นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย: บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างหน่วยงานของรัฐ

Digital Economy Policy in Thailand: Institutional Analysis on Intergovernmental Relations of the Governmental Agencies

กิรพัฒน์ เขียนทองกุล[1*] วรัญญู เสนาสุ[1] และจักรกฤษ กมุทมาศ[2]

Kiraphat Khianthongkul[1*] Waranyoo Senasu[1] and Jackrit Kamudhamas[2]



[1] อ., วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช กรุงเทพฯ 10300

[2] อ., คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น 40002

[1] Lecturer, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University, Bangkok, 10300, Thailand

[2] Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Khon Kaen, 40002, Thailand

* Corresponding author: E-mail address: kiraphat@nmu.ac.th

(Received: March 13, 2020; Revised: June 10, 2020; Accepted: June 15, 2020)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลพบว่า ภายใต้การนำของรัฐบาล นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยก่อให้เกิดการกำหนดบทบาทหน้าที่ใหม่แก่หน่วยงานขับเคลื่อนหลายหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในฐานะปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทเชิงนโยบายในระดับมหภาค ดังนั้น จำนวนหน่วยงานในการขับเคลื่อนจึงสัมพันธ์กับความหลากหลายของการแสดงบทบาทภายในกลไกภาครัฐ โดยเป้าหมายหลักของการออกแบบกลไกเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบายนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อให้หน่วยงานขับเคลื่อนเข้ามาร่วมแสดงบทบาทเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ (Result-oriented) แต่ทั้งนี้ ยังขาดกลไกเชื่อมประสาน (Coordination) ซึ่งอาจส่งผลต่อการส่งผ่านนโยบายในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งในระดับชาติ ระดับการรวมกลุ่มทางเลือก และระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน

คำสำคัญ: เศรษฐกิจดิจิทัล ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ การวิเคราะห์และพัฒนาเชิงสถาบัน

Abstract

This article aims to analyze Thailand's digital economy policy, focusing on proposing an explanation about the intergovernmental relations of the agencies responsible for driving the digital economy policy and implementation. The results showed that the digital economy policy scheme assigned new roles and responsibilities to those involved in the processes. They have become "the critical factor" to influence the existing policy scheme at macro level. Therefore, the numbers of agencies are related to the diversity of the agencies' assigned roles represented dynamics within the public sector. The principal objective of the institutional design for effective policymaking and the processes is to attract more agencies to collaborate in the governance system by using a "result oriented" approach. However, the challenging factor is that lacking appropriate coordination amongst those agencies would significantly affect an effective policy transfer at different levels: national level, collective choice level, and operational level, especially when it comes to consideration about the relationships of the agencies at the operational level of the central government, the deregulated (and privatized) state-agencies, and the public organizations.

Keywords: Digital Economy, Intergovernmental Relations, Institutional Analysis and Development

บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากกระแสธารของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ก่อให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างพรมแดนทั่วโลกข้ามข้อจำกัดของพื้นที่และเวลา และก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ทำให้องค์กรสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะ ระบบราชการต้องมีการการปรับปรุงและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ ให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ สังคมดิจิทัล (Digital Society) จึงเป็นอีกหนึ่งวาระแห่งยุคสมัยที่กลไกทางสังคมทุกส่วนถูกผลักดันให้เติบโตภายใต้การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งผลลัพธ์ของพลวัตเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาที่สนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของสังคม ตลอดจน การนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านตัวแบบใหม่ของการพัฒนา

เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) เป็นอีกหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา มีสาระสำคัญในการนำเอาระบบเทคโนโลยีสื่อสารสารสนเทศและดิจิทัล (Information and communications technology & digital) เข้ามาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต เพิ่มผลงาน ลดทอนเวลาและเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีประยุกต์ เช่น เทคโนโลยีการสื่อสาร เทคโนโลยีการขนส่ง และเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น [1] การพัฒนาทางเทคโนโลยีเหล่านี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการและอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกในสังคมให้มีความพร้อมต่อสังคมไร้สาย (Wireless society) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สานต่อการก้าวกระโดดทางเทคโนโลยีที่ปฏิวัติวิถีชีวิตของมนุษย์อย่างเข้มข้นตั้งแต่ช่วงต้นของศตวรรษที่ 21 สังคมโลกาภิวัตน์สมัยใหม่ดำรงอยู่ด้วยกิจกรรมของมนุษย์ที่อิงอาศัยนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อติดต่อซึ่งกันและกัน โดยครอบคลุมเกือบทุกส่วนของสังคมผ่านเครื่องมือสื่อสารแบบไร้สายอย่างไร้รอยต่อ (Seamlessness) เช่น คอมพิวเตอร์พกพา (Laptop) สมาร์ทโฟน (Smartphone) แท็บเล็ต (Tablet) เป็นต้น ด้วยประสิทธิภาพในการสื่อสารทางไกลแบบไร้สายเหล่านี้ได้เปิดประตูของโอกาสใหม่ทางธุรกิจในแทบทุกภาคส่วนของตลาดและเครือข่ายทางสังคม นำไปสู่การเติบโตของระบบ “เศรษฐกิจใหม่” (The new economy) ที่ขับเคลื่อนตลาดเศรษฐกิจระดับมหภาค (Macroeconomics) ด้วยกลไกเศรษฐกิจระดับจุลภาค (Microeconomics) โดยการย่อขนาดของข้อมูลในตลาดที่มีปริมาณมหาศาลให้สามารถค้นหาได้ด้วยระยะเวลาสั้นเพียงชั่วพริบตา ซึ่งการนำเสนอข้อมูลและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สะดวกขึ้นนั้นเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มโอกาสการตัดสินใจในการแลกเปลี่ยนสินค้าและทำให้กลไกทางตลาดโปร่งใสมากยิ่งขึ้น [2] นอกจากนี้ผลลัพธ์อีกประการหนึ่งของเทคโนโลยีที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมนุษย์ที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมไร้เงินสด (Cashless society) ที่มีการรณรงค์ให้ประชาชนหันมาใช้เทคโนโลยีการจ่ายเงินในลักษณะอื่น ๆ ทดแทนการใช้เงินสด ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้รับความนิยมเป็นอย่างมากและกระแสกระจายตัวทั่วโลก การแพร่หลายของสังคมไร้เงินสดช่วยเสริมศักยภาพในการซื้อขายและการแลกเปลี่ยนเงินตราได้อย่างคล่องตัวและลดเงื่อนไขของตลาดแบบดั้งเดิม

จากสภาวการณ์ข้างต้น ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกถูกผลักดันให้ก้าวไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่รองรับกิจกรรมและรูปแบบทางธุรกิจแบบใหม่ ส่งผลให้ประเทศชั้นนำทางเทคโนโลยีที่มีเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับพลวัตทางเทคโนโลยีขั้นสูงทั่วโลก เช่น สหรัฐอเมริกา จีน สเปน ซาอุดิอาระเบีย โปรตุเกส อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น รัสเซีย ฝรั่งเศส และเยอรมนี เป็นต้น ต่างต้องสนับสนุนและผลักดันนโยบายสาธารณะที่

เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลออกมาเป็นจำนวนมากอย่างเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อภาวะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น [3] โดยมีความเชื่อว่าเครื่องมือทางนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับวาระเศรษฐกิจดิจิทัลนี้จะกลายเป็นเสวนสำคัญที่สามารถช่วยผลักดันการเติบโตและผลิตภาพทางเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึง เป็นแนวทางแห่งความหวังในการปฏิรูปสังคมด้อยพัฒนาไปสู่เป้าหมายอันประสงค์อย่างการหลุดพ้นจากกับดักของความยากจนได้ในที่สุด

จากแนวโน้มของการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจดิจิทัลสำหรับการจัดการปกครองที่เกิดขึ้นในระดับนานาชาติ ทำให้รัฐบาลไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญในการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานและผลักดันเศรษฐกิจดิจิทัลให้เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้เศรษฐกิจดิจิทัลเป็นนโยบายสำคัญที่ทุกภาคส่วนในองคาพยพของสังคมต้องร่วมมือกันในการผลักดันและสนับสนุนให้เกิด “นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล” (Digital economy policy) ในฐานะวาระนโยบายแห่งชาติ การทำงานบูรณาการภาคส่วนของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ถูกใช้เป็นกลไกหลักในการผสานวาระนโยบายและการปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ริเริ่มเจตนารมณ์ดังกล่าว โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 ซึ่งมีใจความสำคัญกำหนดว่า “เพื่อให้การพัฒนาดิจิทัลเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวม ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นตามข้อเสนอของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” [4] ซึ่งผลลัพธ์จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิด “นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” ที่มีจุดมุ่งหมายให้ใช้เป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลของประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เพื่อกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) อีกด้วย

จากการกำหนดวาระนโยบายผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศตามแนวเศรษฐกิจดิจิทัล ระบบราชการ และหน่วยงานของรัฐได้แสดงบทบาทในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐและบริการสาธารณะให้ไปสู่รูปแบบบริการอิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ของภาครัฐได้สะดวกขึ้นผ่านอุปกรณ์เครื่องมือสื่อสารและแอปพลิเคชัน (Application) ร่วมกับการส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การใช้นะบบเทคโนโลยีสารสนเทศดิจิทัลในวงกว้างผ่านบริการหลากหลายรูปแบบ อีกทั้ง ยังมีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานของรัฐไปสู่ “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (E-government) ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐและการให้บริการสาธารณะได้สะดวก รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดกระบวนการเหล่านี้ได้กล่อมเกลาให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในฐานะการเป็นพลเมืองดิจิทัล (Digital citizens) ในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง กลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงและใช้ระบบอินเตอร์เน็ตเป็นเป็นช่องทางสำคัญในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ [5] ซึ่งเมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงการแสดงความคิดเห็นได้สะดวกยิ่งขึ้น ก็ย่อมกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากขึ้นเช่นกัน ส่งผลให้การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐมีความเข้มข้นและก่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ในการใช้อำนาจของรัฐและร่วมพัฒนานโยบายและระบบการส่งมอบบริการสาธารณะ

ของภาครัฐให้มีประสิทธิผลสูงขึ้นได้ในอนาคต [6] ทั้งนี้ เพื่อให้วาระนโยบายดิจิทัลข้างต้นสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ข้างต้นได้นั้น รัฐบาลไทยได้ดำริให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลขึ้นมากมาย เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (เดิมคือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency: DEPA) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Development Agency: DGA) เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ได้กลายมาเป็นหัวหอกสำคัญ (Spearhead) ของภาครัฐต่อการกำหนดและส่งมอบนโยบายต่างที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลไปสู่การปฏิบัติ บทความนี้มุ่งศึกษาถึงบทบาท ความสัมพันธ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยผ่านหน่วยงานข้างต้น ซึ่งพบว่า ผลลัพธ์การดำเนินงานยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น โดยใช้แนวทางการศึกษา “ความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ” (Intergovernmental relations: IGR) เป็นกรอบสำคัญในการวิเคราะห์ ซึ่งการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นผลลัพธ์มาจากการพัฒนาภาครัฐสู่ความเป็นทันสมัยซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในของภาครัฐเป็นความพยายามในการศึกษาถึงประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรของรัฐในแต่ละระดับทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายหรือการไม่มอบอำนาจที่จะส่งเสริมในการปฏิบัติงาน ปัญหาการจัดสรรปันส่วนงบประมาณและทรัพยากรอย่างเหมาะสม ปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการและการจัดให้บริการสาธารณะ เป็นต้น โดยสรุปแล้ว การศึกษาความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐสามารถจำแนกประเด็นการศึกษาที่สำคัญได้ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การใช้อำนาจในการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ (The power of the center and legacies of centralization) (2) คำสั่งทางกฎหมายที่แตกต่างกันและการประสานงานร่วมกัน (Different legal order and their coordination) และ (3) ความจำเป็นในการสร้างขีดความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (The need for capacity building both at the central, regional and local level) [7] โดยเป้าหมายสำคัญของการศึกษาทางด้านความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ คือ การแสวงหาแนวทางการพัฒนาระบบความร่วมมือเชิงสถาบันที่จะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐสามารถร่วมมือกัน (Collaboration governance) เพื่อปฏิบัติงาน จัดหา และส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น [8]

นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย

นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลที่สำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์ในบทความนี้ได้แก่ (1) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 – 2580) และ (2) แผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล พ.ศ. 2561 – 2564 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 – 2580)

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมถือได้ว่าเป็นนโยบายหลักของการขับเคลื่อนสังคมไทยไปสู่เศรษฐกิจดิจิทัลเต็มรูปแบบในระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) จัดทำโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในปี พ.ศ. 2559 โดยมีวิสัยทัศน์สำคัญ คือ ประเทศไทยต้องพัฒนาตนเองเข้าสู่การเป็น “ดิจิทัลไทยแลนด์” (Digital Thailand) หมายถึง ประเทศไทยที่สามารถสร้างสรรค์และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเต็มศักยภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม ข้อมูล ทุนมนุษย์ และทรัพยากรอื่นใดเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง

และยั่งยืน โดยแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย มุ่งเน้นการพัฒนาระยะยาวอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่ด้วยธรรมชาติของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ดังนั้น นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ จึงแบ่งภูมิทัศน์ดิจิทัลเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและเป้าหมายดิจิทัลของประเทศไทยออกเป็น 4 ระยะ [9] ได้แก่

ระยะที่ 1 Digital Foundation ประเทศไทยลงทุนและสร้างฐานรากในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ระยะเวลาทั้งหมดในการดำเนินการคือ 1 ปี 6 เดือน

ระยะที่ 2 Digital Thailand I: Inclusion (ตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไป) ทุกภาคส่วนของประเทศไทยมีส่วนร่วมในเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลตามแนวทางประชารัฐ

ระยะที่ 3 Digital Thailand II: Full Transformation (ตั้งแต่ปีที่ 10 เป็นต้นไป) ประเทศไทยก้าวสู่ดิจิทัลไทยแลนด์ที่ขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมดิจิทัลได้อย่างเต็มศักยภาพ

ระยะที่ 4 Global Digital Leadership (ตั้งแต่ปีที่ 15 เป็นต้นไป) ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัล สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคมอย่างยั่งยืน

เพื่อให้วิสัยทัศน์และเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลบรรลุผล นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจึงได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา 6 ด้านคือ (1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ (2) ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (3) สร้างสังคมคุณภาพที่ทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (4) ปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล (5) พัฒนากำลังคนให้พร้อมเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล และ (6) สร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

นโยบายและแผนฯ ดังกล่าวนี้ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย โดยมีสถานะเป็นกฎหมายที่องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตาม (ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งเป็นข้อผูกพันให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลต้องดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็น 4 ระยะ ในทุก 5 ปี ในปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนแม่บทระยะที่ 1 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีสาระสำคัญที่เน้นการลงทุนและสร้างฐานรากในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล รวมไปถึงการปรับปรุงวิธีคิดของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัลมากยิ่งขึ้น

2. แผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล พ.ศ. 2561 – 2564

เป็นแผนแม่บทที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency: DEPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมทั้งหมดของนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล โดยแผนแม่บทดังกล่าวนี้ถือเป็นแผนระยะแรกที่จัดทำขึ้นเพื่อสอดคล้องตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561-2580) มีวิสัยทัศน์หลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีพลวัตบนฐานของสังคมที่รู้คิด รู้เท่าทัน และกำลังคนที่สามารถปรับตัวและสร้างโอกาสจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัล โดยแบ่งออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์สำคัญ [10] ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนากำลังคนสู่ยุคดิจิทัล มุ่งเน้น 2 ประเด็น คือ (1) 500,000 Digital Manpower เป็นการเสริมทักษะดิจิทัลให้คนทำงานและแรงงาน สร้างเด็ก และเยาวชนรุ่นใหม่ให้เป็น Coder เพิ่มขีดความสามารถบุคลากรดิจิทัล และผลักดันตลาดแรงงานดิจิทัลไทยสู่สากล และ (2) 30,000,000 Digital Citizens

เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนอยากเรียนรู้ พัฒนาแอพพลิเคชั่นของภาครัฐและเอกชน และจัดพื้นที่การเรียนรู้ทักษะดิจิทัลด้วยตนเองเพื่อพัฒนาให้ประชาชนปรับตัวเข้าสู่สังคมดิจิทัล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยกระดับภาคเศรษฐกิจสู่ดิจิทัลไทยแลนด์ มุ่งเน้น 3 ประเด็น คือ (1) 25,000 Digitalized Enterprise คือ การพัฒนาผู้ประกอบการในกลุ่มอาหาร กลุ่มสาธารณสุข กลุ่มเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ กลุ่มสินค้าดิจิทัล กลุ่มเศรษฐกิจสร้างสรรค์ กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม และกลุ่มค้าปลีกค้าส่ง โดยการสนับสนุนกิจกรรม สร้างความตระหนักกับเศรษฐกิจดิจิทัล กระตุ้นผู้ประกอบการให้ปรับเปลี่ยนธุรกิจดั้งเดิมสู่ Digitalized Enterprise และขยายธุรกิจการค้า การลงทุน การสร้างเครือข่ายกับต่างประเทศ (2) 10% Growth Digital Industry คือการผลักดันให้เศรษฐกิจดิจิทัลต้องเติบโตขึ้นร้อยละ 10 ทุกปี โดยการสร้างความเข้มแข็งจากภายในประเทศ เพิ่มขีดความสามารถของอุตสาหกรรมดิจิทัล และขยายตลาดและสร้างความพร้อมสู่สากล และ (3) 10x Average Valuation of Thailand Startups คือ การสนับสนุนให้เกิด Startups ในไทยจำนวนมากขึ้น ด้วยการเร่งการเติบโตตลอดช่วงชีวิตของวิสาหกิจเริ่มต้นด้านดิจิทัล และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตของธุรกิจเชิงนวัตกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ขับเคลื่อนชุมชนสู่สังคมดิจิทัล มุ่งเน้น 2 ประเด็น คือ (1) 24,700 Digitalized Community ผลักดันให้เกิดชุมชนที่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัลให้มากขึ้น โดยการสร้างความตระหนักด้านการใช้ดิจิทัลในชุมชน กระตุ้นการปรับเปลี่ยนชุมชนดั้งเดิมสู่ Digitalized Community และขยายผลชุมชนขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัลไปทั่วประเทศ และ (2) Community of Digital Service เป็นการให้ทุกคนในสังคมเข้าถึงบริการทางสังคมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล โดยการสร้างเครือข่ายนวัตกรรมดิจิทัลเพื่อสังคม สนับสนุนให้เกิดการร่วมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อสังคม และขยายผลนวัตกรรมดิจิทัลเพื่อสังคมไปทั่วประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับนวัตกรรมดิจิทัล มุ่งเน้น 3 ประเด็น คือ (1) 7 Smart Cities เป็นการสร้าง Data Platform สำหรับ 7 เมืองอัจฉริยะโดยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน มีการวางแผนพัฒนาเมือง สร้างระบบนิเวศน์และปัจจัยเอื้อในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ พัฒนาระบบข้อมูลขนาดใหญ่ของเมืองและส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมของเมืองอัจฉริยะ (2) Digital Industry Investment เป็นการเพิ่มมูลค่าการลงทุนในอุตสาหกรรมดิจิทัลร้อยละ 10 ต่อปี โดยการสนับสนุนการใช้ Big Data ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล สร้างระบบนิเวศน์และปัจจัยเอื้อในการสร้างนวัตกรรม และสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรมดิจิทัล และ (3) Cybersecurity Framework เป็นการสร้างแผนบริหารความเสี่ยงในการจัดการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ให้แก่ภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยการสร้างความตระหนักและมาตรการป้องกันทางไซเบอร์ สนับสนุนการสร้างเครือข่ายพัฒนานวัตกรรม Cyber Security และสนับสนุนการขยายตลาดด้าน Cyber Security

จากยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า แผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล พ.ศ. 2561-2564 มุ่งเน้นการพัฒนาเชิงโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) สิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) ทางด้านเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium-sized Enterprises: SMEs) และธุรกิจ Startup มากกว่าการการสร้างความรู้ (Knowledge) ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลให้แก่ประชาชน โดยวัตถุประสงค์สำคัญในแผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้ความสนใจมากที่สุดคือการผลักดันให้เกิดการสร้างระบบนิเวศน์แวดล้อม (Ecosystem) เพื่อการสร้างเศรษฐกิจดิจิทัลขึ้นก่อน

การสร้างสังคมดิจิทัลในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม กระบวนการของการผลักดันนโยบายตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนั้นพบว่า ยังไม่สำเร็จเท่าที่ควรและไม่ได้รับการตอบสนองจากประชาชนในวงกว้าง เนื่องมาจากการผลักดันเศรษฐกิจดิจิทัลต้องใช้ความสามารถในการบูรณาการองค์ความรู้หลากหลายรูปแบบและความร่วมมือขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของวาระนโยบาย ประชาชนถือได้เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้สำเร็จขึ้นได้ ซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายผู้ออกแบบนโยบายกลับยังไม่ได้ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งความสัมพันธ์ทางนโยบายที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความขัดแย้งบางประการตามมาในหลายระดับ ส่งผลให้นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลยังไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล

ด้วยแนวโน้มทางนโยบายของรัฐบาลกลางที่มีการให้ความสำคัญความเป็นดิจิทัลในหลายมิติ โดยเฉพาะ การสร้างกระบวนทัศน์ที่เป็นรากฐานสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการต่อยอดให้เกิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลดังที่ได้กำหนดเอาไว้ในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมระยะ 20 ปี และแผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล พ.ศ. 2561 - 2564 ระบบราชการและกลไกของรัฐจำต้องมีการปรับตัวในเชิงโครงสร้าง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานใหม่ (Restructuring) ให้สามารถตอบสนองต่อพันธกิจและหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคีเครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันแนวนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยความสลับซับซ้อนของการทำงานบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อตอบสนองต่ออุปทานเฉพาะ (Governance demand) ของมิตินโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งต้องการความยืดหยุ่น เน้นการปรับตัวสูง และมีรูปแบบของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีระดับเข้มข้นในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ทำให้การจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรูปแบบใหม่ของเครือข่ายการจัดการปกครองเพื่อตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าว มักก่อให้เกิดผลกระทบและสร้างความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ (Disrupted) ต่อโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางการบริหารสำคัญ อาทิ สมรรถนะในการทำงานบุคลากร การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ วัฒนธรรมองค์กร ตลอดจนการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นสอดรับกับภารกิจใหม่ที่อาจกระทบต่อการดำเนินงานอื่นภายใต้กรอบวาระนโยบายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งอาจนำไปสู่การเกิดแรงเสียดทานเชิงลบและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Negative friction) จากภายในองค์กรได้ง่าย [11]

นับแต่ช่วงของการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ช่วงใกล้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของระบบราชการได้ถูกปรับให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้สามารถปรับตัวต่อความปัญหาและความต้องการของประชาชนและสภาพสังคมที่สลับซับซ้อนมากขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากยิ่ง ดังนั้น เมื่อภารกิจด้านสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัลได้กลายเป็นวาระสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับกระทรวง กรม หรือในลักษณะขององค์กรมหาชนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ภายใต้เป้าหมายของการบูรณาการการดำเนินกิจการ

สาธารณะทางด้านสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัลขึ้นรอบด้านข้ามสังกัดหน่วยงาน โดยไม่จำกัดอยู่เพียงกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเท่านั้น ถึงแม้ว่าหน่วยงานที่มีภารกิจโดยตรงในด้านนี้อย่างกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือในภายหลังที่ถูกปรับโครงสร้างเป็น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยส่วนใหญ่แล้วจะทำหน้าที่เป็นหัวหอกในการนำการวางแผนตามแนวนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล ตลอดจนแสดงบทบาทในการส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการหลักที่เกี่ยวข้อง แต่ในภาคปฏิบัติกลับพบว่า มีการช่วงชิงการนำเพื่อแสดงบทบาทในเครือข่ายทางนโยบายและการจัดการปกครองด้านดิจิทัล (Digital policy network & governance) มาอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่าง นโยบายการพัฒนาเมืองตามแบบเมืองอัจฉริยะและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในกรอบชุดวาระนโยบายประเทศไทย 4.0 ซึ่งมีหน่วยงานราชการส่วนกลางจำนวนมากได้รับมอบหมายให้เข้ามาทำงานร่วมกันในการผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนา (เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงพลังงาน เป็นต้น) ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีการนำเข้าและผลักดันวาระย่อยที่ผูกติดอยู่กับภารกิจหลักของหน่วยงานตนเองให้กลายเป็นวาระหลักของเครือข่ายนโยบาย มีความพยายามในการฉวยใช้ทรัพยากรร่วม (Pooling resources) เพื่อประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานตนเองโดยซ้อนทับอยู่กับผลประโยชน์สาธารณะที่กำกับชุดนโยบาย จึงแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของหน่วยงานราชการส่วนกลางเหล่านี้ก็มิได้มีบูรณภาพเป็นเนื้อเดียวกันโดยสมบูรณ์

สภาวการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของหน่วยงานใหม่ที่ยึดโยงโครงสร้างของปฏิสัมพันธ์ในการจัดการปกครองภายใต้แนวนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลซึ่งมีธรรมชาติพลวัตขององค์กรแตกต่างไปจากการทำงานแยกส่วนตามความเชี่ยวชาญ (Specialization) ในระบบราชการแบบดั้งเดิม ดังนั้น การออกแบบและจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีของเครือข่ายนโยบายเฉพาะจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร ในส่วนถัดไปจะอธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ในฐานะของเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐในการร่วมขับเคลื่อนแสดงบทบาทเพื่อนำแนวนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการในเชิงรุกและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างหน่วยงานของรัฐในนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล

การบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมที่มีเป้าหมายการพัฒนาระยะยาวให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้นั้น ประการหนึ่ง ภาครัฐต้องสามารถปรับตัวและจัดโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าว เนื่องจากหน่วยงานรัฐเป็นกลไกสำคัญในการบรรลุผมสัมฤทธิ์การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ เราสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ผ่านการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสถาบันของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งสะท้อนเจตจำนงและภูมิทัศน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยผ่านการกำหนดกรอบวาระทางนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาข้างต้น

การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลให้เกิดสัมฤทธิ์จำเป็นต้องอาศัยกลไกการขับเคลื่อนตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 ควบคู่กับไปกับการกำหนดกลไกสนับสนุนทั้งในส่วนของกลไกการพัฒนายุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน กลไกการบูรณาการการนำโยบายไปสู่การปฏิบัติและกลไกการติดตามประเมินผลและติดตามสถานการณ์ ทั้งนี้ ด้วยลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการไทย กลไกที่ถูกสร้างขึ้นมักเป็นกลไกเชิงสถาบันที่เป็นลักษณะของการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการดำเนินงานขึ้นมาใหม่ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการ ประสานงาน และ

ขับเคลื่อน โดยมีข้อสังเกตว่าการขับเคลื่อนนโยบายนั้น รัฐและกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ จะเป็นผู้แสดงหลักชี้นำทิศทางการดำเนินงานของเครือข่ายนโยบาย เราพบว่า การกำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนในเชิงสถาบันดังกล่าวมักถูกจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ เช่น คณะกรรมการระดับชาติที่มีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดโยบายและทิศทาง การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่เป็นหน่วยดำเนินการ

ในด้านการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นหน่วยงานหลักของการดำเนินงาน นอกจากการเป็นหน่วยงานระดับกรมแล้ว สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ ยังมีฐานะเป็นหน่วยงานวิชาการและเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และร่างนโยบายและแผนเฉพาะด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางในการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และนโยบายและแผนเฉพาะด้าน โดยการสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูล ติดตามความเคลื่อนไหวของสถานการณ์และแนวโน้มการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการกำกับ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนแผนปฏิบัติการ แผนงาน และมาตรการที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นหน่วยปฏิบัติการหลัก โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หน่วยปฏิบัติการนี้เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นการเฉพาะด้วย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติภาครัฐต้องมีการดำเนินงานร่วมกับระหว่างหน่วยงานภายในและองค์การภาคีภายนอก เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะสอดคล้องกับเป้าประสงค์ตามข้อกำหนดในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้กรอบการดำเนินงานของ 6 ยุทธศาสตร์ และกลไกการขับเคลื่อน 3 ด้าน ประกอบไปด้วย (1) กลไกการพัฒนายุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (2) กลไกการบูรณาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (3) กลไกการติดตามประเมินผลและติดตามสถานการณ์

กลไกแรกได้แสดงให้เห็นถึงการขับเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในฐานะปัจจัยสำคัญของการพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ มีการกำหนดอย่างชัดเจนถึงการส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายร่วมกัน (Policy codesign) ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ ผ่านกระบวนการนำเสนอแนวคิด ให้ข้อเสนอแนะ เสนอทางเลือกทางนโยบายและให้ความเห็นในการพัฒนายุทธศาสตร์ แผนงาน และมาตรการผ่านช่องทางและแพลตฟอร์มทางนโยบายที่หลากหลาย (multiple policy venues) โดยทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือร่วมกัน ก่อนเสนอให้แก่คณะกรรมการเฉพาะเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะตามกลไกที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะสังเกตได้ว่ามีลักษณะของการวางกรอบสำหรับการขับเคลื่อนในรูปแบบพันธมิตรร่วม (Partnership) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น โดยมีภาครัฐเป็นแกนนำหลักในลักษณะของเครือข่ายการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental network) ซึ่งมักจะเป็นหน่วยที่มีปฏิสัมพันธ์กันในระดับกลาง มีตัวแสดงหลักค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว และมักจะมีสมาชิกของ

เครือข่ายเก่าใหม่เข้าออกบ้างตามพลวัตที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา (Membership) โดยขึ้นอยู่กับข้อผูกพันและผลประโยชน์ตอบแทนที่กำหนดลำดับความสัมพันธ์และรูปแบบการประสานประโยชน์ระหว่างสมาชิก

โดยสรุปแล้ว ผลจากการประกาศใช้นโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

(1) การปรับตัวเชิงโครงสร้างและการจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ (Restructuring)

(2) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในการทำงาน ทั้งระหว่างภายในและระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคีภายนอกภาครัฐ

(3) การช่วงชิงการนำในเครือข่ายนโยบายและการจัดการปกครองดิจิทัล (Digital policy network & governance) เช่น นโยบายการพัฒนาเมืองตามแบบเมืองอัจฉริยะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน (Authority) และข้อจำกัดทางกฎหมาย ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรร่วม (Common-pool resource) ในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล และพลวัตทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ กลไกการบูรณาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ชี้ให้เห็นถึงการกำหนดบทบาทภารกิจของการขับเคลื่อนหลักของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีการทำงานในลักษณะเชื่อมโยงสอดประสานกัน ซึ่งเป็นเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายประสบความสำเร็จ รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล โดยวางบทบาทให้สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นศูนย์กลางในการสื่อสาร ประสาน และบูรณาการความร่วมมือให้ทุกภาคส่วน และนำนโยบายการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการให้เงินทุนสนับสนุนในการดำเนินการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมผ่านกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และมีการวางบทบาทให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนทุกภาคส่วนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล ตลอดจนพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการนำเทคโนโลยีดิจิทัลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมั่นคงของประเทศ โดยทำงานร่วมกับส่วนราชการและองค์การมหาชนอื่นในสังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมด้วย เช่น สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานปลัดกระทรวง และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัด ซึ่งในแง่นี้จะเห็นได้ว่ามีการเน้นการแสดงบทบาทของหน่วยงานภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนวาระทางนโยบาย

การกำหนดกรอบสำหรับหน่วยงานของรัฐในการวางแผนและกำหนดแนวทางดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์แผนงาน ประกอบกับ การวางกลไกการทำงานในลักษณะเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้การกำหนดทิศทางการดำเนินงานต้องมีการระบุถึงวิธีการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและกรอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในแต่ละปีงบประมาณผ่านการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda-based) และการบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area-based) โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้อง ทั้งในลักษณะของการกำหนดตัวชี้วัดเฉพาะหน่วยงานและตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายร่วมกัน โดยเข้าไปร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการกำหนดบทบาทของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ให้เป็นผู้นำในการวางยุทธศาสตร์และผลักดัน เสริมสร้างศักยภาพของผู้บริหารระดับสูง

ในหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในศักยภาพของเทคโนโลยีดิจิทัลและสามารถนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในงานตามภารกิจของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากความสัมพันธ์ข้างต้นของหน่วยงานภาครัฐมีภารกิจหลักตามนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล รวมถึงหน่วยงานอื่นที่ต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการเป็นไปตามลักษณะเฉพาะของกลไกการขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจดิจิทัล 5 ประการ ได้แก่

(1) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลมีแนวโน้มของการใช้กลไกเชิงสถาบันที่เป็นลักษณะของการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับการดำเนินงาน

(2) องค์กรหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นมักจะเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการ ประสานงานและขับเคลื่อนแนวนโยบายมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติการด้วยตนเอง

(3) แนวนโยบายที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการขับเคลื่อนในรูปแบบพันธมิตรร่วม (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

(4) รัฐและกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ จะเป็นผู้แสดงหลัก ยังไม่พบการมีปฏิสัมพันธ์ของชุมชนหรือประชาชนที่ชัดเจน

(5) มีภาครัฐเป็นแกนนำหลัก ในลักษณะของเครือข่ายการดำเนินงานระหว่างภาครัฐ (Intergovernmental network) ซึ่งมักจะเป็นหน่วยที่มีปฏิสัมพันธ์กันในระดับกลาง ตัวแสดงหลักค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว และมักจะมีสมาชิกของเครือข่ายเก่าใหม่เข้าออกบ้างตามพลวัตที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ดังรายละเอียดในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันและปฏิสัมพันธ์ของกลไกรัฐในนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล

บทสรุป

จากการศึกษาถึงกลไกการดำเนินงานภาครัฐในการขับเคลื่อนในกระบวนการนโยบายด้านเศรษฐกิจดิจิทัลข้างต้นพบว่า มีหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาแสดงบทบาทหลักในการขับเคลื่อนเครือข่ายนโยบาย มักจะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่มีสถานะระดับกรม และเป็นหน่วยงานระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล การขับเคลื่อนประเด็นเฉพาะด้านเช่นนี้จึงสัมพันธ์กับความหลากหลายของการแสดงบทบาทภายในกลไกภาครัฐ โดยเป้าหมายหลักของการออกแบบกลไกเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบายในรูปแบบดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ร่วมแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-oriented) ผ่านการกำหนดเป้าประสงค์และผลักดันยุทธศาสตร์ร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางยุทธศาสตร์ได้มีการระบุให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ร่างนโยบาย ทำหน้าที่เป็นหน่วย “ศูนย์กลางในการประสานงาน” หรือกลไกเชื่อมประสาน (Coordination) การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานด้วยนั้นพบว่า นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลยังไม่มีกลไกการเชื่อมประสานที่เป็นรูปธรรมเกินไปกว่าการกำหนดนโยบายและการประเมินผลการดำเนินการตามแผน ด้วยข้อจำกัดในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มักจะทำหน้าที่แยกส่วน ขาดส่วนเชื่อมโยงรูปแบบการทำงานระหว่างหน่วยงานที่ชัดเจน ซึ่งรวมไปถึงประเด็นด้านวิธีการประสานงานหรือการกำหนดขอบเขตและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในขณะที่ แบบแผนความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายพบว่าเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่มีลักษณะคู่ขนานและซับซ้อน มิได้มีลักษณะสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างแบบเดิม (Hierarchical relations) แม้ว่าจะมีการระบุว่าหน่วยงานใดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติและหน่วยนโยบายก็ตาม ความซับซ้อนดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันและปฏิสัมพันธ์ของกลไกรัฐเพื่อตอบสนองต่อวาระนโยบายใหม่ ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางนโยบายที่คาดหวังได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

จากภาวการณ์ที่เกิดขึ้นพบว่า ปัจจัยสำคัญของการกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกันแบบชัดเจน หากแต่ขึ้นอยู่กับลักษณะสำคัญ คือ แบบแผนที่มีลักษณะของความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน ผ่านการทำงานแบบอำนาจรวมศูนย์ที่คณะกรรมการระดับชาติ และใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่อาจสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งจะกระทบและส่งผลต่อการส่งผ่านนโยบายในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งในระดับชาติ ระดับการรวมกลุ่มทางเลือก และโดยเฉพาะความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน ดังนั้น กระบวนการการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจดิจิทัลผ่านรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานโดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ขับเคลื่อนวาระนโยบายจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้นั้น ควรมีการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือท้องถิ่น เพิ่มกลไกบูรณาการแผนการดำเนินระหว่างหน่วยงานภายใน และเชื่อมประสานกับภาคส่วนภายนอกให้มากยิ่งขึ้น เพื่อลดปัญหาการทำงานในลักษณะที่ต่างหน่วยต่างทำงาน หน่วยงานระดับกรมต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบายภาพรวมไปพร้อมกับการส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการดำเนินการนโยบายทุกระดับ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระบบและความเป็นเอกภาพ ลดปัญหาการสั่งการและการดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งย่อมส่งผลต่อการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยในระยะแรกให้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการนำสังคมไทยไปสู่สังคมเศรษฐกิจดิจิทัลเต็มรูปแบบในอนาคต

References

[1] Division of Academic Enhancement, The Secretariat of the House of Representatives. (2015). *Academic Forum: Digital Economy, Policy for Driving the New Economy*. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives. (In Thai)

[2] Soete, L., & Ler Weel, B. (Eds.) (2005). *The Economics of the Digital Society.* Cheltenham: Edward Elgar.

[3] Bukht, R., & Heeks, R. (2018). *Development Implications of Digital Economies Paper No. 6 Digital Economy Policy in Developing Countries*. Manchester: Centre for Development Informatics, University of Manchester.

[4] Digital Development for Economic and Social Development Act B.E. 2560. (2017). *Royal Thai Government Gazette Book 134 Article 10A*. Bangkok: Publisher of Royal Thai Government Gazette, The Secretariat of the Cabinet. (In Thai)

[5] Mossberger, K., Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2007). *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation.* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

[6] Mendes, M. J., Suomi, R., & Passos, C. (Eds.) (2004). *Digital Communities in a Networked Society: E-Commerce, E-Business and E-Government.* Boston, Massachusetts: Kluwer Academic Publisher.

[7] Heinemann-Grüder, A., Keil, S., Kössler, K., and Woelk, J. (2017). *Workshop A: Intergovernmental Relations: Meaning and Relevance for Conflict Management.* Retrieved January 8, 2021, from: https://www.hss.de/download/publications/Federalism_Days_2017_04.pdf.

[8] Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration, 72*(3), 228–238.

[9] Policy and National Plan in Digital Development for Economic and Social Development. (2019). *Royal Thai Government Gazette Book 136 Article 47A*. Bangkok: Publisher of Royal Thai Government Gazette, The Secretariat of the Cabinet. (In Thai)

[10] Digital Economy Promotion Agency. (2019). *Master Plan of Digital Economy B.E. 2561 - 2564*. Retrieved March 13, 2020, from: https://www.depa.or.th/th/master-plan-digital-economy/1st-master-plan-for-digital-economy. (In Thai)

[11] Tamronglak, A. (2010). *Public Governance: Public Administration in 21st Century*. Bangkok: Thammasat University Press. (In Thai)