

จาก Estonia สู่ E-Estonia : ถอดบทเรียน 30 ปี ธรรมชาติกับการปฏิรูปภาครัฐ
From Estonia to E-Estonia: A 30-years Lesson in Governance and Government Reform

ไอริน โรจนรัถย์

Irin Rotrak

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail: irin.rot@stu.nida.ac.th

Received: April 12, 2021

Revised: May 5, 2021

Accepted: May 11, 2021

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์มุ่งชี้ให้เห็นว่า เหตุใดสาธารณรัฐเอสโตเนีย ที่เป็นประเทศขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในยุโรปเหนือใกล้กับประเทศฟินแลนด์และประเทศรัสเซีย ซึ่งมีประชากรทั้งสิ้นเพียง 1.3 ล้านคน และเคยเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองของระบอบคอมมิวนิสต์ ได้แยกตัวออกจากสหภาพโซเวียตในปี 1991 และเมื่อ 30 ปีผ่านไป ประเทศที่มีขนาดเล็กมากกว่าประเทศไทยกว่า 10 เท่านี้ กลับขึ้นเป็น “ประเทศพัฒนา” และได้รับการยกย่องว่าเป็นสังคมเศรษฐกิจดิจิทัลที่ก้าวหน้าที่สุดแห่งหนึ่งในโลก ซึ่งจะเห็นได้ว่าภูมิหลังทางประวัติศาสตร์มีส่วนสำคัญต่อการก่อรูประบบราชการของเอสโตเนีย โดยการนำนวัตกรรมดิจิทัลเข้ามาพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนารายอย่างก้าวกระโดด อีกทั้งผู้นำประเทศมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ทำให้มองเห็นความสำคัญของการพัฒนาระบบราชการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคปัจจุบัน

คำสำคัญ: สังคมเศรษฐกิจดิจิทัล นวัตกรรมดิจิทัล E-Estonia

Abstract

This academic article aimed to present why the Republic of Estonia was a small country located in Northern Europe close to Finland and Russia. Which had a total population of just 1.3 million people and the Republic of Estonia used to be under the rule of communism and separated from the Soviet Union in 1991. When 30 years have passed, a country that was 10 times smaller than Thailand. They evolved to be a developed country then they have gotten as one of the most advanced digital economy societies in the world. So obviously that the historical background contributed to the building of Estonia's bureaucracy. And bringing digital innovations to develop the country by leaps and bounds. In addition, the country's leaders had a long-term vision that was making it possible to see the importance of the development of the bureaucracy to keep up with the current world.

Keywords: Digital Economy Societies, Digital innovations, E-Estonia

บทนำ

สาธารณรัฐเอสโตเนีย (เอสโตเนีย) เป็นประเทศในยุโรปเหนือใกล้กับประเทศฟินแลนด์และประเทศรัสเซีย มีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 1.3 ล้านคน ประเทศเอสโตเนียถือว่าเป็นประเทศเกิดใหม่ นับตั้งแต่แยกตัวออกจากสหภาพโซเวียตในปี 1991 เอสโตเนียประสบปัญหาความไม่แน่นอนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเนื่องด้วยภาวะของประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชจากสหภาพโซเวียต และยังไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งด้วยข้อจำกัดของขนาดประเทศที่เล็ก ทางเลือกของผู้นำทางการเมือง ณ เวลานั้น คือการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อพัฒนาเอสโตเนียให้เข้าสู่สังคมเศรษฐกิจดิจิทัล สาเหตุที่เอสโตเนียเลือกใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างรัฐและบริหารกลไกจัดการภาครัฐ เพราะรัฐบาลแรกที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้การนำของมาร์ต ลาร์ (Mart Laar) มองว่าเอสโตเนียจะต้องไม่เพียงปฏิรูปประเทศเท่านั้น แต่ต้องพัฒนาอย่าง “ก้าวกระโดด” (leapfrogging) โดยเริ่มตั้งแต่โครงการ Tiger Leap ในปี 1996 ที่นำคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเข้าสู่โรงเรียนทุกแห่งทั่วประเทศ และโครงการ Proge Tiger ที่สอนการเขียนโปรแกรมให้แก่เด็กนักเรียนตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่ง ไปจนถึงการพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อข้อมูลของประเทศ เช่น X-Road ที่มี การดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เอสโตเนียก้าวสู่การเป็นประเทศสังคมเศรษฐกิจดิจิทัล และประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เอสโตเนียพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว คือประชาชนชาวเอสโตเนียมีความกระตือรือร้นในการปรับปรุงและพัฒนาประเทศ ซึ่งนโยบายของประเทศที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมของสาธารณรัฐเอสโตเนียในช่วงแรก ๆ นั้น ได้มุ่งเน้นที่การนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาใช้เพื่อปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยในปัจจุบันเอสโตเนียถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีระบบดิจิทัลในการให้บริการของภาครัฐ หรือที่เรียกว่า e-governance ที่ดีที่สุดในโลก รวมถึงมีระบบที่เชื่อมโยงข้อมูลของภาครัฐที่สมบูรณ์และครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน และยังเป็นประเทศกรณีศึกษาที่เป็นต้นแบบสำหรับการศึกษาถึงการปฏิรูปภาครัฐของหลายประเทศทั่วโลก [1]

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเรื่องระบบราชการในอุดมคติตาม “Weberian Model”

Max Weber นำเสนอรูปแบบขององค์กรที่ดีที่สุดจากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบองค์กรในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “องค์กรแบบราชการ (Bureaucracy)” ที่มีลักษณะการบริหารงานอย่างมีเหตุผลและการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมของผู้บังคับบัญชา Max Weber ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรแบบราชการไว้หลายประการ ได้แก่ การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน การกำหนดสายการบังคับบัญชา การสรรหาบุคลากรตามระบบคุณธรรม การกำหนดกฎระเบียบที่เป็นทางการให้ทุกคนยึดถือปฏิบัติเหมือนกัน การแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงการรักษาความเป็นกลางทางการเมือง [2]

2. แนวคิดการวิพากษ์ระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber

มีนักคิดอธิบายแนวคิดและการโต้แย้งแนวคิดระบบราชการในอุดมคติไว้หลายคน [3] ได้แก่

2.1 Robert Merton กล่าวถึง ความไร้ประสิทธิภาพขององค์กรเช่นนี้ว่า เกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานมุ่งทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดมากเกินไป ทำให้แทนที่จะทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนกลับทำให้สิ่งเหล่านี้มิได้ถูกตอบสนองมากเท่าที่ควร

2.2 Charles Perrow กล่าวถึง ความมีประสิทธิภาพสูงสุดของการทำงานในระบบราชการจะเกิดขึ้นเมื่อองค์การนั้นอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบปิด และการปฏิบัติงานจะประสบผลสำเร็จเมื่อเป็นการทำงานประจำที่ใช้ความรู้ทักษะแบบเดิม ๆ

2.3 Michael Crozier กล่าวถึง ความไร้ประสิทธิภาพที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการ คือ องค์การไม่ยอมปรับตัวและเรียนรู้ข้อผิดพลาดจากบทเรียนในอดีต ทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันทั่วทั้งที่ได้

3. แนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

Christopher Hood ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่ามีองค์ประกอบ 7 ประการ ได้แก่ การบริหารองค์การภาครัฐแบบมืออาชีพ การกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัดประกอบการวัดผลการปฏิบัติงาน การจูงใจให้เกิดการเพิ่มผลการปฏิบัติงานด้วยการเพิ่มรางวัลจูงใจ การแตกหน่วยงานให้มีขนาดเล็กกลาง การสร้างการแข่งขันในระบบราชการ การนำรูปแบบการจัดการภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ และการปรับลดค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณในการบริหารงาน

4. กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยใหม่ของพิทยา บวรวัฒนา [4]

กล่าวถึง แนวทางการเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 21 และถือเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูประบบราชการของหลาย ๆ ประเทศ โดยนำเสนอผ่านการตั้งคำถามและตอบคำถาม 4 ข้อ ได้แก่

4.1 ภาครัฐควรมีขนาดเล็กกลางและลดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น กล่าวคือ ระบบราชการมีขนาดใหญ่เกินไป มีจำนวนข้าราชการสูง ส่งผลต่อการใช้งบประมาณที่สูงแต่ผลลัพธ์กลับไม่ได้มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร นอกจากนี้รัฐบาลควรที่จะส่งเสริมให้เอกชนให้บริการสาธารณะบางอย่างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

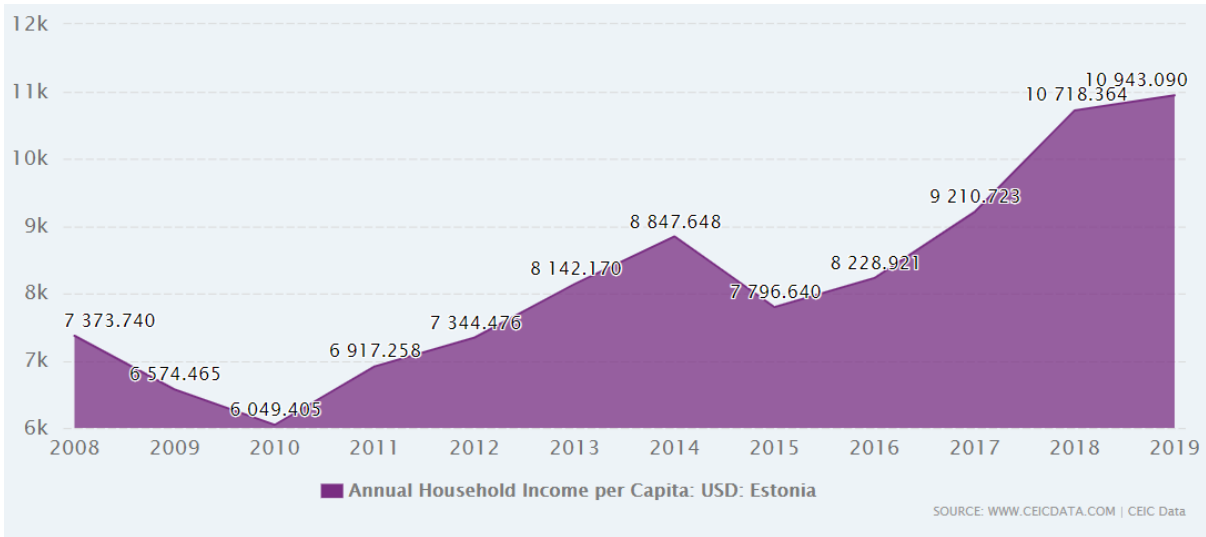
4.2 รัฐบาลต้องมีวิสัยทัศน์ระดับโลกและมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานราชการต้องปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการลดหรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

4.3 การควบคุมการปฏิบัติงานของภาครัฐ ด้วยการเปิดรับฟังความคิดเห็นและสร้างความโปร่งใสสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ และการเสริมสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบมีความรับผิดชอบ

4.4 รัฐบาลควรสร้างความเป็นธรรมและสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นกับสังคมในทุกมิติ

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการเส้นทางสู่ 'e-Estonia'

หลังจากที่สาธารณรัฐเอสโตเนียประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1991 ในช่วงนั้นรายได้ต่อหัวของประชาชนประมาณวันละ 250 บาทเท่านั้น แต่ในปัจจุบันรายได้ต่อหัวของประชาชนของสาธารณรัฐเอสโตเนียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นวันละประมาณ 1,600 บาท ในขณะที่ประเทศไทยมีรายได้ต่อหัวของประชาชนในช่วงปี ค.ศ. 1991 พอ ๆ กับประชาชนของสาธารณรัฐเอสโตเนีย แต่ในปัจจุบันรายได้ประชาชนของสาธารณรัฐเอสโตเนีย ทั้งห่างจากรายได้ของประชาชนต่อหัวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และมีรายได้เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ดังแสดงได้จากรูปที่ 1 [5]



รูปที่ 1: รายได้ต่อหัวของประชาชนของสาธารณรัฐเอสโตเนีย

สาธารณรัฐเอสโตเนียอาจจะเรียกได้ว่าเป็นประเทศดิจิทัล โดยมีการปรับปรุงการดำเนินงานและการให้บริการของภาครัฐด้วยเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด ส่งผลให้สาธารณรัฐเอสโตเนียนั้น สามารถที่จะลดต้นทุนแรงงานด้านบุคลากรไปถึง 800 ปี ของการทำงาน จากการให้บริการในภาครัฐด้วยระบบดิจิทัล ประชาชนของสาธารณรัฐเอสโตเนียจะเข้าถึงการให้บริการต่าง ๆ ผ่านเว็บไซต์ แทบทุกธุรกรรมที่จะต้องติดต่อกับภาครัฐ ประชาชนสามารถขอบริการผ่านเว็บไซต์ดังกล่าวได้เกือบทั้งหมด โดยที่ไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปติดต่อหรือเสียเวลารอเข้าคิวในการรับบริการ และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสารเพื่อยื่นคำร้องใด ๆ มีเพียงแค่ 3 บริการที่ภาครัฐไม่อนุมัติให้ทำผ่านระบบดิจิทัล คือ การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนหย่าร้าง และการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เท่านั้น เพราะเหตุนี้เองเทคโนโลยีดิจิทัลจึงเป็นปัจจัยที่ถือว่าเป็นหัวใจหลักที่ทำให้ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณ และประชาชนมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี

อย่างไรก็ตาม การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของสาธารณรัฐเอสโตเนีย ไม่ได้สร้างขึ้นมาจากวันเดียว แต่ใช้ระยะเวลาทั้งหมดประมาณ 17 ปี นับตั้งแต่ประกาศเอกราชจึงจะสามารถก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเริ่มจากวิวัฒนาการปฏิรูปภาครัฐโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นปัจจัยหลัก ดังแสดงในระบบต่าง ๆ ที่สำคัญในแต่ละช่วงเวลา ดังรายละเอียดต่อไปนี้ [6]

- ปี ค.ศ.2000 พัฒนาระบบชำระภาษีผ่านออนไลน์
- ปี ค.ศ.2001 พัฒนาระบบทะเบียนราษฎร์ดิจิทัล
- ปี ค.ศ.2001 พัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลของภาครัฐ (X-Road)
- ปี ค.ศ.2002 พัฒนาระบบยืนยันตนเองโดยใช้ Electronic-ID
- ปี ค.ศ.2003 พัฒนาระบบธุรกรรมที่ดินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Land Registry)
- ปี ค.ศ.2004 พัฒนาระบบการศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ (EHIS)
- ปี ค.ศ.2006 พัฒนาระบบตำรวจอิเล็กทรอนิกส์ (e-Police)
- ปี ค.ศ.2006 พัฒนาระบบยืนยันตนเองโดยใช้ Mobile-ID
- ปี ค.ศ.2006 พัฒนาระบบความมั่นคงฐานข้อมูลด้วยเทคโนโลยีบล็อกเชน (KSI Blockchain)

- ปี ค.ศ.2007 พัฒนาระบบข้อมูลประวัติสุขภาพดิจิทัล (Digital Healthcare Data)
- ปี ค.ศ.2008 พัฒนาระบบจ่ายยาอิเล็กทรอนิกส์ (E-Prescription)
- ปี ค.ศ.2009 พัฒนาโครงข่ายสำหรับส่งไฟฟ้าอัจฉริยะแบบครบวงจรโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Smart Grid)
- ปี ค.ศ.2010 พัฒนาเครือข่ายระบบชาร์จเร็วสำหรับรถยนต์ระบบไฟฟ้า (ev quick charging network)
- ปี ค.ศ.2011 พัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลของภาครัฐระหว่างประเทศในยุโรป (X-Road Europe)
- ปี ค.ศ.2012 พัฒนาระบบธุรกิจการค้าอิเล็กทรอนิกส์ (e-Residency)
- ปี ค.ศ.2013 พัฒนาระบบใบเสร็จอิเล็กทรอนิกส์ (e-Receipt)
- ปี ค.ศ.2015 พัฒนาการเปิดบัญชีธนาคารแบบออนไลน์

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การให้บริการภาครัฐของสาธารณรัฐเอสโตเนีย นั้น ร้อยละ 99 เป็นแบบออนไลน์ โดยให้บริการประชาชนได้ทุกวันตลอด 24 ชั่วโมง และสามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น การยื่นภาษีออนไลน์ใช้เวลาเพียง 3 นาที การจดทะเบียนบริษัทจากเดิมที่ใช้เวลา 5 วันทำการ เมื่อปรับมาเป็นระบบดิจิทัลก็ใช้เวลาเพียงแค่ 18 นาที และรายการธุรกรรมที่ผ่านระบบธนาคารออนไลน์สูงถึงร้อยละ 99.8 มีการดำเนินธุรกิจการค้าผ่านระบบ e-Residency โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถลงนามในสัญญาซื้อขายหรือให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทั้งหมด

โครงสร้างพื้นฐานเส้นทางสู่ ‘e-Estonia’

ปัจจัยหลักที่ทำให้เอสโตเนียสามารถผลักดันให้เทคโนโลยีเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ คือ การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งทั้งด้านหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการและดำเนินนโยบาย (Soft - Infrastructure) และโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคนิค (Hard - Infrastructure) [7]

1. หน่วยงานผู้รับผิดชอบบริหารจัดการและดำเนินนโยบาย (Soft-infrastructure)

Ministry of Economic Affairs and Communications

เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกลยุทธ์และนโยบายหลักของเอสโตเนียด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากการพัฒนา นโยบายจัดการข้อมูลภาครัฐแล้ว กระทรวงยังมีหน้าที่ร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการข้อมูลภาครัฐ การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

Department of State Information System (RISO)

เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจและการสื่อสาร มีหน้าที่กลั่นกรองนโยบายข้อมูลสารสนเทศของเอสโตเนีย ซึ่งรวมถึงแผนกลยุทธ์และงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนโยบาย เช่น งบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานตรวจสอบด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ งานจัดซื้อจัดจ้าง ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้านมาตรฐานของระบบงาน และความร่วมมือระหว่างประเทศด้านระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐ

Department of Information Society Services Development (ITAO)

เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจและการสื่อสาร มีหน้าที่ในการประสานงานและพัฒนาการให้บริการของภาครัฐแก่ประชาชน ITAO มีหน้าที่จัดทำแนวปฏิบัติและคู่มือปัจจัยด้านคุณภาพของการให้บริการ วงจรการพัฒนาการให้บริการ รวมทั้งช่องทางที่ให้บริการแก่ประชาชน

Estonian Information System Authority (RIA)

เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจและการสื่อสารเช่นเดียวกัน โดยความรับผิดชอบหลักของ RIA ได้แก่ การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีการพัฒนาและบริหารจัดการระบบสารสนเทศของรัฐ โดย RIA ดูแลงานด้านเทคนิคของระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐ เช่น State Portal X-Road middleware ระบบเครือข่ายหลักของรัฐบาล EEBone ระบบ Electronic ID Card เป็นต้น รวมถึงการรับผิดชอบด้านงานพัฒนา และดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงานโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว RIA ยังเป็นผู้กำหนด Administration System for State information Systems (RIHA) ซึ่งได้แก่หลักปฏิบัติด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของระบบงานภาครัฐ โดยให้ข้อมูลในเรื่องพื้นฐานระบบงาน เช่น ระบุว่าระบบและฐานข้อมูลของรัฐ ประกอบไปด้วยระบบใดบ้าง ข้อมูลใดที่ต้องจัดเก็บ ประมวลผลบนระบบงานใด ระบบงานใดบ้างอยู่ในการดูแลของ RIA และใครคือผู้ใช้งาน เป็นต้น โดยหลักการข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบงานและข้อมูลภาครัฐสามารถใช้งานร่วมกันได้บนระบบงานที่แตกต่างกัน รวมทั้งรองรับการนำข้อมูลกลับมาใช้ใหม่ (Interoperability and Re-use) ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ใช้งานและผู้พัฒนาระบบภายนอก

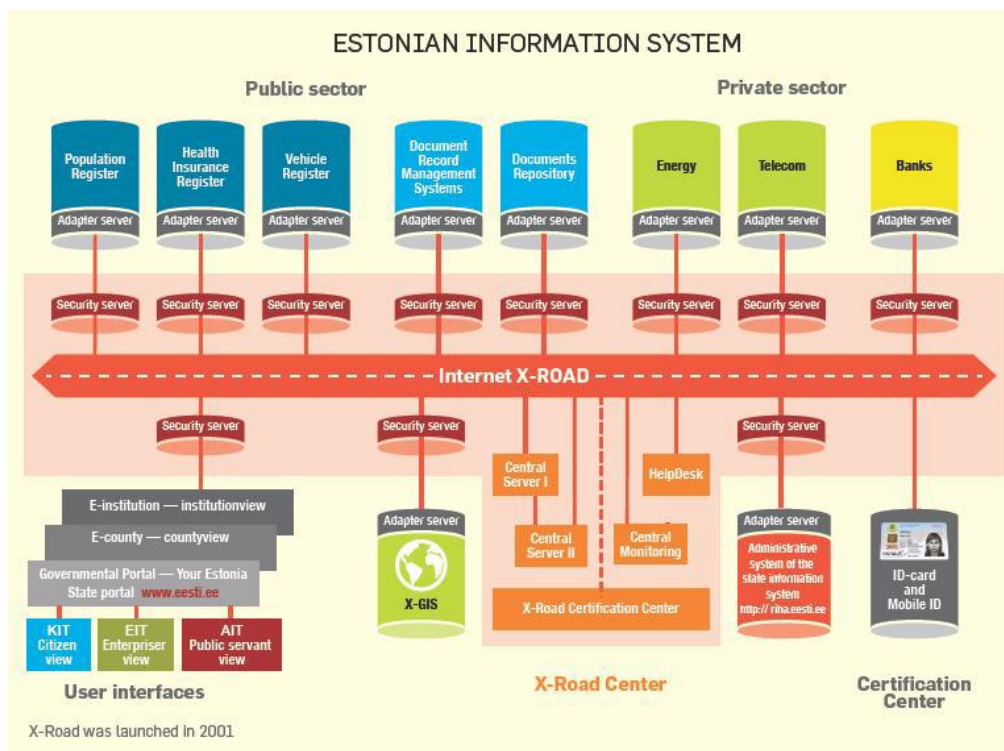
2. โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคนิค (Hard Infrastructure)

e-Government portal หรือ *eesti.ee* เป็นช่องทางทำให้บริการประชาชนของรัฐบาลเอสโตเนีย กล่าวคือ e-Government Portal เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการ e-Citizen โดยริเริ่มขึ้นในปี 2002 โดยช่องทางดังกล่าว จะเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐไว้เบ็ดเสร็จจุดเดียว (One Stop Service) และ มีการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ ประชาชน ผู้ประกอบการ และข้าราชการ สามารถใช้ประโยชน์จากช่องทางให้บริการนี้ได้ โดยสามารถเข้าสู่ระบบโดยใช้ e-Identification Card เพื่อตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อใช้บริการกับสำนักงานเขตหรือหน่วยงานรัฐบาล ตอบแบบสอบถาม ลงนามเอกสารผ่านเว็บไซต์ หรือลงทะเบียนเพื่อรับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ เป็นต้น

EEBone คือ ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อคอมพิวเตอร์ในหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศเข้าด้วยกัน เพื่อให้เข้าถึงระบบอินทราเน็ตและอินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งถือเป็นระบบเชื่อมต่อหลักของเอสโตเนีย โดยระบบงาน EEBone มีหน่วยงาน RIA เป็นผู้รับผิดชอบ และตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีการกำหนดให้ การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชน เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงมี ทำให้มีการมีโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตที่ดีและทั่วถึง เป็นหนึ่งในโครงสร้างที่เอสโตเนียให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ๆ

X-Road Middleware คือ ระบบเชื่อมต่อกลาง ทำหน้าที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลของภาครัฐและเอกชนที่สามารถติดต่อถึงกัน (Data Exchange Platform) มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ค้นหาและเรียกใช้งานข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ ซึ่งระบบงานดังกล่าวสามารถให้ผู้ใช้งานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนค้นหาฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อกับระบบ X-Road ภายใต้เงื่อนไขสิทธิการเข้าถึงข้อมูลของแต่ละผู้ใช้งาน ผ่านระบบ e-Identification เพื่อใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน โดยระบบ X-Road เริ่มใช้งานมาตั้งแต่ปี 2001 และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปัจจุบัน X-Road Version 6.0 สามารถดึงข้อมูลที่ถูกเก็บอยู่คนละฐานข้อมูลเพื่อเรียกใช้งานในเวลาเดียวกันได้ และสามารถถ่ายโอนข้อมูลขนาดใหญ่จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ผ่านช่องทางให้บริการเว็บไซต์ สำหรับด้านความปลอดภัยระบบ X-Road มีความปลอดภัยสูง เนื่องจากฐานข้อมูลไม่ได้ถูกเก็บไว้จุดใดจุดหนึ่งเพียงจุดเดียวเหมือนกับระบบ

ฐานข้อมูลยุคเก่า ทำให้เสมือนเป็นการกระจายความเสี่ยงในกรณีพื้นฐานข้อมูลใดข้อมูลหนึ่งมีปัญหา และอีกประการหนึ่งคือ ระบบ X-Road มีมาตรการควบคุมการเข้าถึงของข้อมูลสองขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกคือ การเข้าสู่ระบบ X-Road จะถูกควบคุมที่ระบบกลางที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้ใช้งาน และทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบใบอนุญาตอิเล็กทรอนิกส์นั้น ๆ เพื่อป้องกันการปลอมแปลง และขั้นตอนที่สอง ก่อนที่จะเข้าถึงฐานข้อมูลในแต่ละแห่งเจ้าของข้อมูลนั้น ๆ จะเป็นผู้ตรวจสอบอีกครั้ง และเลือกได้ว่าจะให้ผู้ร้องขอเข้าถึงข้อมูลได้บ้าง โดยข้อมูลที่รับส่งบนระบบ X-Road จะถูกเข้ารหัสจากทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ระบบ X-Road มีหน่วยงาน RIA เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลระบบ ดังรูปที่ 2 [8]



รูปที่ 2 โครงสร้างระบบ X-Road

e-Identification Electronic ID Card ระบบระบุตัวตนอิเล็กทรอนิกส์ เอสโตเนียเริ่มใช้งานบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ปี 2002 โดยรัฐบาลกำหนดให้ประชาชนทุกคนที่อายุมากกว่า 15 ปี ต้องมีบัตรดังกล่าว วัตถุประสงค์ของบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ คือ เพื่อเป็นหลักฐานที่ใช้ในกระบวนการระบุตัวตนในการติดต่อทำธุรกรรมกับภาครัฐและเอกชน เช่น เป็นหลักฐานในการเลือกตั้งออนไลน์ จดทะเบียนนิติบุคคล ยืนยันการทำธุรกรรมทางการเงิน ตรวจสอบประวัติทางการแพทย์ รวมทั้งเป็นเอกสารหลักฐานเพื่อใช้เดินทางในเขตยูโรโซนอีกด้วย นอกจากนี้ประโยชน์ข้างต้นแล้ว บัตรดังกล่าวยังสามารถใช้เพื่อลงนามเอกสารออนไลน์และมีผลบังคับใช้เทียบเท่ากับการลงนามด้วยตนเองอีกด้วย โดยบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว จะมีการติดตั้งชิปที่บันทึกข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของบัตร และเจ้าของบัตรต้องใส่รหัสเพื่อยืนยันการทำธุรกรรมทุกครั้ง เพื่อป้องกันบุคคลอื่นนำไปแอบอ้างใช้งาน ซึ่งบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์จะมีอายุการใช้งาน 5 ปี โดยระบบงาน e-Identification Electronic ID Card มีหน่วยงาน RIA เป็นผู้รับผิดชอบหลัก

นโยบายและกฎหมายของเส้นทางสู่ ‘e-Estonia’

รัฐบาลเอสโตเนียออกกฎหมายและนโยบายจำนวนมากนับตั้งแต่ปี 1998 โดยมีเป้าหมายในการวางโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการบริการประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐ การอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน รวมถึงการสนับสนุนการเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างประเทศในยุโรปโซนที่เอสโตเนียเป็นสมาชิก โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายดังกล่าวมี ดังนี้ [9]

1. พระราชบัญญัติข้อมูลสาธารณะ (Public Information Act)

พระราชบัญญัติข้อมูลสาธารณะเริ่มใช้เมื่อปี 2001 โดยมีการปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อปี 2015 ซึ่งครอบคลุมถึงหน่วยงานภาครัฐ และนิติบุคคลเอกชนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับสาธารณะ เช่น สถานศึกษา โรงพยาบาล และสถานพยาบาล โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ได้แก่ การกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลสาธารณะ มีหน้าที่จัดทำเว็บไซต์ รวมทั้งเปิดเผยรายชื่อข้อมูลที่หน่วยงานดังกล่าวรับผิดชอบ และกำหนดมาตรการว่าข้อมูลดังกล่าว จะต้องได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันและถูกต้องอย่างสม่ำเสมอ โดยหากเมื่อได้รับการร้องขอข้อมูลจากประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะต้องตอบกลับภายใน 5 วันทำการ และค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมข้อมูล จะได้รับการยกเว้นหากเป็นการขอข้อมูลเพื่อนำไปค้นคว้าวิจัยหรือเพื่อการศึกษา นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้การร้องขอข้อมูลผ่านทางอีเมล มีความสำคัญเทียบเท่ากับการทำจดหมายขอข้อมูลอย่างเป็นทางการ รวมถึงให้อำนาจผู้ตรวจการข้อมูล (Data Protection Inspectorate) ในการกำกับดูแลให้หน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามข้อกำหนดอีกด้วย

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personnel Data Protection Act)

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มีผลบังคับใช้เมื่อปี 1996 และได้รับการปรับปรุงสองครั้งเมื่อปี 2003 และ 2008 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ การปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อป้องกันการนำข้อมูลส่วนตัวไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต และในการปรับปรุงกฎหมายครั้งล่าสุด ได้แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ข้อมูลส่วนตัว และ 2. ข้อมูลส่วนตัวที่ละเอียดอ่อน ในกฎหมายฉบับนี้กำหนดคำนิยามข้อมูลส่วนตัวที่ละเอียดอ่อนว่าหมายถึง “ข้อมูลใด ๆ ที่สามารถใช้เพื่อระบุตัวตนของบุคคลได้โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบหรือลักษณะของข้อมูลดังกล่าว” ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลความเห็นด้านการเมือง ความเชื่อ เชื้อชาติ สุขภาพ หรือสุขภาพ ข้อมูลพันธุกรรม และข้อมูลทางชีวภาพ เช่น ลายนิ้วมือ ม่านตา รสนิยมทางเพศ สมาชิกภาพในสมาคมต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางกฎหมายที่ไม่อยู่ในกระบวนการของศาล (Personnel Data Protection Act, 2008) อีกทั้งยังขยายขอบเขตการคุ้มครองข้อมูลให้รวมถึงหมายเลขประจำตัวประชาชนอีกด้วย โดยหากหน่วยงานใดมีการประมวลผลข้อมูลส่วนตัวที่ละเอียดอ่อน จะต้องลงทะเบียนต่อผู้ตรวจการข้อมูล (Data Protection Inspectorate) ตั้งกีดหน่วยงาน Estonian Data Protection Inspectorate ซึ่งรับผิดชอบในการดูแลด้านความปลอดภัยของข้อมูลและจัดให้มีบุคคลผู้รับผิดชอบด้านการปกป้องข้อมูล ทั้งนี้ อธิบดีของกรมตรวจการข้อมูล (Director General) จะต้องได้รับการเสนอชื่อจากรัฐมนตรียุติธรรมและได้รับความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Committee) ซึ่งดำรงวาระในตำแหน่ง 5 ปี นับตั้งแต่ปี 2015 กฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการข้อมูลสามารถยื่นรายงานตรวจสอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Committee) เพื่อสั่งการให้แก้ไขในกรณี

ที่ตรวจสอบพบการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง และจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

3. พระราชบัญญัติการระบุตัวตนด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์และการให้บริการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transaction Act)

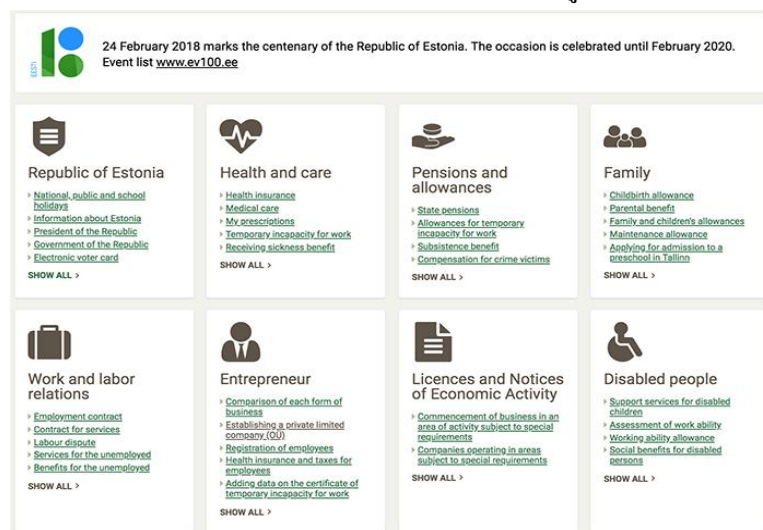
พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปี 2016 สาระสำคัญของกฎหมาย คือ การยกระดับลายเซ็นที่ลงนามด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ให้มีผลทางกฎหมายเทียบเท่ากับการลงนามด้วยวิธีปกติ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งเปิดให้ประชาชนสามารถลงนามด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ได้อีกด้วย

ส่วนที่สอง: บทวิเคราะห์

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญของเส้นทางสู่ ‘e-Estonia’

หัวใจสำคัญที่ทำให้สาธารณรัฐเอสโตเนีย ประสบความสำเร็จในการให้บริการของภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล มีปัจจัยที่สำคัญที่สามารถสรุปได้ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิพื้นฐานในการเข้าถึงและใช้อินเทอร์เน็ตได้ทุกคน โดยภาครัฐจะดำเนินการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานให้ทั้งหมด การให้บริการภาครัฐถูกรวบรวมไว้ในเว็บไซต์เดียว การเข้าถึงเว็บไซต์ดังกล่าว ประชาชนจะต้องผ่านการยืนยันตนเองด้วย Electronic-ID โดยใช้บัตรประชาชนใส่เข้าไปในเครื่องอ่านบัตรที่ต่อเชื่อมกับเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยในบัตรประชาชนนั้นจะเก็บรหัสลับส่วนบุคคล (Private Key) ไว้เพื่อใช้ยืนยันตัวตนของประชาชน ร่วมกับรหัสผ่าน (Pin Code) จึงทำให้มั่นใจได้ว่าประชาชนผู้เข้าถึงเว็บไซต์ของภาครัฐเป็นบุคคลคนนั้นจริง ๆ จึงสามารถจะเข้าใช้บริการต่าง ๆ จากภาครัฐผ่านเว็บไซต์ดังกล่าวได้ทั้งหมด จากรูปที่ 2 ได้แสดงให้เห็นถึงการให้บริการต่าง ๆ ของภาครัฐผ่านออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลต่าง ๆ ของประเทศ บริการเรื่องสุขภาพและการดูแลสุขภาพ บริการเรื่องบำนาญและสวัสดิการ บริการด้านครอบครัว บริการเรื่องของการทำงาน แรงงานต่าง ๆ บริการเรื่องผู้ประกอบการ บริการขอใบอนุญาตต่าง ๆ บริการด้านคนพิการ บริการทะเบียนราษฎรและทะเบียนบ้าน บริการด้านการศึกษา บริการด้านบ้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น ดังแสดงในรูปที่ 3 [9]



รูปที่ 3 บริการ e-Governance ของสาธารณรัฐเอสโตเนียผ่านเว็บไซต์กลาง

ประการที่สอง ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความสำเร็จก็คือความโปร่งใส (Transparency)

กล่าวคือ สาธารณรัฐเอสโตเนียมีการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชน โดยข้อมูลทั้งหมดจะคงอยู่แบบมั่นคงในระบบดิจิทัล การเข้าไปทำธุรกรรมต่าง ๆ จะมีการเก็บประวัติไว้ทั้งหมดเพื่อการตรวจสอบถึงความโปร่งใส ข้อมูลที่จัดเก็บก็สามารถใช้เป็นหลักฐานยืนยันด้านกฎหมายและชั้นศาลได้ เนื่องจากเทคโนโลยีบล็อกเชน สามารถยืนยันตัวตนผู้ทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้ ทำให้การดำเนินธุรกรรมทั้งหมดของภาครัฐมีความน่าเชื่อถือเป็นที่มั่นใจของประชาชน ตัวอย่างเช่น ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบประวัติการเข้าถึงข้อมูลของตนเองได้ว่ามีเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดเข้ามาดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับของตนเองบ้าง โดยการเข้ามาดูข้อมูลดังกล่าว เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องสามารถชี้แจงถึงเหตุผลในการเข้าดูข้อมูลได้อย่างชัดเจน และหากประชาชนไม่พอใจก็สามารถร้องเรียนทางออนไลน์ได้ทันที ประเด็นที่น่าสนใจคือประวัติการเข้าดูข้อมูลของประชาชนจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จะถูกจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลเทคโนโลยีบล็อกเชน และไม่สามารถลบประวัติดังกล่าวนั้นได้

จากปัจจัยทั้งสองประการ จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐเอสโตเนียได้นำระบบดิจิทัลมาใช้ในระบบการดำเนินงานและการให้บริการภาครัฐ จึงส่งผลให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงและภาครัฐสามารถลดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นได้ มีการพัฒนาระบบการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ในการปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบการดำเนินงานต่าง ๆ สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ทำให้เกิดความโปร่งใสและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนได้ และประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงและใช้อินเทอร์เน็ต จึงทำให้ระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐ สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทุกคน จึงส่งผลให้สร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นกับสังคมได้ ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยใหม่ของพิทยา บวรวัฒนา [4]

โอกาสและความท้าทายของเส้นทางสู่ “e-Estonia”

Viljar Lubi [10] ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับโอกาสและความท้าทายเกี่ยวกับ e-Estonia ไว้ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ต้องก้าวข้ามความเป็นไปไม่ได้ กล่าวคือ สาธารณรัฐเอสโตเนียเป็นประเทศขนาดเล็กซึ่งอยู่ห่างจากตลาดโลกและเริ่มทุกอย่างที่ศูนย์ ทว่ากลับสามารถสร้างสรรค์สภาพแวดล้อม โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ในระดับโลก อีกทั้ง สามารถจูงใจให้ประชาชนในประเทศ ก้าวมาเป็นผู้ประกอบการควบคู่กับการชักจูงนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนด้วยระบบภาษีและระบบการปกครองที่ไม่ซับซ้อน โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ประการที่สองอย่าคิดถึงแต่เพียงอุปสรรค เพราะปัญหาต่าง ๆ สามารถแก้ไขได้ด้วยความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปฏิรูปวิธี ประการที่สาม การคิดนอกกรอบ และประการที่สี่ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ทว่า หากมองในบริบทร่วมสมัย ความท้าทายของสาธารณรัฐเอสโตเนียที่สำคัญ คือ การพึ่งพาเทคโนโลยีดิจิทัลในระดับสูง ย่อมมาพร้อมกับความเสี่ยงทางไซเบอร์ที่มากขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เอสโตเนียได้วางแผนรับมือต่อความเสี่ยงในประเด็นนี้ ด้วยการจัดตั้งสถานทูตข้อมูล (The Estonia Virtual Data Embassy Initiative) ซึ่งเป็นแนวคิดการสำรองฐานข้อมูลและระบบปฏิบัติการเพื่อจัดเก็บข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานต่อเนื่องของรัฐบาล โดยฐานข้อมูลและระบบปฏิบัติการจะถูกสำรองไว้ ณ ฐานข้อมูลที่ตั้งอยู่ในประเทศของพันธมิตรหรือบนฐานข้อมูลคลาวด์ แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่เกิดการโจมตีจนเกิดความเสียหายต่อข้อมูล หรือเกิดภัยธรรมชาติร้ายแรงทำให้ระบบเชื่อมต่อข้อมูลของ

ประเทศไม่สามารถให้บริการได้ตามปกติ สถานทูตข้อมูลจะเป็นกลไกที่จะช่วยให้รัฐบาลดึงข้อมูลที่ถูกรวบรวบไว้ในสถานทูตข้อมูลมาใช้งาน เพื่อให้ประเทศสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยแนวทางการสำรองข้อมูลตามนิยามของสถานทูตข้อมูลถูกแบ่งออกเป็นสามประเภท ดังนี้ [11]

1. ข้อมูลสำรองจัดเก็บบนคลาวด์ที่บริหารจัดการโดยภาครัฐ
2. ข้อมูลสำรองจัดเก็บที่สถานทูตต่างประเทศ หรือที่ศูนย์ข้อมูลประเทศพันธมิตร
3. ข้อมูลสำรองที่ไม่เป็นความลับ จัดเก็บบนคลาวด์บริหารจัดการโดยภาคเอกชน

อีกความท้าทายประการหนึ่งที่สาธารณรัฐเอสโตเนียเผชิญพร้อมกับหลายประเทศทั่วโลก ได้แก่ การบิดเบือนข้อมูล (Disinformation) หรือข่าวปลอม (Fake News) ซึ่งย่อมาพร้อมกับการใช้โซเชียลมีเดียหรือแพลตฟอร์มแต่ในทางกลับกันในโลกที่พื้นที่ดิจิทัลกำลังทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ก็กลายเป็นโอกาสของสาธารณรัฐเอสโตเนียในหลายมิติ ดังต่อไปนี้ [12]

ประการที่หนึ่ง ช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา สาธารณรัฐเอสโตเนียลงทุนกับการพัฒนาภาพลักษณ์ของชาติ (National Branding) ผ่านเครื่องหมายการค้า e-Estonia โดยได้มีการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาเพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับประเทศอื่น ๆ มีการเปิดให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาศึกษาดูงานในประเทศ และเมื่อโลกหันเข้าหาเทคโนโลยีดิจิทัลมากยิ่งขึ้น จึงเป็นโอกาสของสาธารณรัฐเอสโตเนียที่จะนำเครื่องหมายการค้า “e-Estonia” ไปประทับในหลายประเทศมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง สาธารณรัฐเอสโตเนียสามารถใช้ความรู้ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ดำเนินการทูตผ่านการสร้างความร่วมมือทางเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อแบ่งปันความรู้ให้กับประเทศอื่น ๆ ซึ่งในมุมมองนี้ก็สามารถช่วยยกระดับสถานะของสาธารณรัฐเอสโตเนียในเวทีระหว่างประเทศ และสามารถทลายข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสถานะของประเทศขนาดเล็กลงได้

ประการที่สอง ได้แก่ การผลักดันปทัสถานระหว่างประเทศด้านความมั่นคงไซเบอร์ ซึ่งเป็นประเด็นระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐเอสโตเนียต้องการขับเคลื่อนอย่างมาก พิจารณาได้จากการตั้งกรมการทูตไซเบอร์ในกระทรวงการต่างประเทศเพื่อดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ รวมทั้งยังสวมบทบาทสำคัญในการผลักดันปทัสถานความมั่นคงไซเบอร์ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หลังจากได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกไม่ถาวรในปี 2020 - 2021

ประการสุดท้าย ได้แก่ โอกาสทองของบริษัทในสาธารณรัฐเอสโตเนียจำนวนมาก ที่ให้คำปรึกษาและบริการกับประเทศอื่น ๆ เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เทคโนโลยีดิจิทัล e-Commerce หรือโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัล นอกจากนี้ เครื่องหมายการค้า e-Estonia ยังเสริมให้บริษัทสัญชาติสาธารณรัฐเอสโตเนียมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ในฐานะผู้ให้คำปรึกษาด้านความมั่นคงไซเบอร์และเทคโนโลยีดิจิทัลได้อีกด้วย

ถอดบทเรียนความสำเร็จของ E-Estonia ผู้การปฏิรูปประเทศไทย

สำหรับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ในปัจจุบันมีการใช้ระบบฐานข้อมูลและโปรแกรมที่ใช้ในการดำเนินการกิจและให้บริการประชาชนอยู่พอสมควร แต่ยังคงขาดการบูรณาการข้อมูลของภาครัฐ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เพื่อจะประสานข้อมูลให้เสมือนเป็นหนึ่งเดียวในการให้บริการกับประชาชน และเมื่อพิจารณาถึงการที่สาธารณรัฐเอสโตเนียประสบความสำเร็จได้นั้น เนื่องมาจากหลักการของการ

จัดการภาครัฐในสาธารณรัฐเอสโตเนีย ซึ่งสามารถสรุปเพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยนำไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารจัดการของภาครัฐตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

1. มุ่งเน้นการนำข้อมูลเข้าระบบเพียงครั้งเดียว (Once-Only) กำจัดข้อมูลที่ซ้ำกันและการทำงานที่ซ้ำซ้อนของระบบราชการ มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันด้วยความมั่นคงและเชื่อถือได้

2. เริ่มต้นทุกอย่างด้วยระบบดิจิทัล (Digital-by-Default) ไม่ว่าจะเป็โครงการอะไรใหม่ ๆ ของภาครัฐที่ให้บริการสาธารณะจะต้องเป็นแบบอัตโนมัติ ใช้ระบบดิจิทัล ไม่ใช่กระดาษหรือลดการใช้กระดาษให้น้อยที่สุด ปรับปรุงให้เป็นสังคมดิจิทัล พร้อมทั้งจะเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการทำงานภายใต้ระบบดิจิทัล

3. เน้นความโปร่งใสในการออกแบบ (Transparency-by-Design) การรับส่งและแลกเปลี่ยนข้อมูล การบันทึกหลักฐานในการเข้าถึงข้อมูล การเปลี่ยนแปลงข้อมูล จะต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน ซึ่งข้อมูลหลักฐานที่ถูกสร้างขึ้นมาแล้วไม่สามารถแก้ไขได้ ด้วยวิธีการพิสูจน์ได้ทางคณิตศาสตร์ จึงสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าภาครัฐมีโปร่งใสในการจัดการและบริหาร

4. แพลตฟอร์มเปิด (Open Platform) หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐควรร่วมกันใช้ระบบเปิดหรือแพลตฟอร์มเปิด ไม่มีฐานข้อมูลกลาง หน่วยงานต่าง ๆ เลือกระบบของตนเอง แต่ต้องเชื่อมต่อข้อมูลร่วมกันและสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้อย่างปลอดภัยและทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น

บทสรุป

ตั้งแต่ปี 2537 ถึงปัจจุบัน สาธารณรัฐเอสโตเนียนับเป็นประเทศในกลุ่มบอลติก (ลัตเวียและลิทัวเนีย) ที่มีความก้าวหน้าในการเสริมสร้างระบบและสถาบันประชาธิปไตยประเทศหนึ่ง โดยมีการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิถีทางประชาธิปไตย ในด้านเศรษฐกิจ เอสโตเนียมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเจริญเติบโตที่สูงประเทศหนึ่งในจำนวนรัฐเอกราชที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต จนได้รับการจับตามองว่าเป็นเสือทางเศรษฐกิจแห่งบอลติก (Baltic Tiger) ด้วยความมีเสถียรภาพทางการเมืองและความเจริญทางเศรษฐกิจ ทำให้เอสโตเนียกลายเป็นประเทศในกลุ่มบอลติกที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนา และจากการศึกษาประเทศเอสโตเนียที่รัฐบาลนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการให้บริการประชาชนและภาคเอกชน รวมทั้งแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน สามารถสรุปประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละภาคส่วนได้ ดังนี้

ภาคประชาชน การเดินทาง การทำบัตรประกันสุขภาพ การขอพาสปอร์ต การขอภาษีคืน (Vat Refund) สามารถดำเนินการผ่าน e-Government Portal ได้ทันทีผ่านช่องทางเว็บไซต์ของรัฐบาล หรือส่งเอกสารที่ผ่านการลงนามด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่จำเป็นต้องนำเอกสารไปยื่นด้วยตนเอง ช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทางด้านการติดต่อราชการทั่วไป เช่น งานทะเบียน การแจ้งย้ายที่อยู่อาศัย แจ้งเกิด การขอตรวจสอบประวัติอาชญากรรมตนเอง หรือการแจ้งความ สามารถกระทำผ่านเว็บไซต์ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมบางประเภท เช่น การแจ้งความ หากเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงยังคงต้องกระทำที่สถานีตำรวจ หรือการทำใบอนุญาตขับขีรยนต์ครั้งแรก ก็ยังต้องติดต่อกรมการขนส่ง เป็นต้น โดยเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน

จะจัดทำคำอธิบายขั้นตอนและแบบฟอร์มต่าง ๆ ให้ประชาชนสามารถกรอกข้อมูลเบื้องต้น เพื่อนำไปยื่นแก่หน่วยงานราชการได้ทันที ในกรณีที่ต้องไปทำธุรกรรมด้วยตนเอง เป็นต้น

ภาคเอกชน การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนจำเป็นต้องมีการทำธุรกรรมกับภาครัฐบาลอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ขอรับใบอนุญาตต่าง ๆ จัดส่งงบการเงิน จดทะเบียนคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการชำระภาษี เป็นต้น ในเอสโตเนียการทำธุรกรรมเหล่านี้ ภาคธุรกิจสามารถดำเนินการได้ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งสิ้น โดยรัฐบาลเอสโตเนียได้จัดทำช่องทางบริการข้อมูล (Gateway to Estonia) ซึ่งเป็นแหล่งให้บริการข้อมูลแก่บุคคลที่ต้องการดำเนินธุรกิจในเอสโตเนีย เว็บไซต์ดังกล่าวจะรวบรวมข้อมูลและข้อกำหนดของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ เช่น ภาษี กฎหมายแรงงาน เป็นต้น และเมื่อจัดตั้งบริษัทแล้วระหว่างดำเนินธุรกิจ เอกสารต่าง ๆ เช่น งบการเงิน แบบรายงานทางภาษี การชำระเงินค่าภาษี เอกสารรับรองมาตรฐานสินค้าที่รัฐบาลต้องจัดทำและให้การรับรอง กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถกระทำผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เช่นกัน จึงเป็นการอำนวยความสะดวก ลดค่าใช้จ่าย และทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ การสร้างรัฐดิจิทัลที่ดีไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว แต่หลักการทั่วไปที่รัฐต้องคำนึงถึงตลอดเวลาไม่ว่ารัฐจะนำเทคโนโลยีดิจิทัลรูปแบบไหนมาใช้ก็ตาม ต้องตอบโจทย์ความต้องการและอยู่บนฐานของความยินยอมของประชาชนในประเทศหรือในพื้นที่ ว่าต้องการใช้บริการสาธารณะของภาครัฐผ่านระบบออนไลน์มากเพียงใด ต้องสำรวจความคิดเห็นของประชาชน หรืออย่างน้อยต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชนพอสมควรก่อนที่จะนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ แล้วนำความต้องการนั้นมาเป็นตัวตั้งมากกว่าที่จะบังคับว่ารัฐจะย้ายไปใช้ออนไลน์แพลตฟอร์ม โดยที่อาจยังมีประชาชนจำนวนหนึ่งสนับสนุนระบบออฟไลน์ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการหรือถ้าประชาชนต้องการระบบดิจิทัล ก็ต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชนว่าจะออกแบบโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลอย่างไร เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง จึงเป็นการปฏิรูปที่สร้างสรรค์และตอบโจทย์การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- [1] Tech Republic, “How Estonia became an e-government powerhouse,” [Online]. Available: <https://www.techrepublic.com/article/how-estonia-became-an-e-government-powerhouse/>. [Accessed: 1 April 2021].
- [2] Max Weber, *From Max Weber : Eassay in Sociology*, New York, Oxford, 1985.
- [3] ปกรณ์ ศิริประกอบ, 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- [4] B. Bowornwathana, “Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The Democratic Governance Paradigm”, *Public Administration Quarterly*, 21(3), 294-308., 1997.
- [5] Ceicdata, “View Estonia's Household Income per Capita from 2008 to 2019,” [Online]. Available: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/estonia/annual-household-income-per-capita>. [Accessed: 1 April 2021].
- [6] รัฐกร พูลทรัพย์, “ระบบรัฐบาลดิจิทัลของสาธารณรัฐเอสโตเนีย,” [Online]. เข้าถึงจาก <https://mgronline.com/daily/detail/9610000065176>. [Accessed: 2 เมษายน 2564].
- [7] รณดล นุ่มนนท์, “แนวทางการใช้ประโยชน์จากการบูรณาการข้อมูลจัดตั้งคลังข้อมูลแห่งชาติเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ,” รายงานวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ, 2561.
- [8] Republic of Estonia Information System, “X-ROAD FACTSHEET,” [Report]. Available: <https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/publikatsioonid/x-road-factsheet-2014.pdf>. [Accessed: 2 April 2021].
- [9] e-Estonia , “e-Government in Estonia,” [Online]. Available: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>. [Accessed: 2 April 2021].
- [10] Viljar Lubi, “เล่น เห็น โลก: ทำทายอนาคต สร้างโอกาสใหม่ให้ประเทศ,” [Online]. Available: <http://www.okmd.or.th/knowledge-festival/articles/844/> [Accessed: 2 April 2021].
- [11] Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications and Microsoft Corporation, “Implementation of the Virtual Data Embassy Solution,”. [Online]. Available: https://www.mkm.ee/sites/default/files/implementation_of_the_virtual_data_embassy_solution_summary_report.pdf, 2015. [Accessed: 3 April 2021].
- [12] ณรงญา ตัญญาพัฒนกุล, “อ่านเอสโตเนียและบอลติก กับ วสิน บั่นทอง” [Online]. Available: <https://www.the101.world/wasin-punthong-interview-estonia/>. [Accessed: 3 April 2021].