

ระบบราชการไทยกับการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ ด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ: กรณีศึกษากรมที่ดินและกรมบังคับคดี

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ ศึกษาผลกระทบของการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจที่มีต่อระบบราชการไทย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ต้องการตรวจสอบว่า การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจส่งผลกระทบอย่างไรต่อความมีอิสระทางอำนาจในการบริหารจัดการ รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจที่ใช้ในการบริหารจัดการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง แนวคำถามดังกล่าวพัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งอธิบายอิทธิพลของมาตรฐานระหว่างประเทศที่มีต่อระบบราชการภายในประเทศ โดยเลือกศึกษากรมที่ดินและกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการอำนวยความสะดวกด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินและการแก้ไขปัญหาการล้มละลายเพื่ออธิบายความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ ผู้เขียนทบทวนเอกสารและรายงานของธนาคารโลกและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐทั้ง 2 แห่ง รวมถึงตัวแทนภาคเอกชนที่เคยให้ข้อมูลด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจแก่ธนาคารโลก การวิเคราะห์เนื้อหาคือเครื่องมือหลักสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มา

ข้อค้นพบอธิบายให้เห็นว่า การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจทำให้ระบบราชการของหน่วยงานภาครัฐทั้ง 2 แห่ง ต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลง ดังนี้ 1) หน่วยงานภาครัฐทั้ง 2 แห่ง

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ <Email: Chumphol.aun@hotmail.com>

มีความอิสระทางอำนาจตามเจตจำนงแต่ก็มีความอิสระทางอำนาจของการกระทำอย่างจำกัด 2) กรมที่ดินมีลักษณะการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการเชิงนโยบาย และกรมบังคับคดีมีลักษณะการบริหารจัดการในรูปแบบผู้ประกอบการเชิงสถาบัน และนโยบาย 3) หน่วยงานภาครัฐทั้ง 2 แห่งใช้อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองเพื่อขับเคลื่อนโครงการและแผนงานของตนเอง และ 4) หน่วยงานทั้งคู่ล้วนใช้การประสานความร่วมมือตามภารกิจที่ต้องทำงานร่วมกันเพื่อสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ แต่กรมบังคับคดีใช้การประสานความร่วมมือด้วยการชักจูงโน้มน้าวประกอบด้วย บทความชิ้นนี้ช่วยสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้นในแง่ที่ว่า ระบบราชการไทยพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างไรผ่านมุมมองการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: ระบบราชการไทย มาตรฐานระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ การบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศ

Thai Bureaucratic System and the Accession to the International Standard for Ease of Doing Business: A Case Study of Land Department and Legal Execution Department

Chumphol Aunphattanasilp²

ABSTRACT

This study examines the impact on the Thai bureaucratic system in its accession to the international standard of Ease of Doing Business (EDB) in its bureaucratic autonomy, multilevel–administrative coordination, and administrative style and authority. Analyzed in this study to explain the changes in the domestic bureaucratic system are the Land Department (LD) and Legal Execution Department (LED) because of their responsibility to employ EDB in registering property and resolving insolvency. The author reviewed the World Bank's and public agencies' documents and reports on the EDB and interviewed representatives from private organizations and the aforementioned public agencies.

This research utilized content analysis of the data collected. The findings describe that the accession to the international standard of EDB changes the bureaucratic system in the two agencies to 1) have autonomy of will but limited autonomy of action, 2) exercise the political authority to push forward their projects and plans, 3) employ compulsory coordination to create collaborations with other organizations, however; the Legal Execution Department employs persuasive coordination, and 4) presents its (LD) administrative characteristic as the policy entrepreneur, and (LED) performs as policy and institutional entrepreneur.

² Lecturer, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration <Email: Chumphol.aun@hotmail.com>

This article will contribute to a broader understanding of how the Thai bureaucratic system developed and changed through the perspective of international public administration.

Keyword: Thai Bureaucratic System, International Standards, Ease of Doing Business, International Public Administration

ความสำคัญของปัญหา

มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 กำหนดให้นำรายงานผลการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of doing business) ของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ มารายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบในทุก ๆ ปี เพื่อพัฒนาปรับปรุงส่วนราชการต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ การให้ความสำคัญของคณะรัฐมนตรีต่อการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ นอกจากจะสะท้อนความสนใจของรัฐบาลต่อความเคลื่อนไหวในเวทีระหว่างประเทศแล้ว ผลการประเมินยังส่งผลต่อระบบราชการที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจให้ต้องปรับตัวตามมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าวด้วย

การประเมินเพื่อจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจเริ่มขึ้นในปี 2546 และดำเนินการประเมินโดยธนาคารโลก (World Bank) รายงานผลการประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจถูกเผยแพร่ในปีต่อมาเพื่อประกาศอันดับว่า ระบบราชการในประเทศที่เข้ารับการประเมินประเทศใดมีศักยภาพในการอำนวยความสะดวกให้ภาคธุรกิจสามารถประกอบธุรกิจได้ดีที่สุดและต่ำที่สุด นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้ให้คำแนะนำและนำแนวปฏิบัติจากประเทศที่ได้รับการประเมินว่ามีศักยภาพสูงไปถ่ายทอดให้แก่ประเทศที่ได้รับการประเมินว่าต้องพัฒนาปรับปรุงระบบการให้บริการ นับจากปี 2546 การประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจไม่เพียงกลายเป็นดัชนีสากลที่ผู้ประกอบการในระดับโลกมักใช้เป็นตัวชี้วัดประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางการลงทุนทางตรงในต่างประเทศ (Corcoran & Gillanders, 2015) แต่ระบบการประเมินดังกล่าวได้กลายเป็นมาตรฐานสากลหรือระบบราชการระหว่างประเทศ (international bureaucracy) ที่หน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ หันมายอมรับและปฏิบัติตามเพื่อให้การดำเนินงานของตนเองได้รับการยอมรับจากระบบการประเมินนี้

ธนาคารโลกได้ริเริ่มแนวคิด และนำเสนอแนวปฏิบัติด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ปรับปรุงระบบราชการ การดำเนินการ และระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ เพื่อลดอุปสรรคการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ในแต่ละปีธนาคารโลกจะดำเนินการประเมินประเทศต่าง ๆ โดยวิเคราะห์กฎระเบียบ ข้อบังคับ ขั้นตอน กระบวนการ และต้นทุนที่เกิดจากการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ (The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 2004) ธนาคารโลก

มุ่งประเมินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ใน 10 ด้าน โดยสามารถจำแนกกิจกรรมดังกล่าวตามวงจรธุรกิจได้เป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กิจกรรมในช่วงเริ่มต้นธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วย การเริ่มต้นธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง และการขอใช้ไฟฟ้า 2) กิจกรรมในช่วงดำเนินธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วย การจดทะเบียนทรัพย์สิน การได้รับสินเชื่อ การคุ้มครองผู้ลงทุนที่เป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างน้อย การชำระภาษี และการค้าข้ามพรมแดน และ 3) กิจกรรมในช่วงการดำเนินการคุ้มครองธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วย การบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง และการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย เกณฑ์ที่ธนาคารโลกกำหนดเพื่อใช้ประเมินการอำนวยความสะดวกมักเป็นเกณฑ์ในประเด็นความซับซ้อนของขั้นตอนหรือกระบวนการ ระยะเวลา ต้นทุน ความยืดหยุ่นของกระบวนการ และแนวทางการปกป้องสิทธิของนักลงทุน (Aunphattanasilp & Tengratanaprasert, 2021)

บทบาทของการประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจได้แสดงออกในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกส่งข้อมูลเพื่อเข้ารับการประเมินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากรายงานการประเมินผลในปี 2547 มีกลุ่มตัวอย่างเข้ารับการประเมิน 145 ประเทศ ในขณะที่ปี 2563 กลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นเป็น 190 ประเทศ (World Bank, 2004; World Bank, 2020) โดยเฉพาะในประเทศจีนและอินเดียที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ล้วนให้ความสนใจและปรับปรุงระบบราชการภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานและเกณฑ์การประเมิน เพื่อให้ประเทศตนเองได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจในระดับที่สูงขึ้น (Doshi, Kelley, & Simmons, 2016) ยิ่งไปกว่านั้นประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศอินเดียได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลการประเมินในระดับโลกนี้เพื่อสื่อสาร ส่งต่อข้อมูล และปรับปรุงภาพลักษณ์ด้านการดำเนินธุรกิจภายในประเทศให้สามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ (Geetha, 2016)

สำหรับประเทศไทย นอกจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 รัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายตามมาอีกหลายชุดที่ให้ความสำคัญกับการประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ อาทิ ในปี 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านรับผิดชอบกำกับ ติดตาม และเร่งรัดส่วนราชการให้ปรับปรุงกฎหมายสำคัญ โดยหนึ่งในนั้นคือ กฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจในทศวรรษที่ 2560 การประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจกลายเป็นวาระสำคัญวาระหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบ โครงสร้าง และกลไกต่าง ๆ

ให้เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอันดับของประเทศไทยในรายงานผลการประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ จะพบว่า ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพสูงที่จะอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจกล่าวคือ นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 2550 จนถึงทศวรรษที่ 2560 ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม 30 ประเทศแรกที่มีความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 2020)

การศึกษาระบบราชการไทยกับการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจยังไม่ได้ได้รับความสนใจมากนักจากนักวิชาการ งานวิจัยของ ธนาพร เต็งรัตนประเสริฐ และเบญจมาภรณ์ เลิศวุฒิ อาจกล่าวได้ว่าเป็นงานชิ้นแรก ๆ ที่ให้ความสนใจต่อประเด็นนี้ ข้อค้นพบจากงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากประเทศไทยมีอันดับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจที่ดีขึ้นก็จะส่งผลให้ระดับการมีธรรมาภิบาลในภาครัฐของไทยดีขึ้นตามไปด้วย (Tengratanaprasert & Lursthut, 2021) งานชิ้นดังกล่าวอาจให้มุมมองการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแนวปฏิบัติในภาครัฐที่สามารถนำไปกำหนดเป็นวาระหรือแนวทางสำหรับการปฏิรูประบบราชการ อย่างไรก็ตาม คำอธิบายดังกล่าวละเลยการวิเคราะห์พลวัตความเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการกล่าวคือ แม้มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจอาจช่วยส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลในประเทศ แต่มาตรฐานดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจที่หน่วยงานราชการเคยมีอย่างไร ส่งผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการนโยบายและโครงการของหน่วยงานอย่างไร และส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการที่มีภารกิจเชื่อมโยงกันอย่างไร บทความชิ้นนี้จึงพยายามนำเสนอคำอธิบายต่อคำถามดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของมาตรฐานระหว่างประเทศมีอิทธิพลกำกับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และออกแบบระบบราชการอย่างไร

จากการให้ความสำคัญของรัฐบาลและอันดับของประเทศไทยที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพสูงในการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ตลอดจนปัญหาที่งานวิจัยในอดีตยังไม่สามารถนำเสนอบทสนทนาได้ นำไปสู่การตั้งคำถาม การวิจัยที่ปรากฏอยู่ในส่วนต่อไป

คำถามการวิจัย

การปรับตัวของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจส่งผลให้ 1) ความมีอิสระทางอำนาจในการบริหารจัดการ 2) รูปแบบการบริหารจัดการ 3) อำนาจที่ใช้ในการบริหารจัดการ และ 4) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยตนเอง มีลักษณะหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

สมมติฐานเบื้องต้นประกอบไปด้วย 1) แรงกดดันจากมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจทำให้กรมที่ดินและกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นกรณีศึกษามีอิสระทางอำนาจมากขึ้น 2) จากความอิสระที่มีมากขึ้นทำให้หน่วยงานทั้งคู่กลายเป็นผู้ประกอบการเชิงนโยบาย 3) หน่วยงานภาครัฐทั้งสองใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และ 4) หน่วยงานทั้งคู่ใช้การประสานงานตามภารกิจเพื่อสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

วัตถุประสงค์

1. อธิบายลักษณะ การปรับตัว และความเปลี่ยนแปลงของกรมที่ดินและกรมบังคับคดีในฐานะระบบราชการตัวอย่างที่เข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะการปรับตัวของกรมที่ดินและกรมบังคับคดีเพื่อเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ

3. อภิปรายข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ตามแนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศกับคำอธิบายในอดีตเกี่ยวกับระบบราชการไทย

โครงสร้างของบทความชิ้นนี้เริ่มต้นด้วยการชี้ให้เห็นข้อจำกัดของคำอธิบายในอดีตเกี่ยวกับระบบราชการไทย รวมถึงนำเสนอกรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศที่ใช้วิเคราะห์การปรับตัวของระบบราชการเพื่อเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ จากนั้นบทความได้นำเสนอวิธีการศึกษาที่ผู้วิจัยเลือกใช้เพื่อกำหนด

กรอบการศึกษา แนวทางการเก็บข้อมูล และแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล เนื้อหาในส่วนต่อมานำเสนอการปรับตัว และการเปลี่ยนแปลงของกรมที่ดินและกรมบังคับคดี เพื่อเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ เนื้อหาในส่วนต่อมานำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะการดำเนินการปรับตัว และความเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานกรณีตัวอย่าง รวมถึงข้อถกเถียงเชิงแนวคิดที่ใช้อธิบายระบบราชการไทย และ เนื้อหาในส่วนสุดท้ายได้ประมวลข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากการศึกษาครั้งนี้

บททวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎี

เนื้อหาในส่วนนี้เริ่มต้นจากการทบทวนงานศึกษาในอดีตเกี่ยวกับระบบราชการไทย และชี้ให้เห็นข้อจำกัดของงานศึกษาดังกล่าวที่ไม่สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ในปัจจุบันที่ระบบราชการไทยจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ หันมาให้ความสำคัญและพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองเพื่อเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ จากความไม่เพียงพอดังกล่าว เนื้อหาในส่วนต่อมาจึงนำเสนอแนวคิดบางส่วนของการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศที่อธิบายอิทธิพลของมาตรฐานระหว่างประเทศหรือระบบราชการระหว่างประเทศที่มีต่อระบบราชการภายในประเทศ

1. งานศึกษาที่ว่าด้วยระบบราชการไทยที่ผ่านมาและข้อจำกัดในการวิเคราะห์การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ

นักวิจัยจำนวนมากสนใจศึกษาระบบราชการไทยผ่านคำถามรวมถึงกรอบการวิเคราะห์ที่แตกต่างหลากหลาย หากกล่าวเฉพาะการศึกษาะบบราชการจากมุมมองทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แล้วจะพบว่า การศึกษาระบบราชการวางอยู่บน 4 มุมมองหลักดังต่อไปนี้

งานกลุ่มแรก **การศึกษาการเมืองและระบบราชการ** งานกลุ่มนี้มุ่งอธิบายภาพปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับระบบราชการที่ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามสร้างและปรับดุลอำนาจจะระหว่างกันอยู่เสมอ คำอธิบายของงานกลุ่มนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้ฝ่ายการเมืองจะอยู่ในส่วนบนของโครงสร้างอำนาจ แต่ฝ่ายข้าราชการเองก็มีเทคนิค วิธีการ และกลไก โดยเฉพาะการใช้ความชำนาญในระบบราชการ ความรู้ด้านกฎหมาย และความรู้เฉพาะด้านเพื่อคานอำนาจกับฝ่ายการเมือง แต่ในบางช่วงระบบราชการก็สามารถดึงอำนาจจากฝ่ายการเมืองให้กลับมาอยู่ที่ตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายการเมืองได้ใช้แนวนโยบายและคำสั่งของฝ่ายบริหารเพื่อปรับดุลอำนาจ

และลดทอนอำนาจของระบบราชการลง (Riggs, 1966; Songpratoom, 1986; Authongmak, 2017; Sae-Ang, 2020)

งานกลุ่มที่สอง การศึกษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการของระบบราชการ งานในกลุ่มนี้ให้ภาพสายธารของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ของระบบราชการ จากช่วงเวลาหนึ่งไปสู่อีกช่วงเวลาหนึ่ง หรือการให้ลำดับช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบราชการ ความโดดเด่นอีกประการของงานกลุ่มนี้คือการให้ภาพบริบทที่แวดล้อมการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไม่ว่าจะเป็นบริบทภายในหรือภายนอกสังคม (Maneethorn, 2008; Bunnag, 2013; Wedchayanon, 2013)

งานกลุ่มที่สาม การศึกษาอิทธิพลจากต่างประเทศต่อระบบราชการ งานกลุ่มนี้พยายามวิเคราะห์อิทธิพลของการเมืองระหว่างประเทศทั้งในระดับปรากฏการณ์หรือในระดับแนวคิดที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ หากพิจารณาอย่างคร่าว ๆ อาจจำแนกงานในกลุ่มนี้ได้เป็น 2 กลุ่มย่อยกล่าวคือ งานที่อธิบายอิทธิพลของปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศต่อระบบราชการไทย ซึ่งชี้ให้เห็นอิทธิพลของชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา และอิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจอย่างธนาคารโลกหรือองค์กรการเงินระหว่างประเทศที่แสดงออกในเหตุการณ์สำคัญ ๆ ของโลกและสามารถกำกับการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยผ่านการให้ความช่วยเหลือทางการเมือง การเงิน การพัฒนา การสร้างความรู้ การให้คำปรึกษา การแลกเปลี่ยนบุคลากรในระบบราชการ รวมถึงการถ่ายทอดอุดมการณ์ความคิดให้แก่ข้าราชการ ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ข้าราชการกลายเป็นผู้คุ้นเคยและยึดกุมช่องทางการติดต่อสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ (Sorananuphap & Luangprapat, 2017; Kumlungpat, 2018) และงานอีกรุ่นหนึ่งที่อธิบายอิทธิพลของแนวคิดระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อระบบราชการไทย โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public administration) และแนวคิดการบริหารจัดการผ่านการร่วมใช้อำนาจที่ดี (good governance) ทั้งนี้ ระบบราชการไทยมักนำแนวคิดระหว่างประเทศดังกล่าวมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดตั้งต้นสำหรับการปฏิรูประบบราชการ (Bowornwathana, 2000; Ketsuwan, 2003; Suntharanon, 2017; Pongsuwan & Choonhaklai, 2019; Huque & Jougruck, 2020)

งานกลุ่มที่สี่ การศึกษาการปฏิรูประบบราชการ เป้าหมายหลักของงานกลุ่มนี้คือ การศึกษาการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีทั้งการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและการศึกษาเพื่อหาตัวแบบ แนวทาง เทคนิค วิธีการ และกลไกเพื่อนำมาใช้ปฏิรูประบบราชการ ความสนใจหลักของงานกลุ่มนี้คือการศึกษสาเหตุ ปัจจัย รวมถึงแรงขับที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งงานในกลุ่มนี้ยังศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทาง ประสบการณ์จากต่างประเทศ และตัวแบบโดยเฉพาะตัวแบบด้านโครงสร้างที่สามารถนำมาใช้เพื่อการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบราชการ บางส่วนของงานในกลุ่มนี้ได้เข้าไปประเมินเพื่อตรวจสอบว่าตัวแบบและเทคนิคที่นำมาใช้ปฏิรูประบบราชการสร้างผลลัพธ์ตามที่คาดหวังหรือไม่ (Samudavanija, 1995; Jantarasorn, 1997; Polakul, 1997; The Office of Bureaucratic Reform Commission, 2001; Samudavanija, 2002; Khelubphanichkul, 2003; Sornlump, 2004)

การเปรียบเทียบว่างานกลุ่มใดดีกว่ากลุ่มใดเป็นเรื่องยาก เพราะงานแต่ละกลุ่มมีเป้าหมายการศึกษาและสร้างคำอธิบายที่แตกต่างกันออกไป ยิ่งไปกว่านั้นธรรมชาติของการศึกษาวิจัยเมื่อเลือกใช้มุมมองหนึ่งสำหรับการศึกษาย่อมทิ้งร่องรอยของข้อจำกัดไว้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ทิศทางการวิเคราะห์ที่งานทั้ง 4 กลุ่มมีส่วนร่วมคือการพิจารณาระบบราชการและข้าราชการในฐานะฝ่ายตั้งรับกับอิทธิพล ปัจจัย แรงกระตุ้น หรือตัวแสดงที่เข้ามากระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งอิทธิพลจากฝ่ายการเมือง ประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามากระทำต่อระบบราชการ รวมถึงปัจจัยและแรงกระตุ้นเชิงอุดมการณ์ความคิด กระแส และแรงบีบบังคับจากภายในและภายนอกที่เข้ามากระทบจนสร้างการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม ความขึ้นนี้ชวนตั้งคำถามว่า เมื่อระบบราชการและข้าราชการไม่ได้อยู่ในฐานะตั้งรับกับอิทธิพล ปัจจัย แรงกระตุ้น และตัวแสดงที่เข้ามากระทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ หากแต่ตัวระบบราชการและข้าราชการเป็นฝ่ายริเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ ความพยายามของระบบราชการที่จะเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศเช่นนี้ส่งผลต่อระบบราชการและข้าราชการอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อระบบราชการไทยต้องการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศหรืออยู่ภายใต้มาตรฐานของระบบราชการระหว่างประเทศ ระบบราชการไทยดำเนินการ ปรับตัว และเปลี่ยนแปลงอย่างไร กรอบการวิเคราะห์ระบบราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้ง 4 กรอบ ไม่เพียงพอที่จะตอบคำถามนี้ได้ เพราะมองระบบราชการในฐานะฝ่ายตั้งรับและเปลี่ยนแปลงตามอิทธิพลที่เข้ามากระทบ

บทความชิ้นนี้จึงเลือกใช้แนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศ (international public administration) เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เหตุผลของการเลือกใช้แนวคิดนี้ และรายละเอียดโดยสังเขปของแนวคิดได้อธิบายไว้ในส่วนถัดไป

2. กรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศกับการวิเคราะห์ระบบราชการ

จากการสืบค้นของผู้วิจัยพบว่า แนวคิดระบบราชการกับการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศยังไม่มีคำอธิบายโดยตรง หรือมีแนวคิดโดยเฉพาะเพื่ออธิบายในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่สามารถเทียบเคียงได้คือ แนวคิดบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งอธิบายให้เห็นอิทธิพลของระบบราชการระหว่างประเทศที่มีต่อระบบราชการภายในประเทศ แนวคิดบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศผสมผสานแนวคิดด้านองค์การ (organization) และแนวคิดด้านองค์การระหว่างประเทศ (international organization) เพื่อสร้างกรอบในการวิเคราะห์ (Muldoon Jr, 2011) บทความชิ้นนี้เลือกใช้แนวคิดบางส่วนของการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับโจทย์การวิจัยในครั้งนี้กล่าวคือ แนวคิดที่อธิบายเกี่ยวกับอำนาจ รูปแบบของระบบราชการ ลักษณะของการบริหารจัดการ และการประสานความร่วมมือกันทางด้านการบริหาร แนวคิดทั้ง 4 ช่วยฉายภาพให้เห็นว่า เมื่อระบบราชการไทยต้องเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศแล้วเกิดการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจ รูปแบบการดำเนินงานในองค์กร ลักษณะของการบริหารจัดการ และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือไม่ และมีลักษณะเป็นอย่างไร แนวคิดดังกล่าวประกอบไปด้วย

1) **ความมีอิสระทางอำนาจของระบบราชการ (bureaucratic autonomy)** แนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศนำเสนอให้วิเคราะห์อิสระทางอำนาจของระบบราชการ โดยพิจารณาอิสระทางอำนาจของระบบราชการเชิงโครงสร้าง (structural bureaucratic autonomy) ซึ่งมีเกณฑ์ประกอบการพิจารณาได้แก่ อิสระทางอำนาจตามเจตจำนง (autonomy of will) กล่าวคือ ความสามารถที่จะพัฒนาความขึ้นชอปปึงพอใจของตนเองได้อย่างอิสระ หรือระบบราชการสามารถพัฒนาความขึ้นชอปปึงพอใจที่แตกต่างแต่เป็นไปได้ตามแนวคิดทางการเมือง เกณฑ์อีกประการคือ อิสระทางอำนาจของการกระทำ (autonomy of action) กล่าวคือ ความสามารถที่จะแปรและแปลงความขึ้นชอปปึงพอใจนั้นไปสู่การกระทำที่เกิดขึ้นจริงได้ หรือสามารถลงมือปฏิบัติได้จริง การมีหรือไม่มีอิสระของการกระทำขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังนี้ มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory power) ที่เปิดโอกาสให้ลงมือกระทำ กำหนดประเด็นวาระเพื่อการตัดสินใจ และอนุมัติตัดสินใจได้หรือไม่ และมีทรัพยากร

ที่จะใช้ในการปฏิบัติ (administrative resources) เพียงพอหรือไม่ ทั้งในแง่ทรัพยากรบุคคลเพื่อลงมือปฏิบัติและควมมีอิสระทางงบประมาณ (Bauer & Ege, 2017)

2) รูปแบบการบริหารจัดการ (administrative styles) เมื่อระบบราชการต้องเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ แนวทางการบริหารงานของระบบราชการต้องอิงหรือยึดโยงอยู่กับมาตรฐานระหว่างประเทศในบางระดับ แนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศเสนอตัวแบบการบริหารจัดการของระบบราชการภายใต้อิทธิพลของระบบราชการระหว่างประเทศเอาไว้ 4 รูปแบบ ดังที่สรุปไว้ในตาราง 1

ตาราง 1 รูปแบบและลักษณะการบริหารจัดการ

รูปแบบการบริหารจัดการ	ลักษณะการบริหารจัดการแต่ละรูปแบบ
1. ผู้ประกอบการเชิงสถาบันและนโยบาย (policy and institutional entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงปรารถนาทางนโยบายในระดับสูง มักนำภารกิจและหน้าที่ที่กำหนดเป็นนโยบายของหน่วยงานตนเองได้โดยอาศัยความเชี่ยวชาญของบุคลากรภายในหน่วยงานที่มีภูมิหลังที่หลากหลายและมีความรู้ความสามารถสูงมาช่วยพัฒนาโยบายของหน่วยงาน - เป็นองค์กรที่มีทรัพยากรงบประมาณและบุคคลที่เพียงพอทำให้กำหนดนโยบายตามแรงปรารถนาของตนเองได้ - เคารพกับความท้าทายจากภายนอกสูง เช่น เคารพแรงกดดันต่อต้าน และท้าทายจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ กลุ่มประชาสังคมและสื่อมวลชน
2. ผู้ประกอบการเชิงนโยบาย (policy entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงปรารถนาด้านนโยบายที่ชัดเจน - ไม่ค่อยเผชิญความท้าทายเชิงสถาบันที่รุนแรง ด้วยเหตุว่าหน่วยงานมีตำแหน่งที่มั่นคงและอำนาจที่กว้างขวางเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายตามภารกิจหน้าที่และความปรารถนาของหน่วยงานตนเอง - มักวางบทบาทเป็นผู้นำเสนอแนวคิดเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลกำกับควบคุมหน่วยงานอื่น ๆ แต่ไม่ลงไปผลักดันและต่อรองกับตัวแสดงอื่น ๆ ในการผลักดันนโยบาย

ตาราง 1 (ต่อ)

รูปแบบ การบริหารจัดการ	ลักษณะการบริหารจัดการแต่ละรูปแบบ
3. ผู้ประกอบการ เชิงสถาบัน (institutional entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> - ภูมิหลังของบุคลากรในหน่วยงานจะไม่แตกต่างหลากหลายเท่ากับรูปแบบการบริหารจัดการแบบแรก อีกทั้งยังมีงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง - มีแรงปรารถนาทางนโยบายในระดับต่ำ คาดหวังผลลัพธ์ทางนโยบายให้เกิดขึ้นเฉพาะกับหน่วยงานตนเอง - ความพยายามร่วมมือระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อพัฒนาปรับปรุงนโยบายเกิดขึ้นได้ยาก - เผชิญกับความท้าทายและการต่อต้านจากฝ่ายอื่น ๆ ได้ง่าย เพราะมักสนใจสร้างความเข้มแข็งด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง ขยายการควบคุมทรัพยากร และขยายขนาดของหน่วยงาน
4. ข้าราชการ (servant)	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงปรารถนาทางนโยบายอยู่ในระดับต่ำ มักไม่มีนโยบายที่โดดเด่นที่คอยผลักดัน - มักเป็นหน่วยงานที่คอยประสานงานเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ นโยบายมากกว่าจะเป็นผู้กำหนดและควบคุมการปฏิบัตินโยบาย - ความรับผิดชอบของหน่วยงานมักเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะด้านมากกว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้คนในวงกว้างหรือสร้างผลกระทบเป็นวงกว้าง - มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัดทั้งด้านงบประมาณและกำลังคน ทำให้การส่งมอบบริการมักไม่มีคุณภาพ

ที่มา: Knill et al., 2017

3) อำนาจที่ชอบธรรมในการบริหารจัดการ (administrative authority) นักวิชาการด้านบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศใช้วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจและการตระหนักรับรู้ของผู้คนต่ออำนาจ เป็นเกณฑ์เพื่อพิจารณาอำนาจที่ชอบธรรม หากพิจารณาอำนาจที่ชอบธรรมตามเกณฑ์ดังกล่าว อำนาจจะมี 2 ประเภท คือ อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมือง (political authority) ซึ่งเป็นอำนาจที่เกิดจากการมีตำแหน่งที่เป็นทางการ และตำแหน่งดังกล่าวอนุญาตให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถกระทำการหรือใช้อำนาจบางอย่างได้ อำนาจอีกประเภทคือ อำนาจที่ชอบธรรมจากความเชี่ยวชาญในความรู้ (expert authority) ซึ่งเป็นการตระหนักรับรู้ว่าตัวแสดงสามารถที่จะสร้างถ้อยแถลง คำตัดสิน การประเมิน และการให้คำแนะนำ

อย่างชำนาญและเหมาะสมบนฐานของความรู้ที่ตัวแสดงนั้นเชี่ยวชาญ (Busch & Liese, 2017) นักวิชาการด้านบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศนำรูปแบบของอำนาจดังกล่าวมาพิจารณาควบคู่กับการแสดงออกของอำนาจผ่านตัวบทกฎหมายหรือมติบัญญัติ (de jure) และผ่านการกระทำหรือพฤตินัย (de facto) เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายร่วมกัน อำนาจที่ชอบธรรมสามารถจำแนกได้ตามตาราง 2

ตาราง 2 ลักษณะและการใช้อำนาจที่ชอบธรรมในการบริหาร

ลักษณะของอำนาจ	การใช้อำนาจที่ชอบธรรมในการบริหาร
1. อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมาย (de jure political authority)	<ul style="list-style-type: none"> - มักใช้อำนาจโดยมีกฎระเบียบรับรองอย่างเป็นทางการ - ตัวแสดงสามารถใช้อำนาจในลักษณะนี้เพื่อกำหนดบังคับ และสั่งการให้เกิดการตัดสินใจและการปฏิบัติที่มีผลผูกพันกับผู้อื่น
2. อำนาจที่ชอบธรรมจากความเชี่ยวชาญในความรู้ซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมาย (de jure expert authority)	<ul style="list-style-type: none"> - มักใช้อำนาจโดยมีกฎระเบียบรับรองอย่างเป็นทางการ - ตัวแสดงสามารถใช้อำนาจในลักษณะนี้เพื่อกำหนดและสื่อสารถ้อยแถลง คำตัดสิน การประเมิน และคำแนะนำที่เหมาะสมบนฐานของความรู้ที่ตัวแสดงดังกล่าวเชี่ยวชาญ
3. อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านการกระทำ (de facto political authority)	<ul style="list-style-type: none"> - มักใช้อำนาจผ่านการปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออกมา - ตัวแสดงสามารถใช้อำนาจในลักษณะนี้เพื่อกำหนดและบังคับให้เกิดการตัดสินใจที่มีผลผูกพันกับส่วนรวม และสั่งการให้เกิดการปฏิบัติตามคำสั่งได้
4. อำนาจที่ชอบธรรมจากความรู้ซึ่งแสดงออกผ่านการกระทำ (de facto expert authority)	<ul style="list-style-type: none"> - มักใช้อำนาจผ่านการปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออกมา - ตัวแสดงสามารถใช้อำนาจในลักษณะนี้เพื่อกำหนดและสื่อสารถ้อยแถลง คำตัดสิน การประเมิน และคำแนะนำที่เหมาะสมบนฐานความรู้ที่ตัวแสดงดังกล่าวเชี่ยวชาญ

ที่มา: Busch & Liese, 2017

4) **ความร่วมมือทางการบริหารจัดการในหลายระดับ** (multilevel-administrative coordination) แนวคิดเรื่องความร่วมมือทางการบริหารจัดการในหลายระดับอธิบายถึงการแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานทางการบริหารจัดการ (administrative unit) ที่อยู่กันคนละระดับ นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังสนใจการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างหน่วยงานทางการบริหารที่มีขอบเขตอำนาจตามกฎหมายแตกต่างกัน ทำให้จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางการบริหารเพื่อผลักดันการดำเนินงาน แนวคิดนี้มีคำถามหลักคือ หน่วยงานทางการบริหารจัดการมีรูปแบบและกลไกสำหรับการประสานความร่วมมือระหว่างกันอย่างไร นักวิชาการด้านบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศนำเสนอว่า ความร่วมมือทางการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานทางการบริหารจัดการวางอยู่บน 3 รูปแบบหลัก ดังมีรายละเอียดตามตาราง 3

ตาราง 3 รูปแบบความร่วมมือและแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางการบริหาร

รูปแบบความร่วมมือ	แนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทางการบริหาร
1. การประสานความร่วมมือตามการบังคับ (compulsory coordination)	<ul style="list-style-type: none"> - มักเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ปกติ เพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันจากภายนอก - ต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองสั่งการโดยตรงเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ
2. การประสานความร่วมมือตามภารกิจที่ต้องทำร่วมกัน (cooperative coordination)	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้ทรัพยากรเพื่อกำหนดแรงจูงใจหรือให้ความช่วยเหลือบางอย่างเพื่อกระตุ้นให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ - การให้ความช่วยเหลือที่ต่อเนื่องช่วยสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานราชการ และกลายเป็นพื้นที่ของการพบปะ พูดคุย เสรจาดูรอง และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความคิดเห็นระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้การประสานความร่วมมือทำได้ง่ายขึ้น - การประสานความร่วมมือในรูปแบบนี้มักจำกัดจำนวนหน่วยงานราชการที่จะเข้ามาสร้างความร่วมมือ ด้วยเหตุว่าหน่วยงานที่จะเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกันได้ต้องเป็นสมาชิกในเครือข่ายการให้ความช่วยเหลืออยู่ก่อนแล้วจนเกิดความคุ้นชิน

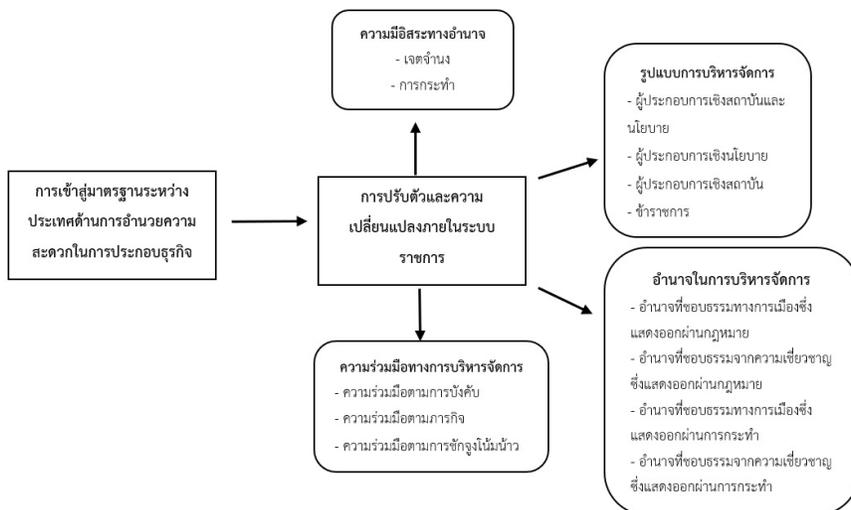
ตาราง 3 (ต่อ)

รูปแบบ ความร่วมมือ	แนวทางการประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงาน ทางการบริหาร
3. การประสาน ความร่วมมือ ตามการชักจูงโน้มน้าว (persuasive coordination)	<ul style="list-style-type: none"> - ความร่วมมือเกิดขึ้นเพราะหน่วยงานต้องการขยายผล ทางนโยบายตามที่หน่วยงานต้องการ - มักใช้เหตุผลเชิงการปฏิบัติงานที่ต้องทำงานร่วมกัน หรือ มีภารกิจเชื่อมโยงกันเพื่อประสานความร่วมมือระหว่าง หน่วยงาน - องค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และคำแนะนำ ถูกใช้เป็นกลไก เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ที่มา: Benz, Corcaci, & Doser, 2017

บทความนี้ ใช้แนวคิดเรื่องความมีอิสระทางอำนาจของระบบราชการ เพื่อวิเคราะห์ว่า เมื่อระบบราชการไทยต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานระหว่างประเทศหรือมาตรฐานของระบบราชการระหว่างประเทศ ระบบราชการมีอิสระทางอำนาจในการกำหนดนโยบายและโครงการอย่างไร แนวคิดที่สองว่าด้วยรูปแบบการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ว่า เมื่อระบบราชการไทยเข้าสู่มาตรฐานหรือยอมรับต่อระบบราชการระหว่างประเทศแล้ว หน่วยงานราชการใช้รูปแบบการบริหารจัดการภารกิจของตนเองในลักษณะใด สำหรับแนวคิดที่สามซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจในการบริหารจัดการ เป็นแนวทางสำหรับวิเคราะห์การใช้อำนาจของระบบราชการ เพื่อดำเนินนโยบายและโครงการให้บรรลุมาตรฐานระหว่างประเทศ และแนวคิดสุดท้ายว่าด้วยความร่วมมือทางการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานในระบบราชการเป็นแนวทางเพื่อวิเคราะห์ว่า หน่วยงานราชการที่ต้องดำเนินงานและปฏิบัติการกิจเพื่อให้บรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นสร้างความร่วมมือระหว่างกันอย่างไร ดังภาพ 1

ภาพ 1 กรอบแนวคิด



ที่มา: ประมวลสรุปโดยผู้วิจัย

วิธีการศึกษา

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการอธิบายถึงขอบเขตของการวิจัย เหตุผลและวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง แหล่งข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์และตีความข้อมูล เพื่อตอบคำถาม

1. ขอบเขตการวิจัยและการเลือกกรณีศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของกรมที่ดินและกรมบังคับคดีด้วยเหตุผล 2 ประการ ประการแรก หน่วยงานทั้งสองรับผิดชอบการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจที่ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้อันดับของประเทศสูงขึ้น โดยกรมที่ดินรับผิดชอบด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน ในขณะที่กรมบังคับคดีรับผิดชอบด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ตามรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการชี้ให้เห็นว่า ภารกิจของหน่วยงานทั้ง 2 กรม นั้นเป็นตัวชี้วัดที่ประเทศไทยสามารถพัฒนาปรับปรุงเพื่อเพิ่มคะแนนให้ประเทศไทย มีอันดับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจที่สูงขึ้นได้ ในขณะที่ตัวชี้วัด

ด้านอื่น ๆ ช่วยเพิ่มคะแนนให้ประเทศไทยได้น้อยกว่า (Aunphattanasilp & Tengratanaprasert, 2021) ประการที่สอง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ข้อมูลประกอบการประเมินแก่นักวิชาการโลกอย่างต่อเนื่องชี้ให้เห็นว่า การจดทะเบียนทรัพย์สินควรเป็นตัวชี้วัดแรก ๆ ที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญ เพราะการจดทะเบียนทรัพย์สินมีความเกี่ยวข้องกับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการเริ่มต้นดำเนินธุรกิจหรือการประกอบกิจการ (ตัวแทนภาคเอกชนรายหนึ่ง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2564; ผู้แทนบริษัทมารุต บุนนาค อินเตอร์เนชั่นแนล ลอว์, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2564) ด้วยเหตุผลทั้ง 2 ประการ ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาการอำนวยความสะดวกด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งกรมที่ดินเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และการอำนวยความสะดวกด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ซึ่งกรมบังคับคดีเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

2. แหล่งข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อทราบที่มาและเหตุผลประกอบการเลือกกรณีศึกษาแล้ว เนื้อหาในส่วนนี้ชี้ให้เห็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการตอบคำถาม ข้อมูลส่วนใหญ่ที่งานวิจัยชิ้นนี้ค้นหาคือ ข้อมูลเชิงคุณภาพ อันได้แก่ บทวิเคราะห์ของนักวิชาการโลกตามที่ปรากฏในรายงานการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเลือกใช้ข้อมูลที่เป็นรายงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย เช่น มติคณะรัฐมนตรี แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย กระบวนการ และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นหน่วยงานสำคัญที่เก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะนี้ รวมถึงความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่อทิศทางและแนวทางการยกระดับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล (key informants) 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ 2 หน่วยงาน และองค์กรภาคเอกชน 3 หน่วยงาน โดยหน่วยงานภาครัฐประกอบไปด้วย กรมที่ดินและกรมบังคับคดี ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อภารกิจจดทะเบียนทรัพย์สินและการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงเลือกใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยคัดเลือกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการศึกษามากที่สุด (Creswell & Plano Clark, 2018, p. 212) ข้อมูลจากกรมที่ดินและกรมบังคับคดีช่วยสะท้อนให้เห็นว่า ความพยายามเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศของหน่วยงานทั้งสองทำให้หน่วยงานราชการต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างไร

หน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และแบกรับต้นทุนจากบริการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ หน่วยงานภาคเอกชนซึ่งเคยมีประสบการณ์ให้ข้อมูลด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินและการแก้ไขปัญหาการล้มละลายแก่ธนาคารโลก มีทั้งหมด 6 หน่วยงาน ผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบคัดเลือกทั้งหมด โดยส่งหนังสือขอเข้าสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลกับหน่วยงานทั้ง 6 แห่ง แต่มีหน่วยงานภาคเอกชนที่ตอบคำเชิญจำนวน 3 หน่วยงาน อันได้แก่ สำนักกฎหมายมารุต บุนนาค อินเทอร์เน็ตซันเนล ลอว์ ออฟฟิศ และผู้แทนบริษัทลอร์พัลส ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ข้อมูลจากภาคเอกชนจะช่วยสอบทานความเที่ยงตรงของข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงชี้ให้เห็นมุมมองจากภายนอกว่าหน่วยงานภาครัฐปรับตัวและเปลี่ยนแปลงหรือไม่และอย่างไรเมื่อหน่วยงานภาครัฐต้องเผชิญกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เป็นแนวทางสำคัญเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ หลักการสำคัญของการวิเคราะห์เนื้อหา คือ การค้นหากลุ่มก้อนทางความคิด (thematical idea) ที่ผู้ให้ข้อมูลตอบคำถามหรือการค้นหาความหมายจากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์ (Podhisita, 2019) เมื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเสร็จสิ้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการถอดคำสัมภาษณ์ออกมาเป็นข้อความและดำเนินการอ่านข้อความทั้งหมดเพื่อจัดแบ่งกลุ่มก้อนทางความคิด หลังจากนั้น ผู้วิจัยนำกลุ่มก้อนความคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ร่วมกับทฤษฎีการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อค้นหาการปรับตัวและความเปลี่ยนแปลงในระบบราชการภายหลังการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ

ผลการศึกษา การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจของกรมที่ดินและกรมบังคับคดี

เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอข้อค้นพบที่ชี้ให้เห็นว่า เมื่อกรมที่ดินและกรมบังคับคดีต้องปรับการดำเนินงานด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินและการแก้ไขปัญหาการล้มละลายให้สอดคล้องและบรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ระบบราชการภายใน 2 หน่วยงาน ต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร โดยนำเสนอตามกรอบการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจระหว่างประเทศซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความมีอิสระทางอำนาจ: อิสระทางอำนาจตามเจตจำนงและข้อจำกัดของ
อิสระทางอำนาจของการกระทำ

การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กรมที่ดินและกรมบังคับคดีสามารถแปลงความต้องการของหน่วยงานให้ออกมาเป็นนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐานสากล อาจกล่าวได้ว่าการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศช่วยเพิ่มอิสระทางอำนาจตามเจตจำนงให้แก่หน่วยงานทั้งคู่ได้ ดังจะเห็นได้จากโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว และแผนงานที่ทั้งสองหน่วยงานวางแผนไว้เพื่อดำเนินการในอนาคต โครงการและแผนงานดังกล่าวล้วนพัฒนาขึ้นมาจากความต้องการของหน่วยงานเองเพื่อให้บรรลุเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ

ในกรณีของกรมที่ดิน การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินช่วยเสริมสร้างอำนาจตามเจตจำนงให้แก่กรมที่ดิน ดังจะเห็นได้จากโครงการและแผนงานจำนวนมากที่พัฒนาขึ้นมาจากความต้องการของหน่วยงาน ทั้งโครงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่เป็นสำหรับการจดทะเบียนทรัพย์สินระหว่างกรมที่ดินกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยเชื่อมโยงข้อมูลหนังสือบริคณห์สนธิ บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น และหนังสือรับรองนิติบุคคล รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมที่ดินกับกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เลขที่โฉนดรูปแปลงที่ดินซึ่งเป็นภาพถ่ายทางอากาศที่แสดงให้เห็นอาณาเขตที่ดิน โครงการเพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่ดินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นระบบให้บริการค้นหาข้อมูลสำคัญของแปลงที่ดินผ่านระบบอินเทอร์เน็ต อาทิ ตำแหน่งแปลงที่ดิน สภาพพื้นที่แวดล้อมของแปลงที่ดิน ราคาประเมินที่ดิน ณ ปัจจุบัน และข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม (ผู้แทนของกรมที่ดิน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2564)

นอกจากโครงการที่ลงมือปฏิบัติไปแล้ว แผนงานในอนาคตของกรมที่ดินก็สามารถสะท้อนให้เห็นอิสระทางอำนาจที่จะพัฒนาความต้องการของหน่วยงานให้ออกมาเป็นแนวนโยบายได้ แผนงานในอนาคตของกรมที่ดินยังคงมุ่งเน้นที่การพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน แต่รายละเอียดของแต่ละโครงการมีเป้าหมายที่ต่างกันออกไป หากจำแนกอย่างคร่าว ๆ แผนงานในอนาคตของกรมที่ดินมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ 4 ด้าน ดังนี้ ด้านแรก แผนงานเพื่อพัฒนาระบบการจดสิทธิและนิติกรรม โดยกรมที่ดินต้องการพัฒนาระบบจดทะเบียนต่างสำนักงานแบบออนไลน์เพื่อพัฒนาระบบจดทะเบียนทรัพย์สินให้สามารถดำเนินการ ณ สำนักงานที่ดินใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเดินทางมาจดทะเบียน ณ สำนักงานที่ดิน

ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ด้านที่สอง แผนงานเพื่อการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทะเบียนทรัพย์สิน โดยกรมที่ดินมีแผนที่จะพัฒนาโครงการให้ผู้รับบริการสามารถสืบค้นข้อมูลที่เป็นต่อความต้องการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้มากขึ้น ทั้งข้อมูลเรื่องภาระผูกพันในทรัพย์สิน และประเภทของภาระผูกพันที่เกิดขึ้นในทรัพย์สิน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้รับบริการสามารถวางแผนเพื่อการซื้อขายทรัพย์สินนั้นได้ดีขึ้น ด้านที่สาม แผนงานเพื่อการพัฒนาฐานข้อมูลกลาง แผนงานด้านนี้มุ่งสร้างฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดเอาไว้ ณ จุดเดียว โดยการจัดทำโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินเก็บรักษาให้อยู่ในรูปแบบโฉนดอิเล็กทรอนิกส์ และนำข้อมูลโฉนดอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่ระบบกลางที่สำนักงานกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินทั่วประเทศสามารถเข้าถึงและดึงข้อมูลจากฐานข้อมูลกลางไปให้บริการแก่ประชาชนได้ ด้านที่สี่ แผนงานเพื่อการนำเทคโนโลยีมาพัฒนาการเชื่อมโยงข้อมูล แผนงานด้านนี้กรมที่ดินมีเป้าหมายที่จะนำเทคโนโลยี Blockchain มาใช้เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านราคาประเมินที่ดินกับกรมธนารักษ์ โดยกรมธนารักษ์เป็นผู้ดำเนินการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และกรมที่ดินก็นำข้อมูลราคาประเมินมาจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ที่สามารถจัดส่งข้อมูลการรับรองที่ดิน และราคาประเมินให้แก่ศาลเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการประกันตัว (ผู้แทนของกรมที่ดิน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2564)

จากที่กล่าวมาคงทำให้เห็นว่าแม้กรมที่ดินจะใช้มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินเพื่อสร้างความมีอิสระทางอำนาจตามเจตจำนงของตนเองได้ แต่กรมที่ดินก็เผชิญกับปัญหาความมีอิสระทางอำนาจของกรกระทำในหลายประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน ประการแรก ข้อจำกัดของกฎหมายภายในประเทศที่ไม่อนุญาตให้กรมที่ดินลงมือปฏิบัติตามเจตจำนง อาทิ ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลปี 2562 ที่ห้ามไม่ให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานภาครัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือข้อจำกัดของกฎหมายที่ระบุให้การจดทะเบียนต้องกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดินซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ อีกทั้งการพัฒนาโฉนดที่ดินให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ก็เผชิญกับข้อจำกัดด้านกฎหมายที่กำหนดให้สำนักงานที่ดินต้องเก็บรักษาโฉนดที่ดินฉบับหลวงในรูปแบบของเอกสาร ประการที่สอง กรมที่ดินเผชิญกับปัญหาการไม่สามารถกำหนดประเด็นเพื่อการตัดสินใจได้ ดังจะเห็นได้จากความพยายามของกรมที่ดินที่จะเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นฝ่ายขอกำหนดรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลเอง ทั้งนี้รูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่กรมพัฒนาธุรกิจต้องการมักเป็นรูปแบบที่ไม่อำนวยความสะดวกในการทำงานให้แก่กรมที่ดิน ประการที่สาม กรมที่ดินเผชิญกับปัญหาการไม่สามารถอนุมัติการตัดสินใจได้ โดยเฉพาะประเด็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนทรัพย์สินที่อาจส่งผลกระทบต่อประมาณ กรมที่ดินไม่สามารถกำหนดอัตราค่าจดทะเบียนทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง เพราะเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับรายได้และงบประมาณภาครัฐซึ่งเป็นประเด็นที่อยู่นอกเหนืออำนาจการตัดสินใจของกรมที่ดิน (ผู้แทนของกรมที่ดิน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2564)

ในกรณีของกรมบังคับคดี การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลายช่วยสร้างความมีอิสระทางอำนาจตามเจตจำนงให้แก่หน่วยงานได้ดังจะเห็นได้จากที่กรมบังคับคดีสามารถแปลงความต้องการให้ออกมาเป็นโครงการและแผนงานจำนวนมาก ทั้งระบบการสืบค้นทรัพย์สินของลูกหนี้ข้ามหน่วยงานผ่านฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (ผู้วิจัยเป็นผู้เสนอชื่อเรียกระบบนี้เอง) โดยเป็นระบบจัดส่งคำสั่งศาลที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทางกรมบังคับคดีได้ลงนามความร่วมมือกันไว้ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทจัดการกองทุนรวม ฯลฯ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวช่วยตรวจสอบทรัพย์สินของลูกหนี้ว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินอะไรที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ดูแล หากตรวจพบว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานดังกล่าว กรมบังคับคดีก็จะขอข้อมูลทรัพย์สินจากหน่วยงานเหล่านั้นและให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไปดำเนินการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ นอกจากนี้ กรมบังคับคดีได้พยายามแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลายเพื่อเปิดโอกาสให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูได้ อาทิ การเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) ปี 2559 และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 10) ปี 2561 โดยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งที่มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูได้ และผู้ที่มีหนี้สินส่วนตัวหรือไม่สามารถที่จะชำระหนี้ตามกำหนดได้ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูได้เช่นกัน (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

แผนงานที่กรมบังคับคดีจะดำเนินการในอนาคตก็สะท้อนให้เห็นอิสระทางอำนาจตามเจตจำนงได้เช่นกัน ทั้งแผนงานเพื่อการสร้างความเข้มแข็งของกฎหมายล้มละลาย โดยกรมบังคับคดีมีแผนงานที่จะปรับปรุงกฎหมายล้มละลายอีกครั้ง

เพื่อกำหนดให้มีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเข้ามาช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของกรมบังคับคดีเกี่ยวกับการสืบทรัพย์ ค้นหาทรัพย์ การอายัดทรัพย์ และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ นอกจากนี้ยังมีแผนงานการพัฒนาแนวคิดเรื่อง การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายตามความสมัครใจของลูกหนี้ ซึ่งเผชิญเสียงคัดค้านจากหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลเรื่องเศรษฐกิจรวมถึงธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามในกรอบนี้จะลงไปศึกษาในรายละเอียดให้มากขึ้นถึงประเภทของหนี้ที่สามารถหรือไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการล้มละลายด้วยความสมัครใจ และแผนงานเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลของลูกหนี้ ซึ่งมุ่งสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่รวบรวมข้อมูลคดีล้มละลายจากหน่วยงานภายในของกรมบังคับคดีและหน่วยงานภายนอก เพื่ออำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่พิทักษ์ทรัพย์สามารถค้นหาทรัพย์ของลูกหนี้ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

แม้กรมบังคับคดีจะมีอิสระทางอำนาจตามเจตจำนงอยู่ในบางระดับ แต่กรมบังคับคดีก็เผชิญกับความไม่มีอิสระทางอำนาจของการกระทำอยู่ในหลายประการ ดังนี้ ประเด็นแรก กรมบังคับคดีไม่มีอำนาจในการกำหนดประเด็นเพื่อการตัดสินใจ และอนุมัติการตัดสินใจ ดังจะเห็นได้จากปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ระหว่างกรมบังคับคดีกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์และทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินของลูกหนี้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น แต่หน่วยงานราชการที่ควบคุมการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินต่าง ๆ และธนาคารพาณิชย์จำนวนมากปฏิเสธที่จะให้กรมบังคับคดีเชื่อมโยงข้อมูล เพราะหน่วยงานที่ควบคุมการขึ้นทะเบียนกังวลกับประเด็นการละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองส่วนบุคคล ปี 2562 ส่วนธนาคารพาณิชย์ต่างกังวลกับความไม่พอใจของลูกค้าที่ไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สิน นอกจากนี้ กรมบังคับคดียังเผชิญกับปัญหาความมีอิสระทางอำนาจของการกระทำ เพราะทรัพย์ากรบุคคลไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บังคับคดีที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้การรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เป็นไปอย่างล่าช้าและอัตราการใช้นี้ดินเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับต่ำไปด้วย (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

2. รูปแบบการบริหารจัดการโครงการและแผนงาน: ผู้ประกอบการเชิงนโยบายและผู้ประกอบการเชิงสถาบันและนโยบาย

การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินผลักดันให้กรมที่ดินมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการเชิงนโยบาย ด้วยเหตุว่ากรมที่ดินอาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นช่องทางเพื่อผลักดันภารกิจหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานให้กลายเป็นนโยบาย โครงการ และแผนงานที่นำไปปฏิบัติอย่างครอบคลุมทั้งสังคม ดังจะเห็นได้จากโครงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของกรมที่ดินเข้ากับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองในแต่ละจังหวัด ต้องเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของกรมที่ดิน ในฐานะผู้ควบคุมข้อมูลที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ สถานะดังกล่าวทำให้กรมที่ดินมีข้อมูลเป็นทรัพยากรสามารถใช้ต่อรอง สร้าง และขยายความร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ โครงการที่กรมที่ดินดำเนินการไปแล้วมักเผชิญกับแรงต้านทานในระดับต่ำ ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินโครงการของกรมที่ดินที่ผ่านมาไม่มีแรงต้านทานจากประชาชนผู้มาจดทะเบียนทรัพย์สินรวมถึงฝ่ายการเมือง ในลักษณะของการสกัดกั้นหรือล้มเลิกการดำเนินงานโครงการของกรมที่ดิน (ผู้แทนของกรมที่ดิน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2564) อีกทั้งกรมที่ดินเองยังวางบทบาทของตนเองในฐานะศูนย์กลางผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน ทั้งพิกัดที่ดิน ขอบเขตของที่ดิน ภาพถ่ายที่จำลองภาพของแปลงที่ดิน รวมถึงภาระงานของที่ผูกพันกับอสังหาริมทรัพย์ ขึ้นนั้น ๆ ข้อมูลเหล่านี้ช่วยเน้นให้กรมที่ดินเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่ทำให้หน่วยงานต้องพึ่งพาในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูล ลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าแรงขับเคลื่อนจากมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินผลักดันให้กรมที่ดินกลายเป็นผู้ประกอบการเชิงนโยบาย

การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลายชี้ให้เห็นว่า กรมบังคับคดีมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการเชิงสถาบันและนโยบาย ด้วยเหตุว่า กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานราชการที่สามารถนำภารกิจหน้าที่ขององค์กรตนเองมาผลักดันให้เป็นโครงการและแผนงานที่นำไปปฏิบัติได้จริง ดังจะเห็นได้จากโครงการและแผนงานที่กล่าวไปแล้วข้างต้น รวมถึงการดำเนินโครงการและแผนงานของกรมบังคับคดีล้วนดำเนินไปโดยอาศัยความเชี่ยวชาญของบุคลากรในหน่วยงาน ทั้งความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย จากการรับคำสั่งของศาลล้มละลายกลางมาดำเนินการกับทรัพย์สินของลูกหนี้

และความเชี่ยวชาญในกระบวนการสืบหาทรัพย์สิน การยึดทรัพย์สิน รวมถึง การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ (ผู้แทนบริษัทลอร์ พลัส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2564)

นอกจากนั้น การบริหารจัดการโครงการและแผนงานของกรมบังคับคดี เพื่อให้บรรลุมาตรฐานระหว่างประเทศได้เผชิญกับความท้าทายจากหน่วยงาน ภายนอกด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานภาครัฐ อาทิ กรมที่ดิน กรมการขนส่ง ทางบกและกรมเจ้าท่า รวมถึงธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการ เชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ ด้วยเหตุผลเรื่องความปลอดภัยในข้อมูลที่หน่วยงาน เจ้าของข้อมูลเก็บรักษา นอกจากนี้ความพยายามของกรมบังคับคดีที่เสนอแนวทาง การเปิดให้มีการล้มละลายตามความสมัครใจของลูกหนี้โดยพัฒนาแนวทางมาจาก ตัวแบบของต่างประเทศ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ล้วนปฏิเสธและคัดค้านข้อเสนอดังกล่าว เพราะรูปแบบการล้มละลายดังกล่าว อาจไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

3. อำนาจในการบริหารจัดการโครงการและแผนงานบนฐานอำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมายและการกระทำ

กรมที่ดินใช้อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมาย เพื่อบริหารจัดการโครงการและแผนงานให้บรรลุมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการ จดทะเบียนทรัพย์สิน โดยกรมที่ดินอาศัยอำนาจของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อผลักดันโครงการ ทั้งการใช้อำนาจประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมพัฒนา ธุรกิจการค้า กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรุงเทพมหานคร เพื่อเชื่อมโยงข้อมูล ที่เกี่ยวข้องข้อกับอสังหาริมทรัพย์และการจดทะเบียนทรัพย์สินเข้าด้วยกัน รวมถึง การสั่งการให้สำนักงานที่ดินทั่วประเทศปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สอดคล้อง กับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน เช่น การพัฒนาระบบ จดทะเบียนทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการ ณ สำนักงานที่ดินใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้อง เดินทางมาจดทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่

ในทางกลับกันกรมที่ดินเองก็ถูกท้าทายจากอำนาจที่ชอบธรรมจาก ความเชี่ยวชาญซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมายกล่าวคือ การดำเนินการของกรมที่ดิน เพื่อให้บรรลุมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินมักเผชิญกับ ข้อจำกัดทางกฎหมายและการตีความของเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย ซึ่งการตีความ กฎหมายเป็นไปในลักษณะของการควบคุมให้การดำเนินงานเกิดขึ้นได้ยาก

ความท้าทายนี้เกิดขึ้นจากลักษณะเฉพาะทางกฎหมายของประเทศไทยซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจดทะเบียนทรัพย์สิน โดยกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้การจดทะเบียนซื้อขายทรัพย์สินต้องกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ทุกครั้งที่มีการจดทะเบียนทรัพย์สิน ผู้รับบริการจะต้องเดินทางมายังสำนักงานที่ดินเพื่อลงนามในเอกสารต่าง ๆ ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ณ สำนักงานที่ดิน (ผู้แทนของกรมที่ดิน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2564)

กรมบังคับคดีมักใช้อำนาจใน 2 ลักษณะ เพื่อขับเคลื่อนโครงการและแผนงานเพื่อปรับปรุงการแก้ไขปัญหาการล้มละลายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ลักษณะแรก กรมบังคับคดีใช้อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมาย กล่าวคือ กรมบังคับคดีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นจุดตั้งต้นเพื่อบริหารจัดการและผลักดันโครงการและแผนงาน รวมถึงอาศัยภารกิจหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลายเพื่อประสานงานขอความร่วมมือกับศาลล้มละลายกลาง หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนเพื่อให้การดำเนินงานในคดีล้มละลายดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

นอกจากนี้ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่พิทักษ์ทรัพย์ที่ต้องสืบหาทรัพย์สินและยึดทรัพย์สินทรัพย์ของลูกหนี้เพื่อขายทอดตลาด ยังต้องอาศัยอำนาจในลักษณะที่สองซึ่งเรียกว่า อำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านการกระทำกล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่สืบหาทรัพย์สิน การเข้าไปยึดทรัพย์สิน และนำทรัพย์สินมาประมูลขายทอดตลาด ล้วนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจแห่งกฎหมายซึ่งมีผลผูกพันกับลูกหนี้และเจ้าหนี้ หรือสามารถสั่งการให้เกิดการควบคุมทรัพย์สินและพฤติกรรมของลูกหนี้ (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

4. การประสานความร่วมมือตามภารกิจที่ต้องทำงานร่วมกันและการชักจูงโน้มน้าวเพื่อการบริหารจัดการโครงการและแผนงาน

การดำเนินงานของกรมที่ดินเพื่อให้บรรลุมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินสะท้อนให้เห็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในลักษณะของการประสานความร่วมมือตามภารกิจที่ต้องทำงานร่วมกัน ทั้งความร่วมมือระหว่างกรมที่ดินกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งมีภารกิจร่วมกันกล่าวคือ หากการจดทะเบียนทรัพย์สินดำเนินการได้ง่ายมีความคล่องตัว การเริ่มต้นธุรกิจก็ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรือการทำงานร่วมกันระหว่างกรมที่ดินกับกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมถึงกรุงเทพมหานคร ที่ต้องอาศัยข้อมูลเรื่องเขตที่ดินจากกรมที่ดิน

มากำหนดการใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือที่เรียกว่า การกำหนดผังเมืองและควบคุมลักษณะการใช้ประโยชน์บนที่ดิน ในทางกลับกันกรมที่ดินก็จำเป็นต้องอาศัยภาพถ่ายดาวเทียมจากกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อแสดงภาพจำลองของที่ดินให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวเกิดขึ้นจากความต้องการใช้ข้อมูลในฐานะทรัพย์สินของอีกฝ่ายเพื่อทำให้การทำงานของหน่วยงานตนเองดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังใช้ความร่วมมือในลักษณะเดียวกันเพื่อประสานงานกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนข้อมูลการจดทะเบียนทรัพย์สินระหว่างสำนักงานที่ดินต่างพื้นที่เพื่อให้ผู้มารับบริการสามารถจดทะเบียนทรัพย์สินนอกพื้นที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ได้ ความร่วมมือดังกล่าวเข้าไปสร้างเครือข่ายระหว่างสำนักงานที่ดินในแต่ละพื้นที่ โดยเครือข่ายดังกล่าวปรากฏในลักษณะเครือข่ายของข้อมูลที่สำคัญงานที่ดินแต่ละแห่งสามารถแลกเปลี่ยนและโอนข้อมูลระหว่างกันโดยไม่ยึดติดกับพื้นที่ความรับผิดชอบ

กรมบังคับคดีใช้การประสานความร่วมมือใน 2 ลักษณะเพื่อขับเคลื่อนโครงการและแผนงานให้บรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ลักษณะแรก การประสานความร่วมมือตามภารกิจที่ต้องทำงานร่วมกัน กรมบังคับคดีอาศัยความร่วมมือในลักษณะนี้เพื่อประสานการทำงานกับศาลล้มละลายกลาง เมื่อศาลมีคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งล้มละลายแล้ว ศาลจะส่งคำพิพากษานั้นมายังกรมบังคับคดีเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ล้มละลายต่อไป ด้วยภารกิจที่เชื่อมโยงกันเช่นนี้ทำให้กรมบังคับคดีมีแผนงานเพื่อเชื่อมโยงระบบข้อมูลสารสนเทศกับศาลล้มละลายกลางผ่านระบบออนไลน์ โดยใช้ระบบการรับส่งเอกสารคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จากศาลล้มละลายกลางในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต่างจากเดิมที่จัดส่งคำสั่งของศาลด้วยระบบกระดาษและนำส่งยังสำนักงานกรมบังคับคดี (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

ความร่วมมือในลักษณะที่สองคือ การประสานความร่วมมือตามการชักจูงโน้มน้าว กรมบังคับคดีมักใช้การชักจูงโน้มน้าวให้หน่วยงานที่มีข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้มาร่วมกันแบ่งปันข้อมูลกับกรมบังคับคดี รวมถึงให้กรมบังคับคดีเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลในคดีล้มละลาย คดีฟื้นฟูกิจการ และข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งหน่วยงานอื่น ๆ สามารถเข้ามาสืบค้นและนำไปใช้ประโยชน์ได้ ความร่วมมือในลักษณะนี้ปรากฏในแผนงานเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของลูกหนี้ที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคดีล้มละลายจากหน่วยงานภายในของกรมบังคับคดีและหน่วยงาน

ภายนอก (ผู้แทนกรมบังคับคดี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2564)

อภิปรายผล: การวิเคราะห์เปรียบเทียบการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศของกรมที่ดินและกรมบังคับคดี และข้อถกเถียงต่อการศึกษาระบบราชการไทยที่ผ่านมา

หากนำข้อค้นพบจากกรมที่ดินและกรมบังคับคดีมาพิจารณาเปรียบเทียบจะพบรายละเอียดดังต่อไปนี้ ประการแรก ความพยายามเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินและการแก้ไขปัญหากการล้มละลายทำให้กรมที่ดินและกรมบังคับคดีมีอำนาจตามเจตจำนงอย่างชัดเจน เพราะสามารถผลักดันโครงการและแผนงานตามความต้องการของหน่วยงานให้เกิดขึ้นได้เป็นจำนวนมาก หากแต่ระบบราชการทั้ง 2 แห่ง ล้วนมีข้อจำกัดในอิสระทางอำนาจของการกระทำ โดยเฉพาะกรมบังคับคดีที่มีทรัพยากรบุคคลที่เรียกว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่เพียงพอที่จะผลักดันและขับเคลื่อนโครงการและแผนงาน

ประการที่สอง สำหรับบทบาทของกรมที่ดินและกรมบังคับคดีเพื่อขับเคลื่อนโครงการและแผนงานให้บรรลุตามมาตรฐานระหว่างประเทศมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันกล่าวคือ กรมที่ดินใช้บทบาทของผู้ประกอบการเชิงนโยบาย ในขณะที่กรมบังคับคดีใช้บทบาทของผู้ประกอบการเชิงสถาบันและนโยบาย จุดที่แตกต่างกันคือการผลักดันโครงการและแผนงานของกรมที่ดินเผชิญกับการต่อต้านและท้าทายจากหน่วยงานภายนอกต่ำ ในขณะที่กรมบังคับคดีกลับเผชิญกับการต่อต้านและการท้าทายจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานทางเศรษฐกิจที่ไม่เห็นด้วยกับแผนงานการปรับแก้กฎหมายล้มละลาย

ประการที่สาม ในส่วนของอำนาจที่กรมที่ดินใช้เพื่อขับเคลื่อนโครงการและแผนงานมักมาจากอำนาจตามกรอบที่กฎหมายอนุญาตให้ลงมือปฏิบัติ กรมบังคับคดีก็ใช้อำนาจที่ชอบธรรมในลักษณะเดียวกันกับกรมที่ดิน เพียงแต่เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีซึ่งเรียกกันว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองซึ่งแสดงออกผ่านการกระทำด้วย กล่าวคือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถลงมือจัดการกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ทั้งการสืบทรัพย์ การอายัดและยึดทรัพย์ และการขายทอดตลาดทรัพย์ที่ยึดมา การลงมือกระทำต่อทรัพย์ของลูกหนี้ล้วนแสดงให้เห็นอำนาจที่สามารถกำกับควบคุมทรัพย์และพฤติกรรมของลูกหนี้

ประการที่สี่ การดำเนินโครงการและแผนงานของกรมที่ดินและกรมบังคับคดี เพื่อให้บรรลุมาตรฐานระหว่างประเทศต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานทั้ง 2 แห่งล้วนใช้การประสานงานตามภารกิจหน้าที่ กล่าวคือ หน่วยงานใดที่มีภารกิจต้องทำงานร่วมกันกับกรมที่ดินและกรมบังคับคดี หน่วยงานทั้งสองก็จะใช้การประสานขอความร่วมมือให้ปฏิบัติตามโครงการและแผนงานของตนเอง อย่างไรก็ตามกรมบังคับคดีใช้การประสานความร่วมมือแบบ ชักจูงไม่เน้นใช้อิทธิรูปแบบหนึ่งเพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมมือและปฏิบัติตามโครงการและแผนงานด้านการติดตามข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้

ข้อค้นพบได้สร้างข้อถกเถียงในระดับแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการไทยดังต่อไปนี้

1) อำนาจกับระบบราชการ การศึกษาระบบราชการไทยในอดีตมักให้ภาพ การต่อสู้กันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ เมื่อฝ่ายใดชนะในเกมการแย่งชิง อำนาจก็จะได้ครองอำนาจนำในการบริหารจัดการ การกำหนดนโยบาย และการควบคุมทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนเอง (ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งและงบประมาณ) อย่างไรก็ตามบางช่วงเวลาได้มีตัวแสดงระหว่างประเทศ ทั้งประเทศ มหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศเข้ามาแสดงอำนาจและอิทธิพลเหนือระบบ ราชการในประเทศ ทั้งนี้การสถาปนาอำนาจของตัวแสดงระหว่างประเทศเหนือระบบ ราชการไทยดำเนินผ่านการเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง การให้ความช่วยเหลือ ด้านการพัฒนา งบประมาณ และการพัฒนาทรัพยากรบุคคล (Riggs, 1966; Songpratoom, 1986; Authongmak, 2017; Sorananuphap & Luangprapat, 2017; Kumlungpat, 2018; Bowornwathana, 2000; Huque & Jougruck, 2020)

บทความชิ้นนี้ ท้าทายแนวคำอธิบายข้างต้นว่า การพิจารณามิติทางอำนาจ กับระบบราชการไทยไม่ใช่เพียงวิเคราะห์แค่อำนาจในระดับตัวแสดงที่ฝ่ายการเมือง ต่อสู้กับฝ่ายข้าราชการเพื่อขยับเส้นอำนาจ หรือตัวแสดงระหว่างประเทศใช้อำนาจ และอิทธิพลเข้ามาควบคุมระบบราชการให้เป็นกลไกของตนเองและทำงานตามความ ต้องการของตัวแสดงระหว่างประเทศ โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของอำนาจที่ขอบธรรม จากความเชี่ยวชาญ (Expert authority) ที่กำหนดขึ้นจากระบบราชการระหว่างประเทศ การประเมินเพื่อจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจเป็นอำนาจอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งทำงานอย่างเป็นระบบในนามของความรู้ ความเชี่ยวชาญ และการปฏิบัติที่มี ขั้นตอนเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ อำนาจดังกล่าวสามารถกำกับ ระบบราชการให้ทำตาม และหากทำตามได้อย่างสมบูรณ์ก็จะได้รับการยกย่อง ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นต้นแบบที่ถูกอ้างอิงให้ระบบราชการในประเทศอื่น ๆ

นำไปปฏิบัติตาม อำนาจที่ขอบธรรมจากความเชี่ยวชาญไม่ได้ทำงานด้วยการเข้าไป บังคับ ต่อสู้ หรือแลกเปลี่ยนแบบจำกัดทางเลือกกับระบบราชการ หากแต่ทำงาน ภายใต้อำนาจแนะนำหรือการจูงใจด้วยระบบการจัดอันดับ (Ranking system) กล่าวคือ ระบบราชการระหว่างประเทศใช้การจัดอันดับเพื่อจูงใจให้ระบบราชการภายใน ประเทศปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างมีความหวังว่าจะสามารถพัฒนาระบบราชการ ของตนเองให้ไปอยู่ในอันดับที่สูง ๆ หรืออยู่ในจุดที่ได้รับการยอมรับ อำนาจจากระบบ การจัดอันดับโดยระบบราชการระหว่างประเทศเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญกับการจัดวาง บทบาทและสถานะ หรือภาพลักษณ์ของระบบราชการในเวทีระหว่างประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อันดับยิ่งสูง ระบบราชการภายในประเทศยิ่งได้รับการยอมรับว่า มีศักยภาพในเวทีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นอำนาจในลักษณะอื่น ๆ ของระบบราชการที่เกิดขึ้นจาก ความพยายามเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอิสระทางอำนาจตาม เจตจำนงของตัวหน่วยงานราชการเองที่สามารถพัฒนาและดำเนินโครงการและแผน งานจำนวนมากเพื่อให้การดำเนินงานของระบบราชการบรรลุตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศนั้น ข้อเสนอแนะนี้แตกต่างไปจากแนวคำอธิบายเดิมที่มองว่า ระบบราชการ มักดำเนินงานตามเจตจำนงของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงในฐานะ ผู้กำหนดนโยบาย หรือระบบราชการควรอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายมากกว่า การเป็นผู้ริเริ่มกำหนดนโยบาย ข้อมูลที่ปรากฏในบทความชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ระบบราชการได้หยิบใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเป็นทั้งโอกาสและช่องทางเพื่อให้ หน่วยงานราชการเองกลายมาเป็นผู้กำหนดนโยบายได้ อย่างไรก็ตามก็ดีควรระบุไว้ด้วยว่า ข้อค้นพบจากบทความนี้ชี้ให้เห็นเพียงว่า ระบบราชการที่เป็นกรณีศึกษาสามารถ กำหนดนโยบายได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานตนเอง

2) การสร้างพันธมิตรของระบบราชการ การศึกษาที่ผ่านมามีอธิบายว่า กลไกหลัก สำหรับการสร้างพันธมิตรภายในระบบราชการคือ การแลกเปลี่ยนและแบ่งปัน ตำแหน่ง งบประมาณ และการสืบทอดอำนาจกันในหมู่ข้าราชการกลุ่มเดียวกัน ในบาง ช่วงเวลาข้าราชการพลเรือนก็สร้างพันธมิตรกับข้าราชการฝ่ายความมั่นคงอย่าง ทหาร โดยทหารเป็นฝ่ายคุมอำนาจการตัดสินใจในระบบการเมืองและนโยบาย และ ให้ข้าราชการพลเรือนเป็นฝ่ายสนับสนุนและดำเนินการตามการตัดสินใจของฝ่าย ทหาร บางช่วงเวลาทหารก็สร้างพันธมิตรกับกลุ่มทุนเพื่ออาศัยทรัพยากรจาก กลุ่มทุนสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ (Authongmak, 2017; Sorananuphap & Luangprapat, 2017; Kumlungpat, 2018)

อย่างไรก็ดี งานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการสร้างพันธมิตรของระบบราชการที่ไม่ได้อาศัยแค่เพียงการประสานอำนาจ ประสานผลประโยชน์ และการประสานกลุ่มคน แต่เปลี่ยนมาสู่การสร้างพันธมิตรโดยมีข้อมูลเป็นตัวกลาง ดังจะเห็นได้ว่าข้อมูลซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องการใช้เพื่อดำเนินงานกลายเป็นจุดเชื่อมโยงให้ระบบราชการเข้ามาเป็นเครือข่ายพันธมิตรร่วมกัน ความพยายามของกรมที่ดินและกรมบังคับคดีที่จะสร้างระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงข้อมูลจากหลากหลายหน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน คือตัวอย่างหนึ่งของการสร้างเครือข่ายพันธมิตรในระบบราชการที่เปลี่ยนไป

3) มูลเหตุ การแสวงหาตัวแบบ และผลผลิตจากการปฏิรูประบบราชการ การศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบราชการเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในหมู่นักวิชาการที่สนใจระบบราชการ งานในกลุ่มนี้มักชี้ให้เห็นว่า ความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของระบบราชการจนไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นมูลเหตุสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบราชการ นักปฏิรูปมักแสวงหาตัวแบบหรือแนวทางการปฏิรูปจากประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถปรับเปลี่ยนระบบราชการให้ทำงานได้ดีขึ้น คล่องตัวขึ้น ประหยัดงบประมาณมากขึ้น เช่น การแสวงหาตัวแบบการปฏิรูประบบราชการจากประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น และผลผลิตส่วนใหญ่จากการปฏิรูปคือการออกแบบและการจัดโครงสร้างระบบราชการใหม่ หรือการออกกฎหมายมาปรับเปลี่ยนอำนาจและวิธีการดำเนินงานของระบบราชการ (Samudavanija, 1995; Jantarasom, 1997; Polakul, 1997; The Office of Bureaucratic Reform Commission, 2001; Khelubphanichkul, 2003; Sornlump, 2004)

อย่างไรก็ดี บทความชิ้นนี้ชี้ให้เห็นมูลเหตุใหม่ ๆ แห่งการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ ในกรณีของกรมที่ดินและกรมบังคับคดี มูลเหตุที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการเริ่มจากการเปรียบเทียบตนเองกับระบบราชการระหว่างประเทศหรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่เรียกว่า การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ และพยายามปรับตัวเองให้มีประสิทธิภาพตรงตามหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าวให้ได้มากที่สุด ส่วนการแสวงหาตัวแบบเพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ ไม่ใช่เพียงการไปศึกษาและนำแนวทางจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาปฏิบัติ หากแต่มีชุดของตัวแบบสากลที่กำหนดโดยองค์กรกลางอย่างธนาคารโลก ซึ่งเป็นทั้งชุดความรู้ คำแนะนำ และแนวปฏิบัติสำเร็จรูปที่ทุกประเทศสามารถนำมา

ปฏิบัติได้เหมือนกัน อีกทั้งผลผลิตจากการปฏิรูประบบราชการก็ไม่ได้วนเวียนอยู่กับ การออกแบบ การจัดโครงสร้างระบบราชการ และการปรับปรุงกฎหมาย หากแต่อยู่ที่ การผลักดันและปฏิบัติโครงการและแผนงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติ หรือแนวทางการให้บริการแก่ประชาชน รวมถึงใช้โครงการและแผนงานเพื่อ เปลี่ยนแปลงการทำงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยตนเอง การทำงานและการให้ บริการรูปแบบใหม่ ๆ ของกรมที่ดินและกรมบังคับคดี รวมถึงการประสานการทำงาน ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรมที่ดินและกรมบังคับคดีคือตัวอย่าง ผลผลิตจากความเปลี่ยนแปลงนี้

บทสรุป

บทความชิ้นนี้ต้องการศึกษาการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงของระบบ ราชการไทยที่ต้องเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการ ประกอบธุรกิจ โดยใช้กรมที่ดินและกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินและ การแก้ไขปัญหาการล้มละลายเป็นกรณีศึกษา บทความชิ้นนี้ตั้งคำถามว่า ระบบราชการในกรมที่ดินและกรมบังคับคดีต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เมื่อต้องเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าว ข้อค้นพบตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ในบางประเด็นและมีข้อค้นพบบางประเด็นที่มีรายละเอียดนอกเหนือไปจากสมมติฐาน ข้อค้นพบประการแรก การเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศทำให้ระบบราชการใน กรมที่ดินและกรมบังคับคดีมีอิสระทางอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอิสระทางอำนาจ ที่จะนำความต้องการของหน่วยงานมาพัฒนาเป็นนโยบายและโครงการ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทั้งสองกลับไม่สามารถแปลงความต้องการของหน่วยงานไปสู่การปฏิบัติ ได้อย่างอิสระมากนัก เพราะอุปสรรคทางกฎหมายและความร่วมมือข้ามหน่วยงาน

ข้อค้นพบประการที่สอง กรมที่ดินและกรมบังคับคดีวางบทบาทในฐานะ ผู้ประกอบการเพื่อผลักดันนโยบาย และโครงการที่สอดคล้องตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศ อย่างไรก็ดี แรงต่อต้านจากหน่วยงานภายนอกต่อนโยบาย แผนงาน และโครงการของหน่วยงานทั้งสองทำให้คุณลักษณะการเป็นผู้ประกอบการแตกต่างกัน นโยบาย แผนงาน และโครงการของกรมที่ดินมีแรงต่อต้านจากภายนอกต่ำทำให้ กรมที่ดินมีลักษณะเป็นผู้ประกอบการเชิงนโยบาย ในขณะที่นโยบาย แผนงาน และโครงการของกรมบังคับคดีมีแรงต่อต้านจากภายนอกสูงกว่ากรมที่ดินทำให้ กรมบังคับคดีมีลักษณะเป็นผู้ประกอบการเชิงนโยบายและสถาบัน

ข้อค้นพบประการที่สาม กรมที่ดินและกรมบังคับคดีต่างใช้อำนาจที่ชอบธรรมตามกฎหมายเพื่อผลักดันนโยบาย แผนงาน และโครงการเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ โดยทั้งสองหน่วยงานมักใช้อำนาจในการสั่งการ ขอความร่วมมือ และลงมือปฏิบัติตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ข้อค้นพบประการที่สี่ กรมที่ดินและกรมบังคับคดีใช้การประสานงานตามภารกิจเป็นเครื่องมือพื้นฐานเพื่อสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไรก็ดี กรมบังคับคดีมักเผชิญแรงต่อต้านจากหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้กรมบังคับคดีต้องใช้ในการประสานงานในรูปแบบการชักจูงโน้มน้าวเพื่อสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้หน่วยงานอื่น ๆ ปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงการของตนเอง

ข้อค้นพบเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ อาทิ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมสรรพากร ศาลล้มละลายกลาง กรมโยธาธิการ และผังเมือง และธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถนำประสบการณ์และแนวทางการใช้อำนาจ การบริหารจัดการเพื่อผลักดันนโยบาย แผนงาน และโครงการ ตลอดจนรูปแบบการประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงานของกรมที่ดินและกรมบังคับคดีไปพัฒนาและดำเนินนโยบายของหน่วยงานตนเองเพื่อให้ภาคเอกชนมีอุปสรรคน้อยลง ในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ

ข้อจำกัดของบทความชิ้นนี้เกิดขึ้นทั้งในระดับการเลือกกรณีศึกษาที่มีเพียงสองหน่วยงานและระดับทฤษฎีซึ่งไม่มีแนวคิดโดยตรงที่อธิบายปรากฏการณ์นี้ ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งต่อไปคือ ผู้ที่สนใจอาจขยายขอบเขตการศึกษาไปยังหน่วยงานราชการอีกอย่างน้อย 8 แห่งที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านนี้ การขยายขอบเขตการศึกษาในอนาคตให้ครอบคลุมหน่วยงานราชการที่เหลือ ย่อมช่วยสร้างความเข้าใจต่อระบบราชการไทยที่พยายามเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจได้กว้างขวางยิ่งขึ้น อีกทั้งข้อสรุปที่ได้จากกรณีศึกษาที่หลากหลายและครอบคลุมย่อมช่วยแก้ไขข้อบกพร่องในระดับทฤษฎีของบทความชิ้นนี้ เพราะสามารถนำข้อสรุปจากกรณีศึกษาที่หลากหลายไปพัฒนาต่อเป็นแนวคิดเฉพาะเพื่ออธิบายการเข้าสู่มาตรฐานระหว่างประเทศของระบบราชการไทย

กิตติกรรมประกาศ

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาวิจัยแนวทางการยกระดับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของประเทศไทย ให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างยั่งยืน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ ผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

References

- Aunphattanasilp, C., & Tengratanaprasert, T. (2021). *A study of Thailand's ease of doing business for fostering small and medium enterprises in driving sustainable economic growth*. (Research report). Bangkok: Office of Public Sector Development Commission. [In Thai].
- Authongmak, T. (2017). *Thai bureaucratic polity after the 2014 coup d'etat*. (master's thesis). Bangkok: Chulalongkorn University.
- Bauer, M. W., & Ege, J. (2017). A matter of will and action: The bureaucratic autonomy of international public administration. In M. W. Bauer, C. Knill, & S. Eckhard (Eds.). *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research* (pp. 13–42). London: Macmillan.
- Benz, A., Corcaci, A., & Doser, J. W. (2017). Multilevel administration in international and national contexts. In M. W. Bauer, C. Knill, & S. Eckhard (Eds.). *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research* (pp. 151–178). London: Macmillan.
- Bowornwathana, B. (2000). Governance reform in Thailand: Questionable assumption, uncertain outcomes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(3), 393–408.
- Bunnag, P. (2013). *Nine reigns of bureaucratic reform*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. [In Thai].

- Busch, P., & Liese, A. (2017). The authority of international public administrations. In M. W. Bauer, C. Knill, & S. Eckhard (Eds.). *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research* (pp. 97–122). London: Macmillan.
- Corcoran, A., & Gillanders, R. (2015). Foreign direct investment and the ease of doing business. *Review of World Economics*, 151, 103–126.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (5th ed.). Los Angeles: Sage.
- Doshi, R., Kelley, J. G., & Simmons, B. A. (2016). The power of ranking: The ease of doing business indicators as a form of social pressure. *International Organization*, 73(3), 611–643.
- Geetha, R. (2016). “Make in India” and ease of doing business. *International Journal of Science and Research*, 5(1), 1649–1551.
- Huque, A. S., & Jougruck, P. (2020). Civil service reforms in Hong Kong and Thailand: Similar goals, different paths. *Public Administration and Policy*, 23(2), 111–123.
- Jantarasorn, W. (1997). *The development of bureaucratic system*. Bangkok: Graphic Format. [In Thai].
- Ketsuwan, R. (2003). *Bureaucratic reform under the new public management stream and criticism*. Bangkok: Borpitkanpim. [In Thai].
- Kumlungpat, C. (2018). *The dynamics and adaptations of Thai bureaucratic polity: Comparative case bureaucratic polity in Sarit Thanarat period and bureaucratic polity in National Council for Peace and Order (NCPO) period* (master’s thesis). Bangkok: Thammasat University. [In Thai].
- Khelubphanichkul, T. (2003). *Reforming Thai bureaucratic system for stepping into a new era*. Bangkok: Forepace. [In Thai].
- Knill, C., Enkler, J., Schmidt, S., & Grohs, S. (2017). Administrative styles of international organizations: Can we find them, do they matter?. In M. W. Bauer, C. Knill, & S. Eckhard (Eds.). *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research* (pp. 43–72). London: Macmillan.

- Maneethorn, E. (2008). *Thai Bureaucratic system, public enterprise and public organization*. Bangkok: World Trade. [In Thai].
- Muldoon, Jr. J. P. (2011). *International organization and bureaucracy*. Retrieved May 20, 2021, from <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-452>
- Pengsuwan, P., & Choonhaklai, S. (2019). Paradigms of public administration and development of Thai modern bureaucracy over five decades. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 40(1), 105–112.
- Podhisita, C. (2019). *Science and art of qualitative research: Students and social researchers' handbook*. Bangkok: Amarin Printing & Publishing. [In Thai].
- Polakul, P. (1997). *The bureaucratic reform in the globalization era: Past and ongoing procedure*. Bangkok: Graphic Format. [In Thai].
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*. Honolulu: East–West Center Press.
- Sae–Ang, K. (2020). Political control of bureaucracy. *Journal of Political Science and Public Administration, khon Kaen University*, 5(1), 185–231. [In Thai].
- Samudavanija, C. (1995). *100 years of bureaucratic reform–evolution of state and political power*. Bangkok: P Press. [In Thai].
- Samudavanija, C. (2002). *Bureaucratic reform*. Bangkok: Baan Pra Arthit. [In Thai].
- Songpratoom, W. (1986). *State and problems of Thai bureaucratic system* (Research report). Bangkok: National Institute of Development Administration. [In Thai].
- Sorananuphap, S., & Luangprapat, W. (2017). Expansion in the Thai public bureaucracy under Sarit regime: Decisive security and development era 1958–1973. *Journal of Politics and Governance*, 7(1), 282–307. [In Thai].
- Sornlump, S. (2004). *Thai bureaucratic reform*. Bangkok: Pradiphat Press. [In Thai].
- Suntharanon, N. (2017). *Thai public administration: Problems, solutions and challenges*. Bangkok: Prik Wan. [In Thai].

- Tengratanaprasert, T., & Lurstwut, B. (2021). Relationship between public good governance indicators and public performance in doing business facilitation: A correlation study. *Journal of Public and Private Management*, 28(1), 89–115. [In Thai].
- The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. (2004). *Doing business 2004: Understanding regulation*. Washington, D.C.: Corporate Vision Inc.
- The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. (2020). *Doing business 2013: Comparing business regulation in 190 economies*. Washington, D.C.: Corporate Vision Inc.
- The Office of Bureaucratic Reform Commission, The Office of the Civil Service Commission. (2001). *Bureaucratic reform of foreign countries*. Bangkok: Sahamit Printing. [In Thai].
- Wedchayanon, N. (2013). *The history of bureaucratic system and Thai public human resource management (B.E.2418–present)*. Nonthaburi: Rattanatri. [In Thai].
- World Bank. (2004). *Business reforms in Thailand*. Retrieved May 20, 2021 from <https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/Thailand>
- World Bank. (2020). *Business reforms in Thailand*. Retrieved May 20, 2021 from <https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/Thailand>