

แนวคิดเพื่อจัดตั้งหน่วยงานต้นแบบสำหรับรัฐบาลดิจิทัล

อรปริยา จิงพาณิชย์

ผู้อำนวยการส่วนบริหารข้อมูลสารสนเทศ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญและผลักดันการพัฒนาสู่การเป็น “รัฐบาลดิจิทัล” โดยรัฐบาลได้ประกาศนโยบายดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Digital Economy) เมื่อเดือนกันยายน 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นตัวผลักดันการสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559 - 2561) เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนด้วยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐและบุคลากรภาครัฐจะต้องตระหนักและวางแผนเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การอบรมในหลักสูตร Public Management and Leadership Training Program (PMLTP) ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการบรรยาย และแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการขับเคลื่อนงานของภาครัฐ ซึ่งมีรูปแบบที่น่าสนใจที่จะนำมาปรับใช้กับข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของผู้เขียน ดังต่อไปนี้

นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และโครงสร้าง การขับเคลื่อนนโยบาย

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชินโสะ อาเบะ มีนโยบายเร่งด่วนหลายด้านเพื่อพัฒนาประเทศ หนึ่งในนโยบายที่น่าสนใจคือเรื่อง การให้ความสำคัญกับนวัตกรรม โดยได้กำหนดว่า “Innovation and Deregulations are the main engines for revitalizing Japan’s economy” โดยได้มีการแต่งตั้ง สภาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ นวัตกรรม หรือ **Council for Science, Technology and Innovation (CSTI)** ซึ่งมีรัฐมนตรี (Ministry of State for Science and Technology Policy) เป็นประธาน และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และ สภาดังกล่าว ประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีจากกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการศึกษาด้านวัฒนธรรมและกีฬา กระทรวงพาณิชย์และพลังงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมขนส่ง กระทรวงกลาโหม 2) มหาวิทยาลัย และ 3) หน่วยงานด้านวิจัยและหน่วยงานที่มีเงินทุนด้านการวิจัย

CSTI มีรูปแบบที่น่าสนใจคือเป็นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) กับผู้ปฏิบัติ (Implementing Organizations) ซึ่งในด้านของการวิจัย ผู้ปฏิบัติคือ มหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ตลอดจน นักวิทยาศาสตร์และวิศวกร ซึ่งทั้งสองส่วนจะทำงานร่วมกันในลักษณะ การกำหนดนโยบายจากหลักฐานหรือผลการศึกษา (Evidence Based Policy Making) ซึ่งเป็นการทำงานในลักษณะ Top - Down คือการเอา เป้าประสงค์ทางรัฐศาสตร์ (Political Will)

ความต้องการของสังคม (Social Demands) มาใช้ควบคู่กับการเสนอ นโยบายแบบ Bottom Up จากผลการศึกษาวิจัย หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ของกลุ่มผู้ปฏิบัติ

แผนปฏิบัติการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของรัฐบาลญี่ปุ่น เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1996 โดยแต่ละแผนมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี และมีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 5 ปี ค.ศ. 2016-2020 ซึ่งเน้น เรื่องการกำหนดนโยบายนวัตกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ในสังคม และการเตรียมการเพื่อรองรับภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยกำหนดนโยบาย **Society 5.0** ซึ่งมุ่งเน้นการเชื่อมโยงการประยุกต์ ใช้เทคโนโลยีในบริบทที่เป็นรูปธรรม เพื่อสร้าง Super Smart Society และการผลักดันนวัตกรรมที่พัฒนาจากข้อมูล (Data Driven Innovation)

การปรับตัวและการขับเคลื่อนนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์

ภารกิจสำคัญของประเทศญี่ปุ่นในขณะนี้คือการเตรียมการรองรับ การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ซึ่งประเทศญี่ปุ่นจะเป็นเจ้าภาพ หรือ Tokyo 2020 ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการลงทุนในด้านต่าง ๆ และการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อประเทศญี่ปุ่นได้ประโยชน์สูงสุดทั้งด้าน เศรษฐกิจและสังคมจากการจัดงาน Tokyo 2020

รูปแบบที่น่าสนใจของการบริหารจัดการของรัฐบาลญี่ปุ่น คือการตั้ง รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการจัด Tokyo 2020 หรือ Minister 2020 Tokyo Olympic Games ซึ่งเป็นตำแหน่งชั่วคราวและรับผิดชอบการขับเคลื่อน การดำเนินงานสำหรับ Tokyo 2020 นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการแต่งตั้ง รัฐมนตรีชั่วคราวในลักษณะนี้เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับผลกระทบที่ได้รับ

จากแผ่นดินไหวหรือภัยพิบัติร้ายแรงอื่น ๆ คือ Minister for the Reconstruction Agency ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับภารกิจและสถานการณ์ที่ต้องมีการตัดสินใจที่รวดเร็วและมีการบูรณาการของหลายหน่วยงาน สะท้อนให้เห็นการนำแนวคิดแบบการบริหารจัดการโครงการของเอกชนมาใช้กับภารกิจของภาครัฐ

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลง

จากตัวอย่างของการกำหนดนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่น สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยที่กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสู่รัฐบาลดิจิทัล โดยรัฐบาลอยู่ระหว่างจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา 6 กำหนดให้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลดิจิทัล ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

- จัดทำและปรับปรุงกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชนตามภารกิจให้สอดคล้องกับวิธีการทางดิจิทัลและรองรับการบริหารงานภาครัฐตามมาตรฐานและแนวทางเชื่อมต่อตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นสำคัญ
- จัดทำข้อมูลในรูปแบบดิจิทัลที่รองรับการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐอื่น รวมถึงจัดให้มีระบบเอกสารที่ทำในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลและปรับปรุงข้อมูลให้มีความถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

- จัดให้มีระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล รวมถึงระบบความมั่นคงปลอดภัยให้เข้าสู่เทคโนโลยีใหม่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

- จัดให้มีช่องทางการรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบริการดิจิทัลจากประชาชน รวมทั้งนำรายงานทางสถิติที่แสดงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน มาพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานและการให้บริการดิจิทัลของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

- ให้มีการทบทวนและประเมินแผนการดำเนินงาน นโยบาย และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัลของหน่วยงานปีละหนึ่งครั้งเป็นอย่างน้อย และในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับจึงสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักและวางแผนที่รองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างสมบูรณ์

สำหรับ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ และมีบริบทและองค์ประกอบที่เหมาะสมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสที่จะเป็นหน่วยงานต้นแบบที่จะปฏิรูปหน่วยงานไปสู่การเป็นหน่วยงานดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ ดังนี้

1. เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรประมาณ 200 คน อายุเฉลี่ยของบุคลากรประมาณ 37 ปี จึงเป็นองค์กรที่มีพลวัติและเหมาะสมจะเป็นหน่วยงานต้นแบบที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินภารกิจเป็นรูปแบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์

2. หน่วยงานมีความท้าทายจากบริบททั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ มีการปรับปรุงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพิ่มเติมทั้งในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่หน่วยงานจะมีภารกิจเพิ่มเติมจากการบริหารหนี้สาธารณะ กล่าวคือ จะต้องกำกับดูแลหนี้ภาครัฐซึ่งรวมถึงนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับติดตามความเสี่ยงทางการคลัง ที่เกิดขึ้นจากการระดมทุนในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบกับกลยุทธ์การบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งการเพิ่มเติมนำอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ลักษณะงานของหน่วยงานเปลี่ยนไปจากการเป็นหน่วยงานในศูนย์กลาง เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปฏิบัติการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประมาณ 7,000 หน่วยงานทั่วประเทศ การพัฒนาทั้งด้านบุคลากรและการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานจึงมีความคุ้มค่าและทำให้การดำเนินการกิจของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

3. ภารกิจหลักของหน่วยงานในลักษณะ Debt Office เป็นการระดมทุนให้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะงานที่เหมาะสมแก่การปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบดิจิทัลโดยนำเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาและใช้งานโดยเอกชนแล้ว เช่น Blockchain Smart contract และ Big Data เป็นต้น มาใช้ได้ ได้แก่ การจัดการการกู้เงินในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการทำสัญญากู้เงิน ตัวเงินคลัง พันธบัตรรูปแบบต่าง ๆ รวมไปถึงการทำสัญญาให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Scoring) และการจดทะเบียนที่ปรึกษาไทย ซึ่งการพัฒนาภารกิจของ สบง. ไปในรูปแบบ

ดิจิทัล จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำลังบุคลากร และทำให้กระบวนการทำธุรกรรมมีความโปร่งใส ลดการผิดพลาดจากการทำงานของมนุษย์ (Human Error) ซึ่งการทำธุรกรรมหลักๆ ของหน่วยงานทั้งการกู้เงิน การปรับโครงสร้างหนี้ และการชำระหนี้มีความเชื่อมโยงสำคัญกับอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ การกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายให้ สบн. ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานดิจิทัลได้ทั้งหมด จะทำให้ สบн. เป็นต้นแบบของ Digital Debt office อย่างไรก็ตาม มีความท้าทายและข้อจำกัดในการดำเนินการ ได้แก่ การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงิน การพัฒนาทักษะและความคิด (Mindset) ของบุคลากรให้พร้อมรับการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน และการลงทุนในระบบงานและเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างคุ้มค่า สำหรับ ข้อเสนอเพื่อให้ สบн. เป็นหน่วยงานต้นแบบสำหรับ **รัฐบาลดิจิทัล** มีดังนี้

1. สบн. กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายให้ “สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานที่มีการทำงานแบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ภายในปี 2565”

2. กำหนดแผนการดำเนินการดังนี้

ปีงบประมาณ 2562 : จัดทำข้อเสนอแผนปฏิบัติการปี 2563-2565 เพื่อการปรับเปลี่ยนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะดิจิทัลโดยสมบูรณ์ โดยเป็นการศึกษาและจัดทำร่วมกันระหว่าง สบн. และหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี อาทิ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.)

หรือ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) และมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาที่มีบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีทางการเงิน อาทิ Blockchain และ Big DATA เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอและการกำหนดนโยบายมีความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรูปแบบความร่วมมือในรูปแบบนี้คล้ายคลึงกับรูปแบบของ CSTI ของญี่ปุ่นที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ข้อเสนอดังกล่าวจะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการและทรัพยากรที่ต้องใช้ (งบประมาณและบุคลากร) อย่างชัดเจน และมีการศึกษาและประเมินความคุ้มค่าและประโยชน์จากการเปลี่ยนสู่การเป็นหน่วยงานดิจิทัลด้วย

ปีงบประมาณ 2563-2565 : ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับเปลี่ยนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะดิจิทัลโดยสมบูรณ์ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการบริหารจัดการโครงการ (Project management) กล่าวคือผู้รับผิดชอบสามารถกำหนดแนวนโยบายที่บุคลากร สบง. จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเสนอปรับเปลี่ยนกฎหมายต่าง ๆ ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น