

# การเปลี่ยนผ่านบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของภาครัฐ

## ภายใต้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล

### Transitions of public sector under the digital economy development process

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### บทนำ

ภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงจากอดีตที่ผ่านมาอย่างรุนแรง รวดเร็ว และแหลมคม โดยการก่อเกิดกระบวนการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสถาบันทางสังคมต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะ เป็นระดับปัจเจกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้กระทั่งภาครัฐบาล ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและหลากหลาย เช่น การซื้อสินค้าออนไลน์ การซื้อสินค้าโดยไม่ใช้เงินสด การเกิดเงินดิจิทัล เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึง

นำไปสู่การเกิดขึ้นของรูปแบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า “เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital economy)”

ทั้งนี้ ความหมายของเศรษฐกิจดิจิทัลไม่ได้มีลักษณะแน่นอนและตายตัว (Static) แต่กลับผันแปรและแปรเปลี่ยนไปตามพลวัตการเปลี่ยนแปลงของบริบทและช่วงเวลาในแต่ละยุคสมัย ซึ่งหากพิจารณาภายใต้กรอบความหมายแบบแคบเศรษฐกิจดิจิทัลสามารถสะท้อนได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information and communications technology : ICT) เป็นหลัก (OECD, 2014) ในขณะที่กรอบความหมายแบบกว้างจะพยายามอธิบายเศรษฐกิจดิจิทัลโดยครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ที่มีการใช้อินเทอร์เน็ต (Internet protocol : IP) เป็นส่วนหนึ่งใน

การสื่อสารและสร้างเครือข่ายขึ้น (Peter Lovelock, 2018, p. 5-6) แม้กระนั้นก็ตาม สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่เศรษฐกิจดิจิทัลช่วยสรรค์สร้างและสะท้อนให้เห็นคือ การเปลี่ยนแปลงหรือการก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ของกระบวนการผลิตและการบริโภคในระบบเศรษฐกิจหนึ่ง เช่น Uber Airbnb Alipay เป็นต้น โดยประเทศสิงคโปร์ได้กลายเป็นต้นแบบสำคัญที่ช่วยให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการก่อตัวขึ้นของเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างชัดเจน จนนำไปสู่การศึกษาเศรษฐกิจดิจิทัลและบทบาทภาครัฐของสิงคโปร์ในฐานะตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว รวมถึงการเปรียบเทียบกระบวนการดังกล่าวกับบทบาทภาครัฐของไทยที่เกิดขึ้นภายใต้การขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย

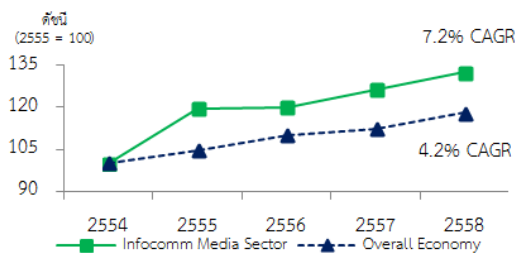
### เศรษฐกิจดิจิทัลของสิงคโปร์

ในช่วงระยะ 5 ปีที่ผ่านมา สิงคโปร์กำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัลอย่างชัดเจน โดยการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของอุปสงค์สินค้าและบริการในกลุ่มผลิตภัณฑ์ทางด้าน

ดิจิทัลของทั้งภาคครัวเรือนและภาคเอกชน ได้กลายเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่การขยายตัวเร่งขึ้นของกิจกรรมการผลิตสาขาสื่อสารสนเทศและการสื่อสาร (Info-Communication Media: ICM) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2554 – 2558 ที่ผ่านมา กล่าวคือ จากข้อมูลรายงานผลการสำรวจเศรษฐกิจสิงคโปร์ ไตรมาสที่ 3 ปี 2560 โดยกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของสิงคโปร์ (Ministry of Trade and Industry: MIT) พบว่า ในปี 2554 – 2558 การผลิตสาขา Info-Communication Media ขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 7.2 สูงกว่าอัตราการขยายตัวเฉลี่ยของเศรษฐกิจสิงคโปร์ที่ร้อยละ 4.2 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (ณ ราคาประจำปี) ตามภาพที่ 1

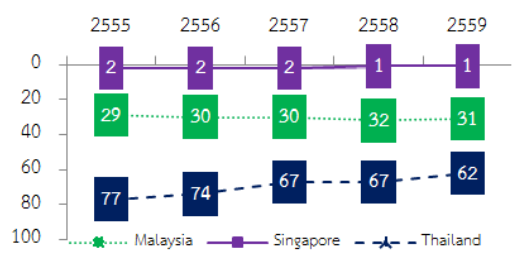
จากภาพที่ 2 ในปี 2555 – 2559 ผลการจัดอันดับดัชนี NRI ตั้งแต่ปี 2555 - 2559 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Networked Readiness Index: NRI) ซึ่งเผยแพร่โดย World Economic Forum (WEF) พบว่า สิงคโปร์เป็นประเทศผู้นำหลักด้านความพร้อมของการพัฒนา

ภาพที่ 1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ ราคาประจำปี (ร้อยละ)



ที่มา: Economic Survey of Singapore Third Quarter 2017

ภาพที่ 2 ผลการจัดอันดับดัชนี NRI ตั้งแต่ปี 2555 - 2559



ที่มา: Global Information Technology Report 2016

เทคโนโลยีและการสื่อสาร โดยอยู่ในอันดับที่ 1 จากทั้งหมด 139 ประเทศ ตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา ขณะที่ในปี 2559 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 62 ปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่องจากอันดับที่ 77 ในปี 2555

### **บทบาทภาครัฐภายใต้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของสิงคโปร์**

สิงคโปร์ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลโดยอาศัยภาครัฐเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย กล่าวคือ การพัฒนาเริ่มก่อตัวจากแนวคิดของนายลี เซียนลุง นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ ที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบบนสู่ล่าง (Top-down approach) ซึ่งเน้นดำเนินการจากภาครัฐในฐานะตัวขับเคลื่อนหลักต่างจากรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลในประเทศต่าง ๆ เช่น รูปแบบล่างสู่บน (Bottom-up) รูปแบบภาคเอกชนเป็นผู้นำ เป็นต้น โดยกระบวนการดังกล่าวดำเนินการผ่านการจัดตั้งหน่วยงาน GOVTECH ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถและนวัตกรรมต่าง ๆ ให้รองรับการให้บริการสาธารณะแบบดิจิทัลและ

โครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลที่สอดคล้องกับแนวคิดชาติอัจฉริยะ (Smart Nation)

การพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวดำเนินไปภายใต้กระบวนการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) การเร่งลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของระบบดิจิทัลภายในประเทศ ในช่วงปี 2554 – 2559 การลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของระบบดิจิทัลเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะโครงข่ายใยแก้วนำแสง (Optical fiber) และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต 4G ส่งผลให้การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตครอบคลุมทั่วประเทศและความเร็วเฉลี่ยในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตอยู่ที่ระดับ 20 Mbps ในปี 2559 เพิ่มขึ้นจากความเร็ว 5.4 Mbps ในปี 2555 และ (2) การพัฒนาและเตรียมความพร้อมของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจสู่เศรษฐกิจดิจิทัล ดำเนินการผ่านการจัดตั้งหน่วยงาน TechSkills Accelerator (TeSA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้หน่วยงาน Info-communications Media Development Authority (IMDA) เพื่อทำหน้าที่ในการฝึกอบรมและกำกับดูแลการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่ครัวเรือนและภาคธุรกิจต่าง ๆ

ทั้งนี้ หากพิจารณากระบวนการบรรณศาสตร์ของการบริหารงานสาธารณะ (Paradigm of public administration) ซึ่งจะช่วย

สะท้อนบทบาทของภาครัฐภายใต้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่า บทบาทภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เคลื่อนย้ายจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ไปสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และก้าวไปยังแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ในท้ายที่สุด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทภาครัฐจากเดิมในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะกลายเป็นผู้กำกับดูแล (Steering) การจัดทำบริการสาธารณะ กระทั่งก้าวเข้าสู่บทบาทผู้ให้บริการ (Serving) ซึ่งทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองและเป็นนายหน้าของผลประโยชน์ระหว่างพลเมืองด้วยกัน (Global Centre for Public Service Excellence, 2015, p. 10-12) กล่าวได้ว่าด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การก่อตัวของแนวคิดรัฐบาลทุกภาคส่วน (Whole of Government) ของสิงคโปร์ในปี 2552 ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการออกแบบและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของบทบาทภาครัฐในกระบวนการสร้างระบบเศรษฐกิจดิจิทัลและแนวคิด Smart Nation โดยตัวอย่างหนึ่งภายใต้แนวคิดดังกล่าว เช่น เว็บไซต์ Easy Home Fix ซึ่งให้บริการค้นหาช่างซ่อม

บ้านให้แก่เจ้าของบ้านที่ต้องการซ่อมบ้าน โดยภาครัฐอยู่ในฐานะตัวกลางที่อำนวยความสะดวกให้ทั้งสองฝ่าย เป็นต้น

นอกจากนี้ กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวยังได้นำไปสู่ความท้าทายสำคัญหลายประการที่ภาครัฐต้องเผชิญ ได้แก่ (1) การปะทะกันระหว่างอุตสาหกรรมรูปแบบดั้งเดิมและการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่ภายใต้เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing economy) (2) การป้องกันข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของปัจเจกชน (Privacy and data protection) (3) ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Cybersecurity) และ (4) อำนาจอธิปไตยของรัฐชาติ (Sovereignty) ภายใต้การส่งผ่านข้อมูลข้ามพรมแดน (Cross-Border Data Transfer)

### **เศรษฐกิจดิจิทัลของไทย**

ประเทศไทยกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมดิจิทัลอย่างชัดเจนและรวดเร็ว สะท้อนได้จากผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต (Internet Users) ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจากการสำรวจในไตรมาสที่ 1 ปี 2559 พบว่า ผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตมีจำนวนร้อยละ 56 ของประชากรทั้งหมด (สมาคมโฆษณาดิจิทัล, 2559) และจำนวนผู้ใช้โทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2559 สัดส่วนผู้ใช้โทรศัพท์สมาร์ทโฟนอยู่ที่ร้อยละ 50.5 เทียบกับร้อยละ 8.0

ในปี 2555 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560, หน้า 1) นอกจากนี้ ข้อมูลดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการเพิ่มสูงขึ้นของพฤติกรรมการซื้อขายและบริการดาวน์โหลดซอฟต์แวร์/เพลง/ละคร/เกมส์ การทำธุรกรรมทางการเงิน และการเล่นเกมออนไลน์ กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจไทยกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้ภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการเกิดขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่และการปะทะกันระหว่างธุรกิจรูปแบบเก่าและรูปแบบใหม่ในระบบเศรษฐกิจ เช่น ธุรกิจแท็กซี่และธุรกิจ Uber ธุรกิจโรงแรมและธุรกิจ Airbnb เป็นต้น

### **บทบาทภาครัฐไทยและสิงคโปร์ ภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจ ดิจิทัล**

การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจไทยไปสู่สภาวะเศรษฐกิจดิจิทัลกลายเป็นความท้าทายสำคัญอย่างยิ่งต่อภาครัฐ โดยเฉพาะ

ในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดบทบาทและตำแหน่งอย่างชัดเจน (Role and Position) เพื่อให้บทบาทสอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยและสิงคโปร์ภายใต้แนวคิดการถ่ายโอนนโยบาย (Policy transfer) โดยอาศัยการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของประเทศอื่น (Lessons Learned) จะช่วยสะท้อนให้เห็นแนวทางและกระบวนการพัฒนาของประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเป็นการพิจารณาในมิติเชิงสถาบันและมิติเชิงกระบวนการเป็นสำคัญ โดยอธิบายได้ ดังนี้

ประเด็นพิจารณา	ประเทศไทย	ประเทศสิงคโปร์
<b>1. มิติเชิงสถาบัน</b>		
1.1 บทบาทภาครัฐ	แบบบนสู่ล่าง (Top down) ซึ่งกำกับผ่านแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	แบบบนสู่ล่าง (Top down)
1.2 กระบวนการศรัณการ บริหารงาน	แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริหารปกครอง (Governance) ที่สะท้อนรูปแบบการแตกกระจายของหน่วยงานภาครัฐ (Fragmentation)	แนวคิดการบริหารสาธารณสุขแนวใหม่ (NPS) ที่นำไปสู่แนวคิดรัฐบาลทุกภาคส่วน (WOG)
1.3 กลไกเชิงสถาบัน	จัดตั้ง “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” เป็นหน่วยงานหลักและประกาศใช้พ.ร.บ. การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลฯ	จัดตั้ง “GOVTECH” เป็นหน่วยงานหลัก
<b>2. มิติเชิงกระบวนการ</b>		
2.1 การสร้างโครงข่ายแห่งชาติ (National Broadband Network)	ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเกี่ยวกับโครงข่ายแห่งชาติ โดยครอบคลุมถึงการกำกับดูแลและการบริหารงานโครงข่ายดังกล่าว (อยู่ระหว่างจัดตั้ง บริษัท โครงข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติ (Broadband Network Company Limited))	ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยอาจได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ (Subsidy) หรือภาคเอกชนอาจลงทุนด้วยตนเองก็ได้ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันของตลาด
2.2 การยกระดับภาครัฐเร็วและภาคเอกชน	จัดตั้ง “สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านดิจิทัลภาครัฐ (TDGA)” เพื่อพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ขณะที่แนวทางการพัฒนาภาครัฐเร็วและภาคธุรกิจอยู่ภายใต้แผนพัฒนาดิจิทัลฯ	จัดตั้ง “TeSA” เพื่อฝึกอบรมและกำกับดูแลการพัฒนาความรู้ให้แก่ภาครัฐเร็วและภาคธุรกิจ

กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยและสิงคโปร์ โดยภาพรวมใกล้เคียงกันในด้านบทบาทภาครัฐและกลไกเชิงสถาบัน อย่างไรก็ตาม มิติด้านกระบวนการศรัณการบริหารงาน วิธีการสร้างโครงข่ายแห่งชาติ และการยกระดับภาครัฐเร็วและภาคเอกชนยังคงแตกต่างกันในบางประเด็น

โดยเฉพาะด้านกระบวนการศรัณการบริหารงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อมิติต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากกระบวนการศรัณที่เน้นความสำคัญภาครัฐจะส่งผลให้การออกแบบกระบวนการการพัฒนายังคงเชื่อมโยงกับภาครัฐเป็นสำคัญ

## บทสรุป

กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของไทยกำลังดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของสังคมไทย ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและสถานะ เพื่อนำไปสู่การสร้างกลไกเชิงสถาบันที่สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กล่าวคือ ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดทำบริการสาธารณะมาสู่การเป็นผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการเพื่อช่วยให้ตลาดสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันภาครัฐควรเตรียมพร้อมรับกับความท้าทายใหม่ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ และความเป็นส่วนตัวของปัจเจกชน เพื่อให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลสามารถดำเนินไปอย่างยั่งยืนและมั่นคง

## เอกสารอ้างอิง

สมาคมโฆษณาติจิทัล (DAAT) (2559), *ข้อมูลผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทย ไตรมาส 1 ประจำปี 2559*. สืบค้นจาก <http://www.daat.in.th/index.php/daat-internet/>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560), *แนวโน้มคนไทยใช้สมาร์ตโฟนมากขึ้น*. สืบค้นจาก

<http://www.nso.go.th/sites/2014/Lists/Activity/Attachments/120/A24-05-60.pdf>

Global Centre for Public Service Excellence (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service: Implication for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP.

Ministry of Trade and Industry Singapore (2017), *Economic Survey of Singapore Third Quarter 2017*.

Ministry of Trade and Industry Singapore

OECD (2014), *Measuring the Digital Economy: A New Perspective*. Retrieved from

<http://www.oecd.org/sti/measuring-the-digital-economy-9789264221796-en.htm>

Peter Lovelock (2018), *Framing policies for the digital economy: Towards policy frameworks in the Asia-pacific*. Institute of System Science, National University of Singapore.