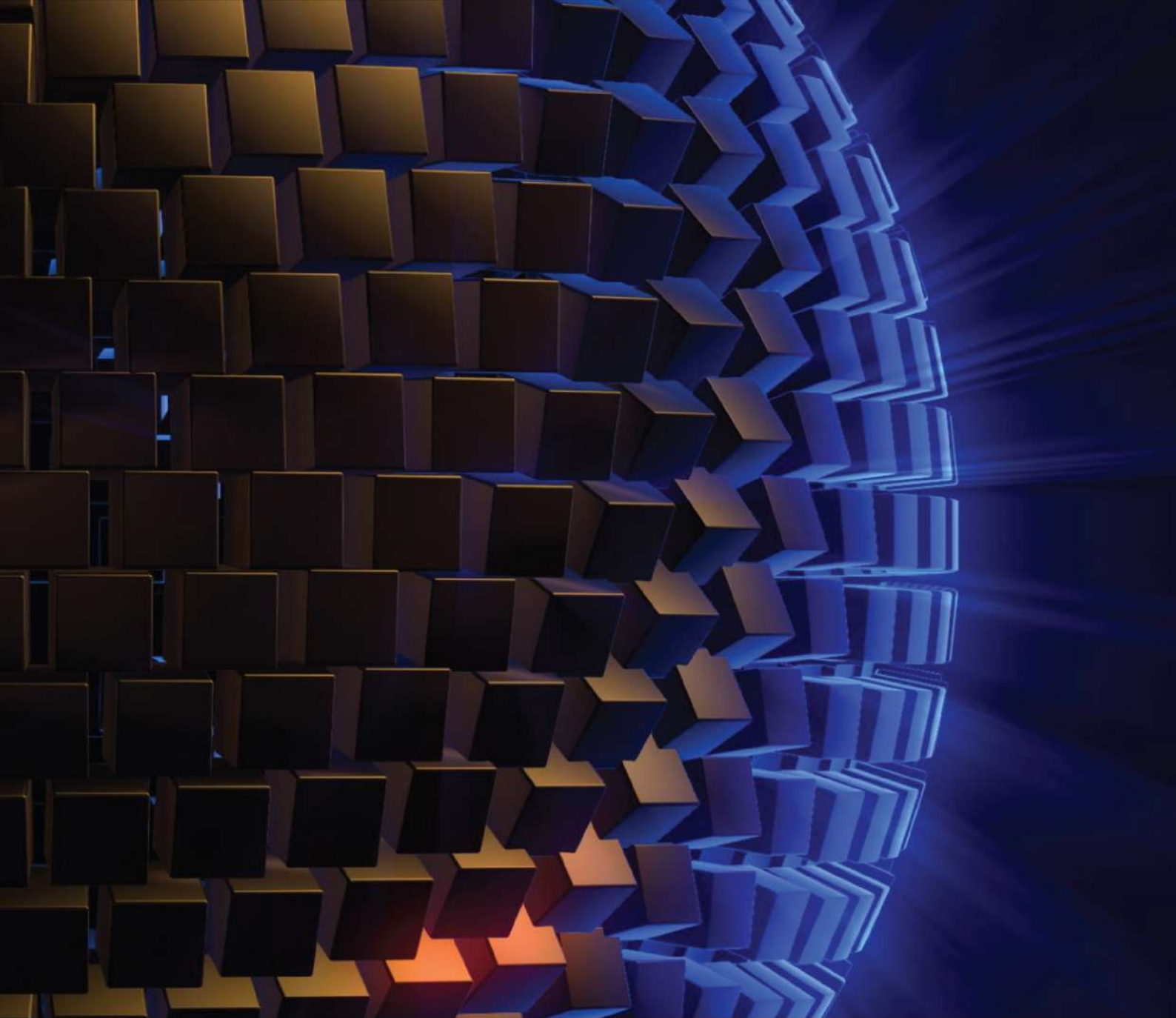




การกำหนดทิศทางการรอบทำกับดูแล เศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย อย่างสมดุล

พฤษภาคม 2568



Southeast Asia
Public Policy Institute



คำชี้แจงเบื้องต้น

รายงานฉบับนี้จัดทำโดย Southeast Asia Public Policy Institute โดยได้รับการสนับสนุนจาก บริษัท Amazon เนื้อหาและการวิเคราะห์ที่ปรากฏในรายงานอ้างอิงจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การศึกษาข้อมูลสาธารณะที่รวมถึงการประมวลความเห็นและข้อสังเคราะห์ของผู้เขียน โดยข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอในเอกสารนี้ มิได้สะท้อนจุดยืนหรือความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของบริษัท Amazon แต่อย่างใด รายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอภาพรวมและประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับทิศทางการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย และไม่ใช่อการทบทวนเชิงลึกหรือครอบคลุมทุกแง่มุมของนโยบาย กฎหมาย หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ผู้ใช้งานจึงควรใช้ข้อมูลโดยคำนึงถึงขอบเขตและข้อจำกัดของเนื้อหาอย่างเหมาะสม

สารบัญ

คำชี้แจงเบื้องต้น	1
บทสรุปผู้บริหาร	4
1. บริบทปัจจุบันของเศรษฐกิจดิจิทัลไทย	8
1.1 เป้าหมายเชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของภาครัฐ	9
1.2 บริบทของการแข่งขันทางการค้าในเศรษฐกิจดิจิทัลของไทย	11
1.3 ปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลไทย	12
ปัจจัยส่งเสริม (Enablers) อุปสรรคและจุดติดขัด (Frictions and Bottlenecks)	
1.4 การวางตำแหน่งเชิงดิจิทัล (Digital Positioning) ของประเทศไทยในภูมิภาคอาเซียน	13
2. ทิศทางใหม่ของการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย	14
2.1 กฎระเบียบและนโยบายที่เกี่ยวข้อง	15
(ก) ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และ การกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือ ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจแพลตฟอร์มหลายด้าน (Multi-sided Platform) ประเภทธุรกิจบริการดิจิทัลแพลตฟอร์มซื้อขายสินค้าหรือบริการ (E-Commerce)	15
(ข) ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล	18
(ค) พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565	21
2.2 เหตุผลเชิงนโยบายและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม	22
2.3 ข้อพิจารณาด้านศักยภาพเชิงสถาบันและขีดความสามารถในการการกำกับดูแล	23
3. การเปรียบเทียบแนวทางกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลระดับโลกและระดับภูมิภาค	24
3.1 สหภาพยุโรป	25
กฎหมายตลาดดิจิทัล (Digital Markets Act: DMA) และกฎหมายการให้บริการดิจิทัล (Digital Services Act: DSA)	25
ผลของการบังคับใช้กฎระเบียบในช่วงแรก: ความท้าทายในการหาจุดสมดุล	26
ระหว่างส่งเสริมนวัตกรรมและภาระด้านกฎระเบียบ	
ความเป็นไปได้ของการปรับเปลี่ยนทิศทางการกำกับดูแลของสหภาพยุโรป	27



สารบัญ

3.2 แนวทางการกำกับดูแลของประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก	29
สิงคโปร์	30
ญี่ปุ่น	30
เกาหลีใต้	31
ไต้หวัน	31
3.3 ข้อพิจารณาสำหรับประเทศไทย	32
4. การประเมินผลกระทบเชิงปริมาณของการกำกับดูแลต่อเศรษฐกิจและตลาดดิจิทัลไทย	33
4.1 ผลกระทบต่อภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ประกอบการ SMEs และผู้บริโภค	34
4.2 ผลกระทบต่อผลิตภาพรวมและการลงทุนในประเทศ	38
4.3 การกำหนดบทบาทของประเทศไทยในระดับภูมิภาคในด้านการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัล	39
5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	40
5.1 หลักการพื้นฐานในการออกแบบกรอบการกำกับดูแล	41
การกำกับดูแลบนพื้นฐานของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง (Effects-based approach)	41
การบูรณาการแนวทางกำกับดูแลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจดิจิทัลและนวัตกรรมระดับประเทศ	41
5.2 องค์ประกอบสำคัญที่กรอบการกำกับดูแลควรมี	42
การบูรณาการเป้าหมายในด้านผลิตภาพ (productivity) และนวัตกรรม (innovation)	42
การกำหนดหลักการพื้นฐานด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส (Baseline Fairness and Transparency Obligations)	42
5.3 แนวทางการบังคับใช้กรอบการกำกับดูแล	43
การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA)	43
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรมและการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานรัฐ	43
การบูรณาการการทำงานระหว่างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	43
5.4 การยกระดับบทบาทของประเทศไทยไปสู่ผู้นำด้านการกำกับดูแลในภูมิภาค	44
6. บทสรุป	45
บรรณานุกรม	47



บทสรุปผู้บริหาร

เศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยได้กลายเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการยกระดับผลิตภาพความสามารถในการแข่งขัน และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงของประเทศ โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2566 หรือราว 36,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และคาดว่าจะขยายตัวถึงระดับร้อยละ 11 ภายในปี 2570 ทั้งนี้ มีการประเมินว่า มูลค่าตลาดเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยอาจสูงถึง 50,000 ล้านดอลลาร์ภายในสิ้นปี 2568 ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีขนาดเศรษฐกิจดิจิทัลใหญ่เป็นอันดับสองของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การเติบโตดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นโครงข่ายบรอดแบนด์ (broadband) ความเร็วสูงที่ครอบคลุมเกือบทั่วประเทศ ระบบชำระเงินดิจิทัลพร้อมเพย์ (PromptPay) รวมถึงการนำระบบคลาวด์ ส่งผลให้ ระบบนิเวศออนไลน์ของประเทศไทยมีความเคลื่อนไหวสูง แข่งขันได้ในหลายมิติ โดยเฉพาะในสาขาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) ฟินเทค (fintech) และขนส่ง ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีบทบาทอย่างมากในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลดังกล่าว โดยปัจจุบันผู้บริโภคกว่า 92% มีพฤติกรรมการซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ ขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากต่างพึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลและระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ในการเข้าถึงตลาดออนไลน์ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งคาดว่าจะมีมูลค่าสูงถึง 230,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

นอกจากนี้ นโยบายต่างๆ จากฝั่งภาครัฐ อาทิ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 - 2580) และ แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2565 - 2570) ส่วนมีส่วนสำคัญในการผลักดันการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน ระบบนิเวศของสตาร์ทอัพในประเทศที่กำลังขยายตัวนั้น ก็สะท้อนถึงศักยภาพด้านนวัตกรรมของประเทศไทย แม้ว่าเม็ดเงินลงทุนรวม (venture capital) จะยังอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0.03 ของ GDP ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนด้านกฎระเบียบและแนวทางการกำกับดูแลที่กำลังจะเกิดขึ้นอาจกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการเติบโตในระยะต่อไปของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย โดยตลอดหลายปีที่ผ่านมา การเติบโตส่วนหนึ่งของภาคส่วนนี้ เกิดจากสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เปิดกว้าง มีข้อจำกัดในการเข้าตลาดต่ำ ที่ช่วยดึงดูดการลงทุนและเอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมใน แต่ในระยะถัดไปทิศทางของกรอบการกำกับดูแลใหม่ภายใต้ ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือ ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจแพลตฟอร์มหลายด้าน (Multi-sided Platform) ประเภทธุรกิจบริการดิจิทัลแพลตฟอร์มซื้อขายสินค้าหรือบริการ (E-Commerce) (“ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า”) ร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล พ.ศ. (Digital Platform Economy Act) (“ร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล”) และ พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 (“พ.ร.ก. การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ”) จะเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดว่าบรรยากาศที่เอื้อต่อการเติบโตเหล่านี้จะยังคงอยู่หรือไม่

กฎระเบียบเหล่านี้มีแนวโน้มจะเปลี่ยนทิศทางการกำกับดูแลในภาคส่วนนี้ จากเดิมที่เน้นการกำกับดูแลแบบผ่อนปรน (light-touch regulation) ไปสู่การกำกับดูแลเชิงป้องกัน (ex-ante regulation) ที่มีข้อกำหนดมากขึ้น โดยเฉพาะต่อผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลในฐานะตัวกลาง โดยการเปลี่ยนแปลงนี้เข้ามาซึ่งข้อกังวลในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ความสมเหตุสมผลของภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ตลอดจนศักยภาพของภาครัฐในการบังคับใช้กฎระเบียบเหล่านี้ อย่างมีประสิทธิภาพ

หากดำเนินการโดยขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ และไม่มีกระบวนการวัดผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) อย่างรอบด้าน อาจส่งผลให้ต้นทุนด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบเพิ่มสูงขึ้น และสร้างความไม่แน่นอนต่อผู้ประกอบการทุกระดับ ทั้งรายใหญ่และรายย่อย ในทางกลับกัน หากสามารถวางกรอบนโยบายที่มีความชัดเจน โปร่งใส ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการวิเคราะห์ และเปิดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ก็จะช่วยเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย และรักษาบทบาทในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจดิจิทัลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

กรณีศึกษาจากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปในการออกกฎหมายตลาดดิจิทัล (Digital Market Act : DMA) และ กฎหมายการให้บริการดิจิทัล (Digital Services Act : DSA) ถือเป็นบทเรียนสำคัญที่ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ควรมานำพิจารณา โดยแม้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค แต่การบังคับใช้ในช่วงแรกกลับเผยให้เห็นต้นทุนด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สูงมาก โดยมีการประเมินว่าผู้ประกอบการแต่ละรายอาจต้องแบกรับต้นทุนระหว่าง 100–400 ล้านยูโร นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดภาระต่อการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากทรัพยากรขององค์กรจำเป็นต้องถูก โดยย้ายจากการวิจัยและพัฒนาไปสู่การจัดทำเอกสารและการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านกฎระเบียบ

รายงาน Draghi Report (2024) ของสหภาพยุโรป และรายงานการกำกับดูแลเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมของสหราชอาณาจักร (Pro-Innovation Regulation of Technologies Review) ต่างสะท้อนมุมมองร่วมกันว่า การกำกับดูแลเชิงป้องกันอย่างเข้มงวด (prescriptive ex-ante regulation) อาจเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการลงทุน ในขณะที่โมเดลการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าและตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ อาทิ แนวทางการวิเคราะห์สภาพตลาด (market investigation approach) ภายใต้พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล การแข่งขัน และการคุ้มครองผู้บริโภค (Digital Markets, Competition and Consumers Act : DMCC) ของสหราชอาณาจักร กลับสามารถสร้างกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นภาระต่อการดำเนินงานของภาคเอกชนมากเกินไป นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อาทิ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ก็เลือกใช้แนวทางกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่น โดยให้ความสำคัญกับ ความโปร่งใส การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นการดำเนินการกับปัญหาที่พิสูจน์ได้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายจริงแทนการออกกฎระเบียบในเชิงคาดการณ์ถึงความเสี่ยงล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยรักษาความสามารถในการส่งเสริมนวัตกรรมและการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนควบคู่ไปกับการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ



บทเรียนจากประเทศต่าง ๆ ช่างต้นชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเลือกใช้แนวทางกำกับดูแลที่ สมดุลและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย โดยการนำรูปแบบของสหภาพยุโรปที่มีความเข้มงวดมาปรับใช้อาจส่งผลให้เกิดต้นทุนที่สูงต่อภาคเอกชน ซึ่งเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่ยังอยู่ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพด้านกฎระเบียบและการกำกับดูแลในทางกลับกัน การบังคับใช้กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างตรงจุด โดยอาศัยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ และการประเมินผลกระทบที่รอบด้าน จะช่วยคงไว้ซึ่งความยืดหยุ่น และเอื้อต่อการเติบโตในระยะยาวได้มากกว่า โดยแนวทางของสิงคโปร์ ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับผู้ประกอบการ และแนวทางของญี่ปุ่น ที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในกระบวนการออกแบบกฎระเบียบต่างเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลสามารถรักษาความเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน

หากประเทศไทยสามารถออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่มีความชัดเจน คาดการณ์ได้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ และมุ่งเน้นไปที่ปัญหาที่พิสูจน์ได้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายจริง แทนการออกกฎระเบียบในเชิงคาดการณ์ถึงความเสียหายล่วงหน้า ก็จะสามารถเสริมสร้างบทบาทของตนในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีศักยภาพในการแข่งขันที่สูง และเป็นมิตรต่อการพัฒนานวัตกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมทั้งเป็นต้นแบบที่น่าเชื่อถือด้านการกำกับดูแลแพลตฟอร์มในระดับภูมิภาคได้

การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและตลาด

ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ อาจส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจในวงกว้างหากมีการบังคับใช้อย่างครอบคลุม โดยหากพิจารณาจากแบบจำลองสถานการณ์ (scenario modeling) ซึ่งอ้างอิงข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากสหภาพยุโรป มีการประเมินว่าภาระต้นทุนรวมในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (aggregate compliance expenditures) อาจสูงถึง 10,000–24,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.04 ของ GDP โคนถึงแม้ว่าภาระค่าใช้จ่ายในช่วงแรกจะตกอยู่กับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มรายใหญ่ แต่ต้นทุนเหล่านี้ย่อมส่งผ่านไปยังผู้ประกอบการรายย่อยในห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจ โดยเฉพาะกลุ่ม SMEs ซึ่งมีแนวโน้มต้องแบกรับต้นทุนเพิ่มขึ้นราว 5,000–12,000 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 0.15–0.3 ของมูลค่าการค้าขายออนไลน์ (GMV) ของ SMEs ในปัจจุบัน เมื่อภาระด้านกฎระเบียบเพิ่มสูงขึ้น ผู้ประกอบการอาจต้องลดกิจกรรมส่งเสริมการขาย ปรับแผนธุรกิจ หรือปรับราคาสินค้าและบริการให้สูงขึ้น ซึ่งสุดท้ายอาจส่งผลถึงผู้บริโภค ทั้งนี้ ตัวอย่างจากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย DMA นั้นสะท้อนภาพนี้ชัดเจน โดยพบว่าทรัพยากรจำนวนมากถูกเบนออกจากการพัฒนานวัตกรรมไปสู่งานเอกสารและกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องชะลอการเปิดตัวผลิตภัณฑ์ใหม่ออกไป

ในบริบทของประเทศไทย ซึ่งมีโครงสร้างตลาดที่มีลักษณะตลาดที่อ่อนไหวต่อราคาและพึ่งพาธุรกิจ SMEs สูง การเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบในลักษณะนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน และลดโอกาสของผู้ประกอบการรายย่อย หรือผู้ประกอบการในพื้นที่ชนบทในการเข้าถึงตลาดดิจิทัลผ่านช่องทางแพลตฟอร์มอย่างทั่วถึง

ในระดับมหภาค หากประเทศไทยนำรูปแบบการกำกับดูแลเชิงป้องกัน (ex-ante) แบบสหภาพยุโรปมาปรับใช้ อาจส่งผลให้อัตราการเติบโตของผลิตภาพในภาคเศรษฐกิจดิจิทัลชะลอตัวลง 1–2 จุดร้อยละ (percentage points) ต่อปี ถือเป็นมูลค่าการสูญเสียของผลผลิตรวมสะสม (cumulative output loss) ราว 150,000–200,000 ล้านบาทภายในปี 2573 ซึ่งเทียบเท่ากับการสูญเสียการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลที่ควรเกิดขึ้นไปหนึ่งปีเต็ม นอกจากนี้ กฎระเบียบที่เข้มงวดและการบังคับใช้ที่ยังไม่ชัดเจน ยังอาจเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน และอาจทำให้การเชื่อมโยงเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยกับตลาดภูมิภาคเป็นไปได้ช้า ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยยิ่งห่างจากประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่กำลังเลือกใช้แนวทางกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์

ทั้งนี้ หากประเทศไทยใช้แนวทางในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎระเบียบ และดำเนินการด้วยความโปร่งใสพร้อมกับมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายอย่างเป็นระบบ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถ ลดภาระการปรับตัวของผู้ประกอบการ รักษาแรงขับเคลื่อนของนวัตกรรมในภาคส่วนนี้ คงไว้ซึ่งความน่าสนใจของไทยในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจดิจิทัลของภูมิภาค ได้ในระยะยาว

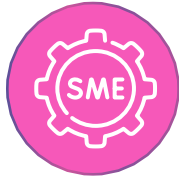
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กรอบการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยควรยึดหลักการด้านความโปร่งใสและเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยควรมีการแทรกแซงเฉพาะเมื่อมีความเสียหายที่พิสูจน์ได้อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กฎระเบียบกลายเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัล ในขณะเดียวกัน กฎระเบียบต่างๆ ก็ควรช่วยส่งเสริมการแข่งขัน การพัฒนานวัตกรรม และสนับสนุนเป้าหมายระยะยาวของนโยบาย Thailand 4.0 และ แผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

โดยแนวทางที่ควรพิจารณาดำเนินการได้แก่:



ใช้กระบวนการจัดทำกฎหมายที่อิงหลักฐานเชิงประจักษ์และเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน : โดยก่อนการออกกฎหมายใหม่ ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA) และหารือกับภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการ SMEs และภาคประชาสังคมอย่างรอบด้าน



เสริมสร้างความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมและพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง : โดยการจัดให้มีเวทีหารือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างสม่ำเสมอ พร้อมจัดทำแนวทางและคู่มือเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs เข้าใจและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้



เสริมสร้างกลไกความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ : โดยควรกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อน สร้างความสม่ำเสมอในการบังคับใช้ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุน

การมีกรอบการกำกับดูแลที่ สมดุล คาดการณ์ได้ และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนในระยะยาว รักษาความสามารถในการพัฒนานวัตกรรม และส่งเสริมให้ประเทศไทยก้าวขึ้นเป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบของภูมิภาคในการออกแบบกฎระเบียบดิจิทัลที่เป็นมิตรและทันสมัย

1 บริบทปัจจุบัน ของเศรษฐกิจดิจิทัลไทย

1.1 เป้าหมายเชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของภาครัฐ

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจดิจิทัลในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศโดยการเพิ่มผลิตภาพของระบบเศรษฐกิจ เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน และขยายโอกาสในการเติบโตอย่างทั่วถึง แม้ว่ากรอบ Thailand 4.0 ยังคงเป็นแนวคิดหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว แต่ภาครัฐก็ได้ดำเนินการต่อยอดแนวทางดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผ่านแผนยุทธศาสตร์ และนโยบายที่เป็นรูปธรรม เช่น นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2565 – 2570) เป็นต้น^{1 2 3}

ฝ่ายนโยบายเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัล (digital transformation) ไม่ใช่เพียงการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจไทยสามารถรองรับความผันผวนและเปลี่ยนแปลงในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน จึงได้ออกมาตรการสนับสนุนที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนสามารถทดลองโมเดลธุรกิจ หรือบริการรูปแบบใหม่ภายใต้กรอบที่ยืดหยุ่น อาทิ การจัดตั้งพื้นที่ทดลองด้านกฎระเบียบ (regulatory sandbox) สำหรับธุรกิจฟินเทค ซึ่งช่วยจุดประกายให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และขยายโอกาสให้ผู้ประกอบการหลากหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในเศรษฐกิจดิจิทัล ได้มากขึ้น⁴

แนวทางการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลที่ภาครัฐผลักดันมาอย่างต่อเนื่องเริ่มเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยในปี 2566 เศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยมีส่วนประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หรือคิดเป็นมูลค่าราว 36,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และคาดว่าจะขยายตัวถึงระดับร้อยละ 11 ภายในปี 2570 โดยนักวิเคราะห์บางส่วนประเมินว่า มูลค่าตลาดเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยอาจสูงถึง 50,000 ล้านดอลลาร์ ภายในสิ้นปีนี้ ซึ่งจะทำให้ไทยมีเศรษฐกิจดิจิทัลใหญ่เป็นอันดับสองของภูมิภาคอาเซียน⁵

สาขาที่มีการเติบโตโดดเด่นเป็นพิเศษ ได้แก่ พาณิชนิเวศอิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) และ เทคโนโลยีทางการเงิน โดยนับตั้งแต่ช่วงการระบาดของโควิด-19 อุตสาหกรรม e-commerce ของไทยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 ต่อปี ขณะเดียวกัน ภาคการเงินดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นบริการชำระเงิน ฟินเทค หรือซอฟต์แวร์การเงิน ก็กลายเป็นหนึ่งในกลุ่มอุตสาหกรรม ที่สร้างการจ้างงานใหม่ได้รวดเร็วที่สุดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา⁶

นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการทำให้การเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อย (MSMEs) ให้มีทักษะและเครื่องมือดิจิทัลที่จำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ โดยหน่วยงานต่างๆ อาทิ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้ผลักดันให้ผู้ประกอบการไทยปรับตัวเข้าสู่ การค้าออนไลน์ผ่านโทรศัพท์มือถือ (mobile commerce) และ การขายสินค้าผ่านแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย (social commerce) รวมถึงสนับสนุนการใช้ระบบ ชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) เพื่อให้สามารถแข่งขันและเข้าถึงตลาดออนไลน์ของอาเซียนที่คาดว่าจะมีมูลค่าสูงถึง 230,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐภายในปี 2569⁷

การเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยยังสะท้อนให้เห็นถึงการฝังตัวของเทคโนโลยีดิจิทัลในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ (structural integration) เนื่องจากปัจจุบันอุตสาหกรรมหลักแทบทุกกลุ่มในประเทศไทยต่างอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัลในการเพิ่มผลิตภาพ และยกระดับความสามารถในการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นภาคการผลิตและสาขาขนส่ง ที่นำระบบวิเคราะห์ข้อมูล (data analytics) และระบบการใช้เทคโนโลยีทำงานแทนคน (automation) มาใช้ ไปจนถึงภาคการท่องเที่ยวและค้าปลีกที่ปรับตัวเข้าสู่ระบบการตลาดดิจิทัล การชำระเงินออนไลน์ และแพลตฟอร์มการจองบริการ โดยเครื่องมือดิจิทัลเหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนสำคัญของการดำเนินธุรกิจในแทบทุกภาคส่วน นอกจากนี้ แนวโน้มของการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลในทุกอุตสาหกรรมนี้มีผลอย่างชัดเจนต่อผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะกลุ่ม MSMEs ซึ่งสามารถเข้าถึงตลาดใหม่ ๆ ได้สะดวกขึ้น และมีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยจะเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องเงินทุนจากเอกชน (private venture capital) ซึ่งยังมีสัดส่วนต่ำมากเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ โดยปัจจุบันเม็ดเงินลงทุนในลักษณะนี้มีอยู่เพียง ร้อยละ 0.03 ของ GDP ซึ่งถือว่าน้อยกว่าหลายประเทศในภูมิภาค⁸ หากไม่มีช่องทางการลงทุนที่เข้มแข็งทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ สตาร์ทอัพที่มีศักยภาพสูงอาจเผชิญกับข้อจำกัดในการขยายกิจการ หรืออาจเลือกย้ายไปดำเนินธุรกิจในประเทศที่มีแหล่งเงินทุนพร้อมกว่า ซึ่งจะเป็นการสูญเสียโอกาสของระบบเศรษฐกิจไทยในระยะยาว การแก้ไขปัญหานี้จึงเป็นหนึ่งในวาระสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลของรัฐบาล เพราะหากประเทศไทยต้องการผลักดันการเติบโตของนวัตกรรม และส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการในสาขาเทคโนโลยีรายใหม่ภายในประเทศให้เติบโตอย่างยั่งยืน การเปิดทางให้เข้าถึงเงินทุนที่รองรับความเสี่ยง (access to risk capital) อย่างเพียงพอจะเป็นปัจจัยที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

เป้าหมายในการยกระดับผลิตภาพของประเทศจะเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมก็ต่อเมื่อประเทศไทยสามารถรักษาสภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบที่ส่งเสริมนวัตกรรมมากกว่าการควบคุม ปัจจัยสำคัญของการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดที่ต่ำ (low barriers to entry) กฎระเบียบในการให้บริการดิจิทัลที่มีความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างจริงจัง เมื่อภาครัฐอยู่ในกระบวนการเดินหน้าออกแบบกรอบนโยบายใหม่ ๆ ทั้งในด้านการกำกับดูแลการใช้ข้อมูล การแข่งขันทางการค้า และผู้ประกอบการแพลตฟอร์ม ความท้าทายสำคัญคือการรักษาสภาพแวดล้อมเดิมที่เอื้อต่อการเติบโตไว้อย่างต่อเนื่อง โดยหากกฎระเบียบในอนาคตมีความซับซ้อนเกินไป หรือซ้ำซ้อนกับกฎระเบียบที่มีอยู่เดิม ก็อาจทำให้ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น ลดแรงจูงใจในการลงทุน และในที่สุดจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลิตภาพ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ระดับชาติของประเทศไทย



1.2 บริบทของการแข่งขันทางการค้าในเศรษฐกิจดิจิทัลของไทย

เศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยมีการแข่งขันที่เข้มข้นและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นสาขาการค้าปลีกออนไลน์ แอปพลิเคชันบนมือถือ การสื่อสาร การขนส่ง หรือบริการทางการเงิน ก็ต่างมีผู้ให้บริการจำนวนมากทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ เข้ามาแข่งขันกันในตลาดอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยตรง ทั้งในแง่ของราคาสินค้าที่ต่ำลง และตัวเลือกสินค้าที่มีความหลากหลายมากขึ้น

ภาคการค้าปลีกออนไลน์ (online retail) เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นภาพนี้ได้เป็นอย่างดี โดยปัจจุบันแพลตฟอร์มระดับโลก อย่าง Shopee, Lazada และ TikTok Shop เข้ามามีบทบาทสำคัญในตลาดประเทศไทย และแม้จะมีฐานผู้ใช้งานจำนวนมากอยู่แล้ว ตลาดยังคงมีการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง ผู้เล่นหน้าใหม่ยังคงเกิดขึ้น ทำให้ผู้เล่นเหล่านี้จำเป็นต้องพัฒนาและเพิ่มบริการอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น การจัดส่งที่รวดเร็วขึ้น การทำโปรโมชั่นพิเศษ หรือการเพิ่มฟีเจอร์ที่ตอบโจทย์พฤติกรรมของผู้ใช้ การแข่งขันยิ่งชัดเจนขึ้น ในภาคการจัดส่งและโลจิสติกส์ ซึ่งผู้ให้บริการรายใหญ่ อาทิ Shopee Express และ Lazada Logistics ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมาก ทั้งด้านความเร็วและต้นทุนการให้บริการ ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าโครงสร้างตลาดดิจิทัลของประเทศไทย มีลักษณะที่เอื้อต่อการแข่งขัน มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดที่ต่ำ ส่งผลให้ตลาดโดยรวมมีลักษณะเป็นตลาดของผู้ซื้อ (buyer's market) ซึ่งผู้บริโภคผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นทั้งด้านราคาและความหลากหลายของสินค้าและบริการ

สิ่งที่มีความท้าทายไม่แพ้กัน คือ การตอบรับของผู้บริโภคและภาคธุรกิจไทยที่เปิดรับบริการดิจิทัลอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นแรงส่งสำคัญที่ทำให้การแข่งขันในภาคเศรษฐกิจดิจิทัลมีความเข้มข้นยิ่งขึ้น การซื้อสินค้าออนไลน์ได้กลายเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวันของคนไทย โดยปัจจุบันมีผู้บริโภคมากกว่า ร้อยละ 92 ที่เคยซื้อสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ภายในระยะเวลา 6 เดือนที่ผ่านมา⁹ และผู้บริโภคมีแนวโน้มที่พึ่งพาบริการดิจิทัลในมิติที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่การซื้อของใช้ในครัวเรือนไปจนถึงบริการทางการเงิน นอกจากผู้ประกอบการกลุ่ม SMEs ก็ใช้ช่องทางดิจิทัลเป็นเครื่องมือหลักในการเข้าถึงผู้บริโภค โดยเฉพาะผ่านช่องทางโซเชียลมีเดียบนแพลตฟอร์มที่ได้รับความนิยม อาทิ Facebook, LINE, Instagram และ TikTok

ในขณะเดียวกัน เครือข่ายโลจิสติกส์ (logistics networks) ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการใช้ระบบชำระเงินดิจิทัลที่แพร่หลาย โดยเฉพาะระบบชำระเงินดิจิทัลพร้อมเพย์ (PromptPay) ซึ่งมีผู้ลงทะเบียนใช้งานมากกว่า 74 ล้านราย ณ ปี 2567 ก็มีผลสำคัญในการลดต้นทุนการทำธุรกรรม และช่วยให้ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการ SMEs ดำเนินธุรกิจได้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁰ กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการในไทย ต่างพึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในด้านความสะดวก การเข้าถึงลูกค้า หรือการสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาด



1.3 ปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลไทย

ปัจจัยส่งเสริม (Enablers)

การขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมาเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยเป็นผลมาจากปัจจัยส่งเสริมหลายประการ โดยหนึ่งในจุดแข็งสำคัญคือเครือข่ายโทรคมนาคมของประเทศมีความครอบคลุมและมีคุณภาพสูง โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือซึ่งให้บริการครอบคลุมทั่วประเทศ และประเทศไทยยังได้รับการจัดอันดับให้เป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเร็วอินเทอร์เน็ตและคุณภาพการเชื่อมต่อในระดับแนวหน้าของภูมิภาค^{11 12} ซึ่งหมายความว่าประชาชนส่วนใหญ่ แม้ในพื้นที่นอกเขตเมืองหลักก็สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้อย่างสะดวกสบาย ส่งผลให้บริการดิจิทัลขยายตัวได้อย่างทั่วถึง

ภาครัฐเองก็มีบทบาทสำคัญในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะด้านดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (ThailD) และระบบชำระเงินดิจิทัลพร้อมเพย์ (PromptPay) ซึ่งกลายเป็นโครงข่ายสำคัญของเศรษฐกิจดิจิทัลในประเทศ¹³ โดยเฉพาะระบบพร้อมเพย์ซึ่งมีผู้ใช้งานอย่างแพร่หลายทั่วประเทศสำหรับบริการโอนเงินที่รวดเร็ว ค่าใช้จ่ายต่ำ และใช้งานสะดวก ระบบพร้อมเพย์จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันการเติบโตของภาคธุรกิจ e-commerce และ fintech

อีกหนึ่งปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลของไทย คือ การนำระบบคลาวด์และแพลตฟอร์มดิจิทัลมาใช้ในภาคธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการที่ต้องการขยายขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี โดยไม่จำเป็นต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้าน IT จำนวนมากตั้งแต่เริ่มต้น คาดว่าการใช้งานคลาวด์ในประเทศไทยจะมีอัตราการเติบโตเกือบ ร้อยละ 20 ต่อปี ภายในปี 2568 โดยได้รับการสนับสนุนจากทั้ง นโยบายการใช้คลาวด์เป็นหลัก (Cloud First Policy) ของภาครัฐ และการลงทุนขนาดใหญ่จากผู้ให้บริการระดับโลก อาทิ Amazon Web Services (AWS), Microsoft และ Google¹⁴

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็น เครือข่ายการเชื่อมต่อ ระบบการชำระเงินดิจิทัล และโครงสร้างพื้นฐานคลาวด์ ล้วนมีส่วนสำคัญในการลดอุปสรรคในการเริ่มต้นธุรกิจดิจิทัล ขยายการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในระบบ และเร่งการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ

อุปสรรคและจุดติดขัด (Frictions and Bottlenecks)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล แต่ยังคงมีอุปสรรคและจุดติดขัดสำคัญในระบบนิเวศดิจิทัลของประเทศ ผู้ประกอบการรายย่อยบางส่วนยังเผชิญกับระบบการชำระเงินที่ไม่เชื่อมโยงกัน รวมถึงปัญหาการเข้าถึงบริการด้านขนส่งโลจิสติกส์ที่ยังไม่ทั่วถึงนอกเขตเมืองใหญ่ ขณะเดียวกัน การค้าข้ามพรมแดนทางอิเล็กทรอนิกส์ (cross-border e-commerce) ยังถูกจำกัดด้วยกระบวนการศุลกากรและภาษีที่ซับซ้อน ซึ่งเพิ่มต้นทุนการปฏิบัติตามกฎระเบียบให้กับผู้ส่งออกไทยรายเล็ก¹⁵ นอกจากนี้ กฎระเบียบด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและการกำกับดูแลข้อมูลของประเทศไทยยังขาดการบูรณาการให้เป็นเอกภาพ และกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันอาจสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ผู้ให้บริการและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย¹⁶

ความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยขึ้นอยู่กับการรักษาความเปิดกว้างของตลาด และการควบคุมให้ต้นทุนการดำเนินธุรกิจให้อยู่ในระดับที่แข่งขันได้ หากกฎระเบียบใหม่มีลักษณะที่ซับซ้อนหรือซ้ำซ้อนเกินไป ย่อมเสี่ยงที่จะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ SMEs และลดแรงจูงใจในการลงทุนและการส่งเสริมนวัตกรรมซึ่งล้วนเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของไทยในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขความท้าทายเหล่านี้ ภาครัฐควรคงไว้ซึ่งความยืดหยุ่นในการเข้าถึงตลาด และในขณะเดียวกัน หากพบกรณีความล้มเหลวของตลาด (market failures) ก็ควรมีมาตรการจัดการอย่างรอบคอบและได้สัดส่วน เพื่อไม่ให้เกิดการกำกับดูแลกลายเป็นภาระเกินจำเป็นต่อภาคเอกชน

นอกจากนี้ ในระยะหลัง ความไม่แน่นอนของทิศทางนโยบายในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย ได้กลายเป็นประเด็นก่อให้เกิดความกังวลที่ภาคส่วนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาครัฐอยู่ระหว่างการปรับปรุงกฎหมายและกรอบการกำกับดูแลหลายด้าน ทั้งเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การจัดการกับเนื้อหาออนไลน์ (online content) และการแข่งขันทางการค้า ซึ่งแนวทางการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางทิศทางการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลไทยในอนาคต¹⁷ ดังนั้น การสร้างระบบกำกับดูแลที่มีเสถียรภาพ โปร่งใส และสามารถรักษาสสมดุลระหว่างการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะกับการส่งเสริมนวัตกรรม จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้กฎระเบียบใหม่มีส่วนสนับสนุนต่อการยกระดับผลิตภาพทางดิจิทัล และการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ SMEs

1.4 การวางตำแหน่งเชิงดิจิทัล (Digital Positioning) ของประเทศไทยในภูมิภาคอาเซียน

ท่าทีของประเทศไทยต่อการขยายตัวด้านดิจิทัลไม่ได้เป็นประเด็นภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังมียุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคด้วย ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดกำลังเร่งดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อดึงดูดการลงทุนและบุคลากรด้านเทคโนโลยี โดยมุ่งให้ตนเองเป็นศูนย์กลางที่เหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจดิจิทัล ภายใต้สภาพการแข่งขันที่เข้มข้นนี้ สภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความแตกต่างระหว่างความน่าดึงดูดของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศสิงคโปร์ ที่ได้กำหนดกรอบกำกับดูแลที่เป็นมิตรต่อการดำเนินธุรกิจ และมีความแน่นอนสูงเพื่อดึงดูดบริษัทดิจิทัลระดับโลกและผู้ประกอบการสตาร์ทอัพ¹⁸ ในขณะที่ประเทศเวียดนามและประเทศอินโดนีเซีย เลือกใช้แนวทางกำกับดูแลที่เข้มงวดมากกว่า¹⁹

ประเทศไทยมีจุดแข็งหลายด้านที่เอื้อต่อการก้าวขึ้นเป็นผู้นำด้านดิจิทัลของอาเซียน ทั้งจากขนาดตลาดภายในประเทศที่มีศักยภาพสูง และการมีแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การที่จะต่อยอดศักยภาพเหล่านี้ให้เกิดผลจริง จำเป็นต้องอาศัยกรอบนโยบายและกฎระเบียบที่มีเสถียรภาพ โปร่งใส และคาดการณ์ได้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการและนักลงทุน ขณะเดียวกันต้องไม่ลดทอนการกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค หากประเทศไทยสามารถรักษาสสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการกำกับดูแลได้อย่างเหมาะสม ประเทศไทยจะมีศักยภาพในการก้าวขึ้นเป็นศูนย์กลางการลงทุนด้านดิจิทัลของภูมิภาค และอาจเป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศเศรษฐกิจดิจิทัลเกิดใหม่ในอาเซียนได้ในอนาคต แต่ในทางกลับกัน หากนโยบายและกฎระเบียบมีความเข้มงวดหรือซับซ้อนเกินไป จนเพิ่มภาระต้นทุนการปฏิบัติตามให้แก่ภาคเอกชน ก็อาจนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการลงทุนด้านดิจิทัล และเปิดโอกาสให้ประเทศคู่แข่งในภูมิภาค โดยเฉพาะสิงคโปร์ ซึ่งมีนโยบายจูงใจการลงทุนที่ชัดเจนและเป็นมิตรกับผู้ประกอบการมากกว่าเข้ามาแทนที่

หากพิจารณาผลสำรวจนักลงทุนในภูมิภาคอาเซียน พบว่าความแน่นอนของกฎระเบียบ (regulatory certainty) เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สุดที่มีผลต่อการตัดสินใจลงทุนในภาคเทคโนโลยี²⁰ นอกจากนี้ยังมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการลงทุนในภาคนี้สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างรวดเร็ว นักลงทุนจึงมีแนวโน้มที่จะเลือกขยายการลงทุนไปยังประเทศที่มีกฎระเบียบที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า ประเทศที่มีมาตรการด้านดิจิทัลที่เข้มงวดหรือซับซ้อนเกินไป²¹

ประเด็นเรื่องความเชื่อมั่นในการลงทุนที่กล่าวถึงข้างต้น ทำให้การกำหนดทิศทางการนโยบายของไทยในระยะต่อไปมีความสำคัญอย่างยิ่ง ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า รวมถึงร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล และกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลล้วนเป็นองค์ประกอบหลักที่จะกำหนดรูปแบบของระบบเศรษฐกิจดิจิทัลไทยในอนาคต หากกรอบกฎหมายและแนวทางเหล่านี้ถูกพัฒนาและบังคับใช้ไปในทิศทางที่มีข้อกำหนดมากเกินไป หรือซ้ำซ้อนกับกฎระเบียบเดิม อาจก่อให้เกิดภาระต้นทุนการปฏิบัติตามกฎที่สูงขึ้น และส่งผลให้จุใจในการลงทุน การสร้างนวัตกรรม และการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ SMEs ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนาระดับชาติ กฎระเบียบใหม่จำเป็นต้องมีความแน่นอนคาดการณ์ได้ และมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขความล้มเหลวของตลาดที่เกิดขึ้น โดยไม่สร้างข้อจำกัดต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยมากเกินไป หรือลดความน่าดึงดูดใจของประเทศไทยในสายตาของนักลงทุน

ส่วนถัดไปของรายงานฉบับนี้จะเป็นการวิเคราะห์กรอบการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลไทยที่กำลังเกิดขึ้นในแง่ของขอบเขต ความชัดเจน และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้น



2

ทิศทางใหม่ของการกำกับ ดูแลเศรษฐกิจดิจิทัล ของประเทศไทย



2.1 กฎระเบียบและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยอยู่ระหว่างการจัดทำกรอบการกำกับดูแลของแพลตฟอร์มดิจิทัลให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยมีการพัฒนาแนวทางอยู่สองด้านควบคู่กัน ได้แก่ (1) การออกกฎเกณฑ์ว่าด้วยพฤติกรรมทางการค้าที่มุ่งส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (competition-focused conduct rules) และ (2) การจัดทำโครงสร้างกฎระเบียบเพื่อกำกับแพลตฟอร์มที่ครอบคลุมมากขึ้น (structural law for platform supervision) ซึ่งต่อยอดจากร่าง พ.ร.บ. เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลที่เคยมีการเสนอไว้ในอดีต โดยประเทศไทยได้เริ่มวางรากฐานด้านการกำกับดูแลแพลตฟอร์มผ่าน พ.ร.ฎ. การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มต้องลงทะเบียนและรายงานข้อมูลการดำเนินงานที่สำคัญต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ก) ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการกระทำความผิดการผูกขาด หรือ ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจแพลตฟอร์มหลายด้าน (Multi-sided Platform) ประเภทธุรกิจบริการดิจิทัลแพลตฟอร์มซื้อขายสินค้าหรือบริการ (E-Commerce)

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (“กชค.”) ได้ก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการกำกับดูแลตลาดดิจิทัลของประเทศผ่านการจัดทำร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการกระทำความผิดการผูกขาด หรือ ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจแพลตฟอร์มหลายด้าน (Multi-sided Platform) ประเภทธุรกิจบริการดิจิทัลแพลตฟอร์มซื้อขายสินค้าหรือบริการ (E-Commerce)

ร่างประกาศฉบับนี้ถือเป็นพัฒนาการสำคัญในช่วงที่พัฒนาการของกฎระเบียบในเรื่องนี้ยังไม่มีทิศทางอย่างชัดเจนและสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาที่จะมุ่งไปสู่แนวทางการกำกับดูแลเชิงรุกมากขึ้นผ่านการขยายขอบเขตของกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้การพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แม้จะมีการชี้แจงว่าร่างประกาศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความและยืนยันอำนาจที่มีอยู่เดิมภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แต่ในทางปฏิบัติ ร่างประกาศฉบับนี้จะนำไปสู่การวางกรอบการกำกับดูแลรูปแบบใหม่ที่มีขาดกลไกคุ้มครองเชิงกระบวนการ (procedural safeguards) ที่เหมาะสม

ความเป็นมาของร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ๑

ร่างประกาศฉบับนี้เผยแพร่ต่อสาธารณะในช่วงกลางปี 2568 หลังผ่านกระบวนการจัดทำภายในที่ค่อนข้างกระชับและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในวงจำกัด²² นอกจากนี้ การจัดทำร่างดังกล่าวไม่ได้อยู่ในแผนการดำเนินงานที่ กชค. เคยประกาศไว้และไม่ได้มีการจัดทำเอกสารเชิงนโยบาย (green paper) การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) หรือการประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงว่าร่างประกาศนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความและยืนยันอำนาจที่มีอยู่เดิมตามมาตรา 17 (3) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว จะเห็นว่าขอบเขตของร่างประกาศมีขอบเขตที่กว้างกว่าเพียงการตีความกฎหมายปัจจุบัน²³ เนื่องจากได้มีการขยายขอบเขตการบังคับใช้ความผิดที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมถึงธุรกิจแพลตฟอร์มหลายด้าน (Multi-sided Platforms) ทุกประเภท ทำให้ร่างประกาศนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดกลไกการดูแลเชิงป้องกัน (ex-ante obligation) โดยปราศจากอำนาจรองรับโดยตรงจากบทบัญญัติของกฎหมาย

การออกประกาศในลักษณะนี้ทำให้เกิดความจำเป็นที่ในการหยุดทบทวนภาพรวมของนโยบายการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย เพื่อประเมินให้รอบด้านว่ากรอบกฎหมายและแนวทางที่มีอยู่นั้นตอบโจทย์ต่อสภาพการแข่งขันและความท้าทายของเศรษฐกิจดิจิทัลในปัจจุบันเพียงใด ในขณะเดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสะท้อนความท้าทายที่หลายประเทศทั่วโลกต้องเผชิญในการสร้างสมดุลระหว่างนโยบายส่งเสริมการแข่งขันและนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลให้เดินไปในทิศทางเดียวกัน

ขอบเขตและสาระสำคัญของร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ

จากการวิเคราะห์เบื้องต้น พบว่าร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ฉบับนี้มีประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในหลายส่วน ดังนี้

ประการแรก ร่างประกาศดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 (3) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน แก่ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลและพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์โดยรวม แม้ว่าจะยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการแข่งขันในตลาดดิจิทัลของไทยถูกจำกัดหรือถูกบิดเบือนในลักษณะที่จำเป็นต้องใช้มาตรการเข้มข้นเช่นนี้

ประการที่สอง ร่างประกาศมีผลครอบคลุมต่อแพลตฟอร์มหลายด้าน (Multi-sided Platforms) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ (Marketplace) ทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงขนาดหรืออำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้ขอบเขตของการบังคับใช้ประกาศครอบคลุมผู้ประกอบการหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (E-Marketplace) ขนาดใหญ่ เว็บไซต์พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์รายย่อย แอปพลิเคชันเรียกรถโดยสาร ผู้ให้บริการส่งอาหาร ผู้ให้บริการโฆษณาออนไลน์ ผู้ให้บริการชำระเงิน (Payment Gateway) ตลอดจนผู้ให้บริการดิจิทัลรูปแบบอื่นๆ

ประการที่สาม พฤติกรรมที่ร่างประกาศกำหนดให้เป็นการกระทำต้องห้ามนั้น ส่วนใหญ่ได้มีการบัญญัติไว้อยู่แล้วภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยการค้าขายที่เป็นธรรมในปัจจุบัน ทั้งนี้ ร่างประกาศได้จัดหมวดหมู่พฤติกรรมต้องห้ามไว้ในข้อ 4 ของประกาศ ซึ่งประกอบด้วยพฤติกรรมสองประเภทหลัก ได้แก่ (1) พฤติกรรมด้านราคา (Price Behavior) และ (2) พฤติกรรมทางการค้าอื่น (Non-price Behavior)

พฤติกรรมด้านราคาตามข้อ ๔(๑)



การตั้งราคาต่ำกว่าทุนและการกำหนดราคาสูงเกินสมควร (ข้อ ๔ (๑)(ก) และ ข้อ 4 (๑)(ง)(๑)-(๔)) – ร่างประกาศกำหนดห้ามผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าหรือบริการในราคาต่ำกว่าต้นทุน หรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในอัตราที่สูงเกินสมควร หรือกำหนดค่าธรรมเนียมที่เคลื่อนไหวตามคู่แข่ง (parallel pricing) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ ข้อห้ามดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้แม้ผู้ประกอบการจะไม่ได้อยู่ในฐานะผู้มีอำนาจเหนือตลาดก็ตาม



การกำหนดเงื่อนไขด้านราคาขายและราคาขายต่อ (ข้อ ๔ (๑)(ข)-(ค)) – ร่างประกาศห้ามแพลตฟอร์มกำหนดให้ผู้ขายตั้งราคาสินค้าหรือบริการให้เท่ากันในทุกช่องทางจำหน่าย (price parity) หรือบังคับให้ปฏิบัติตามราคาขายปลีกที่แพลตฟอร์มกำหนด (resale price maintenance) ซึ่งจะกระทบต่อความสามารถของแพลตฟอร์มในการรักษาความสอดคล้องของราคาขายระหว่างช่องทางต่างๆ



การใช้ระบบอัลกอริทึมด้านราคาและการจัดอันดับ (ข้อ ๔(๑)(จ)) – ร่างประกาศระบุว่าการใช้อัลกอริทึมเพื่อกำหนดราคา หรือจัดลำดับการแสดงผลสินค้าและบริการโดย “ไม่มีเหตุผลอันสมควร” อาจถือเป็นพฤติกรรมต้องห้าม โดยถือย่อดังกล่าวว่ามีโอกาสที่จะถูกตีความอย่างกว้างจนครอบคลุมไปถึงระบบการแนะนำสินค้าหรือจัดอันดับที่ใช้โดยทั่วไป

พฤติกรรมทางการค้าอื่น (Non-price Behavior) ตามข้อ ๔(๒)



การเอื้อประโยชน์เฉพาะตน (Self-preferencing) และการปิดกั้นหรือจำกัดการมองเห็น (ข้อ ๔ (๒)(ก)) ร่างประกาศกำหนดว่าการใช้อัลกอริทึมหรือกลไกบนแพลตฟอร์มที่เอื้อให้สินค้าหรือบริการของตนเองปรากฏในตำแหน่งที่โดดเด่นเหนือคู่แข่ง อาจถูกพิจารณาว่าเป็นพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม



การบังคับใช้เงื่อนไข การขายพ่วง หรือการบังคับให้บริการ (ข้อ ๔ (๒)(ข)-(ค)) ร่างประกาศกำหนดห้ามแพลตฟอร์มระบุเงื่อนไขให้ผู้ขายต้องใช้บริการของตนเองในด้านบริการขนส่ง การชำระเงิน หรือการโฆษณา รวมทั้งห้ามบังคับให้ผู้ขายเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการขายที่จัดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานาน เพื่อให้สามารถเข้าถึงช่องทางจำหน่ายบนแพลตฟอร์มได้



การกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการจำกัดสิทธิในการทำธุรกรรมกับแพลตฟอร์มอื่นและการเลือกปฏิบัติ (ข้อ ๔ (๒)(ค)-(ง)) ร่างประกาศกำหนดห้ามแพลตฟอร์มระบุเงื่อนไขที่จำกัดสิทธิของผู้ขายในการใช้บริการของแพลตฟอร์มอื่น หรือปฏิบัติต่อผู้ขายในลักษณะที่แตกต่างกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น การกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึง การจัดอันดับ หรือส่วนแบ่งรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นต้น



การใช้ข้อมูลในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง (ข้อ ๔(๒)(จ)) ร่างประกาศกำหนดห้ามการนำข้อมูลทางธุรกิจของผู้ใช้งานหรือคู่ค้าไปใช้สร้างประโยชน์ให้แก่บริษัทในเครือ หรือบริการอื่นของตนเองในลักษณะที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม



การสมรู้ร่วมคิดหรือการกระทำอันอันเป็นการจำกัดการแข่งขัน (ข้อ ๔(๒)(ฉ)-(ช)) ร่างประกาศกำหนดให้พฤติกรรมต้องห้ามรวมถึงการตกลงร่วมกันระหว่างแพลตฟอร์มหรือคู่ค้า เช่น การสมรู้ร่วมคิดในการประมูลคำค้น (keyword-bidding collusion) หรือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการค้าโดยฝ่ายเดียวซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อคู่แข่งหรือผู้ประกอบการรายอื่น

ปัจจุบัน ยังไม่มีกรณีใดที่ได้รับการพิจารณาภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ หากยังไม่มีหลักฐานแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่ระบุได้ ก็ยังไม่ปรากฏความจำเป็นในการขยายขอบเขตอำนาจตามที่ระบุไว้ในร่างประกาศฉบับนี้

ประการที่สี่ ร่างประกาศ ข้อ 5 มีการกำหนดภาระการพิสูจน์ (evidentiary burden) ที่เข้มข้นขึ้นให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจแพลตฟอร์ม โดยกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผลเชิงเศรษฐกิจหรือเชิงพาณิชย์ที่ชอบธรรมเพื่อยืนยันความถูกต้องของพฤติกรรมทางการค้าของตน กล่าวคือ หากหน่วยงานกำกับเห็นว่าการกระทำนั้นอาจมีลักษณะเป็นการลดหรือจำกัดการแข่งขัน ผู้ประกอบการจะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ความชอบธรรมของตนเอง ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางจากหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าทั่วไป ซึ่งโดยปกติจะกำหนดภาระในการพิสูจน์ความเสียหายหรือพฤติกรรมอันเป็นการละเมิดกฎหมายให้กับหน่วยงานกำกับดูแล การสลับภาระการพิสูจน์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนเกี่ยวแนวทางบังคับใช้กฎหมายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และอาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนเนื่องจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความชัดเจนและคาดการณ์ได้ของการกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ห้า ถ้อยคำหลายส่วนที่ปรากฏในร่างประกาศมีลักษณะคลุมเครือ อาทิ ถ้อยคำว่า “โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร” หรือ “การกระทำที่ไม่สามารถรับฟังได้ด้วยเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์” ซึ่งอาจเปิดทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจค่อนข้างสูงในการตีความถ้อยคำเหล่านี้ ซึ่งย่อมเพิ่มความไม่แน่นอนให้กับภาคธุรกิจ และอาจส่งผลกระทบต่อความตัดสินใจของนักลงทุนต่างชาติในการเลือกประเทศที่จะลงทุนในระยะยาว

ประการที่หก ร่างประกาศมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปิดเผยข้อมูลสำคัญในการดำเนินธุรกิจ อาทิ อัลกอริทึม วิธีการประมวลผลข้อมูล หรือเอกสารภายใน ที่หน่วยงานเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการพิจารณาความชอบธรรมของพฤติกรรมทางการค้าของผู้ประกอบการ ซึ่งอาจสร้างความท้าทายในทางปฏิบัติว่าผู้ประกอบการจะสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวได้อย่างไรโดยไม่กระทบต่อความลับทางเทคโนโลยีของตน อีกทั้งยังทำให้เกิดข้อสงสัยว่าหน่วยงานรัฐจะใช้แนวทางใดในการประเมินข้อมูลทางเทคนิคเหล่านี้

ประเด็นนี้ยังมีผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรง เนื่องจากระบบอัลกอริทึมและเครื่องมือประมวลผลข้อมูลจำนวนมากได้รับการออกแบบมาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้งาน อาทิ การตรวจจับสินค้าปลอมหรือรีวิวลปลอม การเปิดเผยรายละเอียดเชิงลึกของระบบเหล่านี้ต่อสาธารณะอาจเปิดช่องให้ผู้ไม่หวังดีใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวในการหลอกลวงไปจนถึงผู้ที่ผู้ประกอบการพัฒนาขึ้นมา ซึ่งจะบั่นทอนความสามารถของมาตรการดังกล่าวในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงเลือกใช้ความระมัดระวังในการออกกฎระเบียบที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลอัลกอริทึม โดยจำกัดไว้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและขอบเขตที่ชัดเจนเท่านั้น

ประการที่เจ็ด แม้ว่าร่างประกาศฉบับนี้จะได้รับอิทธิพลบางส่วนมาจากกฎหมายตลาดดิจิทัล (Digital Market Act (DMA) ของสหภาพยุโรป แต่ผู้เขียนพบว่าร่างประกาศของประเทศไทยมีความแตกต่างสำคัญจากแนวทางของสหภาพยุโรปอยู่สองประการ ซึ่งได้แก่

1. การขาดเกณฑ์เงื่อนไขด้านขนาดส่วนแบ่งตลาดในการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ข้อกำหนดต่างๆ ภายใต้ DMA มีผลบังคับใช้กับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีสถานะเป็นผู้ให้บริการที่มีอำนาจควบคุมการเข้าถึงบริการของผู้อื่น (Gatekeeper) เท่านั้น ในขณะที่ร่างประกาศของไทยกลับกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ในลักษณะครอบคลุมทุกผู้ให้บริการแพลตฟอร์มทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นรายใหญ่หรือรายย่อย โดยไม่ได้กำหนดเกณฑ์ด้านขนาดส่วนแบ่งตลาดหรือรายได้ขั้นต่ำเป็นเงื่อนไขในการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

2. ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและกฎระเบียบ ร่างประกาศของไทยมีแนวโน้มที่จะถูกบังคับใช้ไปพร้อมกับกฎระเบียบสำคัญอื่นๆ อาทิ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และกฎหมายลำดับรองภายใต้การดูแลของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) ซึ่งอาจนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล อีกทั้งข้อกำหนดภายใต้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานอาจเกิดการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

ประเทศไทยกำลังอยู่ในจุดที่เลือกใช้มาตรการการกำกับดูแลเชิงป้องกัน (ex-ante) มาบังคับใช้ ซึ่งมีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างกว่าประเทศอื่น ๆ ที่มีกฎหมายลักษณะใกล้เคียงกันอย่างมีนัยสำคัญ การกำกับดูแลที่มีเข้มข้นอาจเป็นสิ่งที่เหมาะสมหากถูกออกแบบมาเพื่อจัดการกับพฤติกรรมทางการค้าที่มีหลักฐานชัดเจนว่าเป็นส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างแท้จริง แต่หากไม่มีการกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจน อาทิ เกณฑ์ด้านขนาดส่วนแบ่งตลาดหรือรายได้ขั้นต่ำเป็นเงื่อนไขในการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล หรือการระบุผู้ประกอบการที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (designation) แนวทางในปัจจุบันอาจครอบคลุมผู้ประกอบการจำนวนมากที่ไม่ได้มีพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันจริง ซึ่งจะทำให้เกิดภาระการปฏิบัติตามกฎระเบียบเพิ่มขึ้น โดยที่ประโยชน์ที่ได้ต่อเศรษฐกิจโดยรวมอาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่เกิดขึ้น²⁴

(ข) ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อวางกรอบการกำกับดูแลตลาดดิจิทัลของประเทศอย่างเป็นระบบผ่านแนวทางการกำกับแบบแยกชั้น (tiered regulation) และกลไกการกำกับดูแลร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐ (shared oversight) แม้ร่างกฎหมายจะถูกนำเสนอในฐานะก้าวสำคัญสู่การสร้างขีดความสามารถเกี่ยวกับนโยบายด้านการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายฉบับนี้สะท้อนความพยายามของภาครัฐในการเข้ามามีบทบาทเชิงรุกในการควบคุมการประกอบกิจการของแพลตฟอร์มดิจิทัล กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้เป็นเพียงข้อเสนอทางกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการแสดงท่าทีเชิงนโยบายที่ชัดเจนว่าประเทศไทยมีเจตนาจะยับยั้งจากการกำกับดูแลแบบรายกรณี (ad hoc rulemaking) ไปสู่การกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ²⁵

ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลฉบับก่อนหน้านี้ได้ถูกระงับการพิจารณาไว้ในช่วงต้นปี 2568 ภายหลังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและมีความเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวยังจำเป็นต้องมีการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รอบด้านยิ่งขึ้น โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ข้อสังเกตว่า ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและสถานการณ์ภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในขณะนั้นได้ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนของประเทศไทยอยู่แล้ว การกำหนดกรอบการกำกับดูแลใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวอาจยิ่งสร้างความไม่แน่นอนและส่งผลให้การลงทุนและนวัตกรรมด้านดิจิทัลชะงักงัน นอกจากนี้ยังมีประเด็นซ้ำซ้อนระหว่างร่าง พ.ร.บ.ฯ กับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายด้านเทคโนโลยี ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (compliance burden) โดยไม่จำเป็น จึงได้เสนอให้ชะลอการเสนอร่างกฎหมายออกไปก่อน เพื่อเปิดเวทีหารือเพิ่มเติมกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนที่จะนำกลับเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง²⁶

อย่างไรก็ตาม ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลชุดใหม่ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รองนายกรัฐมนตรี ได้ยืนยันเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการรื้อฟื้นการผลักดันกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลอีกครั้ง โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบการปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศในภาพใหญ่ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและลดในการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจตามแนวคิด กิโยตินกฎหมาย (Regulatory Guillotine) ควบคู่กับการจัดทำกฎหมายใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของไทยที่กำลังพัฒนาอย่างรวดเร็ว ถ้อยแถลงดังกล่าวสะท้อนถึงเจตจำนงทางการเมืองใหม่ในการยกระดับกรอบการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศ โดยเปิดทางให้มีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลอีกครั้ง โดยที่ยังคงให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการบรรลุเป้าหมายด้านนวัตกรรมระดับชาติ²⁷ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความท้าทายสำคัญหลายประการที่รัฐบาลต้องเผชิญ เนื่องจากอาจเป็นไปได้ยากที่จะผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวให้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ทันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลชุดปัจจุบัน

ขอบเขตและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล

ในเชิงเนื้อหา ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลถือเป็นการขยายกรอบการกำกับดูแลด้านดิจิทัลของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกเสนอในฐานะมาตรการเพื่อยกระดับความโปร่งใสและการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัติกลับระบุข้อกำหนดที่เข้มขึ้นต่อผู้ให้บริการตัวกลางออนไลน์ (online intermediaries) หลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ร้านค้าแอปพลิเคชัน บริการส่งอาหาร แพลตฟอร์มโฆษณา ไปจนถึงสื่อสังคมออนไลน์ ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับทั้งผู้ประกอบการไทยและต่างชาติที่ให้บริการแก่ผู้ใช้งานในประเทศไทย หรือมีการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ใช้งานไทย ซึ่งส่งผลให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาเขต (extraterritorial application) ของประเทศไทย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดหน้าที่ให้แพลตฟอร์มทุกประเภทต้องลงทะเบียนกับสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลทางธุรกิจ รายละเอียดการดำเนินงาน และช่องทางการติดต่ออย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 ที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบัน

สำหรับผู้ให้บริการรายใหญ่ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลแบบสองชั้น (two-tier structure) ซึ่งมีแนวคิดคล้ายกับกฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรป แต่มีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างกว่า

ผู้ประกอบการกลุ่มแรกที่อยู่ภายใต้บังคับของร่างกฎหมายนี้ ได้แก่ บริการแพลตฟอร์มที่มีนัยสำคัญ (Significant Platform Services) ซึ่งหมายถึงผู้ให้บริการที่มีรายได้จากผู้ใช้งานในประเทศไทยเกิน 1,000 ล้านบาทต่อปี หรือมีผู้ใช้งานมากกว่า 6 ล้านบัญชีต่อเดือน โดยผู้ประกอบการกลุ่มนี้มาหน้าที่ในการรายงานข้อมูลเชิงลึก (reporting) เปิดเผยหลักเกณฑ์การทำงานของอัลกอริทึม (algorithmic disclosures) รวมถึงการจัดให้มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระเกี่ยวกับระบบกลั่นกรองเนื้อหา (content moderation) และกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้งาน

ผู้ประกอบการกลุ่มที่สอง ได้แก่ ผู้ให้บริการที่มีอำนาจควบคุมการเข้าถึงบริการของผู้อื่น (Gatekeeper) ซึ่งครอบคลุมผู้ประกอบการที่มีรายได้ในประเทศเกิน 7,000 ล้านบาทต่อปี มีผู้ใช้งานมากกว่า 15 ล้านบัญชีต่อเดือน และมีผู้ใช้บริการทางธุรกิจ (business users) มากกว่า 10,000 ราย ผู้ประกอบการกลุ่มนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวดกว่า รวมถึงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล (data-sharing) และการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ด้านระบบที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ (AI systems) และแนวทางการประกอบกิจการ

ประเด็นที่น่าสังเกตคือ ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตามกฎหมายในการระบุให้แพลตฟอร์มใดเป็น Gatekeeper ก็ได้ แม้ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวจะเข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม ซึ่งเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจในลักษณะที่อาจสร้างความไม่แน่นอนแก่ผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์การคำนวณรายได้หรือจำนวนผู้ใช้งานไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นช่องทางเพิ่มเติมในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

นอกเหนือจากข้อกำหนดสำหรับผู้ให้บริการสองประเภทข้างต้นแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังได้ข้อกำหนดทั่วไปที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบการทุกประเภท (horizontal obligations) ซึ่งอาจเพิ่มความซับซ้อนในการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ แพลตฟอร์มต้องจัดทำระบบการบันทึกและตรวจสอบการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับระบบอัลกอริทึมและการจัดอันดับ (algorithmic and ranking decisions) รวมถึงต้องประเมินความเสี่ยงเป็นระยะ และให้ความร่วมมือกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลขอเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของตน นอกจากนี้ ยังต้องจัดให้มีระบบรองรับการเยียวยาผู้บริโภคที่ครอบคลุมกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การคืนเงิน และการระงับข้อพิพาท พร้อมทั้งต้องจัดทำจรรยาบรรณร่วม (co-regulatory codes of conduct) ซึ่งยังไม่ได้มีการกำหนดนิยามหรือรูปแบบไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลโดยมีผู้แทนจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นประธาน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ร่วมเป็นอนุกรรมการ อาทิ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานและออกกฎระเบียบลำดับรองในภายหลัง ทั้งนี้ โครงสร้างการกำกับดูแลดังกล่าวอาจซ้ำซ้อนกับกลไกต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว และอาจสร้างความไม่ชัดเจนเพิ่มเติมให้กับผู้ประกอบการว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงในประเด็นการบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะมุ่งสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ประกอบการ SMEs แต่ในทางปฏิบัติ ข้อกำหนดหลายประการอาจกลับสร้างภาระและผลกระทบในทางตรงกันข้าม อาทิ การกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบระบบและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกลไกอัลกอริทึมของผู้ประกอบการ รวมถึงการจัดทำรายงานข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งล้วนเป็นต้นทุนที่สูงเกินกว่าที่ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มรายเล็กหรือผู้ประกอบการรายใหม่จะรับได้ ยิ่งไปกว่านั้น การขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไปยังผู้ให้บริการจากต่างประเทศที่มีผู้ใช้ในประเทศไทย ยังอาจทำให้เกิดภาระการปฏิบัติตามกฎหมายซ้ำซ้อนทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศอื่น ส่งผลให้การตัดสินใจลงทุนหรือการเปิดตัวบริการใหม่ต้องล่าช้าออกไป ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนเรื่องลำดับและช่วงเวลาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยคำนึงถึงกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ และ พ.ร.ฎ. การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบฯ ที่มีการบังคับใช้อยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การรอบการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพ คาดการณ์ได้ และยังสามารถรักษาบทบาทของผู้ประกอบการ SMEs ไว้ในตลาด



การเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลกับร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ

ร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ มุ่งวางมาตรฐานทั่วไปด้านความโปร่งใส การจัดการข้อมูล และการคุ้มครองผู้ใช้บริการ ส่วนร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ มีลักษณะเป็น แนวทางกำกับดูแลเฉพาะด้าน ที่เน้นการควบคุมพฤติกรรมทางธุรกิจที่อาจกระทบต่อการแข่งขัน เช่น การเอื้อประโยชน์แก่บริการของตนเองหรือการใช้ข้อมูลในทางที่ไม่เป็นธรรม ในทางทฤษฎี ความแตกต่างในแนวทางดังกล่าวอาจเปิดโอกาสให้กฎหมายทั้งสองฉบับทำงานเสริมกันได้ แต่ในทางปฏิบัติ ขอบเขตของทั้งสองกรอบนี้ยังมีความไม่ชัดเจน และมีการกำกับดูแลบางประเด็นที่ทับซ้อนกัน อาทิ การประกอบกิจการแพลตฟอร์มอย่างเป็นธรรม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างแพลตฟอร์มกับผู้ใช้ นอกจากนี้ ทั้งสองกรอบยังมีกลไกเชิงสถาบันในการสนับสนุนการบังคับใช้กฎระเบียบที่แตกต่างกัน โดยร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ จะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเข้าร่วมเป็นเลขานุการร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถกำหนดแนวทางในการบูรณาการทั้งสองกรอบเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพได้ อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนเรื่องอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่ต้องการกำกับดูแลเป็นพิเศษ และกระบวนการทำงานในทางปฏิบัติ

หากวิเคราะห์ในมุมมองของผู้ประกอบการ การบังคับใช้ทั้งสองกรอบโดยขาดการบูรณาการอย่างเหมาะสมจะเพิ่มความซับซ้อนในการปฏิบัติตามกฎหมายให้กับภาคเอกชน เนื่องจากแพลตฟอร์มอาจต้องรายงานหรือเปิดเผยข้อมูลซ้ำซ้อน ในขณะที่หน่วยงานกำกับต่าง ๆ อาจออกแนวปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน รวมทั้งยังก่อให้เกิดความเสี่ยงในการตีความและบังคับใช้กฎระเบียบที่คาดการณ์ได้ยาก โดยเฉพาะกับผู้ให้บริการที่ดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดนหรือให้บริการหลากหลายประเภท หากไม่มีการจัดตั้งกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพและการบังคับใช้ที่มีความพอเหมาะ กรอบกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยอาจไม่สามารถสร้างความชัดเจนเชิงกฎระเบียบหรือสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายด้านผลิตภาพและนวัตกรรมของประเทศได้อย่างเต็มที่

(ค)พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565

พ.ร.ฎ. การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบฯ ถือเป็นกลไกสำคัญที่วางรากฐานด้านการกำกับดูแลธุรกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทย²⁸ โดยถูกตราขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อให้การดำเนินงานของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มในประเทศไทยและในต่างประเทศอยู่ภายใต้กรอบทางกฎหมายที่มีความแน่นอนมากยิ่งขึ้น สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มที่เข้าข่ายต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ต้องจัดให้มีผู้ประสานงานในประเทศ (local contact point) และต้องมีระบบรับเรื่องร้องเรียนที่ผู้ใช้บริการและคู่ค้าทางธุรกิจสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนยังต้องเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินงานและโครงสร้างทางธุรกิจ เช่น โครงสร้างผู้ถือหุ้น ลักษณะการให้บริการ และนโยบายการจัดการข้อมูล เป็นต้น

แม้ว่าเจตนารมณ์หลักของพระราชกฤษฎีกาจะมุ่งเน้นด้านการส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการคุ้มครองผู้ใช้บริการ แต่เนื่องจากขอบเขตการบังคับใช้ของ พ.ร.ฎ. ที่ครอบคลุมผู้ให้บริการแทบทุกประเภท ตั้งแต่แพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้ให้บริการขนส่ง และจัดส่งอาหาร ไปจนถึงแพลตฟอร์มรวบรวมบริการรูปแบบต่าง ๆ นั้น อาจสร้างภาระด้านต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก โดยเฉพาะกลุ่มสตาร์ทอัพหรือผู้ให้บริการจากต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาพร้อมกับ ร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ และ ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ จะเห็นได้ว่ากรอบกฎหมายทั้งสามฉบับสะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านของแนวนโยบายภาครัฐ จากการกำกับดูแลที่เน้นความยืดหยุ่น และการส่งเสริมนวัตกรรม ไปสู่ระบบที่มีกติกาและข้อกำหนดที่เข้มข้นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการร่างกฎหมายแต่ละฉบับยังดำเนินไปอย่างแยกส่วนและขาดการบูรณาการกันอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในขอบเขตการบังคับใช้ และเพิ่มความไม่แน่นอนต่อผู้ประกอบการเกี่ยวกับแนวทางตีความและการบังคับใช้ ซึ่งอาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและบัณฑิตใจในการพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลในระยะยาว





2.2 เหตุผลเชิงนโยบายและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม

ฝ่ายนโยบายได้ชี้แจงเป้าหมายในการผลักดันให้ประเทศไทยมีกฎหมายและกลไกกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างเป็นทางการว่าเป็นความพยายามสร้างสมดุลระหว่างความเป็นธรรม (fairness) และความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์เพียงพอที่ชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการ SMEs ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมของแพลตฟอร์มในระดับที่ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ใหม่มารองรับ นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่าการขยายขอบเขตของกฎระเบียบดังกล่าวเกิดขึ้นโดยที่หน่วยงานรัฐยังขาดการประสานงานร่วมกันอย่างรอบด้าน และไม่ได้เชื่อมโยงกับนโยบายด้านการลงทุนและยุทธศาสตร์เศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ อีกทั้งแนวทางที่เสนอขึ้นยังไม่มีมีการประเมินผลกระทบต่อกลไกตลาดอย่างเป็นระบบก่อนประกาศใช้

ทั้งร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และ ร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล ที่ถูกนำกลับมาพิจารณาใหม่ ได้สร้างความกังวลในภาคเอกชนว่าเมื่อบังคับใช้ร่วมกันแล้วอาจเพิ่มภาระการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจที่ชัดเจน นักกฎหมายและนักธุรกิจจำนวนมากตั้งข้อสังเกตว่ากรอบกฎหมายทั้งสองฉบับมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่กว้างและทับซ้อนกัน อีกทั้งยังมีการผลักภาระการพิสูจน์ (presumption of liability) ไปยังฝ่ายผู้ประกอบการ และการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือซึ่งสร้างความไม่แน่นอนในการตีความ และอาจเปิดช่องให้พฤติกรรมทางธุรกิจทั่วไปถูกตีความว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ ความไม่แน่นอนนี้ ประกอบกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในวงจำกัด และการขาดขอบเขตการบังคับใช้ที่ชัดเจน อาจนำไปสู่การเพิ่มต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย การชะลอการลงทุน และการลดแรงจูงใจด้านนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลของไทย^{29 30}

ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ที่สนับสนุนกฎหมายใหม่เหล่านี้มีความเห็นว่าแนวทางภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม โครงสร้างตลาด ระบบนิเวศดิจิทัล และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยแตกต่างจากประเทศต้นแบบที่ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาแนวทางเหล่านี้อยู่มาก อีกทั้งจากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศ พบว่าหลายประเด็นเลือกใช้กรอบการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่น เน้นความโปร่งใสและอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ แทนการกำกับดูแลเชิงรุกในวงกว้าง

2.3 ข้อพิจารณาด้านศักยภาพเชิงสถาบันและขีดความสามารถในการการกำกับดูแล

กรอบการกำกับดูแลเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลของไทยมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งอาจมีอำนาจหน้าที่บางส่วนที่ทับซ้อนกัน โดยหน่วยงานเหล่านี้ประกอบด้วย (1) สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กชค.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มีประสบการณ์ด้านการกำกับดูแลในอุตสาหกรรมดั้งเดิม อาทิ ภาคการผลิต และภาคการค้าปลีก และอยู่ในกระบวนการพัฒนาศักยภาพทางและความเชี่ยวชาญในด้านตลาดดิจิทัล (2) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีดิจิทัล แต่อาจมีประสบการณ์ที่จำกัดในด้านการสืบสวนและบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ส่วนหน่วยงานอื่น อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสภาองค์กรของผู้บริโภค มีบทบาทในลักษณะที่ปรึกษาและการให้ความเห็นเชิงนโยบายเป็นหลัก

โครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันในลักษณะนี้อาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่จะเกิดแนวทางการกำกับดูแลและออกแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นเอกภาพหรือขัดแย้งกัน ซึ่งอาจสร้างความสับสนและภาระการปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับภาคเอกชนโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ ได้วางกรอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แต่คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการ ภาระระดับศักยภาพของระบบกำกับดูแลในอนาคตจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะเชิงเทคนิคของเจ้าหน้าที่ การจัดทำระบบฐานข้อมูลและเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการกำหนดกระบวนการรักษาหรือและอุทธรณ์ที่มีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างความไม่แน่นอนให้กับภาคธุรกิจและนักลงทุน

การปฏิรูประบบกฎระเบียบที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการหาจุดสมดุลระหว่างความมุ่งมั่นของภาครัฐในการยกระดับการกำกับดูแลและความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ขณะที่หลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกกำลังปรับใช้กรอบกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่น เปิดรับนวัตกรรม และปรับเปลี่ยนได้ตามพัฒนาการของเทคโนโลยี สำหรับประเทศไทย การศึกษาประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้และการเปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน อาจช่วยให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมและสมดุลยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการส่งเสริมนวัตกรรม การมีส่วนร่วมของ SMEs ตลาด และการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศโดยรวม



3 การเปรียบเทียบแนวทาง กำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัล ระดับโลกและระดับภูมิภาค



3.1 สหภาพยุโรป

กฎหมายตลาดดิจิทัล (Digital Markets Act: DMA) และกฎหมายการให้บริการดิจิทัล (Digital Services Act: DSA)

กฎหมายตลาดดิจิทัล (DMA) นับเป็นความพยายามอย่างเป็นระบบครั้งแรกของสหภาพยุโรปในการกำกับดูแลผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลรายใหญ่ในลักษณะเชิงป้องกัน (ex-ante regulation) กฎหมายฉบับนี้ถูกนำเสนอเมื่อปี 2563 และเริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม ปี 2566 โดยกฎหมาย DMA มีการระบุข้อกำหนดในการประกอบกิจการสำหรับผู้ประกอบการที่ถูกจัดให้อยู่ในสถานะเป็นผู้ให้บริการที่มีอำนาจควบคุมการเข้าถึงบริการของผู้อื่น (Gatekeepers) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการแพลตฟอร์มหลัก (core platform services) อาทิ บริการตัวกลางออนไลน์ (online intermediation) โปรแกรมค้นหา (search engine) แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย (social media) ระบบปฏิบัติการ และเครือข่ายการตลาดต่างๆ โดยผู้ประกอบการที่จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มนี้ ต้องมีรายได้ในสหภาพยุโรปเกิน 7.5 พันล้านยูโรต่อปี (หรือมูลค่าตลาดทั่วโลกเกิน 75 พันล้านยูโร) ต้องดำเนินธุรกิจอย่างน้อยสามประเทศสมาชิก และต้องมีผู้ใช้งานแพลตฟอร์มไม่น้อยกว่า 45 ล้านคนต่อเดือน รวมทั้งมีผู้ใช้งานฝั่งธุรกิจ (business user) มากกว่า 10,000 ราย โดยในปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย DMA พบว่ามีบริษัทหลายที่ที่ได้รับการจัดให้อยู่ในกลุ่ม Gatekeepers³¹

ภายหลังจากที่ได้รับการจัดประเภทแล้ว บริษัทเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหลักภายใต้กฎหมาย DMA ภายในหกเดือน ซึ่งครอบคลุมข้อห้ามในการให้สิทธิพิเศษแก่ผลิตภัณฑ์หรือบริการของตนเองในการจัดอันดับผลการค้นหา (self-preferencing) ข้อห้ามบังคับให้ผู้ให้บริการต้องใช้ระบบชำระเงินเฉพาะของแพลตฟอร์ม (proprietary payment system) รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานฝั่งธุรกิจสามารถทำการตลาดและทำสัญญากับลูกค้านอกแพลตฟอร์มได้อย่างเสรี³² นอกจากนี้ กฎหมาย DMA ยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการต้องบริหารจัดการต้องเปิดให้ระบบสามารถทำงานร่วมกันได้ (interoperability) อนุญาตให้มีการโอนย้ายข้อมูลระหว่างบริการ (data portability) และห้ามนำข้อมูลส่วนบุคคลจากบริการต่าง ๆ มาผสานรวมกันโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้³³ หากแพลตฟอร์มฝ่าฝืน บริษัทอาจถูกปรับในอัตราสูงสุดถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั่วโลก และเพิ่มเป็นร้อยละ 20 หากกระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปยังมีอำนาจสั่งใช้มาตรการเชิงโครงสร้าง (structural remedies) เพิ่มเติมในกรณีที่พบการละเมิดอย่างต่อเนื่อง³⁴

ในขณะเดียวกัน กฎหมายการให้บริการดิจิทัล (DSA) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2567 ได้วางกรอบความรับผิดชอบแบบแบ่งระดับ (tiered accountability system) สำหรับผู้ให้บริการออนไลน์ โดยเฉพาะแพลตฟอร์มออนไลน์ขนาดใหญ่มาก (Very Large Online Platforms : VLOPs) และโปรแกรมค้นหาขนาดใหญ่มาก (Very Large Online Search Engines : VLOSEs) ที่ต้องจัดทำการประเมินความเสี่ยงเชิงระบบเป็นประจำทุกปี เข้ารับการตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระ และเปิดโอกาสให้นักวิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลภายในของแพลตฟอร์มได้³⁵ โดยรวมแล้ว กฎหมาย DSA มุ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมความโปร่งใส การคุ้มครองผู้ใช้ และการลดความเสี่ยงบนโลกออนไลน์ ขณะที่กฎหมาย DMA ให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม โดยกฎหมายทั้งสองฉบับจึงทำหน้าที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันในการกำกับดูแลทั้งด้านการแข่งขันและด้านเนื้อหาดิจิทัล (competition and content governance) ในยุคเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม

ผลของการบังคับใช้กฎระเบียบในช่วงแรก: ความท้าทายในการหาจุดสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการดำเนินกฎระเบียบ

แม้ว่ากฎหมาย DMA จะถูกออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค แต่ผลจากการบังคับใช้ในระยะแรกกลับสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการรักษาสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจาก บริษัทที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม Gatekeepers จำเป็นต้องทุ่มทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งด้านบุคลากร วิศวกรรม และกฎหมาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดใหม่ด้านการเชื่อมโยงข้อมูล (interoperability) การแลกเปลี่ยนข้อมูล (data sharing) และการตรวจสอบภายใน (audit obligations) โดยมีการประเมินว่าค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในปี 2567 อยู่ระหว่าง 100–400 ล้านยูโรต่อบริษัท โดยบริษัทจำนวนมากต้องโยกย้ายทีมวิศวกรหลายพันคนจากสายงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ไปสู่การทำงานด้านการปฏิบัติตามกฎหมายแทน³⁶ การปรับตัวดังกล่าวส่งผลให้การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่หลายด้านต้องถูกระงับหรือชะงักไว้ชั่วคราว ตัวอย่างเช่น การให้บริการส่งข้อความข้ามแพลตฟอร์ม (cross-platform messaging) การเชื่อมโยงผลการค้นหาและแผนที่ (integrated search and mapping results) การเข้าถึงโมเดลปัญญาประดิษฐ์ขนาดใหญ่ (Large Language Models) ระบบเชื่อมโยงร้านค้าแอปพลิเคชัน (app-store linking) ระบบการชำระเงินแบบบูรณาการ ตลอดจนฟีเจอร์ด้านความปลอดภัยขั้นสูงบางประการ ซึ่งถูกระงับไว้จนกว่าจะมีความชัดเจนในด้านการตีความกฎระเบียบมากยิ่งขึ้น โดยสถานการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่า ความไม่แน่นอนของกฎระเบียบอาจกลายเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการส่งเสริมนวัตกรรมทางเทคโนโลยี³⁷

หากพิจารณาในส่วนของผู้บริโภค พบว่าข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการออกกฎหมายยังมีค่อนข้างจำกัดในทางปฏิบัติ ผู้ใช้ส่วนใหญ่กลับเห็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย อาทิ กระบวนการขอความยินยอมใหม่ (consent flows) หรือการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการให้บริการเพิ่มเติมเท่านั้น³⁸ ขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยและนักพัฒนาแอปพลิเคชันกลับต้องเผชิญกระบวนการที่ซับซ้อนมากขึ้น อาทิ การจัดเตรียมแบบฟอร์มเพื่อขอเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบการแยกข้อมูล (data-separation audits) และขั้นตอนการอนุมัติภายใน ซึ่งไม่เพียงเพิ่มต้นทุน แต่ยังอาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายลดการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดดิจิทัล แทนที่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันตามที่ตั้งเป้าไว้

นักวิเคราะห์ในยุโรปจำนวนมากเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “กับดักแห่งการปฏิบัติตามกฎหมาย” (compliance trap) ซึ่งหมายถึงการที่ทรัพยากรของผู้ประกอบการต้องถูกเบนออกจากงานวิจัยและพัฒนา ไปสู่การจัดทำเอกสาร การตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมาย และการประสานงานกับหน่วยงานกำกับดูแล³⁹ ผลคือระบบที่เน้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดมากเกินไปจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการสร้างนวัตกรรม โดยรายงาน Draghi Report ในปี 2567 ได้สะท้อนภาพนี้อย่างชัดเจนผ่านการชี้ว่าการมีกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนและการบังคับใช้ที่ไม่เป็นเอกภาพ ได้บั่นทอนขีดความสามารถของยุโรปในการขยายธุรกิจดิจิทัลสู่ระดับสากล และยังทำให้ช่องว่างด้านผลิตภาพระหว่างยุโรปกับสหรัฐอเมริกาและเอเชียขยายกว้างมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง



ความเป็นไปได้ของการปรับเปลี่ยนทิศทางการกำกับดูแลของสหภาพยุโรป

(1) รายงาน Draghi Report

เมื่อปี 2567 นายมาริโอ ดรากี (Mario Draghi) อดีตประธานธนาคารกลางยุโรป ได้จัดทำรายงานสำคัญว่าด้วยความสามารถในการแข่งขันของยุโรปนำเสนอต่อคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ท่ามกลางความกังวลที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการชะลอตัวของแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของภูมิภาค⁴⁰ รายงานฉบับนี้สรุปว่า การเติบโตด้านผลิตภาพของยุโรปได้หยุดชะงัก โดยเฉลี่ยอยู่ที่เพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 1.6 ในสหรัฐอเมริกา สาเหตุสำคัญมาจากการลงทุนด้านนวัตกรรมที่ยังไม่เพียงพอ โครงสร้างตลาดภายในที่กระจุกกระจาย และภาระทางกฎระเบียบที่ซับซ้อนจนทำให้เงินทุนไหลออกจากอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพการเติบโตสูง⁴¹

ในส่วนของการวิเคราะห์เชิงลึก รายงานได้ชี้ว่าสหภาพยุโรปกำลังประสบกับปัญหาเรื่องการขาดแคลนนวัตกรรม (“innovation deficit”) โดยแม้ว่ายุโรปจะมีฐานความรู้และงานวิจัยที่แข็งแกร่ง แต่กลับล่าช้าในการต่อยอดผลของความรู้ดังกล่าวในเชิงพาณิชย์ และยังไม่สามารถขยายธุรกิจให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนายมาริโอ ดรากี เตือนว่าการที่สหภาพยุโรปหันมาใช้แนวทางการกำกับดูแลเชิงป้องกันและยกระดับการเข้ามาตรวจทางปกครองมากขึ้นผ่านการออกกฎหมาย DSA อาจส่งผลให้ระบบราชการมีความซับซ้อนและยืดหยุ่นน้อยลง ส่งผลให้การยอมรับและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในตลาดยุโรปชะลอตัวลงอย่างเห็นได้ชัด รายงานดังกล่าวเสนอให้สหภาพยุโรปพิจารณาการทบทวนแนวทางกำกับดูแลใหม่ (“regulatory reset”) เพื่อให้กลับมาให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายเทคโนโลยีระหว่างประเทศสมาชิก (technology diffusion) และการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน แทนการเพิ่มข้อบังคับและกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนและซับซ้อนยิ่งขึ้น⁴²

(2) แนวทางการกำกับดูแลใหม่ของสหราชอาณาจักร

การปฏิรูปด้านกฎหมายของสหราชอาณาจักรในระยะหลังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแนวทางไปสู่ระบบกำกับดูแลตลาดดิจิทัลที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและให้ความสำคัญกับการยกระดับผลิตภาพทางเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล การแข่งขัน และการคุ้มครองผู้บริโภค (Digital Markets, Competition and Consumers Act: DMCC) เป็นกฎหมายที่ออกมาพร้อมกับกฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรป และมีกลไกจัดตั้งหน่วยงาน Digital Markets Unit (DMU) ภายใต้สำนักงานการแข่งขันและตลาด (Competition and Markets Authority) เพื่อกำกับดูแลบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่⁴³ อย่างไรก็ตาม กฎหมายของสหราชอาณาจักรกำหนดให้ DMU ต้องทำการการสืบสวนและวิเคราะห์สภาพตลาดอย่างละเอียดก่อนจะประกาศให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งมีสถานะเป็นตลาดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Market Status : SMS) และเมื่อบริษัทได้รับสถานะดังกล่าวแล้ว ภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลจะถูกออกแบบให้เหมาะสมกับลักษณะความเสี่ยงที่พบจริงตามบริบทการดำเนินการ ซึ่งเป็นตัวอย่างของแนวทางการกำกับดูแลที่อิงหลักฐานและมีความได้สัดส่วน⁴⁴

นอกจากนี้ รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ประกาศใช้แผนนโยบาย (Steer) ว่าด้วยการกำกับดูแลเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมของสหราชอาณาจักร (Pro-Innovation Regulation of Technologies Steer) โดยแผนนโยบายกำหนดทิศทางการดำเนินงานให้หน่วยงานกำกับดูแลทั้งหมดคำนึงถึงการยกระดับผลิตภาพ การขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมนวัตกรรมเป็นในการกำกับดูแลและตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยแผนนโยบายนี้พัฒนาขึ้นในช่วงเวลาที่ภาคส่วนต่างๆ เริ่มมีความกังวลเพิ่มเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากแนวทางการกำกับดูแลทั้งในสหภาพยุโรปและภายในสหราชอาณาจักรเองที่อาจลดศักยภาพการแข่งขันของเศรษฐกิจโดยรวม แผนนโยบายดังกล่าวให้ความสำคัญกับหลักการเรื่องการกำกับดูแลที่ได้สัดส่วนและยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้มีการทดลอง ปรับปรุง หรือทบทวนกฎระเบียบให้สอดคล้องกับบริบทของเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยตระหนักว่ากฎระเบียบที่ตายตัวไม่อาจตอบสนองต่อการพัฒนาการเหล่านี้ได้อย่างทันท่วงที กล่าวโดยสรุป ทั้งพระราชบัญญัติ DMCC และแผนนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนวิสัยทัศน์ของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่มุ่งยกระดับประสิทธิภาพของการกำกับดูแลควบคู่ไปกับการรักษาความยืดหยุ่น ความสามารถในการปรับตัว และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

จากพัฒนาการเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าประสบการณ์ในระยะแรกของการบังคับใช้ กฎหมายตลาดดิจิทัล (DMA) และ กฎหมาย การให้บริการดิจิทัล (DSA) ของสหภาพยุโรปได้กลายเป็นกรณีศึกษาสำคัญสำหรับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก โดยผู้กำหนดนโยบาย ในหลายภูมิภาคต่างจับตามองผลลัพธ์ของแนวทางดังกล่าว ซึ่งมาพร้อมกับต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายที่สูงขึ้นและกระบวนการประกอบกิจการ ที่ซับซ้อนขึ้น ในขณะที่ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของมาตรการเหล่านี้ที่ยังไม่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน ในทางกลับกัน ประเทศในภูมิภาค เอเชียแปซิฟิกที่ประสบความสำเร็จด้านเศรษฐกิจดิจิทัลเลือกใช้แนวทางที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า โดยเน้นการรอกการกำกับดูแล ที่มีความได้สัดส่วน ยืดหยุ่น ให้มีความสำคัญกับการรับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย การส่งเสริมนวัตกรรม และการสนับสนุน การลงทุน

ส่วนถัดไปของรายงานจะเป็นการศึกษาประสบการณ์และแนวทางการกำกับดูแลของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งพยายามรักษาสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยไม่เป็นการอุปสรรคต่อการเติบโต และความก้าวหน้าของเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาค



3.2 แนวทางการกำกับดูแลของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกต่างอยู่ในกระบวนการพัฒนากรอบการกำกับดูแลตลาดดิจิทัลเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภคโดยหลีกเลี่ยงการใช้แนวทางที่เข้มงวดสหภาพยุโรป อาทิ ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้เห็นซึ่งเลือกใช้แนวทางที่ไม่ความยืดหยุ่นและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ มุ่งเน้นการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ และการพัฒนาแนวปฏิบัติแบบสมัครใจ (voluntary codes of practice) สำหรับภาคเอกชนก่อนที่จะยกระดับเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับ ประเทศเหล่านี้มีแนวคิดร่วมกันในการป้องกันพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และการส่งเสริมความโปร่งใสผ่านการใช้กลไกที่ยืดหยุ่นและไม่สร้างภาระเกินจำเป็นต่อภาคธุรกิจ

โมเดลการกำกับดูแลของทุกประเทศแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความตระหนักว่ากฎระเบียบที่ขาดความยืดหยุ่นอาจไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทของตลาดดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้น แนวทางที่ได้รับการยอมรับในภูมิภาคจึงมุ่งเน้นการกำกับดูแลที่ได้สัดส่วน มีความยืดหยุ่น และเปิดกว้างต่อการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรม การดึงดูดการลงทุน และการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะในเวลาเดียวกัน โดยส่วนถัดไปของรายงานจะสรุปแนวทางของแต่ละประเทศในภูมิภาค พร้อมเปรียบเทียบกับกรอบของสหภาพยุโรป

ประเทศ	แนวทางหลัก	กฎหมายหลัก	แนวทางการบังคับใช้
สิงคโปร์	ยึดหลักการและความสมัครใจ ไม่ออกกฎหมายควบคุมเชิงป้องกัน (ex-ante) ใหม่ แต่ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นฐานในการกำกับดูแลแทน	พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2547 (Competition Act, 2004); พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2546 (Consumer Protection (Fair Trading) Act, 2003)	อยู่ภายใต้การกำกับของ CCCS และ IMDA มุ่งส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค พร้อมทั้งติดตามแนวโน้มการกำกับดูแลจากต่างประเทศอย่างใกล้ชิด
ญี่ปุ่น	เน้นความโปร่งใสและการกำกับดูแลรายอุตสาหกรรม โดยผสมผสานการเปิดเผยข้อมูลเข้ากับกรอบการกำกับดูแลแข่งขันทางการค้า	กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรมของแพลตฟอร์มดิจิทัล พ.ศ. 2564 (Transparency and Fairness of Digital Platforms Act, 2021); กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันซอฟต์แวร์สมาร์ตโฟน พ.ศ. 2567 (Smartphone Software Competition Act, 2024)	อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวง METI และคณะกรรมการกิจการ JFTC ใช้ โดยให้แพลตฟอร์มรายงานข้อมูลเป็นระยะและปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายฉบับปี 2567 จะเริ่มบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในเดือนธันวาคม 2568
เกาหลีใต้	ใช้แนวทางเฉพาะจุดและอิงหลักฐาน และเลือกกำกับดูแลเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อการแข่งขัน	กฎหมายว่าด้วยธุรกิจโทรคมนาคม พ.ศ. 2564 (Telecommunications Business Act, 2021); ร่างกฎหมายเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Proposed Platform Economy Act)	คณะกรรมการ KFTC และกระทรวง MSIT กำกับดูแลการให้บริการชำระเงินผ่านร้านค้าออนไลน์ และการดำเนินงานของแพลตฟอร์มดิจิทัล และอยู่ในกระบวนการพิจารณากรอบกฎหมายที่กว้างขึ้น
ไต้หวัน	เน้นการบังคับใช้ที่มีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วน ใช้แนวทางยืดหยุ่น และพิจารณาบริบทรายกรณี	กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2558 (Fair Trade Act, 2015); กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2537 (Consumer Protection Act, 1994)	คณะกรรมการกิจการ TFTC กำกับดูแลตลาดออนไลน์และติดตามประเด็นใหม่ๆ อาทิ ปัญญาประดิษฐ์และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยอาศัยกลไกการบังคับใช้ที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก

ตารางที่ 4.1: ภาพรวมแนวทางการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลในเอเชียแปซิฟิก (จัดทำโดยการรวบรวมกฎหมายและรายงานของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ CCCS, IMDA, METI, JFTC, KFTC, MSIT และ TFTC ระหว่างปี 2564–2568)



สิงคโปร์

สิงคโปร์ใช้แนวทางกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างสมดุลและไม่เข้มงวดเกินจำเป็น รัฐบาลดำเนินนโยบายอย่างรอบคอบและคำนึงถึงบริบทของประเทศเป็นหลัก โดยมองว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่แล้วเพียงพอในการจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดจากพฤติกรรมของแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยสิงคโปร์เลือกใช้กรอบการกำกับดูแลเชิงหลักการ (principle-based) และระบบสมัครใจ (voluntary frameworks) ⁴⁵ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ให้บริการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบโดยที่ยังสามารถคงความยืดหยุ่นด้านกฎระเบียบไว้ ⁴⁶ แนวทางนี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศ ที่มุ่งวางสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางการลงทุนดิจิทัลระดับภูมิภาค

คณะกรรมการการแข่งขันและคุ้มครองผู้บริโภคแห่งสิงคโปร์ (Competition and Consumer Commission of Singapore : CCCS) มีการติดตามพัฒนาการของกฎหมายต่างประเทศอย่างใกล้ชิด ซึ่งรวมถึงกฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรป แต่ในท้ายที่สุดเลือกที่จะรอประเมินผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศอื่นๆ ให้รอบด้านก่อนออกมาตรการที่มีผลผูกพันกับผู้ประกอบการภายในประเทศ ⁴⁷ นอกจากนี้คณะกรรมการ CCCS ยังมีการหารือกับภาคเอกชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีข้อมูลรองรับและสอดคล้องกับสภาพตลาดจริง ซึ่งช่วยเสริมภาพลักษณ์ของสิงคโปร์ในฐานะประเทศที่รักษาความเป็นธรรมและความเชื่อมั่นของผู้บริโภคได้ดี พร้อมส่งเสริมให้เศรษฐกิจดิจิทัลเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน



ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นใช้แนวทางกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีเป้าหมายชัดเจนและเน้นความโปร่งใสเป็นหลัก โดยตั้งแต่ปี 2564 ญี่ปุ่นได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมความโปร่งใสและความเป็นธรรมของแพลตฟอร์มดิจิทัล (Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms : TFDPA) ซึ่งกำหนดให้แพลตฟอร์มที่อยู่ในกลุ่มเฉพาะ ("specified" platforms) ต้องรายงานข้อมูลและเปิดเผยรายละเอียดทางธุรกิจต่อหน่วยงานกำกับดูแลเป็นประจำ โดยมี กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry : METI) เป็นผู้กำกับดูแลหลัก ในส่วนของการจัดการกับประเด็นด้านการแข่งขันอื่นๆ ญี่ปุ่นยังคงเลือกที่จะใช้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้ว อาทิ กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการผูกขาด (Antimonopoly Act) และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหากพบการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าอย่างไม่เป็นธรรม (abuse of superior bargaining position doctrine) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งญี่ปุ่น (Japan Fair Trade Commission : JFTC) ⁴⁸

ในปี 2567 ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายเฉพาะเพิ่มเติมสำหรับบริบทของการใช้สมาร์ทโฟนโดยการออกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการแข่งขันสำหรับซอฟต์แวร์สมาร์ทโฟนที่กำหนด (Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software) ซึ่งครอบคลุมผู้ให้บริการระบบปฏิบัติการมือถือ (mobile OS) ร้านค้าแอปพลิเคชัน (app stores) เบราวเซอร์ (browsers) และระบบค้นหา (search engines) ⁴⁹ โดยกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดพฤติกรรมต้องห้าม อาทิ การกีดกันร้านค้าแอปพลิเคชันของบุคคลที่สาม หรือการจำกัดทางเลือกในการใช้ระบบการชำระเงินภายในแอป (in-app payment) รวมทั้งยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ JFTC ในการระบุ (designate) ผู้ให้บริการที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย โดยปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ออกแนวปฏิบัติเพื่อรองรับการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว และกฎหมายจะเริ่มมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในวันที่ 18 ธันวาคม 2568 ⁵⁰



เกาหลีใต้

เกาหลีใต้ใช้แนวทางกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีความเฉพาะเจาะจงและอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยมุ่งออกกฎหมายที่แก้ปัญหาขายประเด็น อาทิ การกำหนดค่าธรรมเนียมของร้านค้าแอปพลิเคชัน (app store commissions) และแนวปฏิบัติด้านการชำระเงินภายในแอปพลิเคชัน (in-app payments) โดยหลีกเลี่ยงการออกกฎหมายกำกับดูแลในภาพรวม⁵¹ นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตลาดเกิดใหม่ในเศรษฐกิจดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นปัญญาประดิษฐ์และบริการตัวกลางออนไลน์ (online intermediaries) โดยผลการศึกษาสรุปรองกันว่าปัจจุบันยังไม่มี ความจำเป็นต้องออกกฎหมายกำกับเชิงป้องกัน (ex-ante regulation)⁵²

แม้ว่าคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งเกาหลี (Korea Fair Trade Commission – KFTC) จะเคยเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform Economy Act) เพื่อกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมสำหรับแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ แต่ร่างดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในขณะนั้น เนื่องจากภาครัฐกิจการภายในประเทศได้แสดงความกังวลว่ากฎหมายอาจกระทบต่อประสิทธิภาพนวัตกรรม และเพิ่มต้นทุนการปฏิบัติตามกฎระเบียบ⁵³ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลปัจจุบันเริ่มแสดงท่าทีสนับสนุนให้บทพจนประเด็นนี้อีกครั้งเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทโลกและสภาพตลาดภายในประเทศ ท่าทีนี้สะท้อนให้เห็นว่าเกาหลีใต้ยังคงยึดแนวทางกำกับดูแลที่มีเป้าหมายชัดเจนและตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยเน้นแก้ปัญหาที่มีผลกระทบจริงต่อการแข่งขันในตลาด และไม่ออกกฎที่เข้มงวดเกินจำเป็นซึ่งอาจชะลอการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว



ไต้หวัน

ไต้หวันเลือกใช้แนวทางกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ยึดการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นหลัก โดยอาศัยกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอยู่เดิมในการจัดการประเด็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในตลาดออนไลน์ นอกจากนี้ คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งไต้หวัน (Fair Trade Commission – FTFC)⁵⁴ มีการวิเคราะห์สภาพตลาดเกี่ยวกับแพลตฟอร์มดิจิทัลในหลายด้าน ทั้งปัญญาประดิษฐ์ การโฆษณาออนไลน์ และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยผลการศึกษาสรุปรองกันว่ายังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องออกกฎหมายกำกับเชิงป้องกัน (ex-ante regulation) ในขณะนี้ โดย FTFC เลือกที่จะติดตามพัฒนาการของตลาดภายในประเทศ และต่างประเทศอย่างใกล้ชิด พร้อมเน้นย้ำว่าการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในลักษณะที่เหมาะสมและได้สัดส่วน มีความเพียงพอแล้วในการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค⁵⁵

จากการวิเคราะห์ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าแนวทางของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีลักษณะที่สอดคล้องกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ การบังคับใช้กฎระเบียบอย่างได้สัดส่วน และการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของสหภาพยุโรปที่มีกรอบการกำกับดูแลที่เข้มข้น ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลตลาดดิจิทัลสามารถพัฒนาได้ผ่านความร่วมมือและการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่จำเป็นต้องใช้กฎระเบียบในเชิงป้องกันที่เข้มงวด หากนำประเด็นเหล่านี้มาพิจารณาในบริบทของประเทศไทย สามารถสรุปได้ว่าประสบการณ์ของประเทศต่างๆ เหล่านี้สะท้อนทั้งโอกาสและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น กล่าวคือ โอกาสในการออกแบบกรอบกฎหมายที่ส่งเสริมนวัตกรรมและการมีส่วนร่วมของ SMEs และความเสี่ยงหากการออกกฎหมายใหม่เดินตามรอยของสหภาพยุโรปที่นำไปสู่ภาระการปฏิบัติตามที่สูงและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศ

3.3 ข้อพิจารณาสำหรับประเทศไทย

การพัฒนากรอบกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยถือว่าเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ประเทศต้องตัดสินใจเลือกระหว่างการกำกับดูแลแบบแทรกแซงตลาด (interventionist regulation) กับการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนโดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่เดิมเป็นฐาน กฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่างของแนวทางการกำกับดูแลเชิงป้องกันที่มีความเข้มงวด ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายที่สูงโดยที่ประโยชน์ที่จะได้รับจากมาตรการดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน ในทางกลับกัน ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอย่างญี่ปุ่น สิงคโปร์ และไต้หวัน ซึ่งล้วนเป็นศูนย์กลางเทคโนโลยี ได้เลือกใช้แนวทางกำกับดูแลที่เฉพาะเจาะจง รับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีความยืดหยุ่นพอที่จะสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามพัฒนาการของเทคโนโลยี โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์จากตลาดเป็นหลัก

ความแตกต่างเหล่านี้ชี้ให้เห็นทิศทางที่ชัดเจนว่าประเทศไทยควรมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายกับพฤติกรรมที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อการแข่งขันอย่างแท้จริง มากกว่าการกำหนดข้อบังคับกว้างๆ ที่ครอบคลุมทุกแพลตฟอร์ม โดยฝ่ายนโยบายของไทยสามารถนำแนวทางของสิงคโปร์และญี่ปุ่นที่มีแนวทางการกำกับดูแลเป็นขั้นตอนและอิงข้อมูลหลักฐาน ผ่านการสังเกตผลลัพธ์ของประเทศอื่นก่อนออกกฎหมายใหม่มาเป็นแบบอย่าง นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีช่องทางการปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบกับภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการ SMEs ผู้บริโภค ก่อนที่จะสรุปแนวทางการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม ทั้งนี้เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและลดความไม่แน่นอนด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ในท้ายที่สุด กรอบการกำกับดูแลที่มีความสำคัญกับความหลักความได้สัดส่วนและการรับฟังความคิดเห็น จะช่วยดึงดูดการลงทุนดิจิทัลในระยะยาว สนับสนุนนวัตกรรม และขยายโอกาสให้ผู้ประกอบการ SMEs เข้ามามีส่วนร่วมในเศรษฐกิจออนไลน์ได้อย่างยั่งยืน

อีกหนึ่งข้อพิจารณาที่สำคัญสำหรับประเทศไทย คือการตระหนักถึงสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง โดยประเทศไทยควรใช้ความระมัดระวังในการนำแนวคิดหรือรูปแบบการกำกับดูแลจากสหภาพยุโรปมาใช้โดยตรง ซึ่งมีข้อมูลสนับสนุนชัดเจนว่าแม้แต่ในประเทศที่มีกลไกบริหารจัดการที่เข้มแข็งก็ยังมีปัญหาเรื่องการปฏิบัติตามและความไม่แน่นอนของการบังคับใช้กฎหมาย หากประเทศไทยนำแนวทางลักษณะเดียวกันมาใช้โดยไม่ประเมินต้นทุนและความพร้อม อาจก่อให้เกิดภาระที่ไม่จำเป็นต่อผู้ประกอบการในประเทศ และนักลงทุนที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของไทย และทำให้เงินลงทุนไหลออกไปยังประเทศอื่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประเทศไทยอาจได้รับจากการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย

ความสำเร็จของประเทศไทยในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับการรักษาสสมดุลระหว่างการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองผู้บริโภค และความยืดหยุ่นที่เป็นแรงขับเคลื่อนหลักของการเติบโตทางดิจิทัลของประเทศ กรอบกำกับดูแลที่สามารถความคาดการณ์ได้ และเน้นการจัดการกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มากกว่าการออกกฎเกณฑ์จำนวนมากโดยไม่จำเป็น จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถรักษาระดับการเจริญเติบโตตลาดดิจิทัลในประเทศ และสามารถก้าวขึ้นเป็นต้นแบบของภูมิภาคด้านกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ และสามารถส่งเสริมนวัตกรรม

ในการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ฝ่ายนโยบายจำเป็นต้องตระหนักถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมจากทางเลือกของรูปแบบการกำกับดูแลต่าง ส่วนถัดไปของรายงานนี้จะประเมินผลเชิงปริมาณของทางเลือกเหล่านั้น โดยการวิเคราะห์ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย ผลกระทบต่อตลาด และผลกระทบต่อประสิทธิภาพที่อาจเกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้ ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า นอกจากนี้ จะมีการศึกษาและเปรียบเทียบจากประสบการณ์ต่างประเทศเพื่อประเมินว่ากรอบการกำกับดูแลที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาอยู่นี้จะส่งผลกระทบต่อการลงทุน ความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ SMEs และสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคอย่างไร รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าการเลือกใช้กรอบการกำกับดูแลที่ได้สัดส่วนและมีความยืดหยุ่นจะสามารถช่วยลดผลกระทบในการปรับตัวได้เพียงใด โดยที่ยังสามารถรักษาอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลให้ยั่งยืนต่อไป

4 การประเมินผลกระทบ เชิงปริมาณของการกำกับ ดูแลต่อเศรษฐกิจและ ตลาดดิจิทัลไทย

แม้ว่ากรอบกำกับดูแลแพลตฟอร์มของประเทศไทยในระยะยาวจะถูกกำหนดโดยร่างพ.ร.บ.เศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณา แต่ผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะสั้นจะเกิดจากร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในช่วงปลายปี 2568 ทั้งนี้ ด้วยขอบเขตการบังคับใช้ของประกาศที่ค่อนข้างกว้าง และระยะเวลาในเปลี่ยนผ่านเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติตามประกาศที่สั้น รายงานในส่วนนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่สามารถวัดได้ โดยเฉพาะต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ผลกระทบต่อธุรกิจแพลตฟอร์ม ผู้ประกอบการ SMEs และผู้บริโภค รวมถึงผลกระทบในวงกว้างต่อการสร้างนวัตกรรมและประสิทธิภาพของตลาดโดยรวม

การวิเคราะห์นี้อาศัยแบบจำลองเชิงเศรษฐกิจสามรูปแบบ ได้แก่ (1) แบบจำลองการคำนวณต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance-Cost Scaling) แบบจำลองการส่งผ่านรายได้ของผู้ประกอบการ SMEs (SME Revenue Pass-Through) และแบบจำลองผลกระทบในระดับมหภาค (Macro-Impact) เพื่อแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบที่เกิดจากภาระด้านกฎระเบียบกับต้นทุนของธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงด้านราคา และผลิตภาพของเศรษฐกิจโดยรวม

4.1 ผลกระทบต่อภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ประกอบการ SMEs และผู้บริโภค

ประสบการณ์จากการบังคับใช้กฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรป เป็นกรณีศึกษาที่มีประโยชน์ในการประเมินต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายของแนวปฏิบัติที่ประเทศไทยกำลังจะประกาศใช้ โดยการประเมินของคณะกรรมการยุโรประบุว่าต้นทุนด้านการบริหารและการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการที่ถูกกำหนดให้เป็น Gatekeepers อยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.05–0.3 ของรายได้ต่อปี⁵⁶ ขณะที่การศึกษาจากองค์กรอิสระ อาทิ ITIF CCIA Europe และข้อมูลที่ปรากฏในรายงานของบริษัทชั้นนำอย่าง Meta และ Alphabet แสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายในปีแรกอยู่ที่ราว 100–400 ล้านดอลลาร์ต่อบริษัท ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยค่าใช้จ่ายจากการปรับปรุงระบบทางเทคนิค การทดสอบความเชื่อมโยงระหว่างระบบ (interoperability testing) และการจัดทำเอกสารทางกฎหมายต่างๆ^{57 58 59 60}

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับขนาดของตลาดดิจิทัลในประเทศไทยซึ่งมีมูลค่าประมาณ 1:15 ของตลาดในสหภาพยุโรป และปรับการคำนวณเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งจะบังคับใช้กับแพลตฟอร์มทุกประเภทโดยไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ลักษณะเป็น Gatekeepers แล้วนั้น พบว่าต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายในปีแรกสำหรับแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ของไทยอาจอยู่ในช่วงประมาณ 300 ล้านดอลลาร์ต่อบริษัท⁶¹

จากข้อมูลของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พบว่ามีแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางหลายด้าน (multi-sided intermediaries) ในสาขาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การขนส่ง การชำระเงิน และการกระจายเนื้อหา (content distribution) อยู่ประมาณ 50–70 ราย ที่คาดว่าจะตกอยู่ภายในขอบเขตการบังคับใช้ของร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ และเมื่อนำข้อมูลด้านต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประเมินไว้ข้างต้นมาพิจารณา พบว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่แพลตฟอร์มหลักเหล่านี้จำเป็นต้องแบกรับอาจสูงถึงราว 10,000–24,000 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณร้อยละ 0.04 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)^{62 63 64}



เพื่อประเมินว่าขอบเขตของกฎระเบียบที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อภาพรวมของตลาดอย่างไร ผู้เขียนได้ทำการจำลองสถานการณ์ในรูปแบบ ดังนี้

- **กรณีปัจจุบัน** เป็นกรณีที่มีอ้างอิงจากกรอบนโยบายที่มีอยู่เดิมภายใต้ พ.ร.ฎ. การประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบฯ ซึ่งมีต้นทุนด้านการปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย
- **กรณีขยายการบังคับใช้บางส่วน** เป็นกรณีที่มีการขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ ประมาณ 10–15 ราย ซึ่งอาจส่งผลต่อผู้ประกอบการ SMEs รว 900,000–1,000,000 ราย หรือประมาณสองในสามของมูลค่าการซื้อขายออนไลน์ทั้งหมด
- **กรณีขยายการบังคับใช้อย่างกว้าง** เป็นกรณีที่มีการขยายขอบเขตเพิ่มเติมให้ครอบคลุมแพลตฟอร์มประมาณ 30–40 ราย ส่งผลต่อผู้ประกอบการ SMEs ประมาณ 1.1–1.2 ล้านราย หรือราวสี่ในห้าของผู้ประกอบการ SMEs ที่ประกอบกิจการออนไลน์
- **กรณีบังคับใช้กับผู้ประกอบการทั้งหมด** เป็นกรณีที่มีการบังคับใช้ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ในวงกว้าง ครอบคลุมแพลตฟอร์มที่จดทะเบียนกว่า 200 ราย ทั้งนี้คาดว่าอาจมีเพียง 50–70 รายเท่านั้นที่ต้องรับภาระต้นทุนเป็นหลัก นอกจากนี้ กรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ SMEs เกือบทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมผู้ประกอบการราว 1.3–1.5 ล้านราย ที่ประกอบกิจการออนไลน์

ในการประเมินว่าต้นทุนเหล่านี้อาจส่งถูกผ่านไปผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ในตลาดดิจิทัลอย่างไร ผู้เขียนได้นำสถานการณ์จำลองสี่กรณีข้างต้นมาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้ประกอบการ SMEs และผู้บริโภคด้วย โดยอ้างอิงจากมูลค่าการซื้อขายของธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในกลุ่ม SMEs ของประเทศไทย ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือราว 740,000 ล้านบาท⁶⁵

ผู้เขียนอ้างอิงกรอบการวิเคราะห์การกระจายต้นทุน (cost-incidence framework) ในการตั้งสมมติฐานว่าผู้ให้บริการแพลตฟอร์มจะรับภาระต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายประมาณร้อยละ 50 ของภาระทั้งหมด ในขณะที่ผู้ประกอบการ SMEs และผู้บริโภคจะรับภาระต้นทุนที่เหลือในสัดส่วนร้อยละ 25 ต่อกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานเชิงประจักษ์จากงานศึกษาของ McBride (2020) ซึ่งพบว่าต้นทุนประมาณครึ่งหนึ่งของบริษัทจะถูกส่งต่อไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงรายงานของ OECD (2021) ที่ระบุว่าอัตราการส่งผ่านต้นทุนในภาคบริการโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 30–60 โดยจะอยู่ในระดับต่ำกว่าในตลาดที่มีการแข่งขันสูง^{66 67} นอกจากนี้ สมมุติฐานดังกล่าวยังต่ำกว่าประมาณการของธนาคารกลางสหรัฐนิวยอร์ก (Federal Reserve Bank of New York, 2023) ซึ่งพบว่าอัตราการส่งผ่านในอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูงอาจอยู่ที่ราวร้อยละ 60 จึงถือเป็นการตั้งสมมติฐานที่เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจดิจิทัลไทยที่มีการแข่งขันสูงและมีผู้เล่นหลากหลาย⁶⁸

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีการคำนวณการส่งผ่านต้นทุนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรป หรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน การวิเคราะห์นี้จึงอ้างอิงข้อมูลจากงานศึกษาด้านโครงสร้างต้นทุนของภาคธุรกิจในการรวมเพื่อคาดการณ์รูปแบบการกระจายต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายในบริบทของประเทศไทย⁶⁹



จากการวิเคราะห์ตามกรอบที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนสามารถประเมินขอบเขตของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการ SMEs ได้ดังต่อไปนี้

สถานการณ์จำลอง	สถานการณ์จำลอง	ต้นทุนรวมในการปฏิบัติ ตามกฎหมายของ แพลตฟอร์ม (ล้านบาท)	รายได้ของ SMEs ที่อาจได้รับผลกระทบ (ล้านบาท)	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ต่อผู้บริโภค
กรณีปัจจุบัน	ขอบเขตเดิมภายใต้ กรอบของพ.ร.ฎ. การประกอบธุรกิจบริการ แพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้อง แจ้งให้ทราบฯ และพระราชบัญญัติการ แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560	น้อยมาก	0	สถานการณ์คงที่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญ
กรณีขยายการบังคับ ใช้บางส่วน	ครอบคลุมเฉพาะ แพลตฟอร์มรายใหญ่ ที่มีปริมาณธุรกรรมสูง	3,500–7,000 ล้านบาท	1,000–2,500 ล้านบาท	ผู้ให้บริการส่วนใหญ่ สามารถแบกรับต้นทุนได้ โดยอาจมีการปรับ ลดแรงจูงใจหรือ โปรโมชั่นในสินค้า และบริการบางประเภท
กรณีขยายการบังคับ ใช้อย่างกว้าง	ครอบคลุมผู้ให้บริการ รายใหญ่ในสาขาพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์ การขนส่ง และฟินเทค	7,000–16,000 ล้านบาท	3,500–8,000 ล้านบาท	อาจมีการปรับ ค่าธรรมเนียมบางส่วน และลดกิจกรรมส่งเสริม การขาย รวมถึง ปรับโครงสร้างบริการ บางประเภท
กรณีบังคับใช้ กับผู้ประกอบการทั้งหมด	ครอบคลุมแพลตฟอร์ม หลายด้าน (multi-sided platforms) ทั้งหมด	10,000–24,000 ล้านบาท	5,000–12,000 ล้านบาท	อาจเกิดการลดโปรโมชั่น ในวงกว้าง ชะลอ การเปิดตัวฟีเจอร์ใหม่ และมีผลกระทบ ทางอ้อมต่อความ สามารถในการเข้าถึง บริการของผู้บริโภค

ตารางที่ 4.2 การประเมินผลกระทบโดยประมาณต่อผู้ประกอบการแพลตฟอร์ม SMEs และผู้บริโภคขอบเขตการบังคับใช้ของกฎระเบียบที่แตกต่างกัน (อ้างอิงจากข้อมูลเปรียบเทียบจากกฎหมาย DMA ของสหภาพยุโรป และข้อมูลตลาดในประเทศไทย) ตัวเลขทั้งหมดเป็นการประมาณการเพื่อใช้ในการจำลองสถานการณ์เท่านั้น

ตัวเลขที่ปรากฏในตารางนี้เป็นเพียงค่าประมาณที่ใช้เพื่อประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์เท่านั้น และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการคาดการณ์หรือพยากรณ์พัฒนาการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ หากพิจารณากรณีสุดท้ายซึ่งจำลองมาจากสถานการณ์ที่มีการบังคับใช้ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า อย่างเต็มรูปแบบ พบว่าต้นทุนรวมที่ผู้ประกอบการแพลตฟอร์มจำเป็นต้องแบกรับอาจอยู่ในช่วงประมาณ 10,000–24,000 ล้านบาท หรือราวร้อยละ 0.04 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขณะที่ต้นทุนที่ตกไปสู่ผู้ประกอบการ SMEs อาจอยู่ที่ราว 5,000–12,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.15–0.3 ของมูลค่าการซื้อขายออนไลน์ทั้งหมดของ SMEs ซึ่งเป็นภาระในระดับที่เทียบเท่าหรือมากกว่าผู้ประกอบการในสหภาพยุโรป แม้ว่าประเทศไทยจะมีขนาดของตลาดและศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่จำกัดกว่าก็ตาม

แม้ว่าภาระทางต้นทุนเหล่านี้จะตกอยู่กับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มรายใหญ่ในระดับภูมิภาคและระดับโลกเป็นลำดับแรก แต่ต้นทุนดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทานของแพลตฟอร์มเหล่านั้น และส่งผลกระทบต่อไปยังผู้ประกอบการ SMEs และผู้บริโภค โดยอาจทำให้ผู้ประกอบการมีความจำเป็นที่ต้องเบี่ยงเบนงบประมาณจากการขยายบริการหรือการวิจัยและพัฒนาสินค้าและบริการ ไปสู่การปรับตัวต่อมาตรฐานใหม่ที่กฎหมายกำหนด ในขณะเดียวกัน แพลตฟอร์มขนาดเล็กอาจเผชิญอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดหรือขยายธุรกิจมากขึ้น หากมีการบังคับใช้ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า อย่างเต็มรูปแบบ อาจทำให้เกิดผลลัพธ์คล้ายกับประสบการณ์ในยุโรป ซึ่งแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ต้องจำกัดหรือชะลอการให้บริการบางประเภทเพื่อบริหารความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย

ต้นทุนรวมเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมต่อเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบัน ผู้ประกอบการ SMEs คิดเป็นกว่า 99 เปอร์เซ็นต์ของกิจการทั้งหมดในตลาดดังกล่าว และมีการพึ่งพาแพลตฟอร์มออนไลน์ทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นช่องทางสำคัญในการค้าขาย หากผู้ประกอบการเหล่านี้ต้องเผชิญภาระต้นทุนที่สูงขึ้น ย่อมกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันและอาจจำกัดโอกาสในการเข้าถึงตลาดการค้าออนไลน์มากขึ้น โดยเฉพาะกับผู้ประกอบการในพื้นที่ชนบทหรือธุรกิจที่มีผู้หญิงเป็นเจ้าของ ซึ่งต้องอาศัยการมองเห็นและการเข้าถึงบนแพลตฟอร์มเพื่อขยายตลาด

ในระยะสั้น ผู้บริโภคอาจยังไม่ได้รับผลกระทบชัดเจนมากนักจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อแพลตฟอร์มต้องรับภาระต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้น ต้นทุนเหล่านี้มักถูกส่งต่อไปยังผู้ใช้บริการผ่านช่องทางต่าง ๆ อาทิ ค่าธรรมเนียมธุรกรรมและค่าจัดส่งสินค้าที่สูงขึ้น หรือการลดจำนวนส่วนลดและโปรโมชั่น โดยเฉพาะในธุรกิจที่มีกำไรต่อหน่วยต่ำ เช่น บริการส่งอาหาร บริการเรียกรถ และพาสายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น⁷⁰ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ข้างต้นพบว่าการส่งผ่านต้นทุนเพียงเล็กน้อยในอัตรา 1:4 ตามสมมติฐานของแบบจำลองข้างต้น ก็อาจทำให้ราคาสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงบริการดิจิทัลได้ยากขึ้น

จากประสบการณ์ของออสเตรเลียและประเทศสมาชิก OECD พบว่าต้นทุนด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและการตรวจสอบ (audit) ในภาคแพลตฟอร์มดิจิทัลมักถูกส่งต่อไปยังผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว และผลกระทบนี้จะยิ่งรุนแรงขึ้นในเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยที่มีความอ่อนไหวต่อราคา^{71 72} นอกจากนี้ ข้อกำหนดด้านกระบวนการที่ซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงข้อบังคับเรื่องการเชื่อมโยงระบบ (interoperability) ยังอาจทำให้การพัฒนาคุณภาพบริการช้าลง หรือทำให้การเปิดตัวผลิตภัณฑ์ใหม่ล่าช้า เนื่องจากผู้ประกอบการต้องทุ่มทรัพยากรไปกับการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น ส่งผลให้บริการดิจิทัลมีต้นทุนสูงขึ้นและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ได้น้อยลง

4.2 ผลกระทบต่อผลิตภาพรวมและการลงทุนในประเทศ

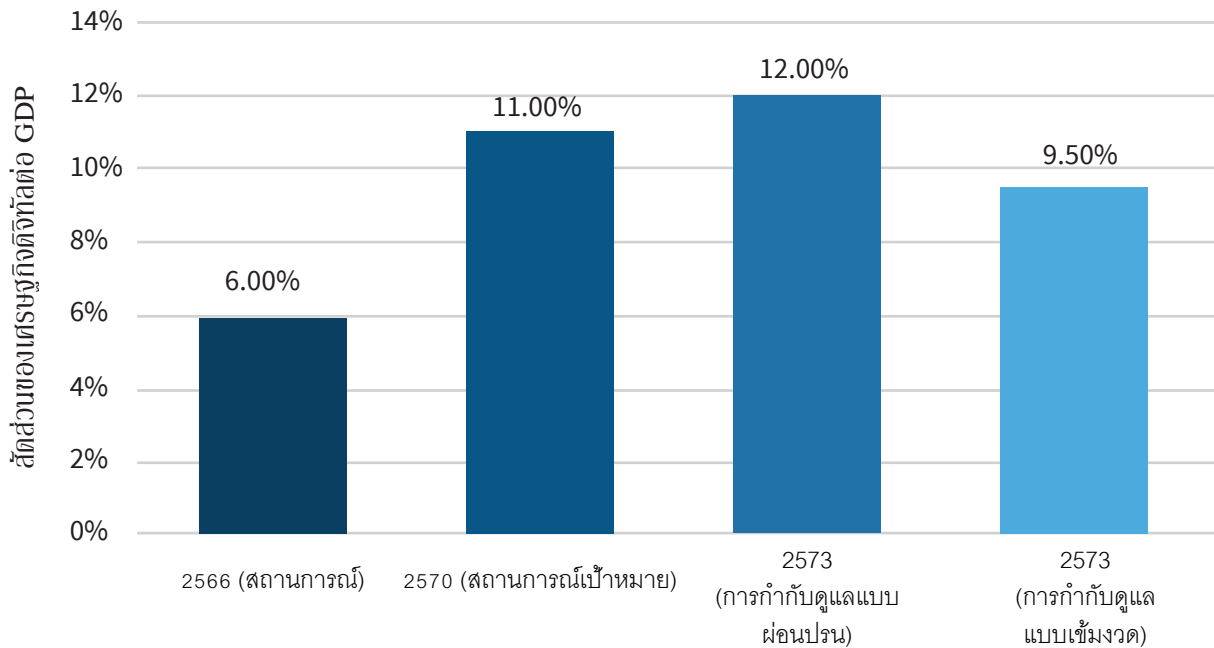
นอกจากภาระต้นทุนที่แพลตฟอร์มต้องแบกรับ และผลกระทบที่ส่งต่อถึงผู้ประกอบการ SMEs แล้ว ยังมีผลกระทบในระดับมหภาคต่อผลิตภาพและการลงทุนในระยะยาวที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมอีกด้วย ปัจจุบัน เศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยมีส่วนประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ราว 1.1 ล้านล้านบาท) และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11 ภายในปี 2570 อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปพบว่าการใช้กรอบการกำกับดูแลเชิงป้องกันที่เข้มงวดเกินไป อาจทำให้ผลิตภาพของภาคดิจิทัลลดลงปีละประมาณร้อยละ 1-2^{73 74 75} ซึ่งหากนำอัตราดังกล่าวมาวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทย จะเท่ากับว่าอาจเกิดการสูญเสียผลผลิตสะสมในมูลค่าราว 150,000-200,000 ล้านบาทภายในปี 2573 ซึ่งเทียบเท่ากับการสูญเสียการเติบโตของภาคเศรษฐกิจดิจิทัลไปประมาณหนึ่งปีเต็ม

สถานการณ์จำลอง	แนวทางการกำกับดูแล	สัดส่วนของเศรษฐกิจดิจิทัลต่อ GDP (ปี 2573)	มูลค่าการสูญเสียผลผลิตสะสม (Cumulative Output Loss) (พันล้านบาท)	การเปลี่ยนแปลงของระดับการลงทุน (VC Inflow Change) (%)
แนวทางผ่อนปรน (Light-touch)	เน้นความโปร่งใสและการติดตามตรวจสอบ	12%	0	+5%
แนวทางปานกลาง (Moderate)	การระบุและภาระหน้าที่แบบเฉพาะเจาะจง	11%	75-100	0%
แนวทางเข้มงวด (High-burden)	การกำกับดูแลเชิงป้องกันอย่างกว้าง	9-10%	150-200	-10%

ตารางที่ 4.3 การประเมินผลกระทบระดับมหภาคที่สะท้อนแนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย ภายใต้แนวทางการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน

แนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทย:

การเปรียบเทียบกรณีสถานการณ์ปัจจุบันและความเสี่ยงจากการกำกับดูแลแบบเข้มงวด



ตัวเลขที่น่าเสนอข้างต้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการคาดการณ์หรือพยากรณ์พัฒนาการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่เป็นการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis) เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของแนวทางการกำกับดูแลการต่อผลผลิตและการลงทุนในภาคเศรษฐกิจดิจิทัลในระยะยาว โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและมีซับซ้อนมากขึ้นไปอาจทำให้เงินลงทุนชะลอตัว การเปิดตัวผลิตภัณฑ์ใหม่ล่าช้า และลดแรงจูงใจในการทดลองพัฒนานวัตกรรมใหม่ ในขณะที่การกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมและค่อยเป็นค่อยไปจะช่วยส่งเสริมนวัตกรรมไว้ได้อย่างต่อเนื่อง

4.3 การกำหนดบทบาทของประเทศไทยในระดับภูมิภาค ในด้านการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัล

นอกเหนือจากต้นทุนในระยะสั้น ร่างประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าฯ ยังอาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรมและต่อประสิทธิภาพของตลาด ประเทศที่ใช้ระบบกำกับดูแลเชิงป้องกันในลักษณะเดียวกันมักพบว่าผู้ประกอบการหลายรายจำเป็นต้องโอนย้ายทรัพยากรด้านวิศวกรรมจากงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ไปสู่การปรับระบบเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาที่เจาะลึกใหม่ล่าช้าและลดการทดลองนวัตกรรมใหม่ๆ เหตุการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในประเทศไทยได้เช่นกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการชำระเงินดิจิทัล เครื่องมือด้านขนส่งโลจิสติกส์ หรือบริการเสริมเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs นอกจากนี้ ข้อกำหนดที่ให้เปิดเผยอัลกอริทึมด้านการจัดอันดับ (ranking algorithms) หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลกับคู่แข่งทางธุรกิจ ยังอาจก่อให้เกิดความท้าทายในการรักษาสมดุลระหว่างความเป็นกลางทางการแข่งขัน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และความปลอดภัยทางไซเบอร์

อีกประเด็นที่มีความน่ากังวลคือความไม่สอดคล้องของกฎระเบียบระหว่างประเทศ (regulatory fragmentation) หากแนวทางของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนซึ่งใช้ระบบกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นกว่า อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับแพลตฟอร์มที่ดำเนินกิจการในลักษณะข้ามพรมแดน และบั่นทอนแรงจูงใจในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลระดับภูมิภาค ในทางกลับกัน หากประเทศไทยสามารถปรับขอบเขตและแนวทางการบังคับใช้กฎระเบียบให้สอดคล้องกับแนวทางของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคมากขึ้น จะเป็นการช่วยเพิ่มความแน่นอนทางกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการและดึงดูดการลงทุนระยะยาวในเศรษฐกิจดิจิทัลมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป การวิเคราะห์นี้ชี้ให้เห็นว่า ระดับของผลกระทบของกฎระเบียบต่อเศรษฐกิจดิจิทัลของไทยจะขึ้นอยู่กับความโปร่งใสระดับความร่วมมือ และความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ การปรึกษาหารือกับภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง การประเมินผลทางเศรษฐกิจอย่างโปร่งใส และการประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลอย่างเป็นระบบจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ โดยไม่สร้างความไม่แน่นอนหรือภาระทางกฎหมายที่เกินจำเป็น โดยประเด็นเหล่านี้จะถูกนำมาขยายความเพิ่มเติมในส่วนถัดไปของรายงาน

5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญในการกำหนดทิศทางของกฎระเบียบที่จะใช้กำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลในอนาคต ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อไปนี้มีเป้าหมายเพื่อให้การออกกฎระเบียบใหม่ที่สามารถส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมไปพร้อมๆ กับการกำกับดูแลความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1 หลักการพื้นฐานในการออกแบบกรอบการกำกับดูแล

การกำกับดูแลแบบพื้นฐานของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง (Effects-based approach)

แนวทางการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในตลาด โดยอาศัยข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมที่กระทบต่อการแข่งขันอย่างชัดเจน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องควรมุ่งแก้ไขปัญหาคือเฉพาะเจาะจง เช่น การใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่ผิด (abuse of market power) หรือการหลอกลวงผู้บริโภค (consumer deception) มากกว่าการกำหนดข้อบังคับทั่วไปที่ครอบคลุมธุรกิจทุกประเภทโดยไม่จำเป็น หากประเทศไทยนำระบบการกำกับดูแลเชิงป้องกัน (ex-ante regulation) หรือกฎหมายที่ซับซ้อนและมีภาระการปฏิบัติตามสูงมาใช้โดยไม่พิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายในการประกอบกิจการ เป็นอุปสรรคในการพัฒนานวัตกรรม และลดแรงจูงใจในการลงทุน ซึ่งในที่สุดจะกระทบทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการ SMEs และทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลชะลอตัว ทั้งในด้านนวัตกรรม ผลิตรายการรับเทคโนโลยีเข้ามาใช้ (digital adoption) และการลงทุนในอนาคต ดังนั้น การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบใหม่ควรผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นอย่างรอบด้าน โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนเข้ามาแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ทุกภาคส่วนว่ากฎระเบียบที่ออกมามีเหตุผลรองรับ มีแนวทางการแก้ไขความเสี่ยงที่ตรงจุด และสอดคล้องกับสภาพตลาดจริงของประเทศไทย

การบูรณาการแนวทางกำกับดูแลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจดิจิทัลและนวัตกรรมระดับประเทศ

การกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลควรเป็นวาระสำคัญในการสนับสนุนเป้าหมายของยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 - 2580) โดยนโยบายที่ดีในภาคส่วนนี้ควรสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและสิทธิของผู้บริโภค กับการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ SMEs ในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล การออกกฎระเบียบโดยขาดความพร้อมหรือมีลักษณะของข้อกำหนดที่เข้มงวดเกินไปอาจบั่นทอนนวัตกรรมและชะลอการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัล ในทางกลับกัน การกำกับดูแลที่มีความสมดุลจะสามารถเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจ และช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแข่งขัน การขยายตัวของธุรกิจไทย และการยกระดับผลิตภาพในระยะยาว





5.2 องค์ประกอบสำคัญที่รอบการกำกับดูแลควรมี

ในการพัฒนารอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม ฝ่ายนโยบายของไทยควรยึดหลักการสำคัญที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 5.1 เป็นแนวทางในการจัดลำดับการบังคับใช้กฎหมาย

การบูรณาการเป้าหมายในด้านผลิตภาพ (productivity) และนวัตกรรม (innovation)

กรอบกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยควรมุ่งส่งเสริมการแข่งขัน นวัตกรรม และยกระดับผลิตภาพ โดยฝ่ายนโยบายควรพิจารณาเรื่องการบูรณาการแนวทางการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ ตามแนวทางของสหราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันต้องคำนึงถึงการส่งเสริมการเติบโตและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลไทยควรพิจารณากำหนดแนวทางในลักษณะเดียวกัน โดยให้หน่วยงานกำกับดูแลเชื่อมโยงข้อเสนอด้านกฎระเบียบและการบังคับใช้เข้ากับผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน ทั้งนี้ กรอบการกำกับดูแลเชิงป้องกัน (ex-ante obligations) ควรถูกออกแบบให้ใช้บังคับกับผู้ประกอบการทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม เพื่อป้องกันการบิดเบือนการแข่งขัน และสร้างโอกาสให้ธุรกิจรายเล็กมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการรับเทคโนโลยีเข้ามาใช้ และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค โดยสรุป กรอบการกำกับดูแลใหม่นี้ควรมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกขับเคลื่อนการเติบโต (growth catalyst) ที่สนับสนุนเป้าหมายของนโยบายประเทศไทย 4.0 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลแห่งชาติ รวมทั้งสามารถช่วยขยายการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและดึงดูดการลงทุนที่มีคุณภาพเข้าสู่ประเทศ

การกำหนดหลักการพื้นฐานด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส (Baseline Fairness and Transparency Obligations)

เพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคในบริการดิจิทัลที่หลากหลาย กรอบนโยบายของไทยควรกำหนดหลักการพื้นฐานด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใสเป็นแนวทางหลักในการกำกับดูแล แทนการออกกฎเกณฑ์ที่ละเอียดซับซ้อนหรือใช้บังคับกับทุกประเภทธุรกิจในลักษณะเดียวกัน แนวทางนี้ควรส่งเสริมให้แพลตฟอร์มดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละรูปแบบธุรกิจ เช่น บริการค้นหาข้อมูล พาณิชนิเทศหรืออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานและความเสี่ยงที่ไม่เหมือนกัน การกำหนดกฎแบบเดียวกันทั้งหมดอาจเพิ่มต้นทุนโดยไม่จำเป็นและจำกัดนวัตกรรมใหม่ ๆ การยึดหลักความเป็นธรรมและความโปร่งใสจะช่วยให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ชัดเจน โปร่งใส และได้รับแจ้งล่วงหน้าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ โดยมาตรการลักษณะนี้จะช่วยป้องกันพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม สร้างความเชื่อมั่น และส่งเสริมการแข่งขันโดยไม่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนานวัตกรรม โดยสรุป กฎระเบียบควรยึดหลักการที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบท เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายย่อย ขณะเดียวกันก็รักษาสภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบให้เอื้อต่อการเติบโตและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง

5.3 แนวทางการบังคับใช้กรอบการกำกับดูแล

ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเร่งออกกฎหมายฉบับใหญ่เพียงฉบับเดียว แต่สามารถจัดลำดับความสำคัญหรือทยอยออกกฎระเบียบอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยอาจเริ่มจากการออก แนวปฏิบัติโดยสมัครใจ หรือ แนวปฏิบัติเฉพาะด้าน เพื่อจัดการกับประเด็นที่มีหลักฐานชัดเจนว่าก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบ วิธีนี้จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนโยบายสามารถประเมินประสิทธิผลของมาตรการก่อนที่จะออกมาตรการที่มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น และหากพบว่าแนวทางเบื้องต้นเหล่านี้ยังไม่เพียงพอ จึงค่อยพิจารณาออกกฎหมายใหม่ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยอาศัยบทเรียนจากประเทศอื่นๆ ที่มีประสบการณ์ใกล้เคียงกันตามความเหมาะสม แนวทางการจัดลำดับการบังคับใช้กฎระเบียบในลักษณะนี้สอดคล้องกับวิธีการกำกับดูแลที่ประเทศไทยใช้ในภาคฟินเทคและพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ผ่านโครงการพื้นที่ทดลองด้านกฎระเบียบ (sandbox) ต่างๆที่เปิดโอกาสให้มีการทดลองและปรับปรุงกฎระเบียบจากประสบการณ์ และข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการปฏิบัติงานจริงแทนการออกแบบกฎระเบียบบนพื้นฐานของทฤษฎีเพียงอย่างเดียว

การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA)

ก่อนออกกฎระเบียบใหม่ทุกครั้ง ควรมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้านควบคู่กับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA) โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นควรครอบคลุมภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐกิจ ผู้บริโภค และสตาร์ทอัพ เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ครบถ้วนที่สุดเกี่ยวกับผลกระทบและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อประกอบการหาข้อสรุป ซึ่งควรครอบคลุมข้อมูลเชิงปริมาณ กรณีศึกษา และข้อเสนอจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จากนั้นจึงจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA) เพื่อประเมินต้นทุนและประโยชน์ของมาตรการอย่างรอบด้าน การใช้ข้อมูลและกระบวนการที่โปร่งใสเช่นนี้จะช่วยให้กฎระเบียบมีความเหมาะสมมากขึ้น ลดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรมและการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานรัฐ

การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยทั้งความพร้อมของหน่วยงานกำกับดูแลและความร่วมมือกับภาคเอกชน หน่วยงานรัฐควรจัดตั้งเวทีหารืออย่างเป็นทางการ โดยอาจใช้แนวทางเดียวกับกลไกคณะกรรมาธิการที่ปรึกษาตลาดดิจิทัล (Digital Market Advisory Forum) หรือการจัดเวทีประชุมกับภาคอุตสาหกรรมเป็นประจำภายใต้กรอบของคณะกรรมการเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานกำกับดูแล ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นใหม่ ๆ ในตลาด โดยการดำเนินการเช่นนี้จะช่วยให้ภาครัฐสามารถติดตามความเปลี่ยนแปลงของตลาดได้อย่างใกล้ชิด ประเมินความเสี่ยงล่วงหน้า และออกแบบแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนภาคธุรกิจ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ SMEs ผ่านการจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ การอบรมเชิงปฏิบัติการ และการให้คำปรึกษา เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการเข้าใจข้อกำหนดใหม่และสามารถปฏิบัติตามได้โดยสมัครใจ

การบูรณาการการทำงานระหว่างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินนโยบายด้านแพลตฟอร์มดิจิทัลให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานหลัก ได้แก่ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการเหล่านี้จะช่วยให้การกำกับดูแลมีความโปร่งใส คาดการณ์ได้ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเตรียมตัวและปรับตัวต่อพัฒนาการด้านกฎระเบียบได้อย่างเหมาะสม การกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจนเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ โดย คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าสามารถมีบทบาทหลักในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถรับผิดชอบภารกิจด้านการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของบริการดิจิทัล (digital service standards) ส่วนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมควรมีบทบาทกำหนดทิศทางเชิงนโยบายภาพรวม และบูรณาการให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกัน ในทิศทางเดียว การทำงานแบบบูรณาการเช่นนี้จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ สร้างความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และส่งสัญญาณที่เป็นเอกภาพไปยังภาคธุรกิจ นอกจากนี้ ยังสามารถพัฒนากลไกร่วมกัน อาทิ การจัดทำฐานข้อมูลสำคัญ การสอบสวนการกระทำผิดร่วมกัน หรือกลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศเติบโตอย่างต่อเนื่อง ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมทั้งการแข่งขันและนวัตกรรม



5.4 การยกระดับบทบาทของประเทศไทย ไปสู่ผู้นำด้านการกำกับดูแลในภูมิภาค

ความพยายามของประเทศไทยในการพัฒนารอบกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลสามารถต่อยอดไปสู่การสร้างความร่วมมือและยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียนได้ เนื่องจากเป็นประเด็นที่กำลังได้รับความสนใจจากหลายประเทศในภูมิภาค โดยประเทศไทยควรมีบทบาทเชิงรุกในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และเรียนรู้ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังเผชิญประเด็นท้าทายคล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดการกับอำนาจเหนือตลาดของแพลตฟอร์ม การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือการคุ้มครองผู้บริโภคบนช่องทางออนไลน์ และหากประเทศไทยสามารถออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่สามารถรักษาสสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ กรอบดังกล่าวสามารถเป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นในภูมิภาคลองนำไปปรับใช้ ซึ่งอาจตอบโจทย์สำหรับประเทศที่ต้องการพัฒนารอบการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลของตนโดยไม่จำเป็นต้องใช้แนวทางที่ที่เข้มงวดแบบตะวันตก

ประเทศไทยสามารถใช้กลไกความร่วมมือภายใต้อาเซียนเพื่อร่วมกันจัดทำหลักการกำกับดูแลระดับภูมิภาคสำหรับผู้ให้บริการดิจิทัล (regional principles for digital service providers) โดยหลักการเหล่านี้ควรมีลักษณะสมัครใจ ยืดหยุ่น และเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบกฎหมายและสภาพตลาดภายในประเทศของตน ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลแบบยืดหยุ่น (flexible governance) ที่กำลังได้รับความนิยมในภูมิภาคนี้ โดยประเทศต่างๆ อาจพิจารณาการกำหนดหลักการกำกับดูแลระดับสูง (high-level regional principle) ที่เน้นความโปร่งใสควบคู่กับการส่งเสริมการลงทุน และสามารถใช้เป็นแนวทางกลางที่ประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของตนได้ โดยความร่วมมือในลักษณะนี้จะช่วยให้แต่ละประเทศสามารถจัดการกับความท้าทายเฉพาะในตลาดดิจิทัลของตนเองได้อย่างเหมาะสม โดยยังคงยึดมาตรฐานพื้นฐานร่วมกัน และเรียนรู้จากประสบการณ์ของกันและกันได้

กรอบกำกับดูแลที่ยึดหลักความโปร่งใส จะเป็นประโยชน์ต่อผู้พัฒนาเทคโนโลยี (developers) และผู้ประกอบการดิจิทัล (digital entrepreneurs) ของไทย และการมีมาตรฐานด้านความโปร่งใสที่สอดคล้องกันทั่วทั้งอาเซียนจะช่วยลดอุปสรรคด้านกฎระเบียบต่อการดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดน และเปิดโอกาสให้แพลตฟอร์มไทยรวมถึงผู้ประกอบการ SMEs สามารถขยายตลาดไปสู่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ง่ายยิ่งขึ้น สิ่งนี้จะช่วยดึงดูดการลงทุน และเสริมบทบาทของประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจดิจิทัลที่น่าเชื่อถือ และเป็นมิตรต่อนวัตกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การมีบทบาทที่ชัดเจนในลักษณะนี้จะส่งผลดีต่อการดึงดูดเงินลงทุนและบุคลากรด้านเทคโนโลยีเข้าสู่ประเทศไทย สร้างความมั่นใจในสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย อีกทั้งยังช่วยให้ประเทศไทยมีน้ำหนักมากขึ้นในเวทีการเจรจาระดับนานาชาติด้านเศรษฐกิจดิจิทัล

6 บทสรุป



บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย ช่วยส่งเสริมการค้า การเข้าถึงบริการทางการเงิน การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ และการเชื่อมโยงผู้บริโภคกับผู้ประกอบการในหลายภาคส่วน การเติบโตอย่างต่อเนื่องของภาคส่วนนี้จะส่งผลต่อผลิตภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในทศวรรษหน้า ในขณะที่ประเทศไทย กำลังเดินทางสู่เป้าหมายการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจดิจิทัลของภูมิภาค ภายใต้นโยบายประเทศไทย 4.0 และแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลแห่งชาติ ทางเลือกในการกำกับดูแลในวันนี้จะเป็นตัวกำหนดว่า การเติบโตดังกล่าวจะนำไปสู่ความมั่งคั่ง อย่างยั่งยืนและทั่วถึง หรือจะถูกจำกัดด้วยภาระการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกินจำเป็นและความไม่แน่นอนของแนวนโยบาย

ประสบการณ์จากต่างประเทศสะท้อนให้เห็นว่า การออกกฎหมายอย่างรอบคอบและอิงหลักฐาน เป็นแนวทางที่ยั่งยืน กว่าการออกกฎหมายใหม่ที่เข้มงวดและซับซ้อนโดยประสบการณ์ของประเทศอย่างสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ต่างแสดงให้เห็นว่า การกำกับดูแลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการประเมินผลกระทบ ด้านกฎระเบียบอย่างเหมาะสม สามารถรักษาความเป็นธรรมทางการแข่งขันและความเชื่อมั่นของผู้บริโภคไว้ได้ โดยที่ยังคงความยืดหยุ่น เพื่อส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม ประเทศไทยสามารถดำเนินตามแนวทางดังกล่าวได้ด้วยการให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็น การพัฒนากรอบการกำกับดูแลอย่างค่อยเป็นค่อยไป และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากการกำกับดูแลอย่างรอบด้าน แทนการนำต้นแบบการกำกับดูแลจากประเทศซึ่งมักสร้างภาระต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการ SMEs มาใช้โดยตรง

จุดแข็งของประเทศไทยอยู่ที่ความสามารถในการกำหนดนโยบายและการประสานงานระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากกรอบการกำกับดูแลของไทยตั้งอยู่บนหลักความโปร่งใส การแข่งขันที่เปิดกว้าง และการสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ประเทศไทยจะสามารถสร้างระบบนิเวศดิจิทัลที่ผู้เล่นทั้งในประเทศและต่างประเทศเติบโตไปพร้อมกันได้ การแยกกฎระเบียบเป็นลำดับ ขั้น (sequencing reforms) การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน และการเชื่อมโยงกับแนวทางของอาเซียน จะช่วยเสริมความเชื่อมั่น ของนักลงทุนและสร้างเสถียรภาพทางนโยบายในระยะยาว

ท้ายที่สุด การกำกับดูแลอย่างสมดุลไม่ได้เป็นเพียงประเด็นเชิงกฎหมาย แต่ยังเป็นประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์ด้วยเช่นกัน โดยกรอบการกำกับดูแลที่โปร่งใส สมเหตุสมผล และตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ จะช่วยรักษาแรงขับเคลื่อนของนวัตกรรม ดึงดูดการลงทุนในตลาดดิจิทัล และขยายประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แพลตฟอร์มได้รับไปสู่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายย่อยทั่วประเทศ หากประเทศไทยสามารถรักษาสอดคล้องนี้ได้อย่างยั่งยืน ก็จะสามารถก้าวขึ้นเป็นต้นแบบของภูมิภาคในการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัล และแสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการแข่งขัน และสามารถรองรับ การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลในระยะยาว

บรรณานุกรม

- ¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). กรอบยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0 Strategic Framework). กรุงเทพฯ.
- ² กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2561). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลแห่งชาติ พ.ศ. 2561–2580 (Thailand Digital Economy and Society Development Plan 2018–2037). กรุงเทพฯ: กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- ³ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2565). ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ พ.ศ. 2565–2570 (National Artificial Intelligence Strategy and Action Plan 2022–2027). กรุงเทพฯ.
- ⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2566). กรอบการดำเนินงาน Regulatory Sandbox สำหรับเทคโนโลยีทางการเงิน (Regulatory Sandbox Framework for Financial Technology). กรุงเทพฯ.
- ⁵ ธนาคารโลก. (2567). Thailand Digital Economy Diagnostic.; Google, Temasek และ Bain & Company. (2566). e-Conomy SEA 2023.
- ⁶ สมาคมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ไทย. (2567). รายงานผลการสำรวจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเทศไทย พ.ศ. 2567 (Thailand E-Commerce Survey 2024). กรุงเทพฯ.
- ⁷ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. (2566). รายงานการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของผู้ประกอบการ SMEs ไทย (Digital Transformation for Thai SMEs Report 2023). กรุงเทพฯ.
- ⁸ ธนาคารโลก. (2566). Venture Capital in Emerging Asia: Thailand Country Note. กรุงเทพฯ.
- ⁹ Google, Temasek และ Bain & Company. (2566). e-Conomy SEA 2023: Thailand Consumer Insights.
- ¹⁰ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2567). สถิติ PromptPay 2024.; Krungthai Compass. (2567). รายงานภูมิทัศน์การชำระเงินดิจิทัล 2567 (Digital Payment Landscape Report 2024).
- ¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2567). รายงานโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมประเทศไทย 2567 (Thailand Telecommunications Infrastructure Report 2024). กรุงเทพฯ.
- ¹² Ookla. (2567). Speedtest Global Index: Thailand Rankings 2024.; สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ. (2566). Measuring Digital Development 2023.
- ¹³ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2566). แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. 2566–2570 (Digital Government Development Plan 2023–2027). กรุงเทพฯ.
- ¹⁴ IDC Thailand. (2566). การคาดการณ์การใช้ระบบคลาวด์ในประเทศไทย พ.ศ. 2566–2568 (Cloud Adoption Forecast 2023–2025); กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2565). นโยบาย Thailand Cloud First Policy.
- ¹⁵ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD). (2566). SME and Entrepreneurship Policy Review: Thailand 2023.; การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD). (2566). E-Trade Readiness Assessment: Thailand.
- ¹⁶ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2567). รายงานความพร้อมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Thailand Personal Data Protection Act Compliance Report 2024); SEAPPI Analysis. (2568).
- ¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (2568). ร่างแนวปฏิบัติว่าด้วยการดำเนินธุรกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล พ.ศ. 2568 (Draft Guidelines on Digital Platform Practices); กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2567). แผนยุทธศาสตร์การกำกับดูแลข้อมูล (Data Governance Framework Roadmap 2024).
- ¹⁸ Infocomm Media Development Authority. (2566). Singapore Digital Economy Framework for Action. สิงคโปร์.
- ¹⁹ กระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (เวียดนาม). (2568). National Digital Transformation Program 2025.; กระทรวงการสื่อสารและสารสนเทศ (อินโดนีเซีย). (2573). Digital Economy Blueprint 2030.
- ²⁰ สำนักเลขาธิการอาเซียน และ World Economic Forum. (2567). ASEAN Digital Economy Report 2024: Investor Sentiment Survey.
- ²¹ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา. (2566). Digital Economy Report 2023: Regional Investment Patterns in ASEAN.
- ²² สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (2568). ข่าวประชาสัมพันธ์ เดือนมิถุนายน 2568.; ประชาชาติธุรกิจ. (2568). “TCCT moves ahead with platform guidelines,” 18 มิถุนายน 2568.
- ²³ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 17(3); สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (2567). บันทึกอธิบายอำนาจหน้าที่ด้านการแข่งขัน.
- ²⁴ Bangkok Post. (2568). บทสัมภาษณ์ กรกฎาคม 2568.; Asia Internet Coalition. (2568). “Concerns over TCCT Draft Platform Guidelines.”
- ²⁵ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2567). สรุปนโยบายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม พ.ศ. ... (Draft Platform Economy Act: Policy Summary). กรุงเทพฯ.
- ²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2568). ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล พ.ศ. ... (Opinion of the Office of the Council of State on the Draft Platform Economy Act). กรุงเทพฯ, 24 พฤษภาคม 2568.
- ²⁷ รัฐบาลไทย. (2568). วันแถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยรองนายกรัฐมนตรี บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (Government Policy Statement to Parliament by Deputy Prime Minister Bowornsak Uwanno). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กันยายน 2568.

- ²⁸ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565. (2565). ราชกิจจานุเบกษา, 24 ธันวาคม 2565.
- ²⁹ Tilleke & Gibbins. (2568). “Thailand Seeks Comments on Draft Trade Practice Guidelines for E-Commerce.” Tilleke & Gibbins Insights, กันยายน 2568.
- ³⁰ The Legal Co., Ltd. (2568). “Trade Competition Draft Guideline on Unfair Trade Practices in Digital Platforms.” Legal Update, 2 กันยายน 2568.
- ³¹ คณะกรรมาธิการยุโรป. (2566). “Designation of Gatekeepers under the DMA.” Press Release IP/23/4421, 6 กันยายน 2566.
- ³² คณะกรรมาธิการยุโรป. (2563). รายงานการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment) SWD(2020) 363 final.; สถาบันเทคโนโลยีและนวัตกรรมสารสนเทศ (ITIF). (2566). การประเมินต้นทุนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตลาดดิจิทัลของสหภาพยุโรป (Estimating DMA Compliance Costs).
- ³³ อ้างแล้ว
- ³⁴ อ้างแล้ว
- ³⁵ คณะกรรมาธิการยุโรป. (2565). Digital Services Act, ระเบียบ (EU) 2022/2065.
- ³⁶ สมาคมอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์และการสื่อสารแห่งยุโรป (CCIA Europe). (2567). ผลกระทบทางเศรษฐกิจเบื้องต้นของพระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล (Initial Economic Impacts of the DMA); บริษัท เมตา แพลตฟอร์มส์ อิงค์. (2566). รายงานประจำปีแบบฟอร์ม 10-K 2023.
- ³⁷ อ้างแล้ว
- ³⁸ บริการวิจัยรัฐสภายุโรป (EPRS). (2567). พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล: ความท้าทายในการบังคับใช้และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (DMA: Implementation Challenges and Expected Effects); ศูนย์นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งยุโรป (ECIPE). (2567). กับดักการปฏิบัติตามกฎหมายของยุโรป (“Europe’s Compliance Trap”).
- ³⁹ อ้างแล้ว
- ⁴⁰ มาริโอ ดรากี. (2567). อนาคตของขีดความสามารถในการแข่งขันของยุโรป (The Future of European Competitiveness); คณะกรรมาธิการยุโรป. SWD(2024) 234 final.
- ⁴¹ อ้างแล้ว
- ⁴² อ้างแล้ว
- ⁴³ สหราชอาณาจักร. (2567). Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024.; หน่วยงานการแข่งขันและตลาด (CMA). แนวทางการกำหนดสถานะตลาดเชิงกลยุทธ์ (Guidance on Strategic Market Status, 2024).
- ⁴⁴ อ้างแล้ว
- ⁴⁵ คณะกรรมการการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งสิงคโปร์. (2563). รายงานการศึกษาตลาดแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-commerce Platforms Market Study Final Report). สิงคโปร์.
- ⁴⁶ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมแห่งสิงคโปร์. (2565). หลักการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมสำหรับเศรษฐกิจดิจิทัล (Pro-Innovation Regulation Principles for the Digital Economy).
- ⁴⁷ คณะกรรมการการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งสิงคโปร์. (2567). “คณะกรรมการยังคงติดตามพัฒนาการภายใต้พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัลของสหภาพยุโรป (CCCS Continues to Monitor Developments under the EU Digital Markets Act).” แถลงข่าว, มีนาคม 2567.
- ⁴⁸ กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมแห่งญี่ปุ่น. (2565). พระราชบัญญัติส่งเสริมความโปร่งใสและความเป็นธรรมของแพลตฟอร์มดิจิทัล (Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms: TFDPA): รายงานภาพรวมและการดำเนินงาน. โตเกียว.
- ⁴⁹ รัฐบาลญี่ปุ่น. (2567). พระราชบัญญัติส่งเสริมการแข่งขันในซอฟต์แวร์สมาร์ตโฟนที่ระบุ (Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software, Act No. 58 of 2024). ประกาศเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2567.
- ⁵⁰ คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งญี่ปุ่น. (2567). แนวทางภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการแข่งขันในซอฟต์แวร์สมาร์ตโฟนที่ระบุ (Guidelines under the Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software). โตเกียว, สิงหาคม 2567.
- ⁵¹ คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งเกาหลี. (2565). รายงานการแข่งขันในตลาดแอปพลิเคชันมือถือและแนวปฏิบัติด้านการชำระเงินภายในแอป (Mobile App Market Competition and In-App Payment Practices Report). โซล.
- ⁵² คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งเกาหลี. (2566). การศึกษาตลาดด้านปัญญาประดิษฐ์และเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Market Study on Artificial Intelligence and Platform Economy). โซล.
- ⁵³ หนังสือพิมพ์เมล บิสิเนส. (2567). “รัฐบาลชะลอร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มหลังจากภาคอุตสาหกรรมคัดค้าน (Government Shelves Platform Economy Act Amid Industry Pushback).” 2 เมษายน 2567.
- ⁵⁴ คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมแห่งไต้หวัน. (2567). สรุปการศึกษาเรื่องปัญญาประดิษฐ์และการแข่งขันในแพลตฟอร์ม (AI and Platform Competition Study Summary). ไทเป, พฤษภาคม 2567.
- ⁵⁵ คณะรัฐมนตรีไต้หวัน. (2566). สรุปบทว่าด้วยประเทศดิจิทัลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจเชิงนวัตกรรม 2.0 (White Paper on the Digital Nation and Innovative Economic Development Program 2.0). ไทเป.
- ⁵⁶ คณะกรรมาธิการยุโรป. (2563). รายงานการประเมินผลกระทบประกอบข้อเสนอพระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล (Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector: Digital Markets Act), SWD(2020) 363 final. บรัสเซลส์, 15 ธันวาคม 2563.

- ⁵⁷ สถาบันเทคโนโลยีและนวัตกรรมสารสนเทศ (ITIF). (2566). การประเมินต้นทุนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตลาดดิจิทัลของสหภาพยุโรปสำหรับผู้ให้บริการรายใหญ่ (Estimating DMA Compliance Costs for EU Gatekeepers). วอชิงตัน ดี.ซี.
- ⁵⁸ สมาคมอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์และการสื่อสารแห่งยุโรป (CCIA Europe). (2567). ผลกระทบทางเศรษฐกิจเบื้องต้นของพระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล (Initial Economic Impacts of the Digital Markets Act). บรัสเซลส์.
- ⁵⁹ บริษัท เมตา แพลตฟอร์มส์ อินค. (2567). รายงานประจำปีแบบฟอร์ม 10-K 2023 (Form 10-K 2023). เมินโลพาร์ก.
- ⁶⁰ บริษัท อัลฟาเบต อินค. (2567). รายงานประจำปีแบบฟอร์ม 10-K 2023 (Form 10-K 2023). เมาน์เทนวิว.; บริการวิจัยรัฐสภายุโรป. (2567). พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล: ความท้าทายในการบังคับใช้และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (The Digital Markets Act: Implementation Challenges and Expected Effects). บรัสเซลส์.
- ⁶¹ Google, Temasek และ Bain & Company. (2567). เศรษฐกิจดิจิทัลเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2567: แนวหน้าการเติบโตที่เปลี่ยนไป (e-Economy SEA 2024: The Shifting Frontier of Digital Growth). สิงคโปร์.
- ⁶² กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2566). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลแห่งชาติ พ.ศ. 2561–2580 (ฉบับปรับปรุงปี 2566) (Thailand Digital Economy and Society Development Plan 2018–2037, 2023 update). กรุงเทพฯ.
- ⁶³ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2567). รายงานเศรษฐกิจบริการดิจิทัล 2567 (Digital Service Economy Report 2024). กรุงเทพฯ.
- ⁶⁴ ตัวเลขประมาณการรวมนี้ได้จากการคำนวณต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายในระดับบริษัท ซึ่งอยู่ในช่วงประมาณ 300–2,000 ล้านบาทต่อแพลตฟอร์มขนาดใหญ่หนึ่งราย โดยจำลองการบังคับใช้ในแต่ละกรณี ได้แก่ กรณีต่ำ (Low) ครอบคลุมแพลตฟอร์มราว 10–15 ราย กรณีปานกลาง (Medium) ครอบคลุม 30–40 ราย และกรณีสูง (High) ครอบคลุม 50–70 ราย ซึ่งคาดว่าจะมีต้นทุนรวมในปีแรกประมาณ 3,000–7,500 ล้านบาท 7,000–16,000 ล้านบาท และ 10,000–24,000 ล้านบาทตามลำดับ
- ⁶⁵ อ้างแล้ว
- ⁶⁶ McBride, William. (2563). ภาระภาษีของภาคธุรกิจและพฤติกรรมของบริษัท: หลักฐานจากสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิก OECD (The Incidence of Corporate Taxes and the Role of Firm Behavior: Evidence from the United States and OECD Economies). วอชิงตัน ดี.ซี.: มูลนิธิภาษี (Tax Foundation).
- ⁶⁷ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา. (2564). การปฏิรูปนโยบายภาษี 2564: ฉบับพิเศษว่าด้วยนโยบายภาษีในช่วงการระบาดของโควิด-19 (Tax Policy Reforms 2021: Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic). ปารีส: OECD Publishing.
- ⁶⁸ ธนาคารกลางสหรัฐ สาขา นิวยอร์ก. (2566). การส่งผ่านต้นทุนของภาคธุรกิจต่อราคาสินค้าในอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูง (Pass-Through of Corporate Costs to Prices in Concentrated Industries). นิวยอร์ก.
- ⁶⁹ คณะกรรมาธิการยุโรป. (2566). สรุปความคิดเห็นของผู้ประกอบการ SMEs ต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล (Summary of SME Feedback on the Digital Markets Act Implementation). บรัสเซลส์.
- ⁷⁰ คณะกรรมการการแข่งขันและผู้บริโภคแห่งออสเตรเลีย. (2565). การสอบสวนบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล: รายงานชั่วคราวฉบับที่ห้า (Digital Platform Services Inquiry: Fifth Interim Report). แคนเบอร์รา, กันยายน 2565.
- ⁷¹ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา, คณะกรรมการการแข่งขัน. (2566). การแข่งขันและการกำกับดูแลในตลาดแพลตฟอร์มดิจิทัล (Competition and Regulation in Digital Platform Markets). ปารีส.
- ⁷² ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2567). แบบสำรวจการชำระเงินดิจิทัลของครัวเรือนและการใช้จ่ายออนไลน์ พ.ศ. 2567 (Household Digital Payments and Online Spending Survey 2024). กรุงเทพฯ.
- ⁷³ คณะกรรมาธิการยุโรป. (2563). รายงานการประเมินผลกระทบประกอบข้อเสนอพระราชบัญญัติตลาดดิจิทัล SWD(2020) 363 final (Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Digital Markets Act SWD(2020) 363 final). บรัสเซลส์.
- ⁷⁴ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา. (2566). ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการกำกับดูแลเชิงล่วงหน้าในตลาดดิจิทัล (The Economic Implications of Ex-Ante Regulation in Digital Markets DAF/COMP(2023)3). ปารีส.
- ⁷⁵ ศูนย์นโยบายยุโรปศึกษา. (2565). พระราชบัญญัติตลาดดิจิทัลและขีดความสามารถในการแข่งขันของยุโรป (DMA and European Competitiveness). บรัสเซลส์.

