



**COLA
KKU**

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

โฉมใหม่ของ การบริหารภาครัฐ ในศตวรรษที่ 21



บรรณาธิการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.
กฤษวรรณ ไหล้วชรินทร์

โฉมใหม่แห่ง การบริหารภาครัฐ ในศตวรรษที่ 21

บรรณาธิการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.
กฤษฎกรณ์ ไส่หวัชชินทร์



**COLA
KKU**



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

โฉมใหม่ของการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21

พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2563
บรรณาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎารัตน์ โล่ห์วัชรินทร์
ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์
ผู้จัดการโครงการ เกวรี แสงสว่าง
กองบรรณาธิการ โทนี คริสเวลล์
ตฤณวัฒนา ภูพานันต์
ภาคภูมิ พลสูงเนิน
ปฐมพร มั่งมา
ศรัณยา วรวิเศษ
ออกแบบปก วิฬัจฉา ปัญญาอ่อนโยน
Illustration designed by ikatod / Freepik

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย



วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 0-4320-3124 โทรสาร 0-4320-3875

เว็บไซต์ www.cola.kku.ac.th อีเมล cola@kku.ac.th

สนับสนุนการดำเนินโครงการและการจัดพิมพ์โดย



มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประเทศไทย

75/2 ซอยสุขุมวิท 61 แขวงคลองตัน เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

โทรศัพท์ 0-2714-1207/8, 0-2714-1306 โทรสาร 0-2714-1307

เว็บไซต์ <https://www.kas.de/th/web/thailand/home>

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

โดยวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Copyright © 2020 by the College of Local Administration, Khon Kaen University.

All rights reserved.

คำนำ

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประเทศไทย มีความร่วมมือกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ในการดำเนินโครงการทางวิชาการซึ่งจัดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น งานสัมมนา งานสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การบรรยายให้ความรู้ รวมทั้งการจัดพิมพ์หนังสือและสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งในจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดอื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นปีที่ทุกภาคส่วนทั่วโลกได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประเทศไทย ได้จัดชุดงานสัมมนาสำหรับคณาจารย์ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นขึ้น เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดกับการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย อีกทั้งมุ่งเพิ่มพูนความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อการทำหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อสังคมโดยรวม วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ในฐานะสถาบันการศึกษา จึงมีความตั้งใจเผยแพร่ความรู้ และเสริมสร้างการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างผู้เข้าร่วมงาน เกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน ความก้าวหน้า และการปรับตัวของการบริหารงานภาครัฐ กิจกรรมสาธารณะ ตลอดจนการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในห้วงเวลาแห่งความยากลำบากนี้

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการรวบรวมคำตอบและข้อคิดเห็นต่อประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤติโรคระบาดจากผู้เชี่ยวชาญหลากหลาย ทั้งในประเทศไทย เอเชีย ยุโรป และสหรัฐอเมริกา ผ่านการบรรยายทางออนไลน์ และเพื่อเป็นการเผยแพร่ข้อมูล เนื้อหา และข้อสรุปอันมีค่าและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากชุดงานสัมมนาดังกล่าว วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น โดยหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำหรับการศึกษาค้นคว้าของทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตลอดจนนักวิชาการ อาจารย์ นักศึกษามหาวิทยาลัยในประเทศไทย และผู้สนใจทั่วไป

ในนามมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ดิฉันขอขอบพระคุณ รศ. ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รองคณบดีผู้รับผิดชอบโครงการ รวมถึงเจ้าหน้าที่วิทยาลัยฯ ทุกท่าน ที่ได้ริเริ่มและดำเนินโครงการ ตลอดจนจัดเตรียมหนังสือเล่มนี้ มูลนิธิฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าความร่วมมือในครั้งนี้จะได้สร้างคุณูปการต่อการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ นโยบายสาธารณะที่ก่อประสิทธิผล และการกำกับดูแลกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งในจังหวัดขอนแก่น จังหวัดต่าง ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดในภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วประเทศในระยะยาวต่อไป

ดร.เซลีน-อแกร์ คาโร

ผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

ประจำประเทศไทย

สารบัญ

บทที่ 1	อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ เดวิด ลี	1
บทที่ 2	เส้นแบ่งอันเลือนรางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในศตวรรษที่ 21 บรูซ กิลลีย์	15
บทที่ 3	การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย : บทบาทของสถาบันการศึกษา ในการจัดทำนโยบายสาธารณะ ออนเดรย์ ทิโมฟีฟ	31
บทที่ 4	การจัดการปกครองในฐานะยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ : กรณีศึกษาสิงคโปร์ จิลเลียน โกะห์	49
บทที่ 5	การแปรเปลี่ยนสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง ในการบริการสาธารณะ กุस्ताฟ ยูเอล-สกีลเซ	59
บทที่ 6	แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โรเบิร์ต คริมเมอร์	73
บทที่ 7	การแปรเปลี่ยนทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่เชิงนโยบายของรัฐบาลไทย ไอรดา เหลืองวิไล	87

บทที่ 1

อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการบริหารภาครัฐ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดวิด ลี

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยฮาวาย ณ มาโนอา สหรัฐอเมริกา

ผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้มาบรรยายให้กับวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น อย่างที่ท่านคณบดีฟิรสิทธิ์ได้กล่าวไป ผมเชี่ยวชาญเรื่องการประสานความร่วมมือ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ผมเคยได้รับเชิญให้ไปบรรยายเรื่องวิวัฒนาการของวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์¹ ผมศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่า 20 ปี โดยเรียนสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ระดับปริญญาตรี ปริญญาโท จนถึงปริญญาเอก ผมเป็นลูกชายของศาสตราจารย์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ผมคิดว่าคงเป็นการดีที่ผมจะได้รู้พื้นสิ่งที่เคยเรียนมาตอนปริญญาโทและปริญญาเอก รวมถึงได้พูดคุยเกี่ยวกับหัวข้อที่ผมสนใจ และถกกันถึงความเป็นไปได้หรืออนาคตของการบริหารภาครัฐกับอาจารย์หลาย ๆ ท่านในประเทศไทย

ผมขอเกริ่นคร่าว ๆ ถึงหัวข้อที่จะบรรยายในวันนี้ เริ่มแรก ผมอยากพูดถึงเรื่องความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จากนั้นก็จะพูดถึงวิวัฒนาการของตัวแบบการบริหารภาครัฐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ จากนั้นผมจะบรรยายต่อในเรื่องความท้าทายในปัจจุบันที่เราต้องรับมือกับโควิด-19 ที่ระบาดไปทั่วโลก

¹ ในบทความนี้ Public administration จะแปลว่าการบริหารภาครัฐ ในขณะที่หมายถึงกิจกรรมทางการเมือง การปกครอง และการบริการสาธารณะ และจะแปลว่ารัฐประศาสนศาสตร์ (รปศ.) ในขณะที่หมายถึงสาขาวิชาและการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ

และดูว่ามีอะไรใหม่ ๆ ที่เราสามารถนำมาใช้ศึกษารูปแบบการบริหารภาครัฐโฉมใหม่ได้ จากนั้น บทสรุปก็จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องจากบทเรียนที่ได้จากโควิด-19

ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ

อย่างที่ทุกท่านทราบ คำว่าการบริหารภาครัฐ เป็นคำที่กำหนดคำนิยามได้ยากเพราะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ หลายหัวข้อ เวลาที่เราพูดถึงการบริหารภาครัฐตามแนวคิดแบบเดิม เรามักจะนึกถึงการปกครองหรือรัฐบาล (Government) แต่ตอนนี้เราจะบอกว่าเป็นภาคสาธารณะก็ได้ เพราะไม่ใช่แค่องค์กรภาครัฐ แต่องค์กรรัฐอื่น ๆ ก็ให้บริการสาธารณะด้วยเช่นกัน ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมเองก็ให้บริการสาธารณะในบางส่วน และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารภาครัฐด้วย บทบาทหน้าที่ที่รัฐบาลหรือองค์กรภาครัฐต้องจัดการมาจากบริบทหลากหลายด้าน อาทิ มาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับสากล อย่างมลพิษทางอากาศในกลุ่มประเทศแถบเอเชีย หรืออย่างหัวข้อของผม ปัญหาเรื่องคนเร่ร่อนในท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องง่ายเลยที่จะระบุได้ชัดเจนว่าการบริหารภาครัฐของเราเป็นอย่างไร กระนั้น จากนิยามที่กำหนดโดยนักวิชาการจำนวนมากที่มีมามากกว่าร้อยปี ทุกวันนี้เราสามารถบอกได้ว่าการบริหารภาครัฐนั้นครอบคลุมในเรื่องของ โครงสร้าง กิจกรรม รวมถึงพฤติกรรมขององค์กรภาคสาธารณะ รวมถึงบุคลากรในภาคสาธารณะด้วย

การบริหารภาครัฐเป็นเรื่องคาบเกี่ยวระหว่างศาสตร์และศิลป์ ที่บอกว่าเกี่ยวกับศาสตร์ก็เพราะเราสร้างทฤษฎีขึ้นและสืบเสาะความรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อพัฒนาและทดสอบทฤษฎี ผลการวิจัยของเราสามารถนำไปปรับใช้เป็นความรู้เชิงปฏิบัติได้ ดังนั้น เราจึงบอกได้ว่าการศึกษารื่องการบริหารภาครัฐนั้นเป็นเรื่องคาบเกี่ยวระหว่างศาสตร์และศิลป์ ทุกวันนี้ คนที่ศึกษาเรื่องการบริหารภาครัฐเริ่มพูดถึงเกี่ยวกับความเป็นวิชาชีพด้วยเช่นกัน การศึกษารื่องการบริหารภาครัฐอาจใช้คำอื่นที่คล้าย ๆ กัน เช่น การจัดการภาครัฐ (Public Management) กิจการสาธารณะ (Public Affairs) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ขึ้นอยู่กับว่าผู้ศึกษาเน้นเรื่องใด เช่น คนที่สนใจเรื่องการจัดการภาครัฐก็อาจจะเน้นไปในเรื่องรูปแบบการจัดการตามตัวแบบในภาคธุรกิจ คนที่สนใจเรื่องกิจการสาธารณะ อย่างหลักสูตรปริญญาเอกของผมที่วิทยาลัยการจัดการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม ก็จะพูดครอบคลุมเรื่องรัฐศาสตร์ เรื่ององค์กร และเรื่องนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิทยาการในด้านสังคมศาสตร์ นักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่าหรือดั้งเดิมนั้นเรียกว่านักวิจัยแบบไม่ใช่ รมศ. (Non-PA) หากเป็นนักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา หรือแม้แต่วิศวกร พวกเราหิบบัณฑิตทฤษฎีจากสาขาวิชาอื่น ๆ มาใช้และพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะกับสาขาวิชาของเรา ผมอยากจะเน้นว่าการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ

เป็นการเชื่อมโยงระหว่างสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์โดยธรรมชาติมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ ซึ่งสิ่งที่ผมคิดว่าทำให้เกิดพลวัตในแง่วิชาการและการนำไปใช้จริง

ก่อนจะพูดเรื่องวิวัฒนาการของตัวแบบการบริหารภาครัฐ ผมขอพูดถึงเสาหลักทั้งสี่ (4 ป./4-Es) ที่เป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐ เสาแรก คือ ประหยัด (Economy) เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรและใช้ทรัพยากรในการให้บริการให้น้อยลง เสาที่สอง คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) เพราะต้องให้การบริการมากขึ้นด้วยทรัพยากรระดับเดียวกัน เสาที่สาม คือ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งน่าจะถือเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดของรัฐประศาสนศาสตร์ ว่ากันที่เรื่องการทำงาน กิจกรรมการบริการสาธารณะต่างๆ บรรลุตามเป้าหมายหรือเปล่า เสาที่สี่ คือ เป็นธรรม (Equity) ซึ่งบางคนอาจจะคิดว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของรัฐประศาสนศาสตร์ เสาหลักนี้พูดถึงเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ก่อนจะว่ากันเรื่องปัจจัยนำเข้าและผลผลิต เราคิดถึงคนที่รับบริการสาธารณะไม่ว่าจะด้วยปัจจัยสังคมเศรษฐกิจ ประชากรศาสตร์ไหน จะรวย จน ชาย หญิง เด็ก หรือแก่ จะอยู่ในเมืองหรือชนบท ประชาชนทุกคนควรจะได้รับบริการที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ผมคิดว่าเราสามารถเข้าใจวิวัฒนาการของการบริหารภาครัฐได้ว่าเป็นการหาความสมดุลระหว่างเสาหลักทั้งสี่เสานี้ในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐให้กับประชาชน

วิวัฒนาการของตัวแบบการบริหารภาครัฐ

ในเรื่องวิวัฒนาการของแนวคิดการบริหารภาครัฐ ผมขอเริ่มที่รัฐการบริหารภาครัฐในอดีต เมื่อช่วงปี ค.ศ. 1880 วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เริ่มเปิดประเด็นเรื่องวิธีบริหารงานรัฐกิจ โดยเขาหยิบแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ของเฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) มาใช้ ขณะเดียวกัน มัคซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักคิดชาวเยอรมัน ก็ได้พัฒนาทฤษฎีระบบราชการขึ้น แนวคิดที่กล่าวมานี้เราเรียกว่าการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (old public administration) ซึ่งผมคิดว่าเป็นรากฐานที่สำคัญมากของการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน จากนั้น ในราวช่วงปี ค.ศ. 1960 และช่วงปี ค.ศ. 1970 รัฐบาลหลายประเทศประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยต้องเผชิญหน้ากับความล้มเหลวของรัฐบาล ดังนั้น ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1980 นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายก็เริ่มถกเรื่องรัฐบาลในแบบธุรกิจ – ที่อิงแนวคิดเรื่องกลไกตลาด – ซึ่งเรียกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยพยายามทำให้ระบบราชการเล็กลง หลังจากนั้นประมาณ 20 ปี ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้นอีก เกิดการปฏิวัติทางเทคโนโลยีต่างๆ ผู้คนเริ่มพูดถึงค่านิยมอื่นแทนกลไกการตลาด เช่น เรื่องความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นสาธารณะ (Publicness) ฉะนั้น ประมาณปี ค.ศ. 2000 นักวิชาการในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มพัฒนาตัวแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) หรือการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ขึ้น ในตัวแบบนี้ ประเด็นหลักคือเรื่องเครือข่าย ผมคิดว่าตัวแบบทั้งสามเป็น New Public Service

หลักในการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน ตอนที่ผมเตรียมการบรรยายนี้ ผมเริ่มคิดถึงว่า ในช่วงเวลาวิกฤติเช่นนี้ เราควรเริ่มคิดถึงสิ่งใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาตัวแบบใหม่อีกแบบสำหรับการบริหารภาครัฐ อันเนื่องมาจากโรคระบาดที่แพร่ไปทั่วโลก เพราะการวิวัฒนาการถือเป็นอีกเครื่องมือสำคัญ แนวคิดที่ผมแนะนำคือตัวแบบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) ในยุคดิจิทัล นี่คือนวัตกรรมหลักที่ผมอยากจะพูดถึงในการบรรยายวันนี้

การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Old Public Administration) เป็นเรื่องเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาที่ฝังรากลึกในองค์กรภาครัฐตะวันตก โดยทั่วไป เราได้เรียนรู้ว่าวูดโรว์ วิลสัน คือบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยานิพนธ์ของเขาเริ่มจุดประเด็นเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ เขาให้ความสนใจเรื่องสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะเขาคิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐควรเป็นอาชีพ ไม่ใช่คนที่นักการเมืองแต่งตั้งเข้ามา เขาอยากจะแยกออกจากเรื่องการเมืองและสร้างการบริหารภาครัฐในฐานะวิชาชีพขึ้น เมื่อเขาได้เป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เขาได้แรงบันดาลใจจากแนวคิดเทย์เลอร์นิยม (Taylorism) ซึ่งเป็นหลักการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเป็นลัทธิอุปกรณนิยม (instrumentalism) ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ในปี ค.ศ. 1886 ที่เยอรมนี มักซ์ เวเบอร์ ได้สร้างทฤษฎีระบบราชการ เหตุการณ์เหล่านี้ถือเป็นครั้งแรกที่ผู้คนเริ่มพูดถึงหลักการบริหารภาครัฐ ในช่วงนี้ หลักการสำคัญคือสายการบังคับบัญชาและระบบราชการ ระบบราชการคือโครงสร้างแบบลำดับขั้นของการปกครอง และน่าสนใจที่ทุกวันนี้ ถึงแม้จะมีการพูดถึงเรื่องโครงสร้างแบบเครือข่ายการปฏิบัติงานแนวราบ หรือการลดขนาดเล็กลงหน่วยงานภาครัฐ ฯลฯ แต่ผมก็คิดว่าระบบราชการคือระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพที่สุด ไม่ใช่แค่ในหน่วยงานรัฐบาล แต่ยังใช้ได้กับหลากหลายองค์กรในภาคส่วนอื่นด้วย กลไกการทำงานพื้นฐานที่ระบบราชการให้ความสำคัญคือกฎเกณฑ์และมาตรฐาน แนวคิดในยุคนี้ต้องการพุ่มพักเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้อิงอยู่กับการเมือง และมองวิธีการและกระบวนการตามแนวทางของลัทธิอุปกรณนิยม เจ้าหน้าที่รัฐจึงจะได้รับผลกระทบจากการแบ่งฝ่ายทางการเมืองน้อยและสามารถทุ่มเทความสนใจให้งานของภาครัฐ ทั้งนี้ สายการบังคับบัญชาช่วยสร้างกลไกการประสานงานเพื่อให้มั่นใจถึงความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อหน้าที่สำหรับยอดบนสุดของสายบัญชาการ และยังสะดวกและชัดเจนอย่างยิ่งเพราะมีกฎเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ กำกับไว้ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องต่างคนต่างงานของตัวเอง เสาหลักของการบริหารภาครัฐในยุคนี้คือระบบราชการ ซึ่งนักวิชาการในยุคนั้นเชื่อกันว่าช่วยก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่อิงอยู่บนฐานความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นอกจากนั้น สายการบังคับบัญชายังทำให้มั่นใจว่าประชาชนจะเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียม

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ

สิ่งที่น่าสนใจคือ นักวิชาการชื่อดังทั้งสามคนในด้านรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมถูกเรียกว่านักวิชาการแบบ “ไม่ใช่ ปรศ.” (Non-PA) นักวิชาการหลายคนมองวูดโรว์ วิลสันในฐานะประธานาธิบดีหรือนักรัฐศาสตร์ เฟรเดอริก เทย์เลอร์เป็นวิศวกร และแมกซ์ เวเบอร์เป็นนักสังคมวิทยา แทนที่จะเป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ กระนั้น เราก็เริ่มนำผลประโยชน์จากศาสตร์สาขาอื่น ๆ มาพัฒนาสาขาของเรา และพัฒนาทฤษฎีกับโครงสร้างที่สามารถนำไปใช้เป็นโครงสร้างการปกครองได้จริง องค์ประกอบหลักของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมคือสายการบัญชาการระบบราชการ การแบ่งงาน หลักนิติธรรม และเจ้าหน้าที่รัฐที่ผ่านการอบรมอย่างมืออาชีพและรับผิดชอบต่อผู้บริหารสูงสุดในระบบราชการของตน การบริหารภาครัฐในยุคนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์อย่างมาก

พอผมนึกถึงตอนเรียนปริญญาตรี ตอนที่เรียนเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกาหลีใต้ ในหลาย ๆ มหาวิทยาลัย เท่าที่ผมจำได้ สาขารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐศาสตร์หรือคณะนิติศาสตร์ แทนที่จะเป็นคณะสังคมศาสตร์ ผมพอมองออกว่าเหตุใดเราจึงมองรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ แต่ภายใต้มุมมองเช่นนี้ ข้อจำกัดของรัฐประศาสนศาสตร์ก็เริ่มปรากฏขึ้นราว ๆ ช่วงปี ค.ศ. 1960 และช่วงปี ค.ศ. 1970 เพราะสายการบังคับบัญชาตามแนวคิดเดิมไม่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม อำนาจนิติบัญญัติไหลเข้าสู่ระบบราชการมากเกินไป เจ้าหน้าที่รัฐและข้าราชการในระบบราชการจึงมีอำนาจมากและเริ่มมีการทุจริต กฎระเบียบจำนวนมากเกินเหตุ – จนเรียกได้ว่าหุ้มหิม (Red Tape) – ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ ในตอนที่นักวิชาการเริ่มนำทฤษฎีระบบราชการและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มาพัฒนาโครงสร้างสายการบังคับบัญชาของภาครัฐ เป้าหมายหลักในตอนนั้นคือมุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพ โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐพยายามแยกห่างจากการเมืองเพื่อที่จะได้มุ่งทำงานของตน ตามกฎระเบียบ นอกจากนั้น การแบ่งงานตามความสามารถและมาตรฐานกฎระเบียบที่ชัดเจนจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีประสิทธิภาพในพฤติกรรมและกิจกรรมการปฏิบัติงานมากขึ้น ทว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1970 เจ้าหน้าที่รัฐกลับประสบปัญหาอำนาจที่มากเกินไป กฎเกณฑ์หรือระเบียบราชการจำนวนมากไหลไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกัน นักการเมืองและฝ่ายบริหารก็มีอำนาจมากเกินไป แต่กลับไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ปรากฏการณ์ทั้งหลายนี้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการใหม่ ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ของประชากรได้

การจัดการภาครัฐแนวใหม่

เพื่อตอบรับกับความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นและวิกฤติเศรษฐกิจทั่วโลกในช่วงปี ค.ศ. 1970 และช่วงปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลต้องลดขนาดลงเพราะประสบปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลประมาณ 20 ปีให้หลัง เกาหลีใต้พบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 และเราก็ได้รับความ

ช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ตอนนั้น ข้อเสนอแนะและเงื่อนไขของพวกเขา คือ ต้องปฏิรูปประเทศตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตอนนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องลดขนาดหน่วยงานภาครัฐลงมาก ทั้งยังต้องปฏิรูปภาครัฐและภาคเอกชนด้วย ดังนั้น ผลลัพธ์ที่เกิดจากวิกฤติทางการเงินทำให้เกิดการลดขนาดภาครัฐลง โลกาภิวัตน์ทำให้สามารถเปรียบเทียบรัฐบาลของเราแก้ปัญหาของรัฐบาลอื่น ๆ ได้ สามารถเรียนรู้จากรัฐบาลอื่นหรือภาคส่วนอื่นได้ คนเริ่มเกิดความคิดว่าแนวทางของภาคธุรกิจอาจจะให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการบริหารราชการแบบเดิมที่เน้นสายการบังคับบัญชา ผู้คนเริ่มคิดถึงการบริหารภาครัฐแบบธุรกิจ เช่น ในออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร หนังสือของออสบอร์นและแกเบลเลอร์ (Osborn & Gaebler, 1992) ที่ชื่อ Reinventing Government ว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนรัฐบาลให้มีรูปแบบเหมือนธุรกิจและส่งเสริมการแข่งขันเพื่อลดต้นทุน ดังนั้น กรอบความคิดของยุคนี้ก็จะเปลี่ยนจากรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ไปเป็นการบริหารธุรกิจ การจัดการ และเศรษฐศาสตร์ ตอนที่ผมเริ่มเรียนปริญญาโทและปริญญาเอก ผมจำได้ว่าในหลาย ๆ วิชาที่ลงเรียนและวิจัย ผมได้อ่านหนังสือจากภาควิชาทางธุรกิจและเศรษฐศาสตร์ ในยุคนี้ หลักการสำคัญอยู่ที่การแข่งขันและสร้างการบริหารภาครัฐแบบธุรกิจ โดยประยุกต์ใช้กลไกทางการตลาด อย่างที่กล่าวไป กลไกที่ว่าคือการแข่งขันกับการแตกหน่วยงานย่อย (Disaggregation) รวมทั้งมุมมองเศรษฐกิจ เช่น การตัดสินใจบนการใช้เหตุผลที่มีข้อจำกัด (Bounded Rationality) และอรรถประโยชน์สูงสุด (Maximizing Utility)

ทฤษฎีหลักสองทฤษฎีที่ผมคิดว่ามีอิทธิพลต่อยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือ ต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Costs) และทฤษฎีตัวแทน (Principal-Agent) แนวคิดเรื่องต้นทุนทางธุรกรรมทำให้เรามีกรอบคิดเพื่อเข้าใจว่าจะลดต้นทุนอย่างไร และช่วยทำให้เรามีเหตุผลในการจ้างเหมา (Contracting Out) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มากขึ้น สำหรับทฤษฎีตัวแทน เนื่องจากการบริหารภาครัฐในหลาย ๆ ส่วนมีการจ้างเหมาและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผู้คนจึงเริ่มคิดถึงการรับมือกับภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) เพราะตอนนี้เราไม่สามารถควบคุมภาคเอกชนที่รับจ้างและทำงานกับภาครัฐแทนเราได้โดยตรง เนื่องจากไม่มีกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการปกครองภาคเอกชนที่ชัดเจน ทำให้เกิดภาวะภัยทางศีลธรรมที่มีต้นเค้าจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry) นักวิชาการต้องเริ่มหาวิธีลดภาวะภัยทางศีลธรรมและความไม่สมมาตรของข้อมูล ทฤษฎีหลักที่ใช้คือทฤษฎีตัวแทน

เสาหลักของการบริหารภาครัฐในยุคนี้ คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางเศรษฐศาสตร์ เพราะช่วงนี้เริ่มมีการพูดถึงเรื่องผลการปฏิบัติงาน ในยุคนี้ ส่วนใหญ่เราจะพูดถึงหลัก 3 ป. นั่นคือ ประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งเป็นประเด็นหลักจากฐานคิดเชิงธุรกิจและเศรษฐศาสตร์ ในยุคนี้ ทิศทางการบริหารภาครัฐจะเป็นไปในแนวของการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหาร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การว่าจ้าง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ช่วงนี้ มีการ

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ

นำแนวคิดเรื่องกลไกตลาดมาลดขนาดรัฐ โดยอาจเป็นการจ้างเหมาภาคเอกชนหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผมคิดว่าองค์ประกอบหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การจัดการตามภาคเอกชน ซึ่งถึงถ้าสมัยไปหน่อยแต่เราก็ยังใช้กันอยู่

ในยุคนี้ เริ่มมีการพูดถึงตัวแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนำเข้าและผลผลิตเพื่อหาทางลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ ตัวแบบด้านผลผลิตมักว่าด้วยเรื่องของผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงเริ่มมีการพูดถึงการบริหารและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี อันเป็นผลมาจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จากนั้นก็เริ่มพูดถึงกระบวนการให้บริการแทนการบริหารราชการภายในหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มคิดถึงเรื่องผลผลิตและผลลัพธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งก็คือกระบวนการให้บริการสาธารณะ สองแนวทางที่นิยมใช้คือการจ้างเหมาเอกชนและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผมคิดว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือช่วงที่เส้นแบ่งความรับผิดชอบของภาครัฐเริ่มไม่ชัดเจน ดังจะเห็นว่าบางที่ภาคเอกชนกลายเป็นผู้ให้บริการสาธารณะในสหรัฐอเมริกาและในหลาย ๆ ประเทศ แม้แต่ที่เกาหลีใต้ ฉะนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงทำให้เราได้ยกขึ้นว่าหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาล หรือผู้รับเหมาภาคเอกชน ใครตัวแสดงหลักในการให้บริการสาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงข้อจำกัดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผมขอเริ่มที่เรื่องภาระรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเรายังไม่สามารถตอบคำถาม “รับผิดชอบต่อใคร” ได้ ปัญหาของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม คือ เจ้าหน้าที่รัฐทำงานให้กับเบื้องบนคือหัวหน้าในแผนก แล้วหัวหน้าพวกเขาทำงานผู้บริหาร แล้วผู้บริหารก็ทำงานให้กับนักการเมือง ทว่าสำหรับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เมื่อผู้คนเริ่มหันมาใช้บริการภาครัฐแบบภาคธุรกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยพยายามทำให้ภาครัฐเป็นเหมือนภาคธุรกิจ แต่เราก็ไม่สามารถตอบคำถาม “รับผิดชอบต่อใคร” ได้ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น นั่นเป็นเพราะประเด็นหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือผลการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ฯลฯ โดยไม่ได้คิดถึงประชากรส่วนที่อ่อนแอที่สุดในชุมชนหรือสังคม ตัวอย่างที่เห็นบ่อย ๆ คือ เมื่อรัฐบาลสร้างงานขึ้นมา โดยอ้างอิงจากหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีการว่าจ้างบริษัท หรือส่งงาน ส่งสัญญาจ้างออกไป แล้วผู้รับจ้างอยากจะทำงานนั้นขึ้นในเขตเมืองหรือชุมชนคนรวยแทนที่จะเป็นเขตนอกเมืองหรือพื้นที่ยากจน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นเหมือนลูกค้ายากกว่าประชาชนที่แท้จริง มีการโปกส์ที่เรื่องการปกครองมาก จึงมีการออกมาทวงถามถึงคุณค่าของสาธารณะที่หายไปในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ท่ ในเวลาเดียวกัน มีกลุ่มนักวิชาการกลุ่มเล็ก ๆ แต่เข้มแข็งที่เป็นตัวแทนของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ของไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ที่พูดถึงความเสมอภาคและค่านิยมประชาธิปไตยในการบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นเหมือนการโต้กลับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการบริหารแบบธุรกิจโดยไม่คำนึงถึงสาธารณะ ราว 20

ปีต่อมา ผู้คนก็เริ่มคิดถึงความเสมอภาคและค่านิยมประชาธิปไตยที่หายไป จากนั้นก็เริ่มคิดถึงวิธีสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผล กับความเสมอภาคและค่านิยมประชาธิปไตย

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่/การบริการสาธารณะแนวใหม่

ตัวแบบที่สามที่ผมคิดว่าเป็นตัวแบบหลักในปัจจุบัน คือ การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งอ้างอิงจากแนวคิดเรื่องเครือข่าย เหตุผลหลักที่ผู้คนเริ่มคิดถึงเครือข่าย คือ ทุกวันนี้รัฐบาลไม่ใช่ตัวแสดงหลักในการให้บริการสาธารณะอีกต่อไป แต่อาจเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรภาคเอกชน หรือประชาชนเอง ที่ร่วมสร้างและจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนด้วยกัน เพื่อตอบสนองความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นและข้อจำกัดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ความกดดันด้านการรวมกลุ่มทำให้ผู้คนเริ่มคิดถึงรูปแบบการจัดการปกครองและพยายามรวมกลุ่มกับผู้มีส่วนร่วมอื่น ซึ่งหมายรวมถึงประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และอื่น ๆ นอกจากนั้น แรงกดดันจากการต้องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการปกครองส่งเสริมให้เกิดการเปิดเวทีสำหรับการปฏิสัมพันธ์กัน

ในยุคนี้ แนวคิดทฤษฎีได้เปลี่ยนจากเครื่องมือทางธุรกิจและเศรษฐกิจไปเป็นสังคมวิทยา พยายามรวมทฤษฎีองค์กรต่าง ๆ เข้ามา เช่น ทฤษฎีเครือข่ายและแนวคิดในยุคการจัดการปกครองสาธารณะ คำสำคัญคือการทำงานร่วมกัน การจัดการปกครองแบบเครือข่ายนั้นเป็นเรื่องความไว้วางใจในกลุ่มตัวแสดง เน้นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ในการจัดการปกครองนั้น รัฐบาลอาจจะเป็นตัวแสดงหลัก แต่ในหลาย ๆ กรณี รัฐบาลรับบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการทำงานร่วมกันหลาย ๆ รูปแบบความร่วมมือในทุกวันนี้สามารถทำได้โดยไม่ต้องการความร่วมมือจากรัฐบาลเลย การจัดการปกครองเป็นเหมือนกระบวนการบริหารจัดการ การทำงานร่วมกันและยุคการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ค่อนข้างจะไร้ขอบเขต ไม่มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และประชาสังคมอีกต่อไป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าได้เปิดประตูให้เพราะมีการนำเอารูปแบบธุรกิจและใช้การจ้างเหมากับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในการให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการบริการสาธารณะ

ผมขอกล่าวถึงการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่เหนือไปกว่าแค่ภาคเอกชนเหนือไปกว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่ก็เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและประชาสังคม ในโครงสร้างของตัวแบบนี้ ค่านิยมหรือเสาค้ำของการบริหารภาครัฐคือประชาธิปไตย ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม กระแสหลักของตัวแบบนี้ คือ เครือข่าย และการเน้นบทบาทสำคัญของภาคส่วนที่สาม อาทิ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เริ่มมีการคิดถึงวิธีใช้การจัดการปกครองสาธารณะในการทำงานกับภาคส่วนอื่น เพื่อการตัดสินใจที่ดีขึ้น อะไรช่วยให้

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ

จัดการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้นได้ ในยุคนี้ ผู้คนไม่พูดถึงสายการบังคับบัญชาตามตัวแบบการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือกลไกตลาดตามตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ตอนนี้ผู้คนเริ่มพูดถึงเรื่องเครือข่าย

องค์ประกอบหลักของการจัดการปกครองสาธารณะ ประการแรกคือวิธีการแก้ไขปัญหา เราได้รู้ว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตัวเอง มีปัญหาสังคมรุนแรงมากมายที่มาจากปัจจัยหลากหลายและสร้างความกดดันให้กับสังคม ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง ต้องได้รับความร่วมจากภาคส่วนอื่น มีการมองหาทรัพยากรสำคัญจากสภาพแวดล้อม เช่น ผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่นขององค์กรไม่แสวงหากำไร หรือทรัพยากรด้านการเงินจากธนาคารท้องถิ่นหรือภาคธุรกิจ เริ่มจากการสร้างเครือข่าย การทำงานร่วมกันจากหลายภาคส่วน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วม ประเด็นหลักของการจัดการปกครองสาธารณะคือการเจรจาหรือเพื่อสร้างความไว้วางใจและจัดการกับข้อขัดแย้งเพราะองค์กรมากมายหลายหลากมีเหตุผลในการเข้าร่วมของตนเองและต้องใช้เวลาในการสร้างความไว้วางใจ เริ่มมีส่วนร่วม เริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น และจัดการกับข้อขัดแย้ง ดังนั้น การเจรจาหรือจึงเป็นเรื่องสำคัญมากในการจัดการปกครองสาธารณะ คุณจะรู้ว่าทำไมผมถึงเน้นเรื่องการเจรจาหรือกับขอบเขตความรับผิดชอบอันไม่ชัดเจน ไม่ใช่เรื่องสำคัญเลยที่จะมัวคิดเรื่องภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในยุคการจัดการปกครองสาธารณะ จะดีกว่าถ้าคิดถึงว่าใครเป็นคนให้บริการสาธารณะและใครมีส่วนร่วม ทุกวันนี้ การปกครองแบบมีส่วนร่วมกลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการสร้างความร่วมมือจากผู้มีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญทางสังคม

เส้นเขตแดนที่เปลี่ยนไปของการบริหารภาครัฐ

ที่ผมคอยย้ำเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบก็เพราะว่าปัญหาต่าง ๆ ปัญหาสำคัญทางสังคม ได้กลายเป็นปัญหาทั่วโลก ในขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาท้องถิ่น และรัฐบาลไม่สามารถจัดการกับปัญหาทั้งหมดได้ ดังนั้น จากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ สังคมได้เผชิญหน้ากับวิกฤตทางการเงินของรัฐบาล สาเหตุหลักที่ต้องเปลี่ยนตัวแบบการบริหารภาครัฐมาจากการจัดการภายในของรัฐบาล เพราะมีการทุจริต เพราะความไร้ประสิทธิภาพ ผู้คนจึงเริ่มใช้วิธีจัดการแบบของภาคเอกชนเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ลดการทุจริต และเพื่อให้การปกครองดำเนินต่อไปได้ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผมคิดว่าเหตุผลหลักมาจากฝั่งรัฐบาล

การเปลี่ยนแปลงจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่สู่การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นเรื่องซับซ้อนมาก ในยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐบาลเริ่มคิดถึงผลการปฏิบัติงานและผลผลิตของตัวเอง จากนั้นก็เริ่มคิดถึงวิธีการที่ดีขึ้นในการให้บริการ วิธีการที่ดีขึ้นในกับใช้นโยบายสาธารณะ และวิธีการที่ดีขึ้นในการให้ผลผลิตที่มีคุณภาพมากขึ้นกับประชาชน จากนั้น

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ก็กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดเครื่องมือหนึ่ง ทุกวันนี้ เราเชื่อว่าการรวมผู้มีส่วนร่วมนานาชาติหรือหน่วยงานภาครัฐ ตัดสินในที่จะสร้างนโยบายสาธารณะ หรือโครงการ หรือหาทางที่ดีในการให้บริการ ดังนั้น ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลแบบดั้งเดิมก็เริ่มไม่ชัดเจน ขอบเขตความรับผิดชอบที่เคยใช้ได้ดีในอดีตไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป นี่เป็นเหตุผลที่ผมเน้นเรื่องการเปลี่ยนแปลงในขอบเขตความรับผิดชอบ ปัญหาต่าง ๆ สามารถแก้ไขได้ยากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับภาคส่วนอื่น

การจัดการปกครองแบบร่วมมือ

ผมขอพูดเรื่องการประสานความร่วมมือ จากนั้นจะไปที่สุดท้ายในเรื่องการค้นหาตัวแบบใหม่ของการบริหารภาครัฐ การประสานความร่วมมือ (Collaboration) คือ กระบวนการในโครงสร้างเครือข่ายที่องค์กรสององค์กรขึ้นไปทำงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่องค์กรเดียวไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตัวเอง องค์กรต่าง ๆ เลือกระสานความร่วมมือกับอีกองค์กรเมื่อคิดว่าผลการปฏิบัติงานจากการประสานความร่วมมือจะดีกว่าผลการปฏิบัติการขององค์กรหรือรัฐบาลเดียว การประสานความร่วมมือช่วยนำไปสู่การแก้ปัญหาคาดแคลนทรัพยากร ซึ่งมักจะเป็นขีดจำกัดของความสามารถในการรับมือกับความซับซ้อน ในการปกครองแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) บางครั้งรัฐบาลก็ไม่ใช่ว่าแสดงหลัก หรือบางทีก็ไม่มีรัฐบาลในการปกครองแบบประสานความร่วมมือเลย อย่างเช่นในหลาย ๆ กรณีของสหรัฐ ทุกวันนี้ การปกครองแบบประสานความร่วมมือกลายเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญหรือให้บริการที่มีคุณภาพมากขึ้นในหลาย ๆ บริบททางนโยบาย

ผมขอกล่าวเกี่ยวกับตัวแบบทางการบริหารภาครัฐแบบใหม่ที่มีความเป็นไปได้ ซึ่งอาจจะยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น กระนั้น จากประสบการณ์ของผมตอนที่พิจารณากรณีหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในฮาวายหรือประเทศอื่น ๆ ผมเริ่มคิดว่าการปกครองแบบประสานความร่วมมือนั้นเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรับมือกับโควิด-19 ผมพบว่าสิ่งใหม่ ๆ ที่เราต้องถกกันเพื่อเป็นหัวข้อวิจัยในอนาคต โดยอาจมองได้ว่าโควิด-19 เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งใหญ่และท้าทายอีกครั้งหนึ่ง เหมือนการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารภาครัฐแบบเก่าสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่สู่การจัดการปกครองสาธารณะ เราได้พบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งใหญ่และความท้าทายต่าง ๆ มากมาย ผมคิดว่า โควิด-19 คือหนึ่งในนั้น ตอนนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่รับมือได้ยากที่สุดในโลก เทียบกับโรคระบาดอื่น ๆ เช่น ไวรัสอื่น ๆ อย่างซาร์ส (SARS) หรือเมอร์ส (MERS) โควิด-19 มีความร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตมากที่สุด

ทุกประเทศตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกัน เรากำลังเผชิญปัญหาเดียวกัน สำหรับนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ นี่อาจเป็นหัวข้อที่ดีในการเปรียบเทียบว่าประเทศไหน หรือ

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ

ระบบการปกครองของประเทศไทยดีกว่าประเทศอื่น ๆ งานวิจัยหลายเรื่องในวารสารวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ตีพิมพ์ฉบับพิเศษเฉพาะเรื่องโควิด-19 ตอนนี้มีวารสารชั้นนำ 2-3 วารสาร กำลังรวบรวมงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นเรื่องโควิด-19 อยู่

ลองคิดกันดูว่ารัฐบาลตอบสนองต่อโควิด-19 อย่างไร ในหลาย ๆ กรณี รวมถึงสหรัฐอเมริกา ระบบการปกครองในปัจจุบันนั้นไม่ค่อยเหมาะสมในการตอบสนองต่อโควิด-19 เท่าไรนัก นี่คือปัญหาใหม่ ซึ่งใหม่มาก ๆ เราไม่เคยพบกับโรคระบาดที่แพร่ไปทั่วโลกแบบนี้มาก่อน คุณคิดว่ามีตัวแบบการบริหารภาครัฐใดที่สามารถจัดการกับโรคระบาดที่แพร่ไปทั่วโลกอย่างโควิด-19 ได้บ้าง นี่ไม่ใช่แค่ประเด็นเรื่องสุขภาพ ในหลาย ๆ จุดที่แย่ที่สุดคือระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นเพราะรัฐบาลตัดสินใจปิดสนามบิน ตอนที่ที่ฮาวายมีนักท่องเที่ยวอยู่น้อย เฉลี่ยประมาณ 500 คน คิดเป็นแค่ราวร้อยละ 1-2 เมื่อเทียบกับก่อนการระบาดของโควิด-19 ดังนั้น นี่ไม่ได้เกี่ยวกับแค่เรื่องสุขภาพ โห้จะเรื่องการศึกษา เรื่องการปิดโรงเรียน ตัวแบบการปกครองแบบเครือข่ายไหนที่เราต้องการคือจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผมสงสัย จากนั้น ผมก็เริ่มคิดถึงสิ่งที่เราได้เรียนรู้มา เป็นเหมือนกับข้อสอบกลางภาค เราเป็นแค่ข้อสอบปฏิบัติ เพราะตั้งแต่เริ่มเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2020 ปีนี้ ไม่มีใครคาดคิดว่าจะเกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น เหมือนที่นายแพทย์แอนโทนี เฟาซี (Dr. Anthony Fauci) บอก เรายังอยู่ในช่วงกลางของคลื่นลูกแรก ที่เรามีตอนนี้ก็เหมือนกับผลข้อสอบกลางภาค

จากความสนใจส่วนตัวและภูมิหลังของผม ผมอยากจะแลกเปลี่ยนสิ่งที่ได้เรียนรู้มาจากกรณีของเกาหลีใต้และกรณีของมลรัฐฮาวาย ผมคิดว่าการจัดปกครองแบบประสานความร่วมมือนั้นใช้ได้ดีมาก โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วน ดังจะได้กล่าวต่อไป

กรณีศึกษาเว็บไซต์หน้ากากในเกาหลีใต้

กรณีหนึ่งที่ผมอยากจะพูดถึงคือกรณีหน้ากากอนามัยในเกาหลีใต้ ช่วงต้นปี ค.ศ. 2020 เกิดการขาดแคลนหน้ากาก รัฐบาลจึงตัดสินใจหยุดแจกจ่ายหน้ากากเพราะไม่รู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ในอีกสองสามวันข้างหน้า จากนั้น รัฐบาลก็เริ่มคิดว่าอาจจะแจกจ่ายหน้ากากได้แล้ว โดยอิงจากปีเกิดถึงจะสามารถซื้อหน้ากากจากร้านขายยาในท้องถิ่นในวันที่กำหนดได้ ในระหว่างที่รัฐบาลเลือกวิธีแจกจ่ายหน้ากากอยู่นั้น ประชาชนใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) – นี่เป็นแพลตฟอร์ม – เพื่อสร้างเว็บไซต์หน้ากาก ประชาชนทุกคนในเกาหลีใต้ดาวน์โหลดแอปพลิเคชันเว็บไซต์หน้ากากเพื่อตรวจสอบว่าสามารถซื้อหน้ากากได้จากร้านขายยาที่ไหน นี่คือผลลัพธ์จากการร่วมกันสร้างตอนที่พัฒนาเว็บไซต์หน้ากากขึ้นมา รัฐบาลไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนพัฒนาเว็บไซต์หน้ากากเพื่อแจ้งข้อมูลหน้ากากที่มี ปัจจัยที่สนับสนุนความสำเร็จของโครงการนี้คือกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วของรัฐบาลและข้อมูลที่เปิดกว้าง พวกเขาจึงเลือกที่จะแจ้งจำนวน

หน้ากากคงเหลือ สถานที่ และจำนวนหน้ากากในร้านขายยาแต่ละแห่ง ดังนั้น ความโปร่งใสและความไว้วางใจคือปัจจัยที่ทำให้เกิดกรณีขึ้น

กรณีศึกษาการรับมือโควิด-19 ในฮาวาย

สำหรับกรณีที่สอง ในเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 2020 ผู้ว่าการรัฐตัดสินใจปิดฮาวาย ส่งผลกระทบต่อพนักงานและครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำจำนวนมาก คนเหล่านี้เริ่มประสบปัญหาด้านการเงินและมองหาความช่วยเหลือจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ชื่อมูลนิธิชุมชนฮาวาย (Hawaii Community Foundation) พวกเขาเริ่มสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันเพื่อแจกจ่ายทุนเยียวยา COVID-19 สำหรับคนที่ประสบปัญหา ปัจจัยแห่งความสำเร็จข้อแรกที่ผมพบ คือ ประสพการณ์ก่อนหน้านี้ที่ฮาวายเคยพบกับภัยพิบัติธรรมชาติ แม้มูลนิธิชุมชนฮาวายจะไม่เคยคาดคิดว่าจะมีโรคระบาดระดับโลกนี้เกิดขึ้น แต่จากพายุและภูเขาไฟระเบิดที่เคยประสบ พวกเขาช่วยหาผู้สนับสนุนทางการเงินมาช่วยสนับสนุนทุนเยียวยาให้กับครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ พวกเขามีทุนในระดับหนึ่งอยู่แล้ว มีทรัพยากรทางการเงิน และพวกเขาก็มีข้อตกลงความร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นในการเป็นตัวแทนของเครือข่ายความร่วมมือท้องถิ่น ในการแจกจ่ายทรัพยากรทางการเงินที่ได้จากรัฐบาลหรือธนาคารท้องถิ่นและธุรกิจต่าง ๆ ให้กับครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้พวกเขาสามารถตอบสนองกับโควิด-19 ได้ในทันทีและช่วยลดความเสียหายทางเศรษฐกิจสังคม

ตัวแบบการบริหารภาครัฐในอนาคต

จากทั้งสองกรณี ผมพบแนวคิดที่อยากจะพูดถึงในเรื่องขอตัวแบบของการบริหารภาครัฐในอนาคต แนวคิดเหล่านี้มาจากบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโควิด-19 ในวารสาร Public Administration Review (PAR) ตัวแบบของการบริหารภาครัฐในอนาคตจะต้องให้คำนี้ถึง 3-As และ 3-Ts อันหมายถึง Agile, Adaptability, Ability, Technology, Transparency, และ Trust

A ตัวแรกคือ Agility (ความคล่องตัว) ความรวดเร็วคือกุญแจสำคัญในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อผมกล่าวถึงการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ จะย้ำเรื่องการสิ้นพลังของการปรึกษาหารือ (Death of Deliberation) เพราะการปรึกษาหารือต้องใช้เวลาเยอะ เพราะนักบริหารภาครัฐต้องการสร้างความไว้วางใจ ในสถานการณ์โรคระบาดเช่นนี้ เราต้องคิดให้ต่างออกไป ความรวดเร็วคือกุญแจสำคัญเพราะเราไม่รู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นในไม่กี่ชั่วโมงข้างหน้า A ตัวที่สองคือ Adaptability (ความสามารถในการปรับตัว) ซึ่งความหมายเหมือนกับความยืดหยุ่นในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ใหม่ ๆ อย่างที่ผมกล่าวไป สถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เรากำลัง

อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการบริหารภาครัฐ

เผชิญหน้ากับปัญหาร้ายแรงทางสังคมรูปแบบใหม่จำนวนมาก A ตัวที่สามคือ Ability (ความสามารถ) รัฐบาลและภาคส่วนอื่น ๆ ต้องมีความสามารถอย่างยิ่งในการจัดการบริการเหมือนในกรณีที่ผมได้เรียนรู้จากมูลนิธิชุมชนฮาวาย ที่พวกเขามีข้อตกลงความร่วมมืออยู่แล้ว มีธนาคารท้องถิ่นอยู่แล้ว และมีผู้สนับสนุนทางการเงินเตรียมไว้พร้อมแล้วสำหรับเหตุร้ายในอนาคต พวกเขาสร้างขีดความสามารถในการให้บริการในทันที นี้คือ 3-As ที่ผมได้เรียนรู้มาจากทั้งสองกรณี ส่วน 3-Ts นั้นเป็นสิ่งสนับสนุน 3-As T ตัวแรกคือ Technology อาทิ ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และข้อมูลเปิดที่คนช่วยกันพัฒนาเว็บไซต์หน้ากาก เป็นต้น T ตัวที่สองคือ Transparency (ความโปร่งใส) ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและการเปิดกว้างในกระบวนการตัดสินใจ โชคดีที่ผมอยู่ในช่วงลำบาก และส่วนตัวผมคิดว่าความโปร่งใสคือสิ่งที่สำคัญที่สุดที่รัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐควรมี และ T ตัวสุดท้ายคือ Trust (ความไว้วางใจ) ซึ่งถือเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จในการจัดการปกครองแนวใหม่ ที่ไม่ใช่เพียงการปกครอง

หลายคนพูดถึงเรื่องภาวะปกติใหม่ (New Normal) พวกเราในฐานะนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ต้องทำตัวให้คุ้นเคยกับภาวะปกติใหม่นี้ ซึ่งเป็นภาวะที่ไม่แน่นอนและซับซ้อนมาก ภาวะปกติใหม่นี้ไม่ใช่แค่ทำให้ขอบเขตความรับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ เลื่อนลงไปเท่านั้น แต่ภาวะปกติใหม่ยังถือเป็นขอบเขตนั้นเองด้วย ถ้าพูดถึงในเรื่องที่เหนือไปกว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่และการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ผมจะคิดถึงตัวแบบ FAST ซึ่งเป็นโครงสร้างรัฐบาลที่ได้รับการแนะนำในราวปี ค.ศ. 2010-2011 ในเวทีของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forums, 2012) FAST ย่อมาจาก Flatter, Agile, Streamlined, และ Technology-enabled ดังนี้

- “รัฐบาลแบบแบนราบ (Flatter) จะต้องส่งเสริม (ก) การมีส่วนร่วมกับประชาชน (ข) ประสิทธิภาพการจัดการ (ค) กระบวนการตัดสินใจ และ (ง) การทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วน
- รัฐบาลแบบคล่องแคล่ว (Agile) ต้องจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคไม่แสวงหาผลกำไร อย่างรวดเร็วเพื่อจัดการกับปัญหาสำคัญ
- รัฐบาลแบบเพรียวลม (Streamlined) ต้องวางแผนลดจำนวนเจ้าหน้าที่ไปพร้อมกับประยุกต์ใช้เทคโนโลยีให้มากขึ้น
- รัฐบาลแบบใช้เทคโนโลยี (Technology) ต้องออกแบบโครงสร้างนโยบายใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตของโลกที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย”

ดังกล่าวมานี้เป็นเรื่องทั้งหมดที่ผมอยากจะพูดถึงเกี่ยวกับมิติใหม่ ๆ ของการบริหารภาครัฐ ขอขอบคุณทุกท่านที่ตั้งใจฟังเป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

World Economic Forum. (2012). *Future of government: Fast and curious*. World Economic Forum.
<https://www.weforum.org/reports/future-government-fast-and-curious>

บทที่ 2

เส้นแบ่งอันเลือนลาง ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ในศตวรรษที่ 21

ศาสตราจารย์ ดร.บรูซ กิลลีย์

คณะกรรมการปกครอง มาร์ก โอ แฮตฟิลด์

วิทยาลัยกิจการเมืองและกิจการสาธารณะ

มหาวิทยาลัยพอร์ตแลนด์สเตท สหรัฐอเมริกา

ขอบคุณท่านคณบดีฟิรลิตี้มากครับที่เชิญผมร่วมงานกับวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่นอีกครั้ง อย่างที่ท่านคณบดีฟิรลิตี้อาจกล่าวไปเมื่อสักครู่ว่า พวกเรานั้นสนิทชิดเชื้อกับวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี อีกทั้งมหาวิทยาลัยพอร์ตแลนด์สเตทก็มีความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันร่วมกันกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น พวกเราทำงานร่วมกันทั้งในระดับภาควิชาและในระดับคณะ รวมถึงได้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในสถาบันของกันและกัน ผมคิดว่านี่คือความสัมพันธ์ที่ดี ผมรู้สึกยินดีมากที่เทคโนโลยีช่วยให้เราสามารถรักษาสายสัมพันธ์นี้ต่อไปได้ ผมอยากจะกล่าวซ้ำอีกครั้งว่าผมประทับใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นภายใต้การบริหารของท่านคณบดีฟิรลิตี้อีก สิ่งที่คุณทำนั้นเป็นได้จุดประกายการเรียนการสอนและการทำวิจัยในด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก เป็นที่ที่นำมาเขียนเป็นอย่างยิ่ง ผมบอกพวกนักศึกษาปริญญาโทให้ใช้โอกาสนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประเทศไทยนั้นเป็นแหล่งรวมปัญหาด้านการบริหารการปกครองสาธารณะเด่น ๆ หลายประการ อย่างที่ท่านคณบดีฟิรลิตี้อาจกล่าวไป ผมคิดว่าวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นภายใต้การบริหารของท่านคณบดีฟิรลิตี้อาจสร้างชื่อเสียงในระดับโลก ผมจึงรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จนี้และยินดีให้ความร่วมมือต่อไปเรื่อย ๆ หลังจากผ่านพ้นสถานการณ์โควิด-19 ไป

วันนี้ผมได้รับเชิญให้มาพูดเรื่องเส้นแบ่งอันเลือนราง (Blurred Boundary) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในศตวรรษที่ 21 อย่างที่ท่านคณบดีพิธีสิทธิ์ได้กล่าวไปในเบื้องต้นว่าประเด็นนี้นอกจากจะกำลังเป็นที่สนใจในหลายประเทศที่มีสถานการณ์เหมือนประเทศไทยที่ภาครัฐต้องลงมาร่วมมือกับภาคเอกชนมากขึ้นเนื่องจากปัญหาช่องว่างทางการเงินในด้านการบริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่สามารถรับมือได้เพียงลำพังแล้ว ทั่วโลกเองก็เริ่มหันมาสนใจในประเด็นนี้เช่นกัน อะไรคือขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐ อะไรคือขอบเขตความรับผิดชอบของภาคเอกชน ในตอนนี้เป็นเรื่องยากที่จะระบุได้ ในการบรรยายนี้ ผมจะอธิบายกรอบในการอธิบายเส้นแบ่งอันเลือนรางที่ว่านี้ ทำไมขอบเขตนี้จึงเกิดขึ้นได้ และเครื่องมือสำหรับผู้บริหารภาครัฐกับภาคเอกชนในการทำงานกับเส้นแบ่งที่ว่านี้ต่อไป

ภาพของพอร์ตแลนด์

ผมอยากจะเริ่มต้นด้วยภาพหนึ่งซึ่งเป็นภาพที่เราใช้โฆษณาเมืองอันแสนสวยและภูมิทัศน์อันงดงามตามแนวแม่น้ำวิลลาเมตต์ในวิทยาลัยกิจการเมืองและกิจการสาธารณะ มหาวิทยาลัยพอร์ตแลนด์สเตท ตอนแรกผมคิดว่าจะเอามาใช้เป็นภาพพื้นหลังเท่านั้น แต่พอเริ่มมองดี ๆ และคิดถึงเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ก็พบว่าภาพนี้มีหลาย ๆ จุดที่สามารถใช้พูดถึงประเด็นนี้ได้ ถ้าดูตรงฝั่งขวาจะเห็นสะพาน สะพานนี้ชื่อว่า สะพานฮาวโรธเนส เป็นสะพานที่เก่าแก่ที่สุดที่เชื่อมระหว่างฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของเมืองพอร์รายวิชาติแลนด์ เรามองว่าสะพานสายนี้รับผิดชอบโดยภาครัฐ ภาครัฐรับผิดชอบควบคุมดูแลสะพานสายนี้ จึงถือว่าสะพานเป็นของภาครัฐ ไม่มีเส้นแบ่งอันเลือนรางตรงจุดนี้เป็นความรับผิดชอบของภาครัฐ แต่ถ้าเราพิจารณาต่อให้ทั่วทั้งภาพ ตึกสูงนี้คือตึกที่สูงที่สุดในรัฐออริกอน ไม่ได้เป็นตึกที่สูงมากแต่พวกเราเป็นรัฐขนาดเล็ก นีคือเวลส์ ฟาร์โก เซ็นเตอร์ที่ตั้งอยู่ในย่านศูนย์การค้าของเมืองพอร์ตแลนด์ อย่างที่บางคนรู้ เวลส์ ฟาร์โกคือสถาบันการเงิน เป็นสถาบันการเงินของภาคเอกชนที่ไม่ข้องเกี่ยวกับภาครัฐ เราก็จะมองได้ว่าตึกเวลส์ ฟาร์โกเป็นของภาคเอกชน ส่วนสะพานฮาวโรธเนสเป็นของภาครัฐ ทั้งสองสิ่งคือตัวอย่างที่ชัดเจนของภาครัฐและภาคเอกชน ไม่มีเส้นแบ่งอันเลือนราง ที่หนึ่งเป็นของภาคหนึ่ง ส่วนอีกที่ก็เป็นของอีกภาค

ที่นี้ผมอยากให้ทุกท่านมองไปทางด้านซ้ายของจอ จะเห็นว่ามีท่าเรืออยู่ มีเรือ มีที่จอดเรือ นี่คือท่าเรือติดสวนริมแม่น้ำที่ตั้งอยู่ในย่านศูนย์การค้าของเมืองพอร์ตแลนด์ ท่าเรือนี้จะซับซ้อนกว่าหน่อยและน่าจะเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ว่าเส้นแบ่งอันเลือนรางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนคืออะไรกันแน่ ท่าเรือนี้พัฒนาโดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเมืองพอร์ตแลนด์ของภาครัฐซึ่งตอนนี้เรียกว่าพรอสเพอร์ออริกอน ตอนที่ปรับปรุงพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำ รัฐบาลภาครัฐ ได้สร้างท่าเรือ ที่จอดเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นก็ขายออกไปให้กับภาคเอกชน ตอนนี้เลยกลายเป็นท่าเรือของภาคเอกชน ดูแลรับผิดชอบโดยบริษัท

เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

อสังหาริมทรัพย์ที่ชื่อว่าเทมเพลตัน ซึ่งถือครองคอนโดและร้านค้าต่าง ๆ ที่อยู่หลังท่าเรือด้วย แต่ท่าเรือซึ่งอยู่บนทางน้ำสาธารณะนั้นจะมีคณะกรรมการทางน้ำรัฐโอริกอนที่ดูแลรับผิดชอบท่าเรือและการใช้ท่าเทียบเรือบนทางน้ำสาธารณะในรัฐโอริกอนซึ่งรวมถึงแม่น้ำสายนี้คอยควบคุมดูแล ท่าเรือแห่งนี้อาจจะนำมาใช้เป็นตัวอย่างของกิจการที่มีขอบเขตอันความรับผิดชอบไม่ชัดเจนได้ ท่าเรือนี้เป็นของรัฐหรือเอกชนกันแน่ จริง ๆ แล้วก็เป็นทั้งของสองส่วน โดยมีเส้นแบ่งอันเลือนลางกันเอาไว้

แต่ถ้าเราไตร่ตรองเรื่องนี้ให้มากขึ้น ก็จะต้องย้อนกลับไปยังสถานที่สองแห่งแรกและลองตั้งคำถามว่าทั้งสองที่นั้นเป็นของภาครัฐและภาคเอกชนมากแค่ไหน สิ่งหนึ่งที่ต้องจดจำไว้เมื่อนึกถึงกิจการภาคเอกชน โดยเฉพาะในส่วนภาคเศรษฐกิจการเงิน ก็คือภาครัฐนั้นมีบทบาทสำคัญในกิจการภาคเอกชน ทุกวันนี้เราพูดถึงเรื่องหุ้นส่วนกันมาก ในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ในภาคการเงิน หุ้นส่วนของคุณจะต้องมีรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแลเสถียรภาพทางการเงินและภาคเศรษฐกิจการเงินประกอบอยู่ด้วย แน่แน่นอนว่าภาครัฐก็จะเข้ามามีอำนาจในการควบคุมแต่ละภาคนั้นแตกต่างกันออกไป แต่ภาคธนาคารนั้นคือภาคที่มีอำนาจควบคุมมากที่สุด เวลส์ฟาร์โกลจะดำเนินกิจการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการธนาคารด้วย

เรากลับมาคิดเรื่องสะพานต่ออีกหน่อย เป็นความจริงที่สะพานแห่งนี้เป็นของภาครัฐโดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของและเป็นผู้ควบคุมดูแล แต่ในทางกลับกันก็มีลูกค้าและก็ได้มีแค่ประชาชนที่ข้ามสะพานทุกวัน คุณอาจจะสังเกตเห็นว่านี่คือสะพานยก จึงมีลูกค้าที่ต้องจ่ายเงินเพื่อแล่นเรือผ่าน ทำให้มีฐานลูกค้า นอกจากนี้ยังมีหุ้นส่วนเอกชนอีกเยอะ ถึงแม้ประเทศจะเป็นผู้ดูแลการซ่อมบำรุงและการดำเนินการ แต่การซ่อมบำรุงจริง ๆ นั้นจะเป็นการเซ็นสัญญากับบริษัท ธุรกิจห้างร้าน และหุ้นส่วนภาคเอกชนที่รับผิดชอบด้านการซ่อมบำรุง ผมคิดว่าภาพนี้บอกอะไรหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับเส้นแบ่งอันเลือนลาง มีท่าเรือที่มีเส้นแบ่งอันเลือนลาง เหมือนจะมีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างกิจการภาครัฐและภาคเอกชน แต่ถึงกระนั้นก็มีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมาก ผมคิดว่าเส้นแบ่งอันเลือนลางมาจากจุดนี้ จุดที่ยากที่จะแยกได้อย่างชัดเจนว่าทุกวันนี้อะไรคือกิจการภาครัฐ อะไรคือกิจการภาคเอกชน ดังนั้นจึงเกิดคำถามขึ้นว่าสิ่งเหล่านี้คืออะไรและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการจัดการของภาครัฐในระดับต่าง ๆ อย่างไร

ผมอยากจะทำให้ความสำคัญกับสามส่วนนี้ เริ่มแรก ผมอยากจะทำไปดูคำถามเหล่านี้ เส้นแบ่งอันเลือนลางคืออะไรกันแน่ จะบอกว่ามีน่ะง่าย แต่จุดไหนกันที่ขอบเขตความรับผิดชอบเริ่มไม่ชัดเจนมากขึ้นหรือน้อยลง จุดไหนที่ภาครัฐและเอกชนมีบทบาทมากขึ้น พลวัตและความยั่งยืนของความสัมพันธ์ ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้ควรจะต้องมาขบคิดกันอย่างละเอียด เสร็จจากนั้นผมอยากจะทำอธิบายว่ามันเกิดขึ้นได้อย่างไร เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐและเอกชนมี

วิวัฒนาการมาอย่างไร และที่สำคัญที่สุด วิวัฒนาการที่ว่ามันบอกอะไรกับเราเกี่ยวกับอนาคตอะไรที่คาดว่าจะได้พบและอะไรที่เกิดขึ้นมาแล้วบ้างในเส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ทำ्यที่สุด ผมอยากจะจบการบรรยายด้วยการพูดถึงเครื่องมือที่กลุ่มคนที่ทำงานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การจัดการภาครัฐ และการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ต้องรู้จัก หากจะต้องจัดการกับเส้นกันอันไม่ชัดเจนที่ว่ามันในอนาคตต่อไป

ธรรมชาติของเส้นแบ่งอันเลือนลาง

อะไรคือเส้นแบ่งอันเลือนลางและเราจะวัดประเมินได้อย่างไร อะไรคือแนวคิดเกี่ยวกับเส้นแบ่งอันเลือนลาง เราจะวัดประเมินได้อย่างไร มีความหลากหลายตรงจุดไหน จุดไหนที่เราจะพบขอบเขตที่มีความชัดเจนและความยั่งยืนมาก จุดไหนที่เราจะพบกับขอบเขตที่มีความชัดเจนและความยั่งยืนน้อย แล้วมันสำคัญอย่างไร คำถามเหล่านี้เป็นคำถามที่ผมคิดว่าควรค่าแก่การใช้เวลาสักเล็กน้อยในการพิจารณาเรื่องเส้นแบ่งอันเลือนลาง

นิยามของเส้นแบ่งอันเลือนลาง

ผมจะไม่อ้างอิงงานวิจัยในการบรรยายนี้ แต่ผมจะบอกให้พวกคุณทราบก่อนว่าตอนที่ผมเตรียมการบรรยายนี้ ผมค้นคว้างานวิจัยมาสามแบบ แบบแรกคืองานวิจัยเชิงวิชาการที่เขียนเกี่ยวกับเส้นแบ่งอันเลือนลางของภาครัฐและภาคเอกชน งานวิจัยทางวิชาการนั้นให้ความสนใจในเรื่องภาคเอกชนที่เข้าไปก้าวก้าวภาครัฐ งานวิจัยอีกแบบที่ผมศึกษาคืองานวิจัยจากองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) อย่างองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) อย่างธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank) หรือ บรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศในเครือขายของธนาคารโลก (The World Bank) องค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ รวมไปถึงองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ อย่างศูนย์กลางนานาชาติเพื่อรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา (International Center for Public Enterprises in Developing Countries) งานวิจัยของพวกเขาเน้นหาคำตอบว่าภาครัฐเข้าไปก้าวก้าวภาคเอกชนอย่างไรและเส้นแบ่งอันเลือนลางนี้สร้างความเสี่ยงอะไรบ้างให้กับภาคเอกชน น่าสนใจมากที่ได้เห็นวิจัยสองแบบที่ให้ความสนใจประเด็นคำถามที่แตกต่างกันและความเสี่ยงที่จะเกิดกับแต่ละภาคส่วน ฝ่ายวิชาการจะเป็นห่วงในเรื่องจรรยาบรรณของภาครัฐ ส่วนองค์กรระหว่างประเทศและทีมวิจัยจะเป็นห่วงในเรื่องจรรยาบรรณของภาคเอกชน ผมเรียกงานวิจัยแบบที่สามที่ศึกษาว่างานวิจัยโดยผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน มีเอกสารสรุปที่น่าสนใจมากที่ทาง British Aid Agency จัดทำขึ้น โดยจัดประชุมรวมองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหมดในเรื่องเส้นแบ่งอันเลือนลางของภาครัฐและภาคเอกชนที่พบเจอในองค์กรของตนเอง ฝ่าย

เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

วิจัยโดยผู้ปฏิบัติการนั้นไม่ได้เป็นห่วงว่าจะต้องปกป้องฝ่ายรัฐหรือฝ่ายเอกชน แต่มุ่งเน้นในด้านการแก้ปัญหามากกว่า เครื่องมือใดบ้างที่ผู้บริหาร ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐบาลหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร จะต้องตระหนักถึงเมื่อเข้าสู่ภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคสุขภาพ ภาคการศึกษา ภาคนโยบายสังคม ภาคโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ที่ภาครัฐและภาคเอกชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วม งานวิจัยทางวิชาการ งานวิจัยขององค์กรระหว่างประเทศ และงานวิจัยโดยผู้ปฏิบัติการนั้นพยายามผนวกสิ่งเหล่านี้เข้าด้วยกัน ไม่มีเชิงอรรถให้ แต่นี่ก็คือแหล่งที่มาหากพวกคุณสงสัยว่าผมได้ข้อมูลมาจากไหน

เส้นแบ่งอันเลือนลางคืออะไร ผมให้คำนิยามเส้นแบ่งอันเลือนลางว่าเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกัน (Codependency) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันคือความสัมพันธ์ที่พึ่งพิงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่มีคุณสมบัติสี่ประการ หนึ่งในนั้นคือแบบที่ผมเรียกว่าการทับซ้อน (Overlap) หรือการก้าวท้าว (Intrusion) ในการสร้างความเข้าใจเชิงบรรทัดฐาน (Normative Understandings) ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development) การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน หมายถึง โครงการขนส่ง อย่างรถไฟรางเบา ที่มีการพัฒนาขึ้นพร้อมกับสิ่งปลูกสร้างตลอดสาย ซึ่งสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้จะช่วยสร้างทุนให้กับการพัฒนารถไฟรางเบา ซึ่งเป็นแผนพัฒนารถไฟรางเบาของขอนแก่นและที่อื่น ๆ ด้วยเช่นกัน หากมีมูลค่าจากโครงการ เช่นนี้ เช่นมูลค่าในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน มูลค่านี้ก็จะเป็นส่วนแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน อาจจะมีด้วยเหตุผลบางอย่าง ภาคเอกชนจะมองว่านี่คือมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาครัฐจะมองว่าเป็นมูลค่าเชิงสาธารณะ แต่ถึงอย่างไร ทั้งสองฝ่ายก็ให้ความสำคัญเชิงบรรทัดฐานกับอะไรบางอย่าง นี่คือรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการทับซ้อน หรือการก้าวท้าว หรือการยึดหลักจริยธรรมร่วมกัน ซึ่งทำให้เหล่านักทฤษฎีด้านจริยธรรมและนโยบายสาธารณะในยุคแรก ๆ เริ่มได้ตรงต่อเกี่ยวกับเส้นแบ่งอันเลือนลางในช่วงปี ค.ศ. 1970 นั่นคือ พวกเขาเริ่มตั้งคำถามทางจริยธรรมนี้ขึ้น

ไมเคิล วอลเซอร์ นักปรัชญาการเมืองของฮาร์วาร์ด ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Spheres of Justice ที่เขาเป็นผู้แต่งว่า ในชีวิตสาธารณะ ชีวิตส่วนตัว และชีวิตสังคมย่อมมีความยุติธรรมที่แตกต่างกันออกไป แต่ละส่วนจะดำเนินไปในหลักจริยธรรมที่แตกต่างกัน (Walzer, 1983) สิ่งที่เขาพูดถึงในหนังสือคือผลลัพธ์ที่เกิดตามมาเมื่อจริยธรรมของฝ่ายหนึ่งเข้าไปก้าวท้าวอีกฝ่ายหนึ่ง บางครั้งก็เป็นเรื่องดี บางครั้งก็เป็นเรื่องแย่ แนวคิดเรื่องเส้นแบ่งอันเลือนลางของภาครัฐและภาคเอกชนนั้นเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ขอบเขตที่ไม่ชัดเจนทางจริยธรรม กฎเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนซึ่งทำให้เกิดเส้นแบ่งอันเลือนลางขึ้น โดยมีรากฐานมาจากจริยธรรม ค่านิยม และบรรทัดฐาน ถ้าค่านิยมเรื่องประสิทธิภาพและมูลค่าของภาคเอกชนเข้าไปก้าวท้าวภาครัฐ ทำให้เกิดการเปลี่ยนโครงสร้างบริการสาธารณะให้มีวัดประเมินมูลค่าได้ สร้างกำไรมากขึ้น ก็จะกลายมาเป็น

ตัวอย่างของการพึ่งพาร่วมกันในด้านบรรทัดฐานมักจะส่งผลให้เกิดการสร้างสภาพสถาบันขึ้น ซึ่งก็จะเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันในแบบที่สองที่ผมจะเรียกว่าแบบการปฏิบัติงาน

นี่คือความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความต้องการด้านการใช้งานหรือการปฏิบัติงานในด้านการเงิน ระบบองค์กร เรื่องทางเทคนิค การจัดการ ด้านกฎหมาย และอื่น ๆ อีกมากมาย ในหมู่คนส่วนใหญ่ ถ้าคุณไปถามพวกเขาว่าเส้นแบ่งอันเลือนลางคืออะไร เราจะคิดถึงในแง่การปฏิบัติงาน ซึ่งก็คือการปฏิบัติงานที่ทับซ้อนกันของภาครัฐและภาคเอกชน อาจจะเป็นด้านการเงินที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะ อาจจะเป็นด้านระบบองค์กรที่ทั้งสองฝ่ายมีโครงสร้างการทำงานร่วมกันในโครงการสาธารณะ อาจจะเป็นด้านทางเทคนิคที่ภาครัฐใช้ทรัพยากรทางเทคนิคของภาคเอกชน อย่างที่เราเห็นในช่วงโควิด และด้านอื่น ๆ ที่ภาครัฐและภาคเอกชนเกิดการร่วมมือกันในระดับการปฏิบัติงาน คุณอาจจะคิดว่า มันคือแบบนี้เอง ผมจะยกตัวอย่างว่ารัฐบาลสามารถจัดหาที่ดินที่เราต้องการได้ ถ้ากิจการภาคเอกชนต้องการที่ดินเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนอะไรสักอย่าง ก็จะไปหาที่ดินที่ต้องผ่านกระบวนการของรัฐบาล อาจเพราะเป็นที่ดินที่ไม่ได้มีขายในตลาด อาจเพราะเป็นที่ดินที่จัดสรรให้เจ้าของถือครองหลายคนจึงต้องให้ภาครัฐเวนคืนหรือเรียกรวมเจ้าของที่ดิน หรืออาจจะเป็นเหตุผลอื่น ๆ นี่เป็นแค่ตัวอย่างหนึ่งของการพึ่งพาร่วมกันในการปฏิบัติงาน ในตัวอย่าง การจะขอเวนคืนที่ดินหรือให้ภาครัฐออกมาช่วยดำเนินการจะต้องมีการขับเคลื่อนโดยจริยธรรมหรือแนวปฏิบัติงานที่มีร่วมกันมาก่อน ยกตัวอย่างเช่น โครงการที่ภาคเอกชนต้องการจะดำเนินการนั้นเป็นโครงการที่ภาครัฐเห็นชอบในด้านจริยธรรมและการปฏิบัติงาน

นี่คือสิ่งที่ผมคำนึงถึงเมื่อพูดถึงการพึ่งพาร่วมกันในด้านค่านิยมและบรรทัดฐานที่ส่งผลไปถึงการพึ่งพาร่วมกันในการปฏิบัติงาน ที่นี้ผมอยากจะเพิ่มเติมอีกสองรูปแบบให้ หนึ่งในนั้นคือความแตกต่างระหว่างตัวแทนและโครงสร้าง ผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะสำหรับผู้บริหารภาครัฐ นี่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่อาจจะเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ถ้าภาครัฐว่าจ้างภาคเอกชนให้ดูแลบริการสาธารณะให้ก็จะเป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจและเป็นตัวอย่างของตัวแทน แต่มีการเข้ามาเป็นตัวแทน มีความตั้งใจที่สร้างความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันขึ้น ผมจะไม่บอกว่าส่วนใหญ่เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนนั้นเกิดขึ้นจากความไม่ตั้งใจ ซึ่งก็คือการขาดตัวแทน แต่เป็นผลจากโครงสร้าง ยกตัวอย่างเช่น บริษัทหนึ่งได้รับอนุมัติล่วงหน้าให้เป็นผู้จัดหาหน้ากาก N95 แล้วกัน ภาครัฐก็จะตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องไปพึ่งภาคเอกชน ไม่ได้เพราะว่าตั้งใจเช่นนั้นเอง แต่เป็นเพราะโครงสร้างบางอย่าง อาจจะเป็นระเบียบและการอนุมัติหน้ากาก ที่นำไปสู่การตัดทุกอย่างให้เหลือผู้จัดหาแหล่งเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะกลายเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันที่เกิดจากความไม่ตั้งใจ แต่ถึงกระนั้นก็ได้มาซึ่งความแข็งแกร่งในแง่ของการพึ่งพาร่วมกันในการทำงานและความแข็งแกร่งในแง่ของหลักจริยธรรมและบรรทัดฐานของ

เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันนี้มีความเชื่อมโยงกับรูปแบบที่สอง อาจสามารถทำให้เป็นทางการได้หรืออาจจะไม่เป็นทางการไปเลย ถ้ามีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้น ก็จะเป็นความไม่ชัดเจนอย่างเป็นทางการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่ผมจะบอกว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันในด้านการปฏิบัติงานนั้นมักจะเป็นไปในรูปแบบไม่เป็นทางการ หมายความว่าจะเป็นการเปล่าประโยชน์ที่จะมองหาสัญญาอย่างเป็นทางการระหว่างทั้งสองภาค นี่เป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นหนึ่งในแง่มุมของความยั่งยืนและเป็นตัวกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบซึ่งจะเด่นชัดมากขึ้นหากความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันนั้นเกิดจากความตั้งใจและเป็นทางการมากขึ้น ถ้าเกิดจากความไม่ได้ตั้งใจและไม่เป็นทางการมากขึ้นเท่าใด ก็จะมีความยั่งยืนน้อยลงเท่านั้น เชื่อมโยงกับข้อนี้ ผมจะเพิ่มเติมในส่วนของรูปแบบที่สี่ อาจจะเกี่ยวข้องกับตัวแทนในโครงสร้าง แต่ผมอยากจะแยกออกมาจากกันเพราะผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญในภาคปฏิบัติของการทำงาน เส้นแบ่งอันเลือนลางคือความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งคอยเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและแตกต่างออกไปในแต่ละสถานที่และภาคส่วน บางทีการบรรยายนี้ควรจะใช้ชื่อว่าเส้นแบ่งอันเลือนลางต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในคริสต์ศตวรรษที่ 21 เพราะมีขอบเขตความรับผิดชอบอยู่มากมาย และแต่ละขอบเขตก็เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อาจจะเป็นประโยชน์กับบางที่ เช่นขอนแก่น ในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างรถไฟรางเบาขึ้น แต่ถ้าเป็นในกรุงเทพ รัฐบาลอาจจะตัดสินใจแล้วว่ารถไฟรางเบาและระบบขนส่งสาธารณะนั้นเป็นของภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้โมเดลของแก่นอาจจะพัฒนาไปจนกลายเป็นของภาคเอกชน ส่วนรถไฟกรุงเทพก็อาจพัฒนาจนกลายเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ความเป็นพลวัตจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อเส้นแบ่งอันเลือนลาง

ผมจะยกตัวอย่างว่าภาครัฐได้ถอนตัวออกจากส่วนงานนี้ เราเห็นการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดในส่วนงานและบริการที่ภาครัฐมีส่วนร่วม ผมนึกตัวอย่างหนึ่งขึ้นได้ตอนก่อนจะมาที่นี่ เพราะภรรยาของผมทำงานอยู่ในหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาคของเมืองพอตแลนด์ซึ่งรับผิดชอบดูแลสวนสัตว์โอริกอนที่เป็นที่พำนักของเหล่าเพื่อนตัวขนแสนน่ารัก สวนสัตว์นั้นเป็นตัวอย่างที่ดีของเส้นแบ่งอันเลือนลางเพราะถึงด้านหนึ่งจะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีกิจการว่าจ้างภาคเอกชนเข้ามาทำงานในหลายส่วน มีฐานลูกค้าขนาดใหญ่ และยังเป็นแบบอย่างความสัมพันธ์ของทั้งสวนสัตว์ของรัฐและสวนสัตว์ของเอกชนในหลาย ๆ แห่งบนโลก มีคำถามเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาว่าภาครัฐควรจะถอนตัวออกจากธุรกิจสวนสัตว์หรือไม่ หลาย ๆ แห่งในสหรัฐและที่อื่น ๆ เองก็ตัดสินใจถอนตัวออกจากธุรกิจสวนสัตว์แล้ว

เราเห็นการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด ภาครัฐปรับเปลี่ยนพันธกิจ ภาคเอกชนเปลี่ยนการประเมินโครงการที่อยากเข้าไปมีส่วนร่วม และเราก็ควรหวังให้ขอบเขตการทำงานของภาครัฐและเอกชนในส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านการขนส่ง ด้านการ

นโยบายสังคม เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน สองแง่มุมสุดท้ายที่ผมพูดถึงนั้นมีความเกี่ยวข้องกับความยั่งยืนของเส้นแบ่งอันเลือนลาง ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าตัวแทนและโครงสร้างเข้ามามีส่วนร่วมมากแค่ไหน ยิ่งมีตัวแทนและโครงสร้างมาก ก็จะมี ความคงทนมากขึ้น และขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงพันธกิจของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดขึ้น ยิ่งเปลี่ยนแปลงเท่าไร ขอบเขตความรับผิดชอบก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน

การวัดประเมินเส้นแบ่งอันเลือนลาง

ผมเกริ่นไว้ว่าผมจะพูดกล่าวเรื่องการวัดประเมิน และนี่ก็เป็นแค่เพียงคิดเกี่ยวกับการวัดประเมิน สิ่งที่ผมทำคือหยิบเอาแง่มุมทั้งสี่ของเส้นแบ่งอันเลือนลาง ซึ่งได้แก่ บรรทัดฐาน (Norms) หน้าที่ (Function) โครงสร้างตัวแทน (Agency Structure) และความเป็นพลวัต (Dynamism) ผมผนวกสองอย่างสุดท้ายเข้าด้วยกันเป็นแนวคิดเรื่องความทนทาน (Durability) ได้มาเป็นแนวคิดสามมิตินี้ เมื่อเราพูดถึงเรื่องการวัดประเมิน สิ่งที่เราจะทำคือวัดประเมินว่ามีสิ่งเหล่านี้อยู่ในภาคส่วน สถานที่ และเวลาที่กำหนดในระดับไหน เพื่อให้เห็นภาพ ลองคิดว่าเรากำลังมองกันที่สี่ภาคส่วนนี้ การดูแลสุขภาพ การขนส่ง การศึกษา และการรักษาความปลอดภัยเสร็จแล้วก็ตั้งคำถามว่ามีการพึ่งพาร่วมกันใหม่ เพื่อหาว่ามีเส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในแต่ละภาคส่วนที่กล่าวไปหรือเปล่า ผมไม่ได้ทำการวัดประเมิน แต่ผมคิดว่านี่ น่าจะเป็นสิ่งที่คุณอยากจะได้จากการวัดประเมิน คุณต้องวัดประเมินระดับการพึ่งพาร่วมกันในการปฏิบัติงานและหลักปฏิบัติที่ใช้ร่วมกัน ในภาคสุขภาพ แน่ใจว่าต้องอยู่ในระดับสูง เพราะผู้ให้บริการด้านสุขภาพทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต่างใช้หลักปฏิบัติในด้านสุขภาพที่ชัดเจนร่วมกัน แม้ว่าฝั่งหนึ่งจะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนอีกฝั่งไม่ได้หวังเช่นนั้น แต่หลักจริยธรรมการปฏิบัติงานที่ใช้ร่วมกันกลับเข้มแข็งมาก ๆ

ในด้านหน้าที่ ภาคการดูแลสุขภาพถือเป็นตัวอย่างที่ดีเพราะมีการพึ่งพาร่วมกันในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง ไม่มีระบบสาธารณสุขที่ไหนในโลกที่ไม่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง และก็ไม่มีภาคสาธารณสุขที่ไหนในโลกที่ขาดความร่วมมือและงบประมาณจากภาครัฐในระดับสูงเช่นกัน ลูกศิษย์ของผมตกใจทุกครั้งที่ผมบอกว่างบประมาณที่ภาครัฐใช้ในด้านการดูแลสุขภาพของสหรัฐและแคนาดานั้นไม่ได้ต่างกันมาก แม้แคนาดาจะมีระบบประกันสุขภาพแบบกองทุนเดียว ส่วนสหรัฐเป็นระบบเอกชน ในการปฏิบัติงานนั้น ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณและมีส่วนร่วมกับภาคเอกชนเท่ากันทั้งในสหรัฐและแคนาดา ความยั่งยืนที่ผมพูดถึงคือมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแค่ไหน เมื่อดำเนินการแล้วพบกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจะถูกทิ้งไปอย่างรวดเร็วแค่ไหน การพึ่งพาร่วมกันที่ฝังอยู่ในความต้องการด้านการดำเนินงานที่ยังอยู่รอดและเกิดการสร้างสภาพสถาบันผ่านโครงสร้างแบบทางการกับความตั้งใจนั้นจะรักษาโครงสร้างองค์กรแบบภาครัฐและภาคเอกชนไปได้ในระดับใด ผมคิดว่าภาคการดูแลสุขภาพเป็น

เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ตัวอย่างของภาคส่วนที่มีความยั่งยืนในระดับสูง คุณอาจจะรวบรวมได้แล้วบอกว่า โอเค มีเส้นแบ่งอันเลือนลางสูง มีความสำคัญมากในภาคการดูแลสุขภาพ

หากกล่าวอีกกรอบหนึ่ง เพื่อให้เห็นภาพ คุณสามารถพิจารณาด้านการขนส่งในแง่บรรทัดฐาน อาจจะมองในแง่การปฏิบัติงานน้อยลงเพราะเราเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างกิจการขนส่งของภาครัฐและภาคเอกชน อย่างที่ผมบอกไปว่าสะพานฮาวโรนส์ของเมืองพอดแลนด์นั้นเป็นกิจการของภาครัฐ ไม่ได้มีการทำงานร่วมกับภาคเอกชนมากและมีความยั่งยืนน้อยกว่าหน่อย การขนส่งและการศึกษาน้อยหน่อย จากนั้นก็ดูที่การรักษาความปลอดภัย จะได้พบกับความสอดคล้องเชิงบรรทัดฐานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในระดับสูง อาจจะเป็นการรักษาความปลอดภัยภายนอก หรืออาจจะเป็นการรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ในที่ที่ต้องปกป้องความมั่นคงสาธารณะ การปฏิบัติงานร่วมกันนั้นมักจะแยกออกจากกัน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้รับจ้างภาคเอกชนและพนักงานรักษาความปลอดภัยไม่สามารถเข้าถึงความมั่นคงของภาครัฐและข้อมูลที่เก็บรักษาไว้ได้ นี่คือความเสี่ยง จึงมีโครงสร้างแบบพึ่งพาตนเองที่ตั้งใจสร้างขึ้น มา ทำให้ความยั่งยืนต่ำและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามกาลเวลา ผมจึงพิจารณาสร้างแนวความคิดก่อนจึงค่อยทำการวัดประเมินเส้นแบ่งอันเลือนลาง ในกรณีนี้ผมใช้ความผันแปรระหว่างภาคส่วน คุณอาจจะใช้ความผันแปรระหว่างเวลา หรือจะใช้ความผันแปรระหว่างขอบเขตอำนาจก็ได้

ขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยมีความไม่ชัดเจนมากกว่าในประเทศมาเลเซียมากเท่าใด ความผันแปรระหว่างอำนาจ ขอบเขตความรับผิดชอบของภาคการดูแลสุขภาพของประเทศไทยในปัจจุบันมีความไม่ชัดเจนมากกว่าภาคการดูแลสุขภาพของประเทศไทยเมื่อสี่ปีก่อนในระดับใด ความผันแปรระหว่างภาคส่วนขอบเขตความรับผิดชอบของภาคการดูแลสุขภาพในประเทศไทยมีความไม่ชัดเจนมากกว่าฝ่ายการศึกษาในประเทศไทยในระดับใด มีหลากหลายทางในการคิดเกี่ยวกับวิธีวัดประเมินและหน่วยในการวิเคราะห์ที่จะใช้ในวิธีวัดประเมิน ขึ้นอยู่กับว่าคุณสนใจประเด็นใด

นี่คืองานวิเคราะห์ล่าสุดที่สถาบัน Mckinsey Global Institute จัดทำขึ้น พวกเขาสนใจเรื่องความร่วมมือจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงเรื่องกิจการภาครัฐและภาคเอกชน ผมอยากให้คุณไปที่เว็บไซต์ของสถาบัน Mckinsey Global Institute บนเว็บมีข้อมูลดี ๆ มากมาย พวกเขาให้บริการกิจการภาคเอกชนเป็นหลัก รวมถึงกิจการภาครัฐที่มีความร่วมมือกับภาคเอกชน จึงมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นอย่างดี ในรายงานล่าสุดซึ่งวิเคราะห์ในเรื่องแอปพลิเคชันเมืองอัจฉริยะ (Smart City) สถาบันพิจารณาแนวคิดของแอปพลิเคชันเมืองอัจฉริยะต่าง ๆ และตั้งคำถามขึ้นว่านี่เป็นของภาครัฐหรือเปล่า นี่เป็นของภาคเอกชนหรือเปล่า ในมิติไหนที่เรามองว่าเป็นของภาครัฐเป็นหลักและในมิติไหนที่เรามองว่าเป็นของภาคเอกชนเป็นหลัก พวกเขาจึงพิจารณาหลาย ๆ ภาคส่วนที่มีแอป

ฟลิเคชั่นเมืองอัจฉริยะ ให้บริการไม่ว่าจะพลังงาน น้ำ ขยะ ขนส่งสาธารณะ และโรงพยาบาล พวกเขาไม่ได้ดูในเรื่องเทคโนโลยียานพาหนะไร้คนขับ แต่ก็อาจจะเป็นหัวข้อวิเคราะห์ต่อไปใน รอบหน้า น่าสนใจตรงที่พวกเขาพิจารณาการพึ่งพาร่วมกันในหลาย ๆ แง่มุม ผมจะพิจารณาการ พึ่งพาร่วมกันในการปฏิบัติงานสามประเภทนี้ พวกเขาพิจารณามิติที่สองจากสี่มิติที่ผมได้กล่าว ไป หนึ่งในนั้นพิจารณาเรื่องความเป็นเจ้าของในแอปฟลิเคชั่น ส่วนแบ่งของแอปฟลิเคชั่น ความเป็นเจ้าของคืออะไร ความเป็นเจ้าของเป็นแนวคิดพื้นฐานว่าสิ่งนั้นเป็นของภาครัฐหรือ ภาคเอกชน พวกเขาคิดว่าเจ้าของตามธรรมชาติส่วนใหญ่มักจะเป็นภาครัฐ คาดการณ์ไว้ว่า 70-30 คือส่วนแบ่งของแอปฟลิเคชั่นที่ภาครัฐและภาคเอกชนถือครอง

แต่ความเป็นเจ้าของนั้นไม่เหมือนกับการลงทุน เมื่อพบเขาพิจารณาในด้านการลงทุน ซึ่งก็คือแหล่งที่มาของงบประมาณ พวกเขาพบว่าส่วนแบ่งการลงทุนที่ให้กับภาคเอกชนนั้น มากกว่าที่ให้กับภาครัฐอยู่มาก ในแง่ของจำนวนแอปฟลิเคชั่น แอปฟลิเคชั่นส่วนใหญ่ภาครัฐถือ ครองเป็นเจ้าของ แต่เงินส่วนใหญ่อยู่ในร้อยละ 30 นั้นซึ่งภาคเอกชนจะได้ส่วนแบ่งในการลงทุน ไปร้อยละ 60 อาจจะไม่น่าประหลาดใจ ภาครัฐจะได้ถือครองแอปฟลิเคชั่นที่ทำเงินไม่ค่อยได้ บางทีนี้อาจจะเป็นสาเหตุที่แอปพวกนี้อยู่ในภาคเอกชน พวกแอปที่ซับซ้อนและจัดการขยะอาจจะทำ เงินได้ไม่มาก ภาคเอกชนจึงเลี่ยงแอปเหล่านี้ ภาคเอกชนจะไปลงทุนพวกแอปเล็ก ๆ แต่ได้ ผลตอบแทนสูง ผลลัพธ์ที่ได้คือการลงทุนในแอปฟลิเคชั่นเมืองอัจฉริยะ มักจะแบ่ง 60-40 ภาคเอกชนต่อภาครัฐ ผลตอบแทนจากการลงทุนของธุรกิจที่ดำเนินการโดยภาครัฐ การดึงเอา ผลตอบแทนจากการลงทุนของภาครัฐ กว่าครึ่งไม่มีผลตอบแทนกลับมา ซึ่งก็คือขาดทุน หรือเป็น การลงทุนที่ไม่ได้ผลตอบแทน มีร้อยละ 55 สร้างผลลัพธ์จากการลงทุนในด้านบวก แคร่ร้อยละ 55 ถือเป็นจำนวนที่สูง เพราะธุรกิจที่ได้รับผลตอบแทนในด้านบวกมักจะดึงความสนใจจาก ภาคเอกชน จุดประสงค์ก็คือเราก้าวข้ามจากแค่วัดจำนวนแอปที่ส่วนใหญ่ดูเหมือนจะเป็นของ ภาครัฐ คุณอาจจะมองว่าแอปฟลิเคชั่นเมืองอัจฉริยะส่วนใหญ่เป็นกิจการของภาครัฐที่มี ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเพียงเล็กน้อย แต่พอมองที่จำนวนเงินที่อาจจะเป็นตัววัดในเรื่องผู้ใช้งาน และความสำคัญ ก็จะเห็นว่าเป็นกิจการของภาคเอกชนที่มีภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในบางส่วน พอแ่งตรงการมีส่วนร่วมของภาครัฐออกมาดู เราจะเห็นว่าทำไมภาครัฐจึงเป็นส่วนน้อย เพราะว่าในกิจการแอปส่วนใหญ่ ผมมองว่าขาดการพึ่งพาร่วมกันในด้านบรรทัดฐาน ก็คือแอป ฟลิเคชั่นเหล่านี้ ภาครัฐอาจจะมองว่ามีมูลค่า แต่ภาคเอกชนกลับไม่เห็นเช่นนั้น

นี่เป็นเพียงตัวอย่างของการพึ่งพาร่วมกันในด้านการปฏิบัติงานระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน และหนึ่งในผลลัพธ์ที่ตามมาจากการพึ่งพากันในรูปแบบต่าง ๆ เหตุผลที่เราต้อง พิจารณาตัวเงิน เหตุผลที่เราติดตามดูปัจจัยในเรื่องของเงินเมื่อศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน ก็ เพื่อจะดูให้ลึกกลงไปว่าค่านิยมของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดความทับซ้อนกันหรือไม่

ผลลัพธ์ของเส้นแบ่งอันเลือนลาง : โอกาส กระบวนการ และผลกระทบ

สุดท้ายของส่วนนี้ ผมอยากพาไปดูผลลัพธ์ที่เกิดจากเส้นแบ่งอันเลือนลาง โดยผมจะใช้แนวคิดสามอย่างนี้ โอกาส กระบวนการ และผลกระทบ นี่คือวิธีคิดว่าเส้นแบ่งอันเลือนลางเป็นอย่างไรในแง่การปฏิบัติจริงถ้าคุณเป็นผู้บริหารภาครัฐ เส้นแบ่งอันเลือนลางจะส่งผลด้วยกันสามอย่างคือ ปรับโอกาสในฐานะผู้บริหารภาครัฐใหม่ ปรับรูปแบบการบริหารภาครัฐใหม่ และสร้างผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่ได้ เมื่อสักครู่ผมกล่าวถึงเรื่องโอกาสต่าง ๆ และเหตุผลว่าทำไมเราต้องพิจารณาว่าเส้นแบ่งอันเลือนลางนั้นสำคัญอย่างไร มันขยายขอบข่ายของบริการสาธารณะซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนพื้นฐานของภาครัฐ ผมคิดว่ามีความเกี่ยวข้องข้องกับการเสริมสร้างขีดความสามารถ แต่ก็ไม่เหมือนกัน ขอบข่ายสำหรับบริการสาธารณะหมายถึงความต้องการของประชาชนในทันที อย่างเช่น ความต้องการในการขยายโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่ง หรือความต้องการในการพัฒนาการจัดการบริหารโรงพยาบาล ที่ภาครัฐจะต้องใช้ทรัพยากรจากภาคเอกชน การเสริมสร้างขีดความสามารถที่ผมพูดถึงคือในแง่ของโครงการในอนาคต สิ่งที่น่าสนใจที่พวกเราพบหลังจากพิจารณาความสัมพันธ์ของภาครัฐและภาคเอกชนคือ แม้ภาคเอกชนจะตระหนักถึงภาครัฐเป็นอย่างดี แต่ภาครัฐนั้นกลับไม่ค่อยจะรู้จักภาคเอกชน ซึ่งเป็นภาคเอกชนในท้องถิ่นของตนเอง ลูกศิษย์ของผมคนหนึ่งไปทำงานเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางธุรกิจที่แอฟริกา พอไปถึง ลูกศิษย์ของผมได้รับมอบหมายให้คิดหาวิธีจัดหาหน้าสะอาด จัดหาบริการทางการแพทย์ การศึกษา เธอพบว่าองค์กรของพวกเขาไม่รู้เลยว่าภาคเอกชนไหนเป็นคนจัดหาสิ่งเหล่านี้ ไม่มีรายชื่อ ไม่ได้ทำการประเมินขีดความสามารถของภาคเอกชน เส้นแบ่งอันเลือนลางนั้นไม่ได้ส่งผลต่อขอบข่ายบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว แต่ยังส่งผลต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของภาครัฐเพื่อทำให้บริการในอนาคตหรือการบริการรูปแบบใหม่ นี้ก็เป็นเหมือนการเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านหนึ่ง

เช่นเดียวกับกับภาคเอกชน ในแง่มุมของการตระหนักว่าจะสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของภาครัฐในการขยายโครงการภาคเอกชนออกไปได้อย่างไร ยกตัวอย่างเช่น ผมได้พูดถึงการจัดหาที่ดิน ค่านิยมและความเป็นศูนย์กลางของภาครัฐนั้นคือประเด็นปัญหา อย่างที่ผมได้กล่าวไป หนึ่งในประเด็นที่น่าเป็นห่วงที่พบในงานวิจัยวิชาการและวิจัยพัฒนาหลาย ๆ ชิ้นคือ จะเกิดอะไรขึ้นกับภาครัฐเมื่อขอบเขตความรับผิดชอบเริ่มไม่ชัดเจน จะเกิดความเสี่ยงกับภาครัฐหรือไม่ ค่านิยมของภาครัฐจะเปลี่ยนไปหรือเปล่าเมื่อค่านิยมของภาคเอกชนรุกล้ำเข้ามา ภาครัฐจะถูกกีดกันออกหรือเปล่า คำถามในแง่ของความเป็นศูนย์กลางนี้ ที่ว่าภาครัฐจะรักษาความเป็นศูนย์กลางและค่านิยมได้แค่ไหน ค่านิยมของภาครัฐจะยังคงแยกชัดเจนได้ในระดับใดคือประเด็นปัญหาสำคัญของขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐและเอกชน ผมคิดว่าความกลัวต่าง ๆ นั้นเกินควรไปมากและผมก็คิดว่าเราได้เห็นภาครัฐยืนยันความเป็นศูนย์กลางและค่านิยมอีกครั้งตั้งแต่สถานการณ์โควิดมาเยือน เรื่องที่สอง ในแง่ของกระบวนการ ชัดเจนว่าคือเรื่อง

ประสิทธิภาพของภาครัฐ นี่อาจจะเป็นแค่มุมมองการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ทั่วไป แต่ผมคิดว่า เป็นเรื่องสำคัญในการย้ำเตือนตนเองว่ายังมีการใช้ค่านิยมร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมากเท่าไร ก็เป็นเรื่องธรรมชาติที่เราจะคาดหวังว่าภาครัฐจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะต้องพึ่งพาร่วมกันกับภาคส่วนอื่นจึงต้องเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อให้อยู่รอด

อย่างสุดท้าย ซึ่งชัดเจนมาก ผมไม่ได้คิดอะไรใหม่ขึ้นมา ผลกระทบนั้นเป็นเรื่องพื้นฐานที่เราต้องพิจารณากันอยู่แล้ว ซึ่งก็คือ ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ของหุ้นส่วน เส้นแบ่งอันเลือนลางนั้นสร้างผลลัพธ์และมูลค่าเชิงสาธารณสุขที่ดีขึ้นกว่าภาคส่วนหรือกิจการที่ไม่มีเส้นแบ่งอันเลือนลางหรือเปล่า นี่เป็นคำถามพื้นฐานของการประเมินนโยบายหรือการประเมินโครงการ แต่เราต้องก้าวออกมาจากกรอบนโยบายและการบริหารและคิดถึงผลกระทบด้านการเมืองและสังคมที่อาจจะเป็นไม่ได้อยู่ในพื้นฐานของการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ เมื่อเส้นแบ่งอันเลือนลางสร้างปัญหาขึ้นก็จะเกิดผลกระทบในด้านการเมือง อาจเกิดจากการคอร์รัปชัน อาจเกิดจากการเล่นพรรคเล่นพวก อาจเกิดจากความผิดพลาดของภาคเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อภาครัฐเพราะภาครัฐมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันกับภาคเอกชน เมื่อกิจการภาคเอกชนล้มและมีเงินสาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็จะเกิดผลกระทบทางการเมือง และผลกระทบทางสังคมต่อภาครัฐและภาคเอกชน เรื่องนี้มีการถกกันมากมายในงานวิจัยเชิงธุรกิจเกี่ยวกับว่า ความเป็นผู้ประกอบการในภาคเอกชนคืออะไรถ้าความเป็นผู้ประกอบการนั้นต้องอาศัยการสร้างความสัมพันธ์และการเข้าถึงภาครัฐเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อนวัตกรรมสังคมอย่างไร ส่งผลกระทบต่อโอกาสทางสังคมอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อการเข้าถึงเครือข่ายภาครัฐนั้นไม่ได้เปิดกว้างสำหรับทุกคน ดังนั้น นี่คือการระบบแบบเปิดปะทะกับระบบแบบปิด ซึ่งนักวิชาการบางส่วนคิดว่าเป็นจุดกลางที่จะกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสังคม

กรณีศึกษานิวคลาร์กซิตี ประเทศฟิลิปปินส์

ผมอยากจะพูดถึงตัวอย่างเส้นแบ่งอันเลือนลางคร่าว ๆ ตัวอย่างนี้มีชื่อว่านิวคลาร์กซิตี (New Clark City) เป็นเมืองใหม่ที่ก่อตั้งขึ้นบนท่าอากาศยานทหารคลาร์กในตอนเหนือของกรุงมะนิลา มะนิลาและเขตปริมณฑลแน่นขนัดเหมือน ๆ กับประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียที่มีการเติบโตของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว มหานครแห่งนี้มีประชากรล้านความจุที่สามารถรองรับได้และยังเต็มไปด้วยปัญหาในด้านประสิทธิภาพ ก็เหมือนกับรัฐบาลส่วนใหญ่ รัฐบาลฟิลิปปินส์พยายามแบ่งอำนาจการเติบโตของชุมชนเมือง ในกรณีของพื้นที่มหานครมะนิลา รัฐบาลได้พัฒนาแนวคิดนิวคลาร์กซิตีขึ้น ตอนนี้กำลังอยู่ในขั้นตอนการก่อสร้าง ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ดี ถ้าขับรถไปทางเหนือของกรุงมะนิลาจะใช้เวลาประมาณหนึ่งชั่วโมง รัฐบาลเพิ่งเซ็นสัญญาสร้างรถไฟความเร็วสุดเชื่อมระหว่างกรุงมะนิลาและนิวคลาร์กซิตี มีการคาดการณ์เอาไว้ว่านิวคลาร์กซิตีจะมีประชากรประมาณสองล้านคนเมื่อรับประชากรเต็มความจุในไม่กี่ปีข้างหน้า กรณีนี้เป็น

เส้นแบ่งอันเลื่อนกลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ยิ่งกว่าการศึกษาในเรื่องการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่น่าสนใจมาก เพราะไม่ใช่แค่การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างตั้งใจและเป็นทางการ แต่ยังเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างไม่ตั้งใจด้วย เพราะมีผู้ดำเนินการจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง

ผมสนใจนิเวศลาร์กซิตีเพราะเป็นตัวอย่างที่ดีของทั้งสี่อย่างที่ผมได้พูดไป เพราะมีความสอดคล้องเชิงบรรทัดฐานมากระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน มีแนวคิดที่เน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructuralism) คือแนวคิดที่ใช้อธิบายกรณีนี้ กล่าวคือ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีนิยามการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่นเดียวกัน จากวิดิทัศน์แนะนำโครงการ เราจะเห็นได้ว่าการบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น ธนาคารพัฒนาเอเชีย สำนักงานเปลี่ยนแปลงและพัฒนาฐานทัพอากาศเก่า (Bases Conversion and Development Authority: BCDA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับผิดชอบดูแลโครงการนี้ เหล่านักลงทุนภาคเอกชน ทั้งยังมีชาวบ้านสนับสนุนโครงการนี้จำนวนมากเพราะเป็นฟิลิปปินส์ ซึ่งถือเป็นมิติความร่วมมือทางสังคม มีคำถามที่น่าสนใจเกี่ยวกับความตัวตนและเรื่องโครงสร้าง เพราะตอนนี้ยังไม่มีกรปกครองท้องถิ่นในนิเวศลาร์กซิตี เมืองนี้เป็นเมืองที่มีการวางแผนไว้แล้วแต่ยังไม่มีประชากรจึงยังไม่มีกรปกครองในระดับท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นี่จึงไม่ใช่แค่เส้นแบ่งอันเลื่อนกลางของภาคส่วนหนึ่งและตัวตนอันหลากหลายขณะกำลังพัฒนา นี่คือสิ่งที่ผมเรียกว่าพลวัตของนิเวศลาร์กซิตี ที่เส้นแบ่งอันเลื่อนกลางของภาครัฐและภาคเอกชนเองก็เกิดความเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ด้วย เพราะมีผู้ดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนใหม่ ๆ เข้ามาตลอดช่วงการพัฒนา ดังนั้น นี่คือนิเวศลาร์กซิตีที่น่าสนใจของเส้นแบ่งอันเลื่อนกลางในด้านบรรทัดฐาน การปฏิบัติงาน โครงสร้าง และความเป็นพลวัต

เหตุที่มาของเส้นแบ่งอันเลื่อนกลาง

เส้นแบ่งอันเลื่อนกลางมีที่มาจากไหน เส้นแบ่งอันเลื่อนกลางมีที่มาจาก ในปี ค.ศ. 1689 จอห์น ล็อก (Locke, 1968) บอกเราว่ามีสิ่งที่เรียกว่าภาคเอกชน ผู้คนชอบคิดว่าเรื่องราวของเส้นแบ่งบทบาทหน้าที่อันไม่ชัดเจนของภาครัฐกับภาคเอกชนนั้นเริ่มต้นขึ้นจากการที่ภาครัฐถือกำเนิดขึ้นมาแล้วเข้าไปอยู่ในสภาพตามธรรมชาติ (State of Nature) ที่เป็นภาคเอกชนอยู่เดิม ทว่า จริง ๆ แล้ว สภาพธรรมชาติและสังคมมนุษย์นั้นคือภาคสาธารณะ อำนาจสาธารณะคือสภาพตามธรรมชาติ ในขณะที่ชีวิตส่วนตัว – ความเป็นส่วนตัวอย่างชัดเจน ที่มีบรรทัดฐานและความสามารถในการทำงานเป็นของตัวเอง – เพิ่งจะเกิดขึ้นไม่นานในสังคมมนุษย์ ดังนั้น เราต้องจำไว้ว่าสังคมมนุษย์ตามปกติแล้วเป็นภาคสาธารณะ จากนั้นเมื่อเวลาผ่านไป มีการวิวัฒนาการของเส้นแบ่งอันเลื่อนกลาง ผมจะบอกว่ามีด้วยการสี่ช่วง ช่วงแรก วิฤติอำนาจสาธารณะในช่วงปี ค.ศ. 1960 และปีช่วงปี ค.ศ. 1970 ที่ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐ จากนั้นก็ทำให้

เกิดการเติบโตของภาคเอกชนในกิจการของรัฐช่วงปี ค.ศ. 1980 ในช่วงที่สอง ซึ่งเราเรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ช่วงที่สาม เป็นการกลับสู่สภาพเดิมของภาครัฐในช่วงต้นปี ค.ศ. 2000 และ ค.ศ. 2010 การกลับสู่สภาพเดิมของพื้นที่สาธารณะ ผมคิดว่านี่คือจุดที่เราเริ่มใช้เส้นแบ่งอันเลือนรางเมื่อการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ถือกำเนิดขึ้นในฐานะตัวเลือกหนึ่งแทนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตอนนี้เป็นช่วงกลับสู่สภาพสมดุลของการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ช่วงที่สี่ ผมคิดว่าปี ค.ศ. 2020 คือจุดเปลี่ยน เพราะปี ค.ศ. 2020 เกิดวิกฤติการณ์ขึ้นหลายอย่าง ไม่ใช่แค่โควิดและวิกฤติทางเศรษฐกิจ แต่ยังมีประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเติบโตของประชากรในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สร้างวิกฤติให้กับภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ในตอนนี้อยู่ภายใต้การรักษาสภาพการดำเนินธุรกิจไว้โดยรัฐบาล ผมคิดว่านี่คือจุดที่นักวิชาการในยุโรปเรียกว่ารัฐแบบบาวาเรียใหม่ (Neo-Bavarian State) รัฐแบบบาวาเรียใหม่ คือแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของภาครัฐกับเอกชน ที่ภาครัฐกลับมาใช้อำนาจในขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หรือจะเรียกว่ากลับมาคุมบังเหียนก็ได้ สิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะต้องท้วงให้ขึ้นใจ คือ เราคิดว่าตลอดมาภาครัฐคุมบังเหียนอยู่ในหลายประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การปกครองในภูมิภาคเอเชียอยู่ในลักษณะรัฐแบบบาวาเรียใหม่ไม่เคยเปลี่ยน แต่ผมคิดว่าตอนนี้ในยุโรปและแม้แต่สหรัฐ เราเห็นการกลับสู่รัฐแบบบาวาเรียใหม่ ลองคิดถึง การเปลี่ยนแปลงนี้ ลองนึกถึงปรากฏการณ์ที่มาเลเซีย ในปี ค.ศ. 1970 โรงเรียนมัธยมศึกษาสายอาชีพของรัฐที่กัวลาลัมเปอร์ เป็นกิจการของภาครัฐอย่างชัดเจน จากนั้นเราจะเห็นการเติบโตของภาคเอกชน โดยมีโรงเรียนมัธยมแบบผสมด้วยเงินของภาครัฐและภาคเอกชน ทว่าในปี ค.ศ. 2020 สิ่งที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาตั้งแต่โควิดระบาด คือ การดึงอำนาจสาธารณะและกฎระเบียบสาธารณะจากภาคเอกชน แนวคิดเรื่องรัฐแบบบาวาเรียใหม่ คือ ภาครัฐยึดตำแหน่งตนเองคืน เส้นแบ่งอันเลือนลางถูกผล็อกจากการขยายอำนาจของภาครัฐ ภาครัฐมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนและควบคุมขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างทั้งสองฝ่ายมากขึ้น

ในสถานการณ์ใหม่นี้ รัฐบาลกลางกลับมาได้รับความนิยมอีกครั้ง บางคนอาจจะจำได้ว่าช่วงปี ค.ศ. 1990 มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น ผมคิดว่าช่วงการกระจายอำนาจได้จบลงแล้ว เรากลับสู่ช่วงที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กุมอำนาจ ผมคิดว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมนั้นเสื่อมความนิยมลง ผมสนใจนิเวศลาร์กซิติ์เพราะว่า ถ้าโครงการนี้ตั้งต้นขึ้นสิบปีก่อน คงจะต้องมีการมุ่งเน้นเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง แต่ไม่มีการพูดถึงเรื่องนี้จากธนาคารพัฒนาเอเชียหรือแม้แต่ธนาคารโลก ตอนนี้นี่สนใจที่การจัดตั้งสภาผู้แทนท้องถิ่นเมื่อถึงเวลาอันเหมาะสม ในยุคใหม่นี้ กฎหมายปกครอง (Administrative Law) กลับมาได้รับความนิยมอีกครั้ง นี่คือเครื่องมือเชิงนโยบายที่เราคิดว่าเสื่อมความนิยมไปแล้ว กฎหมายปกครองนั้นเป็นเครื่องมืออันแข็งแกร่งและแพร่หลายในยุคโควิด และผมคิดว่าน่าจะเป็นเช่นนี้ต่อไป นิเวศลาร์ก

เส้นแบ่งอันเลือนลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ชิตันันพัฒนาผ่านอำนาจการปกครองหลายแบบเป็นส่วนใหญ่ ท้ายสุด การแต่งตั้งข้าราชการจากความสนใจทางสังคมที่เป็นแนวคิดระบบราชการของมักซ์ เวเบอร์ ในฐานะกลุ่มสังคมที่แตกต่างกัน และจริยธรรมที่แตกต่างกัน ผมคิดว่ากำลังกลับมาได้รับความสนใจในรัฐบาลบาเรียใหม่นี้

เครื่องมือสำหรับผู้บริหารภาครัฐ

สุดท้าย คำถามเกี่ยวกับเครื่องมือต่าง ๆ ผมคิดว่าประเด็นที่คนส่วนใหญ่ที่ทำงานในภาครัฐหาคิดเมื่อพูดถึงเรื่องเส้นแบ่งอันเลือนลางคือ ฉันจะได้รับความเสี่ยงอะไร ผมคิดว่าความเสี่ยง แนนอนคือปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะรูปแบบความรับผิดชอบของตนเองของภาครัฐและภาคเอกชนนั้นแตกต่างกันมาก ในภาคเอกชน รูปแบบความรับผิดชอบของตนเองจะเน้นในเรื่องความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานและความเสี่ยงที่เกิดจากอุปสงค์ หมายความว่าต้องมั่นใจว่าโครงการจะมีอุปสงค์ที่เพียงพอ พวกแอปพลิเคชันเมืองอัจฉริยะที่ภาคเอกชนลงทุนไปคือแอปที่ลงทุนไปเพราะมีอุปสงค์ ถ้าอุปสงค์ผิดจากที่คาดไปมาก ก็จะกลายเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากอุปสงค์ นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเมื่อต้องทำงานกับภาครัฐ ภาคเอกชนนั้นกลัวการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เรื่องหลักก็คือในการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนคือจะไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ในระดับใด เหตุผลหลักก็คือภาคเอกชนนั้นกลัวความซับซ้อนในการทำงานเมื่อต้องรับมือกับอำนาจรัฐ กฎระเบียบของภาครัฐ ข้อเรียกร้องในสัญญา และอื่น ๆ ทั้งสองภาคนี้มีความเสี่ยงทางกฎหมายและทางการเงินร่วมกัน ในด้านการเงิน ทั้งสองฝั่งต่างมีเงินหรือมีทรัพยากรคือทางที่ดีที่สุดที่จะอธิบาย ทั้งคู่ต้องพบกับความเสี่ยงทางกฎหมาย แม้จะเป็นความเสี่ยงคนละรูปแบบ แต่ก็อยู่ในระดับที่เท่าเทียมกัน ในมุมมองของภาครัฐ จะเป็นเรื่องความเสี่ยงทางการเมืองและนโยบาย หรือก็คือความเสี่ยงของโครงการ ตัวอย่างนิวยอร์กซิตี ถ้านิวยอร์กซิตีไม่ได้สร้างอุปสงค์จากภาคเอกชนเท่าที่ควรจะเป็นอย่างไร ถ้าเกิดไม่มีใครย้ายมาที่นี่เลยละ ก็จะกลายเป็นเมืองร้างที่พัฒนาขึ้นเพื่อเป็นตัวอย่างแต่กลับไม่สามารถดึงดูดประชากรได้ นั่นทำให้เกิดความเสี่ยงทางนโยบาย แล้วก็มีความเสี่ยงทางการเมืองเมื่อต้องร่วมงานกับภาคเอกชน มีทั้งปัญหาการเข้ายึด ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาการเมืองล่มจากการจัดการผิด ๆ ของภาคเอกชน ดังนั้น การจัดการกับความเสี่ยงจึงเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารภาครัฐต้องการ

สรุป

ผมขอสรุปด้วยแนวคิดสี่ประการต่อไปนี้ ซึ่งขอบอกอีกครั้งว่าเนื้อหาของการบรรยายครั้งนี้ ผมย่อมาจากงานวิจัยในกลุ่มการพัฒนาและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานจริง ประการแรก แนวปฏิบัติที่ดีของภาครัฐและภาคเอกชนนั้นเป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงบ่อย ๆ จะจัดการกับปัญหา

บุรุษ กิลลีย์

เหล่านี้อย่างไร จะสร้างกระบวนการที่ดึงดูดภาคเอกชนได้อย่างไร เหล่านี้คือประเด็นในการบริหารที่ต้องพบเจออยู่เสมอ แต่มีเฉพาะเจาะจงในเรื่องการมีปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน ประการที่สอง จำไว้ว่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอาจจะเกิดการสร้างสภาพสถาบัน (Institutionalization) จนเป็นนิติบุคคลแต่ก็ยังมีความเป็นพลวัตอยู่ดี แค่สร้างสภาพเป็นสถาบันไม่ได้หมายความว่าไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร การเรียนรู้และเติบโตเป็นเรื่องสำคัญ ประการที่สาม การสื่อสารและการวัดประเมินโครงการที่ดำเนินการกันอยู่ดำเนินไปด้วยดีหรือไม่ มีกรณีตัวอย่างมากมาย — ซึ่งเป็นเหตุให้ผมคิดถึงเรื่องรัฐแบบบาวาเรียใหม่ — ที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตัดสินใจว่าเส้นแบ่งอันเลือนลางนั้นใช้การไม่ได้ อาจเพราะความเสี่ยงหรือผลลัพธ์ หรือภาครัฐหรือภาคเอกชนเข้มแข็งเกินไป การวัดประเมินอาจนำไปสู่การเลิกใช้เส้นแบ่งอันเลือนลาง การตัดทอน นำการบริการกลับสู่ภาครัฐ หรือทิ้งการบริการหรือสินค้าบางอย่างไปให้ภาคเอกชน ประการสุดท้าย ผมจะบอกว่าการทำความเข้าใจภาคเอกชนของคุณนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะในยุคโควิด — ซึ่งคิดว่าน่าจะดำเนินไปอีกสักพัก — ภาคเอกชนจะเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอย่างรวดเร็ว บางภาคส่วนอาจจะหายไป บางภาคส่วนอาจจะขยายใหญ่ขึ้นจนมีขีดความสามารถในระดับที่ผู้บริหารภาครัฐต้องทำการพิจารณา ลองคิดตามดู แอเมซอน (Amazon) เป็นบริษัทขนส่งที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพราะบริษัทนี้อยู่ในรูปแบบธุรกิจที่การขนส่งเป็นส่วนสำคัญในขีดความสามารถของบริษัท และตอนนี้ก็มีความสามารถในการขนส่ง ซึ่งอาจจะไม่ใช่ในส่วนของขนส่งของให้กับลูกค้าเอกชน แต่เป็นในส่วนของความต้องการภาครัฐในการย้ายคนจาก A ไป B ย้ายบริการสาธารณะจาก A ไป B เพื่อตอบภาวะฉุกเฉิน เรื่องนี้ทำให้ตระหนักถึงเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐและภาคเอกชนมีความเป็นพลวัต ซึ่งเหนือสิ่งอื่นใดภาคเอกชนนั้นในตอนนี้กำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลง

ผมขอจบการบรรยายไว้เท่านี้ ขอขอบคุณครับ

เอกสารอ้างอิง

- Locke, J. (1689). *Letter concerning toleration*. <http://www.let.rug.nl/usa/documents/1651-1700/john-locke-letter-concerning-toleration-1689.php>
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice* Basic Books.

บทที่ 3

การวิจัยและ การวิเคราะห์นโยบาย : บทบาทของสถาบันการศึกษา ในการจัดทำนโยบายสาธารณะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิจัย ดร.อนเดรย์ กิโมฟฟ

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัยนโยบายศึกษา แอนดรูว์ ยัง

มหาวิทยาลัยจอร์เจียสเตท สหรัฐอเมริกา

ผมทราบว่าทุกท่านต้องการให้ผมพูดเกี่ยวกับประสบการณ์ของพวกเราในฐานะสถาบันการศึกษาที่วิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเชิงประยุกต์ นี่ไม่ใช่เรื่องที่เราสอนกันในเชิงวิชาการ แต่การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่พวกเราปฏิบัติจริงมากกว่าสี่สิบปี ผมขอเกริ่นเสียก่อนว่าผมจะพูดถึงเรื่องนี้อย่างไร ผมจะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของพวกเราและพูดให้เห็นถึงบริบทเล็กน้อยเพื่อที่ท่านจะได้ตัดสินใจได้ว่า ประสบการณ์นี้เกี่ยวข้องกับท่าน หรือท่านจะเรียนรู้อะไรจากประสบการณ์นี้ได้หรือไม่ ผมอยากให้การบรรยายนี้แบ่งเป็นช่วงชัดเจน เริ่มแรกผมจะเล่าเกี่ยวกับสถาบันของเรา นั่นคือ วิทยาลัยนโยบายศึกษาแอนดรูว์ ยัง จากนั้นผมก็จะบรรยายในสามหัวข้อหลักที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยด้านนโยบายเชิงประยุกต์ หัวข้อหนึ่งคือ ความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติงานด้านนโยบายกับงานวิจัยเชิงวิชาการ จากนั้น จะเป็นเรื่องการประเมินโครงการในฐานะการนำงานวิจัยสู่การพัฒนา นโยบาย สุดท้าย ผมก็จะเล่าต่ออีกเล็กน้อยเกี่ยวกับวิธีสื่อสารงานวิจัยให้กับผู้ที่ไม่ได้อยู่ในแวดวงวิชาการ ซึ่งก็คือเหล่าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

วิทยาลัยนโยบายศึกษา แอนดรูว์ ยัง

ภูมิหลัง

ผมเป็นอาจารย์และนักวิจัยจากวิทยาลัยนโยบายศึกษาแอนดรูว์ ยัง (Andrew Young School of Policy Studies: AYSPS) ซึ่งเป็นหนึ่งในสิบสองวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยจอร์เจียสเตท มหาวิทยาลัยก่อตั้งมากกว่าร้อยปีแล้ว แต่ตัววิทยาลัยนโยบายนั้นมีมาได้ไม่นาน ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1997 และได้ชื่อตามเอกอัครราชทูตแอนดรูว์ แจ็กสัน ยัง จูเนียร์ (Andrew Jackson Young Jr.) ผมคิดว่าเราโชคดีมากที่มีความเกี่ยวข้องกับท่านทูตยัง ท่านมีชื่อเสียงในแวดวงบริการสาธารณะมานาน โดยได้ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชนกับมาร์ติน ลูเทอร์ คิง (Martin Luther King) และเป็นชาวอเมริกันแอฟริกันคนแรกที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐจากภาคใต้ตอนล่าง (Deep South) จากนั้นก็ได้รับแต่งตั้งเป็นเอกอัครราชทูตในองค์กรสหประชาชาติ เป็นตัวแทนของสหรัฐในองค์กรสหประชาชาติ หลังจากนั้นก็เข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองแอตแลนต้า ที่ตั้งมหาวิทยาลัยของเรา สองปีซ้อน ปัจจุบันก็ยังอยู่ในแวดวงงานนโยบาย ท่านนำมูลนิธิไม่แสวงผลกำไรมูลนิธิหนึ่งซึ่งดำเนินการในเรื่องผู้ประกอบการเพื่อสังคมทั่วโลกและยังมีส่วนร่วม กับสถาบันของเราอยู่ตลอด

ตอนนี้ทุกคนก็รู้จักวิทยาลัยของเราแล้ว ถึงวิทยาลัยของเราจะก่อตั้งมาได้เพียงยี่สิบปี แต่ก็ไต่เต้าอันดับขึ้นมาอย่างรวดเร็วจนทุกวันนี้อยู่ในสิบอันดับต้นในหลาย ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ได้อันดับห้าในด้านการคลังสาธารณะ และอยู่ในสิบอันดับต้นในด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษาเกี่ยวกับชุมชนเมืองและอื่น ๆ ทางวิทยาลัยมีศูนย์วิจัยด้านนโยบายจำนวนมากที่มุ่งเน้นในเรื่องการปฏิรูปนโยบายในสหรัฐและทั่วโลก หลายปีที่ผ่านมานี้ พวกเราได้ร่วมทำงานกับมากกว่าหกสิบประเทศในด้านการปฏิรูปต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภาครัฐ

ภาควิชาในสังกัด AYSPS

วิทยาลัยมีหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ มีการจัดการเรียนการสอนและให้ปริญญา เรามีอยู่ด้วยกัน 5 หลักสูตรคือ เศรษฐศาสตร์ การจัดการสาธารณะและนโยบาย เมืองศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการยุติธรรม ทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ จริง ๆ แล้ว หลักสูตรเหล่านี้มีก่อนก่อตั้งวิทยาลัยอีก ก่อนหน้านั้นสักยี่สิบปี หลักสูตรเหล่านี้จะกระจายอยู่ตามวิทยาลัยต่าง ๆ หลักสูตรเศรษฐศาสตร์ของผมอยู่ในวิทยาลัยบริหารธุรกิจ (College of Business) หลักสูตรนโยบายสาธารณะอยู่ในวิทยาลัยศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (College of Arts and Science) จนวันหนึ่งก็มีความวิสัยทัศน์นำหลักสูตรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะมารวมอยู่ใต้หลังคาเดียวกันเพื่อเกื้อหนุนจนเจือในศาสตร์วิชา ผมรับผิดชอบหลักสูตรเศรษฐศาสตร์ มีพื้นเพจากหลักสูตรนี้ แต่ก็ได้ร่วมงานกับเพื่อน ๆ จากหลักสูตรอื่นอยู่

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

บ่อย ๆ โดยเฉพาะการจัดการสาธารณะและนโยบาย ผมทราบว่าน่าจะเป็นขอบเขตที่ใกล้กับพวกคุณมากกว่า แต่พวกเขาทำงานร่วมกับหลักสูตรอื่นด้วยเช่นกัน

ศูนย์วิจัยในสังกัด AYSPS

นอกจากหลักสูตรในด้านการเรียนการสอนแล้ว เรายังมีศูนย์วิจัยอีกนับสิบ ศูนย์วิจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับงานด้านนโยบายเชิงประยุกต์ ดังนั้น ศูนย์เหล่านี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอน ไม่มีส่วนร่วมกับชั้นเรียน หน้าที่คืองานด้านนโยบายเชิงประยุกต์ ศูนย์เหล่านี้ร่วมงานกับอาจารย์จากทางหลักสูตรอยู่บ่อย ๆ แต่ก็มีนักวิจัยหลายคนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนเลย มีหน้าที่รับผิดชอบแค่ด้านวิจัย จากศูนย์วิจัย 10-11 แห่งนี้ มีอยู่ 3 แห่งที่มารวมกันในชื่อคลัสเตอร์วิจัยการคลังสาธารณะ (Public Finance Research Cluster) ซึ่งดูในเรื่องของการคลังสาธารณะและงบประมาณ ศูนย์แรกคือศูนย์วิจัยการคลัง (Fiscal Research Center) จริง ๆ แล้วศูนย์นี้เป็นเหมือนบริษัทภายนอกที่รัฐบาลจ้างงาน เนื่องจากคอยทำการวิเคราะห์ทางกฎหมายหลาย ๆ อย่างที่รัฐต้องการ เช่น ตามกฎหมาย ร่างกฎหมายทุกร่างก่อนผ่านไปให้สภาล่างพิจารณา จะต้องมีความหมายเหตุประกอบงบการเงินที่ทำการประเมินว่าร่างกฎหมายจะมีผลกระทบต่อการคลังหรือไม่ จะทำให้ภาษีเพิ่มขึ้นไหม หรือจะสร้างภาระผูกพันให้กับรัฐบาลหรือไม่ นี่คือข้อกำหนดทางกฎหมาย โดยหลักการ รัฐบาลสามารถพัฒนาให้สามารถจัดการเช่นนั้นได้เอง แต่ตอนนั้นรัฐบาลตัดสินใจว่าจะไม่พัฒนาความสามารถแบบนั้นขึ้น แต่ว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยจอร์เจียสเตตที่เป็นสถาบันการศึกษาของรัฐอยู่แล้วแทนดีกว่า ตั้งแต่นั้นมา ศูนย์วิจัยการคลังก็คอยรับผิดชอบการวิเคราะห์ทางกฎหมายมากมาย มีอีกหนึ่งที่อยู่ภายใต้ศูนย์วิจัยการคลังคือผู้พยากรณ์รัฐ (State Forecaster) ที่คอยคาดคะเนกระบวนการจัดสรรงบประมาณในระดับรัฐ

ศูนย์ที่สองคือศูนย์การคลังมลรัฐและท้องถิ่น (Center for State and Local Finance) ศูนย์นี้มุ่งความสนใจที่ประเด็นภายในประเทศเช่นกัน โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานภายในประเทศของรัฐบาลทั้งในระดับมลรัฐ ท้องถิ่น และรัฐบาลกลางบางส่วน แต่การวิจัยจะมีความยืดหยุ่นกว่า โครงการบางโครงการดำเนินการขึ้นเพราะหน่วยงานรัฐและท้องถิ่นขอให้ช่วยทำวิจัยในประเด็นต่าง ๆ หรือประเมินผลให้ แต่บางครั้งทางศูนย์ก็ทำการวิจัยกันเองตามความสนใจ อาจจะทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นแล้วอยากรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ของมลรัฐอื่น ๆ เพิ่มจึงตัดสินใจทำการวิจัยในเรื่องแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของบางอย่าง เหมือนอย่างการพยากรณ์

ศูนย์สุดท้ายจากทั้งสามศูนย์คือศูนย์ของผม เรียกว่า ศูนย์นโยบายสาธารณะระหว่างประเทศ (International Center for Public Policy) พวกเราทำการวิเคราะห์คล้าย ๆ กันกับสองศูนย์แรก เว้นแต่พวกเราทำการวิเคราะห์นอกสหรัฐ ทำให้พวกเราได้ร่วมงานกับรัฐบาลต่างประเทศ ทั้งในระดับชาติ มลรัฐ และท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการหรืออบรม

ออนเดรย์ กิโอฟฟ

การเสริมสร้างขีดความสามารถ ในเบื้องหลัง มีการทำงานร่วมกันมากมาย พวกเราอาจจะทำวิจัยเรื่องเดียวกัน ใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน อาจจะใช้นักวิจัยคนเดียวกันในศูนย์ภายในประเทศ กลุ่มวิจัยการคลังสาธารณะ แหล่งรวมศูนย์วิจัยที่จัดการด้านการเงิน

เรายังมีศูนย์วิจัยอื่น ๆ ที่ดูในเรื่องการเงินเหมือนกัน เช่น ศูนย์นโยบายสาธารณสุข จอร์เจีย (Georgia Health Policy Center) ส่วนกลุ่มวิจัยสถานประกอบการยูเซอร์ (User Workplace Research Group) ดูเรื่องนโยบายแรงงาน ห้องปฏิบัติการทางนโยบายจอร์เจีย (Georgia Policy Labs) ดูเรื่องนโยบายการศึกษา โครงการองค์การไม่แสวงผลกำไรศึกษา (Nonprofit Studies Program) ดูเรื่ององค์การไม่แสวงผลกำไร สถาบันเมืองศึกษา (Urban Studies Institute) ดูเรื่องประเด็นชุมชนเมือง และศูนย์อื่น ๆ ที่ดูเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย

โครงสร้างการปกครอง

เนื่องจากผมจะพูดเกี่ยวกับประสบการณ์การทำงานในสหรัฐ ผมจึงอยากมั่นใจว่าพวกคุณมีความรู้พื้นฐานในเรื่องโครงสร้างรัฐบาลของสหรัฐ พวกคุณน่าจะทราบว่าสหรัฐเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลกลางอยู่บนสุด มี 50 มลรัฐที่เคยแยกกัน แต่ก็ตัดสินใจมารวมกันในจุดหนึ่ง ในรัฐเหล่านี้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่แปลกสำหรับสหรัฐคือ การปกครองท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นโดยรัฐ ในรัฐธรรมนูญรวมนั้นไม่ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นแต่ละรัฐจึงออกแบบโครงสร้าง หน้าที่ และขอบเขตของการปกครองท้องถิ่นกันเอง แต่ละรัฐมีการแบ่งอำนาจปกครอง เรียกว่าเคาน์ตี (County) คล้าย ๆ กับตำบลของพวกคุณ แต่ละรัฐก็จะมีชื่อเรียกต่างกันไป บางรัฐเรียกว่าแพริช (Parish) บางรัฐเรียกว่าโบโรห์ (Borough) แต่ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนในสหรัฐ คุณจะต้องอยู่ในเคาน์ตีหนึ่ง ตอนนี้ผมอยู่ในฟุลตันเคาน์ตี (Fulton County) แต่นอกจากจะมีการปกครองระดับเคาน์ตีแล้ว บางแห่งในประเทศอาจจะมีการปกครองระดับเทศบาล ภายในเคาน์ตีสามารถรวมเข้าด้วยกันได้ หมายความว่าต้องสร้างรายได้เพิ่มขึ้น จ่ายภาษีเพิ่มขึ้น และให้บริการเพิ่มเติม ดังนั้น ที่ที่ผมอยู่ตอนนี้ ในเมืองแอตแลนต้า ผมต้องจ่ายภาษีมากกว่าคนที่อยู่ห่างออกไปทางใต้แค่ 20 กิโลเมตร ซึ่งอยู่นอกเขตเมือง

เขาจะต้องจ่ายภาษีให้กับเคาน์ตี ไม่ต้องจ่ายให้กับเมือง แต่ก็ไม่ได้รับการบริการจากเมืองแอตแลนต้าด้วยเช่นกัน นอกจากการปกครองทั่วไปอย่างเคาน์ตีกับเทศบาลแล้ว เรายังมีการปกครองท้องถิ่นพิเศษเฉพาะทางอย่างเพื่อการศึกษาหรือการป้องกันไฟ พวกเขามีตัวแทนจากการเลือกตั้ง มีฝ่ายบริหาร เรียกเก็บภาษีเองเหมือนรัฐบาลท้องถิ่น แต่ทำหน้าที่แค่เพียงอย่างเดียวเหมือนมหาวิทยาลัยทั่วสหรัฐ พวกเรามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ กว่าเก้าหมื่นหน่วย และพวกเรา AYSPS ต่างทำงานกับหน่วยการปกครองทุกรูปแบบ

ศูนย์นโยบายสาธารณะระหว่างประเทศ

ศูนย์นโยบายสาธารณะระหว่างประเทศ มีหน้าที่เหมือนกับศูนย์ภายในประเทศ สนใจในประเด็นเดียวกัน ทั้งการคลังและที่ไม่เกี่ยวกับการคลัง แต่แตกต่างกันตรงที่มีขอบเขตทางภูมิศาสตร์ไม่เหมือนกัน เราทำงานนอกสหรัฐ อย่างที่ผมบอกไป เราทำงานในมากกว่า 60 ประเทศตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ผมได้ทำงานในประเทศกว่า 20 ประเทศ ประเด็นหลักของเราคือเรื่องนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปแล้วเราก็พร้อมช่วยทุกอย่าง ดังนั้นถ้ามีใครมาขอให้เราช่วยเรื่องนโยบายสาธารณะ เราก็จะติดต่อคณาจารย์ในสถาบันของเรา ไม่ว่าจะเป็นทางงบประมาณหรือสาธารณสุข หรือการบังคับใช้กฎหมาย เราจะตามหาผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมในสถาบันของเรา ถ้าในสถาบันของเราไม่มี เราก็จะติดต่อไปหาหน่วยงานลูกในมหาวิทยาลัยอื่นในจอร์เจียและที่อื่น ๆ

เนื่องจากพวกคุณสนใจว่าสถาบันการศึกษานั้นจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทในด้านนโยบายอย่างไร ให้ผมได้บอกคุณเกี่ยวกับ *Modus Operandi* วิธีการดำเนินงานของเรา ทุกครั้งจะเริ่มต้นจากมีคนติดต่อขอให้เราช่วยเหลือ และเนื่องจากเราทำงานนอกสหรัฐเป็นส่วนใหญ่เลยไม่ค่อยรู้เกี่ยวกับบริบท อย่างแรกที่เรำทำเสมอคือพยายามทำการวินิจฉัย พยายามเข้าใจว่าปัญหาคืออะไรและอะไรคือบริบทของปัญหา นี่คือนี่ที่พวกเรายึดถืออย่างหนักแน่นและเป็นสิ่งที่ผมจะพูดย้ำบ่อย ๆ ตลอดการบรรยาย ผมคิดว่าวิธีแก้ปัญหามาแบบเดียวกันนั้นใช้ไม่ได้ผล คุณไม่สามารถลงจากเครื่อง เดินไปคุยกับรัฐบาล แล้วก็ได้ทางแก้ปัญหามาเลย คุณต้องพยายามเข้าใจว่าอะไรคือปัญหา อะไรคือบริบท และคุณต้องรวบรวมข้อมูล กลับไปทำการบ้าน ทำการวิเคราะห์ เมื่อทำการวิเคราะห์ มีการวิเคราะห์ที่อยู่สองแบบที่คุณทำได้ แบบแรกคือมีกำหนดเวลา เพราะส่วนใหญ่เวลามีคนมาขอให้คุณช่วยเหลือ พวกเขามักจะมีเวลาให้เพียงช่วงสั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ตอนนี้เป็นเดือนสิงหาคม ถ้ามีคนมาขอความช่วยเหลือ พวกเขาอยากให้เห็นเริ่มดำเนินการในงบประมาณหน้าซึ่งเริ่มตั้งแต่ 1 กรกฎาคม หมายความว่าพวกเขาอยากได้แผนของเราภายในสามเดือน ภายในเดือนธันวาคม ถ้าเราให้เวลาพวกเขาพิจารณาตัวเลือกภายใน และถ้าพวกเขาตัดสินใจเดินทางหน้าต่อด้วยการสนับสนุนในระดับหนึ่ง พวกเขาก็จะมีเวลาอีกประมาณหกเดือน เริ่มต้นจากเดือนมกราคม ในการร่างกฎหมาย กฎหมายท้องถิ่น จัดอบรม เปลี่ยนแปลงระบบ และอื่น ๆ ดังนั้นนั่นคือนโยบายที่นำไปประยุกต์ แต่เราก็ตระหนักว่ามีบางอย่างที่เราหาคำตอบไม่ได้และมีบางอย่างที่ไม่มีหลักฐานพิสูจน์มาก แม้แต่ในงานวิจัย เราย้ำเตือนกับตัวเองว่าบางอย่างต้องทำการวิจัยให้ลึกลงไปอีกเมื่อมีเวลา และนี่คือการวิเคราะห์แบบที่สอง เมื่อเราสามารถได้ประเด็นบางอย่างระหว่างดำเนินโครงการและกลับมาวิเคราะห์ในภายหลัง

หลังจากวิเคราะห์เสร็จ เราก็จะกลับไปหาลูกค้า ไปหาผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ ในการให้ตัวเลือก บางครั้งก็ต้องมีการอบรม มีกระบวนการปรึกษาหารือด้านนโยบาย เราอาจจะช่วย

สนับสนุนในกระบวนการปรึกษาหารือด้านนโยบายได้ โดยเฉพาะถ้าภูมิทัศน์ทางการเมืองนั้นเกิดความแตกแยกและฝ่ายต่าง ๆ ไม่คุยกัน บางครั้งการเป็นคนนอกก็ช่วยได้มาก เพราะเราไม่ได้มีปัญหากับใคร เราแค่ให้คำอธิบายตัวเลือกต่าง ๆ อย่างเป็นกลางและให้คำปรึกษาหารือ และทุกคนรู้ว่าเราไม่ได้ฝักใฝ่ฝ่ายไหน จากนั้น ถ้าตัดสินใจแล้วว่า จะทำการปฏิรูป เราก็อาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมิน

นี่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ หรืออาจจะหลังจากนั้น พวกเขาเชิญเรากลับไปและให้เราช่วยประเมิน ประมาณหนึ่งปีให้หลัง ว่าการสนับสนุนเป็นไปอย่างที่ตั้งใจหรือไม่ ถ้าบางอย่างไม่ได้เป็นไปตามที่คาดไว้หรือไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด เราก็จะทำการประเมินและพยายามเรียนรู้ข้อผิดพลาด และก็จะจบการดำเนินงาน ถ้ามีอะไรใช้ไม่ได้ เราก็ได้เรียนรู้ พอไปทำโครงการหน้า เราก็อาจจะสามารถเลี่ยงข้อผิดพลาดหรือมีตัวเลือกไปเสนอเยอะขึ้น นี่คือขั้นตอนการดำเนินงานของเรา

แนวปฏิบัติในการวิเคราะห์นโยบาย

ที่ปรึกษานโยบายในฐานะแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ

หัวข้อต่อไป ผมอยากพูดถึงแนวคิดผู้ร่วมกำหนดนโยบายในฐานะแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ นี่ไม่ใช่แนวคิดของผม แต่เป็นสิ่งที่ผมได้ยินมาหลายแบบหลายหนในแวดวงการนโยบายและผมคิดว่าแนวคิดนี้มีอะไรบางอย่าง ผมจึงอยากจะใช้การเปรียบเทียบนี้ในการแสดงให้เห็นแง่มุมบางอย่างของงานนโยบายเชิงประยุกต์ โดยพื้นฐาน งานนโยบายเชิงประยุกต์ก็คล้าย ๆ กับทางการแพทย์ในแง่ที่ว่าเศรษฐกิจหรือการปกครองนั้นเป็นระบบที่ซับซ้อนเหมือนกับร่างกายมนุษย์ที่มีความซับซ้อนมาก ๆ ร่างกายมนุษย์ต้องการระบบประสาทที่ทำงานได้สมบูรณ์ เหมือนกันกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเศรษฐกิจท้องถิ่น หรือระบบการปกครอง ถ้าระบบล้ม ก็ส่งปัญหาไปส่วนอื่น ๆ

เรื่องนี้สำคัญ เพราะก็เหมือนในทางการแพทย์ที่เมื่อมีคนป่วยฉุกเฉิน คุณดูอาการ มีหลายสิ่งอย่างนี้อาจผิดปกติในร่างกายเขาได้ เขาอาจจะคอเรสเตอรอลสูง น้ำหนักเกิน และสูบบุหรี่ เขาอาจจะมีปัญหาทั้งหมดดังกล่าว แต่คุณต้องมุ่งไปที่ต้นตอของปัญหาทั้งหมดที่ส่งผลกระทบต่ออาการของเขาในปัจจุบัน เหมือนกันกับเศรษฐกิจชาติหรือเศรษฐกิจท้องถิ่น ที่เป็นระบบซับซ้อนและมีหลายสิ่งที่ต้องดำเนินการไปอย่างถูกต้องสมบูรณ์ เช่น พลังงาน การขนส่ง การคลัง แรงงาน และคุณสามารถเจอปัญหาขึ้นมาตอนไหนก็ได้ เหมือนที่สหรัฐ คุณสามารถพบกับปัญหามากมาย เช่น เราไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่ม ทุกประเทศบนโลกมีภาษีมูลค่าเพิ่ม เราไม่มี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเราต้องหยุดทุกอย่างและพยายามตั้งภาษีมูลค่าเพิ่ม ง่าย ๆ คือ ถึงจะมีปัญหาหลายอย่าง แต่คุณต้องโฟกัสที่ต้นเหตุของสภาพที่คุณพยายามหาทางแก้ไข

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

ข้อสังเกตที่เชื่อมโยงกันคืออาการที่เหมือนกันอาจจะมีต้นตอต่างกัน ต้นตอที่ต่างกันก็ต้องการรักษาที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้ทางแก้แบบเดียวกันใช้ไม่ได้ผล คุณต้องเอาปัญหาเป็นที่ตั้ง ซึ่งอาจจะต้นตอเบื้องหลังของปัญหานั้น ถ้าคุณว่างงาน มีหลายเหตุผลมาก ๆ ว่าทำไมคุณถึงว่างงานและจากสาเหตุที่แตกต่างออกไปก็ต้องการปรับเปลี่ยนในรูปแบบอื่น คุณต้องมองให้ออกว่าปัญหาไหนคือปัญหาที่ไม่มีข้อยืดหยุ่นและปัญหาไหนที่ไม่ได้สำคัญในตอนนี้อย่างไร เพราะมีเรื่องอื่นที่ต้องแก้ไขก่อน ที่สำคัญคือ ในบางครั้งนั้นเป็นไปได้เลยที่จะระบุสาเหตุเพียงหนึ่งเดียวได้ มีสาเหตุมากมายและเราสามารถชี้ชัดออกไปได้หลายประการ แต่ท้ายที่สุดแล้ว เราก็กังหันเหสาเหตุที่น่าจะเป็นไปได้ไปอีกหลายประการ สาเหตุที่เป็นไปได้เหล่านี้อาจจะต้องการการรักษาที่แตกต่างกันออกไป เมื่อเป็นเช่นนั้นคุณก็ต้องทำสิ่งที่เรียกว่า “การวินิจฉัยแยกโรค” (Differential Diagnosis) และคุณก็ต้องทำวินิจัยแยกโรคต่อไป คุณอาจจะคิดว่าเป็นหนึ่งในสองอย่างนี้ แต่ก็ไม่รู้ว่าจะอย่างไร แต่ทั้งสองต้องการรักษาคนละแบบ ถ้าอย่างแรกไม่ได้รับการรักษาก็จะลุกลามเป็นวิกฤติครั้งใหญ่ในเร็ววัน ต้องเริ่มรักษาอย่างแรกก่อนเพราะอย่างหลังรอได้ ต้องเริ่มรักษาอย่างแรกและดูว่ามีผลกระทบอะไรหรือเปล่า ขยายลุกลามไปได้ไหม ถ้าไม่ แสดงว่าไม่ใช่ อันนี้ ต้องเป็นอันหลัง จากนั้นก็ค่อยเปลี่ยน นี่คือการวินิจฉัยแยกโรคและวิธีการดำเนินการ

การเปรียบเทียบกับทางการแพทย์อีกอย่างหนึ่งคือคุณต้องพิจารณาความสัมพันธ์ในครอบครัว พ่อคนไข้ไปหาหมอ หมอจะต้องถามคนไข้ว่าในครอบครัวมีใครเป็นโรคหัวใจไหม หมอต้องถามเกี่ยวกับสถานการณ์ภาพรวมของครอบครัวเพราะมีความสำคัญในหลาย ๆ ด้าน หนึ่งคือช่วยในการวินิจฉัยและยังช่วยให้คุณเลือกการรักษาที่ถูกต้อง การรักษาที่เหมาะสม คนไข้สามารถทนได้ ยกตัวอย่างทางการแพทย์ก็คือ ถ้าคุณมีคนไข้เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวและเธอประสบกับความเจ็บป่วยทางด้านอารมณ์และจิตใจเพราะทุกอย่างที่เจอมันมากเกินไป เธอต้องตื่นแต่เช้าเพื่อไปขายของที่ตลาด เอาเงินกลับมาให้ลูก ๆ ก่อนจะไปโรงเรียน จากนั้นก็ต้องอยู่จนดึกดื่น ได้นอนเพียงไม่กี่ชั่วโมง ส่งผลให้พบกับความเจ็บป่วยทางด้านอารมณ์และจิตใจ ถ้าคุณแนะนำเธอไปว่าให้หยุดพักผ่อน ก็คงจะเป็นคำแนะนำที่ไม่มีประโยชน์เลยเพราะใช้ไม่ได้กับสถานการณ์ครอบครัวของเธอ ดังนั้นคุณต้องหาทางรักษาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของเธอ เหมาะกับคนไข้แต่ละคน เหมือนกับในแวดวงของเราในการพิจารณาสนับสนุนนโยบาย คุณต้องพิจารณาว่าอะไรใช้ได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ และนั่นก็คือสถานการณ์ในประเทศนี้ในแง่ของสถานการณ์การเมือง สถานการณ์เศรษฐกิจสังคม และอื่น ๆ อาจจะเป็นปัญหาในระดับภูมิภาคมากกว่า อาจจะมีผู้ลี้ภัย อาจจะเป็นอย่างอื่นที่คุณต้องพิจารณา เป็นเรื่องสำคัญมาก ผมมีประสบการณ์ตอนไปทำงานที่ประเทศในแถบตะวันออกกลาง พวกเขาประสบปัญหาความไม่สงบในสังคมที่เกิดขึ้นเพราะโครงสร้างนโยบายในโครงการที่ผมดำเนินการ แต่นั่นไม่ได้อยู่ในส่วนของผม ผมก็ทำอะไรไม่ได้ มีการก่อจลาจลเกิดขึ้นทำให้เกิดการปิดประเทศและผมก็เดินทางไปที่นั่นไม่ได้หลาย

ออสเตรีย ก็โบฟฟ์

เดือนเพราะสถานการณ์ในด้านความปลอดภัย ดังนั้นจึงสำคัญมาก เป็นอีกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าคุณจะเสนอทางแก้แบบเดียวกันหมดไม่ได้ ทุกอย่างต้องปรับตามสถานการณ์

ข้อสังเกตสุดท้ายคือ ไม่ว่าจะให้การรักษา ทางแก้ หรือการสนับสนุนอะไรไป คุณจะต้องคอยควบคุมดูแล คุณจะเขียนแค่รายงานเล่มหนึ่งไม่ได้ หรืออย่างกรณีของผมในการให้คำแนะนำระหว่างประเทศ จะเขียนรายงานทิ้งไว้ให้แล้วขึ้นเครื่องกลับไม่ได้ คุณต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ต้องควบคุมดูแลให้แน่ใจว่าทางแก้ที่เสนอไปนั้นใช้ได้ผล ถ้าไม่ได้ผลก็ต้องทำการแก้ไข

ข้อสังเกตสุดท้าย ซึ่งอาจจะเกี่ยวกับเรื่องการให้คำแนะนำด้านนโยบายระหว่างต่างประเทศมากขึ้นมาน้อย ในกรณีของผม คือความสำคัญในด้านการรักษามาตรฐานจริยธรรมระดับสูง เรื่องนี้แตกต่างจากการทำวิจัยวิชาการในด้านนโยบาย ทุกอย่างที่เราทำนั้นจะส่งผลต่อใครสักคน ใครคนนั้นอาจจะตงงาน ใครคนนั้นอาจจะต้องลำบาก ดังนั้น เราต้องตั้งมั่นว่าจะทำให้เต็มที่ที่สุดความสามารถ เราไม่สามารถโยนทางแก้ง่าย ๆ ไปให้แม้จะต้องทำงานในสภาพแวดล้อมสุดลำบากที่ไม่มีข้อมูลอะไรให้หรือมีสถานการณ์ทางการเมืองบางอย่างทำให้เกิดการไม่ยอมรับ เป็นเรื่องยากสำหรับเราในการทำงานในสภาพแวดล้อมแบบนี้ แต่เราต้องปรับตัวเหมือนในวงการแพทย์ที่มีหลักการห้ามทำให้เกิดอันตราย ในวงของเราก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้เช่นกัน

การวินิจฉัยแยกโรค

ผมพูดเรื่องความสำคัญของการวินิจฉัยแยกโรคไป ดังนั้น จึงอยากจะยกตัวอย่างเพิ่มเพื่อไม่ให้ดูเป็นนามธรรมเกินไป และเพื่อให้เฉพาะเจาะจงมากขึ้นอีกนิด ถ้าเราพูดถึงเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระดับชาติ สิ่งสำคัญคือหาข้อจำกัดที่ไม่สามารถยืดหยุ่นได้ให้เจอ ในเวลาที่กำหนด เราทำได้หลายอย่าง นี่คือรูปล้อเลียนนักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่ง บางคนคิดว่าเราสนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้า การลดกฎเกณฑ์ ลดบทบาทภาครัฐ...ไม่เลย ไม่ใช่เรื่องจริง จริง ๆ แล้ว เราพยายามหาต้นตอของสาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ ไม่ว่าจะ เป็นเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค มีสาเหตุมากมาย ถ้ามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อย ก็มีความเป็นไปได้สองอย่าง หนึ่งคืออาจจะหาเงินได้ลำบาก และนั่นก็มาจากหลายสาเหตุ อาจเป็นเพราะทั้งประเทศถูกตัดจากตลาดทุนระหว่างประเทศ อาจเพราะประเทศเคยผิดสัญญาหรือเพราะเหตุผลบางอย่างทำให้นักลงทุนต่างประเทศคิดว่ามีความเสี่ยงสูง หรืออาจจะ เป็นปัญหาที่ระบบการคลังภายในประเทศ อาจเป็นเพราะระบบการธนาคารไม่พัฒนา และไม่มีสาขาย่อยนอกเมืองหลวง มีสาเหตุมากมายที่ต้องได้รับการสนับสนุนต่างกันไป

ถ้าเรากลับไปทางด้านบนของแผนผังในกรณีที่ปัญหาไม่ได้เกิดจากการขาดเงินทุน แต่ปัญหาคือไม่มีอะไรที่คุ้มค่าให้ลงทุน นั่นก็เกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ อาจจะเพราะว่าไม่มีทางให้ลงทุน ได้ผลตอบแทนจากการลงทุนต่ำ อาจจะเพราะสภาพภูมิศาสตร์ในพื้นที่นั้น ๆ หรืออาจจะ

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

ขาดทุนมนุษย์ หากคนที่มีทักษะเหมาะสมไม่ได้ นี่เป็นสาเหตุต่าง ๆ ที่ต้องให้การสนับสนุนที่แตกต่างกันออกไป และไม่ใช่ทุกสาเหตุอยู่ในชั้นวิกฤติ สาเหตุหนึ่งอาจจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกสาเหตุอาจจะต้องจัดการก่อน ถึงจะดูซับซ้อนกว่า แต่จริง ๆ แล้วสามารถหาทางจัดการได้ สาเหตุที่เป็นไปได้ต่าง ๆ มักจะมีลักษณะอาการหรือสัญญาณที่แตกต่างกัน ถ้าปัญหาอยู่ตรงที่ขาดเงินทุน คุณจะเห็นนักธุรกิจที่มีไอเดียดี ๆ ออกวิ่งตามหาผู้ให้กู้ และอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูงมาก ตัวอย่างของปัญหานั้นคือกรณีของตุรกีและบราซิลเมื่อนานมาแล้ว แต่เป็นสาเหตุตรงกันข้าม ไม่ได้เกิดจากการเข้าไม่ถึงเงินทุน แต่เกิดจากการไม่มีพื้นที่ให้ลงทุน จากการสังเกตของเรา ก็จะเห็นถึงสัญญาณหรือลักษณะอาการที่แตกต่างไปโดยสิ้นเชิง คุณจะเห็นธนาคารขาดสภาพคล่อง ไม่มีผู้กู้ดี ๆ ไม่มีทางใช้เงินในทางอื่นนอกจากลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งให้ดอกเบี้ยต่ำมาก ๆ อาจจะติดลบ แต่ก็ไม่มีทางอื่นที่ดีกว่านี้ ที่ผมอยากจะบอกคือนอกจากเราสามารถทำการวินิจฉัยแยกโรคกรณีตัวอย่างด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ได้ เรายังทำได้กับปัญหา นโยบายสาธารณะอื่น ๆ เช่นกัน

การเปรียบเทียบสมรรถนะ

ต่อไป ผมจะพูดถึงเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสังคมอีกแบบที่ใช้ในการปฏิบัติจริง ผมอยากจะระวังหน่อยเพราะเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดข้อโต้เถียงได้ นี่คือการเปรียบเทียบสมรรถนะ (Benchmarking) การเปรียบเทียบสมรรถนะคือการที่คุณพยายามหาไอเดียจากการเปรียบเทียบประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง โดยใช้ตัวชี้วัดพื้นฐานบางอย่าง กรณีตัวอย่าง เราจะเปรียบเทียบอัตราส่วนรายได้จากการจัดเก็บภาษีต่อจีดีพีของประเทศต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้ คือสองประเทศที่พัฒนาแล้ว เยอรมนีและสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกา นั้นอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานสำหรับประเทศพัฒนาแล้วและเยอรมนีอยู่ในค่าเฉลี่ย นี่คือตัวอย่างการเปรียบเทียบสมรรถนะที่ไม่ได้บอกอะไรมาก ไม่ได้ช่วยในการวินิจฉัยแต่ช่วยในการชี้ให้เห็นจุดที่น่าจะเป็นจุดอ่อนสามารถช่วยให้คุณสังเกตเห็นจุดที่ต้องเก็บข้อมูลเพิ่มเติมหรือต้องคุยกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้าใจสาเหตุเบื้องหลัง ซึ่งอาจจะช่วยให้คุณทราบถึงสาเหตุ หรืออาจจะไม่ ดังนั้น ถ้านำไปใช้อย่างเหมาะสม ผมคิดว่าการเปรียบเทียบสถานะนั้นมีประโยชน์ แต่คุณต้องระวังไม่นำไปใช้ผิดจุดประสงค์ ถึงวิธีนี้จะช่วยชี้ให้เห็นสาเหตุที่อาจเป็นไปได้ แต่ความเป็นไปได้อื่น ๆ ไม่ใช่ความแน่นอน และปัญหาที่ไม่ใช่ทางแก้ ดังนั้น ขึ้นอยู่กับสิ่งที่คุณทำในตอนเริ่มต้นมากกว่า อย่างของผม ตอนที่ไปประเทศใหม่ที่ไม่เคยไปมาก่อน ผมพยายามหาว่าเกิดอะไรขึ้นที่สามารถช่วยได้ วิธีนี้ช่วยนำทางผมในกระบวนการประเมินวินิจฉัย แต่ก็ไม่ได้ช่วยหาทางแก้ ไม่ได้ช่วยวินิจฉัย และก็ไม่ได้ช่วยให้ทางแก้ ช่วยแค่แนวทางในกระบวนการ ช่วยปรับโฟกัสว่าตรงไหนควรค้นหาลึกลงไปอีก

แอนดรี กิโอฟฟ

เนื่องจากเราพูดกันถึงเรื่องการเปรียบเทียบสมรรถนะกับประเทศอื่น คุณอาจจะอยากรู้เรื่องรายได้ภาษีของประเทศไทย อัตรารายได้ภาษีต่อจีดีพี คุณจะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นอยู่ต่ำกว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี รายได้จากภาษีอากรนั้นต่ำกว่าร้อยละ 20 ของจีดีพีในประเทศไทย ในขณะที่สหรัฐอยู่ที่ร้อยละ 25 นั้นแสดงให้เห็นอะไรหรือเปล่า หมายความว่ามีความบางอย่างในประเทศไทยที่ต้องให้ความสนใจหรือเปล่า เปล่าเลย จากกรณีของสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี คุณจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกานั้นมีอัตราภาษีต่ำกว่าเยอรมนี สาเหตุที่เป็นอย่างนั้นคือทั้งสองประเทศมีบริบทที่ต่างกัน ในจุดนี้ สิ่งที่ผมอยากจะบอกก่อนหน้านี้นี้คือทางออกของนโยบายนั้นจะต้องออกแบบตามแต่ละบริบท และอาจจะไม่ใช่สิ่งน่าประหลาดใจอะไรที่สหรัฐอเมริกาและเยอรมนีมีระบบภาษีที่ต่างกันเพราะทั้งคู่มีบริบทที่ต่างกัน ถึงทั้งสองจะอยู่ในกลุ่มประเทศเดียวกัน เป็นประเทศพัฒนาแล้วเหมือนกัน เป็นประเทศปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐ มีขนาดใหญ่เหมือนกัน และเยอรมนีก็มีขนาดใหญ่กว่าประเทศอื่น ๆ

หากขุดลึกลงไปอีก คุณจะพบว่ามีความแตกต่างมากมาย และนั่นก็อธิบายได้ว่าทำไมรายได้ภาษีอากรของเยอรมันถึงสูงกว่าสหรัฐมาโดยตลอด ถ้ามองกลับไปเมื่อ 50 ก่อน และมองที่ 50 ปีจากนี้ ข้อแตกต่างนั้นก็ยังคงอยู่ และก็เหมือนกันกับประเทศไทย จริงที่ประเทศไทยยังมีพื้นที่ให้ตามทันทั้งในแง่ของระดับการพัฒนาและรายได้ของประเทศ จริงที่ในประเทศที่เศรษฐกิจและองค์กรเติบโตเต็มที่แล้วจะเก็บภาษีได้ง่ายกว่า เป็นไปได้ว่าในอนาคต อัตราภาษีของประเทศไทยจะสูงขึ้น แต่ตอนนี้ ผมบอกไม่ได้ว่ารายได้ภาษีอากรของประเทศไทยจะก้าวขึ้นไปอยู่สูงกว่าเยอรมนีหรือเทียบเท่ากับสหรัฐอเมริกาได้หรือเปล่า ทั้งหมดขึ้นอยู่กับบริบท และประเทศไทยก็มีบริบทที่ต่างออกไปมาก เพื่อไม่ให้เป็นนามธรรมเกินไป มีปัจจัยสภาพแวดล้อมเฉพาะที่จะระบุได้ว่าระบบภาษีไหนเหมาะกับประเทศไหน

ผมจะแจกแจงข้อปัจจัยเหล่านี้ ประการแรกคือแนวคิด ถ้าคุณไปประเทศอื่นและคุยเรื่องภาษี ถามพวกเขาว่าอะไรคือภาษีที่ดี คุณก็จะได้ยินแนวคิดแตกต่างมากมาย ภาษีที่เท่าเทียมกันคืออะไร ภาษีที่ดีคืออะไร คุณจะต้องแปลกใจ ที่สหรัฐอเมริกาเกลียดภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ว่าจะเป็นฝ่ายซ้ายหรือขวา ฝ่ายซ้ายคิดว่าภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะถดถอย (Regressive) ส่วนฝ่ายขวาคิดว่าภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเครื่องมือเก็บภาษีและจะนำไปสู่การขยายตัวอย่างมหาศาลของภาครัฐ แต่ถ้าคุณไปที่สหภาพยุโรป ภาษีมูลค่าเพิ่มคืออะไรที่ธรรมดาตามาก คุณไม่สามารถเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้ถ้าคุณไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่ม สมดุลของผลประโยชน์ซับซ้อนของโครงสร้างขนาดใหญ่เป็นตัวปรับระบบภาษี เพราะภาษีส่งผลแตกต่างกันออกไปตามภาคส่วนในสังคม ยกตัวอย่างเช่น ภาคธุรกิจกับภาคแรงงาน นอกเมืองกับในเมือง เด็กกับคนแก่ เมื่อสมดุลของผลประโยชน์และตัวแทนทางการเมืองของผลประโยชน์เหล่านี้เปลี่ยนไป ก็จะส่งผลต่อระบบภาษีระบบภาษีก็จะพัฒนาตามไปด้วย

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

ประการต่อมา ความต้องการในบริการสาธารณะก็เป็นตัวกำหนดระดับของภาษี ตอนนี้ประเทศส่วนใหญ่มีความต้องการด้านทรัพยากรสูงเพื่อรับมือกับโรคระบาด ขณะที่บางประเทศทำการกั๊ยมระยะสั้น แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ต้องจ่าย ดังนั้นผมจะไม่แปลกใจเลยถ้าประเทศเหล่านั้นมีการขึ้นอัตราภาษีในอีกประมาณ 5 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนสภาพเศรษฐกิจนั้นสร้างความแตกต่างมาก เศรษฐกิจในประเทศส่วนใหญ่ต้องเจอกับการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ โลกาภิวัตน์ (Globalization) การเปลี่ยนสู่ดิจิทัล (Digitization) “อูเบอร์ภิวัตน์” (Uberization) สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการธุรกิจ ส่งผลต่อรัฐบาลในการเข้าถึงกิจกรรมเศรษฐกิจที่มีมูลค่าภาษี

ประการต่อมา ข้อจำกัดทางการจัดการและความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงในขีดความสามารถในการจัดการกับภาษีสาธารณะ ทุกวันนี้ Google Earth ทำให้เราสามารถดูว่ามีการก่อสร้างหรือการพัฒนาอะไรใหม่ ๆ ในเมืองเราได้แบบทันทีทันใด (Real Time) ทำให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นเรื่องง่ายมาก ๆ แต่ผมจำได้ว่ามีช่วงหนึ่งต้องมีการถ่ายภาพมุมสูงในเมืองแอตแลนตาหรือฟูลตันเคาน์ตี แต่จะทำแบบนั้นทุกวันไม่ได้ ทำได้ประมาณ 5 ปีครั้ง คุณจะต้องจ้างบริษัทที่สามารถบินเครื่องบินขึ้นไปถ่ายภาพได้ แต่ตอนนี้เป็นเรื่องง่ายมากในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบันอยู่ตลอด

ประการสุดท้ายท้าย บริบททางวัฒนธรรมเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน เช่น ทัศนคติเกี่ยวกับการปกครอง ทัศนคติเกี่ยวกับภาษี ล้วนมีผลต่อการปรับเพิ่มภาษี นี่เป็นแค่ตัวอย่างว่าไม่มีระบบภาษีที่เหมาะสมที่สุด คุณไม่สามารถหาวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดและลอกมาใช้ได้ ไม่ได้เลย แต่ละประเทศมีบริบทของตัวเอง ต้องหาระบบภาษีหรือการสนับสนุนทางนโยบายอื่นที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศหรือแต่ละภูมิภาค

การประเมินผลโครงการ

การติดตามผลและการประเมินผล

ผมจะไปต่อในหัวข้อถัดไป เรื่องต่อไปที่ผมอยากจะพูดถึงคือการควบคุมดูแลและการประเมินในฐานะงานวิชาการสูงงานนโยบาย แม้ว่าการติดตามผล (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) จะเหมือนเป็นเรื่องเดียว แต่จริง ๆ แล้วคือสองอย่างที่แตกต่างกัน การควบคุมดูแลและการประเมินผลนั้นแตกต่างกันมาก การติดตามผลคือการจับตาดูการนำโครงการไปปฏิบัติ ง่าย ๆ คือ คุณดูว่าเราทำอะไร นำกิจกรรมต่าง ๆ ไปปรับใช้อย่างไร นี่คือสิ่งที่หน่วยงานรัฐบาลสามารถทำกับตนเองได้ อาจจะใช้การอบรม แต่ก็ยังเป็นสิ่งง่าย ๆ ที่ทำได้เองสามารถออกแบบรูปแบบการรายงานที่เหมาะสม ตรวจสอบให้มั่นใจว่าคนที่ดำเนินโครงการส่งรายงานมา ถ้าไม่ส่ง ก็จะไม่จ่ายเงินงวดต่อไป นี่คือสิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องการประเมินผล การประเมินผลนั้นแตกต่างออกไป การควบคุมดูแลจะเกี่ยวกับว่าเราทำอะไร การ

ประเมินนั้นจะดูที่ว่าทำตามเป้าหมายโครงการได้ไหม มีความแตกต่างที่ใหญ่มากระหว่างการดำเนินโครงการให้เสร็จสมบูรณ์กับการดำเนินโครงการให้บรรลุเป้าหมาย คุณปิดโครงการได้ ทำกิจกรรมทุกอย่างครบ ใช้งบประมาณ ตีครบทุกช่อง ส่งรายงานครบ แต่ถ้าดูกันที่เป้าหมาย สมมติว่าเป้าหมายคือลดอัตราการว่างงานหรือเพิ่มจำนวนธุรกิจขนาดเล็กหรือสตาร์ทอัพ (Startup) กลับพบว่าไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง หรือที่สำคัญไปกว่านั้น ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลง ก็ต้องมีการประเมินว่าเราสร้างการเปลี่ยนแปลงนี้ให้กับโครงการเพื่อให้อุ่นใจว่าสิ่งที่พัฒนาขึ้นนั้นเกิดจากโครงการของเราไม่ใช่เพราะปัจจัยอื่น นี่คือการระบุแหล่งที่มา และจริง ๆ แล้วนี่เป็นเรื่องค่อนข้างยากและเป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐบาลนั้นประสบปัญหา และในกรณีของเรานั้น เป็นจุดที่หน่วยงานรัฐบาลขอความช่วยเหลือจากเราอยู่ตลอด

แล้วจะทำการประเมินผลโครงการได้อย่างไร โดยพื้นฐานแล้ว อย่างน้อยที่สุดในการประเมิน คุณต้องวัดตัวชี้วัดของผลลัพธ์ตั้งแต่เริ่มต้น (Baseline) จนถึงจุดสิ้นสุด แต่แค่ดูว่ามีการเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นในตัวชี้วัดนั้นไม่เพียงพอ คุณต้องเอาไปเทียบกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีโครงการ และจากนั้นผลกระทบคือความแตกต่างในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินโครงการเทียบกับสิ่งที่เกิดขึ้นหากไม่มีโครงการ แต่ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นกับสิ่งที่สมมติขึ้น (สิ่งที่อาจจะเกิดขึ้น) แค่ความแตกต่างนี้ก็บอกได้ว่าโครงการเราส่งผลอะไร หรือที่เรียกว่าผลกระทบ อย่างที่เห็นไม่ใช่เรื่องง่าย เป็นเรื่องง่ายกว่าในการวัดสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มจนจบ แต่เป็นเรื่องยากที่จะวัดสิ่งที่สมมติขึ้น สิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้น เพราะว่ามีโครงการหรือไม่โครงการ หรือมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วม ถ้าคุณรู้อย่างหนึ่ง คุณจะไม่รู้อีกอย่างหนึ่ง

ปัญหาการอนุมานเชิงสาเหตุ เทคนิคทางสถิติ และการสุ่ม

นี่คือสิ่งที่เรียกว่าปัญหาในการอนุมานเชิงสาเหตุ (Causal Inference) เพราะเราไม่สามารถสังเกตทั้งสองอย่างได้ เราสังเกตคนคนหนึ่งหลังการเข้าร่วมโครงการกับหลังจากที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการไม่ได้ ทำได้อย่างได้อย่างหนึ่ง เราสามารถสังเกตแยกกันสองอย่างได้ เราสามารถดูเทศบาลสองแห่ง ที่หนึ่งเข้าร่วม อีกที่ไม่เข้า จากนั้นก็ดูความแตกต่างในผลลัพธ์ แต่เราก็จะไม่รู้ว่าผลลัพธ์ที่ได้นั้นแตกต่างกันเพราะที่หนึ่งเข้าแต่อีกที่ไม่เข้า หรือเพราะเป็นกลุ่มที่แตกต่างกัน จึงมีธรรมชาติที่แตกต่างกัน ดังนั้น เราไม่สามารถสังเกตข้อสมมติได้และไม่สามารถวัดผลที่เกิดขึ้นได้ ทางเดียวที่จะวัดได้ขึ้นใช้การวิเคราะห์เชิงสถิติ ซึ่งมีอยู่สองแบบ แบบแรกใช้การคำนวณน้อย แต่ไปหนักด้านค่าใช้จ่าย อีกแบบนี้กลับกัน คุณไม่ต้องเสียเงินในการเก็บข้อมูลมาก แต่คุณต้องใช้เวลามากในการวัดประเมิน

แบบแรกคือการศึกษาไปข้างหน้า (Perspective) คือ ก่อนคุณจะทำโครงการ คุณต้องออกแบบวิธีการประเมินผลแล้วเพื่อที่จะได้รู้ว่าต้องเก็บข้อมูลแบบไหนกับผู้ที่เข้าร่วมโครงการ

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

และกลุ่มควบคุม วิธีนี้มีค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากคุณต้องใช้ทรัพยากรในการควบคุมดูแลทั้งผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มควบคุม และทรัพยากรก็มีจำกัดเพราะทรัพยากรใช้ไปกับกลุ่มควบคุม ไม่ได้ใช้กับการสนับสนุนจริง คุณสามารถนำคนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้นแต่ก็ทำไม่ได้ เพราะต้องเจียดงบโครงการไปใช้ควบคุมดูแลกลุ่มควบคุม ในทางกลับกัน ที่เกิดขึ้นบ่อยคือคุณต้องทำการประเมินย้อนหลัง (Retrospective) หมายความว่าโครงการต้องจบแล้ว พวกเขาไม่ได้ออกแบบการศึกษาย้อนหลัง ไม่ได้เก็บข้อมูลกับกลุ่มควบคุม อย่างเดียวที่มีคือข้อมูลจากผู้เข้าร่วมโครงการและไม่มีอะไรให้เอาไปเปรียบเทียบกับ เมื่อไม่มีข้อมูล คุณก็จะต้องทำการวิเคราะห์เชิงสถิติที่ซับซ้อนขึ้น ต้องคิดข้อสมมติขึ้นจากสิ่งที่ไม่ได้สังเกต การวิเคราะห์เชิงสถิติที่ซับซ้อนมีอยู่หลายแบบ อาทิ การหาส่วนต่างในส่วนต่าง (Difference-in-Difference) การจับคู่ (Matching) การถดถอยแบบไม่ต่อเนื่อง (Regression Discontinuity) เป็นต้น ซึ่งอาจจะต้องบรรยายแยกเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่ไม่ว่าจะแบบไหน ส่วนใหญ่หน่วยงานรัฐบาลก็ไม่สามารถทำการวิเคราะห์แบบนั้นได้ จึงต้องขอความช่วยเหลือจากเรา ผมไม่รู้ว่าคุณคุ้นเคยกับวิธีทั้งสองแบบแค่ไหนและใช้แบบไหนในการทำงาน ถ้าการศึกษาเชิงทัศนมิติฟังดูเป็นเรื่องแปลก ผมอาจจะอธิบายเรื่องนี้ต่ออีกสักหน่อย เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยพบแต่ไม่ใช่เรื่องแปลก ทุกคนรู้ว่าคืออะไร และตามหลักการแล้วต้องตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ ถ้าอยากจะทำ ตอนวางแผนโครงการจะต้องจัดงบประมาณทรัพยากรไปทำการทดลอง มีตัวอย่างไม่มากที่รู้จักกันทั่ว ท้ายที่สุดก็ได้เป็นงานวิชาการตีพิมพ์ในวารสารระดับสูง แต่แนวคิด อย่างที่ผมบอกไป คือคุณต้องสุ่มแต่งตั้งองค์กร (หรือเทศบาล) เข้ามาในโครงการ จะเป็นในฐานะผู้เข้าร่วมโครงการ หรือกลุ่มควบคุม หรือบางครั้งอาจจะสุ่มจากผู้สมัคร บางทีคุณอาจจะสุ่มและใช้ปรับความจริงจิง (Intensity) ต่อวิธีทดลองกับผู้เข้าร่วมโครงการกันต่างกันไป เป็นไอดีเดียวเรื่องการปรับความจริงจิงให้เหมาะสม

ประโยชน์คืออะไร ประโยชน์คือเมื่อคุณพิจารณาผลลัพธ์ คุณจะรู้ว่าผลลัพธ์ ความแตกต่างของผลลัพธ์ระหว่างกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลองนั้นเกิดขึ้นเพราะวิธีทดลอง เกิดขึ้นเพราะโครงการ เนื่องจากทุกอย่างนอกเหนือจากนี้ควรจะสมดุลกันเพราะเราสุ่มเลือกกลุ่มทั้งสองมา ดังนั้น อาจจะจริงว่าในทางปัจเจกมีความแตกต่างกัน แต่เพราะคุณสุ่มเลือกมา ในฐานะกลุ่มแล้วจึงมีความเป็นตัวแทนสูง เช่นมีกลุ่มสูง กลุ่มเตี้ย พอหยิบเอาค่าเฉลี่ยของกลุ่มทดลองมาก็เกิดความสมดุล อย่างเดียวที่เหลือคือพวกเขาถูกทดลอง เช่นเดียวกับกลุ่มควบคุม เพราะคุณสุ่มตั้งขึ้นมาเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นกลุ่มที่มีความเป็นตัวแทนสูง เมื่อนำค่าเฉลี่ยของกลุ่มควบคุมออกมาทุกอย่างเกิดความสมดุล ที่เหลือคือค่าเฉลี่ย และถ้าค่าเฉลี่ยแตกต่างจากค่าเฉลี่ยของกลุ่มควบคุมแสดงว่าอาจจะเป็นเพราะโครงการ

กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างถนนหมู่บ้านในอินโดนีเซีย

ผมจะเล่ารายละเอียดเกี่ยวกับการทดลองแบบสุ่มที่มีกลุ่มควบคุมเพราะเป็นเรื่องที่ใหม่ ในบางส่วน ตัวอย่างในข่าวนี้ พวกเขาใช้การทดลองแบบสุ่มที่มีกลุ่มควบคุมเพื่อดูว่าการตรวจสอบบัญชีนั้นมีประสิทธิภาพอย่างไรในการลดการรั่วไหลของเงินลงทุนสำหรับหมู่บ้าน ในอินโดนีเซียมีหมู่บ้าน 80,000 แห่ง ถึงจะไม่ใช้เทศบาล แต่ก็มีโครงสร้างการปกครอง พวกเขาจึงมารวมตัวกันทำโครงการ ในหมู่บ้าน 80,000 แห่งนี้ ผมไม่รู้ว่ามีจำนวนเท่าใดที่เข้าร่วมโครงการ แต่มี 600 แห่งที่ถูกสุ่มเลือกมาเป็นกลุ่มทดลองหรือไม่ก็กลุ่มควบคุม มีการแจ้งหมู่บ้านที่เป็นกลุ่มทดลองว่าจะมีการตรวจสอบบัญชี แต่ไม่ได้บอกหมู่บ้านที่เป็นกลุ่มควบคุม แต่ท้ายที่สุด ทั้ง 600 แห่งก็โดนตรวจสอบบัญชี พวกเขาพยายามดูว่ามีอะไรแตกต่างกันหรือเปล่า ว่าถ้ารู้ว่าจะโดนตรวจสอบบัญชีจะสร้างความแตกต่างอะไรหรือเปล่า ในกลุ่มที่รู้ว่าจะมีการตรวจสอบบัญชี มีอัตราการรั่วไหลต่ำกว่าประมาณร้อยละ 8 ซึ่งความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญทางสถิติ ถึงจะมีนัยสำคัญทางสถิติ ร้อยละ 8 ก็อาจจะไม่ใช่ตัวเลขที่สูงมากที่จะใช้เป็นตัวอย่างการตัดสินใจให้มีการตรวจสอบบัญชีในทุกหมู่บ้าน แต่ก็ยังเป็นข้อมูลที่ดี ดังนั้น ถ้าคุณจะลงทุนในเรื่องการตรวจสอบบัญชี นี่ก็จะเป็นไอเดียให้คุณได้ว่า จะลดอัตราการรั่วไหลได้เท่าไร

กรณีศึกษาการใช้ปุ๋ยในเคนยา

อีกตัวอย่างจากแวดวงโครงการสาธารณะที่แตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิงซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการเกษตร ง่าย ๆ คือ โครงการนี้มอบปุ๋ยกับเมล็ดพันธุ์ลูกผสมให้กับชาวนาในเคนยา ปัญหาคือไม่มีผู้เข้าร่วมเพียงพอเพราะของที่มอบไม่ได้ให้ฟรี ชาวนายังต้องจ่ายเงิน พวกเขาพยายามทำความเข้าใจว่าทำไมถึงไม่มีผู้เข้าร่วม เป็นเพราะการสนับสนุนนั้นไม่มีประสิทธิภาพ หรือปุ๋ยที่ให้ไม่ได้สร้างความแตกต่างอะไร โดยพวกเขาทำการทดลองหกครั้ง ในเวลาสามปี แต่ละปีมีฤดูเก็บเกี่ยวสองหน เท่ากับสองฤดูต่อหนึ่งปี สามปีทำการทดลองได้หกครั้ง ในการทดลองแต่ละครั้ง พวกเขาสุ่มเลือกชาวนามาเป็นกลุ่มทดลองที่ได้รับปุ๋ยและกลุ่มควบคุมไม่ได้รับปุ๋ย จากนั้นในช่วงท้ายของฤดูเก็บเกี่ยวก็จะมาเทียบผลผลิตกัน พวกเขาเก็บเกี่ยวผลผลิตมาเทียบกันระหว่างที่ที่ได้รับปุ๋ยกับค่าเฉลี่ยผลผลิตของที่ไม่ได้รับปุ๋ย นอกจากนี้ในกลุ่มทดลองยังมีระดับความจริงจังของการทดลองที่แตกต่างกัน บางคนได้ปุ๋ย (แคลเซียมแอมโมเนียมไนเตรต) อย่างเดียวในปริมาณที่ต่างกัน ส่วนบางคนได้ทั้งปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์ลูกผสม ก็อย่างที่ผมได้บอกไป ในช่วงท้ายของฤดูเก็บเกี่ยวจะเก็บเอาข้าวโพดมาชั่งน้ำหนัก

นี่คือผลการทดลอง ถ้าเราดูแค่ผลผลิต และค่าเฉลี่ยผลผลิต การเก็บเกี่ยว ความแตกต่างปริมาณที่เก็บเกี่ยวได้ระหว่างกลุ่มทดลองเทียบกับกลุ่มควบคุม ผลผลิต ผลผลิตเพิ่มเติม มีผลลัพธ์ในเชิงบวกไม่ว่าจะใช้ปริมาณปุ๋ยเท่าไร ปริมาณที่น้อยที่สุด 1/4 ช้อนชา ผมเดาว่าน่าจะต้องได้ผลผลิต 28% ถ้าเพิ่มปริมาณปุ๋ยเป็นสองเท่า ผลผลิตก็จะสูงขึ้นเป็น 47.6% ถ้าเพิ่ม

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

อีกสองเท่า ผลผลิตก็จะเพิ่มขึ้นแต่ไม่ได้สูงมาก ถ้าคุณใช้ทั้งปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์ ก็คงยิ่งสูงขึ้นไปอีก แต่ถ้าคุณปรับผลผลิต ถ้าคุณพิจารณาค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลตอบแทนที่ได้ เราก็จะเห็นความสัมพันธ์ระหว่างความจริงจังของโครงการกับผลตอบแทนนั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไร อย่างที่คุณเห็น ถ้าเพิ่มปริมาณปุ๋ยจาก 1/4 ซ่อนซา ไปเป็น 1/2 ซ่อนซา อัตราค่าตอบแทนที่ได้จะเพิ่มจาก 4.8% ไปเป็น 36% แต่ถ้าคุณเพิ่มขึ้นไปอีก ผลผลิตเพิ่มเติมก็ไม่ได้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของปุ๋ยที่เพิ่มขึ้น และถ้าคุณใช้ทั้งปุ๋ยและเมล็ดพันธุ์ คุณก็จะยิ่งขาดทุนมากในแง่ของเงิน คุณขาดทุน 50% หมายความว่าแต่ละดอลลาร์ที่ใช้ซื้อปุ๋ย คุณจะได้คืนน้อยกว่า 50 เซ็นต์ ดังนั้น ผลการทดลองโดยเฉลี่ย ถ้าไม่ใช้ปุ๋ย คุณจะทำรายได้จากการเก็บเกี่ยวได้ 8,000 KES แต่ถ้าคุณใช้ปุ๋ยครึ่งซ่อนซา ตามปริมาณที่เหมาะสม คุณจะสร้างรายได้เพิ่ม 1/3 ซึ่งก็คือ 1,100 สำหรับข้อเสนอแนะนโยบาย เมื่อใช้ปุ๋ยในปริมาณที่เหมาะสมก็จะได้ประสิทธิภาพ สามารถสร้างผลตอบแทนได้ 36% ในหนึ่งฤดูเก็บเกี่ยว หรือ 69% ในหนึ่งปี แต่ปริมาณปุ๋ยในระดับอื่นอาจทำให้ไม่ได้กำไรและทำให้ชาวนาขาดทุน นี่คือการข้อเสนอแนะนโยบาย

นั่นคือที่ผมอยากจะพูดถึงในส่วนของการทดลองแบบสุ่มที่มีกลุ่มควบคุม นี่เป็นวิธีที่ไม่ค่อยแพร่หลาย วิธีส่วนใหญ่เป็นแบบย้อนหลัง แต่ก็หมายความว่ามีการคำนวณเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นและมีความสมเหตุสมผลน้อยกว่า คุณพยายามสื่อหลักฐานและบอกมีความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นและสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้น แต่สิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นนั้นจะต้องสร้างขึ้นโดยใช้การคำนวณอันซับซ้อน เป็นเรื่องยากที่จะสื่อสาร ดังนั้น การทดลองแบบสุ่มที่มีกลุ่มควบคุมจึงใช้อธิบายได้ง่ายกว่า นี่คือการกลุ่มควบคุม นี่คือการกลุ่มทดลอง และนี่คือความแตกต่าง ใช้สื่อสารกับผู้กำหนดนโยบายได้ง่ายมาก

การสื่อสารผลการวิจัย : หลักการเขียนข้อสรุปนโยบาย

เรื่องสุดท้ายที่ผมอยากจะพูดถึงคือการสื่อสาร วิจัยของเราอาจจะมีคุณค่าน้อยถ้าไม่สามารถสื่อสารกับคนอื่นได้ ในทางวิชาการ ถ้าไม่ตีพิมพ์ ก็ไม่ประสบความสำเร็จในสายอาชีพอย่างน้อยก็ในด้านวิจัย เรายังเอาดีด้านการสอนได้ ในงานนโยบาย พื้นฐานก็เหมือนกัน คุณต้องสื่อสารผลลัพธ์ให้ได้ หลักการนั้นเหมือนกัน โดยพื้นฐานแล้ว กลยุทธ์การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพคือการปรับเครื่องมือการสื่อสารให้เหมาะกับเป้าหมาย คุณต้องเข้าใจว่าเป้าหมายของคุณคือใคร รู้อะไรแล้วบ้าง ถ้าพวกเขาที่มีความคิดเห็นในประเด็นนี้แล้ว เราอาจจะต้องดูที่ความเข้าใจผิด ๆ จากนั้นคุณต้องรู้ว่าพวกเขาได้รับข้อมูลอย่างไร เมื่อมีพื้นฐานตรงนี้ คุณก็จะปรับเครื่องมือสื่อสารที่เหมาะสมได้ และก็เหมือนกับการร่างโครงการ เหมือนกับการทำวิจัยจริง ๆ ที่ทุกอย่างขึ้นอยู่กับบริบท บริบทที่ต่างกันอาจต้องใช้กลยุทธ์การสื่อสารที่ต่างกัน ซึ่งอาจจะมีประสิทธิภาพกว่ากลยุทธ์อื่น ขึ้นอยู่กับบริบททางวัฒนธรรม ในวัฒนธรรมที่ต่างกัน ผู้คนรับข้อมูลต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น ว่ากันว่าในสหรัฐ ผู้คนไม่มีวัฒนธรรมการอ่าน ไม่ชอบอ่าน ดังนั้นผมก็จะหยิบ

ออบเนย์ กิโอฟ

เอามาพิจารณา ในวัฒนธรรมอื่น ผู้คนอาจจะชอบอ่าน ไม่ชอบฟัง ต้องปรับเอา แต่แนวคิดทั่วไปนั้นเหมือนกัน คุณต้องปรับกลยุทธ์การสื่อสารให้เหมาะกับผู้รับสารของคุณ ผู้รับสารอาจจะแตกต่างกันไป ต้องใช้กลยุทธ์การสื่อสารที่แตกต่างกัน

จากประสบการณ์ของผม วิธีที่ผมใช้ในงานนโยบายของผม ตลอดโครงการเดียวกัน ผมมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนหลายแบบ และผมก็ใช้วิธีการสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ กับกลุ่มคนที่ต่างกันออกไป การมีปฏิสัมพันธ์ของผมส่วนใหญ่จะเป็นกับผู้เชี่ยวชาญ ส่วนใหญ่จะเป็น ตัวอย่างเช่น ที่ปรึกษาด้านนโยบายไปจนถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ที่ปรึกษาด้านนโยบายไปจนถึงรัฐมนตรีที่ปรึกษานโยบายไปจนถึงนายกเทศมนตรี กับที่ปรึกษาด้านนโยบายนั้น สิ่งต่าง ๆ อาจจะค่อนข้างไม่เป็นทางการและผมมีเวลาเยอะ จึงสามารถใช้เวลาทำความเข้าใจได้ดีขึ้น ยกตัวอย่างเช่น บางทีอาจจะมีคำในภาษาอังกฤษที่ไม่สื่ออะไรในสภาพแวดล้อมนั้น ผมก็สามารถรู้ได้ในที่สุด เพราะเห็นพีดแบ็ก เช่น ผมเคยทำงานที่เนปาล เพราะอะไรไม่รู้ พวกเขาไม่ชอบคำว่า “Subnational” ผมไม่อยากจะพูดว่า “State and local governments” เพราะมันยาว เลยใช้ “Subnational” ที่เนปาลพวกเขาไม่ค่อยชอบคำนี้ ผมเลยใช้คำว่า “Sub-federal” ผมไม่มีทางใช้คำนั้นที่สหรัฐอเมริกา แต่ถ้าใช้แล้วโอเคกันก็เอาอย่างนั้นก็ได้

ที่ผมจะบอกคือปกติแล้วผมทำงานกับบุคคลเฉพาะทางและใช้เวลามาก พอสนทนาไปมา ผมก็จะได้พีดแบ็กสิ่งที่ผมเสนอไป จากนั้นก็เข้าประเด็นเพื่อตัดสินใจ เพื่อให้บุคคลเฉพาะทางนี้นำข้อเสนอของเราไปให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จากนั้นเขาก็จะขอเอกสารสองหน้าเพื่อเอาไปให้เจ้านาย ผมก็จะถามว่าเจ้านายของเขาใช้ข้อมูลแบบไหน เอาเป็นรูป เป็นกราฟ เป็นตาราง เขาก็จะบอกผม ผมก็จะทำให้ แล้วก็เอาไปให้เขา เขาก็จะทำตัวหนา เน้นบางคำ จากนั้นค่อยเอาไปให้เจ้านาย นี่คือพื้นฐานการทำงานส่วนใหญ่ แต่ที่เฉพาะเจาะจงของงานนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อคุณได้ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจคือคุณมีพื้นที่และเวลาที่จำกัดมากขึ้น ดังนั้นที่ใช้กันทั่วไปคือรายงานสรุปเชิงนโยบายที่เขียนถึงสิ่งที่คุณต้องการสื่อสารสองถึงสี่หน้า แล้วจะทำยังไง จะใช้พื้นที่ที่มีจำกัดให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร บางทีอาจจะแตกต่างกันเล็กน้อยกับแต่ละประเทศ แต่ละบริบท วัฒนธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องในจุดนี้

แต่ก็อาจจะมีการเคล็ดลับทั่วไปบนสไลด์ และเคล็ดลับเหล่านี้อาจจะเหมาะกับประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ เหมาะกับวัฒนธรรมแองโกล-แซกซัน (Anglo-Saxon) มากกว่า แต่ผมคิดว่า ก็อาจจะนำไปปรับใช้กับวัฒนธรรมอื่นได้ในระดับหนึ่ง สำคัญมากคือต้องมีชื่อเรื่องที่ดึงดูดและให้ข้อมูล หมายความว่าจากชื่อเรื่อง ผู้อ่านควรจะรู้ว่ามันเกี่ยวกับอะไร ไม่เหมือนนิยายระทึกขวัญ คุณไม่ต้องปล่อยให้คนอ่านมานั่งสงสัย ชื่อเรื่องจะต้องชัดเจนว่าสื่อถึงอะไร และควรจะดึงดูด ไม่น่าเบื่อ ทำให้อยากอ่านต่อ ดังนั้น ถ้าคุณทำให้ผู้อ่านอ่านผ่านชื่อเรื่องไปได้ คุณก็ได้เวลาเขามา 45 วินาทีถึง 1 นาทีแล้ว

การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย

ย่อหน้าแรกคุณต้องใส่ข้อมูลที่จะสื่อสารลงไปให้หมด ปัญหาคืออะไร ทางแก้มีอะไรบ้าง แนะนำอันไหน ทั้งหมดในย่อหน้าเดียว เหตุผลก็คือ คุณน่าจะคุ้นเคยดี ตอนที่ผมทำงานกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทุกครั้งที่เข้าไปในออฟฟิศ พวกเขาจะมีเอกสารกองโตอยู่บนโต๊ะ ดังนั้นพวกเขาต้องกรองสิ่งที่จะอ่าน ถ้าอ่านไปย่อหน้าหนึ่งแล้วยังไม่ไปไหน พวกเขาก็ไม่คิดจะเสียเวลาอ่านต่อ จากนั้นก็เก็บไว้ แล้วบอกว่าจะกลับมาอ่านทีหลัง แต่ก็ไม่อ่านอีก ดังนั้นย่อหน้าแรกจึงสำคัญที่สุด คุณจะต้องเขียนสิ่งที่สื่อสารทั้งหมดลงไปย่อหน้าเดียว ถ้าคุณทำสำเร็จและพวกเขาอ่านต่อ คุณก็จะมีพื้นที่อีกหน้าครึ่งในการอธิบายต่อ ง่าย ๆ คือ บอกปัญหาให้ชัดเจน ทำไมต้องให้ความสนใจ อธิบายตัวเลือก ทั้งตัวเลือกปัจจุบันและทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นไปได้ ให้การประเมินอย่างเป็นกลาง ข้อดีข้อเสียของตัวเลือกต่าง ๆ ท้ายที่สุด ถึงคุณจะตัดสินใจเองไม่ได้ แต่คุณก็สามารถจำกัดตัวเลือกได้ จำกัดตัวเลือกลงมานิดหน่อย หรือบอกความคิดเห็นอย่างเป็นกลางว่าทำไมคุณถึงคิดว่าบางตัวเลือก จากเกณฑ์ที่อธิบายไป ถึงน่าสนใจมากกว่าตัวเลือกอื่น ๆ และสุดท้าย เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องให้แหล่งที่มาของข้อมูล เพราะคุณไม่มีทางมีเวลาไปทำวิจัยจริง ๆ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับข้อมูลทุติยภูมิ ก็คือคุณอ้างอิงจากแหล่งอื่น อาจจะเป็นอะไรที่เคยวิจัยมาด้วยตัวเอง หรือวิจัยของคนที่รู้จักในแวดวงของคุณ ดังนั้น จะต้องโปร่งใส หาหลักฐานมาอ้างอิง

น่าจะเป็นทั้งหมดที่ผมอยากจะเล่าให้ฟังเกี่ยวกับประสบการณ์และบทเรียนจากประสบการณ์การสื่อสาร ผมคิดว่าทางเดียวที่จะเรียนรู้ได้คือฝึกฝน ตอนที่ผมเริ่มต้นเมื่อ 20 ปีก่อน ผมเขียนและสื่อสารให้ผู้กำหนดนโยบายได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าทุกวันนี้ ผมจึงคิดว่าแทนที่จะพยายามอ่านหนังสือเกี่ยวกับการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ทางที่ดีที่สุดในการฝึกฝนทักษะเหล่านี้ ศาสตร์แห่งการสื่อสาร คือการฝึกฝน ถ้าคุณคิดว่าแล้วอะไรคือขั้นตอนต่อไปถ้าอยากจะเรียนรู้เพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น คุณสามารถไปที่เว็บของศูนย์เราและเปิดดูรายงานสรุปชิ้นไหนก็ได้ (มีทั้งรายงานสรุปและรายงานเต็มเล่มในเว็บ) แล้วลองดูว่าเขียนสื่อสารได้มีประสิทธิภาพแค่ไหน เช่น จากชื่อเรื่องหรือย่อหน้าแรก คุณรู้หรือเปล่าว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร อะไรคือปัญหา ทางแก้มีอะไรบ้าง แล้วแนะนำอันไหน เพื่อว่ามีบางคนจะเข้าไปในเว็บ ขอบอกก่อนว่าเว็บนี้มีรายงานเยอะมาก ทั้งรายงานฉบับเต็ม และรายงานสรุป ชิ้นแรกคือรายงานสรุปเรื่อง “อนาคตของอุตสาหกรรมและการจ้างงาน” (The Future of Industry and Employment) (Bluestone, Chike, & Wallace, 2020) ผู้กำหนดนโยบายบางคนอาจจะรู้เกี่ยวกับวิธีรับมือ COVID เมื่อต้องดูในเรื่องนโยบายการว่างงาน เรามีเอกสารสองหน้า รูปแบบการสื่อสารไม่ได้มีแค่รายงานสรุปเชิงนโยบายอย่างเดียว เรามีทั้งรายงานฉบับเต็ม มีเอกสารปกขาวที่รัฐบาลเป็นผู้เขียนที่เราสามารถใช้ได้ รายงานสรุปเชิงนโยบายนั้นเฉพาะเจาะจงในด้านนโยบายมากกว่า ไม่เหมือนรายงานฉบับเต็ม รายงานฉบับเต็มนั้นมีโครงสร้างคล้าย ๆ กับเอกสารงานวิจัย แต่รายงานสรุปเชิงนโยบายนั้นจะลงเฉพาะเรื่องนโยบาย

ทั้งหมดที่ผมอยากแลกเปลี่ยนมีเท่านี้ ขอขอบคุณครับ

เอกสารอ้างอิง

- Bluestone, P., Chike, E., & Wallace, S. (2020). The future of industry and employment: COVID-19 effects exacerbate the march of artificial intelligence [Policy brief]. The Center for State and Local Finance. <https://cslf.gsu.edu/download/covid-19-ai/?wpdmdl=6496041&refresh=5fa0502077c2c1604341792>
- Duflo, E., Kremer, M., & Robinson, J. (2008). How high are rates of return to fertilizer? Evidence from field experiments in Kenya. *The American Economic Review*, 98(2), 482-488. DOI: 10.1257/aer.98.2.482

บทที่ 4

การจัดการปกครองในฐานะ ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ : กรณีศึกษาสิงคโปร์

ดร.จิลเลียน โทห์

รองผู้อำนวยการ (ฝ่ายวิจัย) และนักวิจัยอาวุโส
สถาบันนโยบายศึกษา วิทยาลัยนโยบายสาธารณะสิงคโปร์
มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ สาธารณรัฐสิงคโปร์

ขอขอบคุณและสวัสดิ์ทุก ๆ ท่าน นับเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ดิฉันได้มาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพิเศษที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดขึ้น ขอทักทายทุกท่านจากสิงคโปร์ ดิฉันดีใจมากที่ได้โอกาสมาบรรยายในหัวข้อ “การจัดการปกครองในฐานะยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ : กรณีศึกษาของสิงคโปร์” เข้านี้ ดิฉันจะใช้เวลาประมาณ 20-30 นาทีในการบรรยาย

เริ่มแรกดิฉันจะพูดถึงแนวคิดของ “การจัดการปกครอง” (Governance) ที่ไม่ใช่แค่การปกครอง (Government) แต่เป็นการจัดการปกครอง (Governance) จากนั้น เราจะดูว่าองค์กรต่าง ๆ จากทั่วโลกประเมินระดับการจัดการปกครองของสิงคโปร์ไว้อย่างไร ดิฉันจะพยายามตอบคำถามว่าทำไมระบบการจัดการปกครองของสิงคโปร์นั้นเป็นเช่นนี้ได้ และอะไรคือองค์ประกอบหลักของระบบนี้

ก่อนอื่น ดิฉันอยากชี้ให้เห็นผ่านการบรรยายนี้ว่าสิงคโปร์ ไม่เหมือนไทย สิงคโปร์เป็นประเทศเอกราชที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ จุดเริ่มต้นของพวกเราทั้งกะทันหันทั้งไม่ทันคาดคิด เพราะเราคิดว่าเราเริ่มมีความเป็นอิสระจากสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่ก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสียทีเดียว หลังจากนั้นสองปี เราแยกตัวเป็นเอกราชจากมาเลเซียมาเป็นนครรัฐอธิปไตย ดังนั้น แม้จะไม่มีทรัพยากร แต่เรามีชัยภูมิและประชาชน ความเป็นอยู่ของเราจึงขึ้นอยู่กับว่าเราจัดระเบียบ

ตนเองได้ดีแค่ไหน เพื่อปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาต่อไป ทั้งหมดนี้อยู่ในบริบทเงื่อนไขภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐกิจทั่วโลก ดังนั้น ด้วยความที่เป็นนครรัฐขนาดเล็ก เราไม่ใช่ผู้นำตลาด เราไม่สามารถตั้งข้อต่อกลงได้ เราทำได้แค่ปรับใช้ เนื้อหาจากนี้เป็นต้นไปคือเรื่องราวของการจัดการปกครองที่ดีฉันอยากจะเล่าในการบรรยายวันนี้

การจัดการปกครองคืออะไร

ธนาคารโลก (World Bank Group, 1992) อธิบายคำว่าจัดการปกครอง – การจัดการปกครองไม่ใช่การปกครอง – iva คือธรรมเนียมประเพณีและสถาบันทั้งหลายในการใช้อำนาจของประเทศใดประเทศ ซึ่งคำนี้หมายรวมไปถึงกระบวนการที่รัฐบาลได้รับการคัดเลือกควบคุมดูแล และสับเปลี่ยน แน่นนอนว่ามีแนวคิดเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการร่างและปรับใช้นโยบายที่ดี แต่นี่คือจุดที่มากกว่าแค่รัฐบาล เพราะการจัดการปกครองนั้นรวมองค์ประกอบของประชาชน รัฐ และองค์กรที่ดูแลเรื่องเศรษฐกิจและปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเข้ามาด้วย พูดย่ออีกอย่างคือ แนวคิดการจัดการปกครองนั้นผนวกรวมแนวคิดในการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ไม่ใช่ให้แค่รัฐบาลจัดการทั้งหมดด้วยตัวเองแต่เป็นการร่วมกันสร้างอนาคตไปด้วยกันกับประชาชน

เรามาดูกันว่าธนาคารโลกพยายามรื้อแนวคิดนี้อย่างไร สำหรับธนาคารโลก การจัดการปกครองหมายถึงรวมถึงการพิจารณาว่าประชาชนมีสิทธิมีเสียงอย่างไร ประชาชนสามารถตั้งคำถามรัฐบาลถึงผลการดำเนินการได้อย่างไร การจัดการปกครองหมายถึงเสถียรภาพทางการเมืองด้วย ทุกคนในรัฐจะวางใจได้ว่าไม่มีความรุนแรงในรัฐและการกระทำรุนแรงจากรัฐ การจัดการปกครองต้องมีเรื่องประสิทธิผลของรัฐบาล ซึ่งดิฉันคิดว่าน่าจะเป็นเรื่องที่ทุกท่านให้ความสนใจที่สุด ประสิทธิผลย่อมเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่แค่ข้อบังคับเรื่องอะไร แต่ต้องรวมถึงว่าข้อบังคับเหล่านั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ ยุติธรรมหรือไม่ สนับสนุนการพัฒนาธุรกิจหรือไม่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางสังคมของประชาชนในการพัฒนาหรือไม่ ฉะนั้น เราจะเห็นได้ชัดว่าต้องมีหลักกฎหมายเพื่อให้มีความกระจ่างและปรับใช้ได้อย่างเท่าเทียม ทั้งยังต้องมีการควบคุมการทุจริตด้วย

ระดับการจัดการปกครองของสิงคโปร์

ดิฉันเพิ่งจะบอกไปว่าสิงคโปร์ได้เป็นเอกราชในปี ค.ศ. 1965 เราเพิ่งจะมีอายุได้ 55 ปี คนส่วนใหญ่ทราบว่สิงคโปร์ปกครองโดยพรรคเดียวมาตั้งแต่เริ่มปกครองตนเองในปี ค.ศ. 1959 จนถึงปัจจุบัน ผู้คนสนใจสิงคโปร์เพราะถึงเราจะเริ่มต้นในฐานะรัฐหลังอาณานิคม แต่ที่น่าประทับใจคือเราได้เปลี่ยนแปลงจากการเป็นประเทศโลกที่สามสู่ประเทศพัฒนาแล้วภายในหนึ่งหรือสองชั่วอายุคน

การจัดการปกครองในฐานะยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ

ตารางที่ 4.1 การเปลี่ยนแปลงของบริบททางนโยบายของสิงคโปร์ (ค.ศ. 1959-2020)

ตัวชี้วัด	ปี ค.ศ.			เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
	1959	2008	2020	
พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	581.5	710.2	725.7	1.24
จำนวนประชากร (ล้านคน)	1.58	4.83	5.69	3.6
GDP ต่อหัว (ดอลลาร์สิงคโปร์)	1.58	4.83	5.69	66.9
อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)	14	2.2	3.9	0.27
ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านดอลลาร์สิงคโปร์)	1,151	250,346	375,782	326.5
ประชากรอาศัยในการเคหะของรัฐ (ร้อยละ)	9	82	78.6	8.7
รายจ่ายด้านการศึกษา (ล้านดอลลาร์สิงคโปร์)	63.39	8,246.3	13,090	206.5
ระดับการทุจริต	สูง	ต่ำ	ต่ำ	

ที่มา : ปรับปรุงจาก Quah (2010)

การจัดการปกครองที่ผ่านมาเป็นอย่างไร ตารางที่ 4.1 แสดงตัวชี้วัดหลายตัวที่เป็นประโยชน์ เชื่อหรือไม่ว่าสิงคโปร์มีขนาดใหญ่ขึ้น นั่นเป็นเพราะกรรมที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะหลักและไม่ได้ทำได้ง่ายดายเหมือนที่คุณคิด ไม่ใช่แค่ถมทรายลงบนดินหรือลงมหาสมุทร ในกรณีของเราไม่ได้ทำแค่ถมที่ดิน แต่ยังสร้างที่อยู่อาศัย พื้นที่สำหรับพักผ่อน อุตสาหกรรมบนพื้นที่ที่ทำการปรับปรุง ประชากรเติบโตขึ้นจาก 1.58 ล้าน ในปี ค.ศ. 1959 เป็น 5.69 ล้านในปัจจุบัน โตขึ้น 3.6 เท่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (gross domestic product: GDP) ต่อหัวในปี ค.ศ. 1959 ตอนที่ได้ปกครองตนเองอยู่ที่ประมาณ 1,300 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตอนนี้ GDP ต่อหัวอยู่ที่ 88,991 ดอลลาร์สิงคโปร์ เห็นได้ว่าเกือบจะถึง 89,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ อัตราการว่างงานในไตรมาสที่แล้วอยู่ที่ร้อยละ 3.9 ชัดเจนว่าพวกเราทุกคนประสบปัญหาเพราะ COVID ส่งผลต่อการว่างงาน แต่ก็เห็นได้ว่าต่ำกว่าร้อยละ 5 และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากมายเพื่ออาชีพ เพื่อธุรกิจ เพื่อให้ผลกระทบที่เราได้รับจาก COVID นั้นไม่รุนแรงมาก เราดูได้ที่ทุนสำรองระหว่างประเทศที่โตขึ้นประมาณ 300 เท่าจากปี ค.ศ. 1959

ที่อยู่อาศัยที่รัฐอุดหนุนให้ที่พักพิงกับประชากรเกือบร้อยละ 80 ในตัวชี้วัดความผูกพันในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายของรัฐต่อการศึกษาที่สูงขึ้น ท้ายสุดคืออันดับความโปร่งใสสากลของสิงคโปร์ในแง่ของการทุจริตอยู่ในระดับต่ำ และได้ที่ 4 จาก 180 ประเทศในผลอันดับ เมื่อจับได้ว่ามีการทุจริตแม้แต่คนใหญ่คนโตก็ต้องถูกดำเนินคดี ซึ่งรวมไปถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี

วิลเลียม โทห์

ดัชนีความสามารถในการแข่งขันระดับโลกของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) จัดสิงคโปร์ให้อยู่ในอันดับต้นๆ ของประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันระดับโลกปกติและจะเป็นการแข่งขันกันของสวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และฮ่องกง รวมไปถึงประเทศหลัก ๆ ของฝั่งยุโรป (Schwab, 2019) สิงคโปร์ขึ้นไปอยู่ในอันดับต้น คำถามเกิดขึ้นว่าอะไรคือโอกาส โอกาสในการพัฒนานี้เปิดกว้างให้ประชาชนทุกคนหรือแค่คนรวยให้คนรวยกันเอง

ที่ดิฉันทำคือหยิบตารางที่สภาเศรษฐกิจโลกทำขึ้น – ไม่ใช่ทำโดยสิงคโปร์ – ที่เชื่อว่าผลอันดับดัชนีการขยับสถานะทางสังคมสากล (The Global Social Mobility Index Ranking) ซึ่งครอบคลุม 10 ขอบเขตหลัก ทั้งสุขภาพ การศึกษา และอาชีพ มาวัดว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนในระดับใด เดนมาร์กอยู่อันดับหนึ่ง ส่วนสิงคโปร์อยู่ที่ 20 (World Economic Forum, 2020) ซึ่งไม่แย่งเท่าไร ดิฉันคิดว่ารัฐบาลต้องแบกรับความกดดันหนักเพราะต้องคอยรับมือกับความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ในระบบทุนนิยม ดังนั้น นี่คือผลสะท้อนการทำงานหนักมาโดยตลอดและการสนับสนุนของนักวิชาการและนักกิจกรรมพลเมืองเพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้และสังคมจะได้รับการแก้ไข

พื้นฐานของการจัดการปกครองของสิงคโปร์

ประวัติศาสตร์

ตอนนี้มาดูเรื่องที่ทำท่านทั้งหลายสนใจกันจริง ๆ ทำไมการจัดการปกครองของสิงคโปร์เป็นเช่นทุกวันนี้และส่งผลต่อการพัฒนาชาติอย่างไร ดิฉันขอเล่าความเป็นมาสักเล็กน้อย ขอให้ทุกท่านช่วยจำว่าประวัติศาสตร์อันยาวนาน 700 ปีของเรา ได้ทิ้งหลักฐานที่บ่งบอกว่า เดิมทีเราเป็นเพียงเมืองทะเลอยู่สักพัก จากนั้นก็กลายเป็นศูนย์กลางหรือส่วนหนึ่งของการขยายตัวของศาสนาอิสลามเข้าสู่ภูมิภาคนี้ ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 แม่ทัพเจิ้งเหอได้เดินเรือผ่านมา การก่อตั้งสิงคโปร์ยุคใหม่อย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1819 ตอนที่เซอร์ โทมัส สแตมฟอร์ด ราฟเฟิลส์ แห่งบริษัทเอเชียตะวันออกในอังกฤษก่อตั้งท่าเรือขึ้นที่นี่ ตั้งแต่นั้นมา เราก็กลายเป็นเส้นทางอย่างเป็นทางการสำหรับการค้า สำหรับผู้คน สำหรับไอเดียต่างๆ แน่่อนว่าชาวอังกฤษต้อนรับท่าเรือนี้และพยายามอย่างที่สุดในการจัดการกับผู้คนมากมายที่จะเข้ามา แต่ก็ปล่อยให้ เป็นท่าเรือเปิดกว้างและไม่เสียค่าใช้จ่าย พวกเขาต้องดิ้นรนในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเพราะลัทธิฟาสซิสต์ และตกอยู่ใต้อาณัติของญี่ปุ่นพักหนึ่ง

เมื่อสหรัชนะสงคราม ญี่ปุ่นก็ถอนกำลังออกไปและอังกฤษก็กลับมา ตอนนั้นคนท้องถิ่นตัดสินใจว่าควรต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเอง แต่ก็เกิดคำถามว่าอังกฤษจะมอบสิงคโปร์คืนอย่างไร จะคืนแยกหรือจะดีกว่าถ้าคืนให้พร้อมกับมาเลเซีย ในช่วงนี้ การต่อสู้ในระดับอุดมการณ์ระหว่างวังอาณานิคมและลัทธิคอมมิวนิสต์กำลังคุกรุ่น เพื่อที่จะขัดขวางไม่ให้สิงคโปร์ถูกพวกคอมมิวนิสต์ยึดไป อังกฤษจึงตัดสินใจ วิธีที่อังกฤษในการให้เอกราชคือให้

การจัดการปกครองในรัฐบะยูรศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ

สิงคโปร์ไปอยู่กับมาเลเซีย แต่ผ่านไปปีครึ่ง แม้จะเป็นวิธีที่ใช้ต่อกรกับลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ก็ไม่ใช่วิธีต่อกรกับคอมมิวนอลลิซึม การเมืองเชื้อชาติเข้ามาขัดขวางภาวะผู้นำทางการเมืองในสิงคโปร์ ผู้นำชาตินิยมในสิงคโปร์ อยากให้สิงคโปร์ให้ความเท่าเทียมกับทุกเชื้อชาติ ในขณะที่มาเลเซีย ชนชั้นการปกครองที่สร้างขึ้นตามธรรมเนียมปฏิบัติอยากให้ชาวมาเลเซียมีตำแหน่งพิเศษเป็นชายและหญิงของแผ่นดิน เป็นเจ้าของประเทศ ปัญหานี้ไม่สามารถแก้ได้ และท้ายที่สุดเหล่าผู้นำประเทศในสิงคโปร์ก็แยกตัวออกมาจากสหพันธรัฐมาเลเซีย ปี ค.ศ. 1965 วันที่ 9 สิงหาคม เป็นวันที่สิงคโปร์กลายเป็นประเทศเอกราช

นี่เป็นเรื่องสำคัญเพราะการรวมตัวกับมาลายานั้นมุ่งให้เกิดตลาดร่วมและในตอนนั้นจะมีกลยุทธ์พัฒนาขับเคลื่อนจากภายใน แต่เมื่อถอดสิงคโปร์ออกจากมาเลเซีย สิงคโปร์ไม่มีดินแดนหลังฝั่งทะเลและทรัพยากรธรรมชาติ วิธีการพัฒนาในตอนนั้น หากสิงคโปร์ต้องการเป็นประเทศเอกราช ขนาดเล็ก ที่ก้าวหน้าได้ คือทำอุตสาหกรรมมุ่งเน้นการส่งออก

ดังนั้น ความท้าทายคือการกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ทำให้รัฐเสียหายให้ได้ ความท้าทายคือการพึ่งพาตนเองและมีเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าแม้จะไม่มีดินแดนหลังฝั่งทะเลและตลาดร่วม และความท้าทายคือการเปลี่ยนแปลงสังคมผู้อพยพสู่ชุมชนของประชาชน และทำให้พวกเขาเชื่อว่าสิงคโปร์สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองทั้งในฐานะแนวคิดและฐานะประเทศแห่งหนึ่ง ดังนั้น ด้วยสิ่งนี้และมรดกของอาณานิคม ทางเดียวที่จะก้าวไปข้างหน้าได้คือสร้างเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและยึดติดกับความเป็นจริง ไม่อยู่กับจุดยืนทางอุดมการณ์ แต่ตอบสนองตามที่ตลาดต้องการเพื่อที่จะโยนตัวเองเข้าไปในแคววมและพัฒนาประเทศให้สำเร็จผ่านการผสมรวมกับเศรษฐกิจสากล ซึ่งในตอนนั้น อย่างที่คณูรู้ คือสิ่งที่อเมริกาเป็นผู้นำ เป็นโอกาสที่น้ำขึ้นให้รีบตัก ซึ่งก็หมายความว่าสิงคโปร์จะต้องมุ่งสร้างความหลากหลายทางเชื้อชาติ ระบบคุณธรรม และความทันสมัย ดิฉันคิดว่าตอนนี้เราทราบถึงบริบททั้งหมดแล้ว

ช่วงแรกเริ่มของการจัดการปกครองนั้นนำโดยพรรคกิจประชาชนภายใต้ นายกรัฐมนตรี ลีควนยู ท่านเป็นคนให้บริบทว่าทำไมระบบราชการจึงมีส่วนในการยืนยันว่าไม่ใช่แค่เพียงการปกครองตนเองแต่การปกครองอิสระก็ประสบความสำเร็จเช่นกัน ดิฉันหยิบเอาคำพูดจากปี ค.ศ. 1959 มา เพราะในปี ค.ศ. 1959 เรายังอยู่ภายใต้การปกครองตนเองเพราะดิฉันคิดว่าคำพูดนี้เปี่ยมไปด้วยจิตวิญญาณ ความกระตือรือร้น และความมุ่งมั่นในการปกครองตนเอง และกลายเป็นการปกครองอิสระ ซึ่งนำพลังและความพยายามไปทุ่มให้กับการพัฒนาประเทศ ดิฉันขออ่านคำพูดนี้ “...ถึงการบริหารจัดการจะดำเนินการไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนหรือเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐมนตรี แต่ก็เป็นที่หน้าทีของพวกเขา” [หมายถึงข้าราชการ] “เป็นที่หน้าทีของพวกเขาในการตรวจสอบให้มั่นใจว่ามีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ... พวกเราซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกต้องทำงานผ่านและทำงานร่วมกับพวกเขา เพื่อให้แผนและนโยบายต่าง ๆ ของพวกเราให้

เป็นจริง” [เรามาเน้นส่วนนี้] “พวกคุณควรพยายามอย่างเต็มที่ในการให้บริการประชาชนของเราทั้งหลาย เป็นหน้าที่ของพวกคุณในการแสดงให้เห็นว่าภายใต้ระบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง” [นี่คือประชาธิปไตย] “จะสามารถมีการปกครองที่ซื่อสัตย์และมีประสิทธิภาพซึ่งทำงานผ่านการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชน” (Lee, 1959 cited in Quah, 2010, p. 134)

โครงสร้างการปกครอง

ระบบการเมืองของพวกเราประกอบด้วยสามส่วน อำนาจอธิปไตย ซึ่งก็คือรัฐสภาที่ลงคะแนนผ่านการเลือกตั้งปกติซึ่งมีการแข่งขันและถือว่ามีความยุติธรรม นายกรัฐมนตรีในระบบสภาเดี่ยว มาจากพรรคที่มีจำนวนที่นั่งในรัฐสภามากที่สุด ภายใต้นายกรัฐมนตรีมีรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และคณะกรรมการอิสระ สุดท้ายมีฝ่ายตุลาการและระบบยุติธรรม ถือเป็นเรื่องสำคัญมากในการยึดมั่นในหลักนิติธรรม ความสามารถในการคาดเดา และการกำจัดการทุจริตเพื่อการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) เมื่อเวลาผ่านไปในปี ค.ศ. 1991 แนวคิดการเลือกตั้งประธานาธิบดีแทนการเสนอชื่อก็ก่ปรากฏขึ้น ตอนนี้เรามีระบบที่ เหนือรัฐสภาขึ้นไป มีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีมาจากการลงคะแนนของประชาชนทุกคน เป็นบุคคลที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และกุมอำนาจสำคัญห้าประการ ซึ่งสามในห้าเป็นอำนาจสำคัญในการบรรยายครั้งนี้ ประการแรก คือ มีอำนาจยับยั้งแผนงบประมาณของรัฐบาลว่าจะใช้เงินทุนสำรองของประเทศก่อนหน้าหรือเปล่า ประการที่สอง มีอำนาจยับยั้งการเสนอชื่อจากรัฐบาลเพื่อเข้ารับตำแหน่งสำคัญในระบบราชการและสภาตุลาการ และประการที่สาม มีอำนาจในการอนุมัติการตรวจสอบของทบวงสืบสวนการประพฤติทุจริต แม้นายกรัฐมนตรีจะไม่ยินยอมให้กระทำ กล่าวยกอีกนัยหนึ่งคือ มีการตรวจสอบและสร้างความสมดุลในสภาบริหารหรือจากการบริหารโดยอำนาจอื่น ซึ่งก็คือประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งที่ได้รับอำนาจจากประชาชน

เราก็เพิ่งจัดการเลือกตั้งไปเมื่อ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 เรียกได้ว่าการเลือกตั้งของเรา นั้นสามารถแข่งขันได้ และในปี 2020 คุณจะเห็นว่าจากที่นั่งทั้งหมด 93 ที่นั่งมีการแข่งขันกัน 10 ที่นั่งตกเป็นของอีกพรรค หมายความว่า 83 ที่นั่งเป็นของพรรคกิจประชาชน ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าพรรคกิจประชาชน (People's Action Party) ได้ที่นั่งน้อยลงร้อยละ 8.7 นายกรัฐมนตรีคือนายลี เซียนลุง และว่าที่ผู้สืบทอดตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรีเฮง สวีเกียต มีรัฐมนตรีอาวุโสสองคนที่เคยเป็นรองนายกรัฐมนตรี คือ รัฐมนตรีประสานงานด้านการรักษาความปลอดภัยและรัฐมนตรีประสานงานด้านนโยบายสังคม ส่วนรองนายกรัฐมนตรีเฮงนั้นเป็นรัฐมนตรีประสานงานด้านนโยบายเศรษฐกิจ มีเจ้าหน้าที่รัฐบาลรวม 37 ตำแหน่ง จะบอกว่ามี 16 กระทรวงก็ได้ แต่หนึ่งในนั้นคือสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรี สนับสนุนโดยรัฐมนตรีอาวุโสของรัฐ ไม่ก็รัฐมนตรีของรัฐหรือเลขาธิการรัฐสภา มีปลัดกระทรวงที่ทำหน้าที่เป็น

การจัดการปกครองในวิชาเศรษฐศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ

เหมือน CEO ของกระทรวง ภายใต้ปลัดกระทรวงมีเจ้าพนักงานในการจัดการบริหาร ท่านที่คุ้นเคยกับระบบของอังกฤษจะรู้ว่าเหล่านี้คือเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

ในการปฏิรูปบริการสาธารณะของสิงคโปร์ตลอดหลายปี การจัดการบริหารทั่วไปจัดไปอยู่ในหลักสูตรผู้นำในระบบราชการ (Public Sector Leadership Program) ซึ่งรวมเหล่าผู้เชี่ยวชาญไว้ด้วย ข้าราชการเหล่านี้จะประเมินความดีความชอบแบบกลุ่ม มีเพียงคนที่เก่งที่สุดถึงจะขึ้นมาอยู่ในระบบจัดการบริหารอย่างเป็นทางการและเป็นสมาชิกถาวรของระบบ ดังนั้นจึงมีการแข่งขันเพื่อที่จะขึ้นไปอยู่ตำแหน่งสูงในกระทรวง กระทรวงทำงานกับรัฐบาลที่ได้รับเลือกเพื่ออนาคตของสิงคโปร์ สิงคโปร์ มีข้าราชการจำนวน 146,000 คน สภาตุลาการ 50 คน และ 8 องค์กรของรัฐ จุดสำคัญที่สุดคือข้าราชการจะไม่ได้รับอนุญาตให้รับตำแหน่งในพรรคการเมืองหรือเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการเลือกตั้ง ยกเว้นคนที่สังกัดในมหาวิทยาลัยสามารถถือได้ว่าเป็นกึ่งภาครัฐ ดังนั้น จึงมีข้อยกเว้นเพียงแค่น้อยในกฎการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในระบบราชการ

องค์ประกอบสำคัญของระบบการจัดการปกครองของสิงคโปร์

นิติธรรมกับการทุจริต

หากถามว่าอะไรคือองค์ประกอบสำคัญของระบบการจัดการปกครองของสิงคโปร์ คำตอบคือหลักนิติธรรมที่สนับสนุนโดยกฎหมายการป้องกันทุจริต (Prevention of Corruption Act) ที่แข็งแกร่ง กฎหมายนี้ไม่ได้ครอบคลุมแค่คนที่รับสินบนในภาครัฐ แต่รวมถึงภาคเอกชน ทั้งยังเอาผิดคนที่ติดสินบนด้วย กฎหมายนี้ได้รับการสนับสนุนและบังคับใช้อย่างจริงจังจากสำนักงานสืบสวนการประพฤติทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau) และกระบวนการยุติธรรม อย่างที่ดิฉันกล่าวไป ประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งสามารถถอนคำปฏิเสชของนายกรัฐมนตรีไม่ให้ตรวจสอบกรณีที่อาจเป็นการทุจริตได้ ทั้งหมดนี้รวมอยู่ในระบบคุณธรรมจริยธรรมภายในประเทศ เพื่อถอนรากถอนโคนการทุจริต หากคุณคิดว่าเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน (Rent-Seeking) อย่าลืมว่าเงินเดือนของผู้นำทางการเมืองและข้าราชการในสิงคโปร์นั้นไม่ได้ต่ำและมีการแข่งขันสูง ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลในการแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกิน

ประสิทธิผลของรัฐบาล

ดิฉันคิดว่าท่านน่าจะสนใจเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานและข้อบังคับของรัฐบาล ดิฉันคิดว่าเน้นในเรื่องการมุ่งเน้นกลยุทธ์ การวางแผนระยะยาว และแน่นอนว่า การเมืองเปิดโอกาสในการวางแผนระยะยาวเนื่องจากเราเลือกตั้งได้พรรคเดิมมานานหลายปี แต่อย่างที่ดิฉันกล่าวไป การปกครองนั้นเน้นการปฏิบัติและปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไข ไม่ว่าจะมาจากภายใน ในแง่ความต้องการของประชาชน ในแง่เทคโนโลยีที่มี ในแง่ของตลาดสากลที่ต้องการให้เรา

จิลเลียน โทห์

ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีการเน้นหนักในเรื่องการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด และที่สำคัญที่สุดคือ มีการชี้แจงผลการดำเนินงานและประสิทธิผลผ่านการตรวจสอบผลการดำเนินงานภาครัฐโดยกระทรวงการคลังทุก ๆ สองปี และเงินค่าจ้างของข้าราชการขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน และท้ายที่สุด เรามีการเลือกตั้งเพื่อให้มั่นใจว่าจะได้สิ่งที่ดีจากการจัดการปกครองที่ดี

ค่าจ้าง

ขอฟุดอีกเล็กน้อยเกี่ยวกับเรื่องเงินค่าจ้าง เงินค่าจ้างเป็นเรื่องที่เกิดการถกเถียงมากตลอดมา ผู้คนตั้งคำถามว่าทำไมข้าราชการถึงได้เงินเดือนสูง จริง ๆ แล้ว อย่างที่ดิฉันบอกไป ก็เพื่อกำหนดแนวโน้มพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน อีกทั้งยังต้องการคนเก่งๆ ในระบบราชการ เหล่าผู้นำรู้ว่าจะต้องดึงดูดคนเก่ง ๆ ได้นั้นต้องมีอะไรที่เท่าเทียมหรืออย่างน้อยเงินเดือนที่ให้ก็ต้องใกล้เคียงกับที่เหล่าคนเก่ง ๆ จะได้รับจากภาคเอกชน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ดิฉันขอฟุดเรื่องนี้เพิ่มเติมอีกนิดหน่อย สำหรับเหล่าคนเก่ง ๆ ที่รับเข้ามาทำงาน หรือพวกที่ได้คัดเลือกรับทุนรัฐบาลตั้งแต่อายุ 18 และส่งไปเรียนโรงเรียนชั้นนำเพื่อเตรียมพร้อมเข้ารับราชการ จะต้องได้รับการประเมินโดยเพื่อน ประเมินอย่างทั่วถึงเพื่อวัดศักยภาพสูงสุดที่สังเกตเห็นได้ในปัจจุบันเพื่อคุณสมบัติของผู้ว่า แต่ตลอดหลายปีที่ผ่านมา บทบาทผู้นำในการบริการสาธารณะนั้นไม่ได้ดูแค่เพียงคุณสมบัติ แต่ดูที่ความสามารถในการทำงาน ทักษะและสมรรถนะที่ข้าราชการอาวุโสแต่ละคนแสดงให้เห็นว่าจะไปได้ไกลเท่าไรในสายอาชีพ

การวางแผน

ในเรื่องการวางแผนด้านการงบประมาณและการคลังในด้านรายจ่ายของรัฐ ใช้ระบบ Blocked Budget โดยเงินที่ไม่ได้ใช้จะเอากลับไว้กองกลาง มีการทบทวนยุทธศาสตร์ของนโยบายและที่สำคัญที่สุด ตลอดหลายปีที่ผ่านมา การริเริ่มการวางแผนด้วยสถานการณ์ ในฐานะประเทศที่ต้องอาศัยไหวพริบของตนเอง มีการคาดการณ์ 20-30 ปีในเรื่องแนวโน้ม ภัยคุกคาม โอกาสใหม่ ๆ ที่สิงคโปร์จะได้พบในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และระบบการปกครอง

การจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แนวโน้มที่ผ่านมาในช่วงสองทศวรรษที่ทำให้เกิดการจัดการปกครองและยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพคือการมีส่วนร่วมของประชาสังคมและประชาชนเพื่อสะท้อนมุมมอง ข้อมูลเชิงลึกว่านโยบายส่งผล ไม่ส่งผลต่อชีวิตอย่างไร และต้อนรับการร่วมมือกับ

การจัดการปกครองในฉะบะยุคศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ

ประชาชนเพื่อปรับใช้นโยบาย มีองค์กรชุมชนแกนหลักที่รัฐบาลร่วมทำงานด้วยเพื่อจัดการบริการ ซึ่งรวมถึง บริการสังคม บริการสำหรับผู้สูงวัย บริการสำหรับการพัฒนาชุมชน

กระบวนการจัดทำนโยบาย

จุดสำคัญที่ดิฉันอยากจะพูดถึงในเรื่องการกำหนดนโยบายคือ มีเรื่องการระบุปัญหา อาจจะมาจากรัฐบาลโดยตรง แต่ก็มีกระบวนการสะท้อนผลในการวางแผนสถานการณ์เพื่อให้เข้าใจว่ารัฐบาลต้องทำอะไร มีการปรึกษาหารือสาธารณะมากมาย มักจะเริ่มเมื่อระบุปัญหา นโยบายได้และมีแผนเค้าโครงกับตัวเลือกแล้ว ดังนั้น รัฐเข้ามาในกระบวนการก่อน แผนเค้าโครงจะส่งต่อไปให้คณะรัฐมนตรี ข้าราชการจะต้องระบุในเอกสารคณะรัฐมนตรีว่าอะไรคือองค์ประกอบโดยรวมของสถานการณ์จริง อะไรคือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากตัวเลือกต่างๆ หากดำเนินการ มีคณะกรรมการรัฐสภาที่สามารถตรวจสอบกฎหมายที่เสนอขึ้นมาและปรับแนวคิดนโยบาย จากนั้นก็จะเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภาหรือมีเอกสารรายงานและรัฐสภาจะเป็นผู้ตัดสินใจและปรับใช้ในระบบราชการ เสร็จแล้วก็กลับไปพบใหม่อีกครั้งและปิดด้วยการประเมินผล

สรุป

ดิฉันหวังจะทำให้พวกท่านได้ทราบว่าจัดการปกครองในสิงคโปร์เป็นอย่างไร ด้วยการที่เป็นนครรัฐเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างผิดธรรมชาติและไม่ได้ตั้งใจ ทำให้เรามีแนวคิดที่จะต้องใช้ชีวิตด้วยไหวพริบของตนเองและประสิทธิผลของการจัดการปกครอง ดังนั้น รัฐบาลจะต้องคอยตอบสนอง ไม่ใช่แค่กับเงื่อนไขภายนอก แต่รวมถึงภายใน ผ่านความต้องการและปัญหาต่างๆ และท้ายที่สุด คุณธรรม รัฐบาลที่มีคุณธรรม ให้ความไว้วางใจ มีกฎระเบียบ การบังคับใช้ การดำเนินงานที่ดี และเมื่อมีผลการดำเนินงาน ก็จะสร้างความไว้วางใจและเราก็จะสร้างวงจรที่ดีเช่นนี้ขึ้นได้

ขอบคุณค่ะ

เอกสารอ้างอิง

Quah, J. S. (2010). Public administration Singapore-style. Emerald Group Publishing.

Schwab, K. (Ed.). (2019). The global competitiveness report 2019. World Economic Forum.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

World Bank. (1992). Governance and development. Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>

World Economic Forum. (2020). The global social mobility report 2020: Equality, opportunity and a new economic imperative. World Economic Forum.
http://www3.weforum.org/docs/Global_Social_Mobility_Report.pdf

บทที่ 5

การแปรเปลี่ยนสู่รัฐบาลดิจิทัล เพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง ในการบริการสาธารณะ

รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษฏา ยูเอล-สกีลเซ

ภาควิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์และระบบ

มหาวิทยาลัยสตอกโฮล์ม สวีเดน

ขอบคุณมากครับที่ให้โอกาสผมมาพูดเกี่ยวกับบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) และบริการสาธารณะที่เป็นธรรมและทั่วถึง ผมจะใช้สวีเดนเป็นตัวอย่างในการบรรยาย ผมจะเริ่มจากแนะนำประเทศสวีเดนสั้น ๆ และพูดถึงมหาวิทยาลัยสตอกโฮล์มคร่าว ๆ ผมคิดว่าการบริหารภาครัฐ การออกแบบบริการดิจิทัล และวิธีแก้ปัญหาโดยใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Solution) นั้นเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับบริบท ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของประเทศนั้น ๆ ผมคิดว่าสวีเดนเป็นตัวอย่างสำคัญของสิ่งที่ผมกำลังจะพูด จากนั้นผมก็จะพูดถึงเรื่องบริการสาธารณะที่เท่าเทียมและทั่วถึง จะเริ่มจากยกตัวอย่างให้ฟังเล็กน้อย จากนั้นก็จะถกในประเด็นที่เกี่ยวข้องของระดับการพัฒนาบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service Maturity) ที่คุณน่าจะคุ้นเคยกันดี จุดติดต่อเดียว กล้องจดหมายพลเมืองและคลังข้อมูลดิจิทัลอีกนิดหน่อย ข้อมูลเปิดและระบบนิเวศบริการ ระบบอัตโนมัติ และท้ายที่สุด ยุทธศาสตร์ภาครัฐของสวีเดนในเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) และการแปลงเป็นดิจิทัล (Digitalization) รวมไปถึงจุดอ่อนและความท้าทายที่เรพบ

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสวีเดนและมหาวิทยาลัยสตอกโฮล์ม

สวีเดนตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของแผนที่ ตรงนี้คือประเทศไทย ในแผนที่จะดูเหมือนสวีเดนนั้นใหญ่กว่าประเทศไทย แต่จริง ๆ แล้วไม่ใช่อย่างนั้น แค่แผนที่มันแปลก เรามี

กสทพ ยูเอล-สกีลเซ

ระบบการปกครองพื้นฐานเหมือนกัน ประเทศไทยใหญ่กว่าสวีเดนเล็กน้อย มีจำนวนประชากรเยอะกว่าสวีเดนมาก เรามี GDP ประมาณ 1 ใน 3 ของจีดีพีของไทย แต่เราสามารถพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ประสบผลสำเร็จพอสมควร ส่วนของประเทศไทยนั้นยังตามอยู่เล็กน้อย อย่างน้อยก็เมื่อดูกันที่ผลสำรวจรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติ ในปีค.ศ. 2020 สวีเดนเป็นประเทศลำดับต้น ๆ ของโลก (United Nations, 2020)

ดูกันที่โครงสร้างการปกครองของสวีเดน เรามีการปกครองระดับชาติ มีการปกครองระดับภูมิภาค 21 แห่ง มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่น 290 แห่ง การปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองในระดับเดียวกัน แต่รับผิดชอบคนละส่วน ระดับภูมิภาคดูแลเรื่องการดูแลสุขภาพ ทันตกรรมไปจนถึงวัยรุ่น รวมถึงเรื่องขนส่งสาธารณะ ส่วนการปกครองท้องถิ่นดูมีหน้าที่ความรับผิดชอบใหญ่กว่าในด้านโรงเรียน การบริการสังคม การดูแลผู้สูงอายุ การวางผังเมือง การบริการฉุกเฉิน และการสุขภาพ หากดูกันที่งบประมาณ งบประมาณแผ่นดินจะอยู่ที่ประมาณ 1 แสน 3 หมื่นล้าน งบประมาณอยู่ที่ประมาณ 4 หมื่น 4 พันล้าน งบท้องถิ่นอยู่ที่ 8.2 หมื่นล้าน หมายความว่ามากกว่าร้อยละ 45 ของจีดีพีสวีเดนนั้นจ่ายเป็นภาษีและใช้เป็นงบประมาณสาธารณะ แน่แน่นอนว่าสวีเดนเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป ดังนั้น ภาษีส่วนหนึ่งและงบประมาณของเราจะจ่ายไปให้สหภาพยุโรป เป้าหมายของสหภาพยุโรปคือรวมตัวเป็นตลาดเดียวทั้งการค้าขายและการจ้างงาน ตัวอย่างเช่น ชาวสวีเดนสามารถทำงานในฝรั่งเศสได้ และชาวฝรั่งเศสก็สามารถทำงานในสวีเดนได้

ในบริบทสวีเดน สวีเดนและประเทศนอร์ดิกอื่น ๆ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และนอร์เวย์ รวมถึงเนเธอร์แลนด์ จัดเป็นกลุ่มประเทศที่มีความเท่าเทียมในประชากรสูงและมีการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งผมคิดว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญของรัฐบาล สวีเดนจัดอยู่ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจสูง เราจะไปดูเรื่องนี้กันทีหลัง เป็นเรื่องยุ่งยากเล็กน้อยเมื่อเข้าสู่กระบวนการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นและระดับภูมิภาคต้องรับผิดชอบต่อเรื่องการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละพื้นที่ ก็คือจะต้องพัฒนาวิธีแก้ปัญหาโดยใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของท้องถิ่น 290 แห่ง ซึ่งการสร้างมาตรฐานและอื่น ๆ นั้นไม่ได้อยู่ในระดับสูงเท่าที่คาดหวัง

สวีเดนจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับความไว้วางใจในหน่วยงานภาครัฐสูง แถบสีดำตรงกลางที่พวกคุณเห็นคือค่าเฉลี่ยความไว้วางใจของกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) หรือ กลุ่มประเทศยุโรป สวีเดน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และเชโกสโลวาเกียมีระดับความไว้วางใจในภาครัฐสูง หมายความว่าพวกเขาสามารถทำสิ่งต่าง ๆ ได้ และเราก็เชื่อมั่นว่ารัฐลงทุนทำในสิ่งที่ถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เรามีอีกอย่างหนึ่งที่ค่อนข้างโดดเด่น นั่นคือ ความโปร่งใสของภาครัฐ ซึ่งเกิดขึ้นจากกฎหมาย น่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องความโปร่งใส

การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง

แรกในโลกเมื่อปี ค.ศ. 1766 ทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงเอกสารราชการได้ เจ้าหน้าที่รัฐมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น แม้จะเป็นความเห็นที่ต่างจากหัวหน้าฝ่าย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังมีสิทธิในการสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูล เช่น ในหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ ทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงการไต่สวนคดีทั้งหมดของศาล รวมถึงการประชุมเพื่อตัดสินใจเหมือนรัฐสภาในสวีเดน

มหาวิทยาลัยสต็อกโฮล์มตั้งอยู่นอกใจกลางเมือง ก่อตั้งขึ้นเมื่อประมาณ 150 ปีก่อน มีนักศึกษา 33,000 คน และพนักงานอีก 5,600 คน ทำให้ถือเป็นมหาวิทยาลัยที่ใหญ่ที่สุดในสวีเดน ขึ้นอยู่กับว่าคุณดูการจัดอันดับไหน เราเป็นมหาวิทยาลัย 100 หรือ 200 อันดับต้นของโลก อย่างที่ศาสตราจารย์ฟิรสิทธีได้กล่าวไป ท่านและคณะได้ไปเยี่ยมเราที่ภาควิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์และระบบที่ “อีก็อพลแล็บ” (e-Gov Lab) ของเรา ซึ่งเป็นห้องปฏิบัติการสำหรับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และวิธีแก้ปัญหาโดยใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งอยู่ที่สทเนือของวิทยาเขตหลักของมหาวิทยาลัยสต็อกโฮล์ม อยู่แถบชานเมืองของสต็อกโฮล์มซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทเทคโนโลยีสารสนเทศหลายแห่ง ผมอยู่ในกลุ่มระบบสารสนเทศ และอย่างที่ศาสตราจารย์ฟิรสิทธีได้บอกไป ผมไฟกัสนี้เรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ นวัตกรรมดิจิทัล รวมถึงระบบวิสาหกิจ

บริการสาธารณะที่เป็นธรรมและทั่วถึง

ในหัวข้อนี้ เราไปดูกันว่าเรื่องบริการสาธารณะที่เป็นธรรมและทั่วถึง ผมจะยกตัวอย่างบริการอิเล็กทรอนิกส์ ของสวีเดนสักเล็กน้อย ผมจะพูดเรื่องแนวคิดระดับการพัฒนาบริการอิเล็กทรอนิกส์ จุดติดต่อเดียว ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญมากของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ผมจะพูดถึงแนวคิดเหตุการณ์สำคัญในชีวิต (Life Event) สักเล็กน้อย พูดเรื่องขั้นตอนการทำงานดิจิทัล (Digital Flow) และความสำคัญของกล่องจดหมายพลเมืองและคลังข้อมูลดิจิทัล เพื่อไม่ให้หลุดออกจากเรื่องนี้ ผมจะพูดถึงเรื่องการพัฒนาล่าสุดของข้อมูลเปิด (Open Data) และนิเวศบริการระบบอัตโนมัติ และจุดอ่อนของสวีเดนในเรื่องการแปลงเป็นดิจิทัล ผมจะเริ่มจากยกตัวอย่างบริการอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ของสวีเดน เพื่อที่เราจะได้มีข้อมูลสำหรับถกกันในภายหลัง

ตัวอย่างบริการอิเล็กทรอนิกส์ในสวีเดน

ผมจะยกตัวอย่างสามตัวอย่าง การยื่นขอคืนภาษี ซึ่งเป็นบริการอิเล็กทรอนิกส์ระดับชาติที่ใช้งานปีละครั้ง มีบริการอิเล็กทรอนิกส์ระดับภูมิภาคที่สามารถใช้ตรวจสอบเวชระเบียน ใบสั่งยา ผลการรักษา และอื่น ๆ รวมถึงนัดหมอ ผมจะยกตัวอย่างบริการอิเล็กทรอนิกส์ของท้องถิ่นที่ใช้สำหรับเลือกโรงเรียนให้กับเด็ก ๆ ตอนนี้นัก ๆ ของผมโตแล้ว แต่ยังมีข้อมูลจากปี ค.ศ. 2013 อยู่แล้วเดี๋ยวคุณจะได้เห็น และนาย ก. ในที่นี้คือผมเอง

หัวใจหลักของบริการอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดในสวีเดน คือ บัตรประจำตัวหรือการระบุตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic ID) ที่เรียกว่า “แบงก์ไอดี” (BankID) เป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่

กสตาฟ ยูเอล-สก็ลเซ

เลือกใช้ ผมจึงจะเริ่มต้นด้วยเรื่องนี้ โดยพื้นฐานแล้ว แบนก์ไอดีคือระบบที่คุณต้องลงแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ ในแอปพลิเคชันนี้ คุณจะสามารถระบุตัวตนในการขอรับบริการทั้งจากภาคธุรกิจหรือบริการสาธารณะ จุดกำเนิดแอปพลิเคชันนี้มาตามชื่อเลย เพราะแบนก์ไอดีเริ่มจากใช้สำหรับบริการของธนาคารต่าง ๆ ในสวีเดน จากนั้นก็รวมเป็นการระบุตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ที่คนทั่วไปใช้ ถ้าไปดูว่าประชากรในสวีเดนใช้แบนก์ไอดีกันมากเท่าไร ก็จะพบว่าเกือบจะร้อยละ 100 เลย ในสวีเดนมีผู้ใช้งานสมาร์ตโฟนเกือบร้อยละ 100 จากกลุ่มอายุส่วนใหญ่และผู้ใช้งานแทบจะทุกคนใช้แบนก์ไอดี แต่จะเห็นได้ว่าในกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น 76 ปีขึ้นไป มีผู้ใช้งานสมาร์ตโฟนเพียงร้อยละ 60 และมีเพียงแค่ร้อยละ 20 ที่ใช้แบนก์ไอดี ดูเหมือนว่า แบนก์ไอดีจะเป็นอุปสรรคสำหรับกลุ่มคนสูงอายุไม่ให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ได้ ข้อเสียของแบนก์ไอดี คือ มีการฉ้อโกง มีปัญหาเรื่องความปลอดภัย แต่ก็อยู่ในการจัดการของทั้งตำรวจและธนาคาร แต่หลายคนก็ยังลังเลใจที่จะใช้งานและเอาใส่โทรศัพท์ถือไปมา โดยกลัวว่าจะโดนขโมยอะไรแบบนั้น

ต่อไป เรามาดูกันที่บริการอิเล็กทรอนิกส์ระดับชาติแพลตฟอร์มหนึ่ง ที่สร้างขึ้นโดยรัฐบาลและกรมสรรพากรในสวีเดน ในแต่ละปี ภาษีอากรของสวีเดนมีมูลค่าประมาณ 2.5 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเก็บรวบรวมจากทุกระดับการปกครอง เราจึงไม่ได้จ่ายภาษีอากรให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะ แต่เก็บรวมในระดับเดียวจากนั้นจึงจัดสรรออกไป เมื่อดูที่จำนวนคนที่ใช้บริการอิเล็กทรอนิกส์นี้จริง ๆ – ยังมีตัวเลือกให้ยื่นขอคืนภาษีด้วยเอกสาร – ร้อยละ 80 เลือกดำเนินการทางดิจิทัลในปีนี้ ทุกปีเรายื่นขอคืนภาษีในเดือนพฤษภาคม มีประชากร 4 ล้านคนใช้บริการอิเล็กทรอนิกส์ กระบวนการคือหน่วยงานด้านภาษีจะเก็บข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และภาษีเบื้องต้นที่คุณจะต้องจ่ายในปีล่วงหน้า จากนั้นก็จะทำการลดหย่อนหรืออะไรต่าง ๆ ตามสิทธิ์ที่คุณมี เสร็จจากนั้นคุณก็ทำการตรวจสอบแก้ไขและเซ็นเอกสารเป็นเอกสารดิจิทัลแล้วส่ง กระบวนการเดียวกันนี้ใช้คำนวณภาษีสุทธิ ตัวอย่างเช่น ปีนี้ผมต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเพราะมีรายได้มากกว่าที่คำนวณไว้ มีคน 1.5 ล้านคนใช้บริการทางมือถือ จะเห็นได้ว่าคล้าย ๆ กันกับระบบอิเล็กทรอนิกส์นี้แต่อยู่ในรูปแบบมือถือ โดยครึ่งล้านคนปุมในมือถือ ส่วนอีกครึ่งล้านใช้บริการส่งข้อความสั้น (SMS) ตอนบริการเปิดให้ใช้งานครั้งแรก จะมีข้อความส่งมาในรูปแบบข้อความ จากนั้นก็สร้างบริการทางมือถือและเก็บข้อความไว้เป็นบริการทางเลือก

ไปดูกันที่ตัวอย่างบริการที่สอง ซึ่งก็คือบริการระดับภูมิภาคที่สามารถใช้ตรวจสอบเวชระเบียนและนัดหมอได้ บริการนี้เป็นภาษาสวีเดน เรียกว่าบริการอิเล็กทรอนิกส์ 1177 ผมล้อकिनบัญญัติของผมเหมือนตอนที่ใช้บริการยื่นภาษี ผมสามารถตรวจดูรายการบริการ Journal ที่สวีเดนเราเรียก Journal ไม่ใช่ Health Record แต่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Health Record ตรงนี้ผมสามารถดูได้ว่าคุณหมอเขียนอะไรไว้บ้างจากการนัดพบล่าสุดและใบสั่งยา ผลตรวจ

การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง

ตัวอย่างเช่น ผมตรวจโควิด-19 ไปเมื่อสองเดือนก่อนและผลเป็นลบ นี่คือบริการระดับภูมิภาคค่อนข้างซับซ้อน มีการเก็บข้อมูลจากทั้ง 21 ภูมิภาคในสวีเดน ใช้นัดหมอ เก็บเวชระเบียน เก็บผลตรวจทั้งหมด และอื่น ๆ

ไปต่อที่บริการอย่างที่ผมอยากแสดงให้เห็น นี่คือบริการระดับท้องถิ่นที่ผมสามารถใช้เลือกโรงเรียนให้กับลูก ๆ ได้ถ้ามีลูก ผมอยู่ในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งในเทศบาลทั้งหมด 290 อยู่ฝั่งตะวันออกของกรุงสตอกโฮล์มชื่อนัคคา (Nacka) ซึ่งอยู่แถบชานเมืองห่างจากใจกลางกรุงสตอกโฮล์มประมาณ 15 นาที ในหน้าเพจของผม ผมล็อกอินโดยใช้แองก์ไอดีของผม โดยจะปรากฏชื่อผมและจุดที่ผมใช้ติดต่อเทศบาลของผม ในระบบนี้ ผมสามารถเลือกดูโรงเรียนต่าง ๆ พอทำแบบนี้ ผมก็จะได้รับรายชื่อโรงเรียนและสามารถเลือกดูได้สามรายการ เมื่อเลือกได้แล้ว ผมก็สามารถลงทะเบียนลูกผมที่โรงเรียนที่ต้องการได้ ผมมีข้อมูลเก่าของลูกสาวคนเล็กในหน้าเพจของผมที่ตอนนี้อายุ 20 แล้ว ตอนนั้นเป็นตอนที่กำลังจะเข้าเรียนชั้น ม.1 ในระบบจะเห็นสถานะว่าลูกสาวผมได้เข้าเรียนที่โรงเรียนชื่อ “สกุรู” (Skuru)

ฉะนั้น ที่กล่าวไปข้างต้นคือตัวอย่างบางส่วน ได้แก่ การยื่นขอคืนภาษี ซึ่งเป็นบริการระดับชาติ การตรวจเวชระเบียนและนัดหมอ ซึ่งเป็นบริการระดับภูมิภาค และการเลือกโรงเรียนให้ลูก ซึ่งเป็นบริการระดับท้องถิ่น

คุณลักษณะของบริการสาธารณะที่เป็นธรรมและทั่วถึง

เมื่อพูดถึงบริการสาธารณะที่เท่าเทียมและทั่วถึง อะไรคือลักษณะเฉพาะ อะไรคือสิ่งจำเป็นสำหรับบริการเหล่านี้ ผมมั่นใจว่าเป็นเรื่องที่ต้องถกกันยาวกว่าที่จะพูดได้หมดในการบรรยายนี้ ผมเขียนวิจัยเล่มหนึ่งไม่กี่ปีก่อนในเรื่องลักษณะสำคัญสี่อย่างของบริการรูปแบบนี้ ด้านประชาธิปไตย ด้านการบริการ ด้านความเป็นมืออาชีพ และด้านการบริหารจัดการ กล่าวสำหรับด้านประชาธิปไตย คุณคาดหวังอะไร ว่าคุณเห็น การบริการทั้งหมดนี้มีปฏิสัมพันธ์บางอย่างที่ผมมีอำนาจบางส่วนและต้องรับผิดชอบต่อสถานการณ์ของตนเอง ผมติดต่อสื่อสารกับรัฐบาลในหลายระดับ การบริการจะต้องมีความปลอดภัยทางกฎหมายให้กับผมและมีการดูแลที่เท่าเทียมกัน ถึงผมจะมีรายได้ไม่สูงเท่าเพื่อนบ้าน ผมก็ควรจะได้รับดูแลเหมือนกัน ผมคิดว่านี่คือหนึ่งในองค์ประกอบหลักของบริการอิเล็กทรอนิกส์สาธารณะ ซึ่งก็คือประชาชนแต่ละคนต้องได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน และยังมีโปร่งใสในการตัดสินใจของรัฐบาล ผมสามารถย้อนกลับไปเช็คเหตุผลในการตัดสินใจของรัฐบาลและมีสิทธิ์ในการแสดงความไม่พอใจในผลลัพธ์ ในสามตัวอย่างนี้ มีปุ่มที่ผมสามารถใช้ออกความเห็น จากมุมมองของประชาชน รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และบริการสาธารณะมักจะทำให้บริการตลอด แต่หน่วยงานด้านภาษีไม่ใช่ อย่างนั้น หน่วยงานนี้เปิด 6 โมงเช้า ถึง 4 ทุ่ม เพราะต้องทำแบทช์จ๊อบ (Batch Job) ในการประมวลผลข้อมูล ทำให้ไม่สามารถเปิดให้บริการได้ในเวลาหนึ่ง จึงตัดสินใจปิดให้บริการ

ในช่วงกลางคืน หน่วยงานด้านภาษีต้องสามารถตอบคำถามได้หากเกิดความผิดพลาดขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีผู้ช่วยคอยดูแลกระบวนการให้บริการ

หัวข้อต่อมา เนื้อหาการบริการต้องง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผมคิดว่าเป็นเรื่องพื้นฐานของการสร้างการมีส่วนร่วม เรามีภาษาของคนกลุ่มน้อยที่บริการทั้งหมดนี้ควรจะต้องมี อาจจะมีความต้องการพิเศษต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ความบกพร่องทางการได้ยิน อีกทั้งจากมุมมองของผู้ใช้งาน ระยะเวลา ลระยะเวลาของกระบวนการลง จะช่วยให้ได้การตอบรับในทันทีเมื่อติดต่อสื่อสารกับรัฐบาล ในอีกฝั่งหนึ่ง ฝั่งของเจ้าหน้าที่รัฐและการจัดการปกครองสาธารณะ จะต้องให้การดูแลอย่างเท่าเทียมในทุกกรณี และในกรณีง่าย ๆ ก็ต้องมีความเป็นอัตโนมัติถ้าเป็นไปได้ เราจะดูเรื่องนี้ต่อทีหลัง หมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะสามารถโฟกัสเคสที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องได้รับการดูแลที่สุด เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์ที่สุด คุณจะเห็นสิ่งเหล่านี้ในด้านบริหารจัดการด้วยเช่นกัน ประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญ และในการที่จะทำให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องผสมผสานการร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ ในรอบด้าน และเราจะกลับมาต่อเรื่องนี้อีกที คลังข้อมูลดิจิทัลเป็นอุปสรรคใหญ่ในการสร้างความมีประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ เป็นอะไรที่ช้า อย่างน้อยก็ในสวีเดน

ระดับการพัฒนาบริการอิเล็กทรอนิกส์

ไปดูในเรื่องของระดับการพัฒนาบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service Maturity) ที่เป็นโมเดลที่เก่ามากของ Layne & Lee (2001) ตีพิมพ์เมื่อ 20 ปีก่อน แต่เป็นโมเดลที่ให้แนวคิดแรกในเรื่องการพัฒนาบริการอิเล็กทรอนิกส์ และอะไรที่ทำให้เกิดการบริการที่ซับซ้อน อะไรทำให้เกิดการบริการที่เรียบง่าย เราเปลี่ยนจากการหาแนวทางแก้ไขเชิงเทคนิคที่แสนเรียบง่าย ที่มีระดับ Sparse Integration ต่ำ เมื่อเราพูดถึงบริการแค็ตตาล็อกก็คือบริการทางข้อมูลที่คุณสามารถอ่านเกี่ยวกับบริการขององค์กรสาธารณะ ระดับต่อไปคือธุรกรรม ที่แบบฟอร์มต่าง ๆ ให้บริการออนไลน์และฐานข้อมูลสนับสนุนธุรกรรมออนไลน์ การรวมตัวในแนวตั้งคือระบบท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับระบบระดับที่สูงขึ้น แต่รักษาระดับการทำงานให้แคบเพื่อจะได้มีการทำงานคล้ายกัน แล้วก็มีกรรวมในแนวราบคือระบบที่ผสมการทำงานระหว่างองค์กรรัฐกับองค์กรอื่น ๆ และสนับสนุนการให้บริการจุดเดียวแก่ประชาชน มีการถกเถียงเกี่ยวกับบันได Maturity นี้ เพราะมีความเป็นสองมิติมาก และรัฐบาลดิจิทัลสามารถพัฒนาตามการเข้าถึงต่าง ๆ ได้ อาจจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ละองค์กร แต่ละเทศบาล ตามแต่บริบท ดังนั้นจึงถกเถียงกันว่าไม่สามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงได้ดีนัก แต่ถ้าเราใช้แนวคิดนี้เป็นแม่แบบ และพิจารณาตัวอย่างทั้งสาม ดูที่ระดับการพัฒนาของตัวอย่างทั้งสาม การยื่นขอคืนภาษี แน่แน่นอนว่าจะเป็นการรวมตัวในแนวราบ มีการรวบรวมข้อมูลจากระบบและองค์กรต่าง ๆ มากมายก่อนจะนำมารวมการเป็นบันทึกภาษีแบบเปิดของแต่ละคน อีกสองบริการคือตัวอย่าง

การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง

ของการรวมตัวในแนวดิ่ง ที่บริการภูมิภาคอาจจะมีความซับซ้อนกว่าบริการท้องถิ่น ผมไม่รู้ว่า บริการท้องถิ่นที่ผสมรวมกับระบบโรงเรียนต่าง ๆ จะมีความซับซ้อนเท่ากับบริการภูมิภาคหรือเปล่า แต่เหล่านี้ก็ตัวอย่างของการรวมตัวในแนวดิ่ง เป็นมากกว่าระบบธุรกรรม ทั้งสองแผน ระบบต่าง ๆ เข้ากับโดเมนต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของผู้ใช้งานอย่างผม

จุดติดต่อเดียว

ประเด็นข้างต้นนำเราไปสู่ประเด็นต่อไป นั่นก็คือจุดติดต่อเดียว (Single Point of Contact) ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนครั้งใหญ่ของรัฐบาลท้องถิ่นสวีเดนในช่วงห้าปีที่ผ่านมา เพื่อสร้างจุดติดต่อเดียว ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ถ้าคุณจำสโลตต์แรก ๆ ที่ผมพูดถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของ รัฐบาลท้องถิ่นสวีเดน จะมีโรงเรียนในหลายระดับ มีบริการสังคม มีการบริการผู้สูงอายุ มีการวางผังเมือง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ปกติจะบริหารจัดการแยกกันไปขึ้นอยู่กับขนาดเทศบาล เมืองสตอกโฮล์มที่มีประชากรมากมาย มีฝ่ายบริหารมากมาย ขณะที่เทศบาลที่มีขนาดเล็กกว่า อาจจะมีประชากรประมาณ 15,000 – 20,000 คนอาจจะมีฝ่ายบริหารน้อยลง

แต่แต่ละฝ่ายเดิมจะเป็นองค์กรที่แยกกันและมักจะมีเคาน์เตอร์บริการหรือจุดติดต่อเป็นของตนเอง ดังนั้น ในเทศบาลขนาดเล็กที่มีฝ่ายบริการแยกกันสักหกแห่ง ก็จะมีจุดติดต่อหกจุด ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะไปติดต่อจัดการ แต่การปกครองท้องถิ่นสวีเดนหลายแห่งเริ่มมุ่งหน้าสร้างจุดติดต่อเดียวสำหรับทุกฝ่าย ดังนั้นคุณในฐานะประชาชนก็ไม่ต้องยุ่งยากเมื่อต้องติดต่อกับเทศบาล คุณแค่ตรงไปยังเคาน์เตอร์บริการหรือใช้บริการอิเล็กทรอนิกส์ที่ให้บริการในจุดเดียว สิ่งนี้สร้างผลกระทบที่ค่อนข้างใหญ่ ทั้งกับประชาชน (คิดว่าน่าจะสะดวกมากขึ้น) และองค์กรภาครัฐและโครงสร้างทางเทคนิคเบื้องหลัง

ผมขอยกตัวอย่างคร่าว ๆ ให้ฟัง เทศบาลขนาดเล็กแห่งหนึ่งทางตอนเหนือของสตอกโฮล์มมีฝ่ายบริหารหกฝ่าย พอมีเรื่องที่ต้องจัดการก็ต้องเลือกเพราะมีจุดให้บริการหกจุดที่นี่ดู เมืองเซลเลฟเตา (Skellefteå) ที่ใหญ่กว่านิดหน่อยแต่อยู่ตอนเหนือของสวีเดน ที่นี่มีจุดติดต่อเดียว เปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง หมายความว่าอย่างไรสำหรับผู้ให้บริการหรือประชาชน ในโครงสร้างดั้งเดิม คุณต้องติดต่อกับแต่ละฝ่ายหรือแต่ละองค์กร แต่ในโครงสร้างใหม่ จะมีชั้นมาครอบแต่ละองค์กร ซึ่งชั้นนี้อาจเรียกว่าจุดติดต่อ เรียกว่าเคาน์เตอร์บริการ หรือในกรณีนี้เรียกว่า “ผู้ประสานบริการ” (Service Orchestrator) ด้วยข้อมูลบางส่วนของคุณ คุณแค่ติดต่อกับผู้ประสานบริการแล้วเขาก็จะประสานกับองค์กรต่าง ๆ ให้ ดังนั้น โครงสร้างดั้งเดิมที่แต่ละองค์กรพัฒนาระบบของตนเองขึ้นมา จะมีหน้าบ้าน มีฐานข้อมูลท้องถิ่น และมีหลังบ้านของแต่ละฝ่าย ในเทศบาลแห่งหนึ่ง คุณจะมี 5-10 แอดมินแยกกัน ไม่ได้มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ต้องติดต่อกับแต่ละที่ด้วยตัวเองและสร้างกำแพงระหว่างการจัดการภายในทำให้ค่อนข้างยากในการร่วมมือกันภายใน

กุสตาฟ ยูเอล-สกีลเซ

ถ้าย้ายจากโครงสร้างดั้งเดิมสู่จุดติดต่อเดียว ก็จะกลายเป็นประมาณนี้ จะมีหน้าบ้านที่ ให้ระบุตัวตนด้วยการยืนยันตัวตนทางดิจิทัล คุณสามารถเข้าถึงผ่านช่องทางบริการต่าง ๆ SMS บริการมือถือ โทรศัพท หรือตัวต่อตัว คุณมีอินเทอร์เน็ตไร้รอยต่อ สามารถเข้าถึงบริการทั้งหมด ไม่ว่าจะฝ่ายไหนจะเป็นผู้รับผิดชอบบริการนั้น ๆ ผมทราบจากกรณีของเมืองเซลเลฟเตโอ (skelleftea.se) ว่าจัดการกับ 2,300 รายต่อวัน รายการผู้ขอรับบริการเหล่านี้ใช้สามคนในการดูแลจัดการ ถ้ามีระบบสนับสนุนที่ดีก็ไม่ใช่ปัญหา แต่ในแบบดั้งเดิมจะให้แต่ละฝ่ายเป็นคนจัดการ เรามีหลังบ้านที่เชื่อมต่อกับระบบหลังบ้านของฝ่ายต่าง ๆ ทำให้มีโครงสร้างการทำงานร่วมกัน มีฐานข้อมูลท้องถิ่น มีโครงสร้างระบบเครือข่าย เทศบาลนี้สามารถรวมเข้ากับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ เช่น กรมสรรพากร ตำรวจ หรืออื่น ๆ หลังบ้านนี้จะช่วยสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร ในระดับสหภาพยุโรป เรามี “ซิงเกิลดิจิทัลเกตเวย์” (Single Digital Gateway) เป็นกลยุทธ์แรกเริ่ม นี่คือตัวอย่างของจุดติดต่อเดียวในระดับนานาชาติ

ผลกระทบของจุดติดต่อเดียวคืออะไร ข้อดีคือยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งดีต่อความเท่าเทียมและทั่วถึง เราได้รับการตอบสนองที่รวดเร็วขึ้น เรามีศูนย์กลางในการควบคุมเคสต่าง ๆ เมื่อเทศบาลขับเคลื่อนมาจุดนี้ จะพบว่าเป็นเรื่องง่ายมากในการจัดลำดับทรัพยากร กลายเป็นรากฐานในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีในการเรียนรู้ พัฒนา และวัดประเมิน ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาพบว่าหนึ่งในเรื่องที่คุณติดต่อหาเทศบาลมากที่สุดคืออยากจะรู้เวลาเปิดทำการของที่ทิ้งขยะ จึงสร้างบริการมือถือที่ง่ายมาก ๆ เพื่อแจ้งข้อมูลในเรื่องนี้ ช่วยให้ลดการติดต่อไปได้ถึงร้อยละ 10

ความท้าทาย เป็นเรื่องท้าทายมากในการจัดตั้งเคาน์เตอร์บริการหลายช่องทางที่มีพนักงานเก่ง ๆ ต้องเลือกคนจากแต่ละฝ่ายเพื่อสร้างเคาน์เตอร์บริการที่ดี และยังต้องสร้างสมดุลหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบริการระดับกลาง ซึ่งนำไปสู่การต่อต้าน ต้องทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อจัดการกับการต่อต้านให้ได้ นี่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสวีเดน

เหตุการณ์สำคัญในชีวิต

เมื่อพูดถึงการทำให้รัฐบาลใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น มีแนวคิดเรื่องเหตุการณ์สำคัญในชีวิต (Life Events) เกิดขึ้นเมื่อ 10-15 ปีก่อน เหตุการณ์สำคัญในชีวิต คือ การที่คุณดูแลเหตุการณ์สำคัญในชีวิตของคนคนหนึ่ง เช่น มีลูก หรือเริ่มทำธุรกิจ จากนั้นคุณก็จัดตั้งบริการสาธารณะขึ้นรอบ ๆ เหตุการณ์สำคัญในชีวิตนั้น ซึ่งหมายความว่า ผมในฐานะประชาชน เมื่อผมพบกับเหตุการณ์หนึ่งในชีวิต เช่น เริ่มงานแรก หรือมีลูก ผมต้องติดต่อกับองค์กรต่าง ๆ ในเทศบาล ถ้าเราสร้างบริการสาธารณะสำหรับเหตุการณ์ชีวิตนี้ ก็จะเป็นเรื่องง่ายสำหรับผมในฐานะประชาชนที่ต้องตามหาช่องทางติดต่อทั้งหมดที่ผมต้องมี จากมุมมองของผม ภาพใน

การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง

อุดมคติคือผมควรจะทำทุกอย่างในจุดติดต่อดีๆ แต่ในความเป็นจริงต้องทำธุรกรรมกับองค์กรต่าง ๆ นี่คือผลจากการสำรวจโดยรัฐบาลฝรั่งเศสนำโดยประธานาธิบดีนิโกลา ซาร์โกซี (Nicolas Sarkozy) นี่คือนมมองของประชาชน ผมจะไม่พูดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ชีวิตต่าง ๆ ที่นิยามขึ้น พวกเขาานิยามขึ้นมามากมาย ขนาดของวงกลมบ่งบอกถึงความสำคัญ ตรงนี้เรามีจำนวนผู้ใช้งาน มีหลายคนต้องจ่ายภาษี ตรงนี้คือความซับซ้อนของบริการต่าง ๆ มีสามตัวอย่างที่ผมพูดถึง ผมต้องหาโรงเรียนให้ลูก ดูแลสุขภาพตัวเอง จ่ายภาษี ตรงนี้คือนมมองทางธุรกิจจากการสำรวจเดียวกัน หนึ่งในเหตุการณ์ชีวิตเหล่านี้คือการเริ่มธุรกิจ ปกติจะต้องทำการติดต่อกับองค์กรรัฐมากมาย ต้องขออนุมัติ ต้องจัดตั้งธุรกิจ เช่น ร้านค้าสักที่ คุณต้องขออนุญาตขายอาหาร ต้องขออนุญาตจ้างงานคน ต้องจัดตั้งกิจการ ทำนั่น ทำนี่ หลายองค์กร ติดต่อกันหลายเรื่อง

มาดูที่การแก้ปัญหาของสวีเดน ผมคิดว่านี่คือหนึ่งในไม่กี่ตัวอย่างที่สวีเดนพยายามจะสร้างบริการสำหรับเหตุการณ์ชีวิต อย่างที่ผมบอกไป เมื่อคุณเริ่มประกอบกิจการ คุณมักจะต้องติดต่อกับองค์กรต่าง ๆ อาจจะเป็นเรื่องยุ่งยากและใช้เวลานานมาก เช่น หากคุณเริ่มธุรกิจรถบรรทุก ธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่ง คุณจะต้องติดต่อกับองค์กรหกแห่งในสวีเดน และมักจะใช้เวลา 6-12 เดือนเพื่อที่จะขออนุมัติ พวกเขาสร้างบริการเพื่อธุรกิจรูปแบบนี้โดยเฉพาะ พวกเขาเปลี่ยน พวกเขาลดเวลาดำเนินการลงเหลือไม่กี่วัน บริการนี้เรียกว่า “เวิร์กสมมาท” (Verksamt) เป็นบริการของรัฐบาลเพื่อธุรกิจ ตรงนี้คุณสามารถเริ่มกิจการได้ในไม่กี่นาที และผมก็ได้ทำเมื่อตอนเริ่มกิจการของตัวเองเมื่อไม่กี่ปีก่อน ผมจดทะเบียนบริษัท ขึ้นรถไฟฟ้าเที่ยวเดียวก็ได้รับการยืนยันว่าธุรกิจได้รับชำระระบบแล้ว

มีความท้าทายต่าง ๆ เกี่ยวกับเหตุการณ์ชีวิต ในชีวิตมีเหตุการณ์ชีวิตหลายพัน ในหลาย ๆ เหตุการณ์ชีวิต ความสัมพันธ์จะแตกต่างกันไปตามแต่ละคน เป็นเรื่องยากมาก เราพบว่า ถ้าจะให้องค์กรต่าง ๆ รับผิดชอบภาระนอกเหนือขอบเขตหน้าที่ของตนเอง พวกเขาจะไม่ทำ ดังนั้นหมายความว่าองค์กรหนึ่ง หรือความต้องการขององค์กรรูปแบบใหม่จะต้องสร้างขึ้นเพื่อทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเหตุการณ์ชีวิต ต้องลงทุนมากในการสร้างและดูแลบริการแบบนี้ ต้องมีการประสานรวมทางเทคนิคและมาตรฐานการแบ่งปันข้อมูลระหว่างองค์กรจำนวนมาก เน้นหนักไปที่การรวมตัวแบบแนวราบเพื่อสร้างและจัดบริการเหตุการณ์ชีวิต

Citizen Mailboxes and Digital Archives

สิ่งหนึ่งที่เป็นเรื่องยากแต่ก็เป็นเรื่องสำคัญสำหรับการจัดการบริการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพคือไม่มีข้อมูลรั่วไหล การรั่วไหลแบบทำมือ (Manual) มีสองจุดที่เราพบว่ามีกรร่วไหลจำนวนมาก อย่างแรก คือ เมื่อคุณแจ้งประชาชนให้ทราบถึงการตัดสินใจ คุณจะมียกเลิกจดหมายแบบปกติอยู่นอกบ้าน คุณต้องแปลงเคสดิจิทัลเป็นอนาล็อกลงเอกสาร ทุกวันนี้ เรามีระบบยกเลิกจดหมาย ยกเลิกจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เช่น เมื่อผมยื่นขอคืนภาษี ผมจะได้รับใบเสร็จทางยกเลิกจดหมายดิจิทัล ทุกวันนี้มีผู้ใช้เพียงสี่ล้านคน แต่เราคาดว่า จะมีผู้ใช้

กุสตาฟ ยูเอล-สกีลเซ

อย่างน้อยแปดล้านคน ไม่ได้มีผู้ใช้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้คนมักจะสับสนกล่องจดหมายนี้กับกล่องจดหมายทั่วไปสำหรับอีเมล แต่ตรงนี้คุณตอบไม่ได้ ส่งไม่ได้ รับได้อย่างเดียว ผู้คนคิดว่าไม่ค่อยมีประโยชน์อะไร แต่ผมคิดว่าค่อนข้างสะดวกดี ผมไม่ได้รับจดหมายจากองค์กรรัฐต่าง ๆ แต่ส่งเข้ามาในกล่องจดหมายนี้แทน ไม่ต้องห่วงเอกสารหาย เพราะมีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

เรายังมีคลังข้อมูลอีก คลังข้อมูลในเทศบาลอาจจะมีความใหญ่ เต็มไปด้วยเอกสารจากหลายร้อยปีก่อน ทำให้คลังข้อมูลดิจิทัลประมวลผลค่อนข้างช้า แต่ท้ายที่สุด เมื่อคุณเปลี่ยนเคสอิเล็กทรอนิกส์ในระบบหลังบ้านเป็นคลังข้อมูลนี้ แน่ใจว่าจะเป็นเรื่องง่ายเพราะเป็นดิจิทัล รวมถึงปลอดภัยกว่าด้วย ไฟไม่ไหม้ และก็ไม่มีความเสียหายเพราะน้ำท่วม หรืออะไรต่าง ๆ ที่จะเกิดกับคลังข้อมูลกระดาษ

ข้อมูลเปิดและระบบนิเวศของบริการ

ปัจจุบัน ข้อมูลเปิด (Open Data) ค่อนข้างได้รับความนิยมมากขึ้น มีแนวคิดคือ องค์กรรัฐ เทศบาล เปิดคลังข้อมูล ซึ่งก็จะเป็นข้อดีของคลังข้อมูลดิจิทัล พวกเขาเปิดทะเบียนข้อมูลให้บุคคลนอกเข้ามาสร้างบริการ ตัวอย่างหนึ่งคือ “โอเพนสต็อกโฮล์มพอร์ทัล” (Open Stockholm Portal) เป็นบริการที่สร้างโดยบริษัทเอกชนจากข้อมูลเปิดของรัฐเพื่อช่วยผู้ป่วยออกทิสติก เช่น โรคมะเร็ง เพื่อช่วยนำทางไประบบขนส่งสาธารณะ เป็นแอปพลิเคชันที่สามารถใช้ได้ทั้งในสมาร์ตโฟนและสมาร์ตวอชเพื่อช่วยนำทาง ข้อมูลสำคัญที่ต้องใช้คือตำแหน่งภูมิศาสตร์ที่แม่นยำของทางเข้าออกสถานีรถไฟ ปรากฏว่าในทะเบียนสาธารณะมีแค่ตำแหน่งของใจกลางชานชาลารถไฟ ไม่มีตำแหน่งทางเข้าออก ตอนแรก ถ้าคุณเดินตามแอปพลิเคชัน แอปพลิเคชันจะพาไปที่ไหนก็ไม่รู้กลางถนน เพราะได้เท่าตรงนั้นคือชานชาลาไฟ แต่ที่คุณต้องการจริงๆ คือตำแหน่งทางเข้า นี่คือตัวอย่างของข้อมูลสาธารณะที่สิ่งที่ต้องการกับสิ่งที่มีแตกต่างกันเล็กน้อย ทีมที่พัฒนาแอปพลิเคชันนี้และแอปพลิเคชันอื่น ๆ เริ่มจากการเข้าร่วมคิดค้นนวัตกรรมและการแข่งขันต่าง ๆ พวกเขาได้เงินจากการชนะการแข่งขันและในที่สุดก็จัดตั้งบริษัทได้ ตอนนี้ให้บริการที่วางในฐานะบริษัท

นี่คือตัวอย่างของข้อมูลเปิดที่มีให้บริการในเมืองสต็อกโฮล์ม มีข้อมูลหลากหลายรูปแบบ เช่น รายงานงบการเงินประจำปี ใบอนุญาตก่อสร้าง ทะเบียนของต้นไผ่ยักษ์ มีข้อมูลสาธารณะหลายระดับความสำคัญสำหรับผู้พัฒนาบริการจากภายนอก ประเภทไฟล์ที่หลากหลายทำให้บางครั้งใช้การยาก คุณต้องแปลงไฟล์เป็นแบบต่าง ๆ แต่ถ้าเราใช้ข้อมูลเปิดมากขึ้นเรื่อย ๆ ผมคิดว่าประเภทไฟล์จะกลายเป็นแบบเดียวกัน มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสารสนเทศภาครัฐในสหภาพยุโรปที่กำหนดให้สารสนเทศภาครัฐควรจะเปิดให้นำมาใช้ใหม่ให้ได้มากที่สุด และเชื่อว่านี่คือธุรกิจหลายพันดอลลาร์หรือหลายพันยูโรที่สามารถสร้างขึ้นได้จากการใช้ข้อมูลเปิด เหล่านี้ให้ถูกต้อง

การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง

เราสามารถมองข้อมูลเปิดเป็นระบบนิเวศได้ และนี่คือวิธีการสร้างมูลค่าจากข้อมูลเปิดที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำหลายรูปแบบ มีบทบาทผู้ให้บริการข้อมูล และมีรูปแบบต่าง ๆ ของผู้พัฒนาและผู้ใช้งานข้อมูลเปิดมีความท้าทาย แนวคิดเริ่มแรกคือปล่อยให้ทุกคนก็เข้ามาใช้ แต่มันไม่ง่ายอย่างนั้น ข้อมูลที่ผู้พัฒนาต้องการบางครั้งจะแตกต่างจากข้อมูลที่มีให้บริการ อีกทั้งองค์กรรัฐยังกลายเป็นผู้ให้บริการข้อมูล ซึ่งเป็นบทบาทใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ต้องคอยจัดการกับการร้องขอข้อมูลจากผู้พัฒนาและต้องประมวลผลข้อมูลจำนวนมากบางครั้งยกตัวอย่าง เช่น บริการพยากรณ์อากาศสวีเดน (Swedish Weather Service) เป็นข้อมูลที่มีผู้ใช้งานเยอะที่สุดเป็นอันดับสิบ ซึ่งหมายความว่าพวกเขาต้องสร้างขอบเขตความสามารถบริการขนาดใหญ่กว่าที่ต้องการ ใครจะเป็นคนจ่าย และอื่น ๆ กฎหมายปัจจุบันของสวีเดนสร้างขึ้นโดยอ้างอิงจากเอกสารกระดาษไม่ใช่ข้อมูลดิจิทัล ทำให้เกิดความไม่แน่นอน เราต้องเก็บลายเซ็นหรือไม่

ระบบอัตโนมัติสำหรับบริการสาธารณะ

ปัจจุบันมีกระแสในการใช้งานซอฟต์แวร์โรบอทเพิ่มขึ้นในการบริหารภาครัฐ มักจะเรียกว่าระบบกระบวนการทำงานอัตโนมัติโดยใช้หุ่นยนต์ (Robotic Process Automation: RPA) โดยเลียนแบบโปรแกรมซอฟต์แวร์ที่เราเรียกว่าโรบอท และเลียนแบบพฤติกรรมมนุษย์ ซอฟต์แวร์เหล่านี้จะปฏิบัติงานบนอินเทอร์เฟซของผู้ใช้ในระบบที่ให้บริการ เน้นที่ระบบหลังบ้าน ก่อนข้างรวดเร็วในการติดตั้งและคุ้มคามากทั้งเรื่องเงินและเวลา ขับเคลื่อนด้วยผู้ใช้งานมากกว่าแผนกเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) แบบเรียบง่ายที่สามารถใช้เป็นแพลตฟอร์มสำหรับลงปัญญาประดิษฐ์ที่ซับซ้อนขึ้น การเรียนรู้โดยเครื่องจักร (Machine Learning) การประมวลผลวิดีโอ และอื่น ๆ เราทำการสำรวจเมื่อฤดูใบไม้ผลินี้และพบว่าการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาคประมาณร้อยละ 20 ได้ติดตั้งซอฟต์แวร์โรบอทอย่างน้อยหนึ่งซอฟต์แวร์เพื่อใช้ในการจัดการบริหาร ประมาณร้อยละ 50 วางแผนจะติดตั้ง และดูเหมือนว่าเทศบาลจะมีผลตอบรับเชิงบวกมากกว่าระดับภูมิภาคในตอนนี้ ประมาณ 1 ใน 3 ไม่มีแผนการเรื่องนี้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าตั้งใจจะไม่ติดตั้ง RPA แม้บางส่วนจะคิด บางส่วนยังไม่ได้จัดการกับประเด็นนี้ เป้าหมายคือทำให้ข้าราชการมีเวลามากขึ้นและลดค่าใช้จ่ายในการจัดการเคสต่าง ๆ อีกทั้งยังเพิ่มบริการประชาชนและเพิ่มระดับความแน่นอนของกฎหมายในการจัดการกับรายการต่าง ๆ หุ่นยนต์จะดูแลทุกเคสเหมือน ๆ กันและคุณสามารถตั้งกฎเกณฑ์ให้กับหุ่นยนต์ได้

แต่ก็สามารถเกิดความผิดพลาดได้ เหมือนในกรณีของโกเธนเบิร์ก (Göteborg) ที่พวกเขาใช้หุ่นยนต์และอัลกอริทึมในการคัดเลือกโรงเรียนให้กับเด็ก มีเด็ก 12,000 คน พวกเขาใช้ระยะห่างในการคิดแทนที่จะใช้ระยะการเดินทาง ทำให้โดนวิจารณ์อย่างหนัก เด็ก ๆ ที่เดินไป

โรงเรียนแค่ 5 นาทีอาจจะต้องขึ้นรถบัส 45 นาทีแทน หัวข้อตรงนี้คือ “เด็ก ๆ ไม่ใช่เด็ก พวกเขาผูกติดกับพื้นดิน”

ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของสวีเดน : จุดอ่อนในการแปลงเป็นดิจิทัลของสวีเดน

พวกเราบริหารจัดการการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในสวีเดนอย่างไร อะไรคือกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ประเด็นนี้ซับซ้อนมาก เพราะเรามีการปกครองสี่ระดับ ระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น นานาชาติ สหภาพยุโรป ยุโรปมีเอกสารและกลยุทธ์สองอย่างที่มีอิทธิพลมาก คือ วาระด้านดิจิทัลสำหรับยุโรปและแผนยุทธศาสตร์ตลาดร่วมดิจิทัล แล้วคุณจะได้สิ่งของทั้งสองอย่างตอนที่ผมแชร์สไลด์ให้ สวีเดนมีแผนกลยุทธ์การแปลงเป็นดิจิทัลระดับชาติ กลยุทธ์แรกออกมาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1990 ชื่อว่า 24-hour Authority และกลยุทธ์ปัจจุบันชื่อว่ายุทธศาสตร์การแปลงเป็นดิจิทัล (Digitalization Strategy) นอกจากนี้ ยังตั้งสำนักงานรัฐบาลดิจิทัล (Agency for Digital Government: DIGG) ซึ่งเป็นหนึ่งในหลาย ๆ องค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐบาลชาติ รัฐบาลชาติไม่สามารถควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น มีอิทธิพลขึ้นมาเพราะพระราชบัญญัติรัฐบาลส่วนท้องถิ่นปี ค.ศ. 1991 ที่ระบุให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในกิจการตนเองมากขึ้น และยังหมายความว่าพวกเขาต้องพัฒนาแผนและกลยุทธ์รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เองและนำไปใช้ในระบบของตัวเอง แต่พวกเขาร่วมมือกันภายใต้องค์กรที่เรียกว่าสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคสวีเดน (Swedish Association of Local Authorities and Regions) มีกลยุทธ์สำหรับพัฒนาในยุคดิจิทัลเป็นของตนเอง ยังมีองค์กรอาสาสมัครที่ชื่อ “อีแซม” (eSam) คำว่าแซม (Sam) เป็นภาษาสวีเดน แปลว่าความร่วมมือ ฉะนั้น อีแซมจึงหมายถึงความร่วมมือทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีกรอบความคิด แนวปฏิบัติ เครื่องมือ มาตรฐาน และตัวอย่างที่แบ่งปันกันในกลุ่มและเปิดกว้างให้คนอื่น ๆ

ภาพคร่าว ๆ ของกลยุทธ์การแปลงเป็นดิจิทัลระดับชาติมุ่งเน้นที่ 5 ขอบเขต สมรรถนะ ความปลอดภัย นวัตกรรม ความเป็นผู้นำ และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นภาษาสวีเดน แต่คุณสามารถแปลอ่านได้ Google Translate แปลเป็นอังกฤษได้ดีทีเดียว องค์กรเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัลที่ผมพูดถึงมุ่งเน้นในไม่กี่เรื่อง การเข้าถึง เพื่อเพิ่มการรวมเข้าไว้ด้วยกันเพราะเรายังขาดตรงนี้อยู่ คนกลุ่มน้อยและภาษาของพวกเขาไม่ค่อยปรากฏดีนักในบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นเรื่องกล่องจดหมายดิจิทัลหรือดิจิทัลโพสต์ ตัวตนดิจิทัล อย่างที่ผมบอกไป แต่ก็น่าจะใช้ได้ด้วยตัวของมันเองเพราะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างความต้องการทางธุรกิจและความต้องการสาธารณะ ยังขาดเพียงแค่ผู้ส่งท้ายในตอนนี้อยู่ และเรื่อง e-Invoicing และ e-Commerce ในองค์กรรัฐ เรื่องจากมีการซื้อบริการมากและส่งผ่านไปให้ประชาชน

การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรมและความทั่วถึง

จากนั้น เราก็มีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและระดับภูมิภาค สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคสวีเดนมีกลยุทธ์ของตนเองที่มีสี่เสาหลัก การจัดการ การปกครอง และการควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล โครงสร้างและความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเทคนิค อุปกรณ์สารสนเทศและโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัล เช่น คลังข้อมูลดิจิทัล รวมไปถึง บริการดิจิทัลที่มีความสอดคล้อง ไม่มีการรื้อไหลแบบทำมือในบริการดิจิทัล แน่แน่นอนว่าแต่ละด้านแบ่งออกเป็นรายละเอียดย่อย เช่น ในเรื่องของโครงสร้างและความปลอดภัย มีสามเป้าหมาย กรอบความคิดสามัญ การรักษาความปลอดภัยที่เป็นระบบ มาตรฐานเปิดระดับสากล และอื่น ๆ

กระบวนการแปลงเป็นดิจิทัลของสวีเดนมีจุดอ่อนมากมาย ดังที่ผมกล่าวไปก่อนหน้านี้ การเมืองการปกครองสวีเดนมีการกระจายอำนาจในระดับสูง ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นและภูมิภาคแต่ละแห่งต้องกลับไปตกผลึกใหม่ ส่งผลให้กระบวนการเกิดความซ้ำและขาดการใช้มาตรฐานควบคุม มีการพึ่งพาระบบลำหลังที่ใช้กันมานาน ระบบคอมพิวเตอร์ระบบแรกมีการใช้งานในสวีเดนในช่วงปี ค.ศ. 1950 และช่วงปี ค.ศ. 1960 มีทะเบียนสำหรับเลขที่ประกันสังคมมาตั้งนานมากและเราก็ยังใช้ทะเบียน ระบบ และฐานข้อมูลทั้งหมดนี้อยู่ ระบบเหล่านี้เป็นแหล่งข้อมูลที่ดี แต่บางครั้งก็ลำหลังและเป็นอุปสรรค กลายเป็นกำแพงขวางกระบวนการแปลงเป็นดิจิทัลยังคงมีจุดติดต่อหลายจุด รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งจัดตั้งจุดติดต่อเดียวแล้ว แต่ก็ยังคงมีจุดติดต่อหลายจุดในเหตุการณ์ชีวิตที่มีความซับซ้อนส่วนใหญ่ ยังมีข้อบกพร่องทางดิจิทัลมากมายที่ไม่สอดคล้อง มีการรื้อไหลแบบทำมือมากมายในข้อบกพร่องทางดิจิทัลเหล่านี้ เช่น เพราะขาดการจัดเก็บข้อมูลทางดิจิทัลและขาดมาตรฐาน สำนักงานตรวจการแผ่นดินสวีเดนทำการสำรวจและเขียนรายงานมากมายชี้ให้เห็นจุดอ่อนเหล่านี้ นักยุทธศาสตร์ในอนาคตจะนำสิ่งเหล่านี้ไปพิจารณาเพื่อสร้างสิ่งที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ผู้สูงอายุยังปรับตัวตามได้ค่อนข้างช้า ซึ่งถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อเรื่องความทั่วถึงของรัฐบาลดิจิทัล

ขอบคุณครับ ผมขอจบการบรรยายไว้เพียงเท่านี้

เอกสารอ้างอิง

Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model.

Government Information Quarterly, 18(2), 122–136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)

United Nations. (2020). *United Nations e-government survey 2020: Digital government in the decade of action for sustainable development*. United Nations.

<https://publicadministration.un.org/>

บทที่ 6

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย ระดับท้องถิ่น

ศาสตราจารย์ ดร.โรเบิร์ต คริมเมอร์

ภาควิชานวัตกรรมและการจัดการปกครอง รักนาร์ เบิร์ส
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีกาลินน์ เอสโตเนีย

ขอบคุณทุกท่านที่เชิญผมมาในวันนี้แม้จะเป็นทางออนไลน์ แต่ผมคิดว่าข้อดีของโควิดคือเราเริ่มทำงานร่วมกันมากขึ้น และด้วยระยะทางก็ทำให้เราได้ทำงานกับตัวเลือกที่หลากหลาย ประสบการณ์ที่หลากหลาย และเกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างนานาชาติและระหว่างมหาวิทยาลัย ขอบคุณทุกท่านมากที่让我เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการจัดบรรยายหัวข้อใหม่ ๆ ในด้านการบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นเกียรติสำหรับผมมากที่จะได้เล่าให้ทุกท่านฟังในสามหัวข้อ หัวข้อแรกจะเป็นเรื่องประสบการณ์ของประเทศเล็ก ๆ อย่างเอสโตเนีย จากนั้นจะเป็นเรื่องข้อมูลเปิด (Open Data) การขับเคลื่อนทางข้อมูลเปิดช่องทางใหม่ให้กับเราได้อย่างไร และจะไปเชื่อมกับเรื่องนวัตกรรมสำหรับหนทางใหม่ ๆ เพื่อการจัดบริการสาธารณะในยุคดิจิทัล ซึ่งผมจะพูดเกี่ยวกับว่าเราในฐานะรัฐบาลจะสร้างนวัตกรรมในฝั่งของประชาชนเพื่อการทำงานของเราได้อย่างไร นี่คือการว่า ๆ ที่ผมจะพูดถึงในวันนี้

ผมขอบอกก่อนว่าผมไม่ใช่คนเอสโตเนีย จริง ๆ ผมเป็นลูกครึ่งเยอรมันออสเตรเลียน แต่ย้ายมาอยู่ที่เอสโตเนียเมื่อประมาณหกปีก่อนเพราะรู้สึกสนใจประเทศเล็ก ๆ แห่งนี้ที่มีขนาดเท่ากับสวิตเซอร์แลนด์หรือเนเธอร์แลนด์ แต่มีประชากรเพียงแต่ 1.3 ล้านคน ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมดิจิทัลไปอย่างรวดเร็ว เร็วมากเสียจนปรับใช้ได้กับประชากรในหลายระดับ ยกตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งส.ส.ครั้งล่าสุด ทุกคนโหวตผ่านทางช่องทางออนไลน์ ประชาชนเกือบร้อยละ 99 ส่งรายงานภาษีผ่านทางออนไลน์ ครั้งหนึ่งในนั้นส่งตั้งแต่ 24 ชั่วโมงแรกของวันที่กำหนดให้

โรเบิร์ต คริมเมอร์

ส่ง รัฐบาลกำหนดให้เราส่งรายงานภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ประชากรกว่าครึ่งก็ส่งเข้ามาแล้ว การจัดการและการมีส่วนร่วมของพวกเขาไม่น่าถึงมาก

ผมขอยุติถึงปรากฏการณ์นี้สักเล็กน้อย เรามีประเด็นหรือแนวโน้มที่สังคมของเรากำลังเปลี่ยนแปลง ผมพูดมาตลอดตั้งแต่ก่อนโควิด แต่เพราะโควิดมันเลยเป็นจริงยิ่งขึ้นที่เราจะเดินทางไปทิศทางต่างจากอดีต อาจจะเป็นโรม หรือไวกิงส์ หรืออิตาลี หรือ นครรัฐเยอรมัน สังคมแบบเผชิญหน้า ผมจะบอกว่าเราสูญเสียสังคมแบบนั้นไปเรื่อย ๆ เราอยู่ในสังคมแบบพรมแดน แต่การสัมมนาวันนี้ก็แสดงให้เห็นว่าเราสูญเสียเส้นกันเหล่านั้นไปแล้วและก้าวเข้าไปอยู่ในสังคมโลกและข้อมูลที่เราสามารถเดินทางจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งได้แทบจะในทันที ดังนั้นนอกจากเราจะต้องหาแนวทางใหม่ในการให้ข้อมูลแล้ว เราต้องหาทางจัดการกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในโลกออนไลน์อีกด้วย เราต้องหาทางสรรค์สร้าง หาทางป้องกันข้อมูลที่เราได้จากช่องทางใหม่เหล่านี้ เพื่อสร้างการบริการใหม่ ๆ ที่ดียิ่งขึ้น นี่คือนโยบายที่นำผมสู่หัวข้อเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม

รัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม (Government as a Platform: GaaP) คือแนวคิดที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างแพลตฟอร์มแบบเปิดที่ให้ผู้คนที่ทั้งในและนอกรัฐบาลสามารถสร้างสรรค์ สามารถหาทางออกใหม่ ๆ ได้ ทำอย่างไรจึงสามารถออกแบบระบบที่คุณไม่รู้ผลลัพธ์ แต่เพราะปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนที่เกิดขึ้นทำให้คุณกลายเป็นผู้ให้บริการและเกิดสังคมผู้ใช้งานบริการขึ้น คำถามจริง ๆ ก็คืออะไรจะเป็นตัวขับเคลื่อนแนวคิดรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มเหมือนกับที่เรามีเฟซบุ๊กหรือโซเชียลมีเดียอื่น ๆ บนอินเทอร์เน็ต ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถใช้เทคโนโลยีนี้พัฒนาสิ่งเหล่านั้นให้กลายเป็นแพลตฟอร์มที่ดีขึ้นได้

ผมจะพูดถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นแล้วในเอสโตเนีย จะพูดถึงแนวคิดเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม เกี่ยวกับการร่วมกันจัด การร่วมสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของนวัตกรรมเพื่อประชาชน จากนั้นก็จะอธิบายว่าเรื่องนี้เชื่อมโยงกับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) อย่างไร เราจะพัฒนาจากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์แบบเดิมไปสู่แบบเปิดได้อย่างไร อะไรช่วยส่งเสริมการพัฒนาในจุดนี้ จากนั้นก็จะดูกันว่าเราจะสร้างการพัฒนาบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ ได้อย่างไร ซึ่งก็ทำให้ผมนึกถึงแนวคิดการขับเคลื่อนทางข้อมูล การร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะ ถือเป็นแนวทางใหม่ที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมและนำไปสู่การพัฒนาสิ่งดีขึ้นอย่างแท้จริง

รัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม : เรียนรู้จากเอสโตเนีย

ผมจะเริ่มด้วยตัวอย่างของชาวเอสโตเนีย ที่เอสโตเนียมีความเข้าใจเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มเพราะมี ข้อมูลเปิด ซึ่งก็คือข้อมูลที่สามารถใช้ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ใช้ช่องทางการเชื่อมต่อกับแอปพลิเคชันอื่น (Application Programming Interface: API) ในการเข้าถึงข้อมูล

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย

ได้โดยตรง โดยนวัตกรรมสามารถเกิดขึ้นได้ผ่านพื้นที่เปิด และยังเป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้หลักการสตาร์ทอัพ (Startup) ที่เริ่มจากง่าย ๆ เล็ก ๆ แสดงให้เห็นว่าใช้งานได้จริง จากนั้นก็ขยายขอบเขตขึ้น ก็คือคุณมองหาสิ่งเล็ก ๆ จากนั้นก็พัฒนาให้ใหญ่ขึ้น ถ้าอยากลดกำแพงการมีส่วนร่วม คุณต้องเริ่มจากการเปิดกว้าง คุณต้องมีสิ่งที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ได้ และต้องเข้าใจว่าคุณเองจะต้องเรียนรู้ ต้องกระตือรือร้น คุณไม่รู้เรื่องนี้มาก่อน หลักการที่ว่าคุณมีไอเดีย มีคุณสมบัติพร้อม เริ่มดำเนินการ จึงสร้างของขึ้นมาได้ ไม่ใช่เลย จริง ๆ และคุณกำลังเดินวน เดียวเรากลับมาเรื่องนี้ทีหลัง นี่คือนิวทริคของ O'Reilly (2011) ในเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม

เรามีหลักการเจ็ดอย่างเกี่ยวกับเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มที่จะใช้ว่าบางสิ่งนั้นเป็นไปตามแนวคิดนี้ใหม่ ระบบมาตรฐานเปิด นวัตกรรมอัจฉริยะ และการเติบโต คุณสร้างระบบธรรมดา ๆ ขึ้นมาและพัฒนาต่อ ออกแบบระบบตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อการร่วมมือ และเรียนรู้จากแฮกเกอร์ เรียนรู้จากคนที่เขียนโค้ดและพัฒนาแอปพลิเคชันใหม่ ๆ ได้จริง ๆ คุณต้องขุดลงไปและพยายามทำความเข้าใจเพื่อมองให้เห็นถึงการร่วมมือที่แฝงอยู่ คุณลดสิ่งกีดขวางการทดลองเพื่อที่ความผิดพลาดจะไม่ใช่อุปสรรค และคุณต้องแสดงให้คนอื่นเห็นว่าคุณทำขึ้นมาอย่างไร

Margetts and Naumann (2017) ได้วิเคราะห์ประเทศเอสโตเนียในเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม เอสโตเนียดีตรงไหน หนึ่งคือความเปิดกว้าง การออกแบบของเอสโตเนียนั้นเปิดกว้างตั้งแต่เริ่มต้น โดยวางมาตรฐานด้านเทคโนโลยีแบบเปิดก่อน พยายามให้เรียบง่าย ไม่ซับซ้อนโดยมีดิจิทัลตั้งต้น ดังนั้น ในเอสโตเนีย ตอนออกแบบการบริการสาธารณะจะต้องคิดถึงเกี่ยวกับช่องทางดิจิทัลก่อน จากนั้นค่อยคิดว่าจะให้บริการกับผู้คนที่ไม่อยู่บนโลกออนไลน์อย่างไร คนเหล่านี้ยังมีอยู่ในประเทศแต่ก็เริ่มลดลงเรื่อย ๆ การร่วมมือคือแนวคิดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ขึ้นมาเป็นแบบอย่างโดยมีนวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในรัฐบาลและคอยให้แนวคิดใหม่ ๆ อยู่ตลอด เอสโตเนียพยายามเรียนรู้จากแฮกเกอร์ ถึงจะเป็นอะไรที่ไปในทางบนลงล่าง พวกแฮกเกอร์จะมีงานแฮกกาตอนที่รัฐบาลมีส่วนร่วม แต่ก็เป็นที่น่าจะมีปฏิสัมพันธ์มากกว่านี้ เหมือนข้อมูล เอสโตเนียมีแพลตฟอร์มการแลกเปลี่ยนข้อมูลอันยอดเยี่ยมที่เรียกว่า X-Road สร้างขึ้นโดยใช้หลักการครั้งเดียว ก็คือข้อมูลที่อยากจะเก็บเข้าประเทศเพียงครั้งเดียว ทำให้มีฐานข้อมูลเพียงแค่อันเดียวในการเก็บข้อมูลที่อยู่ มีฐานข้อมูลเพียงแค่อันเดียวในการเก็บข้อมูลด้านสุขภาพ มีฐานข้อมูลเพียงแค่อันเดียวในการเก็บข้อมูลกรรมสิทธิ์เข้าบ้าน และทั้งหมดนั้นเชื่อมต่อกับ X-Road ที่เก็บบันทึกว่ามีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอะไร มีการและเปลี่ยนข้อมูลประเทศใดไปที่ไหน เมื่อไหร่ แต่ไม่ได้เก็บข้อมูลที่แลกเปลี่ยนไว้ เก็บแค่เพียงค่าแฮช ซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงเหมือนข้อมูลได้ ส่วนการทำการทดลองนั้น เอสโตเนียทำได้ไม่ดีเท่าไร ยังมีวัฒนธรรมขี้กลัว คือกลัวจะเกิดความผิดพลาดขึ้น ดังนั้นความผิดพลาดจึงไม่ใช่วัฒนธรรมของที่นี่ ซึ่งเป็นจุดที่เอสโตเนียสามารถพัฒนาได้

รัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม การร่วมผลิต และการร่วมสร้างสรรค์

เอสโตเนียเป็นตัวอย่างที่ดีในบางส่วนแต่ไม่ใช่ทั้งหมด เรามาเริ่มที่แนวคิดการร่วมสร้างสรรค์ ทำอย่างไรจึงจะมั่นใจว่าคุณใช้รัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มอยู่ เรามาเริ่มกันที่แนวคิดการร่วมผลิต (Co-Production) และการร่วมสร้างสรรค์ (Co-Creation) เอลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) เป็นคนริเริ่มแนวคิดนี้ เธอได้รางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ที่วิเคราะห์โครงการผากบ้านกับเพื่อนบ้าน (Neighborhood Watch) ที่ชิคาโกในช่วงปี ค.ศ. 1970 เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ให้ผู้คนใช้พื้นที่ที่ภาครัฐอนุญาตในการร่วมผลิตและพวกเขาก็ร่วมกันจัดการรักษาความปลอดภัยด้วยการช่วยกันจับตาดูแลบ้านที่ตำรวจไม่สามารถไปได้ แนวคิดการร่วมผลิต คือ กระบวนการที่ปัจจัยนำเข้าใช้สร้างสิ่งหรือการบริการที่เกิดขึ้นจากบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในองค์กรเดียวกัน คุณเห็นคนจากหลายที่มาร่วมมือกันสร้างสิ่งที่ดีขึ้นด้วยกัน จากนั้น พอพูดถึงการร่วมสร้างสรรค์ จะไม่ใช่แค่ผลิตอย่างเดียวแต่รวมถึงการริเริ่มและการออกแบบขั้นตอน เป็นแนวคิดแบบองค์รวมที่พูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มและ/หรือออกแบบกระบวนการของบริการสาธารณะเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่เกิดประโยชน์ และเป็นสิ่งที่ Voorberg, Bekkers, & Tummers (2014) จำกัดความไว้ เป็นสิ่งที่ใช้สลับกันไปมาบ่อย ๆ แต่ถ้าคุณเคร่งมาก คุณต้องใช้ระดับวิชาการ เราก็ต้องแยกสองคำนี้ให้ออก

แล้วทำไมการร่วมสร้างสรรค์ของประชาชนถึงเป็นทางที่ดีในการเลือกใช้ การเผยแพร่สารสนเทศนั้นมีราคาถูกมาก ปัจจุบันมีอินเทอร์เน็ต เราสามารถให้ข้อมูลกับผู้คนได้ในทันที รัฐบาลเป็นคนที่กระจายข้อมูล แล้วทำไมประชาชนต้องจ่ายเพื่อเข้าถึงข้อมูลนั้นอีกครั้งทั้ง ๆ ที่ก็จ่ายไปแล้วด้วยเงินภาษี ในความเป็นจริงแล้ว ข้อมูลทั้งหมดที่ภาครัฐเก็บไป ถ้าไม่ใช่ข้อมูลที่เป็นความลับของภาครัฐหรือต้องมีการป้องกัน ก็ควรเปิดให้ประชาชนเข้าถึงได้ในทันที ข้อมูลนี้จะสามารถนำไปใช้สร้างบริการใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมการตัดสินใจ ผลิตภาพ และความเป็นอยู่ที่ดี แพลตฟอร์มนี้สามารถมีหุ้นส่วนมาร่วมดำเนินการ ไม่ใช่แค่องค์กรภาครัฐ เป็นบริษัทต่าง ๆ เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เป็นเอกชนก็ได้ พอมีความพร้อมหรือแนวคิดเกี่ยวกับรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม ก็จะสามารถลดกำแพงที่มีต่อการร่วมสร้างสรรค์ได้เพราะพลังหรือแหล่งข้อมูลนั้นเปิดกว้างให้ใช้งานได้

แล้วจะทำได้อย่างไร พื้นฐานมีอยู่สามขั้นตอน เริ่มจากออกแบบและวางแผนการบริการใหม่ จากนั้นก็มีการดำเนินงานรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มและส่งเสริมการร่วมสร้างสรรค์ แล้วก็กำกับดูแลและประเมินการบริการว่ามีปัญหาอะไรไหม แล้วจะทำในแบบดั้งเดิมอย่างไร ก็ต้องมีทั้งสามขั้นตอนนั้น ต้องออกแบบ คือยึดยึดข้อมูล ทำแผนพับ ทำป้ายติดบนซองบุหรี ส่วนถ้าเป็นด้าน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คุณจะได้อะไรวิเคราะห์แผนอาชญากรรม ทำเหมืองข้อมูล ในระดับการดำเนินงาน ปกติแล้วก็จะมีพันธมิตรทางวิชาการฝังในชุมชนบุคลากรสายสุขภาพ พอพูดถึง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่สนับสนุนการร่วมสร้างสรรค์ ให้คิดถึง

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย

ระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก (Global Positioning System: GPS) คิดถึงแหล่งข้อมูลเปิดของรัฐบาล และในส่วนของการทำงานกับคุณแล รัฐบาลแบบเปิดนี้ กฎหมายเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารคือวิธีดั้งเดิมในการส่งเสริมการสร้างร่วมกันของประชาชน เอกสารรัฐบาลกลาง ประกาศต่าง ๆ ถ้าพูดถึงที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศก็จะเห็น data.gov ที่เปิดให้เข้าถึงข้อมูลของ recovery.gov เท่านั้นที่มีองค์ประกอบที่ต่างกันแล้ว

เรามาจำแนกการสร้างสรรคคืออะไรกันแน่ออกเป็นตัวอย่างง่าย ๆ สามแบบ ประชาชนอาจจะเป็นผู้ร่วมริเริ่ม (Co-Initiator) ก็ได้ พวกเขาอาจจะพูดขึ้นมาว่าเราควรสร้างรูปปั้นเพื่อเป็นเกียรติให้กับบุคคลสำคัญตรงนี้ จากนั้นก็เริ่มคุยกันเรื่องขั้นตอน เสร็จแล้วองค์กรภาครัฐก็จะดำเนินการตามและตั้งรูปปั้นขึ้นหลังจากผ่านไประยะหนึ่ง ซึ่งก็คือการริเริ่มบางอย่างจากการพูดถึงประเด็นปัญหา แนวคิดประชาชนในฐานะผู้ออกแบบ (Co-Designer) คือเมื่อคุณมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น ผู้ปกครองออกแบบสนามเด็กเล่นให้ลูก พวกเขารู้ว่าลูกชอบอะไร ไม่ชอบอะไร ดังนั้นการออกแบบสนามเด็กเล่นจึงเป็นกิจกรรมการสร้างอย่างหนึ่ง ต่อไปคือสิ่งที่ผมจะบอกว่า เป็นระดับที่ซับซ้อนที่สุด คือประชาชนเป็นผู้ร่วมดำเนินการ (Co-Implementers) นึกถึงการรีไซเคิล ถ้าประชาชนไม่ช่วยกันแยกขยะก็ทำการรีไซเคิลไม่ได้ พวกเขาคือผู้ร่วมสร้างสรรค์ที่ดีที่สุดในการดำเนินการนโยบายร่วมสร้างสรรค์ ไม่อย่างนั้นก็ไม่มีความใช้งานได้จริง จำทั้งสามระดับไว้เสมอว่าได้แก่ การร่วมริเริ่ม (Co-Initiation) การร่วมออกแบบ (Co-Designing) และการดำเนินการ หรือการสร้าง (Co-Implementing or Co-Producing)

ลองไปดูตัวอย่างสักเล็กน้อย สำหรับการร่วมริเริ่ม จะทำได้อย่างไรในโลกดิจิทัล ก็มีกรรองเรียน ลองดู petitions.whitehouse ที่ข้อร้องเรียนของประชาชนนำไปสู่การตอบรับของรัฐบาล ดู check-my-school ที่ผู้ปกครองร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อสร้างบริการกำกับดูแลโรงเรียนขึ้นมาใหม่ พวกเขาบอกว่าเราต้องมีแนวทางใหม่ในการกำกับดูแลโรงเรียน เมื่อเราดูที่เครื่องมือในการร้องเรียน ตัวอย่างเช่น คุณจะต้องล่าลายเซ็นให้ได้หนึ่งแสนชื่อภายใน 30 วันที่สหรัฐ ผมว่าน่าจะมีแพลตฟอร์มอื่นที่เหมือนกันในประเทศไทย ขอโทษที่ผมไม่รู้เรื่องนี้ แต่เราคุยกันต่อได้ที่หลัง นี่คือแพลตฟอร์มสำหรับการร่วมริเริ่ม

สำหรับการร่วมออกแบบ นึกถึงซอฟต์แวร์แบบเปิด นึกถึง GitHub ที่ผู้คนสามารถใส่โค้ดเข้าไป ทุกคนเห็นโค้ดและสามารถ Commit โค้ดใหม่ได้ ผู้คนสามารถร่วมกันออกแบบว่าซอฟต์แวร์จะมีหน้าตาเป็นยังไง ในองค์ประกอบที่สาม ในการร่วมกันออกแบบ เรามีโครงการนำร่องในเอสโตเนียที่เราออกแบบแพลตฟอร์มข้อมูลค้นหาโดยใช้ข้อมูลจาก ข้อมูลเปิด ก็คือ Google Map ที่เอามารวมกับข้อมูลค้นหาริมทรพยาในเมือง Tallinn เราใส่ข้อมูลอาชญากรรมเข้าไปด้วย ใส่ข้อมูลด้านสุขภาพ ใส่ระดับเสียงรบกวน เราใส่แหล่งข้อมูลหลาย ๆ อย่าง เราอยากเห็นว่าประชาชนมีแนวคิดแบบไหนที่อยากใส่เข้าไปและข้อมูลแบบไหนที่ต้องการ เราจึงร่วมกันออกแบบกับพวกเขา

เมื่อไปกันในระดับการร่วมกันดำเนินการ ให้นึกถึงความเป็นไปได้ที่นอกจากข้อมูลจะมาจากรัฐบาลแล้วยังมาจากประชาชนด้วย มีแพลตฟอร์มหนึ่งที่ไม่ได้อยู่ในสโตร์ที่เราใช้คือ เครื่องบินชนกันตอนไหน คือ flightradar.com กับ flightradar24.com เป็นแพลตฟอร์มที่มีพื้นฐานจาก Open Protocol ที่ผู้คนวางตัวจับสัญญาณไว้ในเครื่องรับในละแวกบ้านและนำข้อมูลเครื่องบินรอบ ๆ ใส่เข้าไปในแพลตฟอร์ม Flightradar24 ทำให้เรามีแหล่งข้อมูลแบบเปิดสามารถเข้าถึงข้อมูลมาก่อนหน้านี้ไม่เคยเข้าถึงได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีประชาชนในการร่วมสร้างสรรค์องค์ประกอบนี้เพื่อร่วมกันดำเนินการ คล้าย ๆ กัน เรามีแอปที่ผู้คนติดตั้งตัวจับสัญญาณเพื่อช่วยตรวจตราอุทกภัย คุณดูได้ตามเว็บไซต์ที่ผมใส่ไว้ อีกเว็บหนึ่งที่ช่วยต่อต้านคอร์รัปชันโดยประชาชนสามารถรายงานได้เมื่อต้องติดสินบนพนักงาน ipaythebribe.com เป็นบริการที่นิยมมากในการต่อต้านคอร์รัปชัน ที่เอสโตเนียมี anna-teada.ee ที่ประชาชนโพสต์ปัญหาที่พบ เช่น ปัญหาหลุมบนถนน หรือเห็นไฟบนเสาไม่ติด ก็สามารถรายงานให้รัฐบาลทราบเพื่อที่จะได้มาจัดการกับปัญหาได้ เว็บ ipaidabribe.com คุณสามารถเลือกได้ว่าเป็นเหยื่อที่ต้องติดสินบน อาจจะโดนเรียกแต่ไม่ได้จ่าย หรือพบพนักงานที่ซื่อสัตย์ก็สามารถรายงานได้ การร่วมสร้างสรรค์นั้นเป็นการเคลื่อนไหวที่ทรงพลังมากในการสร้างบริการสาธารณะหรือสร้างค่านิยมผ่านข้อมูลรูปแบบใหม่และประชาชนร่วมกันผลิตสินค้าสาธารณะ

จากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่รัฐบาลแบบเปิด

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์คือสิ่งที่มีวิวัฒนาการมาโดยตลอด ถ้าดูกันที่วิวัฒนาการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จุดเริ่มต้นคือการใช้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในภาครัฐ เป็นตอนที่ผู้คนเริ่มใช้งานคอมพิวเตอร์เพราะการสำรวจประชากรเป็นเรื่องยาก การคำนวณภาษีเป็นเรื่องยาก นั่นคือช่วงปี ค.ศ. 1960 และช่วงปี ค.ศ. 1970 ที่คอมพิวเตอร์เพิ่งออกมาใหม่ ๆ ใช้งานในภาคส่วนเล็ก ๆ มักจะเป็นในกระทรวงการคลัง แต่ช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเน็ตเวิร์กเป็นทวิจ็และปฏิบัติที่แพร่หลายในการขับเคลื่อนการแปลงเป็นดิจิทัล (Digitalization) การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางดิจิทัลของภาครัฐ เมื่อคณะกรรมการยุโรปจำกัดความ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้พูดถึงในเรื่องการพิจารณาองค์กรและกระบวนการใหม่ เปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อบริการสาธารณะจะได้มีประสิทธิภาพสำหรับประชาชนที่ต้องใช้งานมากขึ้น ทำให้ประชาชนและกิจการต่าง ๆ สามารถธุรกิจกับรัฐบาลได้ง่ายขึ้น รวดเร็วขึ้น ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำลง คุณเห็นแล้วว่าค่าจำกัดความนั้นไม่ได้พูดถึงเรื่องเทคโนโลยีมากแต่พูดถึงการปรับกระบวนการองค์กร พูดถึงองค์ประกอบในการปฏิรูปมากกว่าการกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

แล้วทำไมเราต้องพูดเรื่องเปลี่ยน รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นรัฐบาลเปิด (Open Government) ก็เพราะว่าจุดเริ่มต้นของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์นั้นโฟกัสแค่ในเรื่องเทคโนโลยี โฟกัสที่ว่าต้องใช้เทคโนโลยีให้เป็น แต่ไม่ได้คิดว่าผู้ใช้งานต้องการอะไร ไม่ได้คิดถึงในแง่องค์กร

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย

และไม่ได้ให้ความสำคัญในมิติด้านนโยบายและกฎหมายด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกจากนี้ยังอนุมานอยู่บ่อย ๆ ว่าถ้าการบริการใดสามารถใช้ได้ในประเทศหนึ่ง ก็ต้องใช้งานได้ไปอีกประเทศ โดยมองข้ามความจำเป็นในการปรับให้เข้ากับบริบทท้องถิ่น เนื่องจากเสียงเรียกร้องเรื่องการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) และความจำเป็นที่ต้องเข้าใจดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPIs) ให้มากขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญแก่เรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ผ่านมุมมององค์รวมที่มากขึ้น ในการพัฒนาแนวทางใหม่ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ผ่านกรอบการจัดการปกครองที่ดี รัฐบาลต้องมั่นใจว่าเรามี e-Participation ซึ่งก็คือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เตรียมและได้พัฒนาแนวคิดที่จะใส่เข้าไปในการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ (Deliberation) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation) ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และการจัดการปกครองสาธารณะ ยังต้องให้ความสนใจเรื่องประสิทธิภาพขององค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในนั้นด้วย ที่กล่าวมานั้นนำไปสู่การเกิดรัฐบาลเปิด ซึ่งได้รับการผลักดันอย่างมากเมื่อบารัก โอบามา ได้รับแต่งตั้ง โดยในวันแรกของการรับตำแหน่งก็มีการทำบันทึกข้อตกลงกับผู้บริหารกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ว่าความโปร่งใสและรัฐบาลเปิดคือกุญแจสำคัญ กระนั้น พระราชบัญญัติเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้มีการเปิดกว้างและทำให้เห็นถึงความรับผิดชอบและความโปร่งใส ต่อมา คำสั่งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2013 กำหนดมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐว่าจะต้องเป็นข้อมูลที่เครื่องจักรสามารถอ่านได้ (Machine Readable) โอบามาจึงเป็นผู้นำแนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในใช้ภาครัฐบาลดังที่เราพูดถึงในทุกวันนี้ในเรื่อง รัฐบาลเปิด ไม่ใช่แค่ ข้อมูลเปิด โอบามายังพูดถึงนโยบายข้อมูลเปิด ที่นำไปดำเนินการในระยะเวลา 30-90 วัน

องค์ประกอบสำคัญมีอะไรบ้าง อย่างแรกเลยคือรวบรวมและสร้างข้อมูลเพื่อสนับสนุนการประมวลผลข้อมูลและกิจกรรมการเผยแพร่ ใช้มาตรฐานข้อมูล สร้างระบบข้อมูลที่สนับสนุนความสามารถในการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างระบบ ส่งเสริมการจัดการข้อมูลและเผยแพร่แนวปฏิบัติ ส่งเสริมมาตรการเพื่อให้มันถึงความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว และผลसानการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างระบบและคุณสมบัติเปิดกว้างเข้าไปในกระบวนการหลัก ถึงจะเป็นเรื่องจริงที่สหรัฐมีฐานข้อมูลจำนวนมากที่เปิดกว้าง แต่ก็ไม่ใช่ทั้งหมดที่ใช้งานได้จริง บางอันเป็นแค่การเอาข้อมูลมายัด ๆ ใส่ บางคนเอาข้อมูลขึ้นเว็บแต่ไม่มีใครเอาไปใช้งานได้ บางทีมันก็เหมือนกับว่าสหรัฐแค่เปลี่ยนการแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นเอาข้อมูลไปขวานไว้ นั่นไม่ใช่สิ่งที่คุณต้องการ

ไปดูที่เรื่องโอเพนซอร์ซ (Open Source) อะไรคือองค์ประกอบหลักในการนำข้อมูลขึ้นเว็บ ซอฟต์แวร์ใด ๆ จะถือเป็นโอเพนซอร์ซนั้นขึ้นอยู่กับใบอนุญาต โอเพนซอร์ซอินิเชียทีฟ (Open Source Initiative) ให้คำจำกัดความไว้ว่าซอฟต์แวร์โอเพนซอร์ซ (Open Source

ไลเซนส์ คริมเมอร์

Software) ว่าคือซอฟต์แวร์ที่สามารถใช้ได้อย่างอิสระ สามารถปรับเปลี่ยน เผยแพร่ แก้ไขและไม่ได้แก้ไขโดยใครก็ได้ ซอฟต์แวร์เช่นนี้สร้างขึ้นโดยใครหลายคนและอยู่ภายใต้ใบอนุญาตที่สอดคล้องกับคำนิยามนั้น ๆ หมายความว่าอย่างไร หมายความว่า คุณต้องสามารถแจกจ่ายซอฟต์แวร์ได้อย่างอิสระ ต้องมีซอร์ซโค้ด (Source Code) ก็คือโค้ดที่ระบุว่ามันทำงานอย่างไร ต้องอนุญาตให้สร้างซอฟต์แวร์ใหม่โดยต่อยอดจากซอฟต์แวร์ต้นฉบับ ไม่ใช่ว่าล็อกไว้ไม่ให้ใช้สร้างอะไรใหม่ได้ ต้องไม่แบ่งแยกผู้พัฒนาออกจากซอฟต์แวร์ต้นฉบับ คือคุณสามารถเพิ่มเติมได้ แต่ต้องอ้างอิงโค้ดเดิมของคนเขียนซอฟต์แวร์ เป็นเรื่องยากหน่อยที่จะหาว่าใครเป็นคนเขียนโค้ดในโครงการโอเพนซอร์ซขนาดใหญ่ คุณไม่สามารถเลือกปฏิบัติเพื่อกีดกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และไม่จำกัดการใช้เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น คุณต้องเผยแพร่ใบอนุญาตและใบอนุญาตของซอฟต์แวร์จะต้องไม่ขึ้นกับไลเซนส์ของผลิตภัณฑ์หรือไลเซนส์ของซอฟต์แวร์อื่น และต้องไม่ผูกติดกับเทคโนโลยี

ใบอนุญาตโอเพนซอร์ซหลัก ๆ มีอะไรบ้าง อย่างแรกเรามี General Public License ที่ทุกคนสามารถคัดลอก แจกจ่าย และแก้ไขซอฟต์แวร์ได้ อนุญาตให้แอปต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ในทางธุรกิจได้แต่ต้องเป็นโอเพนซอร์ซแบบ GPLv3 ส่วน Berkeley Software Development License เป็นใบอนุญาตที่เปิดให้ทุกคนใช้ได้อย่างอิสระ แก้ไข แจกจ่ายได้ แต่ต้องการระบุข้อสัญญาลงในซอร์ซโค้ด ซึ่งถือเป็นใบอนุญาตโอเพนซอร์ซที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด และเมื่อมาคุยกันที่ข้อมูลเปิด เราหยิบเอาโอเดี่ยซอฟต์แวร์โอเพนซอร์ซที่ใช้งานได้เป็นอย่างดีมาเปลี่ยนเป็นข้อมูลเปิด หมายความว่า ข้อมูลเปิด คือนโยบายและการนำไปปฏิบัติ เพื่อที่ข้อมูลควรจะเข้าถึงได้ ต้องเอาข้อมูลไปไว้บนพื้นที่ออนไลน์ ซึ่งก็คือบนแพลตฟอร์ม ต้องได้มาตรฐาน คือต้องใช้รูปแบบมาตรฐาน ไม่ใช่ของที่มีกรรมสิทธิ์ และต้องสามารถใช้ซ้ำได้ คือต้องอยู่ภายใต้ไลเซนส์ที่เปิดให้ผู้เอาข้อมูลไปใช้ได้ ไม่ใช่ให้ดูข้อมูลเฉย คุณต้องทำให้มันใช้งานได้ ข้อมูลเปิด เป็นตัวตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสังคม ทำให้เราสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ที่เรามีแบนด์วิธที่ใหญ่ขึ้น เราสามารถจัดการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (Video Conference) ข้ามทวีปได้ ลองคิดว่าเมื่อ 20 ปีก่อนเคยคิดไหมว่าการประชุมทางไกลผ่านจอภาพจะเป็นจริงขึ้นมาในปัจจุบัน เราสามารถแชร์สิ่งต่าง ๆ และวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้เกิดความต้องการข้อมูลเปิดขึ้นมา เรายังมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่อำนาจแยกตัวออกจากสถาบัน และสถาบันมีความสำคัญน้อยลง ผู้คนอยากจะตรวจดูว่าอะไรคือหลักฐานการดำเนินงาน เราอยากจะสามารถเห็นได้จริง ๆ ว่าเกิดอะไรขึ้น ไม่ใช่แค่ฟัง เราเริ่มตั้งคำถามกับอำนาจเหมือนที่ Niklas Luhman จำกัดความไว้ เราเริ่มสร้างความเปลี่ยนแปลงในฐานะประชาชน ในชีวิตปัจจุบัน ข้อมูลเปิด กลายเป็นสิ่งจำเป็น แต่สำหรับเรา ข้อมูลเปิด ก็คือสิ่งที่ข้อมูลเปิด สร้าง ไม่ว่าคุณจะทำอะไรกับมัน การนำไปใช้งานคือตัวกำหนดความเป็นอยู่ของมันท้ายที่สุดแล้ว สิ่งที่ผู้คนคาดหวังจาก ข้อมูลเปิด นั่นคือการรวมเข้าไว้ด้วยกัน ทั้ง Visualization

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย

ทั้งเว็บไซต์ พื้นฐานแล้วเริ่มมาจาก Google Maps คุณสามารถเอาไปฝังในเว็บไซต์ของคุณได้ แล้วคุณก็ผสมรวมหลาย ๆ อย่าง คุณให้ข้อมูลของคุณบน Google Maps นั้นได้ นี่คือนี่คือสิ่งที่ผู้คนคาดหวัง ข้อมูลเปิด เกือบจากจะกลายเป็นปรัชญาและการเคลื่อนไหวที่พยายามต่อต้านการเคลื่อนไหวของทรัพย์สินทางปัญญาที่พยายามจะล็อกข้อมูลไว้ และข้อมูลกลายเป็นทรัพย์สินทางธุรกิจ

โอเพนซอร์ซได้เปลี่ยนการเคลื่อนไหวในการเข้าถึงความรู้และข้อมูลพื้นฐาน ที่ท้ายที่สุดแล้ว การเปิดกว้างคือจริยธรรมที่ดีและเป็นทางเดียวในการสนับสนุนการร่วมมือกันทั่วโลก ทำไมต้องจำกัดข้อมูลไว้ที่ประเทศเดียวเพียงเพราะคุณอาจจะสร้างรายได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วทั่วโลกจะได้รับผลประโยชน์ถ้าคุณให้ข้อมูลมากขึ้น ข้อมูลเปิดคือรากฐานของเว็บไซต์แบบมีส่วนร่วม (Collaborative Web) ทิม เบอร์เนิร์ส-ลี (Tim Berners-Lee) ที่เป็นผู้คิดค้น เวิลด์ไวด์เว็บ (World Wide Web) มองว่าเว็บไม่ใช่แค่เอกสารแต่เป็นชุดข้อมูล ที่ทำให้ผู้คนร่วมมือกันข้ามขอบเขตองค์กรได้โดยเกิดการขัดแย้งน้อย ถ้าคุณรู้ต้นกำเนิดของเวิลด์ไวด์เว็บ ทิม เบอร์เนิร์ส-ลีเป็นนักวิจัยขององค์การวิจัยนิวเคลียร์ยุโรป (*Organisation européenne pour la recherche nucléaire: CERN*) ที่เป็นองค์การวิจัยชั้นนำของโลกในด้านนิวเคลียร์ ศูนย์ประกอบอะตอมและอื่น ๆ เป็นเพราะนักวิจัยคนหนึ่งในกลุ่มวิจัยที่ไปประจำอยู่ที่เจนีวา ในสวิตเซอร์แลนด์จากทั่วยุโรปต้องการจะแบ่งปันข้อมูลกับกลุ่มนักวิจัยที่บ้านเกิด ดังนั้น เวิลด์ไวด์เว็บไม่ใช่แค่เว็บไซต์และข้อมูล แต่เป็นการให้ชุดข้อมูลกับผู้คนทางบ้าน ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลเปิด อยู่แล้ว และเว็บ ข้อมูลเปิด ก็เกี่ยวกับการถักทอเว็บ

คุณต้องมีหลักการ รัฐบาลเปิด บางอย่างเพื่อสร้างรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม คุณต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส มีความเปิดกว้าง เมื่อมองในเรื่องข้อมูลเปิดของภาครัฐ เราต้องทำการตัดสินใจจากสารสนเทศ สารสนเทศคือข้อมูลบวกกับบริบทที่นำไปใช้ และข้อมูลก็คือ Encoded Information ข้อมูลสามารถจัดการได้ด้วยคอมพิวเตอร์ สามารถจัดเรียง รวบรวมแก้ไข เปลี่ยนเป็นสารสนเทศได้ในหลาย ๆ ทาง จึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่ต้องเข้าใจว่าสามารถทำอะไรกับข้อมูลได้บ้าง รัฐบาลในอดีตนั้นมีเป็นผู้ผูกขาดการเก็บข้อมูล เป็นสิ่งแรกที่เปลี่ยนแปลงการเก็บข้อมูลและประวัติศาสตร์โลก ก็คือโลกถูกมองอย่างไร และเป็นสิ่งที่รัฐบาลกำหนด ข้อมูลภาครัฐที่มีให้ใช้งานแล้ว ท้ายที่สุด ก็คือผลผลิตจากการตัดสินใจทางการเมือง เป็นเรื่องดีหรือเปล่าที่รัฐบาลผูกขาดการเก็บข้อมูล ทุกวันนี้เรายังต้องการเช่นนั้นไหมหรือว่าเป็นเรื่องที่ควรเปิดกว้าง ถ้าทำเช่นนั้น เราก็จะมีประชาธิปไตยใหม่ที่เราสามารถผลิตซอฟต์แวร์ใหม่ที่มีคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่เราต้องดูว่าจะใช้งานได้ในการกระทำทางการเมืองไหม มันจะช่วยให้เศรษฐกิจเกิดการเติบโตใหม่เมื่อเรามี ข้อมูลเปิด เป็นแพลตฟอร์มที่ช่วยสร้างนวัตกรรมและช่วยสร้างคุณค่า แต่เราก็ต้องมีข้อมูลดิบที่จะสร้างเป็นข้อมูลที่ใช้งานได้

ที่เราเห็นอยู่บ่อย ๆ เราต้องสร้างรูปแบบการผลิตและปฏิบัติการมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนการนำไปใช้ เราต้องทำวิจัยเรื่องนี้ให้มากขึ้น การเปิดกว้างทางข้อมูลบางครั้งก็ค่อนข้าง

อะไรบางอย่างที่สามารถนำมาวิเคราะห์ดูในเรื่องผลกระทบได้ และเราต้องดูในเรื่องนั้น เราจะเห็นได้ว่าข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนั้นไปสู่ในระดับโลก เราเห็นบริษัทเทคโนโลยีด้าน ข้อมูลเปิดมากขึ้น เราเห็นบริษัทใหม่ ๆ ที่ช่วยภาครัฐพัฒนาตรงจุดนี้ ซึ่งเป็นตัวชี้ให้เห็นว่ามีเรื่องใหญ่กำลังเกิดขึ้น

การพัฒนาบริการสาธารณะ

ผมรู้ว่าคุณไม่ได้มาฟังแค่เรื่องข้อมูลเปิด คุณอยากรู้ว่านวัตกรรมนี้ ตัวสร้างคุณค่านี้ จะเป็นจริงขึ้นได้อย่างไร นั่นเป็นจุดที่การพัฒนาบริการสาธารณะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงและนี่คือช่วงสุดท้ายของการบรรยาย เมื่อเราพูดถึงการให้บริการสาธารณะแบบดั้งเดิม มักจะเป็นวิธีการแบบบนลงล่าง รัฐบาลเป็นคนขับเคลื่อนกระบวนการ รู้ว่าประชาชนต้องการอะไร ร่างกฎหมาย วางแผน ออกแบบ จัดทำ และประเมิน พนักงานรัฐคือนายหน้าระหว่างสังคมและระบบการเมือง พวกเขารู้ว่าอะไรดีสำหรับพวกเขา ถ้าให้พูด แต่ในความจริงแล้วทั้งซ้ำ ไม่มีประสิทธิภาพ มีการแบ่งฝ่าย พวกการทำงานแบบไซโลในการจัดการบริหารภาครัฐ พวกคุณรู้จักดีในงานวิจัยของพวกคุณ รัฐบาลนั้นให้บริการที่ไม่มีประสิทธิภาพมากมาย

เริ่มต้นในช่วงปี ค.ศ. 1980 ที่มีแนวทางที่มีประสิทธิภาพขึ้นในการให้บริการ โฟกัสที่ประชาชนมากขึ้น และมีรูปแบบการทำงานเป็นธุรกิจ นึกถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่และอันตรายต่าง ๆ แต่ในวงจรการให้บริการแบบดั้งเดิมนั้นก็ยังเหมือนเดิม มีการวางแผน มีการออกแบบ มีการให้บริการ และมีการประเมิน สิ่งที่เหมาะสมกับกระบวนการพัฒนาคือกระบวนการแบบน้ำตกซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาซอฟต์แวร์จนถึงยุคอินเทอร์เน็ต เป็นรูปแบบการพัฒนาแบบเส้นตรง เริ่มต้นจากคุณสมบัติที่สร้างขึ้นตั้งแต่ตอนเริ่มต้นพัฒนา เป็นจุดที่พนักงานรัฐเข้ามาขับเคลื่อนกระบวนการ ทั้งค้นพบปัญหา วางแผน ออกแบบ พัฒนา และนำไปใช้ แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่ดีสำหรับการร่วมมือ การร่วมงาน หรือการสื่อสาร

ลองมาดูในทางที่เห็นภาพมากขึ้น เรบอกว่าการอะไรบางอย่าง เราวางแผน เราออกแบบ บางครั้งเราให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ ถามพวกเขาว่าทำอยู่ดีไหม แต่จริง ๆ แล้วคุณเป็นคนรับผิดชอบ คุณจัดซื้อจัดจ้าง คุณขอให้ผู้พัฒนาดำเนินการ และท้ายที่สุดก็นำไปใช้งาน ประชาชนมาพบก็พูดว่า “ว้าว **** เราเอาไปใช้อะไรไม่ได้เลย” แล้วรัฐก็เจอปัญหาใหญ่ เราต้องกลับไปจุดเริ่มต้นใหม่ แล้วจะสามารถทำให้กระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายนี้พัฒนาขึ้นได้อย่างไร มักจะเป็นตอนที่รัฐบาลใหม่เข้ามาพร้อมกับกฎหมายใหม่

ดังนั้น จึงต้องมีแนวทางที่แตกต่างออกไปในการพัฒนาบริการสาธารณะ มีความจำเป็นที่แตกต่างออกไปในการใช้ประโยชน์จากความรู้ของประชาชน ความรู้ของผู้ใช้งาน พวกเขารู้ว่าจริง ๆ แล้วพวกเขาต้องการอะไร แต่กลับถูกตัดออกจากการจัดการบริหาร แล้วจะเข้าไปมีส่วน

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย

ร่วมได้ไง พวกเขาสามารถให้คำมั่นสัญญา สามารถทำนั่นทำนี่ แต่ไม่มีทางเลยหรือที่พวกเขาจะ
ได้เข้ามาดูแลให้พวกเขาได้ร่วมกันสร้างบริการสาธารณะด้วยข้อมูลที่รัฐบาลจัดหาให้

บริการสาธารณะที่ประชาชนร่วมสร้างสรรค์และขับเคลื่อนด้วยข้อมูล

ผมขอกลับมายกเอสโตเนียเป็นตัวอย่าง ตามคำนิยามของกฎหมาย “บริการสาธารณะ
คือบริการที่รัฐ การปกครองท้องถิ่น หรือ บุคคลในกฎหมายมหาชนที่รับผิดชอบงานภาครัฐให้อำนาจ
การตามเจตจำนงของบุคคลเพื่อปฏิบัติตามภาระผูกพันตามกฎหมายหรือในการใช้สิทธิของตน”
เป็นคำนิยามที่ตรงไปตรงมามาก ในสหราชอาณาจักร บริการสาธารณะคือสิ่งที่ควรที่จะ
เพิ่มตัวเลือกและเปิดโอกาสให้ผู้คนควบคุมการบริการที่ใช้ เปิดโอกาสให้มีการตัดสินใจในท้องถิ่น
ให้เกิดการกระจายอำนาจ ควรเปิดกว้างในการจัดการบริการสาธารณะให้ทุกคนเข้าถึงอย่างเท่า
เทียม ทำให้บทบาทบริการสาธารณะสามารถอธิบายได้ ก็แบบเปิดกว้างขึ้นมาหน่อย ส่วน
คณะกรรมการยุโรป – ขอภัยที่เอายุโรปเป็นศูนย์กลาง แต่นี่คือพื้นที่ทำวิจัยของผม – แต่ก็
หวังว่าคุณจะนำตัวอย่างของคุณมาใส่ในนี้ได้ มุมมองของคณะกรรมการยุโรป (European
Commission) ต่อบริการสาธารณะ จะพูดถึงเกี่ยวกับบริการสาธารณะในฐานะบริการที่จัดขึ้น
เพื่อประชาชนทั่วไปตามความต้องการของประชาชนโดยมีจุดประสงค์หลัก คือ สร้างคุณค่า
สาธารณะ การปกครองในอนาคตนั้นอยู่ในมือของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวน้อยลงไปเรื่อย ๆ
เทคโนโลยีทำให้ประชาชนทั่วไปมีพลังในการสะท้อนเสียงของตนเอง นอกจากสะท้อนให้ได้ยัง
แล้วยังสามารถทำให้บรรลุผลได้ นี่คือจุดที่วัฒนธรรมสตาร์ทอัป ความเชี่ยวชาญเรื่องสตาร์ทอัป
ความเชี่ยวชาญเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกทันสมัยจะได้ใช้ประโยชน์ ไม่ได้พูดถึงการพัฒนา
แบบน้ำตก (Waterfall Development) แต่พูดถึงการพัฒนาแบบคล่องแคล่ว (Agile
Development) ถ้าคุณเช็กมือถือตอนเช้า คุณอาจจะเห็นมือถือแจ้งเตือนให้อัปเดตแอปสองสาม
แอป คุณอาจจะไม่สังเกตเห็นอีกต่อไปเพราะมันทำงานอย่างไร่อยต่ออยู่เบื้องหลัง แต่บริษัท
ซอฟต์แวร์ได้เริ่มสร้างหรือปรับปรุงซอฟต์แวร์ตลอดเวลาวนไปมา พวกเขาเริ่มวงจรพัฒนาแบบ
คล่องแคล่ว โดยมีการวางแผน สร้าง ทดสอบ และปล่อย พวกเขาทำซ้ำหลายครั้งแทนที่จะปล่อย
ครั้งใหญ่ครั้งเดียว การพัฒนาแบบลีน (Lean Development) ที่อยู่เบื้องหลังหลักการพัฒนา
แบบคล่องแคล่วมาจากลีนสตาร์ทอัป (Lean Startup) ที่ว่ากันในเรื่องการลดทอนสิ่งไม่จำเป็น มี
วงจรที่รวดเร็วในการสร้าง วัดประเมิน เรียนรู้ และมีฟีดแบ็กอันรวดเร็วจากผู้ใช้บริการ และง่าย
ต่อการเปลี่ยนทิศทาง และช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพกับประสิทธิผล คุณมีไอเดียและคุณเริ่ม
สร้างต้นแบบขึ้นมา อาจจะใช้การไม่ได้ มีแค่หน้าอินเทอร์เฟซ (Interface) คุณจะมีสินค้าที่เอาไป
ทดลองกับผู้คน และประเมินฟีดแบ็กพวกเขา คุณสามารถทำเช่นนั้นได้ผ่านข้อมูล และจาก
ข้อมูลที่ได้เรียนรู้ก็จะช่วยให้คุณได้ไอเดียในการพัฒนาการบริการ วงจรการพัฒนาแบบลีนนี้คือ
พอคุณมีไอเดีย คุณสร้างมันขึ้น คุณมีสินค้า คุณประเมินผลกระทบ คุณดูข้อมูล ได้เรียนรู้จาก

โรเบิร์ต คริมเมอร์

ข้อมูลอีก และทำซ้ำวนไป นี่เป็นวิธีที่สตาร์ทอัปแบบเฟซบุ๊ก (Facebook) และเจ้าอื่น ๆ เริ่มกระบวนการ ทำให้หลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ คุณได้พีดแบ็กที่เร็วขึ้นสำหรับการบริการ คุณจะเร่งให้มีบริการพร้อมใช้งานกับผู้คนได้เร็วขึ้นและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ไม่ใช่เรื่องแปลกที่บริการในตอนแรกเป็นไปในทิศทางหนึ่ง จากนั้นก็กลายเป็นอีกอย่างในภายหลัง การลดทอนสิ่งไม่จำเป็นช่วยให้ผู้ใช้หลักได้อย่างรวดเร็ว ไม่เกินสามเดือนจากตอนเริ่มโครงการและมีช่วงทดสอบ จากนั้นคุณก็จะไปถึงช่วงใช้งานจริงได้เร็วขึ้น ไม่ต้องผ่านกระบวนการเป็นปีและพบกับความล้มเหลวเหมือนที่เกิดขึ้นในสหรัฐกับ healthcare.gov ระบบของโอบามา

การร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลแบบสลิทหรือคล่องแคล่วเป็นอย่างไร ในด้านหนึ่ง เราเริ่มจากการค้นพบความต้องการ จากนั้นก็เริ่มออกแบบร่วมกับผู้ใช้ตั้งแต่ต้น แล้วเริ่มพัฒนาและเปิดทดสอบครั้งแรกในทันที จากนั้นก็ค้นพบอีกครั้ง และทำเหมือนเดิม ในการบริการสาธารณะ เมื่อเรามีบริการสาธารณะเดิม ๆ ที่ด้านหนึ่งต้องไปในทางการขับเคลื่อนข้อมูล แต่ก็ต้องไปในทางร่วมกันสร้างด้วย เราไม่ต้องการแค่การบริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนข้อมูล เราไม่ต้องการแค่การร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะ แต่เราต้องการการร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล ที่นี้คุณก็อาจจะถามตัวเองว่า “มันคืออะไร” นึกถึงฐานข้อมูลจรรยาบรรณของตำรวจ พอแผนกของหายของเมืองมาพบจรรยาบรรณก็จะออกรายชื่อจรรยาบรรณพร้อมกับหมายเลขจดทะเบียนของจรรยาบรรณ ที่นี้มีองค์การไม่แสวงหาผลกำไรมาบอกว่า “ประชากรทุกคน เราว่าคุณต้องการลงทะเบียนจรรยาบรรณไว้เพื่อหายมาจะได้รับการติดต่อในทันที” พวกเขาจะเอาแหล่งข้อมูลจากแผนกของหายของเมืองมารวมกับฐานข้อมูลที่ประชาชนลงทะเบียนจรรยาบรรณด้วยตนเอง และเมื่อทำจรรยาบรรณหาย และมีการหาพบ ก็จะได้รับการติดต่อทันที คือคุณเอาข้อมูลจากเมืองมา คุณมีการร่วมสร้างสรรค์จากประชาชนที่ให้ข้อมูลเพิ่มเติม เมื่อมารวมกันคุณได้เป็นบริการสาธารณะใหม่ที่ภาครัฐไม่เคยอยากทำแต่ประชาชนต้องการมาก คุณทำได้ดีกับหลายขอบเขต นึกถึงการทดสอบร้านอาหารในชิคาโก จากข้อมูลของประชาชน พวกเขาประเมินความเป็นไปได้ว่าร้านอาหารอาจจะไม่รักษาความสะอาด จากนั้นตำรวจก็จะมาตรวจสอบ

เอาสิ่งเหล่านี้มารวมกัน เราอยากมีโมเดลการร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล เราอยากเน้นตรง “ร่วมกัน” เราอยากมีการพัฒนาแบบคล่องแคล่ว เราอยากมีการลดทอนสิ่งไม่จำเป็น เราอยากมีการพัฒนาแบบสลิท และเราอยากมีข้อมูลเปิด ดังนั้นเราเริ่มพัฒนาด้วยการมี ข้อมูลเปิด ก่อนในตอนแรกเพื่อที่จะได้มีแหล่งข้อมูล เปิดโอกาสให้ค้นพบ เพิ่มให้เกิดการริเริ่มโดยประชาชน เปิดให้มีการร่วมกันออกแบบเมื่อเริ่มออกแบบการบริการ พวกเขาอาจจะเป็นคนพัฒนา หรือให้ภาครัฐ หรือกลับกัน จากนั้นก็เริ่มทดสอบ และมีกระบวนการต่อเนื่องตลอด องค์ประกอบสำคัญคือสิ่งเดียวที่รัฐต้องทำ คือให้แหล่งสารสนเทศในฐานข้อมูลเปิด ถ้าเป็นไปได้ก็ผ่าน API เพื่อที่จะได้เป็นปัจจุบัน ทุกคนสามารถเป็นผู้สร้าง

แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย

บริการได้ ทุกคนสามารถใช้ข้อมูลรัฐแบบเปิดและเข้ามามีส่วนร่วม คุณสามารถเข้าถึงการพัฒนาโอเพนซอร์ซที่ผู้คนเอาใส่ไว้ใน GitHub และเริ่มศึกษาเพิ่ม แค่นี้ก็ตองโฟกัสเรื่องการสื่อสาร ฝึกแบ็ก การปรับปรุงแก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล คุณก็จะได้ผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการ รัฐบาล มารวมเข้าด้วยกัน

ท้ายที่สุด ขอผมยกตัวอย่างจากเอสโตเนีย ในโครงการนำร่องอสังหาริมทรัพย์ของเรา เราจัดสัมมนาผู้ใช้เพื่อคิดว่าผู้คนต้องการอะไร เราใช้การพัฒนาแบบโอเพนซอร์ซบน GitHub เพื่อที่คนอื่นจะช่วยปรับปรุงได้ เรามีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม นักสถิติจากเอสโตเนีย เมืองทาลลินน์ เรามีการร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย เราทำความสะอาดข้อมูล เราปล่อยให้ประชาชน และเราเน้นเรื่องการร่วมสร้าง ตอนนี้เราจึงมีแพลตฟอร์มที่ทุกคนสามารถดูได้ว่าโรงเรียนอยู่ตรงไหน รถชนกันตรงไหน พอพวกเขามองหาสิ่งหาที่จะได้ข้อมูลมากกว่าแต่ก่อน

สรุป

ท้ายนี้ ผมขอสรุปเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม สิ่งนี้ช่วยให้การเข้าถึงสารสนเทศง่ายขึ้น ช่วยสร้างการมีส่วนร่วมบนความเรียบง่าย ช่วยให้มีการสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะใหม่ๆ เอสโตเนียเป็นตัวอย่างที่ดีแต่ก็สามารถดีขึ้นได้อีก การร่วมสร้างสรรค์ช่วยให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ใช่ภาครัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างบริการสาธารณะ จำเป็นต้องมีตัวแบบใหม่ ๆ เพื่อทำความเข้าใจเรื่องรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม รวมถึงทำความเข้าใจเรื่องการสร้างบริการสาธารณะ จุดที่เราต้องการไปให้ถึงคือรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มการร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล เราต้องการให้ประชาชน บริษัท และองค์กรไม่แสวงผลกำไรทั้งหลาย เข้ามาจัดการและให้โอกาสพวกเขาโดยให้ข้อมูล และเพื่อช่วยให้เกิดการบริการสาธารณะที่ใหม่และรวดเร็วขึ้น ที่ภาครัฐไม่เคยคิดถึงและไม่เคยมีความต้องการ จากนั้นเราก็จะมีคุณค่าสาธารณะที่ดีขึ้น เพื่อเราจะได้พัฒนาสังคมดิจิทัลอย่างแท้จริงที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อสอดส่องพฤติกรรมประชาชนเพียงอย่างเดียว – ซึ่งหวังว่าจะไม่เป็นเช่นนั้น – แต่ที่สำคัญที่สุดคือบริการประชาชนเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะที่พวกเราทุกคนสามารถใช้งานได้ เพื่อเราจะได้จัดการกับผลสะท้อนกลับและข้อเสนอแนะจากผู้ใช้

ผมขอจบตรงนี้ ขอขอบคุณมากครับ

เอกสารอ้างอิง

- Margetts, H. & Naumann, A. (2017). *Government as a platform: What can Estonia show the world?* (Research report). Department of Politics & International Relations, University of Oxford. <https://www.politics.ox.ac.uk/publications/government-as-a-platform-what-can-estonia-show-the-world.html>
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, governance, globalization*, 6(1), 13-40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056
- Voorberg, W. H., Bekkers V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9). 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

บทที่ 7

การแปรเปลี่ยนทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่เชิงนโยบาย ของรัฐบาลไทย

ไอรดา เหลืองวิไล

รองผู้อำนวยการ

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพว.)

สวัสดีท่านอาจารย์และท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน สำหรับวันนี้ ดิฉันมาเล่าให้ฟังเกี่ยวกับ เรื่องของการแปรเปลี่ยนทางดิจิทัล (Digital Transformation) ในภาครัฐ ดิฉันอยากเล่าให้ทุกท่านฟังว่า ในเรื่องของการขับเคลื่อนหรือการปรับเปลี่ยนหน่วยงานภาครัฐเป็นองค์กรดิจิทัล เพื่อนำไปสู่การทำให้เกิดรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) เราต้องมองตั้งแต่เรื่องของนโยบายลงมาว่าภาครัฐมีนโยบายในเรื่องนี้ยังไง รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลหรือเป็นรัฐบาลดิจิทัล จนถึงตัวอย่างโครงการและแพลตฟอร์มต่าง ๆ ที่จะเป็นกลไกสำคัญในการทำให้เกิดรัฐบาลดิจิทัล และประเด็นสุดท้ายจะเป็นเรื่องของกลไกในการพัฒนาหรือยกระดับทักษะดิจิทัลของคนภาครัฐในทุกกระดับ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ ดิฉันขออัปเดตสถานการณ์โดยรวมของประเทศไทยเสียก่อน นั่นคือ ก่อนจะดูการปรับเปลี่ยนองค์กรหรือการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การเป็น Digital Thailand หรือ Thailand 4.0 เรามาดูในส่วนของภาคเอกชนและภาคส่วนต่าง ๆ ก่อน ว่ามีการปรับเปลี่ยนหรือมีการเตรียมตัวในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง เราต้องดูภาพรวมก่อนว่าการที่เราจะเป็น Digital Thailand จริง ๆ แล้ว ประเทศไทยเรามีความพร้อมในการเป็น Digital Thailand มากน้อยแค่ไหน ซึ่งความพร้อมเหล่านี้จะสะท้อนผ่านประชาชนของเรา พฤติกรรมการเข้าใช้อินเทอร์เน็ตหรือการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ต่าง ๆ เป็น

เครื่องมือตัวหนึ่งที่บอกเราได้ว่า คนไทยเรามีโอกาสในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตหรือมีความสนใจในการใช้เทคโนโลยีมากน้อยเพียงใด

สถานการณ์การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต

การสำรวจครั้งล่าสุดของ Hootsuit and We Are Social (2020) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าจากจำนวนทั้งหมดประมาณเกือบ 70 ล้านคน คนไทยมีจำนวนหมายเลขโทรศัพท์มือถือที่มีการจดทะเบียนมีถึง 93 ล้านเลขหมาย ซึ่งมากกว่าจำนวนประชากร ตัวเลขนี้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ว่าหลาย ๆ คนมีหมายเลขโทรศัพท์มือถือมากกว่า 1 เลขหมาย อันนี้ก็เป็นตัวเลขหนึ่งที่น่าสนใจ

ตัวเลขถัดไปที่ยากให้ดูก็คือจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต เราพบว่ามียอดร้อยละ 75 หรือประมาณ 52 ล้านคน ตัวเลขนี้แปลว่าคนไทยส่วนใหญ่มีการใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งการใช้อินเทอร์เน็ตในที่นี้ก็แล้วแต่แต่ละบุคคลก็จะใช้เพื่อค้นหาข้อมูลข่าวสาร เพื่อใช้บริการออนไลน์เพื่อการศึกษา หรือเพื่อความบันเทิงทั้งหลายก็แล้วแต่บุคคล แต่ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นเห็นว่าคนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้

ถัดมาอีกข้อมูลหนึ่งที่นิยมดูกันคือจำนวนผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์ทั้งหลาย เราจะเห็นว่ามียอดประมาณ 52 ล้านคน หรือร้อยละ 75 ของประชากรทั้งหมดเช่นกัน ถ้าดูแบบนี้ก็อนุมานได้ว่าคนที่ใช้อินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่หรือเกือบทุกคนจะใช้สื่อสังคมออนไลน์ด้วย นี่คือโอกาสในการเข้าถึงซึ่งก็แปลว่าร้อยละ 75 เข้าถึงอินเทอร์เน็ตและเข้าถึงเทคโนโลยีได้ หรือหากมองในด้านการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตัวเลขนี้ก็แปลว่าเราสามารถรองรับการให้บริการได้อย่างน้อยร้อยละ 75 ของประชากรในประเทศ ขณะเดียวกัน ถ้านึกถึงเรื่องของการติดต่อสื่อสาร การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือการให้บริการผ่านช่องทางออนไลน์ ตัวเลขนี้ก็แปลว่าเราก็จะมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชากรถึงร้อยละ 75

บริการดิจิทัลของภาคเอกชน

ร้านค้าออนไลน์และร้านค้าไร้พนักงาน

ถัดมาก็จะเป็นอีกข้อมูลหนึ่งที่เห็นว่า ผลจากการที่จะเห็นว่าคนส่วนใหญ่หันมานิยมใช้บริการต่าง ๆ ผ่านช่องทางออนไลน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่เกิดการระบาดของโควิด-19 ด้วย คนก็เริ่มมาสนใจการซื้อของออนไลน์มากขึ้น การสั่งอาหารและการใช้บริการต่าง ๆ ผ่านช่องทางออนไลน์เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ พฤติกรรมในการซื้อของของคนไทยเปลี่ยนไป จากที่เราต้องไปซื้อที่ร้านค้าเราเริ่มมาซื้อของออนไลน์มากขึ้น เพราะฉะนั้น นี่เป็นสิ่งที่บอกว่าถ้าธุรกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็กถ้าคุณไม่ปรับตัว คุณไม่เพิ่มช่องทางจำหน่ายที่เป็นออนไลน์ โอกาสที่คุณจะขายสินค้าได้ ก็จะสู้บริษัทที่เขามีช่องทางขายออนไลน์ไม่ได้ นี่เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่ายังมีสินค้าหรือธุรกิจจำนวนหนึ่งที่เขายังไปได้อยู่ จากการที่เขาสามารถจะ

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

ปรับตัวให้เข้ากับสถานะในปัจจุบัน อีกส่วนหนึ่งก็คือให้เห็นว่า ตอนนี้มีร้านค้าที่ไม่มีพนักงานขายแล้ว เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เปิดร้านค้าที่ไม่มีพนักงานขายไม่มีพนักงานแคชเชียร์ ร้านลักษณะนี้ก็ตอบโจทย์ในยุคนี้เช่นกัน นั่นคือลดการสัมผัสระหว่างบุคคลกับบุคคล จริง ๆ เขาทำตั้งแต่ก่อนจะเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 อีก แต่นี่ก็เป็นตัวอย่างการปรับตัวที่เริ่มเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการดำเนินธุรกิจในรูปแบบในประเภทต่าง ๆ

การชำระเงินโดยใช้ใบหน้า

ตัวอย่างถัดไปของการเปลี่ยนแปลงในภาคเอกชนคือรูปแบบการชำระเงิน กรณีศึกษาตัวอย่างได้แก่ธนาคารกสิกรไทยที่ใช้เทคโนโลยีการชำระเงินที่ใช้ใบหน้าแทนเลขที่บัญชีได้ ธนาคารมีการทดลองและสรุปเป็นแคมเปญว่าเป็นเฟซเพย์ (Face Pay) ในเมื่อใช้ใบหน้าแทนเลขที่บัญชีได้ก็แปลว่าต้องมีเครื่องมือหรือโปรแกรมที่สามารถจะอ่านรูปใบหน้าแล้วรู้นี่ คือ รูปภาพรูปคน ผู้หญิง หรือผู้ชาย หน้าตาแบบไหน แล้วก็ต้องแยกแยะความแตกต่างของใบหน้าของมนุษย์ได้ ระบบเช่นนี้ต้องมีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ที่สามารถจะแยกแยะความแตกต่างของใบหน้าของมนุษย์ได้ ซึ่งก็คือเทคโนโลยีการจดจำใบหน้า (Facial Recognition)

ในภาคเอกชนกำลังปรับตัวถึงขั้นที่ใช้ใบหน้าของเราไปผูกกับเลขที่บัญชีของเราแทน และอนาคตเท่ากับว่า เวลาเราไปซื้อสินค้าเราไม่จำเป็นต้องหยิบมือถือออกมาสแกนคิวอาร์โค้ดเลย เพราะในเครื่องที่รับชำระเงินก็จะมีกล้องถ่ายรูปใบหน้าเรา แล้วมีเทคโนโลยีการจดจำใบหน้าก็สามารถจะอ่านรูปใบหน้าเรา เมื่อได้รูปใบหน้าปุ๊บ ระบบก็จะวิ่งไปตรวจสอบที่ฐานข้อมูลของธนาคารบัญชีที่เราเปิด เพื่อดูว่าคนหน้าตาแบบนี้ผูกกับเลขที่บัญชีอะไร เมื่อหาเจอปุ๊บก็หักเงินออกจากบัญชีได้เลย

การกู้ยืมเงินระหว่างบุคคล

ถัดมาเป็นการปรับตัวในอีกส่วนหนึ่ง นั่นคือ การกู้ยืมระหว่างบุคคลกับบุคคล (Peer-to-Peer Lending: P2P Lending) ซึ่งประเทศไทยกำลังจะทำแต่ต่างประเทศทำมานานแล้ว หากเปรียบเทียบกับระบบในแบบเดิมก็คือพวกนั้นออกระบบทั้งหลายที่บุคคลกับบุคคลกู้ยืมเงินกัน ซึ่งมักไม่ถูกกฎหมาย เหตุผลที่ก่อให้เกิดรูปแบบการกู้ยืมเงินแบบบุคคลกับบุคคลได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สืบเนื่องมาจากว่าความยุ่งยากในการกู้เงินกู้เงินกับธนาคาร ที่เราจะต้องแสดงหลักฐานเยอะแยะไปหมด ธนาคารถึงจะปล่อยกู้ได้ แต่ถ้าเรามีระบบที่ส่งเสริมให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นคนที่ต้องการทำธุรกิจหรือต้องการใช้เงิน และให้คนที่มีเงินแล้วอยากจะปล่อยกู้ มาพบกันก็จะสามารถลดความเสี่ยงในหลาย ๆ เรื่องได้ ฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวก็ทำให้เกิดแพลตฟอร์ม (Platform) ที่เป็นตัวกลางหรือเป็นตลาดกลางที่พัฒนาขึ้นมา โดยมีผู้ให้บริการเป็น

ไอศรา เหลืองวิไล

ที่อยู่ในระบบและถูกกำกับดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยวางกฎกติกาสำหรับการที่จะกำกับดูแลการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลกับบุคคลขึ้นมาเรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้นเดี๋ยวอีกไม่นาน เราคงจะเห็นมีคนที่ทำให้บริการทำธุรกิจบริการเกี่ยวกับการเป็นตัวกลางในการให้กู้ยืมเงินระหว่างบุคคลกับบุคคลได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แล้วเทคโนโลยีนี้ก็จะเก็บข้อมูลว่าใครเป็นคนกู้ ใครเป็นคนให้กู้ อัตราดอกเบี้ยเท่าไร สัญญาที่ก็ทำขึ้นมาเป็นสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ (e-Contract) และจัดเก็บอยู่ในระบบมีหลักฐานชัดเจน

ในต่างประเทศที่ต่าง ๆ ก็จะเป็นตัว Society One จริง ๆ เขาตั้งจนกลายเป็นผู้ให้บริการทางการเงินที่เติบโตเร็วที่สุดในโลกแล้ว ทำอยู่ต่างประเทศต่าง ๆ เริ่มให้ความสนใจกับเรื่องนี้ก็มีการศึกษาแล้วจนท้ายสุดก็มีการ เรียกว่าออกเป็นนโยบาย ออกเป็นกฎกติกาในการกำกับดูแลในเรื่องนี้ จริง ๆ เดิมมาการกู้เงินอย่างที่เราทราบคือบุคคลกับบุคคลมีอยู่แล้วแต่มันไม่ถูกต้องแต่วินิจฉัยทั้งเทคโนโลยีและมีกฎกติกาที่รองรับเรียบร้อยแล้ว

บริการทางการแพทย์ออนไลน์

ถัดมาเป็นการปรับตัวในด้านสาธารณสุข โรงพยาบาลสมิติเวชมีโรงพยาบาลเสมือนจริง (Virtual Hospital) ที่เราสามารถจะพบคุณหมอและคุยกับคุณหมอตัวจริงได้ โดยที่เราไม่จำเป็นต้องเดินทางไปโรงพยาบาลเลย นี่เป็นบริการที่โรงพยาบาลสมิติเวชร่วมมือกับไลน์ (LINE) ในการให้ทำนัดหมายก็ผ่านไลน์ พอถึงเวลานัดหมาย เราก็คุยกับคุณหมอนัดไว้โดยใช้โทรศัพท์ผ่านจอภาพ (Video Call) ถ้ามียาที่ต้องจ่าย ไลน์แมน (LINE Man) ก็จะส่งยามาที่บ้านไม่ต้องเดินทางเลย

อีกตัวอย่างหนึ่งในด้านนี้ คือแอปพลิเคชันที่ชื่อว่า “รักษา” (Raksa) ที่เกิดจากร่วมมือของบรรดาคุณหมอทั้งหลาย แอปพลิเคชันนี้เป็นการรวบรวมแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่ยินดีเข้าร่วมและทำให้เราสามารถเลือกที่จะคุยกับคุณหมอหาหมอผ่านแอปพลิเคชันได้ ไม่จำเป็นต้องไปผูกติดกับโรงพยาบาลใดโรงพยาบาลหนึ่ง เราเลือกที่จะหาคุณหมอตานใดก็ได้ ถ้าเราไม่ได้ป่วยเป็นโรคที่แบบต้องวินิจฉัยด้วยเครื่องมือพิเศษ เราก็สามารถจะพูดคุยปรึกษาและให้คุณหมอสั่งยาได้ ข้อดีของอันนี้คือไม่ได้ไปผูกกับว่าต้องไปซื้อยาสั่งยาจากโรงพยาบาลนะคะ เราสามารถจัดเอาไปสั่งยาของคุณหมอ ไปซื้อยาที่ร้านขายยาที่ไหนก็ได้ เพราะฉะนั้นค่านายมันก็จะถูกกว่าที่ไปซื้อจากโรงพยาบาลเยอะเลย

ที่กล่าวมาข้างต้นถือเป็นตัวอย่างคร่าว ๆ อันที่จริงแล้วมีตัวอย่างเยอะมากที่แสดงให้เห็นว่าภาคเอกชนมีการปรับตัวไปมากพอสมควรเลย

กรอบทางกฎหมายเพื่อขับเคลื่อนการแปรเปลี่ยนทางดิจิทัลในภาครัฐ

เมื่อได้ฉายให้เห็นสถานการณ์ทั่วไปและการปรับตัวของภาคเอกชนแล้ว เรามาดูกันว่าตอนนี้ภาครัฐทำอะไรอยู่บ้าง ซึ่งประเด็นที่จะนำเสนอหลัก ๆ จะเน้นที่นโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐที่ออกมาว่าจะส่งเสริมในเรื่องของการแปรเปลี่ยนทางดิจิทัลมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะในตัวภาครัฐเองที่จะปรับเปลี่ยนตัวเองเป็นองค์กรดิจิทัลเพื่อนำไปสู่การทำให้เกิดรัฐบาลดิจิทัล ดังนั้นจะชี้ให้เห็นว่ามีกลไกอะไรบ้างที่ภาครัฐต้องดำเนินการ ต้องพัฒนา หรือต้องปรับตัว เพื่อแปรเปลี่ยนสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างแท้จริง

ภาครัฐให้ความสำคัญกับเรื่องของการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเป็นอย่างมาก ซึ่งอยู่ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือมาตรา 258 ข. และอีกหลายมาตรา ที่พูดถึงเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูล การเปิดเผยข้อมูล และการเอาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาเป็นเครื่องมือในการให้บริการ นอกจากนี้ ยังมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ทยอยออกมา ซึ่งล้วนแล้วจะต้องมีเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัลเยอะเยาะไปหมด รัฐธรรมนูญ แผน และนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่การออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อการปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นรัฐบาลดิจิทัลโดยเฉพาะ เดิมเราจะเห็นว่าที่ผ่านมาการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในประเทศไทยในภาครัฐไปได้เข้ามา ปัญหาของเราคือไม่ใช่ที่เราไม่รู้ว่าจะต้องดำเนินการยังไง เรารู้ว่าต้องทำยังไงแต่เราไม่มีเครื่องมือ ยังไม่มีกฎหมายเข้ามารองรับหรือช่วยขับเคลื่อนการพัฒนา การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่ผ่านมาไปได้เข้ามา วนอยู่กับที่ และติดปัญหาอุปสรรคมากมาย นับตั้งแต่เรื่องงบประมาณ เรื่องความรู้ เรื่องทิศทางในการพัฒนา จนถึงข้อกฎหมายต่าง ๆ ติดขัดไปหมดทุกเรื่องมันก็เลยไปไม่ถึงไหน ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล (พ.ร.บ. รัฐบาลดิจิทัล) พ.ร.บ. นี้มีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

แผนระดับชาติ

พ.ร.บ. ฉบับนี้ก็เป็นหนึ่งใน พ.ร.บ. ด้านดิจิทัล แต่มีความต่างจาก พ.ร.บ. ด้านดิจิทัลฉบับอื่นพอสมควร เพราะ พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นเหมือนเป็นเป็นเป็นเข็มทิศที่บอกว่าการจะเกิดรัฐบาลดิจิทัล เราต้องทำอะไรบ้าง จากปัญหาที่เราบอกเราไม่มีทิศทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่ชัดเจน ว่าทำแคไหน ทำอะไร และต้องทำถึงเมื่อไร พ.ร.บ. ฉบับนี้บอกว่า เราจะจัดทำแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลขึ้นมาเป็นแผนระดับชาติอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งตามนิยามของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) แผนระดับที่ 3 เพราะเป็นแผนที่เป็นเฉพาะเรื่อง แผนนี้เป็นตัวกำหนดให้ภาครัฐรู้ว่าเราจะพัฒนารัฐบาลดิจิทัลอย่างไร หน่วยงานภาครัฐก็จะรู้ว่าจะต้องทำอะไร ทำกับเกี่ยวข้องกับเรื่องไหน กลไกในการขับเคลื่อนรัฐบาลในชีวิตเราจะเป็นอย่างไร สถานะแผนฉบับนี้ตอนนี้อยู่ที่สภาพัฒน์ ถ้าผ่านสภาพัฒน์เข้าคณะรัฐมนตรีแล้ว

ไอศรา เหลืองวิไล

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผลจากการประกาศแปลว่าทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องทำแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของแต่ละหน่วยงาน เหมือนกับสมัยหนึ่งที่ทุกหน่วยงานต้องทำแผนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) ของหน่วยงานตามแผนแม่บท ICT เมื่อหลายปีก่อน ต่อไปนี้ไม่มีเราไม่มีแผนแม่บท ICT แล้วแต่เราจะมีแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลแทน

คณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

เมื่อมีแผนแล้ว กลไกหนึ่งก็คือจะต้องมีคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เป็นคณะกรรมการระดับชาติที่จะมาวางนโยบายขับเคลื่อนในเชิงนโยบายเพื่อให้แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลหรือเรื่องของรัฐบาลดิจิทัลเกิดเป็นรูปธรรมได้

การปฏิรูปกระบวนการและการดำเนินงาน

มาตรา 12 ของ พ.ร.บ. นี้ นับเป็นมาตราที่สามารถแปรเปลี่ยนภาครัฐให้เป็นองค์กรดิจิทัลเลย เพราะว่ามีสาระสำคัญอยู่หลายเรื่องด้วยกัน การที่จะเป็นองค์กรในชีวิตต้องเริ่มตั้งแต่ว่าข้อมูลในองค์กรของคุณต้องถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นข้อมูลดิจิทัล เมื่อข้อมูลเป็นดิจิทัลแล้ว สิ่งถัดไปที่ต้องทำคือกระบวนการทำงาน ระบบสารสนเทศ และระบบการให้บริการต่าง ๆ ก็ต้องได้รับการแปรเปลี่ยนให้เป็นดิจิทัลด้วย จากนั้น เมื่อข้อมูลและระบบต่าง ๆ เป็นดิจิทัลแล้ว คนก็ต้องได้รับการแปรเปลี่ยนให้เป็นดิจิทัลด้วย นั่นคือต้องมีทักษะดิจิทัลที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการทำงานและขับเคลื่อนองค์กรให้เป็นดิจิทัล สิ่งที่ต้องมีตามมาก็คือระบบในการพิสูจน์และยืนยันตัวตนแบบดิจิทัล นั่นแปลว่าต้องมีระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (Digital ID) สำหรับบุคลากรภาครัฐและประชาชนทุกคน ระบบต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นจะต้องปลอดภัย น่าเชื่อถือ และสอดคล้องกับกฎหมาย นอกจากนั้น ในเรื่องของการบริการ ถ้าบริการตัวนั้นเกี่ยวข้องกับทางการเงินออกไปหรือว่ารับเงินค่าธรรมเนียมจากประชาชน ภาครัฐก็ต้องมีช่องทางการรับจ่ายที่เป็นการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ฉะนั้น มาตรา 12 มาตราเดียว จะทำให้ภาครัฐต้องกลายเป็นดิจิทัลในทุก ๆ มิติ

บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว

มาตรา 10(5) เป็นผลมาจากประเด็นที่ 3 กล่าวคือ เมื่อบริการต่าง ๆ เป็นดิจิทัล หากแต่ละกรมและหน่วยงานเทียบเท่ากรม – ซึ่งมีทั้งหมด 300-400 กรม – มีบริการออนไลน์กรมละ 1 บริการ 1 แอปพลิเคชัน หรือ 1 เว็บไซต์ ประชาชนก็จะต้องติดตั้งแอปพลิเคชันจำนวนมากไว้ในมือถือของตนเองหรือต้องจดจำ URL ของเว็บไซต์จำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลต้องทำให้เกิดบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ซึ่งก็จะมีการแบ่งเป็นบริการสำหรับประชาชน สำหรับภาครัฐกิจ หรือสำหรับชาวต่างชาติ ระบบการให้บริการต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

หน่วยงานเจ้าของภารกิจเหมือนเดิม แต่จะเป็นการบูรณาการหน้าบ้านในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ โดยบูรณาการให้เหลือช่องทางเดียวแยกตามบริการ การทำเช่นนี้ก็จะทำให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องติดตั้งแอปพลิเคชันหรือจำ URL เยอะแยะไปหมด ยิ่งไปกว่านั้น ถ้ามีระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล ก็เท่ากับว่า Digital ID ชุดเดียวสามารถจะเข้าถึงได้ทุกบริการ นี่แหละคือการเกิดรัฐบาลดิจิทัล

การเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูล

การที่จะทำให้เกิดบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ ไม่ใช่ทำแต่เพียงรวมหน้าบ้านของทุกหน่วยงานมาไว้ด้วยกันแล้วจบ แต่ต้องมีเครื่องมืออื่น ๆ อยู่ข้างหลังด้วย นั่นคือ ระบบการจัดการข้อมูลหลังบ้านจะต้องสามารถให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ จริง ๆ ด้วย

ยกตัวอย่าง การเปิดร้านอาหาร ท่านทราบหรือเปล่าว่าในการเปิดร้านอาหาร มีใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง 10 ใบอนุญาต จากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่า 10 หน่วยงาน ท่านคิดว่าถ้าเราจะเปิดร้านอาหารเป็นไงคะ แม้ว่าต่อให้หน่วยงานต่าง ๆ จะมีบริการออนไลน์ตามประเด็นที่ 3 ก็ตาม แต่เราก็ต้องเข้าที่ระบบของแต่ละหน่วยงาน แนนเอกสารประกอบการขอใบอนุญาตสำหรับแต่ละแห่งเป็นชุด ๆ แล้วก็ติดตามผลทีละแห่ง แล้วก็ต้องรอว่าจะรู้ผลการพิจารณาว่าได้ใบอนุญาต ทั้งยังอาจจะต้องชำระเงินอีก ซึ่งหลาย ๆ ที่ต้องไปชำระเงินที่เคาน์เตอร์เซอร์วิสด้วยตนเองอีก เพราะฉะนั้น แบบนี้ยังไม่ถือว่าเป็นบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว

ถ้าจะเป็นบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวตามที่ระบุไว้ในประเด็นที่ 4 ก็คือ หากเราบอกว่าต้องการเปิดร้านอาหาร เมื่อเข้าสู่ระบบใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องทั้งหมดต้องปรากฏขึ้นมาเลยในแบบฟอร์มเดียว เราก็เลือกดูว่าเราจะขอใบอนุญาตในเรื่องอะไรบ้าง บางเรื่องอาจจะไม่เกี่ยวกับเราก็ไม่ต้องกดเลือก พอเราเลือกปุ้บระบบจะส่งคำร้องของเราไปทุกหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตตามที่เราร้องขอโดยที่เรากรอกข้อมูลแบบฟอร์มเดียวและแนบเอกสารชุดเดียว ระบบหลักนี้จะส่งข้อมูลกระจายไปตามระบบของแต่ละหน่วยงานเอง นี่จึงจะเรียกว่าบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวอย่างแท้จริง

ดังนั้น คำว่าบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว มีกลไกหลักอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนแรก การเข้าถึงผ่านช่องทางเดียว โดยผู้รับบริการสามารถยื่นขอยื่นทำธุรกรรมเป็นแบบฟอร์มเดียว (Single Form) โดยแนบเอกสารชุดเดียว ติดตามสถานะได้จากที่เดียว ใช้ระบบพิสูจน์และยืนยันตัวตนอันเดียวขอได้ทุกใบอนุญาต จนถึงได้ใบอนุญาตตามก็ต้องเป็นใบอนุญาต ที่เป็นใบอนุญาตอิเล็กทรอนิกส์ (e-License) และจ่ายเงินก็จ่ายเงินแบบใบอนุญาตอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ด้วย ส่วนที่สอง การจะเกิดแบบนี้ได้ก็แปลว่าระบบการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเชื่อมโยงกัน รวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการเชื่อมโยงกันด้วย

ไอเอสเอ เหลืองวิไล

พ.ร.บ. นี้จึงกำหนดให้ตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลางขึ้นมาทำตัวเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงไปยังข้อมูลของทุกหน่วยงาน หน่วยงานหนึ่งจะเข้ามาขอใช้ข้อมูลของหน่วยงานอื่น ต้องเชื่อมมาที่ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลาง (Government Data Exchange Center: GDX) หน่วยงานเจ้าของข้อมูลก็เชื่อมมาที่ GDX หน่วยงานที่จะขอใช้ข้อมูลก็เชื่อมมาที่ GDX ทุกที่เชื่อมมาแค่ที่เดียว แต่ก็สามารถจะขอใช้ข้อมูลของหลายหน่วยงานได้ ดังนั้น ตัวระบบบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ก็ต้องเชื่อม GDX เพื่อที่เวลาจะให้บริการนี้จะใช้ข้อมูลตัวไหนก็สามารถจะเชื่อมไปยังหน่วยงานเจ้าของข้อมูลแล้วก็ดึงมาประกอบใช้ในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้

ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data Governance)

เมื่อต้องมีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูล และมีศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลาง ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานจะต้องมีความถูกต้อง ความครบถ้วน ความทันสมัย ความใช้งานง่าย และความสอดคล้องกัน พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงกำหนดว่าต้องมีการทำธรรมาภิบาลของข้อมูล นั่นคือการทำให้อุบัติการณ์ มีคุณภาพ และสามารถเอาไปใช้ประโยชน์ต่อได้ง่าย

ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ

เมื่อข้อมูลมีการจัดระเบียบจัดให้มีคุณภาพโดยการทำธรรมาภิบาลข้อมูลแล้ว ข้อมูลใดที่สามารถจะเปิดเผยได้ หน่วยงานจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ คำถามคือแล้วจะรู้ได้อย่างไรว่าอะไรต้องเปิดเผย อะไรไม่ต้องเปิดเผย โดยทั่วไป เรามี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร) ที่ภาครัฐต้องยึดถือปฏิบัติอยู่แล้ว ใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารเป็นตัวกำหนดว่าอะไรเปิดเผยอะไรไม่ควรเปิดเผย จริง ๆ แล้วโดยปกติ หน่วยงานต้องคือเปิดเผยข้อมูล ที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่เปิดเผยเพราะอ้างกฎหมายและระเบียบหน่วยงานเอง แต่โดยสภาพพื้นฐาน (Default) ข้อมูลภาครัฐต้องเปิดเผยหมด ยกเว้นข้อมูลที่เป็นความลับ ข้อมูลที่เป็นความมั่นคง

พ.ร.บ. นี้ต่อย่ออีกที่ก็ต้องมีการเปิดเผยข้อมูล และกำหนดให้สร้างเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการเปิดเผยข้อมูลด้วย นั่นคือศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data Portal) ขึ้นมา เพื่อให้ทุกหน่วยงานเวลาเปิดเผยข้อมูลก็คือให้เปิดเผยผ่านที่นี่ แต่ถ้าทุกหน่วยงานเปิดเผยข้อมูลแล้วเชื่อมมาที่ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ เรามาที่นี่ที่เดียวก็จะสามารถเลือกดูได้เลยว่ามีข้อมูลภาครัฐอะไรบ้างที่เปิดเผยอยู่ เราก็สามารถจะดึงไปใช้ประโยชน์ได้เลย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐด้วยกัน ภาคเอกชน ประชาชน หรือแม้กระทั่งชาวต่างชาติก็สามารถจะใช้ได้ เพราะนี่คือข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ เราสามารถเอาไปใช้โดยที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต

หน่วยงานของรัฐในการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล

เมื่อเรามี 7 ประเด็นข้างต้นที่ต้องดำเนินการ เราจำเป็นต้องมีหน่วยงานเข้ามาช่วยขับเคลื่อนในเรื่องการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ทุกเรื่อง πουพูดถึงข้างต้นก็จะมีหน่วยงานกลางที่ชื่อว่า สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เป็นหน่วยงานตามกฎหมายที่ต้องเข้ามาขับเคลื่อนในแต่ละประเด็นให้เกิดเป็นรูปธรรมด้วยเครื่องมือด้วยวิธีการต่าง ๆ

นี่ก็คือถือว่าเป็นสะท้อนถึงนโยบายของภาครัฐ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการพัฒนา รัฐบาลดิจิทัล ถึงขั้นตรากฎหมายในเรื่องนี้โดยเฉพาะเลย และบอกชัดเจนด้วยว่าต้องทำอะไรบ้าง ผลจากการที่ออก พ.ร.บ. รัฐบาลดิจิทัล นำไปสู่การออกมาตรฐานหรือแนวทางการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถนำ พ.ร.บ. ไปสู่การปฏิบัติจริง ในระยะที่ผ่านมา รัฐบาลมีการกำหนดกรอบธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data Governance Framework) ออกมาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบดิจิทัลสู่สาธารณะ ฉะนั้น หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน 2 ตัวนี้ คุณจะต้องเปิดเผยข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คุณจะต้องทำธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเช่นกัน

สถานการณ์ ณ ปัจจุบัน

ดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ผลจากการจัดอันดับระดับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งจัดอันดับทุก 2 ปี พบว่า ในเดือนกรกฎาคม 2563 ที่ผ่านมา ระดับการพัฒนา รัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยดีขึ้นจาก 2 ปีก่อนหน้านี้ถึง 16 อันดับ มาอยู่อันดับที่ 57 จาก 193 ประเทศ ถือว่าเป็นพัฒนาการแบบก้าวกระโดด ถ้าพิจารณาเฉพาะในอาเซียนแล้ว ประเทศไทย อยู่ในอันดับที่ 3 รองจากสิงคโปร์กับมาเลเซีย สิงคโปร์ไม่ต้องพูดถึงเลย เขาติดระดับโลกที่เป็นหนึ่งในสิบ การจัดอันดับนี้สะท้อนให้เห็นว่า ถ้าประเทศหนึ่งเดินไปเรื่อย ๆ แล้วอีกประเทศหนึ่ง เดินเร็วกว่าหรือวิ่งเร็วกว่า ประเทศหลังนี้ก็สามารถแซงหน้าได้ ดังเช่น ประเทศไทยแซงบรูไนไป เพราะเดิมบรูไนได้อันดับ 3 ปัจจุบัน บรูไนไปอยู่อันดับ 4 ฉะนั้น ข้อมูลนี้ทำให้เรามั่นใจว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยเดินมาถูกทางพอสมควร เราถึงได้อันดับที่ดีขึ้นอย่างก้าวกระโดด

หากถามว่า ในการจัดอันดับนี้ UN วัดอะไรบ้าง คำตอบคือวัดเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การเข้าถึงบริการต่าง ๆ ผ่านช่องทางออนไลน์ ระดับการพัฒนาของคน ทักษะดิจิทัลของคน ฯลฯ เหล่านี้เป็นเกณฑ์คร่าว ๆ ที่ UN ให้ความสำคัญ

ในอีกส่วนหนึ่ง ถ้ามองในมิติของภาคเอกชน ประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องของความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้มาประเมินว่าประเทศไทยมีระดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจไม่น้อยเพียงใด

โศนา เหลืองวิไล

ธนาคารโลกจัดทำการสำรวจนี้เป็นประจำทุกปี ผลการสำรวจในปี ค.ศ. 2020 ถือเป็นเรื่องที่น่ายินดีอย่างยิ่ง ประเทศไทยเราอยู่อันดับที่ 21 จากประมาณ 190 ประเทศ ซึ่งเป็นอันดับในภาพรวมจากกระบวนการที่สำรวจทั้งสิ้น 10 กระบวนการ ปีที่แล้วเราอยู่ที่อันดับที่ 27 ซึ่งถือว่าดีขึ้น 6 อันดับ (World Bank, 2020) กระบวนการทั้ง 10 ได้แก่

- การเริ่มต้นธุรกิจ (Starting a business)
- การขออนุญาตก่อสร้าง (Dealing with construction permits)
- การขอใช้ไฟฟ้า (Getting electricity)
- การจดทะเบียนทรัพย์สิน (Registering property)
- การได้รับสินเชื่อ (Getting credit)
- การคุ้มครองผู้ลงทุน (Protecting investors)
- การชำระภาษี (Paying taxes)
- การค้าระหว่างประเทศ (Trading across borders)
- การบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง (Enforcing contracts)
- การแก้ปัญหาการล้มละลาย (Resolving insolvency)

บริการออนไลน์ภาครัฐ

บริการออนไลน์ภาครัฐ (Government e-Service or Online Service) เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ UN ให้ความสำคัญ อันที่จริง เรื่องของตัวชี้วัดก็มันเป็นเรื่องหนึ่ง แต่สิ่งที่มันเป็นเป้าหมายจริง ๆ คือ เราต้องการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและภาคธุรกิจในการติดต่อใช้บริการของภาครัฐรวม ผลการสำรวจที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แสดงเห็นว่าตอนนี้มีบริการของภาครัฐประมาณ 280 จากทั้งสิ้น 3,000 บริการ ที่ทำเป็นบริการออนไลน์แล้ว ก.พ.ร. ได้จัดแบ่งบริการเหล่านี้เป็นประเภทต่าง ๆ สำหรับบริการที่ประชาชนสามารถติดต่อครบจบในที่เดียว – ตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย – ผ่านช่องทางออนไลน์ มี 75 บริการ สำหรับบริการยื่นคำขอขั้นตอนเดียวและชำระเงินผ่านช่องทางออนไลน์ มี 125 บริการ ส่วนการรับยื่นออนไลน์อย่างเดียว มี 80 บริการ การสำรวจนี้ชี้ให้เห็นว่าบริการออนไลน์ภาครัฐยังคงต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สิ่งที่หน่วยงานจะมีคำถาม คือ หน่วยงานจะต้องพัฒนาบริการของตนมากน้อยเพียงใด จึงจะเรียกว่าเป็นบริการออนไลน์ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.รัฐบาลดิจิทัล ตรงนี้เราสามารถตรวจรายการดูได้เลย ตั้งแต่ขั้นตอนแรก ต้องมีการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล โดยมี Digital ID Platform รองรับ ขั้นตอนต่อมา การยื่นคำขอต้องยื่นผ่านช่องทางออนไลน์ โดยกรอกแบบฟอร์มเดียวในระบบที่เป็นบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยมี Citizen/Business/Foreign Portals รองรับ จากนั้น ขั้นตอนขออนุมัติหรือขออนุญาตต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

เกี่ยวข้อง โดยสามารถดึงเอกสารที่ประกอบการยื่นขออนุญาตบางอย่าง – ซึ่งเป็นเอกสารที่ภาครัฐออกเองอยู่แล้ว – มาใช้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอจากประชาชน ขั้นตอนนี้ต้องมี GDX Platform รองรับ ในขั้นตอนของการชำระค่าธรรมเนียม ถ้าบริการนั้นยังต้องให้ประชาชนไปชำระที่โต๊ะให้บริการ (Counter Service) แปลว่าบริการนั้นยังไม่ได้เป็นบริการออนไลน์ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. รัฐบาลดิจิทัล ขั้นตอนนี้จะต้องมีแพลตฟอร์มสำหรับการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment Platform) รองรับ และในขั้นตอนสุดท้าย การออกใบอนุญาตจะต้องเป็นใบอนุญาตอิเล็กทรอนิกส์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้เองจากที่ไหนก็ได้ เมื่อไรก็ได้ โดยมีแพลตฟอร์มสำหรับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์และสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ (e-Document/e-License Platform) รองรับ ฉะนั้น เราจะเห็นว่าทุกอย่าง ทุกขั้นตอนที่ต้องดำเนินการจะต้องมีแพลตฟอร์มกลางต่าง ๆ ที่จะรองรับอยู่

การดำเนินการของภาครัฐในปัจจุบัน

เมื่อเราทราบว่ารัฐบาลมีกรอบทางกฎหมายและทราบสถานการณ์ในปัจจุบันกันแล้ว ในหัวข้อนี้ ดิฉันจะบรรยายให้เห็นว่าประเด็นต่าง ๆ ที่ระบุใน พ.ร.บ. รัฐบาลดิจิทัล ภาครัฐทำหรือยัง และถ้าทำ ทำถึงไหนแล้ว

แพลตฟอร์มสำหรับประชาชน

เริ่มตั้งแต่เรื่องบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ถ้าดูในส่วนของประชาชนต้องบอกว่าอีกไม่นานเราจะมีเปิดตัวแพลตฟอร์มสำหรับประชาชน (Citizen Platform/Portal) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเข้าถึงข้อมูลและบริการของภาครัฐ แพลตฟอร์มนี้จะมีบริการที่ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งแบ่งออกมาราว ๆ เป็น 13 หมวดบริการ เช่น ทะเบียนราษฎร ที่อยู่อาศัย และที่ดิน การเดินทาง สุขภาพ การศึกษา การทำงาน การเงินและภาษี เป็นต้น

การพัฒนา Citizen Portal อิงอยู่บนฐานคิดที่ว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centric) นั่นคือ ถ้าเราจะพัฒนาบริการแต่ละอย่าง เราก็ต้องคิดว่าประชาชนอยากได้อะไร เราอยากได้โปรแกรมที่ล็อกอินและยืนยันตัวตนด้วย Digital ID แล้ว เราเห็นข้อมูลเกี่ยวกับเรา (User Profile) และเอกสารทั้งหมดที่ภาครัฐออกให้เราในรูปแบบดิจิทัล ข้อมูลต่าง ๆ จะต้องปรากฏขึ้นมาเป็นหมวดหมู่เลยว่า เรามีโฉนดที่ดินอะไรบ้าง เราจบการศึกษาอะไร เรามีประกาศนียบัตรของมหาวิทยาลัยใด เรามีสิทธิรักษาพยาบาลหรือไม่ เราได้รับสวัสดิการอะไรบ้าง เรามีรถยนต์ใหม่ เราต้องไปต่อภาษีรถยนต์เมื่อไร นั่นคือ แพลตฟอร์มนี้จะต้องแจ้งเตือนขึ้นมาเลยในเมื่อเชื่อมข้อมูลที่อยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ มาที่ที่เดียวได้ ยกตัวอย่าง กรณีการชำระภาษีรถยนต์ทุกปี แพลตฟอร์มนี้ก็ควรจะมีความแจ้งเตือนว่าได้เวลาต้องไปชำระภาษีแล้วนะ คุณจะต้องต่ออีกภายใน 1 เดือน

ไอศรา เหลืองวิไล

นี่คือสิ่งที่เราเชื่อว่าประชาชนอยากได้บริการตามลักษณะส่วนตัวและความต้องการของแต่ละบุคคล (Personalized Service) เลย ถ้าทำเช่นนี้ได้ ประชาชนก็ไม่ต้องเสียเวลาเลือกว่าบริการทั้งหมดของภาครัฐมี 3,000 บริการ แล้วมีบริการไหนเกี่ยวกับฉันบ้าง เพราะฉะนั้น เราจะมี Citizen Portal ที่รองรับให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลและบริการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เชื่อมโยงมาได้หมด

นี่คือแนวคิดของตัวการพัฒนา Citizen Portal อีกไม่นานจะมีการเปิดตัวแอปพลิเคชันสำหรับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ในช่วงต้นอาจจะมีบริการจำนวนไม่มากและอาจจะยังดูไม่น่าสนใจมาก เพราะขึ้นอยู่กับว่าเราไปเชื่อมโยงบริการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าของบริการนี้ว่ามีความพร้อมให้เราเชื่อมบริการเข้ามา มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม แอปพลิเคชันที่กำลังจะเปิดตัวนี้จะทำตัวเป็นหน้าบ้าน เป็นจุดให้บริการแทนทุกหน่วยงาน เป็นการร่วมบริการภาครัฐทั้งหมดไว้ในที่เดียวกัน

แพลตฟอร์มสำหรับภาครัฐกิจ

ถัดมาเรามาดูแล้วในส่วนของภาครัฐกิจ ดิฉันกล่าวไปข้างต้นแล้วว่า นโยบายของรัฐบาลพูดถึงเรื่องของความสะดวกในการดำเนินธุรกิจในประเทศไทย จริง ๆ แล้วใครที่เป็นผู้ประกอบการจะหนีไม่พ้นว่าจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการใน 10 กระบวนงานนี้ ที่คุณต้องติดต่อกับภาครัฐและหน่วยงานต่าง ๆ นับตั้งแต่ การเริ่มต้นธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การขอใช้ไฟฟ้า การจดทะเบียนทรัพย์สิน การได้รับสินเชื่อ การคุ้มครองผู้ลงทุนรายย่อย การชำระภาษี การค้าระหว่างประเทศ การบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง และการแก้ปัญหาการล้มละลาย ประเด็นก็คือภาครัฐจะอย่างไรให้ทั้ง 10 กระบวนงานนี้สะดวก ใช้เวลาน้อย และประหยัดค่าใช้จ่ายให้ได้มากที่สุด

ดิฉันขอยกตัวอย่างสักธุรกิจหนึ่ง สมมติว่าเราเป็นนักลงทุนที่จะเปิดร้านอาหารทะเลแซ่แซ่ เราก็จะพบว่าถ้าจะเปิดร้านอาหารทะเลแซ่แซ่และต้องติดต่อถึง 11 หน่วยงาน และมีกระบวนงานทั้งหมด 17 กระบวนงาน สิ่งนี้นักลงทุนถาม คือ ทำไมต้องติดต่อหน่วยงานเพื่อประกอบธุรกิจถึง 11 หน่วยงาน ทำไมต้องดำเนินการถึง 17 กระบวนงาน ทำไมแต่ละหน่วยงานต่างคนต้องขอเอกสารซ้ำ ๆ กัน ทั้ง ๆ ที่เอกสารเหล่านี้ ออกโดยหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง นี่ก็คือสิ่งที่ประเด็นปัญหา (Pain Point) ของภาครัฐกิจ

ดังนั้น สิ่งที่ดิฉันกำลังจะบอกก็คือ การออกแบบบริการของภาครัฐจากนี้ไปต้องออกแบบอิงจากประเด็นปัญหาของประชาชนและผู้รับบริการ โดยมองแบบลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer-Centric) หรือพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric) นั่นเอง พอเรามองจากมุมของผู้รับบริการว่าเรามี ประเด็นปัญหาอะไร การออกแบบและการพัฒนาบริการก็จะตรงกับความต้องการหรือแก้ปัญหาได้ตรงจุดหรือเกาถูกที่คัน

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

หากเรามาจำแนกเป็นบริการหรือกระบวนการย่อยออกมา เราจะพบว่า ในการรับบริการจากภาครัฐ ภาคธุรกิจก็จะดำเนินการผ่านกระบวนการงานที่เกี่ยวข้องมากมาย ตั้งแต่การหาข้อมูล การยืนยันตัวตนในการเข้าใช้บริการ การกรอกแบบฟอร์ม การยื่นคำขอ การตรวจและพิจารณาคำขอ การชำระค่าธรรมเนียม การจัดทำใบอนุญาต ไปจนถึงการส่งใบอนุญาต เราจะต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการทั้งหมดนี้จากวิธีการปกติให้สะดวกขึ้น นี่คือโจทย์ของการพัฒนาแพลตฟอร์มสำหรับภาคธุรกิจ (Business Platform) ที่จะทำให้นักธุรกิจหรือผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงบริการภาครัฐ 10 กระบวนการดังกล่าวข้างต้น ได้จากที่เดียว

การพัฒนาแพลตฟอร์มสำหรับภาคธุรกิจต่างจากแพลตฟอร์มสำหรับประชาชนเล็กน้อยตรงที่ แพลตฟอร์มสำหรับภาคธุรกิจมีการพัฒนาและให้บริการแล้ว โดยที่เริ่มจากการยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจ หากอิง 10 ขั้นตอนตามกรอบของธนาคารโลก นั้นหมายความว่า ในขั้นตอนการเริ่มต้นธุรกิจ (Starting Business) ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการเปลี่ยนแปลงเป็นบริการออนไลน์แล้ว ขณะนี้ท่านสามารถจะใช้บริการได้ที่ Bizportal.go.th บริการนี้รองรับการยื่นขอใบอนุญาตได้ถึง 78 ใบอนุญาต ซึ่งครอบคลุม 25 ประเภทธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ถ้าดูจากสถิติเปิดมาประมาณ 2 ปีมีการยื่นขอใบอนุญาตผ่านช่องทางนี้ประมาณซัก 300 ใบอนุญาตเองซึ่งถือว่าน้อยมาก อย่างไรก็ตามที่เรานำมาพูด ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดเรื่องกฎหมายที่หลายหน่วยงานยังยืนยันว่ายังคงต้องใช้วิธีการเดิมอยู่ ดังนั้นนี่คืออุปสรรคสำคัญ

เราพบว่า มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาบริการอิเล็กทรอนิกส์ 13 ฉบับ ระดับกฎกระทรวงที่ 28 ฉบับ และประกาศ หลักเกณฑ์ หรือข้อกำหนดของหน่วยงาน 43 ฉบับ รวมทั้งสิ้น ฉบับ ร้อยละ 51 ของกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้เป็นกฎหมายระดับที่แก้ไขยากเลย เพราะเป็นแค่ประกาศของหน่วยงานเท่านั้น ดังนั้น ก.พ.ร. จึงนำกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดนี้เสนอคณะรัฐมนตรี (ค.ร.ม.) และ ครม. มีมติออกมาบอกว่า ถ้าเป็นกฎหมายระดับ พ.ร.บ. ให้เร่งติดต่อทูลเกล้าเพื่อหารือว่าจะแก้ได้อย่างไร หลังจากแก้ พ.ร.บ. เสร็จแล้ว ภายใน 2-3 เดือน จะต้องดำเนินการแก้กฎหมายลูกทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ถ้าเป็นกฎหมายระดับกฎกระทรวง ให้รีบนำเสนอเพื่อให้ ครม. พิจารณาเพื่อแก้ปัญหาภายใน 2 เดือน โดยเริ่มนับจากวันที่ 8 กันยายน 2563

แพลตฟอร์มสำหรับการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล

สำหรับเรื่องของ การพิสูจน์และยืนยันตัวตน ตอนนี้เรามีการพัฒนาแพลตฟอร์มสำหรับการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (Digital ID Platform) แล้ว อีกไม่นานคนไทยทุกคนจะต้องมี Digital ID ที่ใช้สำหรับการพิสูจน์และยืนยันตัวตน เพื่อบอกว่าเราเป็นใครในโลกดิจิทัล หรือบอกว่าเราเป็นใครเวลาที่เราริติดต่อทำธุรกรรมออนไลน์ทั้งหลาย ถ้าเปรียบเทียบกับโลกทางกายภาพในปัจจุบัน เราจะไปติดต่อหรือทำธุรกรรมอะไร เราต้องยืนยันบัตรประจำตัวประชาชนใน

ไอศรา เหลืองวิไล

การแสดงตัวตน หน่วยงานจึงทำธุรกรรมให้เราได้ ถ้าพูดภาษาง่าย ๆ เพื่อให้เข้าใจชัดเจน – แต่อาจจะไม่ได้ถูกต้องตามนิยามทั้งหมด – Digital ID ก็เหมือนเป็นบัตรประจำตัวประชาชนดิจิทัล กล่าวคือ เวลาเราติดต่อหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านบริการออนไลน์ เราก็จะไม่ได้เจอตัวเจ้าหน้าที่จริง ๆ แต่เราเจอกันระบบ คำถามคือแล้วระบบจะรู้ได้ไฉนว่านาย ก กำลังล็อกอินเข้ามาทำธุรกรรมอยู่ สิ่งที่จะใช้แก้ปัญหานี้ได้เพื่อให้ระบบมั่นใจได้ว่านาย ก กำลังล็อกอินเข้ามาทำธุรกรรมก็คือการใช้ Digital ID เป็นระบบในการพิสูจน์และยืนยันตัวตนนั่นเอง

การที่จะออก Digital ID ให้ได้ ประชาชนต้องไปพิสูจน์ตัวตนที่อำเภอหรือเขตเสียก่อน ในครั้งแรก เราเรียกว่าการทำเช่นนี้ว่าการรู้จักลูกค้าที่สามารถระบบและพิสูจน์ตัวตนได้ (Known Your Customer: KYC) ซึ่งมีทั้ง KYC แบบเจอตัวจริงกับแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-KYC) ด้วยแต่ทะเบียนราษฎร์เลือกที่จะเป็นทำ KYC ก่อน แต่ถ้าเลือกได้ ประชาชนคงอยากทำ e-KYC มากกว่า ทำให้ไม่ต้องให้ประชาชน 70 ล้านคนไปที่อำเภอเพื่อจะพิสูจน์ตัวตนว่าเราเป็นนาย ก จริง ๆ จึงจะได้ Digital ID ออกมา และเมื่อไรจะทำ KYC ให้ครบทั้ง 70 ล้านคน ดังนั้น สิ่งที่เราต้องเดินต่อจริง ๆ ก็คือการจะมี Digital ID ควรใช้วิธีการในการทำ e-KYC มากกว่า

คำถามต่อมาก็คือ การทำ e-KYC ต้องมีกระบวนการอย่างไรจึงจะมีความน่าเชื่อถือ ในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็น พ.ร.บ. ทางดิจิทัลฉบับหนึ่งที่ประกาศออกมา ได้กำหนดกระบวนการคร่าว ๆ ไว้ ซึ่งหลังจากนี้ จะมีการบัญญัติกฎหมายลูก มาตรฐาน และกติกาที่เกี่ยวข้องออกมาบอกว่า การจะใช้ Digital ID ในการพิสูจน์และยืนยันตัวตนเพื่อใช้บริการของภาครัฐจะเป็นอย่างไร แม้กระทั่งสำนักงานพัฒนาธุรกรรมดิจิทัลเองก็จะออกมาตรฐานในเรื่องนี้ เพื่อให้ภาครัฐรู้ว่าจะมีการแบ่งบริการออกมาเป็นกี่ระดับ โดยแต่ละระดับจะมีความเข้มข้นในการพิสูจน์และยืนยันตัวตนที่ไม่เท่ากัน อยากรู้ดี ในท้ายที่สุดเราจะมี Digital ID เป็นเครื่องมือเป็นระบบในการพิสูจน์ตัวตนในอนาคตซึ่งไม่ไกลเกินเอื้อม ไม่ไกลเกินฝัน ภายในปีนี้ เราจะเริ่มเห็นการทดลองใช้งานผ่าน Citizen Portal ที่กล่าวไปข้างต้น

แพลตฟอร์มเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

เอกสารที่ออกโดยภาครัฐจากนี้ไปต้องเป็นเอกสารดิจิทัลหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ตอนนี้เรากำลังทำโครงการใบแสดงผลการเรียนดิจิทัล (Digital Transcript) อยู่ ซึ่งมหาวิทยาลัยขอนแก่นก็เข้าร่วมด้วย เรากำลังผลักดันเรื่องนี้อยู่ โดยคาดหวังว่าในปี 2564 มหาวิทยาลัยที่เข้าร่วมโครงการจะสามารถ Digital Transcript ให้กับนักศึกษาได้ จากนั้น สิ่งที่เราผลักดันในภาครัฐและภาคเอกชนก็คือ เราจะขอให้หน่วยงานต่าง ๆ ยอมรับ Digital Transcript ด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

สำหรับภาครัฐ ในอนาคตเราจะเห็นบัตรประจำตัวประชาชนดิจิทัล ทะเบียนบ้านดิจิทัล โฉนดที่ดินดิจิทัล ใบเกณฑ์ทหารดิจิทัล ฯลฯ เอกสารทุกอย่างที่ภาครัฐต้องออกให้ประชาชน ภาครัฐจะต้องทำให้เป็นดิจิทัลทั้งหมดตามที่ พ.ร.บ. ต่าง ๆ บอกไว้ ข้างหลังของการออกเอกสาร เหล่านี้จะมีแพลตฟอร์มเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-Document Platform) เพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการแปลงเอกสารของหน่วยงานให้เป็นดิจิทัล โดยแต่ละหน่วยงานไม่ต้องต่างคนต่างดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด

สิ่งที่คนทั่วไปอาจสงสัยก็คือ เราจะพิสูจน์ได้อย่างไรว่าเอกสารดิจิทัลนี้เป็นเอกสารตัวจริง ที่ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่จริง วิธีการหนึ่งที่ใช้ยืนยันก็คือการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือว่าลายมือชื่อดิจิทัล (Digital Signature) นั่นเอง เพราะฉะนั้น สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) – ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม – จึงจำเป็นต้องออกมาตราฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ มาตราฐานนี้เรียกว่าข้อเสนอแนะมาตรฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จำเป็นต่อธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ว่าด้วยแนวทางการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มั่นใจว่า ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ถูกต้องตามกฎหมายรองรับหรือมีมาตรฐานหรือเปล่า ดิฉันขอเรียนว่าไม่ว่าปัจจุบันเรามีกฎหมายระดับ พ.ร.บ. รองรับแล้ว นโยบายของรัฐบาลก็สอดคล้อง มาตราฐานแนวทางในการทำเอกสารเป็นดิจิทัลก็มีแล้ว แพลตฟอร์มกลางก็มีคนทำให้แล้ว ส่วนที่เหลือก็คือรอหน่วยงานราชการลงมือเท่านั้นเอง

มหาวิทยาลัยเองก็สามารถดำเนินการได้ว่าท่านจะต้องเอกสาร มหาวิทยาลัยไม่ได้ออกแค่ ใบแสดงผลการเรียน แต่ยังออกใบเสร็จรับเงิน ปริญญาบัตร และเอกสารอื่น ๆ อีกมากมาย มหาวิทยาลัยก็สามารถทำให้เอกสารเหล่านี้เป็นเอกสารดิจิทัลได้เช่นกัน หากทำตามมาตรฐานนี้ มหาวิทยาลัยก็สามารถนำแพลตฟอร์มไปใช้ได้ด้วย โดยไม่ต้องพัฒนาเอง

การประทับรับรองเวลาอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อธุรกรรมต่าง ๆ ดำเนินผ่านช่องทางออนไลน์ การลงเวลาว่าธุรกรรมนั้นเกิดขึ้นเมื่อใด ย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก การอ้างอิงเวลาไม่ใช่ว่าจะใช้นาฬิกาของเซิร์ฟเวอร์ของแต่ละบริการซึ่งอาจจะตั้งไว้ไม่ตรงกัน เพราะหากเกิดปัญหาขึ้นมาแล้วปรากฏว่าต้องใช้เวลาเป็นตัวอ้างอิง โดยทั่วไป นาฬิกาของเราจะตั้งเวลาให้ตรงโดยอ้างอิงกับมาตรฐานเดียวกัน ในระบบคอมพิวเตอร์และบริการออนไลน์ก็เช่นเดียวกัน เราจะต้องมีการประทับรับรองเวลาอิเล็กทรอนิกส์ (e-Timestamping) โดยมีเซิร์ฟเวอร์กลางโดยเฉพาะ

ข้อดีของการประทับรับรองเวลาอิเล็กทรอนิกส์ คือ เป็นการรับรองการมีอยู่ของเอกสารต่าง ๆ ของภาครัฐ ทำให้เรารู้ว่าเอกสารนั้นมีจริง การลงเวลาที่ถูกต้องตามกติกาที่วางไว้ทำให้เรารู้ว่าเอกสารที่เกิดขึ้นเมื่อไร มีการรับส่งออกข้ามไปข้ามมาระหว่างระบบระหว่างบริการหรือ

ไอเอสเอ เหลืองวิล

เซิร์ฟเวอร์เมื่อไร ออกก็โหมง เข้ามาก็โหมง ฯลฯ ระบบจะประทับรับรองเวลาให้หมด เพราะฉะนั้นระบบนี้จึงเป็นอีกกลไกหนึ่งในการพิสูจน์ได้ว่าเอกสารนี้เป็นของจริง มีอยู่จริง สมมติมีคนปลอมแปลงใบปริญญาหนึ่งใบออกเมื่อปี 2562 แต่สร้างปลอมในปี 2563 หากมีการประทับรับรองเวลาด้วยตามวิธีการที่กำหนด เราก็สามารถตรวจสอบได้ว่านี่มันเป็นเวลาที่คุณปลอมขึ้นมา ระบบนี้จึงทำให้เรามั่นใจว่าเอกสารมันมีอยู่จริงหรือไม่

ศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภาครัฐ

แพลตฟอร์มหนึ่งที่มีการดำเนินการแล้ว คือ ศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (Government Data Exchange Center: GDX) ที่เกริ่นไว้ข้างต้น แพลตฟอร์มนี้คือศูนย์กลางในการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ถ้าพูดง่าย ๆ ก็คือเป็นตัวกลางสำหรับหน่วยงานภาครัฐให้สามารถใช้ข้อมูลของอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยที่แต่ละหน่วยงานไม่จำเป็นต้องเชื่อมข้อมูลกับหน่วยงานอื่นที่เจ้าของข้อมูลเอง บางข้อมูลบางชุดมี 10 หน่วยงานใช้งาน บางชุดมีเป็นร้อยหน่วยงานที่จะขอใช้งานแ ถ้าต่างคนต่างเชื่อม ระบบที่แต่ละคนวางไว้ก็วิ่งเชื่อมกันไปมาพันกันเป็นเยอะแยะไปหมด ถ้าข้อมูลของหน่วยงานเรามีหน่วยงานอื่นหลายหน่วยงานขอเชื่อมโยง เราก็ต้องรองรับให้มีร้อยหน่วยงานจิ้มมาที่ระบบเราใช้ไหมคะ มีถนนร้อยสายวิ่งมาที่เรามีอุปกรณ์ 100 ตัวมาตั้งไว้ที่เราเพื่อจะทำถนนเชื่อมมาก่อนแล้ว ข้อมูลวันถึงจะวิ่งไปมาได้

ฉะนั้น ถ้าเรามีศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล เราสามารถจะเข้าไปใช้ข้อมูลจากศูนย์นี้แล้วเชื่อมไปที่หน่วยงานเจ้าของข้อมูลแค่เส้นเดียว จะมีเป็นพันหน่วยงานจะใช้ข้อมูลของที่ GDX นี้เพราะว่า GDX ได้เชื่อมโยงทุกข้อมูลจากหน่วยงานเจ้าของข้อมูลต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับ GDX ได้หมด พูดง่าย ๆ GDX ไม่ได้ทำหน้าที่เก็บข้อมูลของหน่วยงานใด แต่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไปเชื่อมข้อมูลทั้งหมดไว้ ใครจะใช้ข้อมูลชุดใดก็ร้องขอผ่าน GDX นั่นเอง แพลตฟอร์มนี้เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่ทำให้ภาครัฐสามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือกระทั่งบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานได้ การบูรณาการการทำงานจะเกิดขึ้นได้จริง ต้องบูรณาการข้อมูลด้วยไม่ใช่บูรณาการแค่ตัวกระบวนการ

ปัจจุบัน ประเทศมีแพลตฟอร์มสำหรับเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สำคัญ 2 แพลตฟอร์ม แพลตฟอร์มที่ 1 คือ หน่วยงานกลางในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลประชาชนของส่วนราชการ (Population Information Linkage Center) ของสำนักทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชากรที่อยู่ในกระทรวงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เมื่อสิ้นปี 2562 หน่วยงานกลางนี้ได้เชื่อมโยงข้อมูลมาแล้วทั้งหมดมากกว่า 100 บริการ มากกว่า 90 กว่าฐานข้อมูล จาก 72 หน่วยงาน ตอนนี้น่าจะมีความคืบหน้าไปพอสมควรแล้ว

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

อีกแพลตฟอร์มหนึ่งก็คือศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (Government Data Exchange Center: GDX) ซึ่งได้ตั้งขึ้นมาตาม พ.ร.บ. รัฐบาลดิจิทัล GDX ทำหน้าที่เชื่อมต่อทั้งข้อมูลคน นิติบุคคล และข้อมูลที่ไม่ใช่คนหรือนิติบุคคล โดยพยายามจะไปเชื่อมข้อมูลที่จำเป็นต้องเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานให้หมดเลย ตอนนี้เริ่มดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูลนิติบุคคลผ่านทางกรมพัฒนาธุรกิจการค้าแล้ว เชื่อมโยงข้อมูลจากกรมสรรพากรแล้ว และเชื่อมโยงข้อมูลจากสหกรณ์ทั้งหลายเรียบร้อยแล้ว พุดง่าย ๆ คือข้อมูลใดที่ GDX เชื่อมโยงไว้แล้ว ถ้ามีหน่วยงานใดจะขอใช้ หน่วยงานนั้นก็สามารถเชื่อมมาที่ GDX โดยไม่ต้องวิ่งไปหาหน่วยงานเจ้าของข้อมูลโดยตรง ข้อมูลประชาชนก็ง่ายมากเรา GDX ไปเชื่อมเชื่อมกับ Population Information Linkage Center เลย ขณะเดียวกัน Population Information Linkage Center ก็สามารถเชื่อมโยงกับข้อมูลที่ GDX เชื่อมโยงไว้ได้เช่นกัน

เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2563 ก.พ.ร. ได้แจ้งเวียนไปทุกหน่วยงานแล้วว่าประกาศให้ GDX เป็นแพลตฟอร์มกลางของภาครัฐ เพื่อการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูล เพราะฉะนั้น หน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลต่าง ๆ ต้องเชื่อมโยงมาที่ GDX ฉะนั้น หน่วยงานใดเคยขอใช้ข้อมูลของหน่วยงานอื่นแล้วติดปัญหาต่าง ทำให้เชื่อมโยงไม่ได้สักที ตอนนี้ หน่วยงานนั้นไม่ต้องไปคุยกับเจ้าของข้อมูลแล้ว แต่สามารถเชื่อมมาที่ GDX ได้เลย นี่คือการพยายามหนึ่งในการทำให้ GDX เป็นเครื่องมือหนึ่งที่รองรับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ

เมื่อเราพูดถึงเรื่องข้อมูล แน่นอนว่าเราต้องมีจัดการคุณภาพของข้อมูล ซึ่งเรียกว่าธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) นั่นเอง หน่วยงานภาครัฐจึงต้องมีธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐด้วย ดิฉันจะชี้ให้เห็นคร่าว ๆ ว่าหน่วยงานภาครัฐต้องจัดทำธรรมาภิบาลข้อมูลอย่างไรบ้าง

อันดับแรก หน่วยงานต้องตรวจสอบก่อนว่าในองค์กรมีข้อมูลอะไรบ้าง จัดเก็บอยู่ในรูปแบบใด เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือเป็นข้อมูลกระดาษ ข้อมูลมาจากไหน สร้างขึ้นภายในหน่วยงานหรือว่านำมาจากภายนอก เจ้าหน้าที่คนใดเป็นคนสร้าง ใครเป็นคนที่จัดเก็บดูแล เก็บอยู่ในรูปแบบไหน เก็บอยู่ในเซิร์ฟเวอร์ตัวไหน มีการอัปเดตข้อมูลถี่แค่ไหน ฯลฯ นั่นคือหน่วยงานต้องเช็คสต็อก จากนั้น หน่วยงานต้องทำบัญชีข้อมูล (Data Catalogue) ว่าในหน่วยงานเรามีบัญชีของข้อมูลอะไรบ้าง จากนั้น หน่วยงานต้องพิจารณารายละเอียดอื่น ๆ ต่อไปว่าข้อมูลเป็นความลับไหม ข้อมูลเปิดเผยได้ไหม ข้อมูลเชื่อมโยงได้ไหม ใครจะเป็นคนคอยอัปเดต ใครมีสิทธิ์ให้อนุญาตนำข้อมูลตัวนี้ออกไป เป็นต้น นี่คือตัวอย่างคร่าว ๆ ที่หน่วยงานจะต้องจัดระเบียบ จัดคุณภาพของข้อมูล นี่เป็นขั้นตอนแรกของการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

หากจะดูว่าหน่วยงานภาครัฐมีธรรมาภิบาลข้อมูลหรือไม่ เราสามารถตรวจสอบได้จาก 3 ประเด็น คือ ข้อมูลนั้นมีความปลอดภัยของข้อมูล (Data Security) มีความเป็นส่วนตัวของข้อมูล

(Data privacy) และมีคุณภาพของข้อมูล (Data Quality) หรือไม่ ถ้ามีครบถ้วนตาม 3 องค์ประกอบนี้เราจะถือว่าข้อมูลของหน่วยงานมีธรรมาภิบาลข้อมูลเรียบร้อยแล้ว

ข้อมูลเปิดภาครัฐ

เมื่อทำธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐเสร็จแล้ว เรามาดูต่อว่าข้อมูลไหนเปิดเผยได้และเปิดเผยแบบไหน ข้อมูลเปิดคือข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะทุกคนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ประโยชน์ได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้แล้วว่าข้อมูลใดบ้างที่เปิดเผยได้หรือเปิดเผยไม่ได้ เปิดเผยแบบไหนก็ดูตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่มีการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว เราจะเห็นว่าเรามีข้อมูลเยอะแยะไปหมดเลย ทั้งที่อยู่ที่เอกชน ทั้งที่อยู่ในภาครัฐ ข้อมูลบางส่วนก็เป็นข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ข้อมูลแต่ละประเภทก็จะมีหลักเกณฑ์ กติกา และวิธีการบริหารจัดการที่อาจจะเหมือนกันหรือต่างกัน

กล่าวเฉพาะข้อมูลเปิดภาครัฐ การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเรากำลังก้าวสู่การเป็นรัฐบาลแบบเปิด (Open Government) การจะเป็นรัฐบาลแบบเปิดก็ต้องเริ่มจากการนำข้อมูลของหน่วยงานมาเปิดเผยให้หมด – ยกเว้นข้อมูลที่เป็นความมั่นคงหรือความลับ – โดยเฉพาะเรื่องของการใช้จ่ายเงิน เราจะพบว่า พ.ร.บ.รัฐบาลดิจิทัล กำหนดไว้ว่าต้องมีศูนย์กลางในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งเรามีเรียบร้อยแล้วที่ data.go.th ขณะนี้มีการเปิดเผยชุดข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่า 2,000 ชุด มีหลายหน่วยงานที่เปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่มีช่องทางการเชื่อมต่อกับแอปพลิเคชันอื่น (Application Programming Interface: API) เพื่อให้ผู้ใช้ข้อมูลสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย ข้อมูลที่เปิดเผยในเว็บไซต์นี้มีหลายประเภท ซึ่งผู้สนใจสามารถนำข้อมูลไปใช้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

ตัวอย่างการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเปิดที่สำคัญตัวหนึ่งก็คือเมื่อประมาณปี 2558 รัฐบาลได้มีนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณมาเปิดเผยตั้งแต่ข้อมูลสำนักงบประมาณที่จัดสรรงบประมาณ ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างทุกโครงการในภาครัฐ ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานจัดเก็บภาษี 3 กรม ข้อมูลรายได้ขที่มาจากรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ถูกบังคับให้เปิดเผยอยู่ในระบบที่ชื่อว่า “ภาษีไปไหน” (govspending.data.go.th) ซึ่งมีทั้งเวอร์ชันที่เป็นแอปพลิเคชันและมีเวอร์ชันที่เป็นเว็บไซต์

สมมติว่าทุกท่านลองติดตั้งแอปพลิเคชันที่ชื่อว่า “ภาษีไปไหน” พอท่านเปิดขึ้นมา ระบบจะแสดงให้เห็นเลเยอร์รอบ ๆ ตัวท่านมีโครงการของภาครัฐอะไรบ้างที่ใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการ พอคลิกเข้าไปดู ท่านก็จะรู้ว่าโครงการนั้นงบประมาณเท่าไร จัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการใด บริษัทใดได้งาน ระยะเริ่มต้นและสิ้นสุดสัญญาคือเมื่อไร เบิกจ่ายเสร็จแล้วหรือยัง โครงการเสร็จหรือยัง ล่าช้าหรือเปล่า นี่ก็คือสิ่งที่พยายามดำเนินการเพื่อให้เห็นว่า ภาครัฐ

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

พยายามสร้างการความโปร่งใสด้วยเปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนมีส่วนร่วม แอปพลิเคชันนี้ดำเนินการโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลร่วมกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ถ้าหน่วยงานภาครัฐไม่นำข้อมูลพวกนี้มาเปิดเผย เราทำแอปพลิเคชันนี้ไม่ได้

นอกจากดูข้อมูลของแต่ละหน่วยงานแล้ว เรายังสามารถดูข้อมูลในเชิงพื้นที่ได้ผ่านแอปพลิเคชันนี้ว่า จังหวัดใดได้งบประมาณมาก จังหวัดใดได้เงินน้อย จังหวัดใดจัดเก็บภาษีได้มาก จังหวัดใดจัดเก็บภาษีได้น้อย ถ้าเป็นข้อมูลรายได้หรือการจัดซื้อจัดจ้าง เราสามารถดูข้อมูลไปจนถึงระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน เราสามารถดูข้อมูลรายละเอียดได้ถึงตัวสัญญา ถ้าโครงการไหนมีการระบุพิกัดตำแหน่งไปด้วย เราจะรู้ว่าเงินก้อนนั้นถูกใช้อยู่ในพิกัดตำแหน่งไหนในประเทศไทย

ที่สำคัญ คือ หากประชาชนในพื้นที่นั้นพบว่าโครงการนั้นมีปัญหาหรือพบเบาะแสบางอย่างเกี่ยวกับโครงการนั้น เราสามารถจะส่งข้อมูลกลับมาที่ภาครัฐได้ทันที ถ้าเรื่องนั้นเกี่ยวกับการทุจริต เมื่อเรากดรอกข้อมูลเข้าสู่ระบบแล้ว ข้อมูลก็จะถูกส่งไปยัง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) ทันที หากเราพบข้อมูลบางอย่างแล้วต้องการแสดงความคิดเห็นหรือแบ่งปันในสื่อสังคมออนไลน์ เราสามารถพิมพ์ข้อความต่าง ๆ เข้าไปและแชร์เข้าไปในสื่อสังคมออนไลน์ได้ โดยระบบแชร์ข้อมูลโครงการนั้นด้วย ฉะนั้น แอปพลิเคชันนี้นอกจากเปิดเผยข้อมูลแล้ว ยังสร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนมีปากมีเสียงเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

แนวทางการพัฒนาทักษะดิจิทัลข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ

ท่านจะเห็นว่าสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบาย เรื่องแผน เรื่องกฎหมายมีแล้ว แพลตฟอร์มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแพลตฟอร์มบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว แพลตฟอร์มสำหรับประชาชน แพลตฟอร์มสำหรับภาคธุรกิจก็มีการดำเนินการแล้ว แพลตฟอร์มกลางอย่าง Digital ID, e-Document, e-Payment ทั้งหลาย ก็มีการดำเนินการเพื่อเป็นเครื่องมือให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้นำไปพัฒนาต่อได้เลย ทุกหน่วยงานจากนี้ไป เวลาพัฒนาระบบไม่ต้องเริ่มจากศูนย์ ถ้าเกิดอะไรก็ตามที่ต้องใช้แพลตฟอร์มกลางนี้คุณสามารถเอาไปใช้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย นี่ก็คือสิ่งที่การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นดิจิทัลไทยแลนด์และเริ่มต้นมาระดับหนึ่งแล้ว

สิ่งที่เราเป็นห่วงก็คือทักษะความรู้ของคนภาครัฐที่จะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งหากกล่าวกันตรง ๆ บุคลากรภาครัฐยังมีความเข้าใจและทักษะยังไม่มาก ดังนั้น แนวทางที่ดำเนินการก็คือทาง สำนักงาน ก.พ. ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐ ได้แบ่งคนออกมาเป็นกลุ่มต่าง ๆ ทั้งหมด 6 กลุ่มด้วยกัน ตั้งแต่ระดับบริหารจัดการจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงาน

ไอศรา เหลืองวิไล

พอแบ่งเป็นกลุ่มเขาก็มีการออกแบบว่าคนแต่ละกลุ่มต้องมีทักษะดิจิทัลอะไรบ้าง และกำหนดเลยว่าเป็นคุณสมบัติด้านความรู้ดิจิทัลที่แต่ละกลุ่มต้องมี พอสำนักงาน ก.พ. ทำเสร็จ คณะรัฐมนตรีก็พิจารณาอนุมัติ แล้วมีการแจ้งเวียนให้ทุกส่วนราชการทราบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติความรู้ด้านดิจิทัลให้กับบุคลากรภาครัฐทุกกลุ่มแล้ว

จากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีความร่วมมือกัน กล่าวคือจะมีเครื่องมือให้ภาครัฐเข้าไปทดสอบว่าเขายังมีช่องว่างอะไรจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ พอรู้ ช่องว่างปุ๊บก็มาดูว่าแล้วจะไปเรียนได้จากที่ไหนเพื่อจะปิดช่องว่างเหล่านี้ ทั้งนี้ ในการระบุว่า จะเรียนจากที่ไหนก็จะเป็นหน้าที่ของสถาบันพัฒนาบุคลากรภาครัฐด้านดิจิทัล (Thailand Digital Government Academy: TDGA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นแกนกลางในการช่วยยกระดับทักษะดิจิทัลให้คนภาครัฐโดยเฉพาะ

เนื่องจากบุคลากรภาครัฐมีมากถึงประมาณ 3 ล้านคน สิ่งที่สถาบันพัฒนาบุคลากรภาครัฐด้านดิจิทัลจะทำก็คือ เราจะเอามาตรฐานทักษะที่ ก.พ.กำหนดมาออกแบบเป็นหลักสูตรประเภทต่าง ๆ สำหรับคนกลุ่มต่าง ๆ หลักสูตรนี้เราจะมีการแจกให้กับทุกมหาวิทยาลัย ทุกสถาบันการศึกษา ถ้าคุณอยากจะเข้ามาเป็นส่วนส่วนกับเราในการช่วยพัฒนาคนภาครัฐ 3 ล้านคน เราจะแจกหลักสูตรนี้ให้แล้วคุณก็ไปเปิดอบรมได้ตามที่มหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาแต่ละที่สะดวก ทั้งนี้ ก่อนแจกจ่าย หลักสูตรเหล่านี้จะต้องได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เมื่อ สศช.รับรองแล้ว เราถึงจะมีการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำหลักสูตรเหล่านี้ไปจัดฝึกอบรม

การพัฒนาคนภาครัฐตามมาตรฐานหลักสูตรนี้ก็จะมีการเก็บประวัติประจำตัวของตัวข้าราชการแต่ละคนเลย ประวัตินี้จะนำไปใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน หรือเลื่อนตำแหน่งทั้งหลาย อาจจะต้องดูว่าคุณได้ผ่านการพัฒนาทักษะดิจิทัลในเรื่องนี้เรื่องนี้แล้วหรือยัง ซึ่งอันนี้ก็เป็นเรื่องที่สำนักงาน ก.พ.ต้องไปออกแบบและวิธีการที่เอาเรื่องของความรู้และทักษะดิจิทัลมาเป็นหนึ่งในเงื่อนไขพิจารณาความดีความชอบด้วย นี่ก็คืออีกเรื่องหนึ่งในระบบของภาครัฐกำลังดำเนินการอยู่และต้องการความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้วย

สรุป

ทั้งหมดที่ดิฉันได้กล่าวมาถือว่าเป็นการอัปเดตให้ทุกท่านทราบคร่าว ๆ ในสิ่งที่ภาครัฐได้พยายามดำเนินการ ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นจุดเริ่มต้น แต่ก็บอกได้เลยว่าไม่ง่ายเลยกว่าจะมาได้ถึงจุดนี้ และถ้าจะก้าวต่อไปให้มันมีอะไรที่จับต้องได้มากกว่านี้ — จนประชาชนสัมผัสได้ถึงความเป็น

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล : จุดเน้นใหม่ของนโยบายรัฐบาลไทย

ดิจิทัล สัมผัสได้ว่าภาครัฐเป็นดิจิทัล — รัฐบาลยังมีงานที่ต้องทำอีกพอสมควร โดยเฉพาะความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ แต่อย่างน้อยก็ต้องเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานเหล่านั้นต้องพัฒนาคนให้มีทักษะดิจิทัลอยู่ ซึ่งนี่คือส่วนที่สถาบันการศึกษาทั้งหลายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

เอกสารอ้างอิง

Hootsuite & We Are Social. (2020). *Digital 2020: Thailand*. Datareportal.

<https://datareportal.com/reports/digital-2020-thailand>

World Bank. (2020). *Doing business 2020: Comparing business regulation in 190 economies*.

Washington, DC: World Bank.

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>



COLA
KKU



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**