

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)

นายปกรณ์ นิลประพันธ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

OUTLINE

- Regulatory Impacts
- Global Perspective on Regulations
- *Ex ante* analysis
- *Ex post* evaluation of Regulations

I. REGULATORY IMPACTS

- **Regulatory inflation**
- **Inapplicable mechanism**

REGULATORY INFLATION: IMPACTS

ผลกระทบต่อประชาชน

- ประชาชนถูกจำกัดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพเกือบทุกเรื่อง
- ยากที่ประชาชนจะรู้และทำความเข้าใจกฎหมายแต่ละเรื่อง จนทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของตนเองได้
- ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายและบังคับการให้เป็นที่ไปตามกฎหมายจำนวนมาก (Compliance cost)

ผลกระทบต่อรัฐ

- ความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย
- สร้างปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย
- มีต้นทุนในการผลิตกฎหมายสูงมาก
- มีต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมายสูงมาก

INAPPLICABLE MECHANISM: IMPACTS

ผลกระทบต่อประชาชน

- **เพิ่มต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย**
(Administrative cost)
- **เพิ่มต้นทุนในการประกอบการ** (Economic cost) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจและการพัฒนานวัตกรรม
- **มีความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมาย**
- **เลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยปราศจากเจตนาร้าย + ความไม่เชื่อในกฎหมาย**

ผลกระทบต่อรัฐ

- **การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ**
- **เป็นช่องทางทุจริต เช่น การปรับ**
ฯลฯ

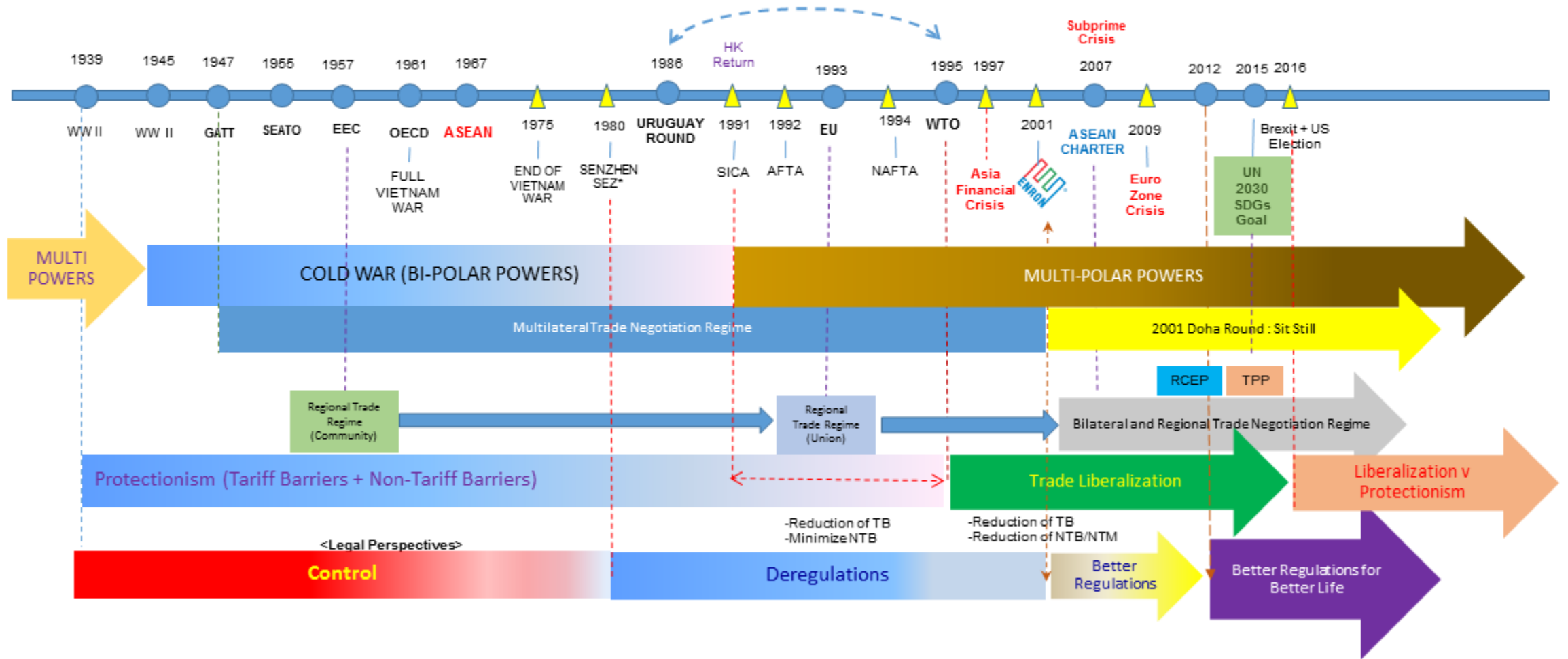
SUMMARIES:

- สัตว์สวนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็น
- ประสิทธิภาพในการบังคับการให้เป็นกฎหมายหรือการให้บริการของภาครัฐอยู่ในระดับต่ำ
- ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ทำให้ประเทศขาดศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลก
- การกำหนดกลไกทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสมเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ประชาชนขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติตามกฎหมาย
- ประชาชนไม่เชื่อมั่นในหน่วยงานของรัฐ

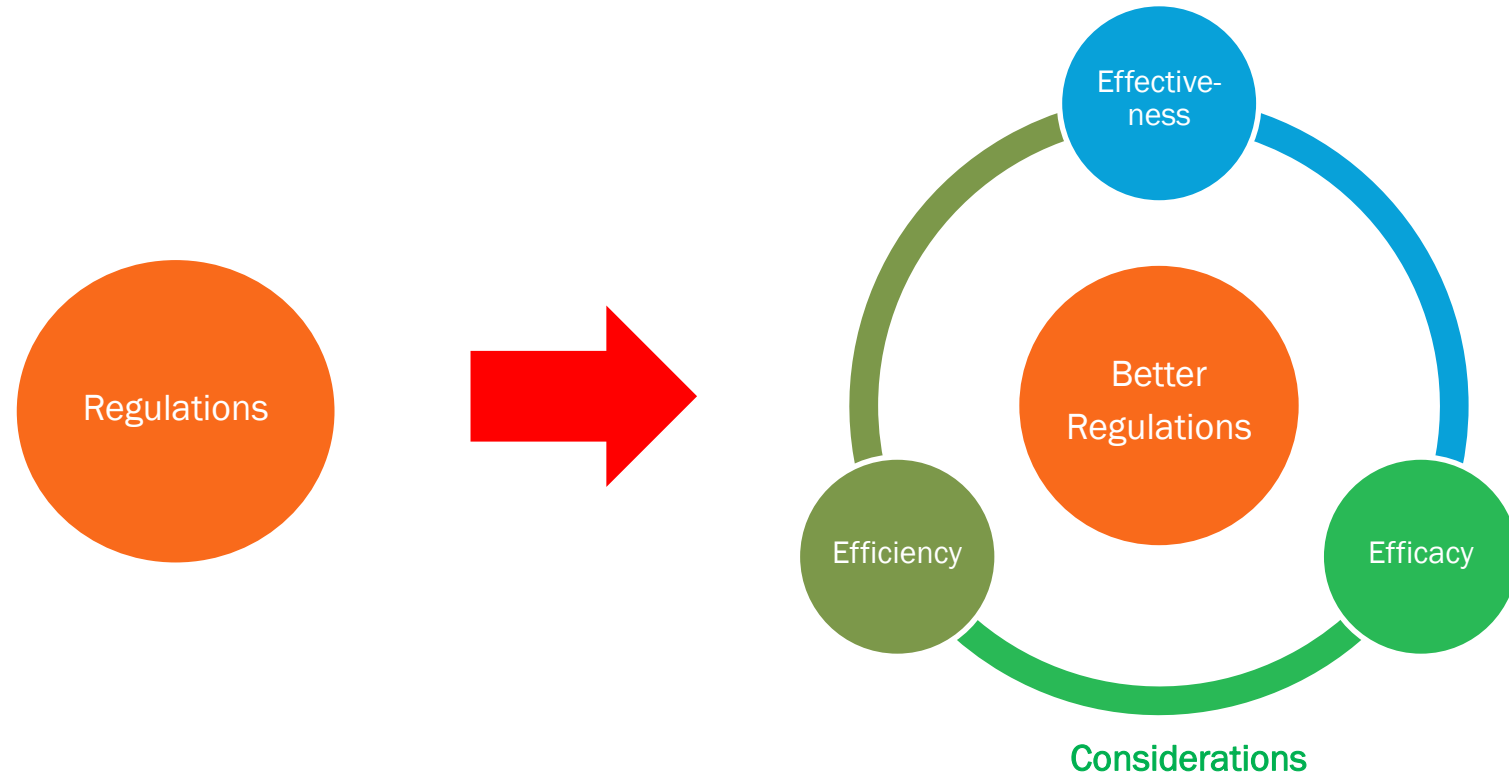
II. GLOBAL PERSPECTIVE ON REGULATIONS



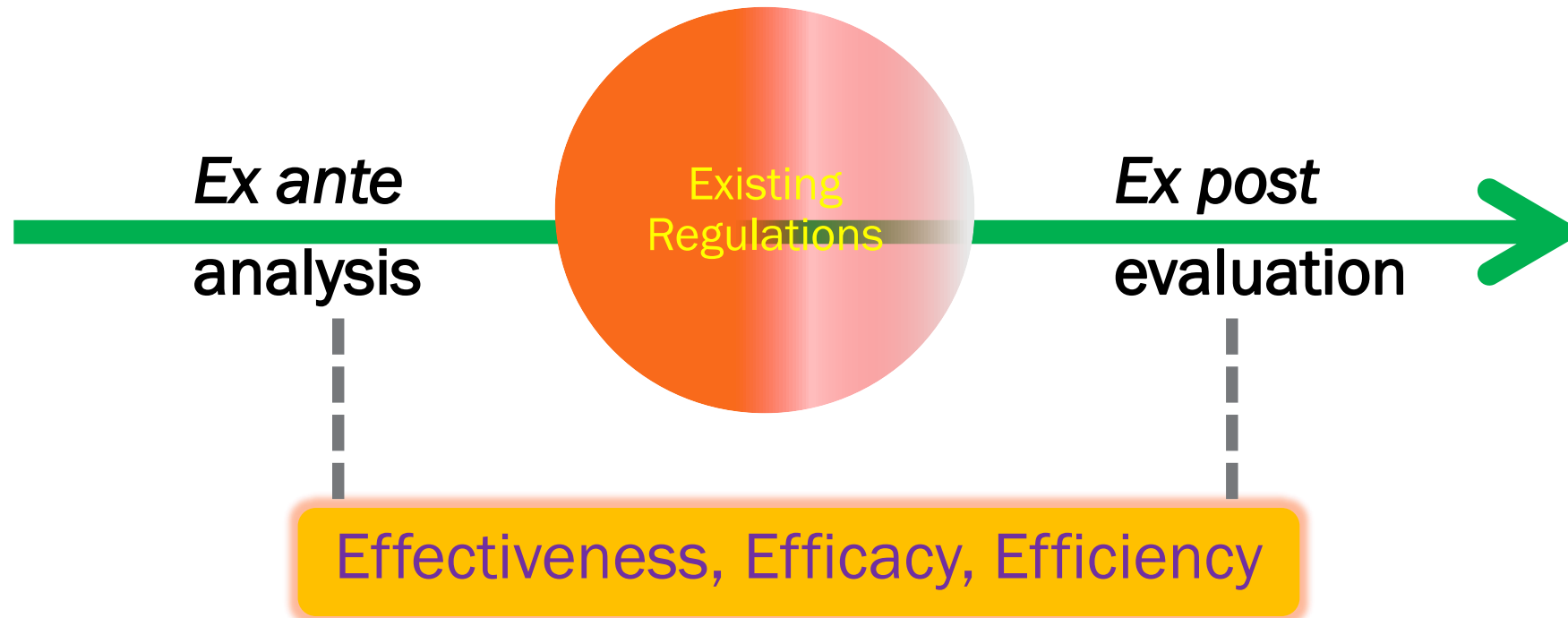
International Perspective



PARADIGM SHIFT



CONSIDERATIONS



III. *EX ANTE* ANALYSIS

Regulatory Impact Analysis

Regulatory Impact Assessment

Regulatory Checklists



RIA SHIFT:

To deregulate unnecessary regulations

Being cost analysis tool to calculate administrative cost and burden of entrepreneurs



To design effective, efficacy and efficient regulations

Being a tool for analysis best practices or proper mechanism of legislations through cost-benefit relationship analysis and cost-effectiveness relationship analysis

Deregulation

Better regulations

EX ANTE ANALYSIS IN THAI CONTEXT: 1ST EFFORT

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531

-การเสนอร่างกฎหมายต้องเสนอ “ผลการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย” ต่อ
คณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

- มติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้หน่วยราชการใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา
ก่อนการเสนอร่างกฎหมาย

-พ.ศ. 2534 รัฐบาลมีนโยบายปรับปรุงกฎหมายจาก “การควบคุม” มาเป็น “การกำกับดูแล”
คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2534 กำหนดหลักเกณฑ์ 4 ประการ เพื่อให้
หน่วยราชการใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย (หนังสือสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว 65 ลงวันที่ 26 เมษายน 2534)

เกณฑ์การพิจารณา ข้อ 1

- จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่
- ถ้าไม่มีกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการอย่างไร หรือจะทำให้การบริการประชาชนเกิดความเสียหายอย่างไร
- จะใช้วิธีมีมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งอื่นใดในทางบริหารได้หรือไม่

เกณฑ์การพิจารณา ข้อ 2

- ร่างกฎหมายนั้นได้สร้างขั้นตอนหรือมีช่องทางสร้างขั้นตอนขึ้นใหม่หรือไม่
- ขั้นตอนนั้นจำเป็นอย่างไร
- ได้มีการระบุขั้นตอนและระยะเวลาของขั้นตอนนั้นไว้ให้ชัดเจนหรือไม่ และจะลดลงอีกได้หรือไม่

เกณฑ์การพิจารณา ข้อ 3

- ร่างกฎหมายนั้นได้กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และจำเป็นเพียงไร
- จะเปลี่ยนจากการขออนุญาตก่อนกระทำ เป็นการกำกับดูแลในภายหลังจะได้หรือไม่

เกณฑ์การพิจารณา ข้อ 4

- ถ้าจำเป็นต้องให้มีการขออนุญาต ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือไม่
- ถ้ายังไม่ได้กำหนด ก็ให้กำหนดให้ชัดเจน

EX ANTE ANALYSIS IN THAI CONTEXT: 2ND EFFORT

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
(ข้อ 16 การเสนอกฎหมาย)

-กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการวิเคราะห์ความจำเป็นต้องมีกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

-การเสนอร่างกฎหมายต้องทำ 4 ส่วน

ส่วนที่ 1 เรื่องเดิม

- ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ
- มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- ผลการดำเนินการที่ผ่านมา (ถ้ามี)
- ความจำเป็นที่จะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ส่วนที่ 2 สารสำคัญของเรื่องที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

- ประเด็นสำคัญของปัญหาที่ต้องการจะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
- วัตถุประสงค์ของแนวทางการดำเนินการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเร่งด่วนของเรื่อง
- ข้อเท็จจริง/ข้อมูล/รายละเอียดอื่น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา
- กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- สรุปหัวข้อ/ข้อเสนอที่จะให้คณะรัฐมนตรีมีมติ

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ

- ผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล
- ผลกระทบต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา
- ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมหรือเฉพาะท้องถิ่น
- ผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณ
- ผลกระทบทางสังคมและการเมืองต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับทุกกลุ่ม
- ผลกระทบทางด้านเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- ผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล
- ผลกระทบต่อกฎหมายอื่น ๆ

ส่วนที่ 4 บันทึกวิเคราะห์สรุป

- เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอขอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือเสนอขอแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
- ความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายอื่น
- ข้อมูลและความเห็นของส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- พิจารณาการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของขั้นตอนในการปฏิบัติตามร่างกฎหมายที่เสนอ
- ประเด็นความเห็นที่แตกต่างกันของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- หลักการในประเด็นสำคัญที่ควรมีอยู่ในร่างกฎหมาย
- การเตรียมการออกกฎหมายลูกบทตามตามร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ

ปัญหาในกระบวนการ RIA ของไทยที่ผ่านมา

ขาดการวิเคราะห์อย่างจริงจัง

- รีบเร่งออกกฎหมาย

- ไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือข้อเสนอแนะที่ชัดเจนว่าต้องทำอะไร

BEST PRACTICES

- จัดให้มีหลักเกณฑ์และแบบการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่ชัดเจน
- จัดทำตัวอย่างหรือแนวทางในการดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอกฎหมายต้องดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรา
กฎหมายโดยละเอียดทุกครั้งที่จะเสนอกฎหมาย โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตรวจสอบ
ความครบถ้วนถูกต้อง

EX ANTE ANALYSIS IN THAI CONTEXT: 3RD EFFORT

- คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน) จัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและแบบคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี (18 กันยายน 2545)
- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและแบบคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ เสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มือการตรวจสอบแจกจ่ายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (ISBN 974-9771-23-0) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี (19 ตุลาคม 2547)

- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และให้แจ้งเวียนส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
- ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มีผลใช้บังคับ (11 มีนาคม 2548)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร 0503/ว 70 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 โดยเคร่งครัด

IV. EX POST EVALUATION

Ex post evaluation of regulations

Ex post evaluation of legislation

Post legislative scrutiny (PIS)

Post implementation review (PIR)



*Ex post
evaluation*

OBJECTIVES

- Analysis and definition of the problem that legislative action presumes to solve;
- Determination or clarification of the goals of legislation;
- Examination of legal instruments or means that can be used to solve the problem and the choice of such instruments (based, *inter alia*, upon a prospective evaluation of their possible effects);
- Drafting of the normative content;
- Formal enactment and implementation;
- Retrospective evaluation;
- Adaptation of legislation on the basis of the retrospective evaluation

MEANS:

- Mandatory policy of the Administration to conduct periodic *ex post* evaluation
- Sunset clause provisions
- Standardize evaluation techniques or decision criteria to be used when regulation is reviewed

EXAMPLE: SUNSET CLAUSE

Police Act 1990 (NSW) - Australia

Section 222: Review of Act

(1) The Minister is to review this Act to determine whether the policy objectives of the Act remain valid and whether the terms of the Act remain appropriate for securing those objectives.

(2) The review is to be undertaken as soon as possible after 1 January 2002.

(3) A report on the outcome of the review is to be tabled in each House of Parliament on or before 31 December 2002.

Section 223: Review of Commissioner's powers

(1) The Minister is to review this Act each year to determine whether the terms of the Act with respect to the Commissioner's functions remain appropriate.

(2) The review is to be undertaken as soon as possible after 1 January in each year.

(3) A report on the outcome of the review is to be tabled in each House of Parliament on or before 30 June in the same year.

METHODOLOGIES:

- *Relevance*: Is the law the best way to deal with the issues and problems of the subject it covers?
- *Effectiveness*: To what extent have the aims stated at the outset been met?
- *Efficiency*: How can the relationship between inputs (financial, administrative) and outputs be examined?
- *Impact*: What are the impacts, who are gainers and losers, including social, sectoral or regional analysis?
- *Sustainability*: Does the law still stand up to its original aims and is it likely to be suitable for the long term?
- *Ongoing evaluation*: when monitoring and evaluation is required over a continuous of time rather than at one fixed point on which evidence is based.
- *Thematic evaluations*: looking at one particular element of a law and comparing or jointly evaluating with parts of other laws with similar subjects or issues.

MAIN STAGES:

- Planning
- Design
- Formulating evaluation questions
- Identifying data sources and forms of data
- Data collection
- The use of quantitative and qualitative data
- Analysis and validation
- Conclusion and recommendation
- Dissemination

EVALUATION QUESTIONS:

- Are the objectives of the law still relevant or do they need to be reviewed?
- In what way has the initial problem evolved?
- To what extent does the legislation still match the current needs or problems?
- What have been the main effects and outcomes of the law?
- Has the law been effective in meeting, or moving towards, the desired outcomes?
- How can these be measured and demonstrated?
- To what extent have the objectives of the legislation been achieved?
- Has the law introduced disproportionate burdens or complexity in relation to the problem it is trying to address?
(reducing administrative cost and burden and simplification)

EVALUATION QUESTIONS (CONT.):

- What are the distributional effects of the legislation across different groups? How have the benefits and costs been distributed across groups, for example: large business vs. small and medium sized enterprises; business vs. consumer vs. employee vs. environment.
- Winners vs. losers; positive and negative effects on which different groups?
- What measures have been introduced to combat any undesired effects?

EX POST EVALUATION UNIT:

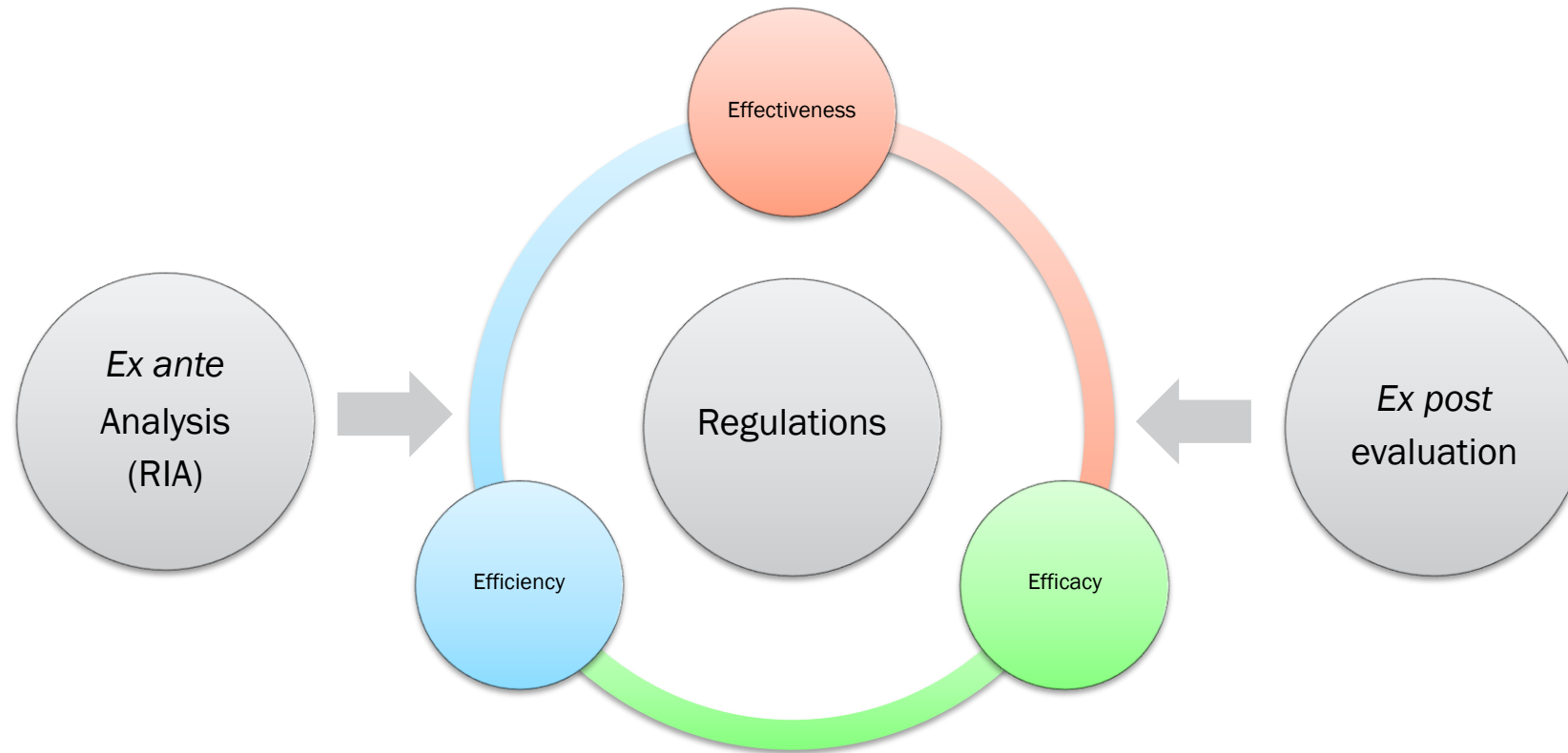
Sweden – The Parliamentary Evaluation and Research Unit

Switzerland – The Parliamentary Control of Administration (PCA)

UK – The Scrutiny Unit of the House of the Commons

Small Academic and Independent Unit attached to the Parliament

SUMMARY



DISCUSSION SESSION