บทความวิชาการ

กลไกความร่วมมือระหว่างกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต่อการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางในประเทศไทย

Collaborative Governance Approach among Public, Private, and Civil Society in Designing of Central Bank Digital Currency in Thailand

อรนารถ วรรณภิญโญ

Oranart Wannapinyo

นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Ph.D. Candidate in Public Administration, National Institute of Development Administration

E-mail: oranart.wan@stu.nida.ac.th

This article is presented in the 17th National Conference on Public Administration of Public Administration Association of Thailand at Ubon Ratchathani University, November 17, 2023

Received: October 12, 2023; Revised: December 2, 2023; Accepted: December 15, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้วัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาลักษณะความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง โดยใช้กรณีศึกษาจากสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในต่างประเทศ และ (2) นำเสนอแนวคิดกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อมาใช้ในการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลที่อยู่ระหว่างการศึกษาและทดลองของประเทศไทย

สกุลเงินดิจิทัลเป็นเรื่องใหม่ที่ธนาคารกลางทั่วโลกให้ความสนใจศึกษาค้นคว้า ในขณะที่ธนาคารกลางในต่างประเทศบางแห่ง เช่น ธนาคารกลางประเทศจีน และธนาคารกลางประเทศบาฮามาส ได้พัฒนาสกุลเงินดิจิทัลสำหรับภาคประชาชนออกใช้งานจริงในวงกว้าง ภายใต้กลไกความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ต่อการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลในฐานะบริการสาธารณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ บทความนี้นำเสนอถึงแนวคิดการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลโดยธนาคารกลางที่รวบรวมจากบทความและงานวิจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงศึกษาจากกรณีศึกษาของธนาคารกลางของประเทศจีน และธนาคารกลางของประเทศบาฮามาส ผู้เขียนพบว่า กรณีศึกษาจากทั้ง 2 ประเทศมีความสอดคล้องกันในเรื่องแนวคิดความร่วมมือระหว่างกันของภาคส่วนต่างๆ โดยมีการร่วมมือกันในการออกแบบและพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลของประเทศ ซึ่งบทความนี้ได้ใช้เป็นแนวทางในการนำเสนอแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่อการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลสำหรับประเทศไทย โดยการนำทฤษฎีการจัดการความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้กระบวนการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ: สกุลเงินดิจิทัล; ธนาคารกลาง; ความร่วมมือ; การมีส่วนร่วม

Abstract

The objectives of this article are to (1) study the nature of collaboration among the government, private sector, and civil society in designing digital currencies issued by central banks; Using a case study from digital currencies issued by foreign central banks and (2) presenting the concept of collaboration among government agencies, private sector, and civil society in designing of digital currencies in Thailand.

Digital currency is a new issue that central banks around the world are interested in exploring and researching. While some foreign central banks, such as the Central Bank of China and the Central Bank of the Bahamas has launched their central bank digital currency by using the collaborative concept for designing of central bank digital currency as the country's infrastructure. This article outlines central bank digital currency design concepts collected from articles and various research both inside and outside the country, included studying from case studies of the central bank of China and the central bank of the Bahamas. The author found that case studies from both countries are focus on the concept of collaboration between various sectors in designing and developing digital currencies, which is used as guidelines for the concept of collaboration among the government, private sector, and civil society in designing digital currency in Thailand. By applying concept of new public management and public participation in designing Thailand's central bank digital currency to maximize benefit for Thailand.

Keywords: Digital Currency; Central Bank; Collaboration; Public Participation

บทนำ

Central Bank Digital Currency (CBDC) ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ที่อยู่ในความสนใจของธนาคารกลางทั่วโลก จากผลการสำรวจข้อมูลของ Bank for International Settlements (BIS) ปี 2022 พบว่า ธนาคารกลางกว่าร้อยละ 93 ทั่วโลกสนใจศึกษาเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC) โดยธนาคารกลางของประเทศต่างๆ กว่าร้อยละ 80 มีความเห็นว่า เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางมีประโยชน์และสามารถออกแบบให้มีคุณสมบัติพิเศษในการตอบสนองความต้องการใช้งานเฉพาะด้านได้ (Kosse, A., & Mattei, I., 2023) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นจาก World Economic Forum 2023 ว่า ปัจจุบันธนาคารกลางส่วนใหญ่ให้ความสนใจและอยู่ระหว่างการศึกษา CBDC ในมุมมองของประโยชน์และความเสี่ยงของ CBDC ทั้งนี้ แต่ละประเทศมีความคืบหน้าในการศึกษาและบริบทของความจำเป็นในการใช้ที่แตกต่างกัน (World Economic Forum, 2023)

สำหรับประเทศไทย มีความกังวลของธนาคารต่อการเกิดขึ้นของเงินดิจิทัลที่ออกโดยภาคเอกชน เช่น Cryptocurrency อาทิ Bitcoin, Ethereum, Ripple, และ Litecoin ที่มีความผันผวนของมูลค่า และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ประชาชนและระบบการเงิน (Bank of Thailand, 2021) ประกอบกับเห็นแนวโน้มการเติบโตของการใช้ digital payment ในประเทศไทย เช่น Promptpay ที่เป็น instant payment ที่ near

real time และสามารถใช้งานได้ 24*7 (Bank of Thailand, 2021) ตลอดจนทิศทางการลดลงของการใช้เงินสด และการก้าวสู่การเป็นสังคมไร้เงินสด (cashless society) ในอนาคต

ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เขียนสนใจศึกษาเรื่อง CBDC และพบว่างานวิจัยที่มีในปัจจุบันยังมีจำนวนจำกัด และปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ยังอยู่ระหว่างศึกษาและทดสอบการใช้งานจริง (pilot testing) ของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางสำหรับใช้ในวงย่อยในภาคประชาชน (retail CBDC) ผู้เขียนจึงเห็นช่องว่างในการหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับ CBDC เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับกระบวนการออกแบบ CBDC ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยผู้เขียนได้เสนอแนวคิดเรื่อง New Public Governance (NPG) ซึ่งเป็นแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ที่เน้นความร่วมมือระหว่างกัน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงหยิบยกแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับข้อเสนอแนะในการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency: CBDC)

เงิน คือ สิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ใช้ชำระค่าสินค้าและบริการ เงินมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ช่วยให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนและเศรษฐกิจขยายตัว ความก้าวหน้าของนวัตกรรมและเทคโนโลยีทำให้เงินมีการพัฒนาในรูปแบบของสื่อการชำระเงินหลากหลายรูปแบบ อาทิ อินเทอร์เน็ตแบงกิ้ง โมบายแบงค์กิ้ง e-money และเช็ค เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างหลากหลาย (Bank of Thailand, 2021)

CBDC เป็นเงินที่อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งแทนการใช้เงินสดและบริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้การชำระเงินทำได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น CBDC เป็นโครงสร้างพื้นฐานระบบชำระเงินที่เข้าถึงง่าย ปลอดภัยสูง และสามารถรองรับการนำต่อยอดสู่นวัตกรรมใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาบริการทางการเงินได้ในอนาคต (Bank of Thailand, 2021)

มุมมองเกี่ยวกับประโยชน์และความท้าทายของ CBDC จากรายงานการศึกษาในต่างประเทศ

จากรายงานการศึกษาเรื่อง CBDC ของ World Economic Forum (2020) ได้ระบุประโยชน์และความท้าทายของ CBDC ที่สำคัญ

ตารางที่ 1 ประโยชน์และความท้าทายของ CBDC

ประโยชน์ของ CBDC	ความท้าทายของ CBDC
1. **ช่วยลดต้นทุนและเวลาในการทำธุรกรรมกับต่างประเทศ** (cross-border transactions)	1. **การสร้างมูลค่าเพิ่มจากบริการที่มีอยู่ในปัจจุบัน** และกลุ่มผู้ให้บริการที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน
2. **ช่วยให้การติดตามข้อมูลธุรกรรมและการรายงานต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น** รวมถึงลดโอกาสในการใช้เป็นช่องทางในการทำธุรกรรมผิดกฎหมาย	2. **การลงทุนมากขึ้น** โดยเฉพาะเรื่องการรักษาความปลอดภัยไซเบอร์ของระบบ (cybersecurity and system resilience)

ตารางที่ 1 ประโยชน์และความท้าทายของ CBDC (ต่อ)

ประโยชน์ของ CBDC	ความท้าทายของ CBDC
3. **ช่วยคงบทบาทของธนาคารกลางในการคานอำนาจต่อผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภาคเอกชน**ที่มีการแข่งขันเข้ามาเป็นผู้เล่นสำคัญในระบบการชำระเงินปัจจุบัน	3. **ผู้ประกอบธุรกิจในปัจจุบันยังเข้ามาเป็นผู้เล่นสำคัญในระบบการเงินอนาคตได้** โดยภาครัฐต้องเปิดกว้างและคำนึงถึงการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เหมาะสม
4. **ช่วยผลักดันให้สถาบันการเงินที่มีอยู่ในระบบนำเสนอบริการที่ดีกว่าเดิมแก่ลูกค้า** เช่น นำเสนอบริการที่ดีขึ้นเพื่อสร้างความสามารถทางการแข่งขันในระบบ	4. **ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่สถาบันการเงินที่มีอยู่ในระบบจะถูกลดบทบาทโดยการตัดตัวกลาง** (bank disintermediation risk) เมื่อผู้ฝากมาใช้บริการ CBDC ของธนาคารกลาง
5. **ช่วยให้การส่งผ่านนโยบายการเงินโดยธนาคารกลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ**	5. **ภาครัฐยังคงต้องพิจารณานโยบายต่างๆที่เหมาะสม** เช่น การดำเนินนโยบายการคลัง เช่น tax rebates
6. **สนับสนุนเป้าหมายในการให้ประชากรเข้าถึงบริการทางการเงินโดยทั่วถึง** (financial inclusion)	6. **โอกาสที่จะมีกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงบริการทางการเงินยังคงมีอยู่** หากการออกแบบ CBDC ไม่ได้คำนึงถึงโอกาสในการเข้าถึง CBDC ของประชาชนโดยทั่วถึง
7. **ช่วยสนับสนุนการใช้ domestic currency** ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจาก cryptocurrencies หรือแม้แต่ foreign-country CBDC	7. **CBDC จำเป็นต้องออกแบบอย่างรัดกุมเพื่อปกป้องผู้ใช้จากการถูกลักลอบโจมตีระบบหรือข้อมูล** เนื่องจากอาจตกเป็นเป้าของขโมยและผู้ก่อการร้าย

ที่มา: World Economic Forum (2020)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความร่วมมือ

Wood and Gray (1991) ระบุว่า ความร่วมมือเป็นกระบวนการร่วมกัน โดยผู้ที่เข้าร่วมมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน และมีความสัมพันธ์กันในการร่วมมือกันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ตั้งแต่ขั้นการวางแผนการปฏิบัติงานจนถึงการประเมินผลงาน ตลอดจนร่วมมือกันแก้ปัญหาและตัดสินใจร่วมกัน

แนวคิดการจัดการความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

แนวคิด New Public Governance มีพัฒนาการมาจากการแก้ไขจุดอ่อนของกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจ จนเกิดเป็นการจัดการความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ ภายใต้บริบทที่เน้นภาคีความร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อให้มีการปฏิบัติแบบรวมกลุ่ม (Collective Action) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานที่มีปัญหาเชิงโครงสร้างหรือประเด็นปัญหาสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อน (Kennett, 2010)

Stephen Osborne (2010) ได้เสนอแนวคิด New Public Governance และ Rhodes (1996) ที่เสนอมุมมองการบริหารที่เน้นถึงความร่วมมือ (Collaborations) และการประสานสัมพันธ์ในแนวราบ (Horizontal Ties) การกระจายอานาจ และการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน รวมถึงองค์กรชุมชน เสริมศักยภาพของภาครัฐ

Pestoff (2010) มองว่า New Public Governance เป็นรูปแบบการจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของการผลิตร่วมกัน (Coproduction) เป็นการจัดการสาธารณะที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย รวมถึงการจัดบริการเกี่ยวกับสวัสดิการโดยฝ่ายที่สาม (Third Sector) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในสังคมจากการที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการผลิตบริการสาธารณะ เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่เป็นผลจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงการทำงานและเผยแพร่รูปแบบที่ประสบความสำเร็จไปสู่องค์การต่างๆ (Pestoffand Brandsen, 2010, pp. 227-233)

การผลิตร่วมกัน (Co-Production) หมายถึง การใช้ความพยายามร่วมกันระหว่างผู้ผลิตที่ทำงานประจำหรือมืออาชีพกับผู้ใช้บริการที่ต้องการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ตนได้รับบริการที่ทำให้เกิดความปลอดภัยมากขึ้น และมีสุขภาพดีขึ้น (Pestoff, 2010) โดยประชาชนอยู่ในฐานะภาคีที่ร่วมผลิตบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคไม่ใช่ผู้รับบริการหรือลูกค้า ซึ่งการผลิตร่วมกันดังกล่าวจะมีประสิทธิผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ร่วมกันภายใต้สภาพแวดล้อมอันเฉพาะเจาะจง มีการปฏิบัติแบบรวมกลุ่ม (Collective Action) โดยมีกลไกการจัดสรรทรัพยากรที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ระหว่างบุคคลที่อยู่ภายในเครือข่าย

New Public Governance Theory ให้ความสำคัญกับประเด็นการจัดการความร่วมมือและกลไกธรรมาภิบาลภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนและองค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มวิชาชีพ และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆได้เข้าร่วมในการดำเนินงานสาธารณะในรูปแบบของการจัดการภาคีความร่วมมือที่หลากหลาย

แนวคิดภาคีความร่วมมือนี้เป็นการจัดการสาธารณะแนวใหม่ที่มองว่าภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะไม่คงบทบาทในฐานะผู้รอรับบริการสาธารณะจากรัฐฝ่ายเดียว แต่จะเป็นหุ้นส่วนของความสำเร็จ และมีความกระตือรือร้นในฐานะ active Participants โดยมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ซึ่งรูปแบบใหม่นี้ก้าวข้ามความสัมพันธ์แบบเดิมที่แบ่งแยกระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ หรือผู้กำกับดูแลกับลูกค้า แต่รูปแบบใหม่ที่เป็นหุ้นส่วนความสำเร็จในการบริการสาธารณะจะส่งผลให้เปิดพื้นที่สาธารณะให้ภาคีต่างๆเข้ามามีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีความหมายหลากหลายนิยาม อาทิ Sherry R. Arnstein (1969) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ถือเป็นอำนาจประเภทหนึ่งของประชาชนและเป็นกระบานการการจัดสรรอำนาจ (Redistribution of power) โดยส่งเสริมให้ประชาชนผู้ไร้ซึ่งอำนาจ (The Have-Nots) ที่มักไม่มีโอกาส ถูกกีดกัน หรือถูกแยกออกจากกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมอยางจริงจังในกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกลยุทธ์ให้ประชาชนซึ่งไร้ซึ่งอำนาจสามารถกำหนดแนวทางในการรับรู้และแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร การกำหนดเป้าหมายและนโยบายสาธารณะ การดำเนินงานกิจกรรม และการกระจายผลประโยชน์ต่างๆ

Cohen and Uphoff (1980) เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็น 4 แบบ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ตัวแบบของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

International Association for Public Participation (2018), IAP2 ได้อธิบายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีตัวแบบของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) ที่เรียกว่า Public Participation Spectrum ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform)
2. ระดับการปรึกษาหารือ (To Consult)
3. ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง (To Involve)
4. ระดับความร่วมมือ (To Collaborate) และ
5. ระดับเสริมอำนาจประชาชน (Empower) ซึ่งเป็นระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด

กรณีศึกษาจากแนวคิดความร่วมมือกัน สำหรับการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลในต่างประเทศ

เนื่องมาจาก CBDC เป็นเรื่องใหม่ที่มีทั้งประโยชน์และความเสี่ยงที่ผู้ออกแบบจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งเป็นธนาคารกลางของประเทศไทย ยังอยู่ระหว่างศึกษาและทดสอบการใช้งานจริง (pilot testing) ของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ผู้เขียนจึงได้หยิบยกกรณีศึกษา CBDC จากบริบทของต่างประเทศมาประกอบการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะแนวคิดในการพัฒนาโครงการ CBDC ของประเทศไทย โดยจะขอหยิบยก 2 กรณีศึกษา ได้แก่ สกุลเงินดิจิทัลออกโดยธนาคารกลางประเทศจีน (e-CNY) และสกุลเงินดิจิทัลออกโดยธนาคารกลางประเทศบาฮามาส

(The Bahamas Sand Dollar) ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนา CBDC สำหรับประชาชนรายย่อยจนมีการออกใช้จริง โดยมีการประสานความร่วมมือกันในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

กรณีศึกษาที่ 1: สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศจีน (e-CNY)

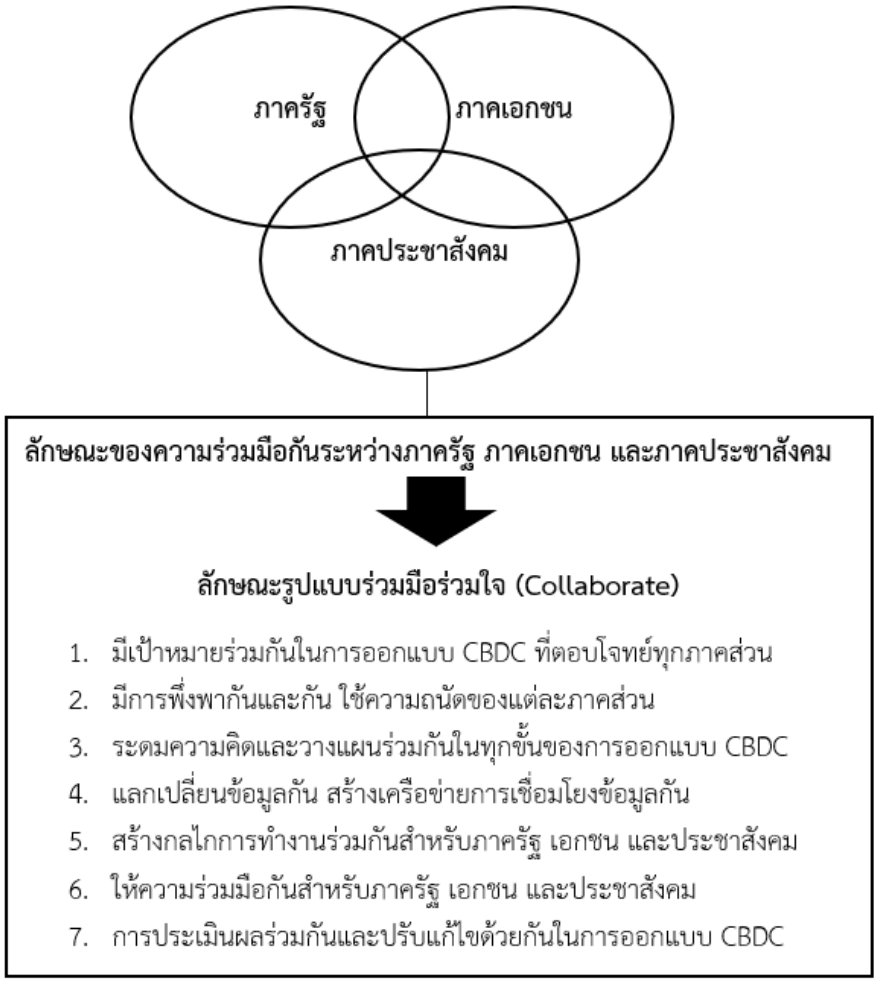
e-CNY เป็นโครงการของธนาคารกลางจีน ในการนำร่องสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศจีน เปิดตัวครั้งแรกปี 2019 ในหลายเมือง อาทิ เซินเจิ้น ซูโจว เฉิงตู และปักกิ่ง e-CNY ออกแบบโดยวิธีบูรณาการกับระบบการชำระเงินที่มีอยู่ปัจจุบันให้ทำงานร่วมกันได้ (interoperable) เช่น เชื่อมต่อกันได้กับระบบของ Alipay และ WeChatpay ที่เป็น platform การชำระเงินยอดนิยมในประเทศจีน และให้ความสำคัญกับ customer experience ที่ทำให้ผู้ใช้สามารถใช้งานได้อย่างง่ายดาย e-CNY คำนึงถึงการสร้างเครือข่ายจุดรับที่กว้างขวางและเพิ่มความสะดวกให้กับผู้ใช้ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มีการประสานงานกันระหว่างสถาบันการเงิน ผู้ให้บริการเทคโนโลยี และหน่วยงานกำกับดูแล นอกจากนี้ ทางการจีนยังมีการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับ e-CNY ในหมู่ประชาชนทั่วไป ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศจีน

กรณีศึกษาที่ 2: สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศบาฮามาส (The Bahamas Sand Dollar)

The Bahamas Sand Dollar เป็นโครงการของธนาคารกลางบาฮามาส ซึ่งได้ออกใช้จริงอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนตุลาคม 2020 (หลังจากมีการทดลองใช้จริงมาแล้ว 10 เดือน) สำหรับมาตรการที่ธนาคารกลางบาฮามาสใช้ในการสนับสนุนสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศบาฮามาส คือ การเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้งาน (adoption) ของโครงการสกุลเงินดิจิทัลเป็นประจำทุกเดือน มีการอบรมให้กับร้านค้า (merchant training) และทำงานร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้กระบวนการใช้งานสะดวกสบาย เช่น สามารถใช้ QR code ในกระบวนการชำระเงินได้ มีการเชื่อมต่อแพลตฟอร์ม Sand Dollar เข้ากับระบบของสำนักหักบัญชีอัตโนมัติ (automated clearing house) ทำให้ธุรกรรมโอน Sand Dollar สามารถโอนมาหรือโอนไปยังธนาคารพาณิชย์ใดๆ ก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีการสร้าง Sand Dollar Ambassadors เป็นตัวแทนในการสร้างการรับรู้ต่อสาธารณชนและจัดงาน event ต่างๆ รวมถึงประสานจัดงานร่วมกับองค์กรไม่แสวงผลกำไร

ข้อสรุปการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จากกรณีศึกษาของต่างประเทศ

จากกรณีศึกษาของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศจีน และสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางประเทศบาฮามาส ที่ได้กล่าวมา ข้างต้น จะเห็นถึงการที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ให้ความร่วมมือกันเป็นลักษณะรูปแบบร่วมมือร่วมใจ (Collaborative) เป็นการทำงานที่มีการตกลงใจความเข้าใจ กำหนดเป้าหมาย ประสานงานกัน โดยแต่ละฝ่ายมีบทบาทในการขับเคลื่อนการดำเนินการสู่เป้าหมายร่วมกันในลักษณะของพันธมิตร ซึ่งผู้เขียนสรุปลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการออกแบบ CBDC ของทั้ง 2 ประเทศได้ดังนี้



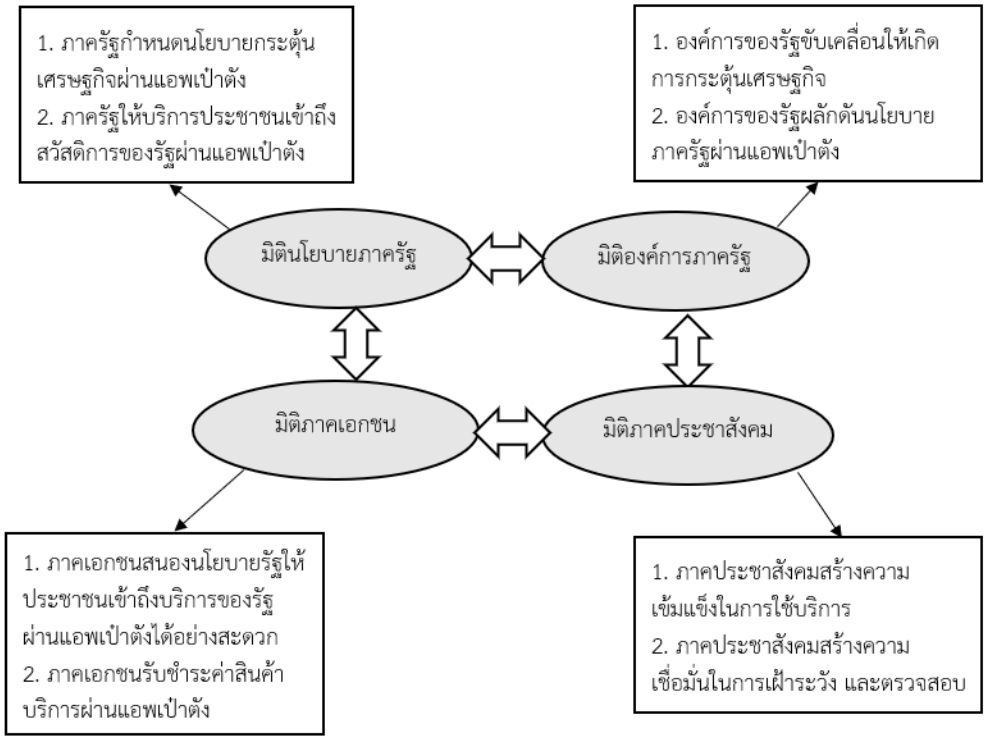
ภาพที่ 1 กลไกความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม สำหรับการออกแบบ CBDC จากกรณีศึกษาต่างประเทศของจีนและบาฮามาส

ที่มา: แนวคิดของผู้เขียนต่อกลไกความร่วมมือในการออกแบบ CBDC

แอปพลิเคชันเป๋าตัง: กรณีตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

แอปพลิเคชันเป๋าตัง หรือ Paotang เป็นแอปของรัฐบาลที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศ และรัฐบาลได้นำมาใช้ในการให้บริการประชาชนสำหรับเข้าถึงสวัสดิการของรัฐในด้านต่างๆ ตั้งแต่ บริการด้านการเงินออนไลน์ e-wallet บริการด้านสุขภาพ มาตรการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ G-Wallet บริการธนาคาร ซื้อ/ขาย พันธบัตรรัฐบาล รวมถึงโครงการเยียวยาประชาชนหรือบริการต่างๆ เช่น สิทธิคนละครึ่ง และโครงการท่องเที่ยวต่างๆ ที่มีการส่งเสริมการใช้โดยความร่วมมือกับผู้ประกอบการธุรกิจร้านค้าบริการต่างๆ ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล นอกจากนี้ แอปพลิเคชันเป๋าตังของรัฐบาล สามารถเป็นช่องทางสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับประชาชนได้โดยตรงในประเด็นต่างๆ อาทิ เสนอนโยบาย ข้อร้องเรียนปัญหาต่างๆ ติดตามตรวจสอบนโยบายโครงการรัฐ และทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเพิ่มมากยิ่งขึ้น รวดเร็วประหยัดทรัพยากรด้านคน งบประมาณ ความล่าช้า และรัฐบาลสามารถบริหารจัดการฐานข้อมูลของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การใช้กลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสำหรับแอปพลิเคชันเป๋าตัง สามารถสรุปเป็นรูปได้ดังนี้



ภาพที่ 2 กลไกความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม สำหรับการใช้แอปพลิเคชันเป๋าตัง
ที่มา: แนวคิดของผู้เขียนต่อกลไกความร่วมมือในการใช้แอปพลิเคชันเป๋าตัง

ข้อเสนอแนะสำหรับการออกแบบ CBDC ของไทย

จากแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาครัฐ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน นำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลได้ดังนี้

1. การออกแบบ CBDC จะต้องคำนึงถึงการมีภาคีเครือข่าย (Network Governance) ในการจัดการและการทำธุรกรรมต่างๆ จะต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบ (Accountability) เปิดเผยข้อมูลและมีความซื่อสัตย์ ในกระบวนการทำงาน

2. ภาครัฐต้องส่งเสริมการพัฒนาความรู้และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การสร้างความพร้อมแก่หน่วยงานราชการและภาคประชาชน ส่งเสริมให้ความความเข้าใจ เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนรับรู้ แสดงความคิดเห็น ร่วมออกแบบแนวคิด CBDC สำหรับภาคประชาชน

3. CBDC จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นการจัดการที่ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความโปร่งใส เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ

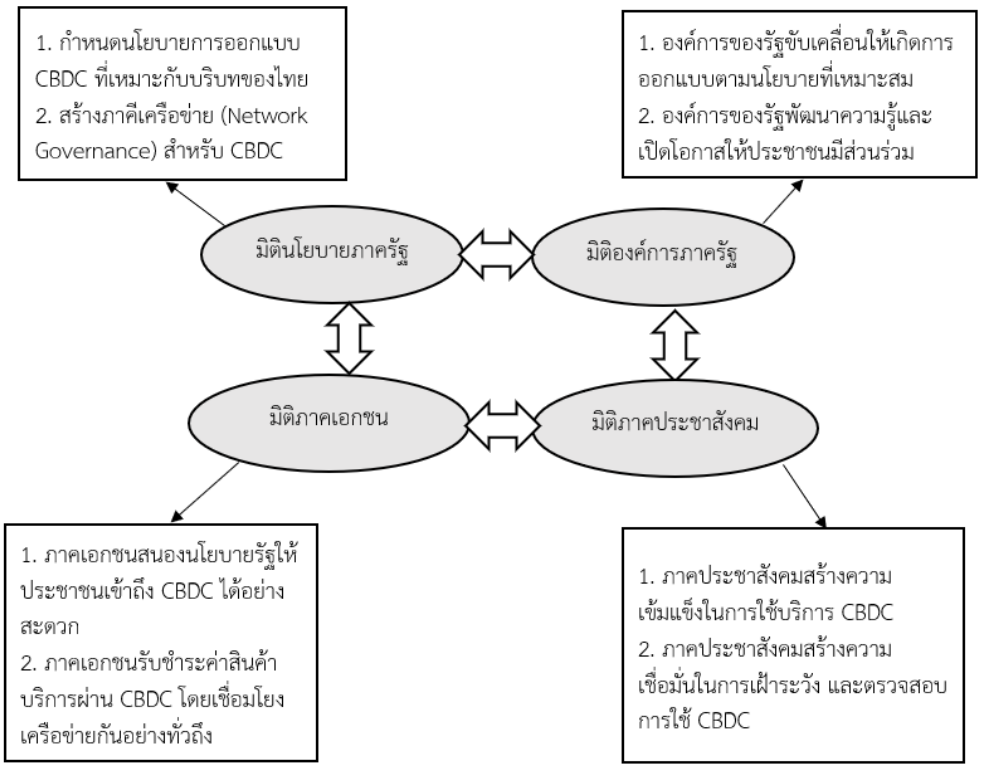
4. ให้ความสำคัญกับการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ตลอดจนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการจัดการองค์ความรู้ ให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกันและทั่วถึง

5. ให้ความสำคัญกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่เข้าถึงได้ทั่วถึงและสะดวก เพื่อกระตุ้นให้เกิดการยอมรับการใช้งาน ตลอดจนสร้างความเชื่อถือ (trust) ให้เกิดขึ้นกับประชาชน

6. CBDC จะต้องออกแบบให้มีระบบการเชื่อมโยงในการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมไปพร้อมๆ กัน (Collaboration) มีการรวมตัวกัน ของภาคส่วนต่างๆ อีกทั้งยังช่วยกันกำหนดกติกาในการจัดการร่วมกัน

สรุป

จากการศึกษาการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลของต่างประเทศที่มีการออกใช้จริงแล้ว เช่น ธนาคารกลางประเทศจีน และธนาคารกลางประเทศบาฮามาส จะเห็นได้ว่ามีการให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง (CBDC) ของประเทศไทย โดยในขณะนี้ของประเทศไทยยังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาและทดลองใช้ ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าการออกแบบสกุลเงินดิจิทัลของประเทศไทย ควรคำนึงถึงความร่วมกันที่สำคัญ อาทิ การมีภาคีเครือข่าย (Network Governance) ภาครัฐส่งเสริมการพัฒนาความรู้และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เข้าถึงได้ทั่วถึงและสะดวก และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมกัน (Collaboration) โดยใช้แนวคิดการร่วมมือระหว่างกันในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้การออกแบบทำอย่างโปร่งใส คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียรอบด้าน และเกิดประโยชน์สูงสุด



ภาพที่ 3 ความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม สำหรับการออกแบบ CBDC ของไทย
ที่มา: แนวคิดของผู้เขียนต่อกลไกความร่วมมือในการการออกแบบ CBDC ของไทย

เอกสารอ้างอิง

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Bank of Thailand. (2021). *Retail Central Bank Digital Currency: Implications on Monetary Policy and Financial Stability in Thailand*. https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/News2564/n6064t_annex.pdf

Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World development*, 8(3), 213-235.

Erkut, B. (2020). From digital government to digital governance: are we there yet?. *Sustainability*, 12(3), 860.

Kennett, P. (2010). Global perspectives on governance. In *The new public governance?*. Routledge.

Kosse, A., & Mattei, I. (2023). *Making headway-Results of the 2022 BIS survey on central bank digital currencies and crypto*. BIS Papers.

IAP2. (2018). IAP2 Spectrum of Public Participation. *International Association for Public Participaiton (IAP2)*.

Osborne, Stephen (2006). New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?. In *New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.

Soderberg, G., Kiff, J., Tourpe, H., Bechara, M., Forte, S., Kao, K., ... & Yoshinaga, A. (2023). *How Should Central Banks Explore Central Bank Digital Currency?*. FinTech Notes (008).

Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China. (2021). *Progress of Research & Development of E-CNY in China*. http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf

World Economic Forum. (2020). *Central Bank Digital Currency Policy-Maker Toolkit*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_CBDC_Policymaker_Toolkit.pdf

World Economic Forum. (2023). *Central Bank Digital Currency Global Interoperability Principles*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Central_Bank_Digital_Currency_Global_Interoperability_Principles_2023.pdf