

ข้อมูลเปิดภาครัฐ: มาตรฐานการพัฒนา และการใช้งาน⁷
(Government Open Data: Development Standard and Usability)

อุดมโชค อาชาวิมลกิจ⁸

บทคัดย่อ

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรภาครัฐในหลายประเทศได้ริเริ่ม และพัฒนา “ข้อมูลเปิด” (open data) เพื่อเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานไปสู่สังคมภายนอกอย่างกว้างขวาง ศูนย์ข้อมูลเปิดของรัฐบาลไทยอันเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลจากองค์กรภาครัฐเพื่อให้บริการสังคมจำนวนมากที่สุดได้แก่ domain name ชื่อ data.go.th (ต่อมาเปลี่ยนเป็น opendata.data.go.th) โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. บทความนี้นำเสนอพัฒนาการของระบบศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึงปัจจุบัน ตลอดจนการให้บริการข้อมูลเปิดจากศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐดังกล่าวซึ่งยังมีโอกาสในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณภาพความเป็นข้อมูลเปิด และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเปิด วิธีการศึกษาอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาจากมาตรฐาน รูปแบบ และการใช้ข้อมูลเปิด ข้อค้นพบสำคัญได้แก่การควบคุมมาตรฐานข้อมูลเปิด รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์เชิงนวัตกรรมทางธุรกิจ การวิจัย หรือการพัฒนาต่อยอดในด้านต่างๆ ตามความต้องการของผู้ใช้วงกว้าง การพัฒนาต่อยอดระบบศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐแห่งนี้ อาจก่อให้เกิดการใช้งานที่มีผลกระทบต่อด้านคุณค่าเชิงวิชาการ เชิงธุรกิจ การพัฒนาองค์กร และนโยบายสาธารณะในวงกว้าง

คำสำคัญ: ข้อมูลเปิด (open data) นวัตกรรมเปิด (open innovation) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล การใช้งาน (usability)

⁷ บทความนี้ได้รับการคัดเลือกมาจากการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 10 ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

⁸ อาจารย์ประจำสำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ udomchoke@gmail.com

A Staff of Public Administration Division, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, udomchoke@gmail.com

ABSTRACT

In the past decade, public agencies in many countries have initiated and developed “Open Data” for the agencies’ information dissemination to the public at large. Thai government open data center, which is the largest data hub to serve the society is under the domain name called data.go.th, created by the Digital Government Development Agency (public organization), a.k.a. DGA. This article presents the development of Thai government open data since it has started in 2016 until the present time covering the open data service from the center, which has different characteristics comparing to open data portal in the countries with high digital development. The study employs content analysis regarding the standard, form, and usability. The significant findings concern control over open data standards, support for innovation in business, research, and further value-added usability by wide public usages. It suggests that high development level on the existing government open data center may create higher and wider usability impacts for academic, business, organization development, and public policy areas.

Keyword: Open Data, Open Innovation, Digital Government Development Agency, Usability

Introduction

การพัฒนาบริการ “ข้อมูลเปิด” (open data) เพื่อส่งเสริมการใช้ข้อมูลโดยภาคธุรกิจ และสังคมภายนอกได้รับการกระตุ้นโดยนโยบายรัฐในหลายประเทศด้วยเหตุผลเชิงต้นทุน และการแข่งขันด้านข้อมูล และสารสนเทศ ข้อมูลในยุคดิจิทัลเปรียบเสมือน “วัตถุดิบทางการผลิต” ซึ่งนักพัฒนานวัตกรรมในกลุ่มผู้ประกอบการทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจต่างพยายามแสวงหา (Huber, Wainwright, & Rentocchini, 2020) ผลงานวิจัยจำนวนมากเพิ่มขึ้นมีข้อสรุปคล้ายกันในลักษณะที่กล่าวถึงความสำคัญของข้อมูลเปิด และข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ซึ่งเชื่อมโยงกับนวัตกรรมใหม่ๆ (Huber et al., 2020) และความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (Ruijter, Detienne, Baker, Groff, & Meijer, 2019)

ความสนใจของกลุ่มแนวร่วมเกี่ยวกับข้อมูลเปิด เริ่มขยายใหญ่ขึ้นตามปริมาณสารสนเทศขนาดมหึมาซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่แพร่กระจายไปสู่ประชาชนวัยต่างๆ องค์กรธุรกิจดั้งเดิม ตลอดจนธุรกิจดิจิทัลใหม่ๆ (start up) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังปี พ.ศ. 2552 ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปเริ่มให้ความสำคัญ และปรับไปสู่แนวนโยบายเพื่อความโปร่งใสในภาครัฐระดับสูงขึ้นไป จากการเปิดเผยข้อมูลตามปกติที่ดำเนินการมาอยู่แล้ว มาสู่การจัดทำข้อมูลที่เปิดกว้างสำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อการตรวจสอบ หรือการสร้างนวัตกรรม (Huber et al., 2020) ในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศ รวมถึงสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. ได้จัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมความตระหนัก และการใช้ข้อมูลเปิด (International Open Data Day) ผ่านเวทีวิชาการ การสัมมนา และการแข่งขันด้านข้อมูล (hackathons)

ข้อมูลเปิดภาครัฐของไทย ได้รับการพัฒนาขึ้นโดย สพร. ภายหลังจากที่ประเทศไทยเริ่มกำหนดแผนการพัฒนาและนโยบายภาครัฐเกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษ 2540 ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลดิจิทัลจำนวนมากได้ถูกยกระดับสูงขึ้น อาทิเช่น โครงการพัฒนาระบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Government Nervous System: GNS) ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ (Government Information Network: GIN) ระบบการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (G2P) ตลอดจนกฎหมายสำคัญด้านต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้น ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลและสารสนเทศของรัฐ (พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540) การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (พรบ.ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544) ความผิดทางคอมพิวเตอร์ (พรบ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550) การให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล (พรบ.การบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562) และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่กำลังดำเนินการล่าสุดในปัจจุบัน (พรบ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562) เป็นต้น

ภายใต้ความพยายามของรัฐ และเงื่อนไขข้อจำกัดมากมายที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของอิเล็กทรอนิกส์ และดิจิทัลที่ภาครัฐกำลังดำเนินการเชิงนโยบาย และกำลังนำไปใช้ในภาคปฏิบัติกับสังคมวงกว้าง หนึ่งในประเด็นสำคัญได้แก่ คุณภาพของระบบการดำเนินงานเพื่อส่งเสริม หรือพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงนโยบาย และองค์ประกอบสำคัญที่สุดของการดำเนินการคือผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่อาจได้รับ หรือเสียประโยชน์จากแนวทางการพัฒนาดังกล่าว ข้อมูลเปิดภาครัฐที่บทความนี้ให้ความสนใจสะท้อนให้เห็นภาพใหญ่ในความพยายามที่รัฐมีต่อการพัฒนาไปสู่สังคมดิจิทัลของประเทศไทย โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งความท้าทายในการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเองจำนวนมาก และการสร้างสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่เกื้อหนุนให้เกิดการทำงาน และการใช้งานร่วมกัน (participation and collaboration) บนข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรทางสังคม ธุรกิจเอกชน ตลอดจนชุมชนผู้ใช้สารสนเทศ พิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศที่ให้บริการข้อมูลเปิด พบว่า ประเทศจำนวนหนึ่งประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการข้อมูลเปิดภาครัฐ ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์หลักที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ทำได้แค่เพียงการบรรลุเป้าประสงค์บางข้อที่ไม่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จ หรือบางประเทศที่ไม่บรรลุเป้าประสงค์ในการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศเลย อาทิเช่น ข้อมูลเปิดที่มีผู้ใช้แต่ไม่อาจมีส่วนร่วมกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูล หรือเป็นเพียงข้อมูลธรรมดาที่ไม่มี ความสำคัญต่อการชี้เบาะแสเรื่องคอร์รัปชัน ในกรณีของประเทศเคนยา ที่ได้สร้างข้อมูลเปิดภาครัฐ โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาคอร์รัปชันของหน่วยราชการในประเทศ แต่สถิติจำนวนผู้ใช้ระบบข้อมูลเปิดกลับ ถดถอยลง และไม่ใช้ผู้ใช้ใหม่ๆ หรือที่เป็นข้อมูลปัจจุบัน (Davies, 2013; Jetzek, 2015) นอกจากนี้ การบรรลุเป้าประสงค์ของระบบข้อมูลเปิดของประเทศมักมีขอบเขตจำกัดเฉพาะการใช้งานในเขตเมืองใหญ่ ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้ในเขตชนบท หรือท้องถิ่นห่างไกลกลับไม่ได้ประโยชน์มากนัก (Zuidewijk, Shinde, & Janssen, 2019)

บทความนี้ มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน หรือการให้บริการข้อมูลเปิดภาครัฐ ของไทยภายใต้กรอบเชิงนโยบาย หรือการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (ในยุคต่อมาเปลี่ยน ชื่อเป็นนโยบายเป็นรัฐบาลดิจิทัล และไทยแลนด์ 4.0) ซึ่งมักมีการปรับเปลี่ยน และเพิ่มเติมตามวาระเชิงนโยบาย ของรัฐบาลที่สลับเข้ามาบริหารประเทศมาโดยตลอดนับจาก ปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม บทความนี้ พยายามวิเคราะห์ข้อมูลเปิดภาครัฐที่พัฒนาขึ้นโดย สพร. ในฐานะหน่วยงานหลักผู้ทำหน้าที่กำหนดแนว ทิศทางการพัฒนา ทั้งยังเป็นองค์กรผู้สนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนาด้านดิจิทัล รวมถึงการพัฒนาศูนย์ข้อมูล กลางภาครัฐ ตลอดจนระบบข้อมูลเปิดให้กับส่วนราชการ และผู้ใช้อื่นๆ ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้ในเมืองใหญ่ ผู้ใช้ใน ภูมิภาค หรือผู้ใช้ในระดับท้องถิ่นที่ห่างไกล

Body

ข้อมูลเปิด: นิยาม และคุณค่า

นักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอาจให้ความหมายต่อสิ่งใหม่ที่เรียกว่า “ข้อมูลเปิด” แตกต่างกันไปตามที่ชนะของกลุ่มตน โดยพื้นฐานทางภาษาคำว่า “เปิด” และ “ปิด” เป็น สภาวะอย่างหนึ่งที่อธิบายถึงกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายใน “ระบบ” หนึ่งๆ หรือในทาง อิเล็กทรอนิกส์ อาจเป็นสภาวะของการมีกระแสไฟฟ้าหล่อเลี้ยงในวงจร หรือสภาวะที่ไม่มีกระแสไฟฟ้าอยู่ใน วงจร ในแง่มุมหลังนี้ สภาวะที่ไม่มีกระแสไฟฟ้าซึ่งบ่งบอกว่าอุปกรณ์นั้น “ปิด” จึงทำให้การทำงานของ อุปกรณ์ และชิ้นส่วนในการทำงานไม่อาจเป็นไปได้ ในทางตรงกันข้าม อุปกรณ์ไฟฟ้าเริ่มทำงานได้เมื่อกด สวิตช์เพื่อเปิดให้กระแสไฟฟ้าหมุนเวียนในระบบการทำงาน ตามการเปรียบเทียบนี้ สภาวะเปิด จึงก่อให้เกิด ปฏิสัมพันธ์ และการหมุนเวียนแลกเปลี่ยนภายในระบบ และอาจยังก่อให้เกิดการรับรู้ และการเปิดปฏิสัมพันธ์ กับภายนอกได้

สำหรับความหมายกว้าง ข้อมูลเปิด แสดงนัยแห่งการเปิดอันครอบคลุมสิทธิ และเสรีภาพของผู้ใช้ซึ่งได้รับจากผู้อนุญาตตามข้อกำหนด และเงื่อนไขของสัญญาอนุญาตเข้าใช้สิทธิ (Non Exclusive License) จากข้อมูลดังกล่าว ในที่นี้ ผู้ใช้อาจเป็นใครก็ได้ และในการใช้นั้นก็ไม่มีข้อจำกัดด้านเวลาที่ใช้ข้อมูล ไม่ต้องขออนุญาตใช้สิทธิ และไม่มีค่าใช้จ่ายในการใช้ข้อมูลลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับ การเปลี่ยนแปลง การคัดลอก การเผยแพร่ การแจกจ่าย และการส่งข้อมูล トラบเท่าที่การใช้ข้อมูลเหล่านั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายแห่งรัฐ ดังนั้น สัญญาอนุญาตการเข้าใช้สิทธิในข้อมูลเปิดของหน่วยงานรัฐในประเทศต่างๆ จึงอาจมีขอบเขตแตกต่างกันบ้างตามระดับความเข้มข้นของกฎหมายแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ประเทศที่มีระดับการเปิดค่อนข้างสูง มักไม่กำหนดเงื่อนไขการใช้งานข้อมูลที่ขัดต่อสาระสำคัญในเป้าหมายการเผยแพร่ข้อมูลเปิดแก่สาธารณะชน

ประเทศที่ผลิตข้อมูลเปิดอยู่ในลำดับต้นๆ ตามนัยที่เปิดกว้างสำหรับการใช้ข้อมูลได้อย่างเต็มรูปแบบมีจำกัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาด้านดิจิทัลระดับสูง และประเทศโลกเสรีประชาธิปไตยลำดับต้นๆ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร เยอรมันนี ฝรั่งเศส นอร์เวย์ ฟินแลนด์ แคนาดา ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเปิดของส่วนราชการต่างๆ และองค์กรของรัฐในประเทศพัฒนาแล้วเหล่านั้นมีจำนวนมากมาย อาทิเช่น งบประมาณรัฐ การจัดซื้อ การออกกฎหมาย แผนที่ การครอบครองที่ดิน คุณภาพอากาศ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาข้อมูลเปิดให้ครอบคลุมประเด็นข้อมูลสำคัญๆ ที่ควรได้รับการเปิดเผย และการเผยแพร่ไปสู่การใช้งานข้อมูลตามเป้าหมายอื่นๆ นอกเหนือจากความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่อาจพัฒนาได้รวดเร็วนัก เมื่อเทียบกับข้อมูลขนาดมหึมาที่เกิดขึ้น หรือถูกจัดเก็บรวบรวมโดยหน่วยงานรัฐอยู่ตลอดเวลา

จากการสำรวจสถานะปัจจุบันของการเข้าถึง และใช้งานข้อมูลเปิดภาครัฐ ระดับนานาชาติตามรายงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ ชื่อ Open Data Barometer และ อีกแห่งชื่อ Global Open Data Index ในปี พ.ศ. 2557 และ 2558 พบว่า ข้อมูลเปิดที่มีมาตรฐานเบื้องต้นตามนิยามอันเป็นที่ยอมรับระดับสากล ปรากฏพบเพียงร้อยละ 11 ของข้อมูลเปิดทั้งหมดที่ให้บริการในประเทศต่างๆเหล่านั้น ทั้งนี้ ณ ปัจจุบันในปี พ.ศ. 2563 ข้อมูลเปิดภาครัฐของประเทศชั้นนำลำดับต้นๆด้านข้อมูลเปิดในบางประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านงบประมาณรัฐ กลับไม่เป็นที่เปิดเผยโดยประเทศเจ้าของข้อมูลเพราะการเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในการนำไปสู่ภาคปฏิบัติของส่วนราชการภายในประเทศเจ้าของข้อมูล นอกจากนี้การใช้ข้อมูลเหล่านั้นกลายเป็นความเสี่ยงเชิงการแข่งขันระหว่างประเทศ และความขัดแย้งกับประเทศอื่น (Ruijter et al., 2019)

ถึงแม้ว่าข้อมูลเปิดภาครัฐดูเหมือนยังมีข้อจำกัดจากมุมมองเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ และอุปสรรคอันอาจมาจากกรณีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในมิติด้านความร่วมมือ การแข่งขัน และความขัดแย้งอันเป็นปรากฏการณ์ระหว่างรัฐที่มีความซับซ้อน งานวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นข้อดีและประโยชน์ที่รัฐได้รับจากการพัฒนาระบบข้อมูลเปิด (Zuiderwijk et al., 2019) ซึ่งครอบคลุมมิติด้านการเมือง ได้แก่ การเพิ่มความโปร่งใสให้กับหน่วยงาน การเสริมสร้างพลังอำนาจแก่ภาคประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อการตรวจสอบการทำงาน สำหรับมิติด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ประสิทธิภาพการจัดการข้อมูล การส่งเสริมนวัตกรรมการทำงาน การเพิ่มความรวดเร็วในการติดต่อประสานงาน และในมิติทางเทคนิค ได้แก่ การลดกระบวนการดำเนินงาน การเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกง่ายดาย การตัดสินใจได้อย่างยุติธรรมจากข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ ผลดีของข้อมูลเปิดโดยภาพรวมจึงเกิดขึ้นจากการเข้าถึงแหล่งข้อมูลโดย

ไม่มีค่าใช้จ่ายสูง และลักษณะข้อมูลที่สะดวกต่อการนำไปใช้เพื่อการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ตามคุณค่าที่ผู้สังเกตเห็น

Global Open Data Index: GODI

(รายงานดัชนีชี้วัดเชิงเปรียบเทียบด้านข้อมูลเปิด โดยประเทศทั่วโลกที่ได้รับการจัดลำดับในแต่ละปีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเป็นการจัดทำโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศชื่อ Open Knowledge Foundation)

International Open Data Conference

(การประชุมนานาชาติด้านข้อมูลเปิดซึ่งเป็นที่แสดงพัฒนาการ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลเปิดภาครัฐในกลุ่มประเทศที่ได้รับเงินช่วยเหลือด้านการพัฒนา)

Open Data Barometer

(รายงานมาตรวัดบนเว็บไซต์ ที่มีการประเมินระดับความเป็นข้อมูลเปิดของรัฐในประเทศภาคีเครือข่ายที่ครอบคลุมระดับข้อมูลเปิดภาครัฐของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศอื่นๆที่ต้องการความช่วยเหลือ ระบบแสดงข้อมูลพัฒนาขึ้นโดย World Wide Web Foundation)

United Nations World Data Forum

(การประชุมด้านข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาระหว่างประเทศตามกรอบขององค์การสหประชาชาติ อาทิ เช่น การติดตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน 17 ด้าน ที่รู้จักในชื่อ Sustainable Development Goals: SDG)

World Wide Web Consortium: W3C

(องค์กรระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่พัฒนาระบบมาตรฐานการใช้งานบนเว็ลด์ไวด์เว็บให้มีคุณภาพดี รองรับการทำงานบนแพลตฟอร์มที่หลากหลายได้)

World Wide Web Foundation

(มูลนิธิเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการใช้อินเทอร์เน็ตของประเทศทั่วโลกเพื่อเปิดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากระบบอินเทอร์เน็ตสาธารณะอย่างเท่าเทียม และเป็นธรรม)

หน่วยงานระหว่างประเทศที่สำคัญอันเป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะพบว่าแนวโน้มการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐของประเทศต่างๆ ดำเนินไปอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน จากยุคที่คนเริ่มใช้คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลแบบปัจเจกบุคคล หรือแบบปิด มาสู่การใช้อินเทอร์เน็ตโดยเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะไปสู่เว็บไซต์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งมีข้อมูลทั่วโลก หรือแบบเปิด จวบจนถึงปัจจุบันซึ่งสมาร์ตโฟน และระบบการสื่อสารบนอินเทอร์เน็ต (Transition Control Protocol: Internet Protocol) สามารถทำงานร่วมกันเพื่อประมวลผลข้อมูลจำนวนมาก (ครอบคลุมข้อมูลที่เป็นภาพ เสียง คลิป อักษร ตัวเลข สัญลักษณ์ ฯลฯ) ได้อย่างรวดเร็ว การเปิดข้อมูลภาครัฐให้ประชาชน และกลุ่มองค์กร วิชาชีพทั้งหลาย จึงมีโอกาสความเป็นไปได้สูงเพราะเทคโนโลยีเอื้ออำนวยให้สามารถทำได้ นอกจากนี้ยังเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม เกิดความโปร่งใส และธรรมาภิบาลในการบริหาร และบริการสาธารณะ

กรณีของไทย สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล หรือ สพร. (เดิมชื่อ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ในชื่อย่อสรอ.) เป็นส่วนหนึ่งของกระแสการพัฒนาด้านข้อมูลตามทิศทางของนานาชาติ และอาศัยกรอบการพัฒนาอันเป็นที่ยอมรับขององค์ระหว่างประเทศด้วยเหตุผลความจำเป็นบางอย่าง หรืออิทธิพลที่ได้รับจากความรู้ และกระบวนการส่งผ่านนวัตกรรมในยุคแห่งโลกาภิวัตน์ นโยบายรัฐจึงกำหนดให้ประเด็นด้านการเปิดเผยข้อมูล สารสนเทศ และข้อมูลเปิดภาครัฐ เป็นส่วนที่แสดงถึงความโปร่งใส การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน สพร. ในฐานะองค์กรตามภารกิจใหม่เชิงข้อมูลของรัฐ จึงได้จัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐ (Open Government Data Center) อย่างเป็นทางการ วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดยสามารถเข้าถึงได้ที่ <https://data.go.th/> ต่อมาในปี พ.ศ. 2563 แหล่งข้อมูลเปิดที่ให้บริการบนโดเมนเก่าได้รับการพัฒนาและย้ายมาอยู่ที่ <https://opendata.data.go.th> โดยมีการปรับรูปแบบ เนื้อหากลุ่มข้อมูล และส่วนผู้ใช้งานให้มีความน่าสนใจ และมีความสะดวกในการใช้ยิ่งขึ้น

มาตรฐานข้อมูลเปิด: เทคนิค และการยอมรับ

ความพยายามของรัฐบาลไทยในการเปิดเผยข้อมูล สารสนเทศ ตลอดจนการสร้างความรู้ โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจไม่ต่างไปจากประเทศส่วนใหญ่ ข้อมูลเปิดภาครัฐจึงได้รับการสนับสนุน เพื่อให้เป็นไปตามแนวการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อย่างไรก็ตาม ความท้าทายในการพัฒนาทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมดิจิทัลของไทยซึ่งอยู่ในฐานะผู้ซื้อ และผู้ใช้งมากกว่าจะเป็นผู้สร้าง หรือผู้กำหนดมาตรฐานให้กับนานาชาติ จึงทำให้เห็นข้อจำกัดของการพัฒนา และบริการข้อมูลเปิดภาครัฐไทยอยู่มาก ทั้งนี้ นอกเหนือจากประเด็นด้านมาตรฐานของระบบข้อมูลเปิดที่ให้บริการบนโดเมนหลัก ประเด็นอื่นๆ ที่สำคัญ อาทิเช่น การสร้าง และบันทึกข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูล การทำให้เข้าถึง และการใช้งาน ได้จริง ยังนับว่าเป็นช่องว่างของการพัฒนา และการจัดทำข้อมูลเปิดของประเทศจำนวนมาก (Zuiderwijk et al., 2019)

ตามข้อตกลงที่เรียกว่า สัตยาบันข้อมูลเปิดระหว่างประเทศ (International Open Data Charter) ซึ่งเกิดขึ้นจากการพัฒนาร่างข้อตกลงในปี พ.ศ. 2558 โดยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจากกลุ่มประเทศพัฒนาทางเศรษฐกิจ 8 ประเทศ (G8) และประเทศภาคี (Open Government Partnership: OGP) หลักการสำคัญ 6 ข้อเกี่ยวกับข้อมูลเปิดภาครัฐประกอบด้วย (The International Open Data Charter, 2015)

1. การเปิดเป็นฐานตั้งต้น (Open by Default)
2. ช่วงเวลาอันเหมาะสม และความครอบคลุม (Timely and Comprehensive)
3. การเข้าถึง และสามารถใช้งานได้ (Accessible and Usable)
4. การเปรียบเทียบได้ และปรับข้ามรูปแบบได้ (Comparable and Interoperable)
5. การพัฒนาธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมภาคประชาชน (Improved Governance and Citizen Engagement) และ
6. การพัฒนาแบบรวมส่วนอื่น และนวัตกรรม (Inclusive Development and Innovation)

นอกเหนือจากหลักการสำคัญ 6 ประการข้างต้น คณะทำงานพัฒนาระบบข้อมูลเปิดระหว่างประเทศยังได้กำหนดมาตรฐานระดับละเอียดในประเด็นที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย อาทิเช่น ด้านการเข้าถึงผ่านเว็บไซต์ อุปกรณ์การทำงานรูปแบบอื่น และสามารถโทร ด้านรูปแบบไฟล์ข้อมูลที่ไม่ปิดกั้นการประมวลผลด้วยโปรแกรม ด้านการไม่ลำเอียงต่อสถานะที่แตกต่างกันของบุคคลหรือกลุ่มคน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความ

เจริญก้าวหน้าด้านระบบอุปกรณ์ และข้อมูลดิจิทัลของประเทศพัฒนาด้านเทคโนโลยี มีได้เป็นอุปสรรคมากนักกับการดำเนินการตามข้อกำหนดเชิงมาตรฐาน และหลักการสำคัญอื่นๆ สำหรับแนวทางการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐของไทยโดย สพร. หลักการที่มีการเสนอให้หน่วยงานภาครัฐพิจารณาจัดทำข้อมูลเปิดมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2558ข)

1. การเปิดโดยปริยาย (Open by default) ตามการกำหนดของหน่วยงาน
2. การป้องกันในกรณีที่ต้องการ (Protected where required) ได้แก่ ความเป็นส่วนตัว (Privacy) การรักษาความปลอดภัย (Security) ความลับ (Confidentiality) และ สิทธิพิเศษทางกฎหมาย (Legal privilege)
3. การจัดลำดับความสำคัญ (Prioritized) โดยเฉพาะชุดข้อมูลที่มีคุณค่าสูง (High-value dataset)
4. ความง่ายต่อการค้นพบ (Discoverable) โดยผ่านศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (data.go.th)
5. ความสามารถใช้งานได้ (Usable) ไม่ว่าจะเป็นการแปลงข้อมูลและการนำมาใช้ใหม่ อยู่ในรูปแบบที่เครื่องสามารถประมวลผลได้ ไม่มีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ มีความสมบูรณ์ มี Metadata ที่มีคุณภาพ และชัดเจน
6. การเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary) หรือถูกเผยแพร่จากแหล่งที่เก็บข้อมูลโดยตรง ด้วยระดับความละเอียดสูง ไม่มีการปรับแต่ง หรือทำให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลสรุป (Summary Data)
7. ความทันเวลา (Timely) โดยเป็นข้อมูลปัจจุบัน หรืออาจเป็น Real-time feed มีการบันทึกเวลา (Timestamps) หรือข้อมูลอื่นๆ ที่ช่วยให้ผู้ใช้งานสามารถระบุได้ว่าข้อมูลนั้นเป็นปัจจุบัน
8. การจัดการที่ดี เชื่อถือได้ และให้อำนาจจัดการ (Well managed, trusted and authoritative) ได้รับการจัดการที่ดีเพื่อให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ใช้งาน
9. การใช้งานฟรี (Free where appropriate) ไม่เสียค่าใช้จ่าย ใช้สัญญาอนุญาตในลักษณะ Creative Commons (CC) เพื่อสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลและอำนวยความสะดวกในการใช้งานข้อมูล
10. การรับฟังสาธารณะ (Subject to public input) มีการรับฟังจากประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการทำงานร่วมกัน

จากแนวทางหลักในการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐข้างต้น พบว่าข้อตกลงเหล่านั้นเป็นลักษณะความร่วมมือจากกรอบความตกลงกว้างๆ ที่มีใช้เรื่องง่ายในการแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยส่วนราชการหน่วยงานภาครัฐในภูมิภาค และหน่วยงานลักษณะพิเศษ หรือแม้กระทั่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ยังขาดทรัพยากร และความพร้อมเชิงความรู้ และเทคนิคในการจัดทำข้อมูลเปิดของหน่วยงานตน ในกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่าข้อมูลเปิดที่เป็นไปตามมาตรฐานหรือหลักการสำคัญด้านข้อมูลเปิด มีได้จำกัดเฉพาะในส่วนให้บริการของรัฐบาลกลางเท่านั้น หากยังมีข้อมูลเปิดกระจายอยู่ทั่วไปในส่วนราชการระดับรัฐ หรือภูมิภาค และองค์กรท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชน (Herrera-Melo & Gonzalez-Sanabria, 2019) หรือกล่าวได้ว่า คุณลักษณะเชิงเทคนิค และระเบียบข้อบังคับจากรัฐได้ถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ และดำเนินการให้เป็นจริงโดยหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่

ข้อมูลเปิดภาครัฐบนพอร์ทัลใหม่จาก เว็บไซต์ opendata.data.go.th	ข้อมูลเปิดภาครัฐบนพอร์ทัลเก่าจาก เว็บไซต์ opendata.go.th
(15 หมวด: 1,824 ชุดข้อมูล)	(17 หมวด: 1,330 ชุดข้อมูล)
1. สถิติทางการ (426)	1. สังคมและสวัสดิการ (235)
2. สังคมและสวัสดิการ (208)	2. คมนาคม และโลจิสติกส์ (175)
3. คมนาคมและโลจิสติกส์ (163)	3. ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม (166)
4. เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม (152)	4. เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม (165)
5. งบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐ (141)	5. พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (142)
6. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (137)	6. งบประมาณ และการใช้จ่ายของภาครัฐ (107)
7. ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม (132)	7. สาธารณสุข (81)
8. สาธารณสุข (74)	8. กฎหมาย ศาล และอาชญากรรม (72)
9. กฎหมาย ศาล และอาชญากรรม (73)	9. สถานที่ การท่องเที่ยว และกีฬา (43)
10. วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีดิจิทัลและ นวัตกรรม (52)	10. เกษตรกรรม และชลประทาน (37)
11. การท่องเที่ยวและกีฬา (41)	11. วิจัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม (30)
12. เกษตรกรรม (32)	12. เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (25)
13. การศึกษา (18)	13. การเมือง และการปกครอง (20)
14. การเมืองและการปกครอง (18)	14. การศึกษา (20)
15. เมืองและภูมิภาค (7)	15. แผนที่ (5)
	16. ภูมิอากาศ และภัยพิบัติ (4)
	17. ตัวระบุวัตถุดิจิทัล และรหัสมาตรฐาน (3)

ที่มา: เว็บไซต์ opendata.data.go.th และ data.go.th

ในทางตรงกันข้าม ข้อมูลเปิดภาครัฐตามมาตรฐาน และหลักการที่ สพร. กำหนด มิได้ทำการรวบรวมข้อมูลระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 8,000 แห่งไว้ในพอร์ทัลข้อมูลเปิดที่ให้บริการแก่สาธารณะชน หากเป็นเพียงข้อมูลของส่วนราชการระดับกรมจากกระทรวงจำนวนหนึ่ง สำนักงาน สถาบัน และองค์กรระดับชาติ และหน่วยงานระดับจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ข้อมูลกลุ่ม และประเภทต่างๆ จากแหล่งข้อมูลของชาติเหล่านี้จึงมีข้อจำกัดในบริบทของการจัดเก็บข้อมูลตามภารกิจของหน่วยงาน หรือข้อมูลสารสนเทศที่หน่วยงานปฏิบัติตามตัวชี้วัดการจัดเก็บมากกว่าจะเป็นข้อมูลในระดับที่ละเอียดลงไปถึงเขตพื้นที่ระดับจังหวัด หรืออำเภอซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ หรือจัดบริการสาธารณะสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ข้อมูลเปิดที่มีการจำแนกรายการตามเขตจังหวัดมักเป็นข้อมูลที่ต้องจำแนกตามความจำเป็นอยู่แล้ว อาทิเช่น จำนวนประชากร แยกเป็นหญิง-ชาย ของแต่ละจังหวัดในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของราชการส่วนกลางระดับกรม หรือเทียบเท่ากรมจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 159 แห่ง พบว่า จำนวนหน่วยงาน และองค์กรภาครัฐที่ทำความร่วมมือกับ สพร. เพื่อสนับสนุนข้อมูลเปิดภาครัฐบนพอร์ทัลใหม่ (opendata.data.go.th) มีจำนวนทั้งสิ้น 138 องค์กร (ชุดข้อมูล) ซึ่งครอบคลุม กรม

เจ้าท่า (12) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (4) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (70) กรมการขนส่งทางบก (51) กรมการค้าต่างประเทศ (17) กรมการจัดหางาน (32) กรมการพัฒนาชุมชน (9) กรมคุมประพฤติ (23) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (4) กรมทางหลวงชนบท (5) กรมธนารักษ์ (9) กรมธุรกิจพลังงาน (83) กรมบัญชีกลาง (93) กรมประมง (4) กรมปศุสัตว์ (9) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (18) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (8) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (20) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (10) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (10) กระทรวงสาธารณสุข (61) กรุงเทพมหานคร (14) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (16) ธนาคารแห่งประเทศไทย (9) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (24) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (32) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ส่วนกลาง) (16) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (6) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (15) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (5)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (5) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (28) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (6) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (21) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (7) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (18) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี) (6) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (21) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (14) สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (13) สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (5) สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ (11) สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (17) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (51) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (159) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (15) สำนักงานศาลยุติธรรม (24) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (555) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (21)

แหล่งข้อมูลเปิดจำนวนมากที่สุดได้มาจากความร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีชุดข้อมูลมากที่สุดจำนวน 555 ชุดข้อมูล รองลงมาได้แก่ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (159) และชุดข้อมูลเปิดจำนวนน้อยที่สุด เป็นข้อมูลจาก กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (4) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (4) และ กรมประมง (4) อย่างไรก็ตาม จำนวนชุดข้อมูลที่มีจำนวนมาก หรือน้อยจากส่วนราชการที่ให้บริการบนระบบข้อมูลเปิดภาครัฐเหล่านี้ มิได้เป็นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงคุณภาพของข้อมูลเปิดตามมาตรฐานที่ สพร. กำหนด แต่สะท้อนให้เห็นว่าปริมาณข้อมูลเปิดภาครัฐ จากส่วนราชการต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ปริมาณรายการข้อมูลเปิดล่าสุด ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 บนพอร์ทัล opendata.data.go.th มีจำนวน 1,330 รายการ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีจำนวน 1,048 รายการ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่ต่ำมาก

จากการให้คะแนนการเปิดเผยข้อมูลเปิด ที่ส่วนราชการต่างๆ ได้ให้บริการชุดข้อมูลของตน โดยมี สพร. เป็นผู้ประเมิน และแสดงไว้ในเว็บไซต์ที่ลิงค์ไปสู่ชุดข้อมูลหน่วยงาน พบว่า ข้อมูลจำนวนมากอยู่ในรูปแบบไฟล์ประเภท PDF, DOC, TXT, TIFF, JPEG ซึ่งอยู่ในระดับการเปิดขั้นต้นที่สามารถดูได้เท่านั้น ข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบไฟล์ประเภท XLS, CSV, ODS, XML, JSON, KML, SHP, KMZ ซึ่งมีโครงสร้างข้อมูลที่สามารถเปิดใช้งานผ่านโปรแกรมที่หลากหลาย และสามารถประมวลข้อมูลเชิงปริมาณได้สะดวกเร็วสำหรับผู้ใช้งาน แต่ยังมีข้อจำกัดในแง่ความสะดวกในการใช้งาน หากพิจารณาจากมิติการใช้ประโยชน์ข้อมูลเปิดพบว่า ข้อมูลมากกว่าหนึ่งในสี่ของชุดข้อมูลทั้งหมด ไม่อาจนำไปใช้ได้อย่างสะดวกนัก เนื่องจากขาดรายละเอียดข้อมูลระดับสูง (Metadata) เพื่ออธิบายคุณลักษณะของชุดข้อมูลนั้นๆ ตามแนวทางที่ สพร. กำหนดไว้ใน “แนว

ปฏิบัติและมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ” (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2558ข)

นอกเหนือจากรูปแบบประเภทไฟล์ของมูลเปิดที่ให้บริการ ประเด็นข้อมูลเปิดในด้านคุณภาพ ความสะดวกในการใช้ ความครอบคลุม และความทันสมัยของข้อมูล ถือเป็นเงื่อนไขให้ข้อมูลเปิดได้รับการยอมรับจากผู้ใช้กลุ่มต่างๆ ซึ่งอาจมีเป้าหมายแตกต่างกันออกไป อาทิเช่น นักเรียน นักวิจัย นักวิชาการ ที่อาจใช้ข้อมูลในด้านการเรียนรู้ในเรื่องที่น่าสนใจ ภาคประชาชน และองค์กรทางสังคมอาจใช้ติดตามผลการดำเนินงานของภาครัฐ นักธุรกิจ นักสร้างสรรค์สิ่งใหม่อาจใช้ในการวิเคราะห์ตลาดการให้บริการ และความต้องการของลูกค้า ไม่ว่าผู้ใช้เหล่านั้นจะเป็นใคร ข้อมูลเปิดที่มีคุณภาพสูงย่อมสร้างผลกระทบที่ดีแก่ผู้ใช้ ในลักษณะตรงกันข้าม ข้อมูลเปิดที่มีข้อจำกัดมาก จะสร้างอุปสรรคมากมายแก่ผู้ใช้ และแปรเป็นระดับการยอมรับข้อมูลเปิดที่ต่ำ และไม่ช่วยให้เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาข้อมูลเปิดภาครัฐสำเร็จอย่างที่คาดหวังตามวัตถุประสงค์

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ความครอบคลุมของข้อมูลเปิดภาครัฐของ สพร. ยังจำกัดอยู่เพียงราชการ ส่วนกลางระดับกรม และหน่วยงานที่เทียบเท่าซึ่งแม้จะเป็นข้อมูลที่สำคัญ และน่าสนใจ แต่ยังมีข้อมูลจำนวนมากของส่วนราชการระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเป็นข้อมูลเปิดหรือดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศในลักษณะข้อมูลเปิดตามมาตรฐานที่ สพร. พยายามพัฒนาขึ้น ทั้งนี้ หากเป้าหมายของบริการ ข้อมูลเปิดคือการยกระดับการให้บริการประชาชน ผ่านบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ เพื่อให้เกิดการบูรณาการ การเชื่อมโยงกับความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ความสมบูรณ์ และครอบคลุมการในการให้บริการที่ครบถ้วน ครอบคลุม เข้าถึงได้ง่าย ในภาพรวมของประเทศยังนับเป็นโอกาสแห่งการพัฒนาได้อีกมาก

สถิติการเข้าดูชุดข้อมูลเปิดภาครัฐบนศูนย์ข้อมูลเปิดที่ สพร. ให้บริการ (data.go.th) ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 พบว่าสถิติการเข้าดูรายการข้อมูลอันเป็นที่นิยมมากที่สุด 5 อันดับแรกตามลำดับความถี่ ได้แก่ 1. “รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกตามภาค และจังหวัด พ.ศ. 2541 – 2558” (312,959 ครั้ง) 2. “ข้อมูลพิกัด LAT/LONG ที่ตั้งตำบล” (252,003 ครั้ง) 3. “จำนวนรถจดทะเบียน (สะสม) ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559” (196,666 ครั้ง) 4. “รายได้เฉลี่ยต่อปีของคนและครัวเรือน (รายจังหวัด) จากข้อมูล จปฐ ปี 2558” (193,514 ครั้ง) และ 5. “ข้อมูลการจดทะเบียนนิติบุคคล พ.ศ. 2558 รายชื่อนิติบุคคลจัดตั้งใหม่ เดือนมกราคม” (185,858 ครั้ง) สถิติข้างต้นที่นำเสนอนี้บ่งบอกถึงระดับ และปริมาณการใช้ข้อมูลที่ยังพัฒนาได้อีกมาก ทั้งนี้ การเข้าดูข้อมูลเปิดบนเว็บไซต์ที่ลิงค์ไปยังรายการข้อมูลดังกล่าวไม่อาจบอกได้ว่าผู้ใช้ได้ดาวน์โหลดไฟล์ข้อมูลประเภทใดไปใช้อย่างไรบ้าง ทั้งยังเป็นข้อมูลที่ไม่ทันสมัยนัก

ประโยชน์ที่ผู้ใช้กลุ่มต่างๆ จะได้รับจากการใช้ข้อมูลเปิดภาครัฐ ถือเป็นเงื่อนไขด้านแรงจูงใจที่สำคัญอันทำให้เกิดพฤติกรรมการใช้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการมีส่วนร่วมโดยการเรียกร้องข้อมูลเปิดอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของตน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารายการข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลเปิดภาครัฐแห่งนี้ จะพบว่าลักษณะการนำเสนอ การกำหนดฟิลด์ข้อมูล การจัดตารางนำเสนอ ตลอดจนการคำอธิบายข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในไฟล์ยังขาดมาตรฐานอันจะช่วยให้ผู้ใช้สามารถทำความเข้าใจ และจัดการประมวลผลข้อมูลได้ด้วยตนเองอย่างสะดวก ง่ายตาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐบนพอร์ทัลเก่า (data.go.th) ซึ่งเป็นเว็บไซต์เวอร์ชันเริ่มต้นของการพัฒนาระบบข้อมูลเปิดภาครัฐ ต่อมาจึงมีการปรับปรุง และจัดการระบบข้อมูล

เปิด การจัดกลุ่มข้อมูล ระบบไฟล์บริการ และการค้นหาที่สะดวกแก่การนำไปใช้ยิ่งขึ้น เมื่อ สพร.ได้พัฒนา ศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐบนพอร์ทัลแห่งใหม่ (opendata.data.go.th) และได้เปิดบริการต้นปี พ.ศ. 2563

การบรรลุตามวัตถุประสงค์ ของระบบข้อมูลเปิดไม่อาจทำได้ชัดเจนหากเป้าหมายของการพัฒนา ขาดความชัดเจน และการสนับสนุนที่เพียงพอ เช่นเดียวกับศูนย์ข้อมูลภาครัฐไทยที่ยังไม่มีการประเมินอย่าง แท้จริง เมื่อเทียบกับเป้าหมายโดยทั่วไปของการสร้างระบบข้อมูลเปิดของนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบข้อมูลภาครัฐ การแสดงความโปร่งใสในข้อมูลผลลัพธ์การบริหารจัดการ และการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมที่ต่อยอดจากข้อมูลกลางที่สำคัญจากหน่วยงานของรัฐ การประเมินผล กระทบจากการพัฒนาข้อมูลเปิดเพื่อบริการสาธารณะชนเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และสามารถพัฒนาเป็นโจทย์เพื่อ การวิจัยในระดับองค์กร และการเรียนรู้ระดับนักศึกษาในมหาวิทยาลัยในแขนงสาขาวิชามากมายได้เป็นอย่างดี ที่กล่าวเช่นนี้เพราะศูนย์บริการข้อมูลเปิดภาครัฐมีการจัดกลุ่มข้อมูล จำแนกตามลักษณะสำคัญๆ อาทิเช่น จำแนกตามหน่วยงาน จำแนกตามรายการข้อมูล จำแนกตามความถี่ในการเข้าดู จำแนกตามประเภท ไฟล์ข้อมูล ฯลฯ โดยแหล่งข้อมูลเปิดของ สพร. แห่งนี้ได้เอื้ออำนวยให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงข้อมูลรายการต่างๆ ได้ ง่าย รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่าย

Conclusion

ในทศวรรษที่ผ่านมา ข้อมูลเปิดภาครัฐมีความสำคัญสำหรับกระบวนการบริหารอย่างมีธรรมาภิ บาล และเป็นแนวโน้มการพัฒนาด้านข้อมูล และสารสนเทศภายในหน่วยงานภาครัฐที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สพร. ในฐานะที่มีบทบาทนำในการพัฒนาระบบข้อมูลกลางภาครัฐนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ได้ดำเนินการ กำหนดแนวทาง และสร้างมาตรฐานการทำงานเพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศภาครัฐสามารถใช้งานร่วมกัน ส่งเสริม การมีส่วนร่วมตรวจสอบภารกิจของหน่วยงานรัฐ ส่งเสริมการใช้ข้อมูลสำคัญอันเกี่ยวพันต่อการวิจัย และสร้าง นวัตกรรมทางสังคม ตลอดจนข้อมูลเชิงนโยบายสาธารณะ อันมีฐานมาจากแหล่งข้อมูลกลางภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาข้อมูลเปิด และการสร้างแรงจูงใจให้กับส่วนราชการเพื่อเปิดเผยข้อมูล ยังมีข้อจำกัดทั้งในเชิง เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานข้อมูลเปิด และเชิงสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการมองประโยชน์ด้านข้อมูลของผู้ใช้ ดังหลักฐานที่แสดงให้เห็นผ่านสถิติการใช้ และคุณภาพของบริการศูนย์ข้อมูลเปิดภาครัฐจากเว็บไซต์ opendata.data.go.th และ data.go.th

การขยายภาคีเพื่อสร้างระบบข้อมูลเปิดภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลและสารสนเทศจาก ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยเกื้อหนุนให้ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในส่วน ราชการเหล่านั้นเกิดความตระหนัก และเข้าใจความสำคัญของข้อมูลเปิดในสถานะเครื่องมือของการพัฒนา แบบเปิด มีภาพลักษณ์แห่งความโปร่งใส และเกื้อหนุนให้ภาคประชาชน ชุมชนวิชาการ นักธุรกิจ ตลอดจนนัก สร้างสรรค์ ได้เข้ามาใช้ประโยชน์จากข้อมูลอันมีค่าจำนวนมากของหน่วยงานภาครัฐ ตัวแบบการพัฒนาข้อมูล เปิดที่รวมศูนย์อยู่เพียงแห่งเดียวดังที่ดำเนินการโดย สพร. อาจเป็นการเริ่มต้นในระยะแรกที่ดีเพราะหน่วยงาน ภาครัฐจำนวนมากยังขาดความเข้าใจ และ มีความพร้อมในการพัฒนาระบบข้อมูลเปิดไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม แนวทางการขยายระบบข้อมูลเปิดในระยะยาวอาจไม่เหมาะสมกับระบบข้อมูลเปิดแบบรวมศูนย์อยู่ ณ ที่ ใดที่หนึ่ง ในทางกลับกัน การพัฒนาให้เกิดการกระจายฐานข้อมูลเปิดภาครัฐ และการส่งเสริมให้เกิดการ

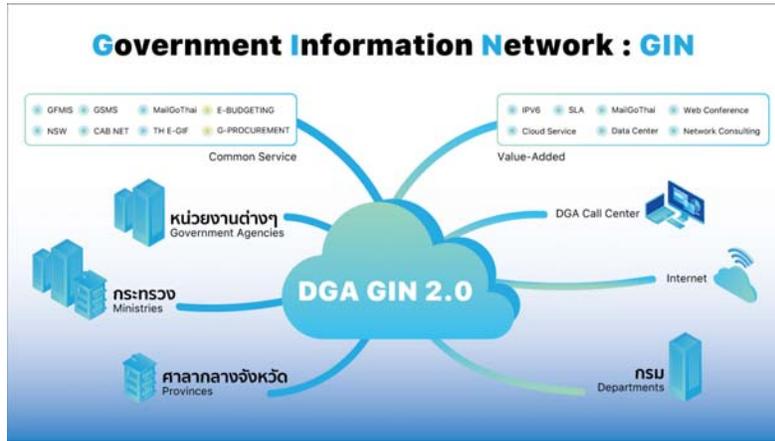
แข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อบริการข้อมูลที่ดีและมีมาตรฐานสูงซึ่งอาจเป็นกลยุทธ์เพื่อขยายระบบข้อมูลเปิดให้เหมาะสมตามเป้าหมายของรัฐ

References

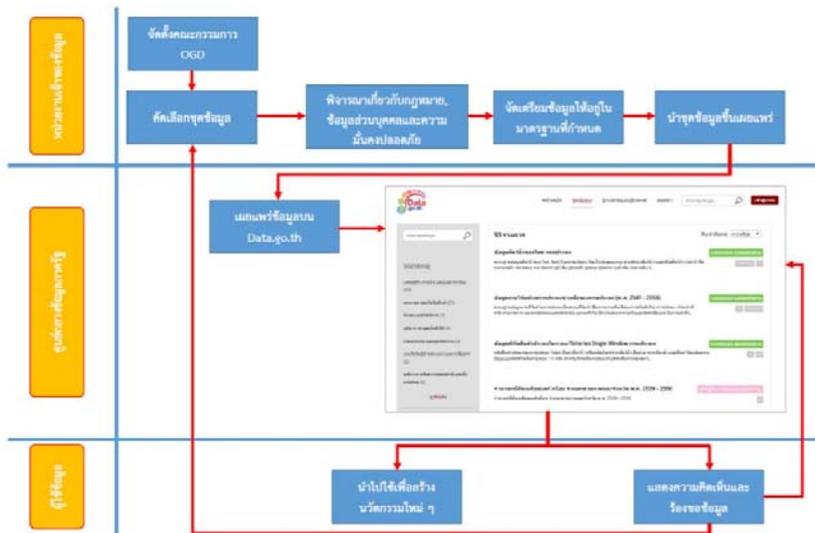
- Davies T. (2013). Open data barometer: 2013 global report. Available at: <http://www.open-data-research.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf>
- Herrera-Melo, C. A., & Gonzalez-Sanabria, J. S. (2019). Proposal for the Evaluation of Open Data Portals. *Revista Facultad De Ingenieria, Universidad Pedagogica Y Tecnologica De Colombia*, 29(54), 19. doi:10.19053/01211129.v29.n0.2020.10194
- Huber, F., Wainwright, T., & Rentocchini, F. (2020). Open data for open innovation: managing absorptive capacity in SMEs. *R & D Management*, 50(1), 31-46. doi:10.1111/radm.12347
- International Open Data Charter. (2015). เข้าถึงได้จาก <https://opendatacharter.net/history/>
- Jetzek T. (2015). The Sustainable Value of Open Government Data. Uncovering the Generative Mechanisms of Open Data Through a Mixed Methods Approach. Copenhagen: Copenhagen, Business School.
- Ruijter, E., Detienne, F., Baker, M., Groff, J., & Meijer, A. J. (2019). The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. *American Review of Public Administration*, 50(3), 260-274. doi:
- Zuiderwijk, A., Shinde, R., & Janssen, M. (2019). Investigating the attainment of open government data objectives: is there a mismatch between objectives and results? *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 645-672. doi:10.1177/0020852317739115
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558ก). Open Data Handbook Release 1.0.0 ฉบับภาษาไทย. ส่วนวิจัย และ พัฒนา ฝ่ายนวัตกรรม สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก <https://www.dga.or.th/th/content/890/877>
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558ข). แนวปฏิบัติและมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Data.go.th). ส่วนวิจัยและพัฒนา ฝ่ายนวัตกรรม สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก <https://www.dga.or.th/th/content/890/877>

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2560). User's Manual for Data.go.th ฉบับภาษาไทย. ส่วนวิจัยและพัฒนา
ฝ่ายนวัตกรรม สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เข้าถึงได้จาก
<https://www.dga.or.th/th/content/890/877>

APPENDIX



ที่มา สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558)



ที่มา สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (2558)