

นวัตกรรมการพัฒนา: เส้นทางการสร้างรัฐบาลดิจิทัลเปรียบเทียบ เอสโตเนียกับไทย¹

ณัฐวีร์ พุ่มระชัย² และปรีชญาน์ นักพื่อน³

วันที่รับบทความ: 30 สิงหาคม 2566; วันที่แก้ไข: 25 พฤศจิกายน 2566; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 27 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียและประเทศไทย 2) เพื่อวิเคราะห์ความสำเร็จของแนวทางการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนีย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลต่อประเทศไทย ข้อค้นพบประการสำคัญของบทความนี้ คือ 1) กระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนียนั้นได้เริ่มปรากฏแผนการการพัฒนาในช่วงต้นทศวรรษ 1990 โดยมีรัฐบาลเป็นแกนนำสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัล โดยพบว่าภายในกระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 รัฐที่ริเริ่มการพัฒนา ระยะที่ 2 รัฐที่สร้างการพัฒนา และระยะที่ 3 รัฐที่พัฒนาแล้ว และเมื่อเปรียบเทียบเส้นทางการไปสู่การสร้างรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยแล้วจะพบว่า ในกรณีการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทยเป็นผลมาจากกระแสของการปฏิรูประบอบราชการที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษ 2000 ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของกระบวนการสร้างรัฐบาลดิจิทัล 2) ความสำเร็จที่เกิดขึ้นในการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนีย พบว่าอุดมการณ์รื้อสร้างการพัฒนาและเครือข่ายการพัฒนามีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างความสำเร็จในกระบวนการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และ 3) ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับรัฐบาล ที่ต้องมีบทบาทนำในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลรวมถึงการกำหนดแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในบริบทของประเทศไทย 2) ระดับเครือข่าย ที่ต้องสร้างเครือข่ายการอภิบาล

¹ บทความนี้ปรับปรุงมาจากบทความเรื่อง กระบวนการพัฒนาและสร้างรัฐบาลดิจิทัล: กรณีศึกษาประเทศเอสโตเนีย ที่นำเสนอในงานประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายการศึกษาวิจัยและความสัมพันธ์ทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 7 ณ โรงแรมพูลแมน ขอนแก่น ราชา ออคิด

² คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10100 อีเมล: nutthawee.pumrachat@g.swu.ac.th

³ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10100 อีเมล: preechayan@g.swu.ac.th

(Network Governance) จากหลากหลายภาคส่วนในการขับเคลื่อนแผนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย และ 3) ระดับประชาชน เป็นการสร้างพลเมืองดิจิทัลผ่านระบบการศึกษาเพื่อให้เกิดการซึมซับและเกิดสิ่งที่เรียกว่าพลเมืองดิจิทัลเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย

คำสำคัญ รัฐบาลดิจิทัล, เอสโตเนีย, ไทย, นวัตกรรมการพัฒนา

Development Innovation: Comparison of Digital Government Pathways in Estonia and Thailand⁴

Nutthawee Pumrachat⁵ and Preechaya Nakfon⁶

Received: 30 August 2023; Revised: 25 November 2023; Accepted: 27 November 2023

Abstract

The three objectives of this article were 1) to conduct a comparative study of Estonia's approach to digital government development compared to Thailand, 2) to analyze the success of Estonia's digital government development approach, and 3) to suggest digital government development guidelines for Thailand. The main findings of this article were as follows. First, the process of development towards a digital government in the case of Estonia began to emerge in the early 1990s, with the government acting as the main driver of the development process. It was found that Estonia's digital government development process was divided into three phases, with Phase 1 comprising development-initiated states, Phase 2 comprising development states, and Phase 3 being developed states. Second, success in building and developing a digital government in the case of Estonia involved state-led development ideology and development networks playing a significant part in ensuring success in the process of creating and developing a digital government. Lastly, recommendations for Thailand's digital government development approach can be divided into 3 levels, including

⁴ This article was adapted from “Digital Government and Building Process: A case study of Estonia”, paper presented to the 7th PSPARN Academic Conference 2023 at Pullman Khon Kaen Raja Orchid

⁵ Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, Bangkok 10110.
E-mail: nutthawee.pumrachat@g.swu.ac.th

⁶ Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, Bangkok 10110.
E-mail: preechayan@g.swu.ac.th

1) the governmental level, which must play a leading role in the development of a digital government, incorporating the formulation of Thailand's digital government development plan by social conditions in the context of Thailand, 2) the network level, which requires building a network of governance from various sectors to drive Thailand's digital government development plan, and 3) the citizen level, at which digital citizenship is created through the education system to absorb and create so-called digital citizenship in line with Thailand's digital government development plan.

Keywords Digital Government, Estonia, Thailand, Development Innovation

1. บทนำ

การพัฒนาเปรียบเทียบในฐานะของการเป็นส่วนหนึ่งในกระแสการรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative Public Administration) ที่ปรากฏตัวขึ้นมาในทศวรรษ 1950 ซึ่งในแนวทางการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ได้มีคุณูปการที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ ในประการแรก การศึกษาเปรียบเทียบโดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนาของประเทศหนึ่งที่มีประสิทธิภาพสำเร็จกับอีกประเทศหนึ่งที่กำลังขับเคลื่อนการพัฒนา นับว่าเป็นการเปรียบเทียบทั้งในเชิงสถาบันและวัฒนธรรมทางการบริหาร เพื่อที่จะสกัดคัดกรองปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในประเด็นการพัฒนาหนึ่งๆ ประการที่สอง การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวนี้เองนำมาสู่ซึ่งการออกแบบข้อเสนอแนะจากการประยุกต์ผ่านกรณีศึกษาสำหรับประเทศที่ประสบความสำเร็จในประเด็นการพัฒนาประเทศด้านใดด้านหนึ่งที่มีความเฉพาะเจาะจง ในฐานะตัวแบบการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2536; ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2553) โดยในบทความชิ้นนี้จะมุ่งเปรียบเทียบการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเป็นสำคัญ

อาจกล่าวได้ว่า ความท้าทายที่สำคัญของการพัฒนาประเทศในศตวรรษที่ 21 ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐบาลสมัยใหม่หรือรัฐบาลดิจิทัล ทั้งยังเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เองส่งผลต่อไปยังการตั้งประเด็นสำคัญที่ว่า ภายใต้รัฐบาลดิจิทัลนี้จะมีผลการปฏิบัติงานรวมถึงคุณภาพและความปลอดภัยอย่างไรบ้าง (อัมพร อารังลักษณ์, 2565, น. 48-49) นอกจากนี้แล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงการจัดวางปฏิสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างภาครัฐและประชาชน ในแง่ที่ว่า เป็นการลดช่องว่างลักษณะความสัมพันธ์แบบเป็นทางการลง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้นำไปสู่ความท้าทายในมิติด้านการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่มีเสถียรภาพเป็นสำคัญ เพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติและเคลื่อนงานให้กับรัฐบาล สำหรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่สถานภาพรัฐบาลดิจิทัล โดยเฉพาะในประเทศเกิดใหม่รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาที่ปัจจัยดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ท้าทายอย่างมากในการวางและกำหนดแนวทางการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล หรือกำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ

การเกิดขึ้นรวมไปถึงการเติบโตและแพร่หลายของกระแสการพัฒนาไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยค่านึงถึงความคุ้มค่าทางการพัฒนาเป็นสำคัญ ดังที่ George Ingram and Meagan Dooley (2021, p. 16) ได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของรัฐบาลดิจิทัลว่าข้อดีของรัฐบาลดิจิทัลมีความสามารถในการนำ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมาสู่พื้นที่สาธารณะและปัจเจกบุคคลโดยทำให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล โปร่งใส รับผิดชอบ และแสดงได้เร็วขึ้นรวมทั้งยังตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายและซับซ้อนได้รวดเร็วขึ้นอีกด้วย ทั้งยังมีศักยภาพในการปรับปรุงกระบวนการของรัฐบาลและอำนวยความสะดวกในวิธีที่ประชาชน ภาคประชาสังคม และธุรกิจเข้าถึงบริการ ให้ข้อเสนอแนะ และมีส่วนร่วมกับรัฐบาล โดยสามารถที่จะมอบผลประโยชน์ทางสังคมได้อย่างรวดเร็ว คู่ค้า และไปยังพื้นที่ห่างไกล ทั้งยังสามารถเปลี่ยนประสบการณ์/วิสัยทัศน์ ค่านิยมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้สภาพแวดล้อมการทำงานน่าสนใจยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของการสรรหาและรักษาไว้

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วในกรณีของประเทศเอสโตเนีย เกิดขึ้นภายในระยะเวลาเพียงสามทศวรรษเท่านั้น โดยการเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐดิจิทัลของเอสโตเนียเป็นกระบวนการที่ขยายตัวและมีความต่อเนื่องในช่วงสามทศวรรษ โดยเริ่มตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เมื่อเอสโตเนียได้รับเอกราชครั้งที่สอง และได้มีการริเริ่มการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในระดับของนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย (Kattel & Mergel, 2019, p. 145) ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ทางด้านการพัฒนาที่สะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตอย่างก้าวกระโดด ทั้งยังก้าวขึ้นมาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประกอบกับสถานะในปัจจุบันที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบดิจิทัลในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูงและดีที่สุดของโลก (ไอริน โรจนรักษ์, 2564, น. 162) สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในแง่ของการพัฒนาประเทศ และที่สำคัญคือเป็นกระบวนการพัฒนาที่สัมฤทธิ์ผลภายในไม่กี่ทศวรรษดังกล่าวข้างต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ถึงร่องรอยความสำเร็จของกระบวนการพัฒนาที่เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทาง/แผนการพัฒนาของประเทศเอสโตเนีย โดยหากจะกล่าวในเบื้องต้นการมุ่งมั่นไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลนั้นมิได้เกิดขึ้นอย่างไร้ร่องรอยแต่อย่างใด ทว่าเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐบาลและประชาชนบรรลุนั้นมตร่วมกันในการปรับปรุงแปลงโฉมประเทศผ่านกระบวนการกำหนดแนวทางหรือแผนการพัฒนาที่ปรากฏออกมาทั้งในรูปแบบของแผนระยะสั้นและแผนระยะยาวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นภาพสะท้อนความมุ่งมั่นอย่างเป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ปรากฏอย่างแข็งแกร่ง นับตั้งแต่การก่อสร้างตัวของประเทศในช่วงแรก ซึ่งในระยะต่อมาจะเห็นได้ว่ารายได้ต่อหัวประชากรของประเทศเอสโตเนียนั้นมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี (ไอริน โรจนรักษ์, 2564, น. 164) รายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชากรนี้เองได้กลายมาเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ส่งเสริมให้ชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองมีลักษณะที่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมีมั่นคงและยั่งยืน ในอีกแง่มุมหนึ่งแนวทางการพัฒนาและปรับเปลี่ยนบทบาทการให้บริการของรัฐบาลก็ได้เกิดขึ้นคู่ขนานไปกับปรากฏการณ์ดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การพัฒนาแบบคู่ขนาน อย่งไรก็ตาม สำหรับ

การสร้างคำอธิบายขึ้นมาเพื่อที่จะอธิบายแนวทางการความสำเร็จทางด้านการพัฒนาตัวเอง มีอาจที่จะละเลยบทบาทของรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศผ่านการพัฒนากระบวนการดิจิทัลไปได้ เนื่องจากรัฐบาลถือได้ว่าเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากทั้งในแง่ของการเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าการจะวิเคราะห์ความสำเร็จในการเป็นรัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียจะต้องนำบทบาทของรัฐบาลที่ขับเคลื่อนให้กระบวนการพัฒนาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เข้ามาพิจารณาประกอบด้วยเพื่อที่จะสะท้อนสภาพจริงของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดี หรือแม้แต่สภาพจริงของระบบ ระเบียบการบริหารที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่เกิดขึ้น

หากกล่าวถึงในบริบทของประเทศไทยแล้ว เค้กลางของกระบวนการพัฒนาและความพยายามในการสร้างรัฐบาลดิจิทัลนั้นปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงทศวรรษ 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเข้าสู่การปฏิรูประบอบราชการ ถือได้ว่าเป็นปฐมบทของการก่อร่างสร้างตัวที่จะนำไปสู่กระบวนการพัฒนาความเป็นรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมานั้นประเทศไทยได้มีแผนที่เรียกว่าแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย ซึ่งในช่วงแรกของกระบวนการพัฒนานั้นอยู่ภายใต้ของแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย และนำมาสู่แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันนั้นกระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย มีแนวทางและยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570 โดยในบทความชิ้นนี้จะสำรวจและสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนียเพื่อนำมาสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอแนะในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทยต่อไปตามลำดับ

2. เส้นทางการเป็นรัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนีย

ดังที่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ของปรากฏการณ์เป็นเบื้องต้น ในส่วนของความสำเร็จที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการพัฒนาไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนีย แยกไม่ออกจากการสร้างความเข้มแข็งของรัฐในช่วงแรกหลังการประกาศเอกราชการ กล่าวคือประเทศเอสโตเนียได้ทำการปรับโครงสร้างของรัฐให้มีความเข้มแข็งเพื่อรองรับการปฏิรูปขนานใหญ่ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งก็คือกระแสคลื่นการปฏิรูปไปสู่รัฐบาลดิจิทัล

ซึ่งในส่วนนี้ตั้งคำถามสำคัญว่าในช่วงเวลาสามทศวรรษแห่งการพัฒนาประเทศ เอสโตเนียมีแนวทางในการพัฒนาไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างไร ผ่านการสร้างคำอธิบายอยู่สองประการ กล่าวคือ ในประการแรกจะมุ่งอธิบายไปที่แนวทางการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัล

ของประเทศเอสโตเนียว่ามีแนวทางการเปลี่ยนผ่านอย่างไร เนื่องจากในแง่หนึ่งการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้เองของประเทศเอสโตเนีย ก็ได้นำไปสู่การเลื่อนสถานะความเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นกันในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งใช้เวลาเพียงสามทศวรรษหลังการประกาศเอกราชครั้งที่สอง และในประการที่สองความสำเร็จของการพัฒนาสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลดังกล่าวนี้จะสามารถสร้างคำอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวผ่านแนวคิดทฤษฎีด้านการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง โดยในกระบวนการพัฒนานี้เอง ได้ปรากฏบทบาทของรัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างแข็งขัน การวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้อาศัยการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวผ่านการประยุกต์ใช้แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และมนทัศน์ว่าด้วยรัฐเข้มแข็ง-รัฐอ่อนแอเป็นสำคัญเพื่อมุ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศผ่านการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐเพื่อปูทางไปสู่การสร้างรัฐบาลดิจิทัล ซึ่งการประยุกต์ใช้ดังกล่าวผู้เขียนได้นำปัจจัยในเรื่องของอิทธิพลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ประกอบกับการที่ประเทศเอสโตเนียเป็นหนึ่งในสายธารของการรับอิทธิพลระเบียบทางเศรษฐกิจของยุโรปเข้ามาพิจารณาดู เนื่องจากเป็นตัวแปรสำคัญในการปรับโครงสร้างรัฐให้เข้มแข็ง โดยต้องการที่จะอธิบายถึงแนวทางและความสำเร็จของการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนีย ซึ่งจะจำกัดช่วงเวลาของการอธิบายตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 จนถึงปี ค.ศ. 2020 เป็นระยะเวลาสามทศวรรษ เพื่อชี้ให้เห็นกระบวนการการพัฒนาที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในแง่ของการเป็นรัฐบาลดิจิทัล และปรับเปลี่ยนสถานภาพมาสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเป็นพลวัต

ผู้เขียนขอเสนอว่าก่อนการปฏิรูปขนานใหญ่เพื่อไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลได้นั้น ประเทศเอสโตเนียจำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างรัฐให้มีความเข้มแข็งก่อนเป็นเบื้องต้น ประเทศเอสโตเนียจึงใช้ระยะเวลาในช่วงแรกหลังการประกาศเอกราชครั้งที่สองเพื่อก่อรูปโครงสร้างรัฐให้มีลักษณะของการเป็นรัฐที่เข้มแข็ง ทั้งนี้ ก็เพื่อรองรับการปฏิรูปขนานใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบของรัฐบาลดิจิทัล รัฐเข้มแข็งในที่นี้คือประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญสองประการ คือ ประการแรก ต้องมีความเป็นอิสระสูง กล่าวคือ รัฐต้องสามารถที่จะกำหนดทิศทางนโยบายและเนื้อหาการพัฒนาของรัฐได้ และสามารถที่จะบังคับใช้นโยบายดังกล่าวของรัฐต่อผู้เล่นจากนอกภาครัฐกลุ่มต่างๆ ได้ และในประการที่สอง ต้องมีระดับความสามารถสูง กล่าวคือ การขับเคลื่อนนโยบายตามที่รัฐได้ริเริ่มวางแนวทางไว้นั้นไปสู่ภาคปฏิบัติความสามารถดังกล่าวจะอยู่ในระดับมาก-น้อย ขึ้นอยู่กับคุณภาพของระบบราชการ-กลไกรัฐ และสถาบันทางการเมืองภายใต้ระบบการเมือง (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2556, น. 4-5)

เมื่อปรับโครงสร้างและกลไกรัฐให้เข้มแข็งพร้อมรับการปฏิรูปขนานใหญ่แล้ว รัฐจึงสามารถที่จะสถาปนาความชอบธรรมในการเป็นแกนนำสำคัญเพื่อนำและขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่ง Linda Weiss (2004, p. 247) เสนอว่ารัฐนำการพัฒนามีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ

ประกอบไปด้วย 1) การให้ความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโต รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว 2) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนประเทศคือระบบราชการ และ 3) การประกอบสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์สำคัญของบทความชิ้นนี้คือการเปรียบเทียบเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลระหว่างประเทศเอสโตเนียกับประเทศไทย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอให้กับรัฐบาลในการพัฒนารูปแบบรัฐบาลดิจิทัล สำหรับประเด็นในการเปรียบเทียบนั้นผู้เขียนได้อาศัยการกำหนดประเด็นการเปรียบเทียบในแง่มุมของการบริหารการพัฒนาผ่านเกณฑ์ที่ใช้ในการเปรียบเทียบของ Linda Weiss (2004, p. 247) ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) การให้ความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโต การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว
- (2) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนประเทศคือระบบราชการ
- (3) การประกอบสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ

2.1 การปรับโครงสร้างของรัฐ

กระบวนการและอิทธิพลของเสรีนิยมใหม่ในพัฒนาการทางการเมืองของประเทศหลังคอมมิวนิสต์ ส่งผลสำคัญต่อการปรับโครงสร้างรัฐ อันหมายถึงสภาพที่การทำงานของระบบทุนนิยมโลกมีการแปรเปลี่ยนไปตามสภาพการเติบโตทางสังคมรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของศูนย์กลางทุนนิยมโลกจาก Pax Britannica มาสู่ Pax Americana การผงาดขึ้นมาของศูนย์กลางทุนนิยมโลกย่อมส่งผลต่อทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจระดับโลกและระดับรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทว่าการปะทะประสานกันของพลังความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่กระทำหรือส่งผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจภายในรัฐก็ออกมาในรูปแบบที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นจะรับมือหรือฉวยใช้ประโยชน์จากอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกหรือปัจจัยภายนอกนั้นอย่างไร (กุลลดา เกษบุญชู มีด, 2556, น. 10)

ดังในกรณีของประเทศเอสโตเนีย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความมุ่งหมายปรารถนา รวมถึงความต้องการที่จะสลัดแอกออกจากสหภาพโซเวียตโดยการเปิดรับอิทธิพลทางเศรษฐกิจจากยุโรป การเปิดรับดังกล่าวนี้เองส่งผลอย่างยิ่งในการเอื้อให้รัฐเร่งที่จะคว่ำบาตพาหนะทั้งในเรื่องของเศรษฐกิจตลอดจนบทบาทในมิติอื่นๆ ของประเทศผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายและด้วยปัจจัยข้างต้นได้เป็นตัวเร่งให้รัฐบาลของประเทศเอสโตเนียปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้สำเร็จ ซึ่งเป็นการออกแบบและจัดวางในลักษณะของรัฐที่นำการพัฒนาประเทศ

หากกล่าวถึงอิทธิพลจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเอสโตเนียที่เปิดรับอิทธิพลจากภายนอกประเทศผ่านระเบียบเศรษฐกิจโลกตะวันตก อาจกล่าวได้ว่าชนชั้นนำภายในเอสโตเนียเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการเปิดประเทศและยอมรับอิทธิพลทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ในแง่หนึ่งยังเป็นการเปิดให้ทุนภายนอกไหลเข้ามาสู่ประเทศเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมภายใน (จิตติภัทร พูนขำ และณัฐนันท์ คุณมาศ, 2556) ประกอบกับเสถียรภาพของรัฐบาลยังเป็นอีกตัวแปรที่สำคัญที่รัฐบาลเอสโตเนียสามารถที่จะสถาปนาบทบาทนำเหนือทุกกลุ่มหรือตัวแสดงในสังคมได้สำเร็จ โดยอาศัยปัจจัยภายนอกเป็นตัวเร่งความสำเร็จดังกล่าวในช่วงต้น

การเติบโตของระบบเศรษฐกิจอันนำมาซึ่งความมั่งคั่งย่อมปฏิเสธอำนาจและกลไกทางการเมืองมิได้ ซึ่งปรากฏความพยายามเข้ามามีบทบาทในการกำกับและควบคุมปริมาณทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องไปกับผลประโยชน์ที่อำนาจทางการเมืองต้องการผ่านการนำและกำหนดนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จำเป็นต้องกล่าวว่า สภาพทางเศรษฐกิจที่เอื้อให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการนำก็ปรากฏการต่อต้านเช่นกันผ่านแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ที่พยายามสลัดแอกออกจากการควบคุมของระบบการเมืองโดยเสนอคำอธิบายว่าเศรษฐกิจกับการเมืองเป็นเรื่องที่แยกออกจากกันได้และระบบเศรษฐกิจมีสภาพที่อยู่นเหนือกว่าการเมือง ฉะนั้นแล้วรัฐจึงไม่ควรที่จะมีบทบาทในการเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของปัจเจกชน (Steger & Roy, 2010, p. 3)

หากกล่าวถึงภูมิหลังในเชิงประวัติศาสตร์แล้ว ประเทศเอสโตเนียนับได้ว่าเป็นประเทศที่ผ่านคลื่นความเปลี่ยนแปลงมาระลอกแล้วระลอกเล่ากว่าศตวรรษ ซึ่งกว่าจะกลายมาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและตั้งมั่น รวมถึงได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศประกอบกับการเป็นประเทศที่สามารถพัฒนาระบบดิจิทัลขึ้นมาได้อย่างก้าวกระโดด ความสำเร็จดังกล่าวที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นชั่วข้ามคืนแต่อย่างใด หากแต่เมื่อพิจารณาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศเอสโตเนียแล้วก็จะพบว่าประสบการณ์ในกระบวนการพัฒนาประเทศที่ทั้งสำเร็จบ้างและล้มเหลวบ้างในช่วงของการประกาศเอกราชครั้งแรก ได้กลายมาเป็นบทเรียนและประสบการณ์ที่สำคัญให้กับการพัฒนาประเทศไปสู่ความมีเสถียรภาพภายหลังจากที่มีการประกาศเอกราชครั้งที่สองเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อฉายภาพให้เห็นความต่อเนื่องของรากฐานการพัฒนาจำเป็นที่จะต้องอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการประกาศเอกราชดังกล่าวที่นำมาซึ่งการพัฒนาในเชิงสถาบันตามมาด้วยความพยายามที่จะปรับโครงสร้างรัฐเพื่อรองรับการพัฒนาขนาดใหญ่ ดังนี้

ประการแรก ภายหลังจากการประกาศเอกราชรอบแรกของเอสโตเนียที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1918 จะพบว่าภายใต้ความพยายามที่จะก่อร่างสร้างตัวและปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐ

ในช่วงการประกาศเอกราชในช่วงแรกนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก หลังจากการประกาศเอกราชดังกล่าวประเทศเอสโตเนียได้สถาปนาโครงสร้างของรัฐขึ้นไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมือง ตลอดจนองค์ประกอบอื่นๆ ของรัฐอธิปไตย⁷ ทว่าโครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าวกลับปราศจากซึ่งความตั้งมั่นและนำมาสู่ปัญหาในเชิงโครงสร้างในที่สุด เช่น การออกแบบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะของการให้อำนาจกับรัฐสภามากจนเกินไปแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมือง แต่การถกเถียงกลับกลายเป็นว่าได้สร้างความไร้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองในระดับที่สูง อันจะเห็นได้จากการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 16 รัฐบาล ในระยะเวลา 10 ปี ซึ่งเฉลี่ยแล้วรัฐบาลแต่ละชุดในห้วงทศวรรษนี้จะมีอายุเพียง 10 เดือน (วคิน บันทอง, 2563, น. 84, 88) ก่อนที่อิสรภาพและรัฐอธิปไตย จะต้องถูกฉีกรอนอีกครั้งภายใต้สหภาพโซเวียต โดยจะต้องรอนจนกระทั่งสถานการณ์ภายนอกประเทศ ประกอบกับขบวนการเคลื่อนไหวในกระแสชาตินิยมภายในประเทศสูงม่ออีกครั้ง เมื่อนั้นประเทศเอสโตเนียจึงได้ทำการประกาศเอกราชอีกครั้ง นับเป็นครั้งที่สองในประวัติศาสตร์ประเทศเอสโตเนีย ดังจะได้อธิบายถึงต่อไป

ประการที่สอง หลังการประกาศเอกราชรอบที่สองที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งการประกาศเอกราชในครั้งนี้กล่าวได้ว่าการเมืองภาคประชาชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการปลุกกระแสชาตินิยมให้เกิดขึ้นในประเทศเอสโตเนีย ในช่วงปี ค.ศ. 1987-1988 อย่างไรก็ตาม เมื่อสหภาพโซเวียตกำลังอ่อนกำลังลงในขณะที่ขบวนการชาตินิยมในเอสโตเนียกลับทวีความเข้มแข็งขึ้น ส่งผลให้ฝ่ายที่สนับสนุนอิสรภาพของเอสโตเนียได้ขึ้นมาครองเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยได้มีการผลักดันให้กลุ่มแนวร่วมประชาชนได้เป็นผู้นำในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับอิสรภาพแห่งรัฐ และได้อาศัยความรู้เสถียรภาพของสหภาพโซเวียตที่เกิดขึ้นในการประกาศอิสรภาพจากสหภาพโซเวียตในวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1991 พร้อมทั้งประกาศว่าการยึดครองประเทศเอสโตเนียโดยสหภาพโซเวียตนั้นเป็นโมฆะ (วคิน บันทอง, 2563, น. 106, 111, 113) และ

“เมื่อมีการประกาศอิสรภาพในวันที่ 20 สิงหาคม 1991 ก็ถือเป็นการปิดฉากช่วงเวลาของการอยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียต และบททดสอบชุดใหม่สำหรับประเทศเอสโตเนีย คือ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและการรักษาเอกราชนี้ให้สถิตถาวร” (วคิน บันทอง, 2563, น. 114)

⁷ รัฐอธิปไตย คือรัฐที่เป็นอิสระและมีอำนาจในการกำหนดชะตาชีวิตของรัฐเองรวมไปถึงเอกสิทธิ์ในการออกแบบสถาบันทางการเมืองโดยปราศจากซึ่งการครอบงำของรัฐอื่น กล่าวคือ รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ โปรดดู (ส. ศิวรักษ์, 2565, น. 175-251)

จากความในข้างต้นจะเห็นได้ว่าประสบการณ์ของประเทศเอสโตเนียนับตั้งแต่การประกาศเอกราชในครั้งแรกจะเห็นได้ถึงความพยายามและความมุ่งมั่นของรัฐในการที่จะสถาปนาตลอดรวมไปถึงการก่อสร้างตัวทั้งรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมือง รวมทั้งอุดมการณ์ทางการเมือง ทว่ากลับไม่ประสบความสำเร็จมากนักดังจะเห็นได้ว่าเกิดปัญหามากมายนับประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการถ่วงดุลอำนาจที่เป็นผลมาจากการออกแบบรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างเสถียรภาพรัฐบาลในเชิงโครงสร้างทางการเมืองมากเกินไปและไร้ซึ่งอุดมการณ์ที่จะมุ่งให้รัฐเป็นปณิกนัยในการพัฒนาประเทศ ซึ่งอุดมการณ์รัฐพัฒนาในกรณีของประเทศเอสโตเนียนั้นต้องรอจนกระทั่งให้ถึงการประกาศเอกราชครั้งที่สอง ที่จะได้นำเอาประสบการณ์ที่ผิดพลาดมาออกแบบใหม่โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับโครงสร้างรัฐให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งในเบื้องต้นภายหลังการประกาศเอกราชครั้งที่สอง ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างดังกล่าวในช่วงแรกนี้เองเป็นไปเพื่อที่จะรองรับการปฏิรูปขนานใหญ่ที่จะเกิดขึ้นโดยมีรัฐเป็นกำลังและหัวหอกที่สำคัญ

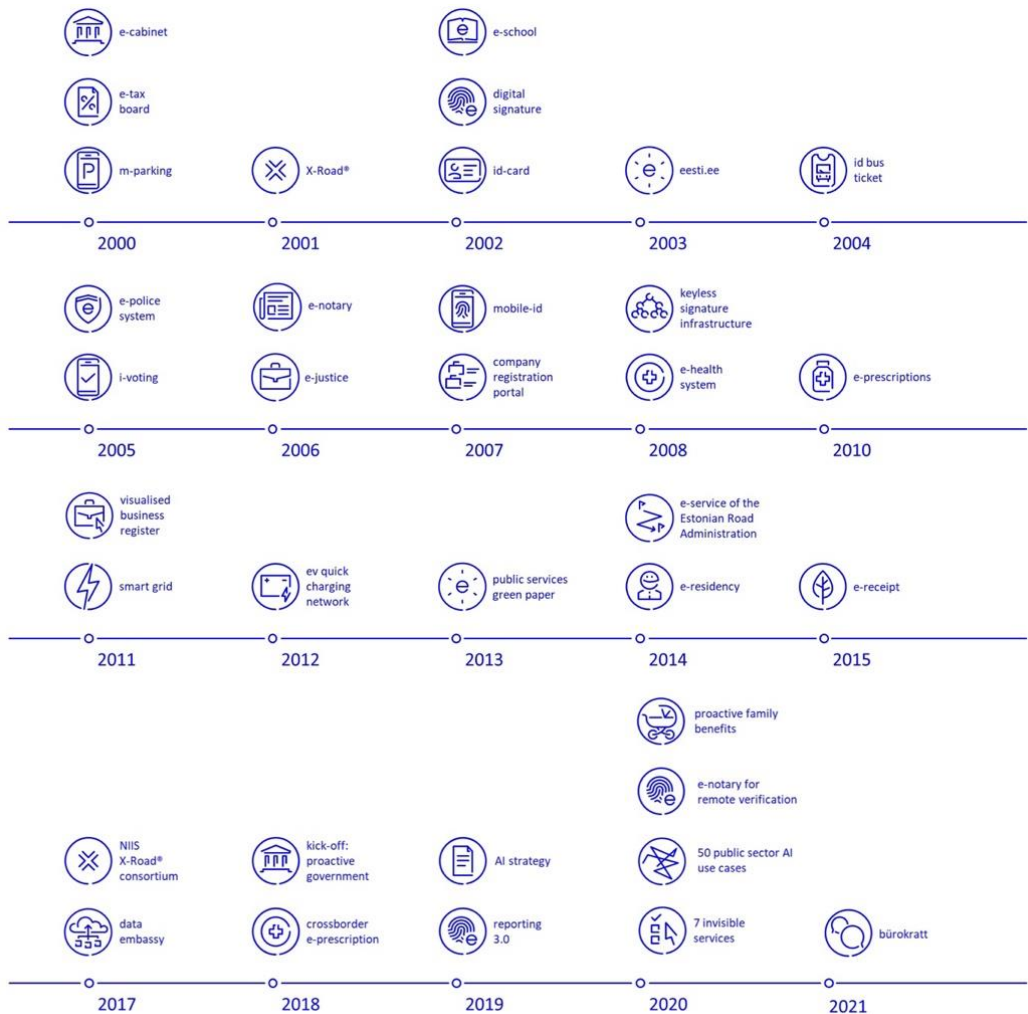
2.2 แนวทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

ในกรณีของประเทศเอสโตเนียนับตั้งแต่ภายหลังการประกาศเอกราชครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลเอสโตเนียก็ได้พยายามที่จะดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐจนสามารถที่จะมีสมรรถนะในการบูรณาการไปสู่การพัฒนาระบบ และรัฐบาลดิจิทัลก็ได้ปรากฏคาลงขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ผ่านการประกาศเผยแพร่เอกสารยุทธศาสตร์การสร้างสังคมข้อมูลข่าวสารฉบับแรกของประเทศเอสโตเนีย และพัฒนาต่อยอดในส่วนของระบบดิจิทัลไปสู่การพัฒนาที่เป็นทางการในปี ค.ศ. 1997 โดยการปรากฏตัวขึ้นของแนวทางการพัฒนาระบบดิจิทัลที่นำมาใช้ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณะ

การสร้างรัฐดิจิทัลนับเป็นความสำเร็จที่สำคัญมากในแง่ของการพัฒนาของประเทศเอสโตเนีย ซึ่งจะได้ถึงบทบาทของรัฐในการขับเคลื่อนตลอดทุกกระบวนการของการพัฒนาที่เกิดขึ้น ซึ่งการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐในการพัฒนาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาพิจารณาข้อมูลและบริบทตลอดจนพลังเบื้องหลังที่ผลักดันไปสู่การก่อรูปของกระบวนการพัฒนาดังกล่าว และเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจกระบวนการพัฒนาและสร้างระบบดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียในกรอบระยะเวลาที่สามทศวรรษ บทความขึ้นนี้จึงได้นำเสนอพัฒนาการดังกล่าวของประเทศเอสโตเนียออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 รัฐที่ริเริ่มการพัฒนา, ระยะที่ 2 รัฐที่สร้างการพัฒนา และระยะที่ 3 รัฐที่พัฒนาแล้ว โดยการแบ่งระยะการพัฒนานี้เองจะเป็นการฉายภาพให้เห็นบทบาทของรัฐบาลที่เป็นหัวหอกที่สำคัญในการ

กำหนดแนวทางการพัฒนาตลอดรวมทั้งกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 พัฒนาการรัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนีย



ที่มา: ดัดแปลงจาก Estonian Innovation Agency (2022)

ระยะที่ 1 รัฐที่ริเริ่มการพัฒนา (ช่วงก่อนปี ค.ศ. 2000)

บทบาทของรัฐในระยะที่ 1 คือกระบวนการวางรากฐานการพัฒนา เริ่มต้นมาจากการที่ มาร์ท ลาร์ นายกรัฐมนตรีคนแรกภายหลังจากการประกาศเอกราชของเอสโตเนียได้มีความมุ่งมั่นและแนวทางในการสร้างรัฐที่ก้าวผ่านไปสู่ความคิดใหม่ๆ ดังนั้น แนวทางการพัฒนา

ไปสู่รัฐดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียจึงเริ่มขึ้นตั้งแต่ในช่วงแรกของการปฏิรูปประเทศภายหลังจากการประกาศเอกราชจากสหภาพโซเวียต ซึ่งรัฐได้มีการริเริ่มให้มีการติดตั้งคอมพิวเตอร์ในโรงเรียนทั่วประเทศ (วคิน บันทอง, 2563, น. 145-146) การพัฒนารัฐดิจิทัลในระยะเริ่มแรกของการก่อร่างสร้างตัวและพัฒนาประเทศนี้ จะเห็นได้ว่าทั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ผู้นำทางการเมืองจากฝ่ายต่างๆ ได้มีการบรรลุฉันทมติร่วมกันกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่รัฐดิจิทัลซึ่งยึดถือเป็นเป้าหมายสำคัญร่วมกัน สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมที่มุ่งสู่การพัฒนารัฐดิจิทัล อย่างไรก็ตาม ในช่วงริเริ่มนี้เองจะเห็นได้ว่ามีรัฐบาลที่เป็นแกนนำสำคัญในการนำ/ขับเคลื่อนการพัฒนาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม นวัตกรรมภาครัฐในด้านของการพัฒนารัฐดิจิทัลในช่วงนี้ที่โดดเด่นคือการริเริ่มศึกษาพัฒนารวมไปถึงการประเมินถึงความเป็นไปได้ในการใช้งานตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1997-1998 ซึ่งผลผลิตที่เด่นชัดในช่วงระยะรัฐที่ริเริ่มการพัฒนานี้จะประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ

ตารางที่ 1 การพัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียก่อนปี ค.ศ. 2000

การพัฒนาระบบดิจิทัลในช่วงแรก	
มิติการพัฒนา	สาระสำคัญ
1. บัตรประชาชน	นอกจากบัตรประชาชนที่มีลักษณะที่จับต้องได้แล้ว ประชาชนสามารถมีบัตรประชาชนดิจิทัล (Digi-ID) หรือบัตรประชาชนบนหน้าจอ (Mobile-ID) เพิ่มเติมได้
2. การทำธุรกรรม	การทำธุรกรรมในรูปแบบใหม่ เป็นผลมาจากการให้ประชาชนสามารถที่จะลงลายมือชื่อดิจิทัล (Digital Signature)
3. การเข้าถึงบริการสาธารณะ	การเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนทั้งของภาครัฐและเอกชนผ่านระบบออนไลน์ (E-services) โดยใช้ DigiDoc Software ซึ่งร่วมพัฒนาและกำกับดูแลโดยสำนักงานระบบข้อมูลเอสโตเนีย

ที่มา: สรุปรจาก วคิน บันทอง (2563, น. 148)

ระยะที่ 2 รัฐที่สร้างการพัฒนา (ช่วงหลังปี ค.ศ. 2000)

บทบาทของรัฐในระยะที่ 2 ได้ปรากฏบทบาทของรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าการพัฒนาที่รัฐมีบทบาทนำในห้วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลประเทศเอสโตเนียได้เริ่มวางรากฐานทางกฎหมายและนโยบายสำหรับการอนุวัตรดิจิทัล และในขณะเดียวกัน ก็เริ่มนำร่องเทคโนโลยีในภาครัฐ จุดเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระยะที่ 2 ที่สำคัญคือการเริ่มต้นจากการประชุมคณะรัฐมนตรีอิเล็กทรอนิกส์ (e-Cabinet) ซึ่งเป็นแนวคิดเรื่องการประชุมแบบไร้กระดาษ

ระบบการประชุมดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2000 (วคิน บันทอง, 2563, น. 145-147, 149-150) นอกจากนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 2000-2008 ยังถือเป็นช่วงของการสร้างการพัฒนาระบบดิจิทัลที่รัฐมีบทบาทนำในการวางระบบดิจิทัลในประเทศอย่างเข้มข้นในอีกหลายมิติ ซึ่งอาจสรุประบบที่รัฐบาลได้ผลักดันให้เป็นสาระสำคัญ ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 การพัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียหลังปี ค.ศ. 2000-2008

การพัฒนาระบบในช่วงของการสร้างการพัฒนา	
มิติการพัฒนา	สาระสำคัญ
1. e-Cabinet	การทำงานภายใต้ระบบ e-Cabinet ช่วยให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสามารถประชุมโดยใช้ช่องทางออนไลน์ สามารถพิจารณาการประชุมและให้ความเห็นล่วงหน้าได้ผ่านระบบ Real Time
2. e-School	เป็นระบบที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกันสำหรับครู นักเรียน และผู้ปกครอง ซึ่งจะช่วยให้พัฒนาการศึกษาคุณภาพสูง ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ผ่านเว็บ แอปมือถือ และข้อความ SMS
3. i- Voting	การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงจากคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ทุกที่ในโลก ในช่วงระยะเวลาการลงคะแนล่วงหน้าที่กำหนด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าสู่ระบบโดยใช้ (Digi-ID) ที่ออกโดยรัฐบาลและลงคะแนนเสียง
4. e-Health	การส่งมอบบริการด้านสุขภาพโดยใช้ระบบการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัย ระหว่างผู้ให้บริการด้านสุขภาพและผู้ป่วย เช่น การส่งจ่ายยาทางอิเล็กทรอนิกส์ การให้คำปรึกษาทางไกล ฯลฯ

ที่มา: สรุปจาก Rainer Kattel and Ines Mergel (2019, pp. 150-151); Estonian Innovation Agency (2022)

ระยะที่ 3 รัฐที่พัฒนาแล้ว (ช่วงหลังปี ค.ศ. 2008)

บทบาทของรัฐในระยะที่ 3 ได้ปรากฏบทบาทของรัฐตั้งแต่หลังปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา จนถึงปี ค.ศ. 2020 ซึ่งได้ปรากฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงสถานภาพสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร ความสำเร็จดังกล่าวนี้เห็นได้จากการที่ประเทศเอสโตเนียถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีระบบดิจิทัลในการให้บริการของภาครัฐ หรือที่เรียกว่า e-governance ที่ดีที่สุดในโลก (ไอริน โรจนรักษ์, 2564, น. 162) ทว่าในระยะนี้เองก็ยังคงพบว่ารัฐบาลยังมีบทบาทในการผลักดันรวมไปถึงเป็นแกนนำการ

พัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยดำรงสถานะแกนนำที่สำคัญเช่นเดียวกับในระยะที่ 1 และ 2 กล่าวคือนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังคงปรากฏการเข้ามาจัดวาง พัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศโดยรัฐบาล ซึ่งอาจสรุปสิ่งที่รัฐบาลได้เข้ามาเป็นแกนนำสำคัญ ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การพัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008-2020

การพัฒนาระบบดิจิทัลในช่วงรัฐที่พัฒนาแล้ว	
มิติการพัฒนา	สาระสำคัญ
1. Blockchain	เป็นเทคโนโลยีที่ออกแบบในเอสโตเนียและใช้ทั่วโลกเพื่อรักษาความเป็นส่วนตัวของข้อมูลไว้ 100%
2. e-Residency	รัฐบาลออกอัตลักษณ์ดิจิทัลให้กับผู้ประกอบการต่างชาติที่ต้องการมาลงทุนในเอสโตเนีย สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของประเทศเอสโตเนียผ่านช่องทางออนไลน์โดยไม่ต้องลงทะเบียนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเอสโตเนียด้วยตนเอง
3. Data Embassy	เป็นส่วนขยายในระบบคลาวด์ของรัฐบาลเอสโตเนีย กล่าวคือ รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรเซิร์ฟเวอร์ที่อยู่นอกขอบเขตอาณาเขต นี่เป็นแนวคิดที่เป็นนวัตกรรมใหม่สำหรับการจัดการข้อมูลของรัฐ เนื่องจากรัฐมักจะจัดเก็บข้อมูลของตนภายในขอบเขตทางกายภาพ

ที่มา: สรุปจาก Estonian Innovation Agency (2022)

2.3 วิเคราะห์ความสำเร็จของการสร้างรัฐบาลดิจิทัล

ความสำเร็จอันสูงสุดที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนีย อาจกล่าวได้ว่าการปรากฏบทบาทนำในฐานะตัวแสดงหลักที่ขับเคลื่อนรวมถึงผลักดันการพัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศเอสโตเนีย คือ รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยนับตั้งแต่การประกาศเอกราช ที่มีพลังในการนำการพัฒนาและขับเคลื่อนอย่างเข้มข้นตลอดระยะเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐนำการพัฒนาสำเร็จในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จที่มีรัฐเป็นแกนนำที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งลักษณะของรัฐนำการพัฒนานั้นจะปรากฏให้เห็นถึงการแทรกแซงของรัฐบาลที่เข้มแข็ง รวมไปถึงการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและกลุ่มธุรกิจ ซึ่งรัฐมีบทบาทอย่างแข็งขันในการเข้ามาแทรกแซงกลไกของการพัฒนาของประเทศ ทั้งยังเป็นการสนับสนุนบทบาทของรัฐให้เข้ามาจัดระเบียบและนำการพัฒนา (Chundasutathanakul,

2020, pp. 111-112; นิธิ เนื่องจำนงค์, 2552, น. 73) โดยจะเป็นการปูทางให้รัฐเป็นผู้กำหนดแผนการพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวรวมไปถึงการนำแผนพัฒนาดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตจำนงที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ในส่วนของการวิเคราะห์ความสำเร็จที่เกิดขึ้นในกรณีของการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนีย นั้น จะได้นำเสนอให้เห็นถึงแนวทางการวิเคราะห์ที่มีรัฐนำการพัฒนาผ่าน 3 ลักษณะ กล่าวคือ 1) การให้ความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโต รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว 2) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนประเทศคือระบบราชการ และ 3) การประกอบสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ (Weiss, 2004, p. 247)

(1) การให้ความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโต สำหรับประเทศเอสโตเนียจะเห็นได้ว่าการแทรกแซงเพื่อกำหนดแนวทางและกำหนดแผนการพัฒนาประเทศ รวมถึงการวางรากฐานระบบดิจิทัลเกิดขึ้นตั้งแต่ในช่วงที่ของ มาร์ท ลาร์ (Mart Laar) นายกรัฐมนตรีคนแรกภายหลังจากการประกาศเอกราชของเอสโตเนีย โดยในช่วงแรกเริ่มนี้ รัฐบาลมีบทบาทเชิงรุกในการชี้นำแผนการพัฒนาประเทศอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะส่งผลอย่างสำคัญในการเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญเพื่อที่จะปูทางไปสู่การพัฒนาในมิติอื่น ดังนั้น รัฐบาลเอสโตเนียในช่วงหลังการประกาศเอกราชครั้งที่สอง จึงได้ให้ความสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนทั้งความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโตให้กับประเทศ รวมไปถึงการสร้างฉันทมติร่วมกันที่จะพัฒนา “รัฐดิจิทัล” ผ่านความพยายามที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล โดยรากฐานที่รัฐในช่วงแรกเริ่มไว้นี้ได้ส่งผ่านมาสู่แนวทางการพัฒนาดิจิทัลในยุคต่อมา กล่าวคือ การมุ่งเน้นที่การวางแผนเพื่อความสำเร็จในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโตจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลในฐานะผู้กุมบังเหียนที่สำคัญในการกำหนดและขับเคลื่อนการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นภายในประเทศ ผ่านการแสดงบทบาทของรัฐบาล ซึ่งเป็นการเข้ามาแทรกแซงอย่างแข็งขันเพื่อกำหนดความเป็นไปรวมไปถึงทิศทางการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นโดยมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายสำคัญคือการสร้างเสถียรภาพและความเจริญเติบโต

(2) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนประเทศ รัฐบาลเอสโตเนียนับตั้งแต่การประกาศเอกราชครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้มีวิสัยทัศน์ที่ให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนา กล่าวคือ การปรากฏเจตจำนงหรือฉันทมติว่าจะต้องมีการพัฒนาระบบดิจิทัลเกิดขึ้นจากรัฐบาลที่เป็นแกนนำและมีบทบาทหลักที่สำคัญ ซึ่งบทบาทหลักดังกล่าวนี้สะท้อนออกมาให้เห็นผ่านการกำหนดแผนการพัฒนาระบบดิจิทัลรวมไปถึงการวางรากฐานของระบบดิจิทัลที่มีความยืดหยุ่นเข้ากับการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวกมากยิ่งขึ้น กล่าวอย่าง

รวบรัดคือ เป้าหมายการพัฒนาภายใต้การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบดิจิทัล ไม่เพียงแต่จะใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนภารกิจเท่านั้น แต่ในอีกมุมหนึ่งนับได้ว่าเป็นการฉายภาพให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในระยะยาวที่มีรัฐเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่เป็นเสมือนฐานกำลังหลักที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศ

(3) ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือเป็นอีกหนึ่งวาระที่สำคัญต่อการดำเนินแผนการพัฒนาระบบดิจิทัล เนื่องจากการขับเคลื่อนการพัฒนาที่เกิดขึ้นในกรณีของประเทศเอสโตเนียจะปรากฏว่ามีรัฐเป็นแกนนำที่สำคัญหรือเป็นตัวแสดงหลักในการวางรากฐาน และพัฒนาระบบดิจิทัล ทว่าสำหรับการพัฒนาที่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นไปในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือ เช่น การจัดบริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล เป็นต้น จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการประกอบสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผ่านระบบดิจิทัลนั้น มิได้มีรัฐเป็นตัวแสดงหนึ่งตัวแสดงเดียวหากแต่รัฐได้กลายเป็นแกนนำสำคัญในการประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการพัฒนาร่วมกับภาคเอกชนและภาคธุรกิจ

ทั้งนี้ การอธิบายถึงบทบาทเชิงรุกสำหรับรัฐบาลเอสโตเนียที่เป็นไปในลักษณะของรัฐที่นำหรือขับเคลื่อนการพัฒนาในมิติใดมิติหนึ่ง เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลง ผ่านการชี้นำและวางแผนในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นที่การวางแผนเพื่อความสำเร็จในระยะยาว และมีเสถียรภาพ สะท้อนให้เห็นสภาพของรัฐบาลที่มีบทบาทในการนำการพัฒนาและเป็นรัฐบาลผู้กุมบังเหียนที่สำคัญในการกำหนดการขับเคลื่อนการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นภายในประเทศ โดยการแสดงบทบาทของรัฐบาลอยู่ที่การเข้าแทรกแซงอย่างแข็งขันเพื่อกำหนดความเป็นไปรวมไปถึงทิศทางการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อบรรลุฉันทมติในการพัฒนาและสร้างระบบดิจิทัลดังกล่าว อันเป็นเจตจำนงประการแรกๆ ที่มีความสำคัญหลังการประกาศเอกราชครั้งที่สอง

3. เส้นทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย

รากฐานทางการพัฒนาและการก่อรูปกระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากกระแสการปฏิรูประบอบราชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษ 2000 ซึ่งเป็นการริเริ่มในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการบริหารงาน รวมถึงการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างให้ประเทศไทยกลายเป็น e-Thailand การให้ความสำคัญดังกล่าวนี้เห็นได้จากการจัดตั้งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ

และการสื่อสารในปี ค.ศ. 2002 ทั้งยังปรากฏการผลักดันโครงการ e-Government อย่างจริงจัง (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2559, น. 125)

ตารางที่ 4 การพัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศไทยในทศวรรษ 2000

กำหนดการ	การดำเนินงาน
เริ่มต้นภายในปี พ.ศ. 2546	1) มีระบบทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบอเนกประสงค์ (Smart Card)
1 เมษายน พ.ศ. 2546	1) มีเว็บไซต์ให้บริการข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนทุกส่วนราชการ 2) เปิดเว็บไซต์ e-Citizen Portal
30 เมษายน พ.ศ. 2546	1) มีเว็บไซต์และไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนทุกส่วนราชการ
30 พฤษภาคม พ.ศ. 2546	1) ผู้บริหารขององค์กรภาครัฐทั้งหมดมีและใช้ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์
30 กันยายน พ.ศ. 2546	1) มีระบบลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Public-Key Infrastructure: PKI) 2) โครงสร้างเบื้องต้นในการเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลประชาชน 3) บูรณาการงานบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) 4) จัดทำศูนย์บริการข้อมูล (Call Center) ของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ 5) มีทีมงานของผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (CIO) เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการประสานงานผู้บริหารด้านสารสนเทศระดับสูงของรัฐและเอกชนที่จะสามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์และปัญหาตลอดจนเป็นที่ประชุมเพื่อหาข้อยุติในเรื่องต่างๆ 6) ประสานงานและช่วยอำนวยความสะดวกให้ศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Operation Center: PMOC) และศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (Ministerial Operation Center: MOC) สามารถส่งข้อมูลระหว่างกันได้
ภายในปี พ.ศ. 2547	1) การเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลประชาชนในระดับสูงธุรกรรม (Transaction) เสร็จสมบูรณ์ ประมาณร้อยละ 40
30 กันยายน พ.ศ. 2547	1) มีเจ้าภาพกลางในการพัฒนาระบบบริหารจัดการองค์การกลางภาครัฐ (Back office) ในส่วนที่ขาด โดยเริ่มจากระบบสารบรรณกลาง ระบบการเงิน บัญชี งบประมาณ ระบบอื่นๆ อย่างช้าในปี พ.ศ. 2548

กำหนดการ	การดำเนินงาน
	2) พัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีขีดความสามารถในการสืบสวนสอบสวนด้านอิเล็กทรอนิกส์ 3) สร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์
30 กันยายน พ.ศ. 2548	1) การเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลประชาชนเสร็จสมบูรณ์ 2) ระบบการจัดซื้อทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อจากการทำระบบการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) 3) จัดทำให้เกิดระบบวางแผนทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resources Planning: ERP) ในระบบราชการทั้งหมด

ที่มา: ดัดแปลงจาก เรวัต แสงสุริยา (2560, น. 46-47)

ทั้งนี้ ตลอดกระบวนการพัฒนาความเป็นรัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทย ได้มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการเกิดขึ้นของ e-Cabinet ซึ่งเป็นการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้กับขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี e-Law เป็นการเผยแพร่กฎหมายและสนับสนุนกระบวนการพัฒนากฎหมายภายในประเทศ และที่สำคัญคือประชาชนจะมีสิทธิที่จะรู้กฎหมายได้เท่าเทียมกับรัฐ และ e-Registration ซึ่งเป็นการที่กรมการปกครองได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงผ่านการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการกับประชาชนในด้านของการทะเบียนและบัตรประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544)

3.1 แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570

ในปัจจุบันกระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทยยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนั้นกระบวนการพัฒนาดังกล่าวอยู่ภายใต้ แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570 จะเห็นได้ถึงการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศ ประกอบกับจุดมุ่งหมายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานภาครัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล โดยในแผนดังกล่าวได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนไปสู่รัฐบาลดิจิทัล 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2566)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลภาครัฐ เพื่อการบริหารที่ยืดหยุ่นคล่องตัว และขยายสู่หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาบริการที่สะดวกและเข้าถึงง่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างมูลค่าเพิ่มและอำนวยความสะดวกต่อภาคธุรกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ

จาก 4 ยุทธศาสตร์ที่หยิบยกมาในช่วงต้นภายใต้แผนการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัล ในปัจจุบันของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าการเปิดช่องให้ภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลกล่าวคือ การตัดสินใจหรือการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาไม่ได้ ปรากฏเพียงแต่บทบาทของรัฐเพียงเท่านั้นหากแต่ยังปรากฏบทบาทของตัวแสดงอื่นนอกภาครัฐ อีกด้วยภายใต้แผนพัฒนาฉบับดังกล่าว

3.2 จากเอสโตเนียสู่ไทย

การพิจารณาเปรียบเทียบความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล ในกรณีของประเทศเอสโตเนียกับประเทศไทย ในส่วนนี้ต้องการที่จะชี้ให้เห็นผ่านเกณฑ์ การเปรียบเทียบว่าปัจจัยหรือตัวแปรใดที่ทำให้เกิดความแตกต่างและข้อจำกัดในส่วนของ ความสำเร็จในการสร้างรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยโดยจะพิจารณาผ่านเกณฑ์การเปรียบเทียบ คือ 1) การให้ความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโตรวมถึงการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว 2) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลัก ในการขับเคลื่อนประเทศคือระบบราชการ และ 3) การประกอบสร้างความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลและภาคธุรกิจ (Weiss, 2004, p. 247)

(1) การให้ความสำคัญและมีความมุ่งมั่นในการสร้างความเจริญเติบโต

ก่อนอื่นจำเป็นที่จะต้องอธิบายว่าอิทธิพลการทำงานของระบบเศรษฐกิจโลกหรือ ระเบียบเศรษฐกิจจากยุโรปมีระดับการทำงานที่เข้มข้นไม่เท่ากันระหว่างประเทศเอสโตเนียกับ ประเทศไทย กล่าวคือ ในขณะที่ลักษณะของภูมิศาสตร์ในกรณีของประเทศเอสโตเนียสามารถ ที่จะเปิดรับการขยายตัวของระเบียบทางเศรษฐกิจของศูนย์กลางทุนนิยมมากกว่าประเทศไทย และส่งผลอย่างสำคัญต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ปัจจัยดังกล่าวนี้เอง ที่กลายมาเป็นข้อจำกัดในกรณีของประเทศไทยในการสถาปนาบทบาทของรัฐที่นำการพัฒนา ประเทศ

(2) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนประเทศคือระบบราชการ

ด้วยวัฒนธรรมของสังคมไทยตัวแสดงอย่างระบบราชการอันมีลักษณะและขนาดของ โครงสร้างองค์การที่ใหญ่โตประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมบริบททั้งสังคมไทย ส่งผลให้ บทบาทนำของรัฐไม่มีความชัดเจนอันเนื่องมาจากกลไกในการพัฒนาประเทศ จำเป็นที่จะต้อง อาศัยกลไกของระบบราชการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ยังมีเรื่องของแรงดันจากระบบราชการทำให้ รัฐบาลเกิดความยากลำบากในการสถาปนาบทบาทนำ แตกต่างไปจากในกรณีของประเทศ เอสโตเนีย ซึ่งระบบราชการมีสภาพเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการใช้หรือสั่งการ

ตามแผนพัฒนาที่รัฐได้วางไว้ ประกอบกับภูมิหลังที่อ่อนแอของระบบราชการของประเทศเอสโตเนีย ทว่าในทางตรงกันข้ามภูมิหลังของระบบราชการของประเทศไทยมีความแข็งแกร่งกว่าบรรดาสถาบันทางการเมือง ทั้งระบบราชการยังมีอายุที่ยาวนานกว่าสถาบันทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นยังไม่ถึงศตวรรษ

(3) การประกอบสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ

การเข้ามาของอิทธิพลแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ส่งผลให้ประเทศไทยเปิดให้ภาคธุรกิจรวมถึงภาคเอกชนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ทว่าการเปิดรับอิทธิพลของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่นี้ก็นำมาซึ่งการไหลของมาของแหล่งทุนต่างชาติเช่นกัน แต่ในกรณีของประเทศไทยเอสโตเนียนั้นได้ใช้ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นหนทางในการนำการพัฒนา ในขณะที่ชนชั้นนำไทยยังคงช่วงชิงอำนาจทางการเมืองทำให้ไม่สามารถที่จะสถาปนารัฐที่นำการพัฒนาได้

4. จากบทเรียนความสำเร็จของรัฐบาลเอสโตเนียสู่ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทย

ในส่วนของคุณข้อเสนอแนะต่อการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเมื่อพิจารณากรณีการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียแล้ว จะเห็นได้ว่าประสบผลสำเร็จอย่างมากในแง่ของการพัฒนาประเทศ ความสำเร็จดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถที่จะใช้เป็นตัวแบบเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงประยุกต์กลับมายังกระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยได้ ดังนี้

(1) ระดับรัฐบาล ที่ต้องมีบทบาทนำในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลรวมถึงการกำหนดแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในบริบทของประเทศไทย ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องลดข้อจำกัดและเปิดช่องว่างในการกำหนดแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย กล่าวคือ จำเป็นต้องทบทวนข้อจำกัดทางกฎหมายที่จำกัดการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เพื่อให้การกำหนดและนำแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยไปปฏิบัติเป็นไปได้อย่างเต็มกำลังทั้งตัวแสดงระดับหน่วยงานรัฐตลอดจนหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐและประชาชน ทั้งนี้ รัฐบาลต้องพิจารณาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างบทบาทนำและเสถียรภาพของรัฐบาล

(2) ระดับเครือข่าย ที่ต้องสร้างเครือข่ายการอภิบาล (Network Governance) จากหลากหลายภาคส่วนในการขับเคลื่อนแผนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย กล่าวคือ การเคลื่อนงานในสมัยหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาประกอบกับสภาพปัญหาทางสังคมที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจำเป็นที่รัฐจะต้องปรับเปลี่ยนการเคลื่อนงานเชิงพัฒนา

ให้เป็นไปในรูปแบบของเครือข่ายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากภาคส่วนอื่นภายนอกรัฐต่างมีทรัพยากรมากพอที่จะช่วยให้กระบวนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น การพัฒนาในรูปเครือข่ายจึงเป็นแนวทางในการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลอีกแนวทางหนึ่ง

(3) ระดับประชาชน เป็นการสร้างพลเมืองดิจิทัลผ่านระบบการศึกษาเพื่อให้เกิดการซึมซับและเกิดสิ่งที่เรียกว่าพลเมืองดิจิทัลเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย การกล่อมเกลาวัดธรรมพลเมืองดิจิทัลจำเป็นที่จะต้องปลูกฝังผ่านระบบการศึกษา

5. บทสรุป

ความสำเร็จในการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศเอสโตเนีย ตลอดห้วงเวลากว่าสามทศวรรษ ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่สถานภาพประเทศที่พัฒนาแล้วในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งยังได้รับการจัดให้เป็นประเทศที่มีระบบ/รัฐบาลดิจิทัลที่ดีที่สุดอีกด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นำมาสู่ประเด็นสำคัญว่าอะไรคือพลังเบื้องหลังของการพัฒนาค้างนี้ ซึ่งไม่เพียงแต่พัฒนาระบบดิจิทัลให้มีเสถียรภาพเท่านั้น ทว่ายังส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและรายได้ต่อหัวประชากรอีกด้วย และจากการวิเคราะห์ผ่านโมเดลทัศน์รัฐเข้มแข็ง-รัฐอ่อนแอ ประกอบเข้ากับแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลการวิเคราะห์ว่าพลังเบื้องหลังที่ขับเคลื่อนการพัฒนาระบบดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียนั้นคือรัฐบาลนับตั้งแต่ชุดแรกหลังประกาศเอกราชครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1991 เรื่อยมา อันมีบทบาทเป็นแกนนำที่สำคัญในการผลักดันและวางรากฐานการพัฒนาระบบดิจิทัลทั้งหมดที่เกิดขึ้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 รัฐที่ริเริ่มการพัฒนา ในระยะแรกนี้เป็นการก่อร่างสร้างตัวของการวางระบบดิจิทัล ซึ่งเจตจำนงนี้ได้ปรากฏออกมาให้เห็นผ่านการกำหนดแผนการปฏิรูปประเทศในช่วงแรกประกอบไปกับวิสัยทัศน์ของนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ต้องการวางรากฐานระบบดิจิทัลในประเทศเอสโตเนีย โดยในระยะนี้ได้ริเริ่มจากการวางรากฐานผ่านโครงสร้างพื้นฐานในชีวิตประจำของประชาชนเป็นสำคัญ ระยะที่ 2 รัฐที่สร้างการพัฒนา หัวใจสำคัญในระยะนี้มุ่งเน้นที่การพัฒนาระบบดิจิทัลที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล กล่าวได้ว่าในระยะนี้ถือเป็นการสร้างนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประชุมคณะรัฐมนตรี การเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน นักเรียน ผู้ปกครอง การปรับปรุงให้การเลือกตั้งผ่านระบบดิจิทัลมีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบให้ประชาชนได้เข้าถึงการจัดบริการสาธารณะทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนได้ง่าย และสะดวกมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การวางระบบดังกล่าวในระยะที่ 2 นี้รัฐบาลยังคงเป็นแกนนำสำคัญในการกำหนดแผนการพัฒนาระบบดิจิทัลอย่างเข้มข้น และ

ระยะที่ 3 รัฐที่พัฒนาแล้ว ในระยะนี้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบไปกับการพัฒนาระบบเพื่อเปิดรับปัจจัยภายนอกประเทศ กล่าวคือ การดึงดูดนักลงทุนผ่านการออกอัตลักษณ์ดิจิทัลให้กับผู้ประกอบการต่างชาติที่ต้องการมาลงทุนในเอสโตเนีย ในระยะนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาระบบดิจิทัลเพื่อเปิดรับปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ความสำเร็จของกระบวนการพัฒนาที่มีรัฐเป็นแกนนำและพลผลักดันที่สำคัญ ได้ปรากฏผลให้เห็นได้จากการที่ประเทศเอสโตเนียถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีระบบดิจิทัลในการให้บริการของภาครัฐ หรือที่เรียกว่า e-governance ที่ดีที่สุดในโลก

จากความสำเร็จที่กล่าวถึงในข้างต้นของประเทศเอสโตเนีย เมื่อนำมาพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบในกระบวนการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในกรณีของประเทศไทยแล้ว จะพบว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันในการก่อร่างสร้างตัวของกระบวนการพัฒนา กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศเอสโตเนียอาศัยการพัฒนาความเป็นรัฐบาลดิจิทัลในการยึดโยงกับอุดมการณ์การพัฒนาประเทศหลังจากการประกาศเอกราชครั้งที่สองประกอบกับการเปิดรับอิทธิพลของระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ที่เอื้อให้รัฐบาลสามารถปรับโครงสร้างเศรษฐกิจได้สำเร็จและนำไปสู่การสถาปนาบทบาทนำการพัฒนาของรัฐ ในขณะที่การก่อรูปกระบวนการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย เป็นผลมาจากกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2000 ประกอบกับอิทธิพลจากโลกาภิวัตน์ที่เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนและปรับปรุงทั้งในส่วนองรูปแบบการให้และจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวได้ว่ากระบวนการสร้างและพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยนั้นถูกผลักดันจากปัจจัยภายนอกประกอบกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมเป็นสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กุลธนา ธนาพงศธร. (2536). อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ. ใน พิทยา บวรวัฒนา (บก.), *รัฐประศาสนศาสตร์: รวมผลงานของนักวิชาการไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 121-140). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กุลธนา เกษบุญชู มีด. (2556). กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของระบบทุนนิยมและลัทธิเสรีนิยมใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์*, 43(2), 7-43.
- จิตติภัทร พูนขำ, และณัฐนันท์ คุณมาศ. (2556). *ยุโรปกลางและตะวันออก: การทวนคืนสู่ยุโรป และการเข้าสู่เศรษฐกิจเสรี*. ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐวีร์ พุ่มระชัย, และปรีชญาณ์ นักพ่อน. (2566, กรกฎาคม 22). *กระบวนการพัฒนาและสร้างรัฐบาลดิจิทัล: กรณีศึกษาประเทศเอสโตเนีย* [เอกสารนำเสนอในที่ประชุม]. การนำเสนอในงานประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายการศึกษาวิจัยและความสัมพันธ์ทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 7, โรงแรมพูลแมน ขอนแก่น ราชา ออคิด.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2553). *รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). อินทภาษ.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2559). *รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government* (พิมพ์ครั้งที่ 10). แชน โพร์ พรินตัง.
- นิธิ เนื่องจำนงค์. (2552). รัฐที่(ยังคง)ขับเคลื่อนการพัฒนา: พัฒนาการของคำอธิบายและประเด็นในการศึกษาวิจัย. *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา*, 13(2), 71-99.
- เรวัต แสงสุริยา. (2560). บนเส้นทางการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในสังคมไทย: ยุทธการปฏิรูประบบราชการ. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 25(47), 43-64.
- วศิน บั่นทอง. (2563). *เอสโตเนีย: ประชาธิปไตย เทคโนโลยีและความมั่นคงไซเบอร์*. สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย.
- ส. ศิวรักษ์. (2565). *แนวคิดปรัชญาการเมืองของเพลโตและอริสโตเติล*. สยามปริทัศน์.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2544). *การปฏิรูประบบราชการ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)*. ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2566). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570*. สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล.

- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2556). *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเริบทุนนิยมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540*. ฟ้ายเดียวกัน.
- อัมพร อารัมภ์. (2565). *ความโปร่งใส: แนวคิด แนวปฏิบัติ และประเด็นถกเถียง*. ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม.
- ไอริน โรจน์รักษ์. (2564). จาก Estonia สู่ E-Estonia: ถอดบทเรียน 30 ปี ธรรมชาติกับการปฏิรูปภาครัฐ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ นายเรืออากาศ*. 9, 161-174.

ภาษาอังกฤษ

- Chundasutathanakul, S. (2020). Democracy, Developmental State and Neo-Authoritarianism. *Journal of Public Administration and Politics*, 9(1), 109-132.
- Estonian Innovation Agency. (2022). *e-Estonia Guide*. e-estonia.com. <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/eestonia-vihik-a5-edm.pdf>
- Ingram, G., & Dooley, M. (2021). *Digital Government: Foundations for Global Development and Democracy*. Center for Sustainable Development at Brookings.
- Kattel, R., & Mergel, I. (2019). Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand. In M. E. Compton, & P. 'T Hart, (Eds.), *Great Policy Successes* (pp. 143-160). Oxford University Press.
- Steger, M. B., & Roy, R. K. (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Weiss, L. (2004). Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States. In L. Weiss, (Ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In* (pp. 245-270). Cambridge University Press.