

การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ

Strengthening National Competitiveness through Law Reform

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

Pakorn Nilprapunt

บทคัดย่อ

วิวัฒนาการทางการค้าโลกส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาการของระบบกฎหมาย เดิมภายใต้ระบบการค้าแบบปกป้องนั้นระบบกฎหมายทั่วโลกมุ่งเน้นการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยรัฐผ่านระบบการอนุมัติอนุญาต แต่ระบบดังกล่าวขยายภารกิจของรัฐออกไปมากและสร้างขั้นตอนการปฏิบัติมากมาย รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวางอันนำมาซึ่งการทุจริต ต่อมาในช่วง 1980s ระบบการค้าโลกเปิดเสรีมากขึ้น ประเทศที่พัฒนาแล้วได้พัฒนาระบบกฎหมายโดยลดการควบคุมของรัฐลง แล้วให้ผู้ประกอบการควบคุมกันเอง แต่ในช่วง 1990s ได้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจหลายครั้งอันเนื่องมาจากการให้ผู้ประกอบการควบคุมกันเอง จึงมีการนำระบบควบคุมเข้ามาใช้อีกครั้งหนึ่งแต่ก็จำกัดเฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น และในช่วง 2000s ที่การค้าเสรีขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประเทศในกลุ่ม OECD ได้พัฒนาแนวคิดทางกฎหมายเพื่อลดต้นทุนของผู้ประกอบการและรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance cost) ลง และทำให้ประเทศในกลุ่ม OECD มีขีดความสามารถในการแข่งขัน (National Competitiveness) ในระดับที่สูงมาก ในขณะที่ระบบกฎหมายไทยยังคงยึดติดอยู่กับการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยไม่คำนึงถึงบริบทการค้าโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

ABSTRACT

Evolution of world trade produces immense effect to legal system of all countries. In the old days when world trade was subjected to protectionism, legal mechanism of all countries leaned upon State close control system via State permission or licensing. The State control system however came up with red tape, duplication of works and corruptions. During the path to liberalization of world trade in 1980s,

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2556)

deregulation and self-regulation were fashionable regime of legislation in OECD countries with a view to reduce those problems and to enhance their competitiveness in global market. Nevertheless, many crises broken during 1990s incited fear of the policy makers in several jurisdictions on self-regulation in some sectors and close State control had been brought back into action once but limited to some sensitive sectors. During the grate expansion of free trade in 2000s, OECD countries had led better regulation policy into their legislative processes in order to reduce unnecessary compliance costs produced by legislations and born by both private and public sectors. When those costs have plunged, the national competitiveness of all OECD members goes up high. Thailand in contrast still confines her legislative concept upon State control system in almost all activities in regardless of new paradigm of world trade. That is why this country is unable to escape from the middle income trap.

บ้านเรานั้นตัวบทกฎหมายดูเหมือนจะเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เพราะเมื่อตราขึ้นใช้บังคับแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเรื่อยไป นานเข้าเมื่อเจ้าหน้าที่ประสบปัญหาไม่รู้จะอย่างไรเพราะโลกพัฒนาไปรวดเร็ว หน่วยงานจึงจะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายกันเสียครั้งหนึ่ง แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้เขียนพบว่าที่เสนอแก้ไขกันนั้นมักจะไม่ผ่านการปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการ การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และการปรับปรุงองค์กรให้ใหญ่โตหรือสลับซับซ้อนมากขึ้นจะได้มีตำแหน่งเพิ่มมากขึ้น นาน ๆ ครั้งจึงจะมีการเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีกลไกปฏิบัติสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนกันเสียที

บางทีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอแก้กฎหมายฉบับเดียวกันถึงสามสี่ครั้งในปีเดียว พอถามว่าทำไมไม่เสนอมาเสียในคราวเดียว จะได้ลดต้นทุนและเวลาในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ก็ได้คำตอบว่าบางเรื่องยังไม่สะเด็ดน้ำหรือยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะเอาอย่างไรแน่ เกรงว่าถ้าเสนอมาพร้อมกันในคราวเดียวแล้วจะพากันตกไปหมด เมื่อถามต่อว่าบรรดาประเด็นที่เสนอแก้มานั้นสะเด็ดน้ำแล้วหรือยัง หน่วยงานที่รับผิดชอบกลับตอบว่าบางประเด็นนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเห็นไม่ตรงกันก็มี ซึ่งก็ไม่ว่าจะเสนอมาทำไมกัน

ที่ประหลาดกว่านั้นคือในช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยงานของรัฐพัฒนากฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ปรากฏว่าบางหน่วยงานเสนอแก้กฎหมายฉบับเดียวกันปีละประเด็นประเด็นละมาตรา รวมสามปีสามมาตรา พอกรรมการกฤษฎีกาถามแบบเดิมว่าทำไมไม่เสนอมาเสียในคราวเดียวละพอคุณจะได้ลดต้นทุนและเวลาในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแก้ปัญหาได้เสียทีเดียว ท่านผู้แทนตอบมาหน้าตาเฉยว่าการเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้นเขามีคะแนนการ

พัฒนานกฎหมายของส่วนราชการทุกปี ถ้าหน่วยงานของผมเสนอมาครั้งเดียวก็ได้คะแนนปีเดียวสิครับ เอากะพอซี!!!!

ในกระบวนการแก้ไขกฎหมายนั้น กว่าที่จะแก้ไขได้แต่ละครั้งก็ต้องใช้ระยะเวลายาวนานเหลือเกิน กว่าถ้าจะสูงงาก็ไหม้เสียแล้ว แต่เมื่อปลายเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2556 มีการเสนอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเรื่องนี้กันอย่างจริงจังมากอย่างที่คุณเขียนเองไม่เคยเห็นมาก่อน จริงจังมากกว่าการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เสนอมาในช่วงเวลาใกล้ ๆ กันเสียอีก สื่อมวลชนเองก็ให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายฉบับนี้มาก มีการเสนอข่าวการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างถึงพริกถึงขิงทุกวันต่อเนื่องกัน รวมทั้งเหตุผลสนับสนุนและคัดค้าน ตลอดจนข้อคิดทางวิชาการทั้งนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ยิ่งนักโหราพยากรณ์ทั้งหลายเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ก็ยิ่งทำให้มหาชนพากันติดตามข่าวสารการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้กันทั้งบ้านทั้งเมือง และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนี้อย่างล้นหลามและร้อนแรงโดยเฉพาะในสังคมออนไลน์และตามท้องถนน นับว่าเมซซิงมาก หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ สื่อสารมวลชน และประชาชนทุกคนให้ความสำคัญกับการพิจารณาร่างกฎหมาย “ทุกฉบับ” เหมือนอย่างร่างกฎหมายฉบับนั้น ประเทศไทยคงเจริญก้าวหน้ากว่านี้มากนัก

ผู้เขียนเห็นว่าในโลกไร้พรมแดนเช่นนี้ หากประเทศไทยอันเป็นที่รักของเราไม่ดำเนินการพัฒนานกฎหมายกันอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง เป็นระบบ ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนเหมือนกับกฎหมายฉบับที่แล้ว อีกไม่กี่ปีข้างหน้าเราคงตามใครเขาไม่ทันเป็นแน่ ทั้งนี้ สิ่งที่มากระตุ้นต่อมเอาจริงเอาจังเกี่ยวกับการพัฒนานกฎหมายของผู้เขียนอย่างรุนแรงนี้ได้แก่รายงาน เรื่อง Global Competitiveness Report 2013-2014 ที่จัดทำโดย World Economic Forum (WEF) คว้ารายงานนี้มาใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันในการประเมินความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ รวม 148 ประเทศ

หัวข้อที่ผู้เขียนซึ่งประกอบอาชีพร่างกฎหมายอ่านแล้วรู้สึกหายใจติดขัดได้แก่หัวข้อ 1.09 Burden of government regulation ครับ หัวข้อนี้ว่าด้วยภาระของผู้ประกอบการในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เช่น การขออนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน การรายงาน เป็นต้น ถ้าประเทศใดได้คะแนน 7 แสดงว่าไม่มีภาระเลย แต่ถ้าได้คะแนน 1 แสดงว่าแย่แล้ว และค่าเฉลี่ย (Mean) ในการประเมินของ WEF ในหัวข้อนี้อยู่ที่ 3.5

สำหรับคะแนนที่ประเทศไทยได้เฉพาะในหัวข้อนี้เมื่อเทียบกับเพื่อนบ้านอาเซียนปรากฏตามตารางที่ผู้เขียนสรุปมาจากหน้า 418 ของรายงานดังกล่าว ดังนี้ครับ

1.09 Burden of government regulation

อันดับโลก	อันดับอาเซียน	ประเทศ	คะแนน
1	1	สิงคโปร์	5.4
8	2	มาเลเซีย	4.6

อันดับโลก	อันดับ อาเซียน	ประเทศ	คะแนน
16	3	บรูไน	4.3
31	4	อินโดนีเซีย	3.9
55	5	สปป. ลาว	3.7
70	6	กัมพูชา	3.5
90	7	ไทย	3.3
98	8	ฟิลิปปินส์	3.2
106	9	เวียดนาม	3.1
131	10	เมียนมาร์	2.7

ว่าง่าย ๆ คือกฎหมายไทยสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ มากเป็นอันดับ 4 ของอาเซียนรองจากเมียนมาร์ เวียดนาม และฟิลิปปินส์ แม้หลายท่านอาจมองโลกในแง่ดีว่าอย่างไรเรายังดีกว่าอีกสามประเทศละนะ แต่ก็ยังไม่ถึงครึ่งเลย และเมื่อนึกถึงลูกหลานไทยในอนาคตแล้ว ผู้เขียนรู้สึกผิดมาก ๆ ว่าเรา-คนรุ่นนี้กำลังทิ้งปัญหาใหญ่มา ๆ ไว้ให้แก่คนรุ่นหลัง เพราะเท่าที่ผู้เขียนทราบ สามประเทศที่ว่านี้เขาก็กำลังขับเคลื่อนการพัฒนากฎหมายอย่างจริงจังทั้งโครงสร้างและบุคลากร ถ้าเรารู้แล้วยังนิ่งเสียต่าสิ่งทองอยู่อีก ลูกหลานคงลำบากเพราะเรามีใช้น้อย ผู้เขียนเห็นว่าเรา-คนรุ่นนี้-จะทำเพียงแค่ว่า “ดีแต่พูด” หรือ “ลอยตัวหนีปัญหา” ไม่ได้อีกต่อไปแล้ว

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงลองวิเคราะห์พัฒนาการด้านการค้าของโลก (International Trade Perspective) เปรียบเทียบกับพัฒนาการด้านกฎหมายของโลก (Legal Development Perspective) และพบว่าทั้งสองเรื่องนี้พัฒนาการไปพร้อม ๆ กันอย่างมีนัยสำคัญ สรุปได้ว่าเดิมนั้นรัฐทั่วโลกเข้าแทรกแซงการประกอบกิจกรรมของประชาชนแทบทุกอย่าง โดยเฉพาะเรื่องทางเศรษฐกิจ โดยประพฤติตัวเป็น “คุณพ่อรู้ดี” (Father knows best) และใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดในการคุ้มครองการค้าพาณิชย์และอุตสาหกรรมในประเทศของตน มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ก็ได้แก่การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ ต้องมาขออนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือขึ้นทะเบียนก่อนประกอบธุรกิจ มิฉะนั้นก็ต้องรายงานให้รัฐทราบโดยละเอียดล่อว่าไปทำมาค้าขายอะไร กับใคร ที่ไหน อย่างไร ฯลฯ ซึ่งผู้เขียนขอรวมเรียกว่า “ระบบควบคุมโดยรัฐ”

จะว่าไปแล้ว การที่รัฐโบราณทั่วโลกใช้ระบบควบคุมโดยรัฐก็เหมาะสมกับสถานการณ์มีใช้น้อย เพราะระบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยก่อนเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ อีกทั้งประชาชนทั่ว ๆ ไปขณะนั้นยากที่จะเข้าถึงระบบการศึกษา คนมีความรู้สูง ๆ ก็มักเข้ารับราชการ เพราะเป็นอาชีพที่มั่นคงแน่นอน รายได้ดี มีเกียรติและยศถาบรรดาศักดิ์ ระบบราชการจึงเป็นศูนย์รวมของชนชั้นนำผู้มีความรู้ (Elite) การทำตัวเป็นคุณพ่อรู้ดีของระบบราชการจึงสอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม (Social reality) ในห้วงเวลานั้น

แต่อีกด้านหนึ่ง ระบบควบคุมโดยรัฐนั้นทำให้ภารกิจของรัฐขยายไปเรื่อย ๆ เหตุเพราะเห็นว่าประชาชนในขณะนั้นมีความรู้น้อย ขณะที่รัฐมีอำนาจมาก รัฐจึงควบคุมทุกเรื่อง-แน่นอนในการควบคุมโดยรัฐก็ต้องมีกฎเกณฑ์ รัฐจึงต้องออกกฎหมายควบคุมทุกเรื่อง กฎหมายจำนวนมากเขียนเพียงให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ลอย ๆ เท่านั้น การดำเนินการในรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่รัฐโดยฝ่ายบริหารจะประกาศออกมาใช้ในภายหลัง รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้มาก เมื่อกฎหมายมากมายเข้ากฎหมายลำดับรองก็เพิ่มพูนมากขึ้น และเนื่องจากกฎหมายลำดับรองเหล่านี้กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ในระบบควบคุมจึงมีขั้นตอนหุ้มนิยมเต็มไปหมด พอขั้นตอนมากการทำงานก็ช้า ที่สำคัญคือต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก จึงต้องใช้งบประมาณมากตามไปด้วย ระบบควบคุมจึงสร้าง “ต้นทุน” ทั้งในการออกกฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสูง เมื่อต้นทุนสูงเช่นนี้ประกอบกับรัฐมีรายได้หลักจากภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชน ไม่ได้ทำมาค้าขายหารายได้เอง ท้ายสุดก็ต้องเก็บภาษีเพื่อเอาไปใช้จ่ายในเรื่องเหล่านี้เป็นหลักแทนที่จะนำไปพัฒนาประเทศ

ในแง่สิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อมีกฎหมายควบคุมเกือบทุกเรื่อง ก็เท่ากับว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกือบทุกเรื่องถูกและเล็ม และยังมีกฎหมายมากมายขึ้นเท่าใด สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกลิดรอนไปเรื่อย ๆ มากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายนั้นเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ใครไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับโทษ

เมื่อได้ตรวจสอบกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่ามีกฎหมายไม่กี่ฉบับที่มุ่งให้การส่งเสริมการดำเนินการบางอย่าง เช่น ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนพิการ ฯลฯ แต่จริง ๆ แล้วการส่งเสริมไม่ต้องออกเป็นกฎหมายก็ได้ เพราะไม่ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน เป็นมาตรการทางบริหารก็พอ แต่เมื่อหลายภาคส่วนมีความเชื่อแบบแปลก ๆ ว่าถ้าไม่เป็นกฎหมายแล้วจะไม่ศักดิ์สิทธิ์ เลยเสนอให้ตราเป็นกฎหมายขึ้นไว้ อันนี้ไม่ต่างกัน แต่มีข้อสังเกตนะครับว่ากฎหมายส่งเสริมพวกนี้จะไม่มียกเว้นโทษไว้ เพราะมุ่งส่งเสริม ไม่ใช่ควบคุม จึงไม่ต้องมีโทษ แต่ผู้เขียนเองก็ออกจะแปลกใจอยู่ไม่น้อยที่นักกฎหมายหรือนักวิชาการบางท่านกลับเรียกร้องให้เพิ่มบทกำหนดโทษในกฎหมายประเภทนี้

ในแง่การประกอบธุรกิจ ภายใต้ระบบควบคุมโดยรัฐนี้กว่าที่ผู้ประกอบการจะประกอบกิจการอะไรได้ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เต็มไปหมด และภาระในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นภาระของเอกชนทั้งสิ้น เอกชนต้องไปติดต่อหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่อยู่ต่างที่ต่างทางกันเอาเอง และต้องยื่นเอกสารหลักฐานคล้าย ๆ กันที่เป็นเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานทั้ง ๆ ที่เป็นต่างก็หน่วยงานของรัฐสำหรับประเทศไทยนั้น เอกสารที่คลาสสิกที่สุดคงหนีไม่พ้นสำเนาทะเบียนบ้านกับสำเนาบัตรประชาชน ที่ขอกันทุกหน่วยทั้ง ๆ ที่ไม่รู้ว่าจะดูเพื่อประโยชน์อะไร และหน่วยงานที่รับผิดชอบฐานข้อมูลงานทะเบียนก็ยืนยันว่าเชื่อมต่อข้อมูลกันได้ทั่วประเทศแล้ว

พูดง่าย ๆ คือ ระบบควบคุมนั้นทำให้ประชาชนต้องเสียทั้งเงินทั้งเวลา ถ้าจะให้เร็ว ผู้ประกอบการก็ต้อง “หยอดน้ำมัน” หรือให้ “สินน้ำใจ” กันบ้างเพื่อให้งานของตนไหลลื่น จนทำให้การหยอดน้ำมันกลายเป็น “ของคู่กัน” กับระบบควบคุมไปแล้ว การหยอดน้ำมันหรือการให้สินน้ำใจที่วุ่นวายนี้เราเรียกติดปากเป็นภาษาฝรั่งว่า “คอร์รัปชัน” ใจครับ นอกจากนี้ การให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจมากมายก็เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ถูกไม่ควรขึ้นได้โดยง่าย

เรื่องบางเรื่องนั้นเดิมอาจจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ แต่ปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศก้าวหน้าไปมาก จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ เช่น เรื่องการเก็บภาษีอากร เป็นต้น เดิมเป็นเรื่องยากที่จะตรวจสอบให้ได้ความชัดเจนว่าผู้ประกอบการมีรายได้เท่าใด รัฐโบราณจึงใช้ระบบการประเมินภาษีโดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ประเมินว่าผู้ประกอบการควรจะมียาได้เท่าใด และควรเสียภาษีเท่าใด จึงเกิด “ตลกร้าย” เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากมายหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการไปนั่งนับขามก้วยเตี้ย การนั่งเฝ้าห้องเช่า การนับว่าแขกโรงแรมใช้ผ้าเช็ดตัวไปกี่ผืน ฯลฯ แต่ปัจจุบันระบบบัญชีมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลขึ้นและมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมากขึ้น รัฐสมัยใหม่จำนวนมากจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดทำบัญชีตามที่กำหนด และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามจริงโดยใช้ใบเสร็จรับเงินที่ปรากฏเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรของผู้ขาย จึงทำให้การรายงาน การจัดเก็บ และการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับภาษีโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น รัฐสมัยใหม่ที่พัฒนาแล้วจึงใช้วิธีประเมินภาษีเฉพาะที่จำเป็นหรือในกรณีรายได้สี่เทาเท่านั้น

ผู้เขียนพบว่าระบบควบคุมนี้ใช้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและคงอยู่เรื่อยมาอีกหลายทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โดยภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงในปี 1944 ยุโรปซึ่งได้รับความเสียหายหนักกว่าเพื่อนได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเพื่อฟื้นฟูและบูรณะยุโรปขึ้นมาใหม่ตามแผนการฟื้นฟูและบูรณะยุโรป (European Recovery Program: ERP) แต่รู้จักกันทั่วไปในชื่อแผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ในระหว่างปี 1945-1951 การฟื้นฟูและบูรณะยุโรปนี้ดำเนินการทั้งในแง่การฟื้นฟูเมือง การวางแผนและจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การฟื้นฟูและสถาปนาระบบกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ และการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี เมื่อแรกเริ่มกระบวนการฟื้นฟูและบูรณะยุโรปนั้น ยุโรปแบ่งออกเป็น 2 ค่ายแล้ว คือ ค่ายเสรีประชาธิปไตย กับค่ายคอมมิวนิสต์ มีกำแพงเบอร์ลินคั่นกลาง ค่ายเสรีประชาธิปไตยมุ่งฟื้นฟูและสถาปนาระบบกฎหมายในยุโรปตามหลักประชาธิปไตยที่มุ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนชนโดยสหรัฐอเมริกา ส่วนค่ายคอมมิวนิสต์ฟื้นฟูและสถาปนาระบบกฎหมายในยุโรปตามหลักสังคมนิยมมาร์กซ์ลัทธิ-เลนินนิสต์ ตามแนวทางของสหภาพโซเวียต และโดยที่ทั้งสองค่ายนี้มีหลักการฟื้นฟูและสถาปนาระบบกฎหมายแตกต่างกัน และต่างแข่งขันกันพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ จึงเกิดเป็นสงครามที่ไม่ประกาศหรือที่รู้จักกันทั่วไปว่าสงครามเย็น (Cold War)

ขึ้น แต่ก็ยังมีหลายประเทศที่ติดขัดกับการมีค่ายมีสังกัด ต่อมาประเทศเหล่านี้จึงได้รวมตัวกันตั้งเป็น ขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement: NAM) ขึ้นในปี 1961 ท่ามกลางความร้อน ระวังของสงครามเย็น

ในช่วงที่ต่างฝ่ายหวาดระแวงกันและกันระหว่างสงครามเย็น ระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในทั่วโลกขณะนั้นจึงยังคงใช้ระบบควบคุมโดยรัฐเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อมิให้ความลับของฝ่ายหนึ่งล่วงรู้ไปถึงหูของอีกฝ่ายหนึ่งสำหรับประเทศที่เลือกค่าย และเพื่อรักษาความเป็นกลางของประเทศตนสำหรับประเทศในขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในช่วงปี 1946-1947 มีการเจรจาจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ขึ้นและมีการลงนามในพิธีสารใช้บังคับข้อตกลง GATT เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 1947 โดยข้อตกลงดังกล่าวมุ่งที่จะทำให้การค้าของโลกภายหลังสงครามเป็นไปอย่างเสรีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโลกภายใต้หลักการสำคัญ 4 ประการ ประการที่หนึ่ง การค้าระหว่างประเทศควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discriminatory basis) ประการที่สอง ห้ามจำกัดปริมาณการค้า (Quantitative restrictions on trade) ประการที่สาม การระงับข้อพิพาททางการค้าควรอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือ และประการที่สี่ ควรมีการเจรจาพหุภาคีเพื่อลดภาษีศุลกากรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อตกลง GATT นี้ทำให้มีการลดภาษีศุลกากรลงหลายพันรายการและทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวมากขึ้น

ต่อมา ในปี 1948 ยุโรปได้จัดตั้งองค์กรขึ้นองค์กรหนึ่งเรียกว่า Organization for European Economic Cooperation (OEEC) เพื่อเป็นเวทีในการพูดคุยของประเทศสมาชิกเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบการค้าเสรีขึ้นในยุโรป (ซึ่งต่อมาองค์กรนี้ได้พัฒนามาเป็น Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ในปี 1961 เมื่อมีการรับประเทศอื่นที่อยู่นอกยุโรปเข้าเป็นสมาชิก) โดยการพูดคุยในเวที OEEC พบว่ากฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐของแต่ละประเทศนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลที่กล่าวไว้แล้วใน [11] [12] [14] [15] และ [16] ข้างต้น จึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory reform) เพื่อลดเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นและสร้างต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance Cost หรือ Administrative Burden) ขึ้น

อย่างไรก็ดี ผลของสงครามเย็นดังกล่าวข้างต้นทำให้แนวคิดที่จะปฏิรูปกฎหมายไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก ทุกประเทศยังคงใช้ระบบอนุญาตเป็นกลไกหลักในกฎหมาย จนเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นใน 1973 ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้นมาก และรัฐเองก็มีค่าใช้จ่ายในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสูงมากเพราะระบบราชการมีขนาดใหญ่มาก กลุ่มประเทศ OECD จึงดำเนินการปฏิรูปกฎหมายโดยมุ่งลดเลิกการควบคุมโดยรัฐลง (Deregulation) แล้วเปลี่ยนเป็นการให้เอกชนควบคุมกันเองแทน (Self-regulation) โดยเห็นว่าการลดการควบคุมโดยรัฐลงนั้น นอกจากจะเป็นการลดต้นทุนในการประกอบการของผู้ประกอบการแล้ว การให้เอกชนควบคุมกันเองแทนจะทำให้เอกชนพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ในทางการค้าได้ในระดับที่เหมาะสม

อันจะทำให้การค้าระหว่างประเทศล่อตัวมากขึ้น ทั้งยังสามารถลดต้นทุนของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เป็นจำนวนมากด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดในการลดเลิกการควบคุมโดยรัฐลงนี้ เป็นจุดเริ่มในการพัฒนาระบบกฎหมายของยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นในกลุ่ม OECD จากการที่รัฐควบคุม “ทุกเรื่อง” มาเป็นการที่รัฐควบคุม “เฉพาะในเรื่องที่จำเป็น” เท่านั้น แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าระบบควบคุมตามกฎหมายโดยรัฐจะหายไปเสียเลย ระบบควบคุมโดยรัฐยังคงอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนตัวผู้ควบคุมจากรัฐเป็นเอกชนด้วยกันเองเท่านั้น และการให้เอกชนควบคุมกันเองสร้างความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจได้เป็นอย่างมาก นโยบายปฏิรูปกฎหมายโดยมุ่งลดเลิกการควบคุมโดยรัฐลง (Deregulation) นี้เห็นได้ชัดเจนในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในยุค 1980s ในสมัยนายกรัฐมนตรี บารอนเนส มาร์กาเร็ต แธตเชอร์ และประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน ตามลำดับ แม้สงครามเย็นจะยังไม่ยุติลงก็ตาม

สำหรับเหตุผลที่ทำให้ประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตยสามารถดำเนินนโยบายปฏิรูปกฎหมายโดยมุ่งลดเลิกการควบคุมโดยรัฐลงทั้งที่ยังอยู่ในช่วงสงครามเย็น เนื่องจากในช่วง 1980s นั้นราคาน้ำมันดิ่งลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบเศรษฐกิจของค่ายคอมมิวนิสต์ไม่สามารถแข่งขันกับค่ายเสรีประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหภาพโซเวียตซึ่งเป็นหัวเรือใหญ่ของค่ายคอมมิวนิสต์นั้นมียาได้หลักจากการขายน้ำมัน เมื่อราคาน้ำมันตกต่ำจึงทำให้รัฐบาลมียาได้ลดลงมากจนไม่สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำประชาชนเดือดร้อนทั่วประเทศ ประกอบกับระบบราชการที่ใช้ควบคุมอย่างใกล้ชิดและให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจอย่างมากมายนั้น เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำลงยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตกันอย่างกว้างขวาง ความเชื่อมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์จึงเริ่มเสื่อมคลายลง และเมื่อนายมิกอิล กอร์บาชอฟ ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตในปี 1985 สิ่งที่กอร์บาชอฟดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ ปรับโครงสร้างประเทศ (ตามนโยบาย *Perestroika*: Restructuring) ใหม่ และปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ (ตามนโยบาย *Glasnost*: Openness) โดยการปรับโครงสร้างประเทศนั้นเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างภาคการผลิตและการบริการของประเทศจากการดำเนินการโดยรัฐในลักษณะการสั่งการจากส่วนกลาง เป็นการดำเนินการโดยเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เริ่มจากการปรับปรุงกฎหมายให้เอกชนสามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ได้ และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนและการประกอบธุรกิจทั้งระบบเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนและผู้ประกอบธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาคการผลิตและการบริการของสหภาพโซเวียตสามารถแข่งขันกับประเทศเสรีประชาธิปไตยได้ ส่วนการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการนั้น นโยบายกลาสน็อทมุ่งเน้นการลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในทางที่มิชอบ โดยปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการโดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการต้องเปิดเผย ตรวจสอบได้ และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แทนการ

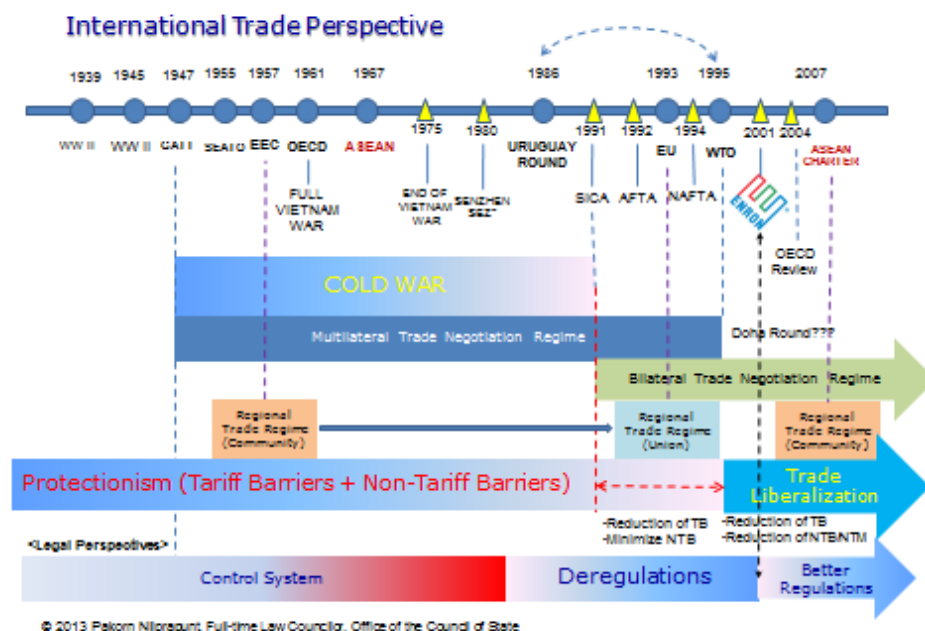
กำหนดจากส่วนกลาง รวมทั้งยกเลิกการจำกัดเสรีภาพสื่อสารมวลชนเพื่อให้สื่อสารมวลชนทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการเปิดโปงการทุจริต

สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีนอันเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ใหญ่อีกประเทศหนึ่งนั้น ภายหลังจากได้รับเลือกให้เป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ในปี 1978 เติ้งเสี่ยวผิงซึ่งเชื่อว่าการปกครองในระบบสังคมนิยมมิใช่การแบ่งปันความจนร่วมกัน และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่จะทำให้ประชาชนในระบบสังคมนิยมสามารถอยู่ดีกินดีได้นั้น สามารถพัฒนาขึ้นได้ภายใต้การปกครองแบบสังคมนิยมเช่นเดียวกับที่พัฒนาขึ้นภายใต้การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย และถ้าประชาชนอยู่ดีกินดีแล้ว ประเทศก็จะพัฒนาไปได้ จึงได้เริ่มพัฒนาประเทศตามนโยบาย “สี่ทันสมัย” ที่ริเริ่มไว้โดยโจวเอนไหล ได้แก่ การพัฒนาการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และการทหารให้ทันสมัย และแทนที่จะกำหนดการพัฒนาจากส่วนกลางเหมือนเช่นที่ผ่านมา เติ้งเสี่ยวผิงได้นำระบบเศรษฐกิจชุมชน(家庭联产承包责任制) มาใช้ โดยให้ชุมชนสามารถจำหน่ายผลผลิตส่วนเกินได้ในราคาตลาดและให้นำรายได้จากการขายผลผลิตส่วนเกินนั้นมาแบ่งปันกันภายในชุมชนได้ ซึ่งทำให้ชุมชนต่าง ๆ พัฒนาเทคนิคการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตจำนวนมากและเทคนิคการบริหารจัดการต้นทุนเพื่อให้ได้ผลผลิตส่วนเกิน โดยมีต้นทุนต่ำอันจะนำมาซึ่งรายได้ของคนในชุมชน ซึ่งระบบเศรษฐกิจชุมชนนี้ประสบความสำเร็จมาก นอกจากนี้ เติ้งเสี่ยวผิงยังได้ริเริ่มจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) ขึ้นสี่แห่งในปี 1980 เพื่อเป็นแม่แบบการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ โดยกฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นนอกจากจะให้สิทธิในการถือครองที่ดินและสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่นักลงทุนต่างชาติอย่างมากแล้ว ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One stop service center) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักลงทุนด้วย และคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจริเริ่มดำเนินการใด ๆ รวมทั้งออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้เองด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าพัฒนาการดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นับตั้งแต่ 1980s เป็นต้นมานั้น ประเทศทั้งในค่ายเสรีประชาธิปไตยและค่ายคอมมิวนิสต์ต่างปรับปรุงกฎหมายของตนโดยลด “ระบบการควบคุมโดยรัฐ” ลงและเพิ่มการให้เอกชนควบคุมกันเองแทน (Self-regulation) มากขึ้น และการเป็นหลักนิยมของโลกในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการลดการควบคุมโดยรัฐลงในบางกรณีนั้นก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้น เช่น การลดการควบคุมโดยรัฐในภาคธุรกิจการเงิน (Financial Sector) ที่ก่อให้เกิดวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 1997 ในเอเชีย หรือกรณี Enron ในปี 2001 ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น โดยพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าการให้เอกชนควบคุมกันเองนั้นมีแนวโน้มว่าการควบคุมจะหย่อนยานลงเรื่อย ๆ เนื่องจากไม่มีใครต้องการตัดช่องทางทำมาหากินของตน ความหย่อนยานเหล่านี้ทำให้เกิดกิจกรรมที่เอกชนควบคุมกันเองกลายเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยง (Risks) และสร้างความเสียหาย (Losses) สูงกว่ากิจกรรมที่รัฐทำหน้าที่ควบคุมแม้จะมีต้นทุนในการควบคุมต่ำกว่าก็ตาม

ดังนั้น OECD จึงจัดให้มีการศึกษาทบทวนความเหมาะสมของนโยบายลดเลิกการควบคุมโดยรัฐเสียใหม่ในปี 2004 และพบว่าการลดเลิกการควบคุมโดยรัฐที่ผ่านมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกการควบคุมโดยรัฐในทุกกิจกรรม (Universal application) โดยไม่คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละกิจกรรม ซึ่ง OECD เห็นว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เนื่องจากการควบคุมโดยรัฐยังมีความจำเป็นในหลายกิจกรรม เช่น การดำเนินธุรกิจการเงิน การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการลดเลิกการควบคุมโดยรัฐควรที่จะเป็นไป “เพื่อให้การควบคุมโดยรัฐมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (Better Regulations)” กล่าวคือ กิจกรรมใดไม่จำเป็นที่รัฐต้องควบคุม รัฐอาจให้เอกชนควบคุมกันเอง (Self-regulation) หรือเปลี่ยนจากการควบคุมเป็นการส่งเสริม (Facilitate) ให้เอกชนดำเนินกิจการนั้น แต่หากกิจกรรมใดจำเป็นต้องใช้ระบบควบคุมโดยรัฐต่อไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น แต่ระบบควบคุมของรัฐนั้นก็ต้องมีประสิทธิภาพ โดยสร้าง “ภาระ” แก่ประชาชนและ “ต้นทุน” แก่รัฐในการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย (Compliance cost) แล้วแต่กรณี เฉพาะเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการควบคุมเท่านั้น

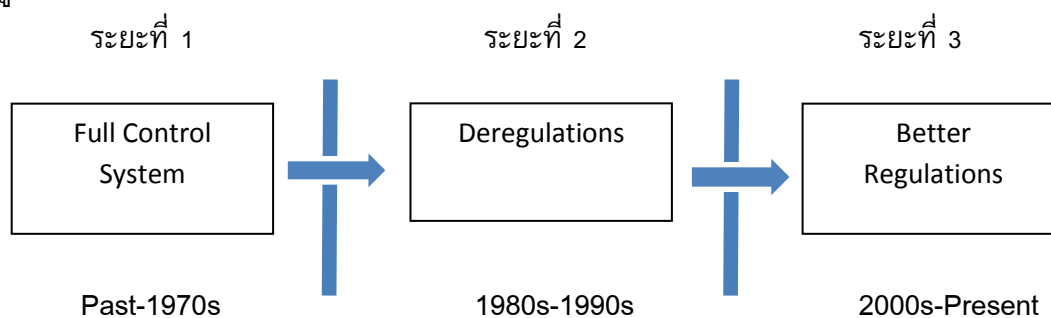


ภายหลังจากปี 2004 ประเทศในกลุ่ม OECD ต่างดำเนินนโยบายเพื่อให้การควบคุมโดยรัฐมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ หรือที่รู้จักทั่วไปว่า Better Regulations Policy อย่างต่อเนื่องและทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) ของประเทศในกลุ่ม OECD อยู่ในระดับต้น ๆ ของโลก และในปี 2012 กลุ่มประเทศ OECD ได้เริ่มมี

แนวคิดที่จะขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของ Better Regulations ออกไปเพื่อให้การควบคุมโดยรัฐมีผลเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นหรือ Better Regulations for Better Lives ด้วย

สำหรับกลไกในการดำเนินการให้เป็นไปตาม Better Regulations Policy นั้น แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กลไกก่อนการเสนอให้มีการตรากฎหมาย กับกลไกเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว สำหรับกลไกก่อนการเสนอให้มีการตรากฎหมาย (*Ex ante* analysis) นั้น ได้แก่ การกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) โดยละเอียดและต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยละเอียด รวมทั้งต้องมีการเสนอรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวต่อฝ่ายนโยบาย (คณะรัฐมนตรี) เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีมติอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายด้วย ทั้งนี้ รายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวจะครอบคลุมถึงพันธกรณีที่ประเทศนั้นทำไว้กับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามหนังสือสัญญาต่าง ๆ ด้วย ส่วนกลไกเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (*Ex post* evaluation of legislations) เป็นการทบทวนกฎหมายตามรอบระยะเวลาที่กำหนดเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติหรือกลไกตามกฎหมาย (Legal mechanism) ทุกฉบับให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพัฒนาการทางการค้าโลก (International Trade Perspective) กับพัฒนาการของกฎหมาย (Legal Perspective) ของประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งมีสมาชิกเป็นประเทศพัฒนาแล้วและมีความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) ของประเทศในกลุ่ม OECD อยู่ในระดับต้น ๆ ของโลกดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนพบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้



เมื่อศึกษาพัฒนาการดังกล่าวเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนพบว่าระบบกฎหมายไทยยังคงยึดมั่นอยู่กับระบบการควบคุมโดยรัฐ ดังจะเป็นได้จากการที่กฎหมายไทยเกือบทั้งหมดใช้ระบบอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้กระทั่งกฎหมายที่เสนอใหม่ ๆ ในปัจจุบันก็ยังคงเสนอให้ใช้ระบบอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกือบทุกฉบับ จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันนี้อยู่ในระยะที่ 1 ของพัฒนาการในระบบกฎหมายของประเทศ OECD เท่านั้น และโดยที่ระบบการควบคุมโดยรัฐนั้นสร้างต้นทุนทั้งแก่ประชาชนและรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวแล้วใน [11] [12] และ [14] ทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการดังกล่าวแล้วใน [15] และ [16] จึงไม่น่าแปลกใจว่าเหตุใด Global

Competitiveness Report 2013-2014 ที่จัดทำโดย World Economic Forum (WEF) รายงานว่า ปัญหาสำคัญที่สุดในการประกอบธุรกิจในประเทศไทยคือปัญหาคอร์รัปชัน ส่วนในแง่สถาบัน (Institutions) นั้น ข้อ 1.03 Diversion of public fund ไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 127 จาก 148 ประเทศ ข้อ 1.08 Wastefulness of government spending ไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 107 ส่วน ข้อ 1.09 Burden of government regulation ไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 90 ส่วนข้อ 1.12 Transparency of government policymaking นั้น ไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 93 เพราะทุกข้อที่กล่าวถึงนั้นเกี่ยวข้องกับระบบควบคุมโดยรัฐดังกล่าวแล้วทั้งสิ้น

ผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศไทยมีนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายที่ชัดเจนและดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อให้การควบคุมโดยรัฐมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ตามนโยบาย Better Regulations ของประเทศในกลุ่ม OECD ตามที่กล่าวมาแล้วใน [28] และ [30] ซึ่งพิสูจน์แล้วว่า ได้ผลจริง และปรับเปลี่ยนทัศนคติของนักกฎหมายไทยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลก ก็ น่าจะช่วยให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น ลดปัญหาการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในราชการ รวมทั้งทำให้ระบบกฎหมายของประเทศไทย goes beyond ASEAN เหมือนเช่นที่สิงคโปร์ทำได้ และหลายประเทศในอาเซียนกำลังเจริญรอยตาม หากไม่แล้ว ไทยเรา อาจได้ครองตำแหน่งประเทศที่พัฒนาได้ช้าที่สุดในอาเซียนเป็นแน่.
