาจจัดให้มีการทำ “กรณีศึกษา” เพื่อติดตามเก็บข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายบางฉบับ โดยใช้วิธีการศึกษาแบบ process tracing เพื่อวิเคราะห์ความเป็นเหตุเป็นผล (causation) ระหว่างมาตรการและผลลัพธ์ได้อย่างเป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือ

มิติด้านคุณภาพของการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ : กำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายและรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และนำมาใช้อย่างเป็นระบบ โดยออกแบบแนวทางการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำค่ากรณีฐาน (Baseline values) เพื่อใช้เป็นฐานในการวัดความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายต่อไปด้วย

มิติด้านคุณภาพของกฎหมาย : กำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดสัดส่วนของกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกตามข้อเสนอแนะจากรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์หรือวัดระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อคุณภาพของกฎหมายและการให้บริการของภาครัฐ

มิติด้านการลดภาระ : กำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดมูลค่าต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Cost) ที่ลดลงจากการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น

(๒) การพัฒนาระบบจัดเก็บข้อมูล (Data Collection System Development) เพื่อสนับสนุนการประเมินผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

ปรับปรุงระบบกลาง (Law.go.th) : พัฒนาให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลเชิงสถิติโดยอัตโนมัติ (Automated Data Collection) เช่น จำนวนผู้เข้าชม จำนวนความคิดเห็น แยกตามประเด็นและกลุ่มผู้ใช้งาน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

สร้างฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมาย (Centralized Legal Database) : เชื่อมโยงฐานข้อมูลกฎหมายของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถติดตามสถานะของกฎหมายแต่ละฉบับได้อย่างเป็นปัจจุบัน รวมถึงติดตามความคืบหน้าในการออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๒๒

จัดทำระบบรายงานผลออนไลน์ (Online Reporting System) : พัฒนาระบบให้หน่วยงานของรัฐสามารถรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดผ่านระบบออนไลน์ เพื่อลดภาระงานเอกสารและเพิ่มความรวดเร็วในการประมวลผลข้อมูล

(๓) การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง (Continuous Monitoring and Evaluation) เพื่อให้มั่นใจว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ เช่น

การติดตามรายไตรมาส : กำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานตามตัวชี้วัดหลักทุกไตรมาส เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

การทบทวนผลการดำเนินงานประจำปี (Annual Review) : จัดให้มีการประชุม เพื่อทบทวนผลการดำเนินงานในภาพรวมประจำปี โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบ และวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

๒๕/พฤศจิกายน/๒๕๖๘

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นายปรัชญา เจียสกุล

โทร. ๐๒ ๒๒๒ ๐๒๐๖ ต่อ ๑๐๒๒

อีเมล prachya.ch@ocs.go.th

การวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผลและความคุ้มค่า
ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.ความเป็นมาและสาระสำคัญ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์

รายงานฉบับนี้เป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post Evaluation) ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติและการกำกับดูแลกฎระเบียบที่ดี (Good Regulatory Practice: GRP) กฎหมายฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๗๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านและเป็นระบบ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการในหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวาง การประเมินผลสัมฤทธิ์ในครั้งนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวได้บรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริงหรือไม่ เพียงใด

๑.๒ เป้าหมายและขอบเขตของรายงาน

วัตถุประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้ คือการประเมินว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ว่ากฎหมายฉบับนี้สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลง “วัฒนธรรม” การออกกฎหมายของไทย จากเดิมที่เป็น การตัดสินใจแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down) หรือการมีคำตอบที่ต้องการไว้ล่วงหน้า (การตั้งธง) ไปสู่กระบวนการที่เน้นหลักฐานเชิงประจักษ์และการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน (Evidence-Based Decision-Making) ได้สำเร็จหรือไม่

ขอบเขตของรายงานนี้จึงมุ่งเน้นการวัด “ผลลัพธ์” (Outcome) คือ การเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมและคุณภาพในการตัดสินใจ มากกว่าการวัด “ผลผลิต” (Output) คือ จำนวนรายการการวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA) หรือจำนวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดทำขึ้น โดยใช้กรอบการประเมิน ๓ เสาหลัก (Three-Pillar Framework) ตามมาตรฐานคุณภาพการประเมินผลเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่มีรายละเอียดนำไปสู่การระบุปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงต่อไป

๒. การวิเคราะห์เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

จากการสังเคราะห์เอกสารประกอบการยกร่าง (Checklist ๑๐ ประการ) ตัวบทกฎหมาย (โดยเฉพาะมาตรา ๕) และรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สามารถสรุปวัตถุประสงค์หลักตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ได้ ๕ ประการ ดังนี้

๑. การตรวจสอบความจำเป็นและภาระ (Necessity and Proportionality) : เพื่อสร้างหลักประกันว่ารัฐจะจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดประชาชนเกินความจำเป็น (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ)

๒. การวิเคราะห์ผลกระทบ (Regulatory Impact Assessment - RIA) : เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ก่อนการตรากฎหมายใหม่

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Stakeholder Engagement) : เพื่อกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างเปิดเผยผ่านระบบกลางและวิธีการอื่นที่เหมาะสม เพื่อให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ

๔. การประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post Review) : เพื่อสร้างกลไกในการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้แล้ว (อย่างน้อยทุก ๕ ปี) เพื่อให้กฎหมายทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป (หมวด ๕ ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ)

๕. ความโปร่งใสและการเข้าถึง (Transparency and Access) : เพื่อจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (ระบบกลาง) ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และการเข้าถึงตัวบทกฎหมายฉบับเต็มอย่างครบถ้วน (มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ)

ข้อสังเกตเชิงบริบท : การปรับใช้หลักการสากลในบริบทไทย

ในการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ พบว่ามีประเด็นสำคัญที่ผู้ร่างกฎหมายได้จงใจกำหนดวัตถุประสงค์ให้แตกต่างไปจากหลักปฏิบัติสากล (เช่น แนวทางของ OECD) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น กำหนดให้หน่วยงานต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎเป็นประจำ โดยมีวัตถุประสงค์ในภาพรวมไม่ต่างจากแนวทางของ OECD แต่อาจให้น้ำหนักเป็นพิเศษกับการนำผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไปใช้เพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเดิมที่ล้าสมัยหรือสร้างภาระเกินจำเป็น โดยเฉพาะการกำหนดให้ทบทวนการใช้กลไกคณะกรรมการ ระบบอนุญาต หรือโทษอาญา นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมุ่งเน้นการนำเครื่องมือพื้นฐานมาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ เช่น การกำหนดแบบฟอร์มและคู่มือการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เน้นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยมีได้วางหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนในการนำเครื่องมือวิเคราะห์เชิงปริมาณมาใช้ รวมทั้งยังไม่ได้กำหนดให้มีการพิจารณาเลือกใช้วิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ละเอียดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสำคัญหรือระดับผลกระทบของกฎหมายตามหลักความได้สัดส่วน

ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ การไม่บังคับให้ต้องทำการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost Benefit Analysis - CBA) อย่างเต็มรูปแบบ เอกสารประกอบการยกร่างและการวิเคราะห์ระบุชัดเจนว่า สาเหตุที่ปรับปรุงขั้นตอนให้ง่ายขึ้น มาจาก “ข้อจำกัดของบุคลากรที่ยังไม่มีความเชี่ยวชาญ” และ CBA เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ “ซับซ้อน” การบังคับใช้จึงอาจไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จึงมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเมื่อเทียบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแทนการประเมินผลสัมฤทธิ์ ในรายงานฉบับนี้จึงต้องดำเนินการโดยยึดวัตถุประสงค์ตามบริบทไทยเป็นหลักในการประเมิน อย่างไรก็ตาม การปรับลดมาตรฐานการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรนี้ อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลย้อนกลับ (Ripple Effect) ทำให้เกิดวัฒนธรรมการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่ขาดประสิทธิภาพ และอาจกลายเป็นการสร้าง “เพดานของคุณภาพ” (Quality Ceiling) ที่จำกัดการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานในระยะยาว ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

๓. กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีการประเมินผล (Three-Pillar Framework)

เพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ฉบับนี้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสูงสุด (Mandatory Quality) รายงานนี้จึงใช้ระเบียบวิธีประเมินผลแบบ ๓ เสาหลัก (Three-Pillar Framework) ซึ่งเป็นกรอบการประเมินที่มุ่งเน้นการวัดผลลัพธ์ (Outcome) ที่แท้จริง ดังต่อไปนี้ :

(๑) เสาหลักที่ ๑ : การทดสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Tests)

คำถามหลัก : หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามขั้นตอนและข้อกำหนดทางพิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนหรือไม่ (เช่น การจัดทำรายงาน RIA การจัดทำรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ครบกำหนด การเปิดรับฟังความคิดเห็น การปฏิบัติตามมาตรา ๒๒)

สิ่งที่วัด : ผลผลิตเชิงพิธีการ (Procedural Output) หรือการปฏิบัติตามรูปแบบที่กำหนด (Box-Ticking)

(๒) เสาหลักที่ ๒ : การทดสอบประสิทธิภาพ (Performance Tests)

คำถามหลัก : รายงาน (RIA หรือ Ex-Post) ที่หน่วยงานจัดทำขึ้นนั้น มี “คุณภาพ” เชิงเนื้อหาเพียงใด เป็นการวิเคราะห์ที่มีรายละเอียดมากกว่าการ “tick the box” หรือไม่

สิ่งที่วัด : คุณภาพของการวิเคราะห์ (Analytical Quality) โดยตรวจสอบองค์ประกอบสำคัญ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์พื้นฐาน (Baseline/Do-nothing scenario) การวิเคราะห์ทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย (Non-regulatory Alternatives) และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantification of Costs and Benefits)

(๓) เสาหลักที่ ๓ : การทดสอบการทำงาน (Function Tests)

คำถามหลัก : รายงาน RIA หรือ Ex-Post ที่จัดทำขึ้น (ไม่ว่าจะมีคุณภาพหรือไม่) ได้ถูกนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียง “พิธีกรรม” (Ritual) ที่จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการเสนอเรื่องเท่านั้น

สิ่งที่วัด : ผลกระทบต่อการตัดสินใจ (Impact on Decision-Making) ของผู้มีอำนาจทั้งในฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

การให้น้ำหนักการประเมิน (Outcome over Output)

ระเบียบวิธีนี้ให้น้ำหนักกับการประเมิน “ผลลัพธ์” (Outcome) ซึ่งคือ “การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร” ในการร่างกฎหมาย ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่วิเคราะห์ไว้ในข้อ ๒

กรอบการประเมิน ๓ เสาหลักนี้ จะช่วยหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในการสรุปผลว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ “ประสบความสำเร็จ” เพียงเพราะมี “ผลผลิต” (Output) สูง (เช่น หน่วยงานจัดทำรายงาน RIA ครบ 100%) หากแต่ผลผลิตนั้นไม่มีคุณภาพ (Performance ต่ำ) หรือไม่ได้ถูกนำไปใช้จริง (Function ต่ำ)

อย่างไรก็ตาม พึงต้องสังเกตว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ของ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ในรอบแรกนี้ มีข้อจำกัดในการวัดผลลัพธ์ (Outcome) เชิงปริมาณที่แท้จริง เนื่องจากการวัดผลว่ากฎหมายที่ออกมามีคุณภาพดีขึ้นจริงหรือไม่นั้น จำเป็นต้องรอให้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ดำเนินการครบ “วงจรการกำกับดูแล” (Regulatory Cycle) อย่างน้อยหนึ่งรอบก่อน กล่าวคือ กฎหมายที่จัดทำโดยมี RIA (Ex-Ante) ต้องถูกบังคับใช้ไประยะหนึ่ง จนถึงกำหนดประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post) และนำผลการประเมินนั้นไปสู่การ “ปรับปรุง” หรือ “ยกเลิก” กฎหมาย แล้วจึงประเมินผลในรอบที่สอง เพื่อเปรียบเทียบว่ากฎหมายที่ปรับปรุงแล้วมีคุณภาพดีขึ้นหรือไม่ ในการประเมินครั้งนี้ ยังไม่มีกฎหมายใดที่ดำเนินการครบวงจรดังกล่าว ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการประเมินผลลัพธ์ในมิติของ “การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม” โดยวัดผ่านตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติตาม (Compliance) ประสิทธิภาพ (Performance) และการทำงาน (Function) เป็นสำคัญ

๔. แหล่งข้อมูลและหลักฐานที่ใช้ในการประเมินผล

รายงานนี้สร้างขึ้นจากการประเมินหลักฐานที่น่าเชื่อถือ (Reliable Evidence) โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลแบบ “Triangulation” (การตรวจสอบสามเส้า) จากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายตามที่ระบุในเอกสาร “แหล่งข้อมูล” ดังนี้

๔.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

(๑) ตัวบทพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) เอกสารประกอบการยกร่าง (Checklist ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ)

๔.๒ ข้อมูลการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment Data)

รายงานสรุปการประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมาย และ รายงานสรุปการประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (ใช้เป็นหลักฐานหลักในการทดสอบประสิทธิภาพ - Performance Test)

๔.๓ ข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญ (Stakeholder and Expert Evidence)

(๑) องค์การระหว่างประเทศ : รายงาน OECD (2025), Regulatory Reform in Thailand : Reinforcing an Effective Regulatory Environment

(๒) ฝ่ายบริหาร (Executive Gatekeeper) : สรุประเด็นการสัมภาษณ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.)

(๓) ฝ่ายเทคนิค (Technical Implementer) : สรุประเด็นการสัมภาษณ์ผู้พัฒนา “ระบบกลาง” (law.go.th)

(๔) ฝ่ายวิชาการ (Academic Experts) : สรุประเด็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (สถาบันพระปกเกล้า (KPI) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

(๕) หน่วยงานปฏิบัติ (Agency) : สรุประเด็นจากการสัมภาษณ์สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

๔.๔ ข้อมูลสนับสนุนอื่นๆ

เอกสารแสดงวิธีการวิเคราะห์ cost-effectiveness ของการจัดทำข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายผ่านกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ เทียบกับการจัดทำข้อเสนอในลักษณะเดียวกันผ่านการศึกษาเพื่อปฏิรูปกฎหมายโดยใช้ Regulatory Guillotine

๕. ผลการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผล : การทดสอบการปฏิบัติตาม (Formal Compliance Test)

การทดสอบเสาหลักที่ ๑ พบว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ประสบความสำเร็จในเชิงพิธีการอย่างสูงในบางมิติ แต่กลับประสบปัญหาในมิติอื่นที่เป็นการรักษาระบบกฎหมาย (Legal Hygiene)

๕.๑ การจัดทำรายงาน (RIA และ Ex-Post)

หน่วยงานของรัฐประสบความสำเร็จในระดับสูงมากในการปฏิบัติตามขั้นตอนเชิงพิธีการ (Procedural Achievement) กล่าวคือ มีการจัดทำรายงานตามแบบฟอร์มและคู่มืออย่างถูกต้องครบถ้วน

ผลการประเมินคุณภาพรายงาน RIA ยืนยันข้อค้นพบนี้อย่างชัดเจน โดยระบุว่า รายงาน RIA ที่ได้รับการประเมินเกือบทั้งหมด (๑๓ ฉบับ) ได้รับ “คะแนนเต็ม ๑๐/๑๐ ในเกณฑ์ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด” แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในแบบแนบท้ายฯ ได้อย่างสมบูรณ์

ความสำเร็จนี้สะท้อนถึงวัฒนธรรม “Box-Ticking” ที่หน่วยงานมุ่งเน้นการปฏิบัติตามพิธีการเพื่อให้เอกสารครบถ้วน

ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาการจัดทำรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post) ซึ่งเป็นการประเมินกฎหมายที่บังคับใช้แล้ว พบว่าในมิติของ คุณภาพเชิงพิธีการ (Procedural Quality) รายงาน Ex-Post ส่วนใหญ่ยังคงทำได้ดีในเกณฑ์ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมิติเชิงปริมาณของการดำเนินการ (Quantitative Implementation) ข้อมูลสรุปสถิติภาพรวมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของทุกหน่วยงาน (ข้อมูล ณ สิ้นปี ๒๕๖๗) ชี้ให้เห็นว่า จากกฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้เสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๖๘ จำนวนทั้งสิ้น ๕๙๙ ฉบับ ณ สิ้นปี ๒๕๖๗ มีกฎหมายที่ดำเนินการ “แล้วเสร็จ” ๓๓๕ ฉบับ และยังคงมีกฎหมายที่ “ยังไม่แล้วเสร็จ” อีก ๒๖๔ ฉบับ

ทั้งนี้ การประเมินตัวเลขความล่าช้าดังกล่าวยังไม่ควรให้น้ำหนักมากจนเกินไปนัก เนื่องจากกฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ในช่วง ๕ ปีแรกนี้ (ภายในสิ้นปี ๒๕๖๘) ล้วนเป็น “กฎหมายเก่า” ที่มีผลใช้บังคับก่อน พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จะมีผลใช้บังคับ จึงทำให้มีกฎหมายที่ต้องนำมาประเมินผลสัมฤทธิ์สะสมอยู่เป็นจำนวนมาก (Backlog) นอกจากนี้ ข้อมูลสถิติที่นำมาวิเคราะห์ เป็นการเก็บข้อมูลถึงสิ้นปี ๒๕๖๗ ในขณะที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการได้ถึงสิ้นปี ๒๕๖๘ ซึ่งรายงานฉบับนี้ไม่ได้นำข้อมูลการประเมินผลสัมฤทธิ์ในปี ๒๕๖๘ มาประกอบการพิจารณา

๕.๒ การดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (การออกกฎหมายลำดับรอง)

การปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ต้องออกกฎลำดับรองภายใน ๒ ปี มิฉะนั้นบทบัญญัตินั้นจะสิ้นผลบังคับ ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ผลการสัมภาษณ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ยืนยันว่าในช่วงแรก ที่กฎหมายบังคับใช้ (ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๔) เกิดภาวะ “วุ่นวายมาก” หน่วยงานต่างๆ “ทำไม่ทัน” ภายในกำหนด ๒ ปี และเสนอขอขยายเวลากฎหมายลูก “มาเป็นบัญชี” (จำนวนมาก)

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการประเมินเบื้องต้น และผลการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน ที่ระบุว่าระยะเวลา ๒ ปีนั้นสั้นเกินไปและมีความ “แข็งกระด้าง” (Rigidity) ไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายนอกที่หน่วยงานไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) หรือการบรรจวาระของคณะรัฐมนตรี (ครม.)

๕.๓ การทำงานของระบบกลาง (law.go.th) เทียบกับมาตรา ๑๑

การปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของระบบกลาง (law.go.th) ให้ผลลัพธ์ที่ผสมผสาน

ส่วนที่สำเร็จ :

ระบบกลางประสบความสำเร็จอย่างสูงในมิติ “การรับฟังความคิดเห็น” มีความเสถียรทางเทคนิคสูง ระบบไม่เคยมีปัญหาใช้งานไม่ได้แม้ในช่วงที่มีการใช้งานสูงมาก และได้รับการยอมรับจากรายงานของ OECD (2025) ว่าช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ในภาพรวมระบบจะประสบความสำเร็จในการรองรับการมีส่วนร่วม (เช่น ในกฎหมายบางฉบับที่มีผู้แสดงความเห็นหลายแสนคน) แต่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกพบปัญหาการเข้าถึง (Reach) อย่างมีนัยสำคัญ สถิติการใช้งานชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวกระจุกตัว (Concentration) อยู่ในกฎหมายที่อยู่ในกระแสสังคมเพียงไม่กี่ฉบับ ในขณะที่โครงการรับฟังความคิดเห็นจำนวนมากกลับมีผู้แสดงความคิดเห็นในระดับหลักหน่วย (เช่น ๑๖ ราย หรือ ๕ ราย) หรือไม่มีเลย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบกลางยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงของ “ผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง” (Affected Stakeholders) ที่กฎหมายนั้นมุ่งบังคับใช้โดยตรง ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับประสบการณ์ตรงของหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะทาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งระบุว่า

ได้รับความคิดเห็นผ่าน “ระบบกลางทางกฎหมาย” น้อยมาก และต้องอาศัยช่องทางของตนเอง (เช่น หนังสือเวียนตรง Focus Group) เป็นหลักในการเข้าถึงผู้มีส่วนได้เสีย

ส่วนที่ต้องปรับปรุง :

ผลการสัมภาษณ์ผู้พัฒนาระบบยืนยันว่าระบบยังต้องมีการพัฒนาเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ได้แก่

ม. ๑๑ (๓) (ระบบจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้อง) : ปัจจุบันยังไม่มีการใช้งานเนื่องจากยังขาดความชัดเจนว่าต้องการข้อมูลส่วนใด และปัญหาการขอความยินยอมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ทำให้หน่วยงานมองว่าเป็นภาระ

ม. ๑๑ (๕) (ฐานข้อมูลกฎหมายกลาง) : จัดทำโครงสร้างแพลตฟอร์มแล้ว แต่ในเชิงเนื้อหาต้องปรับปรุง และหน่วยงานยังไม่นำเข้าข้อมูลโดยเฉพาะกฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวง ประกาศ) เพราะเข้าใจผิดว่า สคก. จะเป็นผู้ดำเนินการให้

ม. ๑๑ (๖) (ช่องทางร้องเรียนและกระดานสนทนา) : ระบบ “กระดานสนทนา (Forum)” และ “FAQ” ถูกสร้างไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้เปิดให้บริการเนื่องจากยังมีปัญหาในการจัดการกับข้อความที่มีความอ่อนไหวและข้อความที่เป็นการโจมตีทางการเมือง

ปัญหาคุณภาพข้อมูล :

พบปัญหาการปฏิบัติตามมาตรฐานข้อมูล ในกรณีที่หน่วยงานลงข้อมูล (Upload) ไฟล์ PDF ที่มาจากการสแกนเอกสารเป็นรูปภาพทำให้ข้อมูลไม่สามารถถูกค้นหาเนื้อหาได้ด้วยระบบหรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Not Machine-Readable) ซึ่งทำให้ไม่ส่งเสริมเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑ (๕) ที่ต้องการสร้างฐานข้อมูลกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและนำไปต่อยอดได้

การประเมินเสาหลักที่ ๑ ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญสูงสุดกับการปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นต่อการอนุมัติร่างกฎหมายใหม่ (การทำ RIA และรับฟังความเห็น) แต่กลับละเลยการปฏิบัติตามขั้นตอนที่เป็น “การรักษาระบบกฎหมาย” (Legal Hygiene) เช่น การออกกฎหมายลูกให้ทันกำหนด หรือการปรับปรุงฐานข้อมูลกฎหมายกลางให้เป็นปัจจุบัน

๖. ผลการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผล : การทดสอบประสิทธิภาพ (Performance Test)

การทดสอบเสาหลักที่ ๒ ซึ่งเป็นการประเมิน “คุณภาพ” ของเนื้อหาในรายงานพบว่านี่คือ จุดอ่อนที่สำคัญของการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

๖.๑ คุณภาพรายงาน RIA โดยรวม (The “Analytical Gap”)

คุณภาพการวิเคราะห์เชิงนโยบายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญและเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ผู้เชี่ยวชาญประเมินว่าประเทศไทยอยู่ในระยะที่เรียกว่า Bottom of the U-Curve ของการพัฒนา RIA

รายงานสรุปการประเมินคุณภาพการวิเคราะห์ผลกระทบฯ ระบุชัดเจนว่า รายงานส่วนใหญ่มีลักษณะเป็น “เอกสารอธิบายร่างกฎหมาย” (Descriptive document) มากกว่าเป็น “เครื่องมือวิเคราะห์เพื่อช่วยตัดสินใจ” (Analytical Tool)

๖.๒ การวิเคราะห์ทางเลือก (Alternatives) และสถานการณ์พื้นฐาน (Baseline)

ผลการประเมินคุณภาพแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างครบถ้วนแท้จริง ในการวิเคราะห์ทางเลือก รายงานส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์

ทางเลือกเดียว (Single Option Analysis) โดยละเอียดการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทางเลือกที่สมเหตุสมผล รายงานของ OECD (2025) ระบุว่า RIA ของประเทศไทยยังขาดการวิเคราะห์สถานการณ์พื้นฐาน (Baseline/“do-nothing” scenario) และการวิเคราะห์ทางเลือกอื่น ทั้งทางเลือกโดยการออกกฎหมายและทางเลือกโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การออกกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม พบข้อบกพร่องในหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น คปภ. ซึ่งยืนยันว่ามีการพิจารณาทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การออกกฎหมายเป็นประจำ เช่น การขอความร่วมมือหรือการออกแนวปฏิบัติ ก่อนที่จะตัดสินใจยกระดับเลือกเป็นการออกกฎหมาย

๖.๓ การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantification/Monetization)

การขาดการวิเคราะห์เชิงปริมาณในรายงานส่วนใหญ่ รายงานประเมินคุณภาพพบว่ารายงานส่วนใหญ่ระบุต้นทุนและประโยชน์เพียงเชิงคุณภาพเท่านั้น และได้รับคะแนนต่ำในเกณฑ์ที่ ๕

ที่สำคัญคือ มีการละเว้นการกรอกข้อมูลต้นทุน (Costs) ต่อภาครัฐและภาคเอกชน หรือระบุว่าเป็น “ศูนย์บาท” (Zero Cost) อย่างแพร่หลาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็น การไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ โดยตรง

๖.๔ คุณภาพการรับฟังความคิดเห็น (Quality of Consultation)

การทดสอบประสิทธิภาพในมิติการรับฟังความคิดเห็นให้ผลลัพธ์ที่ขัดแย้งกัน (Paradox)

จุดแข็ง (Process) : กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (เกณฑ์ที่ ๓) ถือเป็นจุดแข็งที่โดดเด่นที่สุด มีการใช้ช่องทางหลากหลาย (Robustness) และมีความพยายามเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ตรงจุด แม้กระทั่งกลุ่มเปราะบาง เช่น การจัด Focus Group กับกลุ่มคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่สาธารณะ

จุดอ่อน (Quality/Outcome) : อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นในทางปฏิบัติยังคงเป็นแบบ “ตั้งรับ” (Passive) และมักเป็นเพียง “พิธีกรรม” (Ritual) ผลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (KPI) ระบุชัดเจนว่า ปัญหาหลักคือ “การรับฟังแบบมีธง” (Flag-driven consultation) โดยหน่วยงานมักรับฟังเมื่อมี “ร่าง” กฎหมายแล้ว (ซึ่งเท่ากับมีธงแล้ว) และมักค้นหาความเห็นที่สนับสนุนแนวทางที่ต้องการมาใช้ อ้างอิงมากกว่าการใช้การรับฟังเพื่อ “กำหนดปัญหา” (Problem Definition) ตั้งแต่ต้นกระบวนการ

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องอย่างยิ่งกับข้อมูลสถิติการใช้งานระบบกลางที่พบว่า มีโครงการรับฟังความคิดเห็นจำนวนมากที่ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็นเลย หรือมีเพียงหลักหน่วย ข้อมูลนี้ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดเชิงประสิทธิภาพ (Performance Test) ที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงาน “ไม่มีความพยายามที่จะเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องจริง ๆ” และสะท้อนถึง “การขาดเจตจำนง” (Lack of Will) ที่จะรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง ซึ่งตอกย้ำข้อสรุปว่า ในปัจจุบันยังมีหน่วยงานบางหน่วยงานที่ใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นยังคงมีลักษณะเป็น “พิธีกรรม” มากกว่าการแสวงหาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

๖.๕ ข้อค้นพบสำคัญ : ความขัดแย้งเชิงประจักษ์ (The Critical Contradiction)

รายงานการประเมินคุณภาพได้ชี้ให้เห็นถึงข้อขัดแย้งเชิงประจักษ์ที่เป็นหลักฐานสำคัญที่สุดของการขาดประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ว่า หน่วยงานต่าง ๆ สามารถระบุขนาดของปัญหา (เกณฑ์ที่ ๔) ได้เป็นอย่างดี โดยสามารถอ้างอิงข้อมูลเชิงปริมาณที่ชัดเจนได้ (เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรคไม่ติดต่อฯ ที่ระบุความสูญเสีย ๑.๖ ล้านล้านบาท หรือ ๙.๓% ของ GDP) แต่ในทางกลับกันหน่วยงานเดียวกันนั้น กลับไม่นำตัวเลขเดียวกันนั้น มาใช้ประเมินประโยชน์เชิงปริมาณที่คาดว่าจะได้รับจากกฎหมายใหม่ (เกณฑ์ที่ ๕)

ข้อเท็จจริงนี้พิสูจน์ว่า ปัญหาการขาดการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (ตามข้อ ๖.๓) ไม่ใช่การขาดข้อมูล หรือการขาดทักษะในการจัดการข้อมูล แต่เป็นการขาดเจตจำนง (Lack of Will) ในการวิเคราะห์อย่างแท้จริง ซึ่งอาจเป็นหลักฐานสนับสนุนข้อสรุปเรื่อง “การตั้งธง” (Post-justification) อย่างชัดเจนที่สุด กล่าวคือ หน่วยงานใช้ข้อมูลเพื่อ “ขยายปัญหา” (to justify the problem) แต่ตั้งใจไม่ใช้ข้อมูลเพื่อ “วิเคราะห์ทางออก” (to analyze the solution)

๗. ผลการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผล : การทดสอบการทำงาน (Function Test)

การทดสอบเสาหลักที่ ๓ พบว่า แม้กระบวนการโดยรวมจะเป็นเพียง “พิธีกรรม” แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดกลไก “ผู้เฝ้าประตู” (Gatekeeper) ที่ทำงานและส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจจริงในขั้นตอนสุดท้าย

๗.๑ ผลกระทบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย (ภาพรวม)

ความสามารถของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ในการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเชิงนโยบายยังคง “จำกัด” ผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนการปฏิรูปนี้เพียงประมาณ ๔-๕ เต็ม ๑๐ โดยวัฒนธรรม “Top-Down” ยังคงอยู่

หากเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือเรื่องที่ขับเคลื่อนโดยฝ่ายการเมือง คณะรัฐมนตรี (ครม.) อาจอนุมัติหลักการไปก่อน แม้ว่ารายงาน RIA จะมีคุณภาพต่ำหรือไม่ครบถ้วน ซึ่งยืนยันว่ากระบวนการนี้ยังคงถูกปฏิบัติเสมือนเป็น “พิธีกรรม” (Ritual)

ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลและมีวัฒนธรรมการรับฟังความคิดเห็นกับภาคธุรกิจอยู่แล้ว (เช่น คปภ.) กลับมองว่ากระบวนการนี้ “ไม่ใช่พิธีกรรม” (Non-ritualistic) โดย คปภ. ประเมินวัฒนธรรมการทำงานบนฐานข้อมูลของตนเองสูงถึง ๘ เต็ม ๑๐ และยืนยันว่าถึงแม้ไม่มีพระราชบัญญัตินี้ ก็ยังจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบอยู่ดี ซึ่งชี้ให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) ที่มีอยู่เดิม เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จะถูกใช้เป็นเพียง “พิธีกรรม” หรือ “เครื่องมือ” ที่มีประสิทธิภาพ

๗.๒ การทำงานของกลไกในชั้นคณะรัฐมนตรี (บทบาท สลค.)

แม้ภาพรวมจะยังเป็นพิธีกรรม แต่ผลการสัมภาษณ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ได้ให้ข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญอย่างยิ่งว่า กระบวนการ RIA “ไม่ใช่แค่เอกสารแนบ” (Not just an attachment) แต่ถูกนำไปใช้จริงในที่ประชุม ครม.

สลค. ได้พัฒนากลไกการทำงานจากเดิมที่เน้นตรวจสอบ “ความครบถ้วน” (Compliance) ไปสู่การตรวจสอบ “คุณภาพ” (Performance) มากขึ้น

กลไกการทำงาน (Function Mechanism) : เมื่อ สลค. ตรวจพบรายงาน RIA ที่มีคุณภาพต่ำ หรือพบความผิดปกติ (Red Flags) เช่น กฎหมายที่มีผลกระทบสูงแต่ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็นเลย สลค. จะใช้เครื่องมือสำคัญคือการเขียนข้อสังเกต (Observation) แนบไปในระเบียบวาระการประชุม ครม.

หลักฐานการทำงาน (Proof of Function) : กลไกการเขียนข้อสังเกตนี้ มีผลในทางปฏิบัติ โดยรัฐมนตรีในที่ประชุม ครม. มีการหยิบยกประเด็นจาก RIA มาหารือ เช่น ประชาชน

ได้ประโยชน์อะไร รัฐสูญเสียรายได้เท่าไร และที่สำคัญในทางปฏิบัติที่ผ่านมากรณีที่มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องขอถอนร่างกฎหมายในที่ประชุม ครม. หลังจากมีการทักท้วงในประเด็นปัญหา

๗.๓ การทำงานของกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post)

ในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลัง (Ex-Post Review) ตามหมวด ๕ ยังมีผลการดำเนินการที่ตรงข้ามกับกลไก RIA เนื่องจากยังขาดสภาพบังคับให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง

กลไกนี้ประสบปัญหา “แนวโน้มคงสภาพเดิม” (Status Quo Bias) อย่างรุนแรง กล่าวคือ หากหน่วยงานประเมินผลและเสนอให้ “คงไว้ตามเดิม” ก็จะไม่มีหน่วยงานใดมาทักท้วง (Challenge) ทำให้กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์กลายเป็นพิธีกรรมที่ไม่มีผลในการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยอย่างแท้จริง

การวิเคราะห์เชิงปริมาณสนับสนุนข้อค้นพบนี้อย่างชัดเจน โดยพบว่าในการประเมินผลกฎหมายระยะที่ ๑ (Phase 1 Backlog) ซึ่งมีการประเมินกฎหมาย ๓๕๔ ฉบับ มีถึง ๑๔๓ ฉบับ (คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๔) ที่หน่วยงานเสนอให้ “คงไว้ตามเดิม” ซึ่งตอกย้ำถึงอคติในการคงสภาพเดิม (Status Quo Bias) เมื่อกลไกการประเมินมาจากหน่วยงานภายในตนเอง

สรุปผลการทดสอบการทำงาน (Function Test) พบผลลัพธ์ที่แตกต่างกันมาก : กลไก Ex-Ante (RIA) สามารถทำงานได้ (Function) แม้จะอ่อนแอ โดยทำงานที่ด้านสุดท้าย (สลด.) ในขณะที่กลไก Ex-Post (การประเมินผล) ยังไม่ทำงาน (Dysfunctional) และกลายเป็นพิธีกรรมที่ไม่ส่งผลในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

๘. ผลการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผล : การวิเคราะห์ความคุ้มค่า (Efficiency) และต้นทุนเชิงปริมาณ

๘.๑ การประเมินความคุ้มค่าเชิงคุณภาพ (ผลการรับฟัง)

การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ โดยพิจารณาจากต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดขึ้น (อ้างอิงผลการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงาน) สรุปได้ดังนี้

ความคุ้มค่าโดยรวม (ส่วนใหญ่) : หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ประเมินว่าความคุ้มค่าของการมีพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในระดับ “ปานกลาง” โดยเห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับ เช่น การทำงานที่เป็นระบบมากขึ้น การได้ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น ได้สัดส่วนพอสมควรกับภาระและต้นทุนที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงาน

ความไม่คุ้มค่า (บางส่วน) : หน่วยงานบางหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีบุคลากรจำกัดและขาดความเชี่ยวชาญเห็นว่ากระบวนการนี้ไม่คุ้มค่า

ปัญหาหลักที่ลดทอนความคุ้มค่า :

ภาระทางธุรการ : งาน RIA กลายเป็นเพียงภาระทางธุรการ (Administrative Burden) ที่ต้องทำให้เสร็จสิ้นตามขั้นตอน ซึ่งแม้แต่หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงอย่าง คปภ. ก็ยอมรับว่าเป็นภาระในการจัดทำรายงานตามรูปแบบ อย่างไรก็ตาม คปภ. ยืนยันว่าผลลัพธ์ที่ได้ เช่น การลดข้อโต้แย้งในการทำงานถือว่าคุ้มค่า ซึ่งชี้ว่าปัญหาอาจไม่ได้อยู่ที่ตัวภาระงาน แต่อยู่ที่การที่หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่เห็นประโยชน์ (Perceived Benefit) ที่จะได้รับจากภาระงานนั้น

การขาดทรัพยากร : การขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ และงบประมาณในการดำเนินการวิจัยและการวิเคราะห์เชิงลึก

ความรู้สึกไม่คุ้มค่านี้เชื่อมโยงโดยตรงกับการที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ขาดหลักความได้สัดส่วน (Lack of Proportionality) การที่กฎหมายบังคับให้กฎหมายทุกฉบับ (แม้จะมีผลกระทบต่ำ) ต้องผ่านกระบวนการที่ดูเหมือนเข้มงวดเท่ากัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรในหน่วยงานขนาดเล็ก และสร้างแรงจูงใจเชิงลบให้ทำงานแบบ “Tick the box” เพื่อให้เสร็จสิ้นภาระงานไป

๘.๒ การวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิภาพเชิงปริมาณ (Cost-Effectiveness)

ข้อพึงสังเกต : การวิเคราะห์ในส่วนนี้ มิใช่การประเมินต้นทุนของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ทั้งฉบับ หากแต่เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนต่อประสิทธิภาพ (Cost-Effectiveness) เฉพาะในส่วนของการจัดทำข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งเป็นผลผลิต (Output) ที่ได้จากการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post) เท่านั้น

การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ให้ข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญเกี่ยวกับต้นทุนที่แท้จริงของกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post) ภายใต้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกลไกภายนอก (เช่น Regulatory Guillotine)

ต้นทุนรวม (Total Cost) : ต้นทุนเฉลี่ยในการประเมินผลกฎหมาย ๑ ฉบับ อยู่ที่ประมาณ ๑.๓๙ ล้านบาท ส่งผลให้การประเมินกฎหมายระยะที่ ๑ (Backlog จำนวน ๓๕๔ ฉบับ) มีต้นทุนการลงทุนรวมประมาณ ๔๙๑.๔ ล้านบาท

ต้นทุนต่อผลผลิต (Cost per Output) : เมื่อพิจารณาผลผลิต (Output) เป็น “ข้อเสนอให้ปรับปรุง/ยกเลิก” (จำนวน ๒๑๑ ข้อเสนอ) พบว่ากลไก Ex-Post ภายในนี้ มีต้นทุนเฉลี่ยสูงถึง ๒.๓๓ ล้านบาท ต่อ ๑ ข้อเสนอ

การเปรียบเทียบ : ต้นทุนดังกล่าวสูงกว่าต้นทุนของกลไก Regulatory Guillotine (ดำเนินการโดย TDRI) ซึ่งมีต้นทุนเฉลี่ยเพียง ๘๔,๗๔๖ บาท ต่อ ๑ ข้อเสนอ อย่างมีนัยสำคัญ หรือคิดเป็น ๒๗.๕ เท่า

การตีความต้นทุน (Interpretation) : ต้นทุนที่สูงมากในระยะแรกนี้ สามารถตีความได้ว่าเป็น “ค่าเล่าเรียน” (Tuition Fee) และ “ต้นทุนการสะสมของเก่า” (Backlog Cost) ที่รัฐต้องจ่ายเพื่อสร้างวัฒนธรรมการประเมินผล

ผลผลิตที่แท้จริง (True Product) : การวิเคราะห์ชี้ว่า “ผลผลิตที่แท้จริง” (True Product) ของกลไก Ex-Post ภายใต้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ไม่ใช่แค่จำนวนข้อเสนอ แต่คือ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของบุคลากรภาครัฐไปสู่การตัดสินใจบนพื้นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-Based Decision-Making)

ความเสี่ยงที่แท้จริง (True Risk) : ความเสี่ยงที่ร้ายแรงที่สุดของกลไกนี้จึงไม่ใช่ “ต้นทุน” (Cost) ที่สูง แต่คือ “ความสูญเปล่า” (Waste) ของการลงทุน หากกระบวนการในอนาคตกลายเป็นการทำ “Box-Ticking” หรือการจ้างที่ปรึกษาภายนอก (Outsourcing) ซึ่งจะทำให้บุคลากรภายในไม่ได้เรียนรู้ และขัดแย้งกับเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมโดยสิ้นเชิง

๙. สรุปปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม

จากการวิเคราะห์ตามกรอบ ๓ เสาหลักในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ได้ ๕ ประการหลัก ดังนี้

ปัญหาที่ ๑ : ปัญหาเชิงนโยบายและวัฒนธรรมองค์กร (The “Ritual” Problem)

การขาดความมุ่งมั่นจริงจัง (Lack of Political Will) ของผู้มีหน้าที่จัดทำทำให้วัฒนธรรม “การตั้งธง” (Post-justification) ยังคงเป็นปัญหาหลัก หน่วยงานใช้ RIA เพื่อหาเหตุผลสนับสนุนร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอ มากกว่าใช้ RIA เพื่อตัดสินใจว่าจะออกกฎหมายหรือไม่

ปัญหาที่ ๒ : ปัญหาด้านขีดความสามารถและทรัพยากร (The Capacity Gap)

หน่วยงานผู้ปฏิบัติขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักวิเคราะห์ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานกำกับดูแล (Regulatory Oversight Body - ROB)

ปัญหาที่ ๓ : ปัญหาด้านเครื่องมือและแนวปฏิบัติ (The Tool Gap)

คู่มือและแบบฟอร์มที่มีอยู่ (ขณะที่ทำประเมินครั้งนี้) ขาดความละเอียดและไม่ชัดเจนในประเด็นสำคัญ เช่น การวิเคราะห์ทางเลือก (Baseline) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ทำให้เกิดการทำตามรูปแบบ (Box-Ticking) นอกจากนี้ แบบฟอร์มยังขาดหลักสัดส่วน (Proportionality) โดย คปภ. ชี้ให้เห็นว่าการบังคับใช้แบบฟอร์ม RIA เต็มรูปแบบกับ “กฎหมายลำดับรอง” ถือเป็นภาระ และเสนอให้มีการลดรูปคำถามสำหรับกฎหมายลำดับรองโดยเฉพาะ

ปัญหาที่ ๔ : ปัญหาเชิงตัวบทกฎหมาย (The “Legal Flaw”)

มาตรา ๑๒ : ถ้อยคำในมาตรา ๑๒ ที่ขึ้นต้นว่า “เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย...” อาจถูกตีความและนำไปสู่การกำหนดทางเลือกไว้แล้วว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการ RIA

มาตรา ๒๒ : การกำหนดระยะเวลา ๒ ปี ในการออกกฎลำดับรองอาจมีความ “แข็งกระด้าง” (Rigidity) เกินไป ไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ (เช่น ขั้นตอนการพิจารณาของ สสค./สศค.)

ปัญหาที่ ๕ : ปัญหาการทำงานของระบบกลาง (The System Gap)

การบังคับใช้มาตรฐานข้อมูลในระบบกลาง (www.law.go.th) ยังไม่ประสบความสำเร็จ (ปัญหา Non-Machine-Readable PDF) และระบบต่าง ๆ ที่สำคัญตามมาตรา ๑๑ เช่น ฐานข้อมูลกฎหมายลำดับรอง กระดานสนทนา ยังต้องมีการแก้ไขให้สามารถใช้ได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๑๐. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุง (The Virtuous Circle)

เพื่อให้เกิดวงจรการเรียนรู้ (Virtuous Circle) ตามมาตรฐานคุณภาพการประเมินผล ข้อเสนอแนะต่อไปนี้จึงถูกเชื่อมโยงกลับไปยังผลการวิเคราะห์ปัญหาที่ตรวจพบในข้อ ๕ ถึงข้อ ๙ อย่างชัดเจน

ตารางสรุปการเชื่อมโยงผลการวิเคราะห์กับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ลำดับ	ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง	การเชื่อมโยงไปยังผลการวิเคราะห์และปัญหาที่ตรวจพบ (ข้อ ๕-๙)
กลุ่มที่ ๑ : การแก้ไขเครื่องมือและการรับรู้ (Tools and Mindset)		
๑๐.๑	ปรับปรุงแบบฟอร์ม RIA/ประเมินผลสัมฤทธิ์และคู่มือการทำ ให้ละเอียดยิ่งขึ้น	เชื่อมโยงกับข้อ ๖ (Performance) และปัญหาที่ ๓ (Tool Gap) : การวิเคราะห์คุณภาพ RIA พบว่ายังขาดการวิเคราะห์ทางเลือกและการวิเคราะห์เชิงปริมาณซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์คู่มือฯ ที่พบว่าคู่มือฯ มีคำแนะนำที่ยังไม่ชัดเจนทำให้หน่วยงานทำออกมาในลักษณะ “Tick the box” จึงสมควรแก้ไขคู่มือให้ชัดเจนขึ้น โดยเพิ่มตัวอย่างการวิเคราะห์ Baseline และการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงาน
๑๐.๒	แก้ไขตัวบท มาตรา ๑๒ เพื่อเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจ RIA เป็นเครื่องมือตัดสินใจ (Go/No-Go Decision) ตั้งแต่แรก	เชื่อมโยงกับ ปัญหาที่ ๑ (Culture) และ ปัญหาที่ ๔ (Legal Flaw) : พบปัญหา "การตั้งธง" (Post-justification) เป็นปัญหาหลัก ซึ่งตัวบท ม. ๑๒ (“เมื่อมีกรณีจำเป็น...”) เอื้อให้เกิดการตีความเช่นนั้น การแก้ไขตัวบทจะช่วยปรับกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานให้ใช้ RIA เพื่อ “ตัดสินใจ” ว่าควรมีกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่เพื่อ “หาเหตุผลสนับสนุน”
๑๐.๓	สร้างกลไกหลักสัดส่วน (Proportionality/Triage) กำหนด Threshold เพื่อคัดกรองกฎหมายที่มีผลกระทบสูง (High Impact)	เชื่อมโยงกับข้อ ๘ (Efficiency) และปัญหาที่ ๓ (Tool Gap) : พบว่าหน่วยงานบางหน่วยงานมองว่ากระบวนการนี้ไม่คุ้มค่าและเป็นภาระทางธุรการรวมถึง คปก. ที่มองว่าเป็นภาระสำหรับกฎหมายลำดับรอง การใช้ทรัพยากรอย่างกระจุกกระจายเป็นกฎหมายทุกลำดับ ทำให้คุณภาพโดยรวมต่ำ จึงต้องใช้หลักสัดส่วนคัดกรอง (Triage) ให้

ลำดับ	ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง	การเชื่อมโยงไปยังผลการวิเคราะห์และปัญหาที่ตรวจพบ (ข้อ ๕-๙)
		หน่วยงานมุ่งทรัพยากรไปที่กฎหมายที่สำคัญจริง
กลุ่มที่ ๒ : การเสริมสร้างศักยภาพสถาบัน (Institutional Capacity)		
๑๐.๔	เพิ่มศักยภาพหน่วยงานกำกับดูแล (ROB) โดยเพิ่มผู้เชี่ยวชาญสหวิชาชีพ (นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักวิเคราะห์ข้อมูล)	เชื่อมโยงกับปัญหาที่ ๒ (Capacity Gap) : พบว่า ROB (สคก.) มีบุคลากรส่วนใหญ่ไม่สามารถตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เช่น การประเมินต้นทุนเป็นศูนย์ได้อย่างแท้จริง การเพิ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีความชำนาญเฉพาะจึงจำเป็นอย่างยิ่ง
๑๐.๕	ปรับบทบาท ROB จากผู้ตรวจสอบปลายทาง (Gatekeeper) เป็น “ผู้สนับสนุนและให้คำปรึกษา” ตั้งแต่ต้นน้ำ (Pre-Consultation Support)	เชื่อมโยงกับปัญหาที่ ๑ (Culture) และปัญหาที่ ๒ (Capacity) : หน่วยงานมองกระบวนการเป็นภาระและขาดความเชี่ยวชาญ การเปลี่ยนบทบาท เป็นผู้ช่วยสนับสนุนการดำเนินการ จะสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน อยากทำให้ถูกต้อง ตั้งแต่แรกและลดภาระการแก้ไขในภายหลัง
๑๐.๖	กำหนดให้มีการวางแผนการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post) ตั้งแต่ตอนทำ RIA เช่น กำหนด Key Indicators, S.M.A.R.T. Objectives	เชื่อมโยงกับข้อ ๖ (Performance) : การประเมินคุณภาพ พบว่ารายงาน RIA “ขาดวัตถุประสงค์ที่วัดผลได้ (S.M.A.R.T.)” และรายงาน Ex-Post ยังมีความสับสนระหว่าง Output กับ Outcome การบังคับให้วางแผน Ex-Post ตั้งแต่ต้นใน RIA จะช่วยแก้ปัญหา

*การกำหนด “เป้าหมายตามหลัก S.M.A.R.T.” (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound) ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) หมายถึงการตั้งวัตถุประสงค์ของการตรา ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นระบบ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ –

Specific: กำหนดเป้าหมายอย่างเฉพาะเจาะจง ระบุปัญหาหรือผลลัพธ์ที่ต้องการแก้ไขให้ชัด

Measurable: สามารถวัดผลหรือประเมินความก้าวหน้าได้ด้วยตัวชี้วัดเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ

Achievable: เป้าหมายต้องอยู่ในวิสัยที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้จริง ภายใต้ทรัพยากรที่มี

Relevant: ต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย และผลประโยชน์ของสังคม

Time-bound: กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการบรรลุผล เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผล

สัมฤทธิ์ได้

ลำดับ	ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง	การเชื่อมโยงไปยังผลการวิเคราะห์และปัญหาที่ตรวจพบ (ข้อ ๕-๙)
		และเชื่อมโยงวงจร (Regulatory Cycle)
กลุ่มที่ ๓ : การแก้ไขปัญหาเชิงกระบวนการ (Process Reform)		
๑๐.๗	ขยายระยะเวลาหรือเพิ่มความยืดหยุ่นในการออกกฎลำดับรอง (ม. ๒๒)	เชื่อมโยงกับข้อ ๕ (Compliance) และปัญหาที่ ๔ (Legal Flaw) : พบปัญหาว่าหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนด ๒ ปี เนื่องจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น การตรวจพิจารณาของ สคก. และ กรม. จึงอาจต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของระยะเวลาดังกล่าว
๑๐.๘	บังคับใช้การวิเคราะห์ข้ามหน่วยงาน (Horizontal Analysis / Whole-of-Government) ในการทำ RIA	เชื่อมโยงกับข้อ ๗ (Function) : ผลการสัมภาษณ์ สคก. ระบุถึงปัญหา “Silo” (กฎหมายขัดแย้งกัน) ที่ สคก. ต้องทำหน้าที่ประสานงานเองในด้านสุดท้าย การบังคับให้วิเคราะห์ผลกระทบแนวนอนตั้งแต่ต้น จะช่วยลดปัญหานี้
๑๐.๙	แก้ไขนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” และทบทวนข้อยกเว้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ (เช่น ประมวลกฎหมาย มาตรา ๒๙ (๕))	เชื่อมโยงกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย : การยกเว้นกฎหมายสำคัญ (เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ออกจากกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ ทำให้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญ เช่น บทบัญญัติที่ใช้กับธุรกิจสตาร์ทอัพไม่ถูกทบทวน จึงควรมีการทบทวนข้อยกเว้นดังกล่าว
๑๐.๑๐	ใช้กลไกภายนอก (เช่น Regulatory Guillotine) ควบคู่กับกลไก Ex-Post ภายใน	เชื่อมโยงกับข้อ ๗ (Function) : พบปัญหา “Status Quo Bias” (ร้อยละ ๔๐.๔) ในการประเมินผล Ex-Post ภายใน จึงจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอก (Challenge Function) เพื่อแก้ปัญหากฎระเบียบที่ฝังรากลึก

ลำดับ	ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง	การเชื่อมโยงไปยังผลการวิเคราะห์และปัญหาที่ตรวจพบ (ข้อ ๕-๙)
๑๐.๑๑	ปรับปรุงระบบกลาง (law.go.th) ให้มี ระบบการใช้งานที่ ครบถ้วนตามกฎหมาย (โดยเฉพาะระบบจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้อง (มาตรา ๑๑ (๓)) และฐานข้อมูลกฎหมายกลาง (มาตรา ๑๑ (๕)))	เชื่อมโยงกับข้อ ๕ (Compliance) และ ปัญหาที่ ๕ (System Gap) : ผลการวิเคราะห์ใน ๕.๓ พบว่าระบบกลาง ยังต้องมีการพัฒนาระบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับ มาตรา ๑๑ โดยเฉพาะระบบจัดแจ้ง (มาตรา ๑๑ (๓)) และฐานข้อมูลกฎหมาย (มาตรา ๑๑ (๕)) ที่หน่วยงานไม่นำเข้าข้อมูล

รายงานสรุปการประเมินคุณภาพ
ของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ของไทย
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๘

รายงานสรุปนี้จัดทำขึ้นโดยอ้างอิงจากการประเมินรายงาน RIA จำนวน ๑๓ ฉบับ
ที่จัดทำแล้วเสร็จระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์คุณภาพโดยรวม จุดแข็ง จุดอ่อน และแนวโน้มพัฒนาการของการจัดทำ
RIA ของไทย

๑. วิธีการและเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพ

การประเมินคุณภาพรายงาน RIA ของไทยในภาพรวมดำเนินการโดยใช้เกณฑ์
มาตรฐาน (Benchmark) ที่สม่ำเสมอในการประเมินรายงานทุกฉบับ เกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
และหลักปฏิบัติที่ดีที่สุดขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Best
Practice Principles for RIA) เพื่อตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
จากกฎหมายจำนวน ๑๓ ฉบับ (สุ่มเลือกมาจากรายงานที่เผยแพร่ในระบบกลาง)

เกณฑ์การประเมินถูกแบ่งออกเป็น ๖ มิติหลัก โดยคะแนนเต็มรวมอยู่ที่ ๖๐ คะแนน

เกณฑ์	มิติที่ประเมิน
เกณฑ์ที่ ๑	ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Completeness and Compliance) ตรวจสอบว่ารายงานได้ระบุและตอบคำถามครบทุกส่วน ตามแบบแนบท้าย ๑ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอย่างสมบูรณ์
เกณฑ์ที่ ๒	คุณภาพทางภาษา (Linguistic Quality) ตรวจสอบว่ารายงานใช้ภาษาที่กระชับ แม่นยำ และง่าย รวมทั้งหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์เทคนิคหรือภาษากฎหมายที่ซับซ้อน เกินจำเป็นหรือไม่
เกณฑ์ที่ ๓	การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) ตรวจสอบว่ารายงาน ใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มีจำนวนผู้เข้าร่วมที่เหมาะสม และมีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายหรือไม่ ตลอดจนดูว่ารายงานได้มีการสรุปประเด็น ข้อกังวลหลักของผู้ที่ไม่เห็นด้วย รวมทั้งได้แสดงหลักฐานการนำข้อเสนอแนะ เหล่านั้นไปปรับปรุงร่างกฎหมายหรือไม่
เกณฑ์ที่ ๔	การกำหนดปัญหาและวัตถุประสงค์ (Problem Definition & Objectives) ตรวจสอบว่ามีการกำหนดปัญหาที่ชัดเจน อยู่บนพื้นฐานของหลักฐานที่ตรวจสอบได้ เช่น สถิติ ผลการศึกษา หรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น รวมทั้งได้พยายาม ระบุสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา และมีการกำหนดวัตถุประสงค์ตามหลัก S.M.A.R.T. หรือไม่

เกณฑ์	มิติที่ประเมิน
เกณฑ์ที่ ๕	ความเข้มงวดในการวิเคราะห์ (Analysis of Alternatives & Impacts) ตรวจสอบว่าได้วิเคราะห์ทางเลือกโดยเทียบกับกรณีฐาน (baseline scenario) หรือไม่ โดยในการวิเคราะห์ผลกระทบ ได้มีการวิเคราะห์ทั้งผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบในมิติต่าง ๆ รวมทั้งได้พยายามประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ในเชิงปริมาณด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ตรวจสอบด้วยว่ารายงานได้ระบุข้อจำกัดของข้อมูลหรือความไม่แน่นอนในการวิเคราะห์หรือไม่
เกณฑ์ที่ ๖	การเชื่อมโยง สัดส่วน และการนำไปปฏิบัติ (Linkage, Proportionality & Implementation) ตรวจสอบว่าข้อเสนอแนะเป็นผลลัพธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกับผลการวิเคราะห์เปรียบหรือไม่ ตลอดจนมีการกำหนดแผนการบังคับใช้และกำหนดตัวชี้วัดสำหรับติดตามและประเมินผลด้วยหรือไม่

ตัวอย่างการให้คะแนนในเกณฑ์ที่ ๓ ถึงเกณฑ์ที่ ๕

การประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มุ่งเน้นการตรวจสอบหลักฐานเชิงประจักษ์และความเข้มงวดของกระบวนการวิเคราะห์ โดยมีสาระสำคัญตามเกณฑ์ที่ ๓ ถึงเกณฑ์ที่ ๕ ดังนี้

เกณฑ์ที่ ๓ : การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation)

วัตถุประสงค์ : การพิจารณาภายใต้เกณฑ์นี้มีได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือจำนวนผู้เข้าร่วม แต่เน้นการประเมินความเข้มแข็งของกระบวนการ (Robustness) และที่สำคัญที่สุดคือ ความโปร่งใสและการนำข้อคิดเห็นไปปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างแท้จริง (Transparency & Use)

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนสูง (๑๐/๑๐) : ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. รายงานฉบับนี้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าผลการรับฟังความคิดเห็นมีผลกระทบต่อเนื้อหาของกฎหมาย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตัดหลักการที่มีข้อท้วงติงออกไปหลายประเด็น อาทิ หลักการที่ ๕ (การอนุญาตโดยปริยาย - Auto Approve) และหลักการที่ ๘ (การทดลองประกอบกิจการ) ซึ่งถือเป็นแบบอย่างที่ดีเยี่ยมของการนำผลการรับฟังไปปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนต่ำ (๒/๑๐) : ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. รายงานนี้มีข้อบกพร่องเนื่องจากอ้างอิงข้อมูลการรับฟังฯ ที่ไม่เป็นปัจจุบัน (จัดขึ้นในปี ๒๕๖๔ และ ๒๕๖๕ แต่รายงาน RIA จัดทำในปี ๒๕๖๓) และมีการมีส่วนร่วมต่ำอย่างมีนัย โดยผู้แสดงความเห็นเพียง ๑๔ ราย และ ๒ ราย ในการจัดรับฟังแต่ละครั้งตามลำดับ กระบวนการดังกล่าวจึงไม่สามารถสะท้อนเสียงของผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้าง และไม่สามารถนำมาใช้สนับสนุนการตัดสินใจในปัจจุบันได้

เกณฑ์ที่ ๔: การกำหนดปัญหาและวัตถุประสงค์ (Problem Definition & Objectives)

วัตถุประสงค์ : การประเมินเกณฑ์นี้มิใช่เพียงการกล่าวอ้างว่ามีปัญหา แต่ต้องแสดง “หลักฐานเชิงประจักษ์” (Verifiable Data) เพื่อยืนยันปัญหา สาเหตุที่แท้จริง (Root Cause) และ “ขนาดของปัญหา” (Scale) ที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนสูง (๑๐/๑๐) : ร่างพระราชบัญญัติโรคไม่ติดต่อ พ.ศ. รายงานนี้เป็น “มาตรฐานที่ดีเยี่ยม” (Gold Standard) โดยมีได้ระบุเพียงว่าโรคไม่ติดต่อเป็นปัญหา แต่ได้ระบุขนาดของปัญหาเชิงปริมาณ (Quantification) อย่างชัดเจน อาทิ ผลกระทบด้านสุขภาพ (เสียชีวิต ๔๐๐,๐๐๐ ราย/ปี) และผลกระทบด้านเศรษฐกิจ (ความสูญเสีย ๑.๖๓๗ ล้านล้านบาท หรือ ๙.๗% ของ GDP) การแสดงตัวเลขดังกล่าวช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเห็น “ต้นทุนของการไม่ดำเนินการ” (Cost of Inaction) และให้เหตุผลในการแทรกแซงของรัฐได้อย่างหนักแน่น

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนต่ำ (๓/๑๐) : ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. โดยรายงานนี้ถูกตัดคะแนนเนื่องจากกล่าวอ้างปัญหาโดยไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุน กล่าวคือ ระบุปัญหาเป็น “ความยุ่งยากและความล่าช้า” แต่ไม่ได้แสดงสถิติระยะเวลาเฉลี่ยในการรอใบอนุญาต หรือต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้นจริง ที่สำคัญรายงานมีความขัดแย้งภายใน โดยส่วนหนึ่งอ้างว่าปัญหาเกิดจากการไม่มีกฎหมายกลาง แต่อีกส่วนระบุว่าปัญหาคือ ความล่าช้าของเจ้าหน้าที่ การขาดข้อมูลสนับสนุนและความขัดแย้งนี้ทำให้ไม่สามารถสรุปสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาได้

เกณฑ์ที่ ๕: ความเข้มงวดในการวิเคราะห์ (Analysis of Alternatives & Impacts)

วัตถุประสงค์: เกณฑ์นี้ถือเป็น “หัวใจของ RIA” โดยตรวจสอบหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) ต้องมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ “ทางเลือก” (Alternatives) ที่เป็นไปได้จริง ไม่ใช่การเสนอเพียงทางเลือกเดียว และ ๒) ต้องมีการ “ประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ” (Quantify Impacts) ทั้งต้นทุน (Costs) และประโยชน์ (Benefits)

(ข้อสังเกตเชิงนโยบาย: ในการประเมินชุดนี้ ไม่มีรายงานฉบับใดได้คะแนนสูงในเกณฑ์นี้ ซึ่งสะท้อนจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของ RIA ในปัจจุบัน)

เหตุผลร่วมที่ทำให้ได้คะแนนต่ำ : รายงานเกือบทั้งหมดได้คะแนนต่ำด้วยเหตุผลร่วม ๒ ประการ ดังนี้

๑. การวิเคราะห์ทางเลือกเดียว

รายงานตัวอย่าง : ร่างพระราชบัญญัติกองทุนช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า พ.ศ. (ได้ ๔/๑๐)

เหตุผลที่ได้คะแนนไม่สูง : รายงานเสนอเพียงทางเลือกเดียวคือ “การตราพระราชบัญญัติกองทุนใหม่” เทียบกับ “Baseline ที่ล้มเหลว” แต่ไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นที่สมเหตุสมผล เช่น การแก้ไข “กองทุนปรับโครงสร้างฯ” ของกระทรวงเกษตรฯ ให้ขยายขอบเขตหรือการใช้ “โครงการ” งบประมาณผูกพันหลายปีแทนการตั้ง “กองทุน” ซึ่งการไม่เปรียบเทียบทางเลือกทำให้ไม่สามารถแสดง “ต้นทุนค่าเสียโอกาส” (Opportunity Cost) ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจพิจารณาได้

๒. การไม่ประเมินประโยชน์เชิงปริมาณ

รายงานตัวอย่าง : ร่างพระราชบัญญัติโรคไม่ติดต่อ พ.ศ. (ได้ ๔/๑๐)

เหตุผลที่ได้คะแนนไม่สูง : นี่คือนิยามของปัญหาในการวิเคราะห์ที่ชัดเจนที่สุดเรื่องหนึ่ง เนื่องจากในเกณฑ์ที่ ๔ รายงานได้ระบุ “ต้นทุนของปัญหา” (ความสูญเสีย ๑.๖ ล้านล้านบาท) ไว้อย่างชัดเจน แต่ในเกณฑ์ที่ ๕ กลับไม่นำตัวเลขดังกล่าวมาประเมินประโยชน์เชิงปริมาณ เช่น ประโยชน์ที่เกิดขึ้นคือการลดความสูญเสียดังกล่าว แต่กลับระบุประโยชน์ในลักษณะเชิงคุณภาพที่ไม่สามารถวัดผลได้ เช่น สร้างวัฒนธรรมสุขภาพโดยปราศจากตัวเลขสนับสนุน

๒. คุณภาพโดยรวมและข้อสรุปหลัก

คุณภาพโดยรวมของการจัดทำรายงาน RIA ของไทยมีความหลากหลายสูงมาก โดยมีรายงานที่ได้รับคะแนนต่ำเพียง ๓๑/๖๐ (ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ.) ไปจนถึงรายงานที่เป็น “แบบอย่างที่ดีเยี่ยม” (Excellent/Best Practice) ที่ได้รับคะแนนเต็ม (ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.)

ข้อสรุปหลักคือ รายงานส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในด้านพิธีการและกระบวนการ (Procedural Compliance) แต่มีจุดอ่อนในด้านการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy Analysis) รายงานหลายฉบับจึงมีลักษณะเป็น “เอกสารอธิบายร่างกฎหมาย” (Descriptive document) มากกว่าเป็น “เครื่องมือวิเคราะห์เพื่อช่วยตัดสินใจ” (Analytical Tool)

๓. การวิเคราะห์จุดแข็งที่สำคัญ (Strengths)

รายงาน RIA ของไทยแสดงความโดดเด่นในหลายมิติ ดังนี้

๓.๑ การปฏิบัติตามข้อกำหนดและพิธีการ (เกณฑ์ที่ ๑)

รายงานที่ได้รับการประเมินเกือบทั้งหมด (๑๓ ฉบับ) ได้รับคะแนนเต็ม ๑๐/๑๐ ในเกณฑ์ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ใน “แบบแนบท้ายแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบฯ” ได้อย่างสมบูรณ์

๓.๒ คุณภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการนำไปใช้ (เกณฑ์ที่ ๓)

รายงานจำนวนมากแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Robustness) และความโปร่งใส (Transparency & Use) โดยเฉพาะการนำข้อคิดเห็นไปปรับปรุงร่างกฎหมายจริง (Iterative process) :

- การมีส่วนร่วมในวงกว้าง : รายงานบางฉบับทำได้อย่างยอดเยี่ยม เช่น ร่างพระราชบัญญัติอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน พ.ศ. มีผู้แสดงความเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ถึงกว่า ๓๔๖,๘๓๔ ราย และร่างพระราชบัญญัติการบังคับคดีโดยภาครัฐ พ.ศ. มีผู้เข้าร่วมถึง ๙๑๘ ราย

- การปรับปรุงร่างกฎหมายจริง : ร่างพระราชบัญญัติกองทุนช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า พ.ศ. ได้นำข้อเสนอแนะไปถอนประเด็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมออก และร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตและการให้บริการแก่ประชาชน พ.ศ. (แก้ไขพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘) ได้ตัดหลักการ

“การอนุญาตโดยปริยาย (Auto Approve)” และประเด็นเรื่องการกำหนดโทษทางวินัยออกตามข้อข้างต้น

๓.๓ การกำหนดปัญหาโดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (เกณฑ์ที่ ๔)

หลายรายงานสามารถกำหนดปัญหาได้อย่างยอดเยี่ยมและเป็นไปตามหลักปฏิบัติที่ดีของ OECD (Evidence-Based Policymaking)

- การระบุขนาดปัญหาเชิงปริมาณ : เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรคไม่ติดต่อ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน พ.ศ. ระบุขนาดของปัญหาด้านเศรษฐกิจที่หนักแน่น (ความสูญเสีย ๑.๖ ล้านล้านบาท หรือ ๙.๗% ของ GDP)

- การระบุความล้มเหลวของกลไก : หลายฉบับระบุอย่างชัดเจนถึง “ความล้มเหลวของกฎระเบียบ” (Regulatory Failure) หรือ “ความล้มเหลวของกลไกภาครัฐ” (Government Failure)

๓.๔ ความเป็นสัดส่วนและการลดภาระ (เกณฑ์ที่ ๖)

หลายรายงานวิเคราะห์ความเป็นสัดส่วนได้ดี โดยเน้นการลดภาระที่ไม่จำเป็น และมีการนำหลักปฏิบัติสากลมาใช้

- การลดภาระทางอาญา : ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์และแหล่งทรัพยากรธรณีอันควรอนุรักษ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีการนำ “มาตรการปรับเป็นพินัย” มาใช้แทนโทษอาญาเดิม ซึ่งเป็นการกระทำที่ได้สัดส่วนและเป็นหลักปฏิบัติที่ดี

- การวางแผนเปลี่ยนผ่าน : รายงานที่มีคุณภาพสูงมีการวางแผนการเปลี่ยนผ่าน (Transition) ที่ชัดเจนเพื่อลดผลกระทบต่อภาคเอกชน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ที่มีการวางแผนการบังคับใช้เป็นระยะ (Phased Implementation)

๔. การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weaknesses)

ปัญหาที่พบเห็นจำนวนมากคือการขาดความเข้มงวดในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Analytical Rigor) ในเกณฑ์ที่ ๕

๔.๑ ปัญหาในการวิเคราะห์ทางเลือก (Analysis of Alternatives)

การวิเคราะห์ทางเลือกคือปัญหาสำคัญที่สุดที่พบในรายงาน RIA เกือบทุกรอบ รายงานส่วนใหญ่เป็นการ “วิเคราะห์ทางเลือกเดียว” (Single Option Analysis) โดยไม่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นที่สมเหตุสมผล (Viable Alternatives) เช่น

- ทางเลือกสถานการณ์ปัจจุบัน (Baseline / Do-nothing) รายงานส่วนใหญ่ละเลยการวิเคราะห์ผลดี - ผลเสียของการคงไว้ซึ่งกฎหมายเดิม

- ทางเลือกที่ไม่ใช่กฎหมาย (Non-regulatory) เช่น การออกแนวปฏิบัติ (Guideline) หรือการพัฒนากระบวนการ IT แทนการยกร่างกฎหมายใหม่

๔.๒ การขาดการประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ (Lack of Quantification/Monetization)

รายงานส่วนใหญ่ระบุต้นทุนและประโยชน์เพียงเชิงคุณภาพเท่านั้น และได้รับคะแนนต่ำในเกณฑ์ที่ ๕

- การประเมินต้นทุนเป็นศูนย์หรือละเว้น : รายงานจำนวนมากละเว้นการกรอกข้อมูลต้นทุน (Costs) ต่อภาครัฐและภาคเอกชน หรือระบุว่าเป็น “ศูนย์บาท” (Zero Cost) หรือมิได้ระบุข้อมูลใด ๆ เลยเช่น ร่างประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ร่างพระราชบัญญัติการบังคับคดีโดยภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. ซึ่งถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

- ความไม่สอดคล้องของข้อมูล : รายงานหลายฉบับที่ระบุ “ต้นทุนของปัญหา” (เช่น ๑.๖ ล้านล้านบาท) ไว้ในเกณฑ์ที่ ๔ แต่กลับไม่นำตัวเลขนั้นมาประเมิน “ประโยชน์เชิงปริมาณ” ที่คาดว่าจะได้รับจากกฎหมายใหม่ในเกณฑ์ที่ ๕

๔.๓ ปัญหาด้านวัตถุประสงค์และการติดตามผล (เกณฑ์ที่ ๔ และ ๖)

วัตถุประสงค์ของหลายฉบับขาดคุณสมบัติตามหลัก S.M.A.R.T^{*}

โดยเฉพาะด้าน Measurable (วัดผลได้) และ Time-bound (กรอบเวลา) ส่งผลให้แผนการนำไปปฏิบัติขาดตัวชี้วัด (KPIs) ที่ชัดเจนสำหรับการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ในอนาคต (Ex-post evaluation)

๔.๔ ช่องว่างในการรับฟังความคิดเห็น (เกณฑ์ที่ ๓)

แม้หน่วยงานส่วนใหญ่จะจัดทำส่วนนี้ได้ดี แต่บางรายงานที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมหรือประชาชนโดยตรงยังคงมีปัญหาสำคัญด้านการมีส่วนร่วมที่ต่ำของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน

- ตัวอย่าง : ร่างพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. มีผู้เข้าร่วมแสดงความเห็นเพียง ๑๖ ราย

- ตัวอย่าง : ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารสัตว์ พ.ศ. มีผู้แสดงความเห็นรวมเพียง ๕ ราย สำหรับกฎหมายที่กระทบทั้งอุตสาหกรรม

*การกำหนด “เป้าหมายตามหลัก S.M.A.R.T.” (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound) ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) หมายถึงการตั้งวัตถุประสงค์ของการตรา ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นระบบ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ –

Specific: กำหนดเป้าหมายอย่างเฉพาะเจาะจง ระบุปัญหาหรือผลลัพธ์ที่ต้องการแก้ไขให้ชัด

Measurable: สามารถวัดผลหรือประเมินความก้าวหน้าได้ด้วยตัวชี้วัดเชิงปริมาณหรือเชิง

คุณภาพ

Achievable: เป้าหมายต้องอยู่ในวิสัยที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้จริง ภายใต้ทรัพยากรที่มี

Relevant: ต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย และผลประโยชน์ของสังคม

Time-bound: กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการบรรลุผล เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ได้

๕. การวิเคราะห์เปรียบเทียบพัฒนาการตามช่วงเวลา (Longitudinal Analysis)

การประเมินรายงาน RIA ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยเฉพาะรายงานสำคัญ ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. (จัดทำเมื่อมี.ค. ๒๕๖๔) เทียบกับ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. (จัดทำเมื่อมี.ย. ๒๕๖๘) แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญ แต่ไม่สม่ำเสมอ

๕.๑ พัฒนาการในด้านกระบวนการและการกำหนดปัญหา

มีพัฒนาการที่ชัดเจนในด้าน Procedural Compliance และ Evidence-Based Problem Definition

- ความสมบูรณ์ของกระบวนการ : รายงานที่ทำในช่วงหลัง (ปี ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘) มีการรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นที่มีความเข้มข้นสูงขึ้นมาก และมีการนำข้อมูลไปปรับปรุงร่างกฎหมายจริงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ

- การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ : หน่วยงานภาครัฐมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาโดยอ้างอิงข้อมูลเชิงปริมาณและผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเดิม (Ex-post Review) ได้อย่างยอดเยี่ยมในช่วงปี ๒๕๖๖-๒๕๖๘ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติโรคไม่ติดต่อ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์และแหล่งทรัพยากรธรณีอันควรอนุรักษ์ พ.ศ.

๕.๒ ปัญหา “ช่องว่างในเชิงวิเคราะห์” (The Persistent Analytical Gap)

แม้จะมีพัฒนาการในมิติเชิงพิธีการ แต่จุดอ่อนร้ายแรงที่สุดในเกณฑ์ที่ ๕ (ความเข้มงวดในการวิเคราะห์) ยังคงเป็นปัญหาที่พบอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตั้งแต่ปี ๒๕๖๔ (ร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.) จนถึงปี ๒๕๖๘ (ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.)

- การวิเคราะห์ทางเลือก : การนำเสนอเพียงทางเลือกเดียว (Single Option Analysis) ยังคงเป็นรูปแบบมาตรฐานของรายงานส่วนใหญ่ในทุกช่วงเวลา

- การประเมินต้นทุน : การละเว้นการประเมินต้นทุน (Cost Assessment) หรือการประเมินต่ำกว่าความเป็นจริง (Underestimation) เป็นข้อบกพร่องที่พบเห็นอย่างต่อเนื่อง

๕.๓ จุดเปลี่ยน : รายงานต้นแบบ (Model Reports)

อย่างไรก็ตาม การประเมินพบว่ามียางานคุณภาพสูงที่เกิดขึ้นในช่วงปลายของระยะเวลาวิเคราะห์ (กลางปี ๒๕๖๘) ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นว่าการจัดทำ RIA ตามมาตรฐานสากลสามารถเกิดขึ้นได้

- ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. (มี.ย. ๒๕๖๘) ได้คะแนน ๖๐/๖๐ โดยเป็นรายงานเพียงฉบับเดียวที่สามารถวิเคราะห์ทางเลือกเชิงกลไกที่ซับซ้อน (Mechanism-based alternatives) และประเมินต้นทุนและผลประโยชน์เชิงปริมาณได้อย่างละเอียดและโปร่งใส (คะแนน ๑๐/๑๐ ในเกณฑ์ที่ ๕)

๕.๔ สรุปแนวโน้มพัฒนาการ

คุณภาพของการจัดทำ RIA ของไทย มีการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญในด้านการปฏิบัติตามกระบวนการและความสามารถในการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ในการกำหนดปัญหา แต่ยังไม่เกิดการยกระดับคุณภาพอย่างเป็นระบบในด้านการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงนโยบายและการประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ (เกณฑ์ที่ ๕) ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ RIA ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Analytical Tool) ได้อย่างแท้จริงต่อไป

รายงานสรุปการประเมินคุณภาพ
ของการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของไทย
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๘

๑. วิธีการและเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพ

การประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของไทย ในภาพรวมดำเนินการโดยใช้เกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark) ที่สม่ำเสมอในการประเมินรายงาน ทุกฉบับ เกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และหลักปฏิบัติที่ดีที่สุดขององค์การเพื่อความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Best Practice Principles) เพื่อตรวจสอบคุณภาพของรายงาน การประเมินผลสัมฤทธิ์ ๒๐ ฉบับ (สุ่มเลือกมาจากรายงานที่เผยแพร่ในระบบกลาง)

เกณฑ์การประเมินถูกแบ่งออกเป็น ๖ มิติหลัก โดยคะแนนเต็มรวมอยู่ที่ ๖๐ คะแนน

เกณฑ์	มิติที่ประเมิน
เกณฑ์ที่ ๑	ความครบถ้วนและการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Completeness and Compliance) ตรวจสอบว่ารายงานมีองค์ประกอบครบถ้วนตามแบบแนบท้าย ๑ หรือ ๒ ที่กำหนดหรือไม่
เกณฑ์ที่ ๒	คุณภาพทางภาษา (Linguistic Quality) ตรวจสอบว่าภาษาที่ใช้มีความกระชับ แม่นยำ และเข้าใจง่ายสำหรับกลุ่มเป้าหมายหรือไม่
เกณฑ์ที่ ๓	การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) ตรวจสอบว่ารายงาน ใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มีจำนวนผู้เข้าร่วมที่เหมาะสม และมีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายหรือไม่ และในรายงานมีการแสดง “ร่องรอยการ ตรวจสอบ” (Audit Trail) ว่าความคิดเห็นถูกนำไปประกอบการพิจารณาจริงหรือไม่
เกณฑ์ที่ ๔	การกำหนดปัญหาและวัตถุประสงค์ (Problem Definition & Objectives) ตรวจสอบความชัดเจนของปัญหาดั้งเดิม และการมีวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดผลได้ และการวิเคราะห์ความจำเป็น (Necessity Test)
เกณฑ์ที่ ๕	ความเข้มงวดในการวิเคราะห์และระเบียบวิธี (Analytical Rigor & Methodology) : ตรวจสอบว่ารายงานสามารถวัด “ผลลัพธ์” (Outcomes) โดยแยกแยะความแตกต่างกับ “ผลผลิต” (Outputs) ได้หรือไม่ และมีการวิเคราะห์ “ความคุ้มค่า” (Efficiency/CBA) เพียงปริมาณหรือไม่
เกณฑ์ที่ ๖	การเชื่อมโยงหลักฐานและข้อเสนอแนะ (Evidence & Recommendation Linkage) : ตรวจสอบว่าการประเมินว่าข้อเสนอแนะในการแก้ไข/ปรับปรุง มาจากปัญหาและอุปสรรคที่ค้นพบจริงหรือไม่

ตัวอย่างการให้คะแนนในเกณฑ์ที่ ๔ ถึงเกณฑ์ที่ ๖

การประเมินคุณภาพรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย มุ่งเน้นการตรวจสอบหลักฐานเชิงประจักษ์และความเข้มงวดของกระบวนการวิเคราะห์ โดยมีสาระสำคัญตามเกณฑ์ที่ ๔ ถึงเกณฑ์ที่ ๖ ดังนี้

เกณฑ์ที่ ๔ : การกำหนดปัญหาและวัตถุประสงค์ (Problem Definition & Objectives)

วัตถุประสงค์ : การประเมินภายใต้เกณฑ์ที่ ๔ มุ่งเน้นความสามารถของรายงานในการระบุปัญหาที่เป็นที่มาของกฎหมายและความจำเป็นในปัจจุบันได้อย่างชัดเจนถูกต้องตามบริบท และเชื่อมโยงกับหลักการพื้นฐาน เช่น รัฐธรรมนูญ โดยเน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดผลได้ (SMT Objective)

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนสูง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๕ รายงานนี้มีความชัดเจนในการนำเสนอบริบท โดยระบุปัญหาดังเดิมได้อย่างแม่นยำ และวิเคราะห์ความจำเป็นในปัจจุบันได้อย่างดีเยี่ยม ด้วยการปรับบทบาทของกฎหมายให้เป็นเพียง “เครื่องมือหนึ่งในการดูแลเสถียรภาพ” ในบริบทของระบบเศรษฐกิจแบบเปิดขนาดเล็ก (Small Open Economy)

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนพอใช้ : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยรายงานมุ่งเน้นการอธิบายสิ่งที่กฎหมาย “ทำ” (การจัดตั้งองค์กร) แต่ไม่ได้อธิบาย “ปัญหาหลัก” ที่กฎหมายมุ่งแก้ไขอย่างชัดเจน (เช่น ปัญหาสลากเถื่อน หรือ การหารายได้เข้ารัฐ) ทำให้การประเมินความจำเป็นอ้างอิงเฉพาะบริบททางประวัติศาสตร์ แต่มิได้นำสถานการณ์ในปัจจุบันมาพิจารณาประกอบ

เกณฑ์ที่ ๕ : ความเข้มงวดในการวิเคราะห์และระเบียบวิธี (Analytical Rigor & Methodology)

วัตถุประสงค์ : เกณฑ์นี้เป็นหัวใจสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยตรวจสอบความเข้มงวดของการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ และความสามารถในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantification) โดยเฉพาะการประเมินต้นทุน (Cost) และผลลัพธ์ที่แท้จริง (Outcome)

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนสูง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ รายงานฉบับนี้ระบุผลลัพธ์ (Outcome) ได้อย่างชัดเจนในเชิงปริมาณ (Outcome Quantification) เช่น การระบุว่า บบส. มีบทบาทในการรับโอน NPLs ประมาณร้อยละ ๑๐ ถึง ๑๕ ของยอดคงค้าง NPLs ซึ่งเป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริง

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนต่ำ : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ รายงานอ้างว่า “เกิดผลสำเร็จ” โดยใช้เพียง “สถิติการจับกุมดำเนินคดี ๑๐๐ คดี” ซึ่งเป็นเพียงผลผลิต (Output) มาเป็นหลักฐาน แทนที่จะวัดผลลัพธ์ (Outcome) ที่แท้จริง (เช่น การลดลงของการลักลอบประมง) และไม่มีการประเมินต้นทุนของรัฐ (เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงหรือค่าซ่อมแซมยานพาหนะ)

เกณฑ์ที่ ๖ : การเชื่อมโยงหลักฐานและข้อเสนอแนะ (Evidence & Recommendation Linkage)

วัตถุประสงค์ : การประเมินความสมบูรณ์ของ “Audit Trail” โดยพิจารณาว่า ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเป็นผลที่ได้มาโดยตรงจากหลักฐานเชิงประจักษ์และปัญหาที่ค้นพบในรายงานหรือไม่

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนสูง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยข้อเสนอแนะทั้งหมดในรายงานฉบับนี้ (เช่น การขยายเวลาอุทธรณ์จาก ๑๕ เป็น ๓๐ วัน การรองรับการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์) เป็นผลโดยตรงจากสถิติการหารือข้อกฎหมายและความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็น Gold Standard ในการปฏิรูปกฎหมายที่ขับเคลื่อนด้วยหลักฐาน

ตัวอย่างรายงานที่ได้คะแนนต่ำ : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ ในรายงานแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมีปัญหาและผู้มีส่วนได้เสียเสนอให้แก้ไข แต่ข้อเสนอแนะสุดท้ายกลับสรุปว่า “ไม่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง” โดยไม่มีการให้เหตุผลสนับสนุน ถือเป็นข้อบกพร่องในการเชื่อมโยงเชิงตรรกะที่ร้ายแรง

๒. คุณภาพโดยรวม (Overall Quality)

คุณภาพของรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของไทยโดยรวมมีลักษณะ “คุณภาพแบบผสมผสาน” (Mixed Quality) โดยมีคะแนนรวมส่วนใหญ่อยู่ในระดับดี (Total Score : ๔๑/๖๐ ถึง ๕๗/๖๐)

รายงานทั้งหมดมีความโดดเด่นอย่างมากในด้าน “กระบวนการ” (Process) และ “การจัดทำรายงานเชิงกฎหมาย” (Legal Compliance) แต่มีจุดอ่อนในด้าน “ความเข้มงวดในการวิเคราะห์เชิงประจักษ์” (Analytical Rigor - เกณฑ์ ๕) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์

๓. จุดแข็งที่สำคัญของรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของไทย

รายงานส่วนใหญ่มีความเป็นเลิศใน ๔ ด้านหลัก ดังนี้

๓.๑ ความครบถ้วนของรูปแบบ (Formal Compliance) (เกณฑ์ ๑)

รายงานส่วนใหญ่ได้รับคะแนนเต็มในเกณฑ์นี้อย่างสม่ำเสมอ

- ตัวอย่าง : รายงานทุกฉบับมีความครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ใน “แบบแนบท้าย ๑” หรือ “แบบแนบท้าย ๒” ของคู่มือการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ อย่างสมบูรณ์ทุกประการ

๓.๒ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นเลิศ (Exemplary Public Consultation) (เกณฑ์ ๓)

นี่คือจุดแข็งที่โดดเด่นที่สุดของรายงานส่วนใหญ่

- ความหลากหลายและการเข้าถึง (Robustness & Inclusivity) : มีการใช้ช่องทางและวิธีการที่หลากหลาย และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ตรงจุด

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการเข้าถึงกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย (๖,๖๖๖ คน) และประชาชน/ชาวไร่ (๑,๒๔๔ คน) อย่างกว้างขวาง

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการจัดเวทีกลุ่มย่อย (Focus Group) ที่เข้าถึงกลุ่มเปราะบางที่สุด เช่น กลุ่มคนไร้ที่พึ่งในพื้นที่สาธารณะ (ใต้สะพานพระปิ่นเกล้า) โดยตรง

- ร่องรอยการตรวจสอบ (Audit Trail) : รายงานส่วนใหญ่แสดงให้เห็นถึง “มาตรฐานทองคำ” (Gold Standard) ในการ “นำมาประกอบการพิจารณา” (Active Consideration) ว่าความคิดเห็นมี “อิทธิพล” (Influence) ต่อข้อเสนอแนะสุดท้ายจริง

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการ “ระบบสมัครใจ” ด้วยข้อเสนอให้ปรับปรุงเป็นรูปแบบสมัครใจ “ควบคุม” กับการตรวจเลือก

๓.๓ ความชัดเจนในการกำหนดปัญหาและความจำเป็น (Clear Problem Definition and Necessity) (เกณฑ์ ๔)

รายงานส่วนใหญ่มีความเป็นเลิศในการวิเคราะห์ความจำเป็น (Necessity Test) และกำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างชัดเจน

- ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๕ วิเคราะห์ได้อย่างยอดเยี่ยมว่า แม้บริบทเดิม (ภาวะสงคราม) หมดไปแล้ว แต่กฎหมายยังจำเป็นในบริบทใหม่ (เศรษฐกิจแบบเปิดขนาดเล็ก) เพื่อ “ดูแลเสถียรภาพ” จากความผันผวนของเงินทุน

- ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอาเภอ พ.ศ. ๒๕๐๓ มีการวิเคราะห์ความจำเป็นแบบ “ทีละรายการ” (Item-by-item) ว่ารายการใดล้ำสมัย/ซ้ำซ้อน และรายการใดต้องคงไว้

๓.๔ การเชื่อมโยงหลักฐานและข้อเสนอแนะที่หนักแน่น (Strong Evidence & Recommendation Linkage) (เกณฑ์ ๖)

เกณฑ์นี้พบว่าส่วนใหญ่มีการปฏิบัติตามได้ดี

- ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ พบปัญหาจากความคิดเห็นว่า “ผู้ตรวจสอบเครื่องจักรเอกชน” เป็นภาระ จึงเสนอให้ “ยกเลิกมาตรา ๘/๑” ที่เกี่ยวข้อง

- ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีที่ใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย พ.ศ. ๒๕๕๔ พบปัญหาการยื่นเอกสารซ้ำซ้อน จึงเสนอให้ “แก้ไขเรื่องการส่งเอกสาร...โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์...และเอกสารใดที่กำหนดให้ยื่นซ้ำซ้อนต้องยกเลิก”

๔. จุดอ่อน (Weaknesses)

จุดอ่อนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่เกณฑ์ ๕ และเป็นข้อบกพร่องที่ร้ายแรงที่สุดของกระบวนการประเมินโดยรวม

๔.๑ ข้อบกพร่องเชิงระบบในการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (Systematic Failure in Analytical Rigor) (เกณฑ์ ๕)

รายงานส่วนใหญ่ได้คะแนนต่ำมากในเกณฑ์นี้

- ความสับสนระหว่าง “ผลลัพธ์” (Outcome) และ “ผลผลิต” (Output): รายงานส่วนใหญ่ใช้การนับ “ผลผลิต” (เช่น จำนวนใบอนุญาต จำนวนผู้ใช้บริการ หรือจำนวนคดี) แทนการวัด “ผลลัพธ์” ว่ากฎหมายแก้ปัญหาได้จริงหรือไม่

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎกระทรวงการอนุญาตนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้เพียง “จำนวนใบอนุญาตที่ออก” เป็นหลักฐานการบรรลุเป้าหมาย แทนการแสดงผลฐานว่าสุราอันตรายในตลาดมีจำนวนลดลงหรือไม่

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ นับเพียง “จำนวนผู้ใช้บริการ” (๔,๗๗๗ คน) โดยไม่ได้ประเมินว่ามีกี่คนที่สามารถ “กลับสู่สังคมได้” ตามวัตถุประสงค์

- การละเลยการประเมินต้นทุนเชิงปริมาณ (Failure to Quantify Costs): รายงานส่วนใหญ่ไม่มีการประเมิน “ต้นทุนของรัฐ” (Administrative Cost) และ “ภาระของประชาชน” (Compliance Cost) ในเชิงปริมาณ

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอำเภอ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับรายได้แผ่นดิน มิได้ระบุว่า “เก็บรายได้ได้เท่าใด” (ประโยชน์) และ “รัฐใช้งบประมาณเท่าใดในการจัดเก็บ” (ต้นทุน)

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติอาการชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ และรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุว่า “ไม่มีภาระที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล” ทั้งที่การบริหารจัดการต้องใช้กำลังคนและงบประมาณภาครัฐอย่างชัดเจน

- ข้อสรุป “ความคุ้มค่า” ที่ปราศจากหลักฐาน (Unsupported Assertion): เมื่อไม่มีการวัดผลลัพธ์และต้นทุน การสรุปว่ากฎหมาย “มีความคุ้มค่า” จึงเป็นเพียง “การกล่าวอ้าง” เชิงหลักการ

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ สรุปว่า “คุ้มค่า” โดยให้เหตุผลที่ผิดหลักการวิเคราะห์ต้นทุน-ประโยชน์ (CBA) ว่า “เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง”

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๖ หลีกเลี่ยงการวิเคราะห์โดยสรุปว่า “การประเมินคุ้มค่า...มีลักษณะที่ซับซ้อน...มีหลายมิติ” ซึ่งถือเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมิน

๔.๒ ความขัดแย้งระหว่างหลักฐานและข้อสรุป (Failed Linkage and Contradiction) (เกณฑ์ ๕ และ ๖)

แม้เกณฑ์ ๖ โดยรวมจะมีการปฏิบัติตามได้เป็นอย่างดี แต่มีรายงานหลายฉบับที่สรุปผลขัดแย้งกับหลักฐานที่ตนเองรวบรวมมา

- ขัดแย้งกับผลสัมฤทธิ์ (เกณฑ์ ๕/๖)

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ สรุปว่า “เกิดผลสำเร็จ” (ข้อ ๒๒.๒) ทั้งที่ข้อมูลของตนเองแสดงว่าคดีขายสลากเกินราคา เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว (จาก ๖,๒๔๐ คดี เป็น ๑๑,๗๓๖ คดี)

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการเข้าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ พบว่ากฎหมายมีการใช้งานเพียง ๙ แปลงใน ๒๒ ปี และพบปัญหาว่ากระบวนการ “ยุ่งยาก” (ข้อ ๑๕) แต่กลับเสนอในบทสรุปว่า “ไม่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง” (ข้อ ๒๔)

- ขัดแย้งกับเสียงประชาชน (เกณฑ์ ๓)

ตัวอย่าง : รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประชาชนส่วนใหญ่ (๗๗.๔๐%) ต้องการให้ร้านเกม/คาราโอเกะ “ควบคุมด้วยใบอนุญาต” แต่รายงานกลับเสนอให้ “เปลี่ยนจากอนุญาตเป็นจดทะเบียน” โดยไม่มี การอธิบายเหตุผลของข้อเสนอสวนทางนี้

๕. การวิเคราะห์เปรียบเทียบพัฒนาการตามช่วงเวลา (Longitudinal Analysis)

จากการเปรียบเทียบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๘ พบว่า ยังไม่มีพัฒนาการเชิงคุณภาพที่สม่ำเสมอในภาพรวม (No Consistent Upward Trend)

- คุณภาพขึ้นอยู่กับหน่วยงาน (Agency Dependency) : รายงานคุณภาพสูงมักมาจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงิน/เศรษฐศาสตร์ หรือมีวัฒนธรรมการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ดี โดยรายงานที่ทำได้ดีที่สุด (คะแนนสูงสุด) คือ รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (๕๘/๖๐) รองลงมาคือ รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ (๕๔/๖๐) และรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ (๕๔/๖๐) ซึ่งไม่ได้แสดงพัฒนาการเป็นเส้นตรงตามช่วงเวลาที่ทำ

- พัฒนาการเชิงบวกใน “มิติการวัดผลลัพธ์” (Outcome Measurement Development) : มีการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่เพิ่มขึ้นในการวัด “ผลลัพธ์” (Outcome) ในช่วงหลัง โดยเฉพาะในรายงานที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการสาธารณสุข

- รายงานยุคหลัง (๒๕๖๕-๒๕๖๗) บางฉบับสามารถวัดผลลัพธ์เชิงปริมาณที่ชัดเจน (ต่างจากรายงานส่วนใหญ่)

- รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (จัดทำในปี ๒๕๖๕) วัดได้ว่าการรับโอน NPLs ๑๐-๑๕% ของระบบ

- รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ (จัดทำในปี ๒๕๖๗) วัดได้ว่าช่วยลดผู้บริโภคยาสูบ (จาก ๑๐.๗ ล้านคน เหลือ ๙.๙ ล้านคน)

- รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ (จัดทำในปี ๒๕๖๗) วัด “วงเงินมูลค่าจำนอง” กว่า ๔.๔ แสนล้านบาท

- พัฒนาการที่ชัดเจนที่สุด คือการวิเคราะห์ความคุ้มค่า (CBA) ในรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ (จัดทำในปี ๒๕๖๗)

ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดี โดยแสดงการเปรียบเทียบประโยชน์ (ประหยัดเงิน ๘.๗ หมื่นล้านบาท) กับต้นทุน (๕๘.๗ ล้านบาท)

- ข้อบกพร่องที่ยังคงอยู่ (Persistent Failure) : แม้จะพบว่ามีความรายงานคุณภาพสูง อยู่บ้าง แต่การละเลยการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงปริมาณและการระบุด้านทุนก็ยังคงเป็นปัญหาที่พบ เจอในรายงานส่วนใหญ่

วิธีการวิเคราะห์ cost-effectiveness ของการจัดทำข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย
ผ่านกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์เทียบกับการจัดทำข้อเสนอในลักษณะเดียวกัน
ผ่านการศึกษาเพื่อปฏิรูปกฎหมายโดยใช้ Regulatory Guillotine

๑. การวิเคราะห์กลไก “Regulatory Guillotine” – โมเดลการปฏิรูปจาก
ภายนอก (External Shock Model)

รายงานส่วนนี้จะวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกลไก Regulatory Guillotine
ในฐานะเครื่องมือที่มุ่งเน้นความรวดเร็วและผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจ โดยการดำเนินการของผู้เชี่ยวชาญ
ภายนอก

๑.๑ ขอบเขตและต้นทุนการลงทุน (Investment and Scope)

โครงการ Regulatory Guillotine หรือ “กียอดินกฎหมาย” ดำเนินการโดย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดขั้นตอนการอนุญาต
ที่ไม่จำเป็นซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจ

- ต้นทุนการลงทุน: โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนวิจัยรวมทั้งสิ้น
๒๕ ล้านบาท จากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.)

- ขอบเขตการทบทวน: การศึกษาได้ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และ
ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องรวม ๕๒๓ ฉบับ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตทั้งหมด ๑,๐๙๔
กระบวนการ

๑.๒ ผลผลิตเชิงปริมาณ (Quantitative Outputs)

จากการทบทวนกฎหมาย ๕๒๓ ฉบับ โครงการได้นำเสนอ “ข้อเสนอแนะ
ในการปรับปรุงกฎหมาย” (ซึ่งรวมถึงการยกเลิกและการแก้ไข) ทั้งสิ้น ๒๙๕ ฉบับ ซึ่งหมายความว่า
กลไกนี้มีประสิทธิภาพสูงในการคัดกรอง (Triage) โดยสามารถระบุเป้าหมายที่ต้องปฏิรูปได้ถึงร้อยละ
๕๖ ของกฎหมายที่นำมาทบทวน

๑.๓ การคำนวณความคุ้มค่าเชิงปริมาณ (Cost-Effectiveness per Output)

การคำนวณต้นทุนต่อผลผลิต (Cost per Output) สำหรับกลไก
Regulatory Guillotine มีดังนี้:

- สูตรการคำนวณ:

$$\text{ต้นทุนต่อข้อเสนอ} = \frac{\text{ต้นทุนการลงทุนรวม}}{\text{จำนวนข้อเสนอให้ปฏิรูปกฎหมาย}}$$

- การคำนวณ:

$$\frac{25,000,000 \text{ บาท}}{295 \text{ ฉบับ}} = 84,756.76 \text{ บาทต่อฉบับ}$$

- ผลลัพธ์: ต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับประมาณ ๘๔,๗๔๖ บาท ต่อการสร้างข้อเสนอให้ปฏิรูปกฎหมาย ๑ ฉบับ

- ผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Projected Impact): รายงานของ TDRI ยังระบุด้วยว่า หากข้อเสนอแนะเหล่านี้ถูกนำไปปฏิบัติ จะสามารถสร้างผลประโยชน์ต้นทุนแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจได้ถึง ๑๓๓,๘๑๖ ล้านบาทต่อปี

๑.๔ ลักษณะโดยธรรมชาติและข้อจำกัดของกลไก (Inherent Nature and Limitations)

กลไก Regulatory Guillotine มีลักษณะเป็นการบำบัดแบบเข้มข้น (Shock Therapy) ที่ใช้มุมมองจากภายนอก (Outside-In) เพื่อวินิจฉัยปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญตามที่ระบุในโจทย์ของภารกิจนี้ คือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการจัดทำโดย “หน่วยงานเดียว” และผลผลิตที่ได้ คือ “รายงานและข้อเสนอ” ซึ่งยังไม่ใช่การปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริง ความสำเร็จของกลไกนี้ (การประหยัด ๑.๓ แสนล้านบาท) จึงขึ้นอยู่กับความสามารถและความเต็มใจของ “กลไกภายใน” (หน่วยงานรัฐ) ในการรับข้อเสนอเหล่านี้ไปดำเนินการต่อ แต่ตัวกลไก Regulatory Guillotine เอง ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อสร้าง “ขีดความสามารถ” หรือ “ความเต็มใจ” นั้นให้กับหน่วยงานรัฐ

๒. การวิเคราะห์กลไก “การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย” – โมเดลการสร้างขีดความสามารถภายใน (Internal Capacity-Building Model)

รายงานส่วนนี้จะวิเคราะห์กลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post Review) ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเน้นย้ำเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ “การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม” ของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ

๒.๑ เป้าหมายสำคัญของกลไก: การลงทุนเพื่อ “การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม”

เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ คือการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของหน่วยงานรัฐ จากการตัดสินใจแบบ “Top-Down” หรือการ “ตั้งธง” ไปสู่ Evidence-Based Decision-Making (การตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์)

กลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-Post Review) จึงเป็นเครื่องมือบังคับให้หน่วยงานต้องเรียนรู้ที่จะ “ทบทวน” กฎหมายของตนเองอย่างเป็นระบบ ในโมเดลนี้ “รายงานการประเมินผล” ไม่ใช่ “ผลผลิตสุดท้าย” (Final Product) แต่เป็น “แบบฝึกหัด” (Exercise) ส่วน “ผลผลิตที่แท้จริง” (True Product) ที่มุ่งหวัง คือ “บุคลากร” ของรัฐที่ได้เรียนรู้และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานไปสู่การวิเคราะห์เชิงหลักฐาน

๒.๒ ขอบเขตและต้นทุนการลงทุน

ข้อมูลสรุป ณ สิ้นปี ๒๕๖๗ ระบุว่า มีกฎหมายที่หน่วยงานต่าง ๆ ประเมินผลสัมฤทธิ์เสร็จสิ้นแล้วจำนวน ๓๕๔ ฉบับ โดยกฎหมาย ๓๕๔ ฉบับนี้ ส่วนใหญ่เป็น “กฎหมายเก่า” ที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นปี ๒๕๖๘ ซึ่งเป็นการ “สะสางกฎหมายเก่า” ครั้งใหญ่

- **ต้นทุนการลงทุน (ตัวแปร x):**

ในการวิเคราะห์นี้ กำหนดให้ต้นทุนในการประเมิน (ตัวแปร x) = ๑,๓๘๗,๘๖๐ บาทต่อฉบับ

ค่าเฉลี่ยนี้มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลการจ้างที่ปรึกษา (บุคคลภายนอก) เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจริง จากกลุ่มตัวอย่าง ๕ โครงการ โดยมีรายละเอียดการคำนวณ ดังนี้

- ค่าใช้จ่ายรวม (๕ โครงการ): ๖,๙๓๙,๓๐๐ บาท
- จำนวนโครงการ: ๕ โครงการ
- สูตรคำนวณ: $6,939,300 / 5 \text{ โครงการ} = 1,387,860 \text{ บาทต่อฉบับ}$

ข้อสังเกต: ต้นทุนนี้มีความผันผวนสูงมาก ตั้งแต่ประมาณ ๔.๘ แสนบาท (เช่น โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐) ซึ่งได้มีการประกาศผู้ชนะการเสนอราคาเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๗) ไปจนถึง ๓.๑๗ ล้านบาท (เช่น โครงการจ้างที่ปรึกษาศึกษา/ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้มีการประกาศผู้ชนะการเสนอราคาเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗) ซึ่งสะท้อนความซับซ้อนที่แตกต่างกันของกฎหมายแต่ละฉบับ

ต้นทุนการลงทุนรวม (Total Investment):

$$354 \times 1,387,860 \text{ บาท/ฉบับ} = 491,402,640 \text{ บาท}$$

๒.๓ ผลผลิตเชิงปริมาณ

จากกฎหมาย ๓๕๔ ฉบับที่ประเมินเสร็จ ได้นำไปสู่ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป ๒ ประเภท:

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม: ๑๙๗ ฉบับ
- เสนอให้ยกเลิก: ๑๔ ฉบับ
- รวมข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป (Total Outputs): ๑๙๗ + ๑๔ = ๒๑๑ ฉบับ

ข้อสังเกตที่สำคัญคือ มีกฎหมายถึง ๑๔๓ ฉบับ (๓๕๔ - ๒๑๑) หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๐.๔ ของกฎหมายที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ ที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องสรุปผลว่า “ควรคงไว้ตามเดิม” การค้นพบนี้สอดคล้องกับการวิเคราะห์สัมฤทธิ์ผลและความคุ้มค่าของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ที่ระบุว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมี “แนวโน้มคงสภาพเดิม” (Status Quo Bias) ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ร้ายแรงของกลไกนี้

๒.๔ การคำนวณความคุ้มค่าเชิงปริมาณ

การคำนวณต้นทุนต่อผลผลิต (Cost per Output) สำหรับกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ในระยะแรก มีดังนี้:

- สูตรการคำนวณ:

$$\text{ต้นทุนต่อข้อเสนอ} = \frac{\text{ต้นทุนการลงทุนรวม}}{\text{จำนวนข้อเสนอให้ปฏิรูปกฎหมาย}}$$

- การคำนวณ:

$$\frac{497,402,640 \text{ บาท}}{211 \text{ ฉบับ}} = 2,328,922.46 \text{ บาทต่อฉบับ}$$

- ผลลัพธ์: ต้นทุนเฉลี่ยเท่ากับประมาณ ๒,๓๒๘,๙๒๒.๔๖ บาท ต่อการสร้างข้อเสนอให้ปฏิรูป (แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก) กฎหมาย ๑ ฉบับ

๓. การวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงลึก: “ความคุ้มค่า” (Cost) กับ “ประสิทธิผล” (Effectiveness)

ส่วนนี้จะวิเคราะห์ว่าเหตุใดตัวเลขต้นทุนที่แตกต่างกันมหาศาล จึงอาจสมเหตุสมผล (หรือไม่สมเหตุสมผล) เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่ต่างกัน

๓.๑ ความแตกต่างในเชิงปริมาณ

การเปรียบเทียบเชิงปริมาณในระยะที่ ๑ (การสะสางกฎหมายเก่า) ชี้ให้เห็นว่า กลไก Regulatory Guillotine มีประสิทธิภาพในการ “ผลิตข้อเสนอ” (Output) มากกว่ากลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ถึง ๒๗.๕ เท่า (๒,๓๒๘,๙๒๒/๘๔,๗๔๖) หากวัดเฉพาะ “ผลผลิต” ที่เป็นรูปธรรม กลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์จะถูกต้องกว่า “ล้มเหลว” ในเชิงความคุ้มค่าอย่างชัดเจน

ตารางที่ ๑: การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนต่อผลผลิต

รายการวิเคราะห์	กลไก Regulatory Guillotine (TDRI)	กลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (พ.ร.บ. ๒๕๖๒)
๑. ต้นทุนการลงทุนรวม (บาท)	๒๕,๐๐๐,๐๐๐	๔๙๑,๔๐๒,๖๔๐
๒. จำนวนข้อเสนอให้แก้ไข/ยกเลิก (ฉบับ)	๒๙๕	๒๑๑
๓. ต้นทุนเฉลี่ยต่อข้อเสนอ (บาท)	๘๔,๗๔๖	๒,๓๒๘,๙๒๒

๓.๒ การวิเคราะห์ “ประสิทธิผล” เมื่อเป้าหมายไม่ใช่สิ่งเดียวกัน

ดังที่กล่าวแล้วในส่วนที่ ๒.๑ เป้าหมายของกลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ คือ การลงทุนใน “ทุนมนุษย์” และ “วัฒนธรรมองค์กร” ด้วย ดังนั้น ต้นทุน ๑,๓๘๗,๘๖๐ บาท (ตัวแปร x) จึงไม่ใช่ “ค่าจ้างทำรายงาน” (แบบ Regulatory Guillotine) แต่ควรถูกมองเป็น “ค่าเล่าเรียน” สำหรับบุคลากรภาครัฐในการเรียนรู้กระบวนการวิเคราะห์เชิง Evidence-Based ที่ซับซ้อน ต้นทุน ๒,๓๒๘,๙๒๒ บาทต่อข้อเสนอ จึงเป็นต้นทุนที่รวม “ค่าเล่าเรียน” ของบุคลากร และ “ค่าสะสาง” กฎหมายเก่าที่ซับซ้อน นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ส่วนนี้เป็นเพียงการคำนวณความคุ้มค่าในเชิงปริมาณเพื่อใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการประกอบการตัดสินใจเท่านั้น ในการพิจารณาความคุ้มค่าที่แท้จริงจะต้องพิจารณาส่วนอื่น ๆ ประกอบด้วย

ตารางที่ ๒: การเปรียบเทียบวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์และคุณค่าของกลไก

คุณลักษณะ	กลไก Regulatory Guillotine (TDRI)	กลไกการประเมินผลสัมฤทธิ์ (พ.ร.บ. ๒๕๖๒)
เป้าหมายหลัก (Goal)	ผลผลิต (Output) และ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic Impact)	กระบวนการ (Process) และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม (Cultural Change)
ผู้ดำเนินการหลัก (Actor)	ผู้เชี่ยวชาญภายนอก (TDRI)	หน่วยงานเจ้าของกฎหมาย (Internal)
ผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง (Product)	“ข้อเสนอแนะ” เพื่อการปฏิรูป	“ขีดความสามารถ” ของบุคลากรที่เปลี่ยนไป (Capability)
การสร้างขีดความสามารถระยะยาว	ไม่มี (ไม่สร้างการเรียนรู้ภายในหน่วยงาน)	สูงมาก (นี่คือเป้าหมายหลัก)

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ
ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ
การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	จำนวน	วิธีการรับฟัง	วันที่
เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ	๒๐๐ คน	สัมมนารับฟังความคิดเห็น และตอบแบบสอบถาม ออนไลน์	๕ มิถุนายน ๒๕๖๘
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	๑ คน	สัมภาษณ์เชิงลึก	๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘
บริษัทผู้จัดทำระบบกลางทาง กฎหมาย (บริษัท พีเคเอ็ม (PKM))	๒ คน	สัมภาษณ์เชิงลึก	๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘
กรรมการกฤษฎีกาและ กรรมการอื่นในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา	๒๐ คน	แบบสอบถามความเห็น (ออนไลน์และกระดาษ)	๒๕ กรกฎาคม ถึง ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘
เจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา	๘๐ คน	การประชุมผ่านสื่อ อิเล็กทรอนิกส์และ แบบสอบถามออนไลน์	๑ สิงหาคม ๒๕๖๘
ประชาชนทั่วไป	๘๙๕ คน	แบบสอบถามออนไลน์	๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๗ ถึง ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๘
ผู้เชี่ยวชาญด้าน Good Regulatory Practice	๓ คน	สัมภาษณ์เชิงลึก	๓๑ ตุลาคม ถึง ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ
จำนวน ๒๐๐ คน
เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๘
ผ่านการสัมมนารับฟังความคิดเห็นและตอบแบบสอบถามออนไลน์

๑. บทนำ

ตามที่กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น ส่วนหนึ่งของกระบวนการคือการรวบรวมความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

เอกสารฉบับนี้จึงเป็นรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ซึ่งรวบรวมข้อมูลจาก ๓ แหล่งสำคัญ ได้แก่:

- (๑) การสัมมนารับฟังความคิดเห็น ณ โรงแรมแชงกรีล่า กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๘ โดยมีผู้แทนหน่วยงานของรัฐระดับกรมหรือเทียบเท่าเข้าร่วมจำนวน ๒๐๐ คน
- (๒) ผลการตอบแบบสอบถามออนไลน์ ระหว่างการสัมมนาในวันดังกล่าว
- (๓) ผลการตอบแบบสอบถามออนไลน์ ที่จัดส่งให้หน่วยงานทางอีเมลก่อนการสัมมนา

๒. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากแบบสอบถามออนไลน์ทั้งก่อนและระหว่างการสัมมนา พบว่า:

- ร้อยละ ๗๒ ของผู้ตอบเป็นนิติกรหรือนักวิเคราะห์นโยบายและแผน
- ร้อยละ ๕๘ มีประสบการณ์จัดทำ RIA อย่างน้อย ๑-๓ ฉบับ
- ร้อยละ ๔๓ เคยดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้วอย่างน้อย ๑ ครั้ง
- ร้อยละ ๘๐ เห็นว่าการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ในระดับ

“พอใช้ถึงดีมาก”

๓. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นในภาพรวม

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเกี่ยวข้องบางส่วนกับการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้) เห็นด้วยกับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฯ ได้แก่:

- การจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)
- การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนออกกฎหมาย (RIA)
- การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
- การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างน้อยทุก ๕ ปี

อย่างไรก็ตาม ในมิติของผลกระทบและการบังคับใช้ ความคิดเห็นมีหลากหลาย โดยผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากเห็นว่ากฎหมายนี้ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายไทยในภาพรวมในระดับ “มาก” ถึง “ปานกลาง” ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าผลลัพธ์ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม

ในประเด็นเรื่องภาระและต้นทุนในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ประเมินว่าอยู่ในระดับ “ปานกลาง” แต่มีทั้งส่วนที่เห็นว่า “คุ้มค่า” และ “ไม่คุ้มค่า” โดยประเด็นที่เป็นภาระงาน (Burden) ได้ถูกสะท้อนในหลายหัวข้อ โดยเฉพาะการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์

๔. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นรายประเด็น

ผลการรับฟังความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และการตอบแบบสอบถาม สามารถสรุปแยกตามองค์ประกอบสำคัญของกฎหมายได้ดังนี้:

๔.๑ การวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย (RIA)

(๑) ประสิทธิภาพและอุปสรรค

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เคยจัดทำรายงาน RIA มาแล้วประมาณ ๑-๕ ฉบับ

อุปสรรคสำคัญที่สุดที่พบคือ การวิเคราะห์ข้อมูล และการพิจารณาทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย

การสืบค้นข้อมูลหรือสถิติเพื่อนำมาวิเคราะห์ยังทำได้ยาก รวมถึงการเชื่อมโยงผลกระทบข้ามหน่วยงาน

ร้อยละ ๖๗ เห็นว่ากระบวนการ RIA เป็นการ เพิ่มภาระแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะหน่วยงานขนาดเล็ก

(๒) ผลกระทบต่อการตัดสินใจ

ความคิดเห็นในประเด็นนี้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า RIA มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

แต่อีกฝ่ายหนึ่ง (ซึ่งมีจำนวนมากในการตอบแบบสอบถาม) เห็นว่าผู้มีอำนาจส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับข้อมูลที่จัดทำเสนอ และบางครั้งข้อสรุปของรายงานต้องถูกปรับให้สอดคล้องกับเป้าหมาย (ธง) ของผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจ

(๓) ข้อเสนอแนะต่อ RIA

- ความยืดหยุ่น: ควรมีความยืดหยุ่นตามบริบทของหน่วยงาน ไม่ควรเป็นภาระเกินควร โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายมีผลกระทบจำกัด และมีข้อเสนอให้จำกัดการทำ RIA เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

- การสนับสนุน: ควรมีการจัดทำคู่มือที่เข้าใจง่ายพร้อมตัวอย่าง หรือ คู่มือ RIA ฉบับย่อพร้อมตัวอย่าง CBA (Cost-Benefit Analysis)

- เทคโนโลยี: เสนอให้ใช้ AI ในการช่วยวิเคราะห์และสรุปผลข้อมูล

(๔) บทบาท สคก.

ผู้เข้าร่วมสัมมนาประเมินว่าการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) อยู่ในระดับ “พอใช้ถึงดีมาก” (สอดคล้องกับผลแบบสอบถามที่ร้อยละ ๘๐ ประเมินไว้เช่นกัน)

เห็นว่า สคก. ควรมีบทบาทในการ ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA (Quality Control) และจัดอบรมเชิงปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

๔.๒ การรับฟังความคิดเห็น

(๑) อุปสรรค

ปัญหาสำคัญที่สุดคือ การไม่มีผู้สนใจเข้ามาแสดงความคิดเห็น หรือมีผู้แสดงความคิดเห็นน้อยเกินไป

รองลงมาคือปัญหาในการออกแบบคำถาม (การตั้งคำถามยังไม่ก่อให้เกิดข้อมูลเชิงลึก) และการวิเคราะห์ผลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

(๒) ระบบกลางทางกฎหมาย

- ประสิทธิภาพ: ผู้ใช้งานส่วนใหญ่ประเมินประสิทธิภาพของระบบกลางฯ ไว้ที่ระดับ “พอใช้”

- ปัญหาการใช้งาน

ระบบไม่รองรับการแนบไฟล์รูปภาพ หรือแผนภูมิ

ไม่สามารถแก้ไขข้อมูลสำคัญหลังเผยแพร่ได้ (ข้อเสนอคือ ให้แก้ไขได้ในช่วงเวลาที่จำกัด)

- บัญชีผู้ใช้งานผูกติดกับตัวบุคคล แทนที่จะเป็น “บัญชีหน่วยงาน” ทำให้เกิดปัญหาเมื่อมีการโยกย้ายบุคลากร

หน้าการใช้งาน (UI/UX) มีความซับซ้อน

- ข้อเปรียบเทียบ มีการเปรียบเทียบว่าระบบ Google Forms ใช้งานง่ายกว่าและมีผู้เข้าใช้งานมากกว่า แม้จะประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางเดียวกัน

(๓) ข้อเสนอแนะต่อการรับฟังความเห็น:

- เชิงกระบวนการ ควรใช้ช่องทางที่หลากหลาย เช่น โซเชียลมีเดีย หรือเวทีในพื้นที่ ขยายเวลาการรับฟังเกิน ๑๕ วันในกรณีร่างกฎหมายที่มีผลกระทบสูง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ “ต้นน้ำ” ของการร่างกฎหมาย

- เชิงเทคนิค เสนอให้ระบบกลางสามารถส่งอีเมลเชิญกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง หรืออัตโนมัติ

- เสนอให้มีการนำ AI มาช่วยประมวลผลและสรุปความคิดเห็น

๔.๓ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(๑) อุปสรรค

ปัญหาที่ดำเนินการได้ยากที่สุดคือ การรวบรวมข้อมูลทางสถิติเพื่อวิเคราะห์ผลลัพธ์ (ร้อยละ ๖๑)

รองลงมาคือการค้นหาวัตถุประสงค์ของกฎหมายในลักษณะที่ชี้วัดได้ (SMART)

การนำข้อเสนอแนะจากรายงานการประเมินไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจริง ทำได้ยาก (ร้อยละ ๕๔ ระบุว่าข้อเสนอแนะไม่ถูกนำไปใช้จริง) เนื่องจากมีปัจจัยต่อต้านหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้ความสำคัญ

(๒) รอบการประเมิน ๕ ปี:

ผู้เข้าร่วมเห็นว่าระยะเวลา ๕ ปี “กระชั้นชิดเกินไป” และไม่เพียงพอที่จะเห็นผลลัพธ์ของกฎหมายได้ชัดเจน

หลายหน่วยงานมองว่ากระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ “ซ้ำซ้อนกับ RIA”

หากกฎหมายอยู่ระหว่างการแก้ไข กระบวนการอาจทับซ้อนกับการประเมินรอบใหม่

มีข้อเสนอให้ขยายรอบเวลาเป็น ๗ ปี หรือ ๑๐ ปี

(๓) ข้อเสนอแนะต่อการประเมินผล:

ควรให้ ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย (ผู้บังคับใช้) เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินด้วย ไม่ใช่เพียงนิติกร

เสนอให้ใช้ AI มาช่วยในกระบวนการประเมิน หรือวิเคราะห์ข้อมูลอัตโนมัติ

กำหนด รูปแบบรายงานมาตรฐาน (Standardized Template) เพื่อให้เทียบเคียงได้

ควรมีระบบติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะอย่างต่อเนื่อง และแนบรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ไปพร้อมกับร่างกฎหมายที่เสนอ ครม.

๔.๔ กลไกทางกฎหมายและบทบัญญัติเฉพาะ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง)

(๑) ระบบคณะกรรมการ ระบบอนุญาต และโทษอาญา:

- การปรับปรุงหรือยกเลิกกลไกเหล่านี้ยังเกิดขึ้นน้อยกว่าเป้าหมาย
- หน่วยงานส่วนใหญ่ในแบบสอบถามระบุว่า “ไม่เคยมีการยกเลิก” โดยร้อยละ ๗๘ เห็นว่ายัง “จำเป็นต้องคงระบบอนุญาตและคณะกรรมการไว้” เพื่อควบคุมความปลอดภัย

(๒) มาตรา ๒๒ วรรคสอง (การออกกฎหมายลำดับรองภายใน ๒ ปี):

- ปัญหา: นี่เป็นประเด็นที่มีการสะท้อนปัญหามากที่สุด
ปัญหาสำคัญคือ ความไม่ชัดเจน ว่ากฎหมายลักษณะใดบ้างที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตาม

บทบัญญัตินี้มีลักษณะเป็น “one size fit all” ซึ่งระยะเวลา ๒ ปี “ไม่เหมาะสมกับทุกกรณี” โดยเฉพาะกฎหมายที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค หรือกฎหมายที่ต้องออกกฎหมายจำนวนมาก

การดำเนินการมักล่าช้าด้วยปัจจัยภายนอกที่หน่วยงานควบคุมไม่ได้ เช่น ขั้นตอนการพิจารณาของ สคก. หรือการเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี

- ข้อเสนอแนะ:

ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่ากรณีใดต้องปฏิบัติตาม และยืดหยุ่นระยะเวลา ๒ ปี

ควรปรับปรุงผลทางกฎหมาย จากเดิมที่ให้บทบัญญัติสิ้นผลไป (Lapse) เป็นการ “ก่อให้เกิดสิทธิร้องเรียน” ให้หน่วยงานเร่งดำเนินการแทน

ควรมีกลไกประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ชัดเจนว่าบทบัญญัติใดสิ้นผลไปแล้ว

เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลตามมาตรา ๓๖ แทนหน่วยงาน

๕. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาในภาพรวม (เชิงระบบ)

นอกเหนือจากข้อเสนอรายประเด็นข้างต้น ผู้เข้าร่วมยังได้เสนอแนวทางการพัฒนาเพิ่มเติม ดังนี้:

(๑) การใช้เทคโนโลยี: สนับสนุนการใช้ AI และระบบดิจิทัล ในการประมวลผลความคิดเห็น การจัดทำรายงาน RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระงาน

(๒) ทรัพยากร: ผู้บริหารในหน่วยงานควรให้ความสำคัญและจัดสรร งบประมาณ และบุคลากร ที่เพียงพอสำหรับกระบวนการเหล่านี้

(๓) กลไกกลาง:

- จัดตั้งหน่วยงานกลางด้าน RIA และ ex-post evaluation ทำหน้าที่กำกับคุณภาพ ให้คำปรึกษา และตรวจสอบมาตรฐานรายงาน

- พัฒนาฐานข้อมูลกลางด้านผลกระทบของกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถสืบค้นและใช้ข้อมูลร่วมกันได้

(๔) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้:

- ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน (learning network)

- สดก. ควรสนับสนุนการจัดอบรมและเผยแพร่ความรู้ให้มากขึ้น

(๕) การปรับปรุงกระบวนการ:

- กำหนดหลักเกณฑ์การทำ RIA แบบยืดหยุ่นตามประเภทกฎหมาย โดยเน้นความคุ้มค่าและสัดส่วน (proportionality)

- เสนอให้ปรับปรุงการใช้งานระบบกลางทางกฎหมายให้ง่ายขึ้น เช่น การอนุญาตให้คลิกขวาเพื่อเปิดในแท็บใหม่ได้

๖. บทสรุป

ผลการรับฟังความคิดเห็นสะท้อนให้เห็นว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะเห็นด้วยในหลักการของพระราชบัญญัติฯ และมีทัศนคติเชิงบวกว่าเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพของกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติยังคงมีความท้าทายและอุปสรรคในทุกกระบวนการ ได้แก่:

(๑) การขาดแคลนทรัพยากร (บุคลากรและงบประมาณ)

(๒) การรวบรวมข้อมูลทางสถิติ

(๓) ประสิทธิภาพของระบบกลางทางกฎหมายที่ยังไม่ตอบโจทย์

(๔) กระบวนการ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ถูกมองว่าซ้ำซ้อน

(๕) ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ (โดยเฉพาะการตีความมาตรา ๒๒ วรรคสอง)

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ในช่วงปี ๒๕๖๒-๒๕๖๘ ช่วยสร้าง วัฒนธรรม การกำหนดนโยบายเชิงหลักฐาน (evidence-based policymaking) ในภาครัฐไทยอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างสนับสนุนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

หน่วยงานส่วนใหญ่เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในฐานะ “ศูนย์กลางการสนับสนุนด้านกฎหมายและข้อมูล” รวมทั้งพัฒนาระบบติดตามผล

(follow-up mechanism) เพื่อให้ข้อเสนอจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ถูกนำไปใช้จริงในการปรับปรุงกฎหมาย

**สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.)
ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก
เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘**

๑. บทนำ

การสัมภาษณ์นี้จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (พ.ร.บ.หลักเกณฑ์ฯ) ทั้งในมิติของการรับฟังความคิดเห็น (มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง) และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

๒. ภาพรวมของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ฯ

เจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ในช่วงเริ่มต้นของการบังคับใช้ พ.ร.บ.หลักเกณฑ์ฯ (ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๔) หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังเข้าใจบทบาทและขั้นตอนของกฎหมายไม่ชัดเจน ทำให้การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในลักษณะ “เช็กलिस्टตามแบบฟอร์ม” มากกว่าการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง (ปี ๒๕๖๖-๒๕๖๘) พบว่าคุณภาพของรายงานและการรับฟังความคิดเห็นเริ่มมีการปรับปรุงดีขึ้น โดยบางกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง และกระทรวงสาธารณสุข มีความพยายามที่จะดำเนินการตามหลัก evidence-based policy มากขึ้น

๓. ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

๓.๑ การรับฟังความคิดเห็นไม่ครอบคลุมหรือไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

แม้หน่วยงานจะดำเนินการตามขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นครบถ้วนตามกฎหมาย แต่หลายกรณีพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การใช้ภาษาราชการที่เข้าใจยาก หรือการเผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบที่ไม่เหมาะสมต่อประชาชนทั่วไป ทำให้ผลการรับฟังความคิดเห็นไม่สะท้อนมุมมองของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจริง

๓.๒ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ขาดความลึกซึ้ง

หน่วยงานส่วนใหญ่ยังทำรายงานในลักษณะ “ตามแบบฟอร์ม” เพื่อให้ครบถ้วนตามข้อกำหนด มากกว่าการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เช่น การเปรียบเทียบมาตรการทางเลือกที่ไม่ใช่กฎหมาย หรือการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบ

๓.๓ การเสนอร่างกฎหมายล่าช้าและขาดการประสานงานล่วงหน้า

สลค. มักได้รับร่างกฎหมายในช่วงใกล้ครบกำหนดเสนอ ทำให้ไม่มีเวลาพิจารณาเชิงลึก และไม่สามารถประสานขอข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันท่วงที ทั้งที่การประสานล่วงหน้าจะช่วยให้การพิจารณาในชั้น ครม. รวดเร็วและลดปัญหาการส่งคืนร่างได้มาก

๓.๔ การใช้เวลารับฟังความคิดเห็นขั้นต่ำ ๑๕ วันตามกฎหมาย

หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลารับฟังความคิดเห็นเพียงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ขยายเวลาให้เหมาะสมกับลักษณะของร่างกฎหมาย ส่งผลให้การรับฟังความคิดเห็นบางกรณีขาดคุณภาพหรือไม่เพียงพอ

๔. การตรวจสอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สลค. ในฐานะหน่วยตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอเรื่องเข้าสู่ ครม. มีการพิจารณา ๓ มิติหลัก ได้แก่

(๑) ความครบถ้วนของการดำเนินการตาม พ.ร.บ.หลักเกณฑ์ฯ (เช่น มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ ระยะเวลาเพียงพอหรือไม่)

(๒) คุณภาพของข้อมูลและเหตุผลเชิงนโยบาย ว่ามีความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือไม่

(๓) ความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับกฎหมายอื่นและนโยบายของรัฐบาล หากพบว่าเอกสารไม่ครบถ้วน หรือมีข้อสังเกตว่าผลการรับฟังความคิดเห็นมีผู้ไม่เห็นด้วยในสัดส่วนสูง สลค.จะเสนอให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องไปปรับปรุงเพิ่มเติม หรือจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ก่อนเสนอเข้าสู่ ครม.

อย่างไรก็ตาม การ “ส่งคืนร่าง” เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก เพราะในหลายกรณี ร่างกฎหมายได้รับการอนุมัติหลักการจาก ครม. แล้ว ทำให้ สลค.สามารถให้เพียงข้อสังเกตหรือคำแนะนำเพิ่มเติมเท่านั้น

๕. ประเด็นเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ

๕.๑ การบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

สลค. เห็นว่า หลายร่างกฎหมายมีผลกระทบต่อหลายหน่วยงาน แต่หน่วยงานเจ้าของเรื่องมักไม่ประสานกับหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก่อนเสนอร่าง ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในระบบราชการ หรือกฎหมายบางฉบับไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

๕.๒ การขาดบุคลากรข้ามสาขาในการพิจารณา

การตรวจสอบของ สลค. ในปัจจุบันยังอยู่ในมิติทางกฎหมายเป็นหลัก ขาดการมีส่วนร่วมของนักเศรษฐศาสตร์ นักวิเคราะห์นโยบาย หรือผู้เชี่ยวชาญด้านผลกระทบทางสังคม ทำให้มิติทางเศรษฐกิจและสังคมของกฎหมายยังไม่ถูกพิจารณาอย่างรอบด้าน

๕.๓ ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

ข้อมูลผลการวิเคราะห์และการรับฟังความคิดเห็นที่แนบมากับร่างกฎหมาย ยังไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบ แม้จะไม่ใช่ความลับตามกฎหมาย ทำให้ประชาชนและภาควิชาการไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าการตัดสินใจของ ครม. อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานเพียงใด

๖. ตัวอย่างกรณีศึกษาและข้อสังเกตสำคัญ

๖.๑ กรณีร่างกฎหมายเร่งด่วน: มักจะละเอียดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น โดยอ้างเหตุผลด้านเวลา แม้ในบางกรณี สลค. ได้ให้ข้อสังเกตว่าควรจัดให้มีการรับฟังเพิ่มเติม แต่ก็ไม่สามารถบังคับได้

๖.๒ กรณีการใช้ภาษาทางราชการ: ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าไม่ถึงข้อมูล และไม่เข้าใจผลกระทบของร่างกฎหมาย

๖.๓ กรณีหน่วยงานทำรายงาน RIA อย่างละเอียด: เช่น กระทรวงการคลัง มีการชี้แจงเหตุผลเชิงเศรษฐกิจครบถ้วน ถือเป็น “best practice”

๖.๔ กรณีหน่วยงานที่ทำรายงานไม่ครบถ้วน: เช่น กระทรวงพลังงาน ซึ่งมีเนื้อหาทางเทคนิคสูง แต่เจ้าหน้าที่กฎหมายของหน่วยงานไม่สามารถอธิบายผลกระทบได้ ทำให้การพิจารณาในชั้น ครม. ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมเพิ่มเติม

๗. ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง

๗.๑ จัดทำแนวปฏิบัติ (Guideline) สำหรับการประสานล่วงหน้า ระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่องกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การตรวจสอบและการให้ความเห็นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๗.๒ ขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น จากอย่างน้อย ๑๕ วัน เป็น ๓๐-๖๐ วัน โดยกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะกรณีเร่งด่วน

๗.๓ พัฒนาศูนย์กลางรื้อฟื้นสาขาใน สลค. เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรอบด้าน

๗.๔ เพิ่มการเปิดเผยข้อมูลรายงานการรับฟังความคิดเห็นและ RIA ต่อสาธารณะ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบเชิงนโยบาย

๗.๕ ปรับปรุงระบบกลางทางกฎหมาย ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลร่างกฎหมายและผลการรับฟังความคิดเห็นได้สะดวกและครบถ้วน

๗.๖ ส่งเสริมการใช้รูปแบบสื่อสารที่เข้าใจง่าย เช่น อินโฟกราฟิกหรือวิดีโอสั้น แทนการใช้ภาษาราชการในการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชน

๘. สรุปภาพรวมและการประเมินผล

เจ้าหน้าที่ สลค. ประเมินว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในระดับ “๔ จาก ๑๐ คะแนน” เมื่อเทียบกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่มุ่งให้การออกกฎหมายอยู่บนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านจาก “ระบบสั่งการจากบนลงล่าง” (top-down) ไปสู่ “ระบบบนฐานหลักฐาน” (evidence-based lawmaking) ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่มีแนวโน้มพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น หากมีการปรับปรุงเชิงระบบและเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของบริษัท พีเคเอ็ม คอนซัลติ้ง กรุ๊ป จำกัด
ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก
เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘

๑. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

บริษัท พีเคเอ็ม คอนซัลติ้ง กรุ๊ป จำกัด (PKM) เป็นผู้พัฒนาและดูแลระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th) ภายใต้สัญญาว่าจ้างจากสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (สพร.) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลและผู้รับประโยชน์หลักของระบบดังกล่าว บริษัทมีบทบาทสำคัญตั้งแต่เริ่มต้นการออกแบบ พัฒนา และปรับปรุงระบบให้สามารถรองรับกลไกการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้อย่างครบวงจร

๒. ประเด็นสำคัญจากการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น

๒.๑ ความเข้าใจและมุมมองต่อพระราชบัญญัติฯ

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าพระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างระบบการร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่โปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การนำไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในเชิงเทคนิคและกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ

๒.๒ ประเด็นด้านเทคนิคของระบบกลางทางกฎหมาย

ระบบกลางถูกออกแบบตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีฐานข้อมูลกฎหมายกลางเพื่อรองรับกระบวนการ “รับฟังความคิดเห็น” และ “ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติฯ

การพัฒนาในช่วงแรกมุ่งให้หน่วยงานสามารถเผยแพร่ร่างกฎหมายและรับความคิดเห็นได้ แต่ยังไม่สามารถแยกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder mapping) ได้อย่างละเอียด เพราะแต่ละหน่วยงานมีโครงสร้างและกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกัน

PKM เห็นว่าการออกแบบระบบแบบ “one-size-fits-all” ไม่ตอบโจทย์ในทางปฏิบัติ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีลักษณะเฉพาะ จึงเสนอให้ระบบในอนาคตสามารถกำหนด “category” และ “sub-category” ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้เอง เพื่อเพิ่มความแม่นยำและประสิทธิผลของการรับฟังความคิดเห็น

๒.๓ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

(๑) ความชัดเจนของข้อกำหนดและ requirement

มีช่วงเวลาที่หน่วยงานรัฐยังไม่สามารถสรุปความต้องการหรือขอบเขตการดำเนินงานได้ชัดเจน ทำให้การพัฒนาและส่งมอบระบบล่าช้า และต้องขยายระยะเวลาโครงการออกไปหลายครั้ง

(๒) งบประมาณจำกัดเมื่อเทียบกับขอบเขตงาน

งบประมาณในการพัฒนาระบบถือว่าค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับความซับซ้อนของภารกิจที่ต้องรองรับทั้งการเผยแพร่ รับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ข้อมูล และรายงานผล

(๓) ข้อจำกัดด้านข้อมูลและการประสานงานกับหน่วยงานรัฐ

หน่วยงานเจ้าของกฎหมายหลายแห่งยังไม่มีความพร้อมในการใช้ระบบกลางๆ อย่างเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะในส่วนของการป้อนข้อมูล การจัดทำรายงาน และการตอบกลับความคิดเห็นของประชาชน

๒.๔ ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบและกลไกการดำเนินงาน

(๑) บูรณาการข้อมูลและการใช้ Big Data

ควรพัฒนาให้ระบบกลางสามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลอื่นของภาครัฐ เพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีข้อมูลเชิงประจักษ์ (factual data) มากกว่าการอาศัยความเห็นหรือ perception เท่านั้น

(๒) เพิ่มฟังก์ชันตอบกลับและ feedback loop

เสนอให้ระบบกลางมีช่องทางให้หน่วยงานสามารถ “ตอบกลับความคิดเห็นของประชาชน” เพื่อสร้างความรู้สึกว่าคุณภาพของการให้บริการรับฟังและนำไปพิจารณาจริง อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีของ OECD

(๓) ยกระดับการจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Mapping)

ควรให้แต่ละหน่วยงานสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้เอง เช่น กลุ่มภาคเอกชน กลุ่มประชาชนทั่วไป หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้ข้อมูลที่ได้นั้นมีคุณภาพและตรงกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจริง

(๔) ปรับปรุง UX/UI และการใช้งานของระบบ

บริษัทเสนอให้มีการออกแบบส่วนติดต่อผู้ใช้ (user interface) ที่เป็นมิตร เข้าใจง่าย และรองรับการใช้งานจากทุกอุปกรณ์ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

๓. สรุปภาพรวม

บริษัท พีเคเอ็ม คอนซัลติ้ง กรุ๊ป จำกัด เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ช่วยยกระดับการร่างกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย แต่การปฏิบัติยังมีความท้าทาย ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล การบูรณาการข้อมูล และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ ระบบกลางทางกฎหมายควรถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยคำนึงถึงทั้งมิติ “เทคนิค” และ “ธรรมาภิบาลของข้อมูล” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของกรรมการกฤษฎีกาและกรรมการอื่น
ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๒๐ ท่าน
ระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ถึง ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘
ผ่านแบบสอบถามออนไลน์และแบบตอบรับ

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น (เชิงสถิติ)

ประเด็น	สรุปผล (ร้อยละ)
ระดับความรู้ความเข้าใจต่อสาระของ พ.ร.บ. ๗๗	ปานกลาง ๖๕%, มาก ๒๕%, น้อย ๑๐%
การปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ๗๗ ของหน่วยงานรัฐ	ปานกลาง/พอใช้ได้ ๘๕%, ทำได้ดี ๕%, ทำบ้างพอเป็นพิธี ๑๐%
ผลสัมฤทธิ์ของ พ.ร.บ. ๗๗ ต่อการยกระดับคุณภาพ กฎหมายไทย	ปานกลาง ๗๐%, มาก ๒๐%, น้อย ๑๐%
การใช้ประโยชน์จากเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th)	เคยเข้าชม ๖๐%, ไม่เคย ๔๐%
การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ law.go.th	เคย ๑๕%, ไม่เคย ๘๕%
การเห็นว่าข้อมูล RIA และผลรับฟังความคิดเห็น “คุ้มค่า” ต่อการพิจารณาร่างกฎหมาย	คุ้มค่า ๘๕%, ไม่คุ้มค่า ๑๕%

๑. ภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถาม

มีกรรมการกฤษฎีกาและกรรมการอื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมให้ความเห็นรวมทั้งสิ้น ๒๐ ราย ซึ่งล้วนเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงในการพิจารณาร่างกฎหมายและการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา

๒. ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความรู้และเข้าใจในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ ในระดับ “ปานกลาง” คิดเป็นร้อยละ ๖๕ ของผู้ตอบทั้งหมด ขณะที่ร้อยละ ๒๕ ระบุว่าทราบ “มาก” และอีกร้อยละ ๑๐ ระบุว่าทราบ “น้อย” แสดงให้เห็นว่ากรรมการส่วนใหญ่มีพื้นฐานความเข้าใจที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

๓. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานรัฐ

กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา “ดำเนินการปฏิบัติตามกฎหมายในระดับปานกลางหรือพอใช้ได้” (ร้อยละ ๘๕) มีเพียงร้อยละ ๕ ที่เห็นว่าดำเนินการได้ครบถ้วนถูกต้อง และอีกร้อยละ ๑๐ เห็นว่า “ทำบ้างพอเป็นพิธี” สะท้อนถึงความจำเป็นในการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

๔. ผลของพระราชบัญญัติฯ ต่อคุณภาพของกฎหมายไทย

ร้อยละ ๗๐ ของผู้ตอบเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผล “ในระดับปานกลาง” ต่อการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพของกฎหมายไทยขณะที่ร้อยละ ๒๐ เห็นว่ามีผล “มาก” และร้อยละ ๑๐ เห็นว่า “น้อย” ข้อเสนอแนะที่สะท้อนว่ากฎหมายได้สร้างกลไกที่เป็นประโยชน์ต่อระบบกฎหมายโดยรวมแต่ยังมีข้อจำกัดในการนำไปใช้จริงและในการสร้างวัฒนธรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

๕. ความคุ้มค่าของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

ผู้ตอบส่วนใหญ่ เห็นว่าข้อมูลจากรายงาน RIA และการรับฟังความคิดเห็นมีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับต้นทุนของหน่วยงาน (ร้อยละ ๘๕) ในขณะที่ร้อยละ ๑๕ เห็นว่า “ไม่คุ้มค่า” โดยให้เหตุผลว่ากระบวนการยังไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะเชิงรูปแบบมากกว่าการใช้ประโยชน์จริง

๖. การใช้ประโยชน์จากระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th)

ร้อยละ ๖๐ ของกรรมการเคยเข้าชมเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย แต่มีเพียงร้อยละ ๑๕ เท่านั้นที่เคยร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านระบบดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าระบบยังขาดการมีส่วนร่วมเชิงรุกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับกรรมการและควรได้รับการพัฒนาให้ใช้งานได้สะดวกและสร้างแรงจูงใจมากขึ้น

๗. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากกรรมการ

๗.๑ ประเด็นที่ควรปรับปรุงในตัว พ.ร.บ. ๗๗

ประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด (๑๒ ท่าน หรือ ๖๐%) คือ ผลจากการที่หน่วยงานไม่ได้ออกกฎ (กฎหมายลำดับรอง) ภายในระยะเวลาที่กำหนด รองลงมาคือประเด็นระยะเวลาสิ้นสุดบังคับใช้ของกฎหมาย (Sunset clause) (๒ ท่าน)

๗.๒ ประเด็นที่หน่วยงานรัฐต้องปรับปรุง

ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นสอดคล้องกันอย่างชัดเจน (๑๘ ท่าน หรือ ๙๐%) ว่า ในการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานรัฐควรปรับปรุงมากที่สุดในด้าน การนำเสนอข้อมูลหลักฐานประกอบการระบุประเด็นสภาพปัญหา

๗.๓ ประสิทธิภาพของเครื่องมือ (RIA และการรับฟังความคิดเห็น)

แม้ว่าผู้ตอบส่วนใหญ่จะเห็นด้วยว่ากลไก RIA (๑๖ ท่าน) และการรับฟังความคิดเห็น (๑๕ ท่าน) มีส่วนช่วยในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นที่ก้ำกึ่ง (๑๐ ต่อ ๑๐ ท่าน) ในประเด็นที่ว่า การรับฟังความคิดเห็นช่วยลดความขัดแย้งในสังคมได้

๗.๔ การดำเนินการของคณะกรรมการ

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (๑๙ ท่าน) ระบุว่าเคยเสนอให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างกฎหมาย แต่มีเพียงส่วนน้อย (๙ ท่าน) ที่ระบุว่าเคยเสนอให้ตัดบทบัญญัติที่เป็นภาระ (เช่น ระบบคณะกรรมการ ระบบอนุญาต หรือโทษอาญา) และใช้กลไกอื่นแทน

๗.๕ ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ข้อเสนอแนะสำคัญที่ได้รับจากผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่:

(๑) การบังคับใช้ RIA: หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างจริงจัง และคณะรัฐมนตรีควรให้ความสำคัญกับข้อมูลนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจำเป็นต้องตรวจสอบความจำเป็นในการมีร่างกฎหมายอย่างเข้มข้นขึ้น เพื่อคานอำนาจกับฝ่ายการเมือง

(๒) การมีส่วนร่วม: ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้สังคมทราบถึงกฎหมายที่กำลังยกร่างหรือปรับปรุงในวงกว้าง เพื่อให้มีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นมากขึ้น

(๓) กลไกการสื่อสาร: ควรปรับปรุงกระบวนการนำเสนอผลการรับฟังความคิดเห็น (เช่น กรณีที่มีผู้แสดงความคิดเห็นจำนวนมาก แต่คณะกรรมการไม่ทราบถึงเนื้อหาหรือข้อเสนอ)

(๔) การติดตามผล: ควรมีกระบวนการติดตามการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ๗๗ ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๘. ข้อสรุปโดยรวม

จากการรับฟังความคิดเห็น พบว่ากรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพของกฎหมายไทยและกระบวนการออกกฎหมายโดยรวมแต่ยังต้องปรับปรุงในด้านการบังคับใช้จริง การมีส่วนร่วมของสาธารณะ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเชิงหลักฐาน (evidence-based) เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จำนวน ๘๐ คน

ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๘

ผ่านการประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์และแบบสอบถามออนไลน์

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น (เชิงสถิติ)

ประเด็น	ผลการตอบ แบบสอบถาม (ร้อยละโดยประมาณ)	สรุปผลการรับฟัง
๑. การให้ คำแนะนำและ สนับสนุนหน่วยงาน (Coaching Role)	เคยให้ คำแนะนำ หน่วยงาน ๖๖%, ไม่ เคย ๓๔%	เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เคยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ หน่วยงานอื่นในการทำ RIA และการรับฟังความคิดเห็น แต่อีกหนึ่งในสามยังไม่เคยดำเนินการเนื่องจากอยู่ใน กองที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง
๒. การประเมินตนเองด้านการ ให้คำแนะนำ	พอใช้ ๗๔%, ดี-ดีมาก ๑๔%, ต้องปรับปรุง ๑๒%	เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ประเมินว่าทำได้ “พอใช้” สะท้อน ว่ามีความเข้าใจหลักการแต่ยังขาดทักษะเชิงลึกในการ ให้คำแนะนำหน่วยงาน
๓. การตรวจสอบคุณภาพของ RIA และการรับฟังความคิดเห็น	พอใช้ ๗๗%, ดี-ดีมาก ๑๓%, ต้องปรับปรุง ๑๐%	เจ้าหน้าที่มองว่าทำหน้าที่ตรวจสอบได้ดีในระดับหนึ่ง แต่อาจยังขาดเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพที่เป็นระบบ
๔. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (CBA/Quantitative Analysis)	หน่วยงานสามารถทำ ได้จริง <๒๐%	ปัญหาหลักคือการขาดทักษะการวิเคราะห์ต้นทุน- ประโยชน์และการใช้ข้อมูลเชิงสถิติในการประกอบการ ตัดสินใจ
๕. ความเข้าใจของผู้มีอำนาจ ตัดสินใจต่อข้อมูล RIA	นำไปใช้ประกอบการ ตัดสินใจเพียง ๑ ใน ๓	มีการสะท้อนว่าผู้บริหารหน่วยงานมักมี “ธงทาง นโยบาย” ล่วงหน้า ทำให้ผล RIA ถูกใช้เพียงเชิง ประกอบ ไม่ใช่เชิงตัดสินใจจริง
๖. การใช้ระบบกลางทาง กฎหมาย (law.go.th)	พอใช้ ๖๕%, ต้อง ปรับปรุง ๒๐%, ดี-ดี มาก ๑๕%	ระบบยังขาดฟังก์ชันเชิงวิเคราะห์และไม่ดึงดูดผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียให้เข้ามาแสดงความคิดเห็นมากพอ
๗. การสนับสนุนจากสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา	ดี-ดีมาก ๓๗%, พอใช้ ๕๘%, ต้องปรับปรุง ๕%	สะท้อนว่าการสนับสนุนทางเทคนิคและแนวปฏิบัติยัง ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะการฝึกอบรมการทำ RIA และการ ใช้ระบบกลาง

๑. วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้จัดขึ้นเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ซึ่งมีบทบาทโดยตรงในการสนับสนุนการดำเนินงาน
ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
พ.ศ. ๒๕๖๒ ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎหมาย (Regulatory Oversight Body: ROB)
การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมุ่งเน้นให้ได้ข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติและมุมมองจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวหลังจากมีผลบังคับใช้ครบ ๕ ปี

๒. สาระสำคัญของผลการรับฟังความคิดเห็น

๒.๑ การรับรู้บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ตระหนักถึงบทบาทของสำนักงานฯ ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกฎหมาย (ROB) ซึ่งประกอบด้วยภารกิจหลัก ได้แก่

(๑) การตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐ

(๒) การทบทวนและพัฒนาคุณภาพของระบบการจัดทำกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศ

(๓) การออกหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจว่าหน้าที่ดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างอิสระ โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อให้สามารถเสนอข้อคิดเห็นเชิงคุณภาพต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นกลาง

๒.๒ การปฏิบัติงานตามบทบาทและประสิทธิผลของการสนับสนุนหน่วยงาน

จากการสำรวจความคิดเห็นภายใน พบว่า

(๑) เจ้าหน้าที่ กว่าร้อยละ ๖๐ เคยให้คำแนะนำหรือสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ ในการจัดทำรายงาน RIA หรือการรับฟังความคิดเห็น

(๒) ร้อยละ ๗๐ ประเมินตนเองว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ “พอใช้” ในระดับโค้ชหรือที่ปรึกษา ขณะที่ประมาณร้อยละ ๑๕ เห็นว่าดำเนินการได้ “ดีถึงดีมาก”

(๓) ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA และการรับฟังความคิดเห็น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๗๗) ประเมินว่าดำเนินการได้ในระดับ “พอใช้” เช่นกัน ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างทักษะการวิเคราะห์เชิงปริมาณและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายเพิ่มเติม

๒.๓ ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการดำเนินงาน

(๑) ความเข้าใจและการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

หลายหน่วยงานยังคงมองว่าการทำ RIA เป็นเพียง “ภารกิจตามแบบ” มากกว่าการวิเคราะห์เชิงนโยบาย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักเป็นเพียงการสอบถามความเห็นต่อร่างกฎหมายรายมาตรา มากกว่าการวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข

(๒) ข้อจำกัดด้านข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

การใช้ข้อมูลเชิงสถิติและการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis: CBA) ยังมีน้อยมาก

หน่วยงานจำนวนมากยังไม่สามารถแยกแยะ “ผลผลิต” (output) และ “ผลลัพธ์” (outcome) ได้อย่างชัดเจน

(๓) ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่ยังคงจำกัดอยู่ในระบบออนไลน์ของเว็บไซต์ law.go.th ทำให้กลุ่มประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางเข้าถึงได้ยาก

ระยะเวลาการเปิดรับความคิดเห็นยังสั้นกว่ามาตรฐานสากลของ OECD ที่แนะนำให้มียุทธศาสตร์อย่างน้อย ๓๐-๖๐ วัน

(๔) ภาระของหน่วยงานและการประสานงานภายใน

เจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นว่าการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพิ่มภาระงานแก่หน่วยงานอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในด้านการจัดทำเอกสารประกอบและขั้นตอนการอนุมัติหลายชั้น

การประสานงานระหว่างฝ่ายเลขานุการและกองต่าง ๆ ภายในสำนักงานยังต้องการระบบติดตามผลและฐานข้อมูลร่วมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๔ ความเห็นเพิ่มเติมจากการอภิปรายกลุ่ม

มีข้อเสนอให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ “ให้คำแนะนำ” (coaching) ควบคู่กับบทบาทการควบคุมตรวจสอบ (controlling) เพื่อสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานในหลักการของการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (evidence-based law-making)

เจ้าหน้าที่เสนอให้ จัดฝึกอบรมเฉพาะทางเกี่ยวกับการทำ RIA และ CBA เพื่อเพิ่มความสามารถในการให้คำแนะนำเชิงเทคนิค

มีการเสนอให้ พัฒนาเครื่องมือกลางหรือแบบฟอร์มมาตรฐานใหม่ สำหรับการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอและตรวจสอบได้ง่าย

๓. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

๓.๑ ยกระดับขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในฐานะ Regulatory Oversight Body (ROB)

ควรจัดหลักสูตรและระบบพี่เลี้ยงภายในเพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ด้านการวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมายและเศรษฐศาสตร์กฎหมาย

๓.๒ พัฒนากลไกการรับฟังความคิดเห็นและระบบข้อมูลกลางให้มีความครอบคลุม

เพิ่มช่องทางออนไลน์สำหรับกลุ่มเปราะบาง และปรับปรุงระบบ law.go.th ให้เข้าถึงง่ายขึ้น พร้อมฟังก์ชันติดตามผลการตอบรับ

๓.๓ ส่งเสริมวัฒนธรรมการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจทางกฎหมาย

ให้สำนักงานฯ เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมและเผยแพร่รายงาน RIA และผลการประเมินที่มีคุณภาพ เพื่อใช้เป็นต้นแบบสำหรับหน่วยงานอื่น

๔. สรุปภาพรวม

การรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบในกระบวนการร่างกฎหมายของไทย แต่ยังคงต้องการ

การเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรและกลไกสนับสนุน เพื่อให้การกำกับดูแลเชิงคุณภาพเกิดขึ้นได้
จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประชาชนทั่วไป
จำนวน ๘๙๕ คน
ระหว่างวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๗ ถึง ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๘
ผ่านแบบสอบถามออนไลน์

๑. บทนำ

รายงานฉบับนี้ เป็นการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ฯ)

การสำรวจนี้มีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น ๘๙๕ ราย โดยสามารถจำแนกกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็น ๒ กลุ่มหลัก ได้แก่

(๑) **กลุ่มประชาชนทั่วไป:** ผู้ที่ระบุว่า “ไม่เคย” มีส่วนจัดทำหรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้อง (ประมาณ ๗๖๕ ราย)

(๒) **กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน:** ผู้ที่ระบุว่า “เคย” มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว (ประมาณ ๑๓๐ ราย) ซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) รองลงมาคือ องค์กรมหาชน/สถาบันอุดมศึกษาในกำกับ และราชการส่วนท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นในแต่ละกลุ่มมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๒. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มประชาชนทั่วไป

ผลการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มประชาชนทั่วไป สะท้อนให้เห็นถึงสถานะการรับรู้ ความเชื่อมั่น และอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกฎหมาย ดังนี้

๒.๑ การรับทราบเกี่ยวกับช่องทางการมีส่วนร่วม

ประเด็นด้านการรับทราบว่าปัจจุบันมีช่องทางให้แสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ แม้ผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ ๖๐) จะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป แต่ผลสำรวจยังคงก้ำกึ่งระหว่างผู้ที่ “ทราบ” และ “ไม่ทราบ” โดยมีสัดส่วนผู้ที่ “ไม่ทราบ” อยู่เป็นจำนวนมาก สะท้อนว่าการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารเชิงรุกจากภาครัฐยังไม่ทั่วถึงเพียงพอ

๒.๒ การเข้าถึงช่องทางและความเพียงพอของระยะเวลา

สำหรับกลุ่มประชาชนที่ทราบและเคยเข้าใช้ช่องทางแสดงความคิดเห็น

(๑) **ด้านการเข้าถึง:** ความเห็นต่อความง่ายในการเข้าถึงช่องทาง (คะแนน ๐-๑๐) มีความกระจัดกระจายสูง โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ประมาณ ๔.๕-๕.๕) แสดงว่าช่องทางที่มีอยู่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ใช้งานทั่วไปเท่าที่ควร

(๒) **ด้านระยะเวลา:** ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า “ให้เวลาน้อยไป” ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ต้องการให้หน่วยงานรัฐกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นที่นานเพียงพอ

๒.๓ ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการ (Trust in the Process)

ประเด็นนี้สะท้อนช่องว่างด้านความไว้วางใจ (Trust Deficit) ที่ชัดเจน

(๑) การนำความเห็นไปใช้ประโยชน์: ความคิดเห็นแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มหลัก โดยกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือ “หน่วยงานไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เลย” รองลงมาคือ “ไม่แน่ใจ/ไม่ทราบ” และกลุ่มที่เชื่อว่า “หน่วยงานนำไปใช้ประโยชน์จริง” มีสัดส่วนน้อยที่สุด

(๒) ลักษณะคำถาม: ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมาก (ให้คะแนน ๗-๑๐) ระบุว่าเคยพบคำถามที่มีลักษณะขึ้นจากหน่วยงานรัฐ

ผลลัพธ์นี้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนจำนวนมากยังคงมองว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นเพียง “พิธีกรรม” (Formality) หรือการดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนเท่านั้น

๒.๔ การรับทราบและการใช้ประโยชน์จากรายงาน RIA

ประชาชนกลุ่มนี้ “ไม่เคยอ่านเลย” หรือ “ไม่ทราบว่าหน่วยงานจัดทำรายงานดังกล่าวด้วย” คิดเป็นสัดส่วนเกือบทั้งหมดของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มนี้ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ “เคยอ่านเพียงครั้งเดียว” หรือ “เคยอ่านบ่อยครั้ง”

๒.๕ ความตั้งใจในการมีส่วนร่วมในอนาคต

แม้จะมีอุปสรรคด้านการรับรู้และความเชื่อมั่น แต่เมื่อสอบถามถึงความตั้งใจในอนาคต (หากทราบว่ามีช่องทาง) ผู้ตอบแบบสอบถามเกือบทั้งหมดระบุว่า “จะเข้าไปแสดงความคิดเห็น” (ในเรื่องที่น่าสนใจหรือเรื่องที่กระทบตนเอง) สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมี “ความตั้งใจแฝง” (Latent Willingness) ในการมีส่วนร่วมสูง หากสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะการประชาสัมพันธ์ การเข้าถึง และสร้างความเชื่อมั่นได้

๓. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ผลการสำรวจจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (ส่วนใหญ่เป็นผู้ร่างกฎหมายหรือผู้จัดทำ RIA) ให้ภาพสะท้อนจากฝั่งอุปทาน (Supply-side) ของกระบวนการ ดังนี้

๓.๑ ผลกระทบต่อกรอบระยะเวลาและภาระงาน

ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ ๖๐) ระบุว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ฯ ทำให้ “ต้องใช้เวลาดำเนินการนานขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ” และอีกประมาณร้อยละ ๓๐ ระบุว่า “ใช้เวลาดำเนินการนานขึ้น แต่ไม่มาก” ชี้ชัดว่า พระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดภาระงานและเพิ่มขั้นตอนในกระบวนการจัดทำกฎหมายอย่างชัดเจน

๓.๒ การใช้ประโยชน์จากข้อมูลและความคุ้มค่า

แม้จะมีการะงานเพิ่มขึ้น แต่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่กลับมีทัศนคติเชิงบวกต่อตัวกระบวนการ

(๑) การใช้ข้อมูล: ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ ๗๐) ยืนยันว่า “เคย” นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นไปใช้ปรับปรุงร่างกฎหมาย

(๒) ความคุ้มค่า: ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ ๗๕) เห็นว่าประโยชน์ที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นนั้น “คุ้มค่า” กับภาระของหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น

๓.๓ ผลลัพธ์ต่อคุณภาพของกฎหมาย

เมื่อให้คะแนนว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ฯ ส่งผลทำให้กฎหมายมี “คุณภาพ” ดีขึ้นหรือไม่ (คะแนน ๑-๑๐) ค่าเฉลี่ยที่ได้อยู่ในระดับที่ สูงมาก (ประมาณ ๗.๕-๘.๕) แสดงให้เห็นว่าในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน การบังคับใช้หลักการ RIA และการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ ช่วยยกระดับคุณภาพของกฎหมายไทยได้อย่างแท้จริง

๓.๔ การใช้รายงานฯ โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ในประเด็นนี้ ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน มีความแตกแยกอย่างชัดเจน แม้จะมีกลุ่มที่เชื่อว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจ (ฝ่ายบริหาร/ฝ่ายนิติบัญญัติ) “นำไปใช้ประโยชน์” แต่ก็มีผู้ตอบแบบสอบถามอีกสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ (ประมาณร้อยละ ๓๐-๔๐) ที่ระบุว่า “ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์” หรือนำไปใช้ประโยชน์น้อย

๔. ข้อเสนอแนะสำคัญจากผู้ตอบแบบสอบถาม

จากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ (Qualitative Feedback) ทั้งสองกลุ่มสามารถสรุปประเด็นสำคัญเพื่อการพัฒนาปรับปรุงได้ ดังนี้

๔.๑ ด้านการประชาสัมพันธ์และการเข้าถึง (Accessibility and Outreach)

(๑) เพิ่มการประชาสัมพันธ์เชิงรุก: ต้องประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง (Mass outreach) ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบว่าช่องทางใดบ้าง

(๒) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย: ลดการใช้ศัพท์เทคนิคและภาษากฎหมายที่ซับซ้อน

(๓) ใช้ช่องทางที่หลากหลาย: ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Facebook, Line, Tiktok) และสื่อกระแสหลัก (โทรทัศน์) ไม่จำกัดเฉพาะบนเว็บไซต์หน่วยงาน

(๔) ปรับปรุงระบบกลาง (Law.go.th): พัฒนาให้ใช้งานง่ายขึ้น (Usability) และควรเป็น “พื้นที่กลาง” ที่รวมการรับฟังความคิดเห็นจากทุกหน่วยงานไว้ในทีเดียว

๔.๒ ด้านการสร้างความรู้ความไว้วางใจและกระบวนการ (Trust and Process)

(๑) สร้างความเชื่อมั่น: หน่วยงานต้องแสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นของประชาชนถูกนำไปพิจารณาจริง ไม่ใช่แค่ “ทำไปงั้นๆ” หรือเป็น “พิธีกรรม”

(๒) ขยายระยะเวลา: ควรให้เวลาแสดงความคิดเห็นที่เพียงพอและเหมาะสม ไม่เร่งรัดจนเกินไป

(๓) ให้ข้อมูลประกอบที่ชัดเจน: ควรจัดทำสรุปสาระสำคัญ เปรียบเทียบกฎหมายเก่า-ใหม่ หรือระบุว่าใครได้ประโยชน์/เสียประโยชน์ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจบริบทก่อนแสดงความคิดเห็น

๔.๓ ด้านภาระงานและอุปสรรคเชิงปฏิบัติ (Practitioner's Burden)

(๑) ความตระหนักรู้ของผู้บริหาร: ผู้ปฏิบัติงานสะท้อนปัญหาว่า แม้ผู้ปฏิบัติจะจัดทำรายงาน RIA อย่างถูกต้อง แต่ผู้บริหารระดับสูงหรือฝ่ายการเมืองมักไม่เข้าใจหลักการ หรือปัดตกข้อเสนอแนะ

(๒) ระยะเวลาที่เป็นจริง: กรอบเวลาตามกฎหมาย (เช่น การออกกฎหมาย ลำดับรองภายใน ๒ ปี) ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยภายนอก (เช่น การเมือง, ความล่าช้าของคณะกรรมการ) ที่ควบคุมไม่ได้

(๓) คุณภาพของผู้ให้ความเห็น: มีข้อกังวลเรื่องการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ข้อมูลคุณภาพต่ำ (Low-quality feedback) ประชาชนไม่สนใจ หรือการใช้บอท (Bot) ในการแสดงความคิดเห็นซ้ำ ๆ

ตารางสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเชิงสถิติ โดยจำแนกตามกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ ๑: สรุปภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถาม (Overall Summary)

รายการ (Item)	จำนวน (ราย)	ร้อยละ (Percentage)
จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด	๘๙๕	๑๐๐.๐๐%
กลุ่มที่ ๑: ประชาชนทั่วไป	๖๖๙	๗๔.๗๕%
กลุ่มที่ ๒: เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	๒๒๖	๒๕.๒๕%

ตารางที่ ๒: สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น “กลุ่มประชาชนทั่วไป” (n=๖๖๙)

ประเด็นคำถาม (Question)	รายการ (Item)	จำนวน (ราย)	ร้อยละของผู้ตอบ
๑. การรับทราบช่องทางแสดงความคิดเห็น (Valid = ๖๖๒, Missing = ๗)	ทราบ	๓๓๒	๕๐.๑๕%
	ไม่ทราบ	๓๓๐	๔๙.๘๕%
๒. ความง่ายในการเข้าถึงช่องทาง (๐-๑๐) (Valid = ๓๒๒, Missing = ๓๔๗)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	๔.๘๙	-
๓. ความเพียงพอของระยะเวลา (Valid = ๓๓๓, Missing = ๓๓๖)	ให้เวลาน้อยไป	๑๖๙	๕๐.๗๕%
	ให้เวลาเพียงพอเหมาะสมแล้ว	๑๕๖	๔๖.๘๕%
	อื่น ๆ	๘	๒.๔๐%
๔. การพบคำถามซ้ำ (๐-๑๐) (Valid = ๓๒๗, Missing = ๓๔๒)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	๔.๗๒	-

ประเด็นคำถาม (Question)	รายการ (Item)	จำนวน (ราย)	ร้อยละของผู้ตอบ
๕. ความเชื่อมั่นว่าหน่วยงาน นำความเห็นไปใช้ประโยชน์ (Valid = ๓๓๐, Missing = ๓๓๙)	หน่วยงานนำไปใช้ประโยชน์จริง	๑๗๐	๕๑.๕๒%
	หน่วยงานไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เลย	๑๑๓	๓๔.๒๔%
	ไม่แน่ใจ	๑๕	๔.๕๕%
	อื่น ๆ / ตอบแบบมีเงื่อนไข	๓๒	๙.๗๐%
๖. การอ่านรายงาน RIA (Valid = ๓๓๕, Missing = ๓๓๔)	ไม่เคยอ่านเลย	๑๑๕	๓๔.๓๓%
	ไม่ทราบว่าหน่วยงานจัดทำรายงานดังกล่าวด้วย	๗๗	๒๒.๙๙%
	เคยอ่านเพียงครั้งเดียว	๗๓	๒๑.๗๙%
	เคยอ่านบ่อยครั้ง	๖๖	๑๙.๗๐%
	อื่น ๆ	๔	๑.๑๙%
๗. ความตั้งใจแสดงความเห็น ในอนาคต (Valid = ๓๒๒, Missing = ๓๔๗)	จะเข้าร่วม (หากเป็นเรื่องที่นำเสนอ)	๑๗๓	๕๓.๗๓%
	จะเข้าร่วม (หากเป็นเรื่องที่กระทบตนเอง)	๑๒๓	๓๘.๒๐%
	ไม่สนใจแสดงความคิดเห็น	๑๙	๕.๙๐%
	อื่น ๆ	๗	๒.๑๗%

ตารางที่ ๓: สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น “กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน” (n=๒๒๖)

ประเด็นคำถาม (Question)	รายการ (Item)	จำนวน (ราย)	ร้อยละของ ผู้ตอบ
๑. ประเภทหน่วยงาน (Valid = ๒๒๖, Missing = ๐)	ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม)	๑๐๘	๔๗.๗๙%
	องค์การมหาชน, สถาบันอุดมศึกษาในกำกับ	๒๐	๘.๘๕%
	ราชการส่วนท้องถิ่น	๒๐	๘.๘๕%
	อื่น ๆ (รัฐวิสาหกิจ, องค์กร อิสระ, ภาคเอกชน ฯลฯ)	๗๘	๓๔.๕๑%
๒. ผลกระทบต่อระยะเวลา ดำเนินงาน (Valid = ๒๒๔, Missing = ๒)	ต้องใช้เวลาดำเนินการนาน ขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ	๑๑๓	๕๐.๔๕%
	ใช้เวลาดำเนินการนานขึ้น แต่ไม่มาก	๗๑	๓๑.๗๐%
	ไม่ใช้เวลาดำเนินการนานขึ้น	๙	๔.๐๒%
	อื่น ๆ / ไม่ระบุ	๓๑	๑๓.๘๓%
๓. การนำข้อมูล (Feedback) ไปใช้ ปรับปรุงกฎหมาย (Valid = ๒๒๔, Missing = ๒)	เคย	๑๒๓	๕๔.๙๑%
	ไม่เคย	๑๐๑	๔๕.๐๙%
๔. ความคุ้มค่าเทียบกับ ภาระงาน (Valid = ๒๒๓, Missing = ๓)	คุ้มค่า	๑๘๒	๘๑.๖๑%
	ไม่คุ้มค่า	๓๖	๑๖.๑๔%
	อื่น ๆ	๕	๒.๒๔%
	นำไปใช้ประโยชน์	๑๖๑	๗๒.๘๕%

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้าน Good Regulatory Practice

จำนวน ๓ คน

ระหว่างวันที่ ๓๑ ตุลาคม ถึง ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก

๑. บทนำ

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) อยู่ในระหว่างการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อประกอบการประเมินดังกล่าว จึงได้มีการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันทางวิชาการ ๓ ท่าน เพื่อรวบรวมข้อสังเกต ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติ โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ดังนี้:

๑. ดร. เลิศพร อุดมพล (รองผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (KPI))

๒. ดร. กิรติพงศ์ แนวมาลี (นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI))

๓. รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด (คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

รายงานฉบับนี้ได้สังเคราะห์ประเด็นสำคัญจากการรับฟังความคิดเห็น โดยจัดกลุ่มตามหัวข้อหลัก เพื่อให้เห็นภาพรวมของความท้าทายและแนวทางการพัฒนาในอนาคต

๒. ภาพรวมการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้เชี่ยวชาญทั้งสามท่านเห็นพ้องต้องกันว่า หลักการและเจตนารมณ์ ของกฎหมายฉบับนี้เป็นสิ่งที่ดีและมาถูกทาง โดยเป็นการยกระดับกระบวนการจัดทำกฎหมายจากเดิมที่เป็นเพียงแนวปฏิบัติ (เช่น มติคณะรัฐมนตรี) ให้มีสถานะเป็นกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลัก (คิดเป็น ๙๙%) ไม่ได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย แต่อยู่ที่การนำไปปฏิบัติ (Implementation) โดยผู้เชี่ยวชาญประเมินว่า ผลสัมฤทธิ์ในปัจจุบันยังอยู่ในระดับต่ำ (คะแนนประเมิน ๒/๑๐ และ ๕/๑๐)

ข้อสรุปสำคัญ: ผู้เชี่ยวชาญสรุปตรงกันว่า กฎหมายฉบับนี้ประสบความสำเร็จเพียงขั้นแรก คือ การสร้างความตระหนักรู้ (Awareness) ให้หน่วยงานรัฐทราบที่ต้องทำตามกระบวนการ แต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในการ สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมหรือเชิงนโยบาย (Behavioral Change)

๓. ประเด็นท้าทายสำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมาย

๓.๑ การดำเนินการที่เน้น “รูปแบบ” มากกว่า “เนื้อหาสาระ”

หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการในลักษณะ "การปฏิบัติตามแบบพิธี" (Formality) หรือ "การตีกกล่อง" (Tick-the-box) กล่าวคือ มุ่งเน้นการจัดทำเอกสารให้ครบถ้วนตามขั้นตอน (Document-driven) เพื่อให้สามารถเสนอร่างกฎหมายต่อไปได้ แต่ไม่ได้มุ่งเน้น "สารัตถะ"

หรือเจตนาที่แท้จริงของกฎหมาย เช่น การรับฟังความคิดเห็นเพียง ๑๕ วันตามขั้นต่ำ หรือการจัดทำรายงาน RIA ที่มี "ธง" หรือคำตอบที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว

๓.๒ การขาดความเชี่ยวชาญและทรัพยากรบุคคล (Expertise)

ประเด็นนี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดประการหนึ่ง

- ระดับหน่วยงาน: การจัดทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Ex-post) เป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้แบบสหวิชาชีพ (Multidisciplinary) โดยเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และสถิติ แต่ในทางปฏิบัติ ภาระงานนี้มักตกอยู่กับ “นิติกร” ซึ่งไม่มีเครื่องมือหรือองค์ความรู้ในการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงปริมาณ หน่วยงานที่มีทรัพยากร (เช่น ธปท. หรือ ก.ล.ต.) จะสามารถจ้างที่ปรึกษาภายนอกได้ ทำให้รายงานมีคุณภาพดีกว่า
- ระดับผู้กำกับดูแล (Oversight Body): สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ในฐานะผู้กำกับดูแล (กองพัฒนากฎหมาย) ก็ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเหล่านี้เช่นกัน

๓.๓ การขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political Will)

ผู้เชี่ยวชาญสะท้อนว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และฝ่ายการเมือง (สส.) ยังขาดความเข้าใจและความมุ่งมั่นจริงจังในกระบวนการนี้ โดยผู้เข้าอบรมหลักสูตรมาตรา ๗๗ ที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐสภา สะท้อนว่าควรให้ สส. เข้ามาเรียนรู้กระบวนการนี้ด้วย

๔. ประเด็นด้านการวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA)

๔.๑ การวิเคราะห์ที่เริ่มจาก “ร่างกฎหมาย” แทนที่จะเริ่มจาก “ทางเลือก”

ผู้เชี่ยวชาญ (TDRI และ มธ.) ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องร้ายแรงในกระบวนการปัจจุบัน คือ หน่วยงานมักจะเริ่มต้นด้วย “ตัวร่างกฎหมาย” ที่จัดทำเสร็จแล้ว แล้วจึงทำ RIA เพื่ออธิบายผลกระทบของร่างนั้น ซึ่งขัดแย้งกับหลักการสากลที่กระบวนการ RIA ควรเริ่มต้นจากการ “ระบุปัญหา” (Problem Definition) และ “การวิเคราะห์ทางเลือก” (Options Analysis) เพื่อค้นหาวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายก็ได้

๔.๒ การขาดหลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

กฎหมายปัจจุบันบังคับให้กฎหมายเกือบทุกฉบับต้องทำ RIA ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ผู้เชี่ยวชาญ (มธ.) เห็นว่าเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร โดยเฉพาะการบังคับทำ RIA กับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นเทคนิคภายใน เช่น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎเกณฑ์ทางเทคนิคย่อย

- ข้อเสนอแนะ: ควรมุ่งเน้นการใช้หลักความได้สัดส่วน โดยจัดสรรทรัพยากรไปหุ่มวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลกระทบสูง (High-Impact) และลดทอนการวิเคราะห์ในกฎหมายที่ผลกระทบต่ำ (“ทำน้อยแต่ได้มาก”)

๔.๓ การวิเคราะห์แบบแยกส่วน (Silo)

การวิเคราะห์ RIA ของไทยเป็นการวิเคราะห์แบบ “Single Unit, Single Law” (กฎหมายฉบับเดียว หน่วยงานเดียว) โดยไม่ได้คำนึงถึง ผลกระทบข้ามหน่วยงาน (Cross-Agency Impacts) ทำให้เกิดความขัดแย้งกันของกฎหมายในระบบ

๕. ประเด็นด้านการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex-post)

การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ผ่านมาเน้นเพียง “การลดต้นทุน” (Cost Reduction) แต่ไม่ได้วิเคราะห์ถึง “การเพิ่มประโยชน์สุทธิ” (Net Benefit) นอกจากนี้ ผลการประเมินส่วนใหญ่ที่เผยแพร่ในระบบกลางมักสรุปว่ากฎหมาย “สมควรคงเดิม” (ไม่ต้องแก้ไข) ซึ่งขัดแย้งกับความรู้สึกและข้อร้องเรียนของภาคประชาชนและภาคธุรกิจอย่างสิ้นเชิง

๖. ประเด็นด้านการรับฟังความคิดเห็น

๖.๑ การเข้าถึง (Reach) และระบบกลาง (law.go.th)

ระบบกลางถูกใช้เป็นเครื่องมือหลัก แต่มีปัญหา “การเข้าถึง” (Reach) ต่ำ

- ภาษา: การสรุปสาระสำคัญใช้ “ภาษาราชการ” หรือ “ภาษากฎหมาย” ที่ซับซ้อน แม้แต่นักข่าวยังระบุว่าเข้าใจยาก ไม่ใช่ “ภาษาชาวบ้าน”
- วิธีการ: หน่วยงานมักยึดระบบกลางเป็นหลัก และดำเนินการเพียง ๑๕ วันตามขั้นต่ำ โดยไม่ใช้วิธีการอื่น (เช่น Focus Group หรือ Public Hearing) เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง

๖.๒ คุณภาพการรับฟัง (Quality)

การรับฟังผ่านระบบกลางเป็น “การสื่อสารทางเดียว” (One-way Communication) โดยหน่วยงานไม่เคยมี “การให้ข้อมูลย้อนกลับ” (Feedback Loop) ว่าความเห็นที่ประชาชนส่งไปนั้นถูกนำไปพิจารณาหรือไม่อย่างไร ทำให้ประชาชนเกิดความเหนื่อยหน่ายและมองว่าเป็นเพียง “พิธีกรรม” หรือ “ปาหี่”

๗. ประเด็นด้านกลไกการกำกับดูแล (Oversight Body)

ผู้เชี่ยวชาญทุกท่านมองว่า สคก. ในฐานะองค์กรกำกับดูแล (Regulatory Oversight Body - ROB) ยังมีจุดอ่อนสำคัญ เช่น:

๑. ขาดศักยภาพและความเชี่ยวชาญ: สคก. ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ข้อมูล หรือสถิติ ที่จำเป็นต่อการตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA
๒. ขาดอำนาจและความน่าเชื่อถือ (Power & Credibility): กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ สคก. ในการ “ลงดาบ” หรือบังคับใช้ให้เกิดคุณภาพอย่างแท้จริง สคก. จำเป็นต้องปรับภาพลักษณ์ให้ “เปิดกว้าง” (Open) และเป็นมิตร (Friendly) มากขึ้น
๓. ข้อเสนอแนะต่อบทบาท:
 - สคก. ควรมีบทบาทเชิงรุกในการ “ให้คำปรึกษา” (Consultation) แก่หน่วยงานตั้งแต่นั้น ๆ (เช่นเดียวกับแนวทางของออสเตรเลีย)
 - สคก. ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Partnership) กับภาควิชาการภายนอก (เช่น TDRI, KPI, มหาวิทยาลัย) เพื่อช่วยตรวจสอบคุณภาพรายงาน

๘. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้เชี่ยวชาญทั้งสามท่านได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สอดคล้องกัน เพื่อพัฒนากระบวนการร่างและประเมินผลกฎหมายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง ดังนี้:

๑. การปฏิรูป RIA และคู่มือ: ต้องปรับปรุงคู่มือ (Checklist) และกระบวนการ โดยกำหนดให้หน่วยงานต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ “ทางเลือก” (Options) ก่อนการร่างกฎหมาย
๒. การใช้หลักความได้สัดส่วน: ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจำแนกประเภทกฎหมาย เพื่อมุ่งเน้นทรัพยากรไปที่กฎหมายซึ่งมีผลกระทบสูง (High-Impact) และยกเว้นกฎหมายที่ไม่จำเป็น (เช่น กฎหมายงบประมาณ หรือกฎเทคนิคภายใน)
๓. การพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building):
 - สคก. (Oversight Body) ต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ และข้อมูล
 - ต้องสร้างองค์ความรู้ (ไม่ใช่แค่จ้างที่ปรึกษา) ให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานเจ้าของกฎหมาย (Regulators)
 - ต้องจัดอบรมผู้บริหารและฝ่ายการเมือง (สส.) ให้เข้าใจกระบวนการ
๔. การปฏิรูปการรับฟังความคิดเห็น: ต้องปรับปรุงระบบกลางให้ใช้ “ภาษาที่เข้าใจง่าย” และต้องสร้างกลไก “Feedback Loop” ที่ชัดเจน และส่งเสริมให้ใช้วิธีการอื่นนอกเหนือจากระบบออนไลน์
๕. การสร้างแรงจูงใจ: ควรพิจารณาสร้างแรงจูงใจเชิงบวก (Incentive) เช่น การให้รางวัล (Naming) แก่หน่วยงานที่ดำเนินการได้ดี (แทนการลงโทษหรือ Shaming) เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงจากภายใน