

รัฐบาลแบบเปิด (Open Government): แนวคิดและความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐในยุคดิจิทัล*

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสี่ประการคือ ประการแรก เพื่อศึกษาความหมายและพัฒนาการเรื่องรัฐบาลแบบเปิด ประการที่สอง เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐบาลแบบเปิด ประการที่สาม เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเคลื่อนไหวในระดับสากลเกี่ยวกับรัฐบาลแบบเปิด และประการสุดท้าย เพื่อวิเคราะห์ถึงความท้าทายในการนำเรื่องรัฐบาลแบบเปิดมาใช้ในประเทศไทยในยุคดิจิทัล บทความนี้ได้เสนอพัฒนาการของรัฐบาลแบบเปิดโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ และแบ่งเป็นสี่ยุคตามการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในภาครัฐ ส่วนองค์ประกอบของรัฐบาลแบบเปิดมีความสอดคล้องกับความหมายของรัฐบาลแบบเปิด ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลแบบเสรี และความผูกพันแบบเปิด สำหรับสถานการณ์สากลเกี่ยวกับรัฐบาลแบบเปิดมีสองเรื่องที่สำคัญคือ การจัดลำดับความเป็นรัฐบาลแบบเปิด และการสร้างภาคีความร่วมมือรัฐบาลแบบเปิด ความท้าทายในการนำรัฐบาลแบบเปิดมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ได้แก่ การมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับรัฐบาลแบบเปิด ช่องว่างทางดิจิทัล วัฒนธรรมองค์การของภาครัฐ กฎหมายรองรับสิทธิความเป็นส่วนตัว และโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล

คำสำคัญ: รัฐบาลแบบเปิด รัฐประศาสนศาสตร์ ข้อมูลสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูลแบบเสรี ความผูกพันแบบเปิด

* เนื้อหาของบทความเป็นส่วนหนึ่งที่ผู้เขียนใช้ในการอภิปรายเรื่อง รัฐบาลแบบเปิด (Open Government) ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า “เต็มชีวิต คีนชีวา ประชาธิปไตย” ครั้งที่ 18 วันที่ 5 พฤศจิกายน 2559 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: tippawan@hyperhub.net

Open Government: Concepts and Challenges for Public Administration's Management in the Digital Era

Tippawan Lorsuwannarat*

Abstract

This paper has four main objectives. First, to disseminate a study on the meaning and development of open government. Second, to describe the components of an open government. Third, to examine the international movement situation involved with open government. And last, to analyze the challenges related to the application of open government in Thailand's current digital era. The paper suggests four periods of open government by linking to the concepts of public administration in accordance with the use of information technology in the public sector. The components of open government are consistent with the meaning of open government, including open data, open access, and open engagement. The current international situation of open government considers the ranking of open government and open government partnership. The challenges of adopting open government in Thailand include clear policy regarding open government, digital gap, public organizational culture, laws supporting privacy and data infrastructure.

Keywords: Open government, public administration, open data, open access, open engagement

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

E-mail: tippawan@hyperhub.net

ความสำคัญของปัญหา

รูปแบบของรัฐบาลที่ดี (good government) ควรเป็นอย่างไร เป็นคำถามที่นักรัฐศาสตร์ นักการเมือง และนักวิชาการ มักจะถกเถียงกันอยู่เนือง ๆ ตั้งแต่ในอดีต ตามความเห็นของ Thomas Jefferson การเป็นรัฐบาลที่ดีควรพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ซื่อสัตย์ธรรม มีการปกป้องสิทธิของประชาชนและสนใจกับชีวิตและความสุขของประชาชน คำว่า รัฐบาลที่ดีใช้ในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษครั้งแรกในปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 โดยปรากฏในกฎทางการเมืองของแคนาดา (Canadian political maxim) ว่า “สันติภาพ วินัย และรัฐบาลที่ดี” (peace, order and good government)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิดภาวะสงครามเย็นเป็นเวลากว่าสี่สิบปี (ค.ศ. 1947 - 1991) อันเนื่องมาจากความขัดแย้งของประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศเสรีนิยม ส่งผลให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อยู่ในสถานการณ์ตึงเครียดและมีความพยายามในการปิดกั้นข้อมูล ประมาณทศวรรษที่ 1950 - 1960 เมื่อมีการเริ่มนำคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ (mainframe) มาใช้ในภาครัฐ และในทศวรรษที่ 1970 มีการนำคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลมาใช้โดยมีความคาดหวังว่าจะทำให้รัฐบาลมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานได้ดีขึ้น ต่อมา ในทศวรรษ 1990 ได้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในหลายประเทศ จึงทำให้มีกระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management: NPM) ขึ้น ผลของกระแสแนวคิดดังกล่าวทำให้มีการหาวิธีการลดค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะ (Larbi, 1999) มีการปรับหรือการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อให้เป็นรัฐบาลที่มีความกระชับคล่องตัว (lean government) มากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ที่เกิดขึ้นในยุคนี้ ในทศวรรษที่ 2000 เกิดกระแสแนวคิดเรื่อง การบริหารจัดการที่ดี (good governance) ขึ้นทั่วโลก อันมีผลต่อแนวคิดเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียวเป็นการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Governance) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ต่อมา ในทศวรรษที่ 2020 ได้เกิดแนวคิดเรื่องรัฐบาลแบบเปิด (open government) ซึ่งถือเป็นการต่อยอดจากเรื่องการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพราะได้ครอบคลุมทั้งเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใส

รัฐบาลประเทศไทยได้พยายามขับเคลื่อนแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2559 - 2561) โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการผลิต การดำเนินธุรกิจ การค้า การบริหารราชการ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน อันจะนำพาให้ประเทศไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบดิจิทัลในที่สุด (Ministry of Digital Economy and Society, B.E.2559) ซึ่งตามแผนดังกล่าวได้กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการมีข้อมูลสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลแบบเสรีเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับแนวคิดของรัฐบาลแบบเปิด แต่เนื่องจากเรื่องรัฐบาลแบบเปิดถือเป็นเรื่องใหม่ที่ยังมีผู้ศึกษาในวงจำกัด บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์สี่ประการคือ ประการแรก เพื่อศึกษาพัฒนาการของแนวคิดเรื่องรัฐบาลแบบเปิด ประการที่สอง ศึกษาความหมายและองค์ประกอบของรัฐบาลแบบเปิด ประการที่สาม เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลแบบเปิดในระดับสากล และประการสุดท้าย เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายในการนำรัฐบาลแบบเปิดมาใช้ในประเทศไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากบทความนี้คือ การสร้างความเข้าใจแนวคิดเรื่องรัฐบาลแบบเปิด อันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนและพัฒนาด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมต่อไป แนวคิดรัฐบาลแบบเปิดจะเป็นประโยชน์ในการช่วยปรับปรุงผลการดำเนินงานของรัฐบาล เพราะเป็นแนวคิดที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและทำให้การตัดสินใจของภาครัฐมีความชอบธรรมมากขึ้น ช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลได้อย่างทันเวลาและเป็นหลักประกันของความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลด้วย ตลอดจนช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อันจะเสริมให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ (trust) รัฐบาล นอกจากนี้ เนื่องจากแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของสาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศค่อนข้างมาก ยังมีข้อจำกัดในด้านทฤษฎีที่จะใช้อธิบายเพื่อสร้างเสริมความรู้ในเรื่องการบริหารงานของภาครัฐ บทความนี้จึงพยายามที่จะนำความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์เข้ามาเชื่อมโยง เพื่อช่วยในการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องรัฐบาลแบบเปิดในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

บทความนี้จะแบ่งเป็นส่วนสี่ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นการนำเสนอความหมายและพัฒนาการของรัฐบาลแบบเปิดโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนที่สอง อธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของรัฐบาลแบบเปิด ส่วนที่สาม พรรณนาเกี่ยวกับสถานการณ์รัฐบาลแบบเปิดในระดับสากลที่สำคัญ และส่วนที่สี่ เป็นการวิเคราะห์ความท้าทายในการประยุกต์แนวคิดนี้มาใช้ในประเทศไทย

ความหมายและพัฒนาการของรัฐบาลแบบเปิดกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์

ความหมายรัฐบาลแบบเปิด

ความหมายของรัฐบาลแบบเปิดยังขาดคำจำกัดความที่ชัดเจน (Clarke & Francoioli, 2014; Yu & Robinson, 2012) ตามแนวคิดรัฐบาลแบบเปิด คำว่า “สาธารณะ” (public) จะไม่ใช่หน้าที่ซึ่งผูกขาดเฉพาะภาครัฐเท่านั้น หากยังเป็นหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียในภาคส่วนต่าง ๆ โดยใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อกลางในการทำงาน รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็น “แพลตฟอร์ม” (platform) ในการส่งเสริมนวัตกรรมทางสังคมให้งอกงาม บทบาทใหม่ของภาครัฐคือ ผู้ให้บริการทรัพยากร วางกฎเกณฑ์ และแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (O’Reilly, 2011; Tapscott, 1996) World Justice Project ให้ความหมายรัฐบาลแบบเปิดไว้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีการแบ่งปันสารสนเทศ สร้างเสริมพลังให้ประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบรัฐบาลและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถกแถลงเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ (World Justice Project, 2015)

OECD (2005) ได้ให้คำจำกัดความของรัฐบาลแบบเปิด ว่าหมายถึง ความโปร่งใสของการดำเนินงานของรัฐบาล การเข้าถึงบริการและข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล และการตอบสนองของรัฐบาลต่อความคิด ความต้องการ และความจำเป็นใหม่ ๆ ดังนั้น รัฐบาลแบบเปิดมีลักษณะที่สำคัญคือ ความโปร่งใส อันหมายถึง การกระทำและความรับผิดชอบต่อการกระทำ ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบและการท้าทายจากสาธารณะ ความสามารถในการเข้าถึงบริการและสารสนเทศของประชาชน และการตอบสนอง (responsiveness) ต่อความคิด ความต้องการ และความจำเป็นใหม่ ๆ

ต่อมา OECD (2010) ได้เสนอความหมายของรัฐบาลแบบเปิด โดยเน้นการปฏิบัติและผลกระทบมากกว่าวิธีการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยให้ความหมายรัฐบาลแบบเปิดไว้ว่า หมายถึง รัฐบาลที่เปิดให้ประชาชนและสังคมร่วมกันสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) และผูกพันกับหลักการที่สำคัญสามประการคือ การมีหลักประกันเรื่องความโปร่งใสในการกระทำ กระบวนการและข้อมูล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและกระบวนการทำงาน ตลอดจนการยอมรับความร่วมมือของประชาชนในการจัดหาบริการ

ในปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความหมายรัฐบาลแบบเปิดว่า หมายถึง ระบบของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือ นอกจากนี้ รัฐบาลอเมริกันยังได้ประกาศแนวทางของรัฐบาลแบบเปิด ซึ่งครอบคลุมหลักการสามข้อคือ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความร่วมมือ โดยความร่วมมือเป็นเสาหลักที่สำคัญของรัฐบาลแบบเปิด การนำเรื่องความโปร่งใสและเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเทคโนโลยีแบบเปิดมาใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐได้อย่างทันเวลาและเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐจากประชาชน อันจะช่วยทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ (trust) รัฐบาลมากขึ้น ช่วยในการกำหนดนโยบายและการให้บริการต่อสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น และช่วยให้เกิดความถูกต้องตามหลักการ (integrity) ในการทำงาน และเป็นการต่อสู้กับคอร์รัปชันด้วย (The White House, 2009; Orszag, 2009) ซึ่งสอดคล้องกับความหมายรัฐบาลแบบเปิดที่เสนอโดย Lathrop และ Ruma ซึ่งกล่าวว่า “รัฐบาลแบบเปิด หมายถึง รัฐบาลที่ให้ประชาชนเข้าถึงสารสนเทศ เอกสาร สิ่งพิมพ์ และเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในวิธีการที่มีความหมาย”

สรุป รัฐบาลแบบเปิด หมายถึง รัฐบาลที่มีระดับความโปร่งใสสูงและมีกลไกที่ดีในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐจากสาธารณะ ตลอดจนมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยใช้เทคโนโลยีแบบเปิด

พัฒนาการของรัฐบาลแบบเปิดกับรัฐประศาสนศาสตร์

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อยู่ในภาวะที่ค่อนข้างปิด เนื่องจากยังอยู่ในช่วงการปรับตัวจากที่เคยชินกับการทำงานแบบปิดลับในช่วงสงคราม ข้อมูลข่าวสารถูกปิดกั้นและเจ้าหน้าที่ยังหวาดผวากับบรรยากาศในช่วงสงครามเย็น ประกอบกับมีแรงกดดันที่จะลดจำนวนเจ้าหน้าที่ของภาครัฐลง ส่งผลทำให้รัฐบาลไม่มีความกระตือรือร้นในการเปิดเผยการทำงานกับสาธารณะ นอกจากนี้ ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง มีการออกกฎหมายควบคุมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและการปิดกั้นข้อมูลสู่สาธารณะ

บุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของแนวคิดแบบเปิด (open thought) คือ Karl Popper แม้ว่า Popper จะไม่ใช่คนแรกที่กล่าวถึงแนวคิดนี้ แต่เมื่อ Popper ได้เขียนหนังสือเรื่อง *Open Society and Its Enemies* (1962) เมื่อครั้งที่ลี้ภัยไปอยู่ที่ประเทศนิวซีแลนด์ในช่วงสงครามโลก ทำให้แนวคิดเรื่องการเมืองแบบเปิดได้รับความสนใจค่อนข้างมาก Popper เสนอว่า การเปิด (openness) เป็นเรื่องที่ดีเพราะไม่มีใครทราบว่ามีสิ่งที่ดีที่สุดของสังคมคืออะไร การเปิดจะช่วยในการค้นหาเงื่อนไขที่ดีที่สุดในการสร้างความรู้อันนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า (Tkacz, 2012)

คำว่า “รัฐบาลแบบเปิด” เริ่มใช้ในทศวรรษที่ 1950 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เริ่มมีการรณรงค์เพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) (Yu & Robinson, 2012) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการเคลื่อนไหวกดดันให้รัฐบาลอเมริกันมีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น โดยสมาคมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์อเมริกัน Wallace Parks (1957) ถือเป็นบุคคลแรกที่อธิบาย คำว่า รัฐบาลแบบเปิดอย่างเป็นทางการหนังสือพิมพ์อเมริกัน Wallace Parks (1957) ถือเป็นบุคคลแรกที่อธิบาย คำว่า รัฐบาลแบบเปิดอย่างเป็นทางการในบทความเรื่อง *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* บทความของ Parks มีส่วนช่วยในการรณรงค์การออกพระราชบัญญัติเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร ในปี ค.ศ. 1974 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารในสหรัฐอเมริกา โดยที่แนวคิดรัฐบาลแบบเปิด “ได้รับการตระหนักว่าเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า รัฐบาลดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง” (Yu & Robinson, 2012)

ในยุคหลัง Aaron Swartz (1986 - 2013) นักโปรแกรมเมอร์และนักเคลื่อนไหวด้านเสรีภาพของข้อมูลถือเป็น “Cyber-Robinhood” (RT.com, 2014) เพราะไป “แฮ็ค” (hack) ข้อมูลที่ Swartz คิดว่าพึงเป็นของสาธารณะมาเปิดเผยทางอินเทอร์เน็ต Swartz น่าจะจัดเป็นผู้บุกเบิกคนหนึ่งในเรื่องรัฐบาลแบบเปิด Swartz เป็นบุคคลที่จัดตั้ง Watchdog.net เพื่อรวบรวมข้อมูลและติดตามพฤติกรรมของนักการเมือง รมว.รณรงค์การให้เสรีภาพกับประชาชน การปฏิรูปรัฐบาล รวมทั้งการต่อสู้คัดค้านการมีลิขสิทธิ์ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตามความเห็นของ Swartz “สารสนเทศคือ อำนาจ แต่เหมือนกับอำนาจอื่น ๆ ซึ่งจะมีผู้ที่ต้องการเก็บอำนาจไว้กับตัวเอง” (Information is power. But like all power, there are those who want to keep it for themselves) Swartz จึงต่อสู้เรื่องการเข้าถึงข้อมูลแบบเสรี (open access) ของวารสารวิชาการ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าไปอ่านบทความของวารสารได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย Swartz จึงถือเป็นคนหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดในยุคหลัง (Lathrop & Ruman, 2013)

เนื่องจากแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดยังไม่มีแนวคิดหรือทฤษฎีที่รองรับโดยตรง บทความนี้จึงพยายามที่จะนำรัฐบาลแบบเปิดมาเชื่อมโยงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อประโยชน์ของการศึกษาประเด็นต่อไปในอนาคต โดยบทความนี้ได้แบ่งยุคพัฒนาการของรัฐบาลแบบเปิดกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสี่ยุคตามพัฒนาการของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในภาครัฐดังนี้

ยุคที่หนึ่ง: การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มพัฒนาขึ้นมาในช่วงศตวรรษที่ 18-19 เรียกว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (traditional public administration) โดยแนวคิดนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสภาพสิ่งแวดล้อมที่มีความคงที่ในทิศทางที่สามารถพยากรณ์ได้ แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานมาจาก Woodrow Wilson, Frederick Taylor, และ Max Weber รัฐบาลในยุคนี้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน ประชาชนเป็นเพียงผู้รอรับบริการดังกล่าว ตามแนวคิดนี้ ภาครัฐมีลักษณะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง มีข้อจำกัดในการเตรียมพร้อมสำหรับความท้าทายใหม่ ๆ ค่านิยมทางการบริหารของแนวคิดนี้คือ การควบคุมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

ในทศวรรษที่ 1950 - 1960 ได้มีการประดิษฐ์คอมพิวเตอร์เมนเฟรมและนำมาใช้ในภาครัฐเพื่อประมวลผลข้อมูลที่มีจำนวนมาก ๆ อันทำให้การทำงานมีลักษณะเป็นอัตโนมัติ (automation) เช่น การประมวลผลข้อมูลสำมะโนประชากร และสถิติข้อมูลด้านเศรษฐกิจ โดยเครื่องคอมพิวเตอร์สามารถรองรับผู้ใช้จำนวนมากให้สามารถเข้ามาใช้เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อม ๆ กันได้

ประมาณทศวรรษที่ 1970 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในภาครัฐคือ มีการประดิษฐ์คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลขึ้นและมีการนำมาใช้ในการทำงานของภาครัฐอย่างแพร่หลายเพื่อช่วยในการปรับปรุงการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลส่วนใหญ่เป็นการใช้ในงานประจำและการประมวลผลคำ (word processing) การใช้เทคโนโลยีตามแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมเป็นไปเพื่อควบคุมประสิทธิภาพบุคลากรในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การนำคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลมาใช้ภายใต้โครงสร้างแบบราชการช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในภาครัฐระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มากพอเมื่อเทียบกับความเร็วของการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในยุคนี้

ยุคที่สอง: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) กับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

ประมาณทศวรรษที่ 1990 ได้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management - NPM) (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Aucoin, 1990) เป็นกระแสการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สำคัญที่ได้รับความนิยมไปทั่วโลก อันเนื่องมาจากความพยายามที่ต้องการหลุดออกจากกรอบกระบวนทัศน์ของราชการ (bureaucratic paradigm) และมีการตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในการให้บริการมากกว่าหน่วยงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Barzelay & Armajani, 1992; Osborne & Gaebler, 1992) โดยมีการนำแนวคิดการจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ อันได้แก่แนวคิดด้านการตลาดและการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงาน ผลผลิต ลูกค้า ต้นทุนการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ การแสวงหารูปแบบองค์กรที่มีความคล่องตัว (autonomous organization) และเน้นการจัดการ (managerialism) โดยแนวคิดนี้ได้มีการนำเสนอรูปแบบของรัฐบาลในลักษณะต่าง ๆ เช่น รัฐบาลแบบกระชับคล่องตัว (Drotz, 2014) รัฐบาลที่ช่วยเร่งปฏิกิริยา (catalytic government) และรัฐบาลผู้ประกอบการ (entrepreneurial government) (Osborne & Gaebler, 1992)

แนวคิดนี้พยายามแสวงหาวิธีการทำงานของภาครัฐแบบใหม่ อาทิ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในภาครัฐ ซึ่งเป็นที่มาในการนำแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ โดยคาดหวังว่าจะทำให้รัฐบาลมีการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับการให้บริการของภาคเอกชน ความหมายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการให้บริการของภาครัฐโดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการติดต่อสื่อสาร (Lorsuwannarat, 2551) เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่า การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของนโยบาย และส่งเสริมค่านิยมของประชาธิปไตย

ในยุคนี้มีโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เกิดขึ้นมากมายในประเทศต่าง ๆ เพื่อช่วยปรับปรุงการให้บริการและการปฏิบัติงานประจำของหน่วยงานภาครัฐ ในยุคนี้ได้มีการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการบริการให้ประชาชนมากขึ้น โดยนำแนวคิดเรื่อง รีเ็นจิ้นเียริง (reengineering) มาประยุกต์ใช้ทำให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการให้บริการของภาครัฐ เช่น การเสียภาษีออนไลน์ การอนุมัติอนุญาตของหน่วยงานภาครัฐผ่านออนไลน์ และการเสียค่าบริการสาธารณูปโภคออนไลน์ เป็นต้น ผลจากการศึกษาพบว่าการนำโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ทำให้เกิดผลบวกในการปฏิรูปการดำเนินงานของภาครัฐ อาทิ การปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐและเพิ่มความพึงพอใจให้กับประชาชน การลดเวลาและต้นทุนของประชาชนในการรับบริการ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Heeks (2008) พบว่าโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จมีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น โดยโครงการที่ประสบความสำเร็จมักเป็นระบบที่มีการประมวลผลข้อมูลลักษณะงานปฏิบัติการณ์พื้นฐานทั่วไป Heeks (2003) ได้สรุปสาเหตุของความล้มเหลวที่เกิดจากช่องว่างที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) ช่องว่างระหว่างความแข็ง-ความอ่อน (hard-soft gaps) กล่าวคือโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์หลายโครงการคำนึงถึงเฉพาะเรื่องเครื่องจักร วิศวกรรม เหตุผลและความเป็นวัตถุนิยม (objectivity) แต่ความเป็นจริงแล้ว โครงการเหล่านี้ยังได้รับอิทธิพลจากปัจจัยที่เป็นเรื่อง “ละเอียดอ่อน” ด้วย เช่น คน การเมือง อารมณ์ และวัฒนธรรม 2) ช่องว่างระหว่างภาคเอกชน-ภาครัฐ (private-public gaps) โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์หลายโครงการได้จำลองมาจากระบบที่ออกแบบมาสำหรับภาคเอกชน แต่เมื่อ

นำมาใช้กับภาครัฐซึ่งมีลักษณะที่มีความแตกต่างกันอย่างมากทำให้เกิดความล้มเหลว 3) ช่องว่างระหว่างบริบทของประเทศ (country context gap) บทเรียนของการศึกษาพบช่องว่างของระบบที่ออกแบบสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วไปใช้กับประเทศที่กำลังพัฒนา Heeks จึงมีข้อเสนอแนะว่าให้คำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นจริงควบคู่กับหลักการในการออกแบบโครงการเสมอ และให้มีการนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการออกแบบด้วย

ยุคที่สาม: การบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Governance) กับธรรมาภิบาล

ในทศวรรษที่ 2000 มีการตั้งคำถามหลายข้อเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ว่ามีความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้กับประเทศกำลังพัฒนามากน้อยเพียงไร ประกอบกับมีแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ที่เกิดขึ้นคือ การบริหารจัดการแบบตอบสนอง (responsive governance) ซึ่งมองว่า สังคมในยุคนี้มีความหลากหลายมากขึ้น ดังนั้น การใช้วิธีการแบบเดียว (one best way) ในการดำเนินงานไม่น่าจะเป็นคำตอบที่เหมาะสม จึงจำเป็นที่จะนำความรู้เรื่ององค์การและสังคมวิทยามาใช้ประโยชน์ให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้รับความสนใจและนำมาใช้ทั่วโลก จึงมีการทบทวนแนวคิดเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และมีการให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ว่า หมายถึง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร (information and communication technology - ICT) ในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาล (Bedi, Singh & Srivastava, 2001; Holmes, 2001) ส่วน UNESCO ให้ความหมายว่า เป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสารของภาครัฐเพื่อปรับปรุงสารสนเทศและการให้บริการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้รัฐบาลมีความพร้อมถูกตรวจสอบ (accountability) มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากขึ้น (UNESCO, 2011)

Sheridan และ Riley (2006) มองว่า ความแตกต่างระหว่างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์คือ การบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นแนวคิดที่กว้างกว่ารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เน้นการใช้แนวทางสถาบัน (institutional approach) ส่วนการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นแนวทางที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ (procedural approach) โดยให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในลักษณะร่วมมือกัน มีการศึกษาพบว่า โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่ที่ใช้ในภาครัฐมักมีลักษณะแบบสื่อสารทางเดียว (one way communication) กล่าวคือ ภาครัฐคิดริเริ่มโครงการเหล่านี้เพื่อบริการให้กับภาคประชาชนและภาคธุรกิจ ดังนั้น ภาคประชาชนและภาคธุรกิจจึงมีฐานะเป็นผู้รับบริการโดยที่ไม่ได้มีบทบาทในการเสนอความเห็นใด ๆ ในโครงการเหล่านี้แต่อย่างใด

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีการเสนอแนวคิดที่เรียกว่า การบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยนำแนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และเน้นการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two-ways communication) กับประชาชน ทำให้แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (citizenship) มีความสำคัญมากขึ้น โดยจะต้องคำนึงถึงความต้องการและความรับผิดชอบของประชาชนด้วย วัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้รัฐบาลสร้างความผูกพัน (engage) ส่งเสริมและสร้างเสริมพลัง (empower) ให้กับประชาชนด้วย (UNESCO, 2005) มิติการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นมิติหนึ่งของแนวคิดธรรมาภิบาลนั่นเอง

จุดมุ่งหมายของการนำการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อจะส่งเสริมแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลซึ่งมีองค์ประกอบในเรื่องการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความพร้อมถูกตรวจสอบ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นการสร้างโอกาสในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล

กับพลเมืองในแนวใหม่ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยเพิ่มความเกี่ยวข้องของพลเมืองในกระบวนการของธรรมาภิบาลในทุกระดับ โดยการเพิ่มความเป็นไปได้ในการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายของกลุ่มออนไลน์ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่รวดเร็วของกลุ่มที่จะเป็นพลังกดดันทางสังคม เทคโนโลยีสารสนเทศในยุคนี้จึงมีความแตกต่างจากยุคก่อน และแตกต่างจากเทคโนโลยีอื่นที่มีบทบาทในการทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็วและเป็นไปโดยอัตโนมัติ เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถมีบทบาทในการสร้างเสริมพลังให้ประชาชนได้ แต่ผู้บริหารภาครัฐส่วนใหญ่ยังไม่ได้ตระหนักถึงพลังของเทคโนโลยีสารสนเทศเท่าที่ควร (Zuboff, 1984)

โครงการการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการบริหารงานภายในหน่วยงานภาครัฐ (e-administration) โดยการปรับปรุงกระบวนการทำงานของรัฐบาลโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ การให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-services) ซึ่งเป็นการปรับปรุงการให้บริการของรัฐบาลกับประชาชน เช่น การบริการการขอเอกสารจากรัฐ การออกใบอนุญาตและอนุญาติ และประชาธิปไตยแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-democracy) โดยการบริการดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งการให้พลเมืองเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้วย

ยุคที่สี่: รัฐบาลแบบเปิด (Open Government) กับความโปร่งใส

ในทศวรรษที่ 2020 ได้เกิดแนวคิดเรื่องรัฐบาลแบบเปิด ซึ่งหมายถึง รัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงเอกสารและรายงานการประชุมของรัฐบาล เพื่อจะช่วยให้มีการติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ (Fountain, 2001) รัฐบาลแบบเปิดเป็นพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายเรื่องเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียเป็นประเทศแรก ๆ ที่มีกฎหมายดังกล่าว ปี ค.ศ. 2014 ประเทศต่าง ๆ ประมาณ 100 ประเทศ มีการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ (McIntosh, 2014) อาทิ สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1966 เดนมาร์กและนอร์เวย์ ปี ค.ศ. 1970 ฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1978 ออสเตรเลีย แคนาดา และนิวซีแลนด์ ปี ค.ศ. 1982 ไอร์แลนด์และไทย ปี ค.ศ. 1997 เกาหลีใต้ ปี ค.ศ. 1998 อังกฤษ ปี ค.ศ. 2000 ญี่ปุ่นและเม็กซิโก ปี ค.ศ. 2002 อินเดียและเยอรมัน ปี ค.ศ. 2005 (Roberts, 2006)

รัฐบาลแบบเปิดมีความโปร่งใสและมีกลไกสำหรับสาธารณะในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยเน้นเรื่องความพร้อมถูกตรวจสอบของรัฐบาล ต่อมา แนวคิดรัฐบาลแบบเปิดได้มีการพัฒนาและขยายความหมายให้ครอบคลุมถึงเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากพลเมืองโดยการใช้เทคโนโลยีแบบเปิด (open technologies) เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยอิสระ เช่น การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่เปิดให้สาธารณะเข้าถึงรหัส (source code) เพื่อใช้หรือพัฒนารหัสของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ (open source) และมาตรฐานเปิด (open standards) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่เป็นสากลใช้ร่วมกันได้เพื่อป้องกันการผูกขาดของบริษัทผู้ผลิต ดังนั้น แนวคิดรัฐบาลแบบเปิดจึงยังคงอิงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบตอบสนอง โดยเพิ่มมิติเรื่องความโปร่งใสเข้ามาด้วย ในปัจจุบันมีกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว เช่น Transparency International (Open Society Institute)

จากพัฒนาการดังกล่าวจึงมีนักวิชาการบางท่านมองว่า รัฐบาลแบบเปิดเป็นทายาทของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (e-democracy) (Harrison et al., 2011) บางท่านก็มองว่า รัฐบาลแบบเปิดเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการทำงานแบบใหม่ในการบรรลุความเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (Nam, 2011) บางท่านมองในลักษณะตรงข้าม โดยมองว่า รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นวิธีการเชิงกลยุทธ์สำหรับการบรรลุวิสัยทัศน์ของรัฐบาลแบบเปิด (Ruesch, Basedow & Korte, 2012) สำหรับผู้เขียนมองว่า รัฐบาลแบบเปิดเป็น

พัฒนาการที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ แต่มีความหมายกว้างกว่ารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และมีความใกล้เคียงกับการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพราะรัฐบาลแบบเปิดให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความพร้อมถูกตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยรัฐบาลแบบเปิดต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสารสนเทศและกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งสนับสนุนการใช้จริยธรรมด้านสังคมและการเมืองเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการทำงานของรัฐบาล (Fung, 2010) ส่วนรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการทำงานประจำและการให้บริการของภาครัฐ มีการสื่อสารทางเดียว ส่วนการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้ความสำคัญกับการสื่อสารสองทางและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ทั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่อง “การเปิด” ตามนัยของรัฐบาลแบบเปิดมากนัก

องค์ประกอบของรัฐบาลแบบเปิด

จากการทบทวนวรรณกรรม รัฐบาลแบบเปิดเป็นแนวคิดรัฐบาลแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐได้อย่างทันเวลา เพื่อร่วมในการตรวจสอบการทำงานภาครัฐ และร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงานและการให้บริการสาธารณะ อันนำไปสู่การสร้างความรู้และการตัดสินใจที่ดีกว่า รวมทั้งเพื่อสร้างความไว้วางใจว่า รัฐบาลมีการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง

World Justice Project จึงได้กำหนดดัชนีวัดระดับการเปิดของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติคือ (1) กฎหมายที่ได้รับการตีพิมพ์ข้อมูลของรัฐบาล (2) สิทธิในการเข้าถึงสารสนเทศ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (4) กลไกในการร้องเรียน (World Justice Project, 2015) ส่วน Harrison และคณะ (2011) มองว่าองค์การภาครัฐมีเป้าหมายในการสร้างมูลค่าสาธารณะ (public value) และรัฐบาลแบบเปิดมีมูลค่าสาธารณะที่สำคัญ 3 ประการคือ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความร่วมมือ

Yu และ Robinson (2012) เห็นว่า รัฐบาลแบบเปิดมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประเด็นคือ (1) ความโปร่งใส ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐเข้าใจการทำงานของรัฐบาล (2) ความพร้อมถูกตรวจสอบ ซึ่งต้องการกฎระเบียบและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการเป็นหลักประกันความซื่อตรงของการใช้อำนาจของรัฐ และ (3) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่สาธารณะเข้ามามีส่วนผูกพันกับการจัดหาบริการและการกำหนดนโยบายของรัฐ

ส่วนรัฐบาลแคนาดาได้แปรแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยมองว่าการดำเนินการตามแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดทั้งในชุมชนระดับชาติและระดับสากลด้วยการเพิ่มความโปร่งใสและความพร้อมถูกตรวจสอบ การเพิ่มความผูกพันของประชาชน และการขับเคลื่อนนวัตกรรมและโอกาสด้านเศรษฐกิจ โดยอาศัยข้อมูลแบบเปิด สารสนเทศแบบเปิด (open information) และเสวนาแบบเปิด (open dialogue) (Government of Canada, 2014)

จากความหมายของรัฐบาลแบบเปิดแสดงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ ความโปร่งใส ความพร้อมถูกตรวจสอบ และการมีส่วนร่วม จึงเห็นว่า องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐบาลแบบเปิดจึงควรเป็นการแปลงหลักการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติเช่นเดียวกับที่รัฐบาลแคนาดาและ World Justice Project ได้เสนอไว้ บทความนี้จึงเสนอว่า องค์ประกอบที่สำคัญในการนำแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วย 3 ปัจจัยคือ ข้อมูลแบบเปิด การเข้าถึงข้อมูลแบบเปิด และความผูกพันแบบเปิด (Scassa, 2014) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ข้อมูลสาธารณะ (Open Data)

ข้อมูลสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐบาลแบบเปิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของความโปร่งใส มีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนช่วยกำกับดูแลรัฐบาล ลดปัญหาคอร์รัปชันและการฉ้อฉลต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังช่วยในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะช่วยในการสร้างความรู้และความก้าวหน้าของสังคมด้วย (Schauer, 2011) นอกจากนี้ Scassa (2014) ยังเห็นว่า ข้อมูลสาธารณะยังช่วยส่งเสริมนวัตกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจอีกด้วย

ข้อมูลสาธารณะเกี่ยวข้องกับการตีพิมพ์ข้อมูลของรัฐบาลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่เป็นความลับในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และเป็นลิขสิทธิ์ที่เผยแพร่ได้ (open license) (Ubaldi, 2013) โดยเป้าหมายของข้อมูลสาธารณะไม่ใช่เพียงการทำให้ข้อมูลเป็นสาธารณะ (public) แต่ยังเป็นการทำให้อินเทอร์เน็ตเป็นประโยชน์เท่าที่จะเป็นไปได้ (Scassa, 2014) แนวคิดที่ให้อิสระกับทุกคนในการใช้ข้อมูล ใช้ใหม่ เผยแพร่ซ้ำและสามารถตีพิมพ์ใหม่ได้ตามที่ต้องการ โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร หรือกลไกอื่นในการควบคุม โดยเป้าหมายของข้อมูลสาธารณะเหมือนกับกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องเกี่ยวกับ “การเปิด” อื่น ๆ อาทิ รหัสแบบเปิด (open source) ฮาร์ดแวร์แบบเปิด (open hardware) เนื้อหาแบบเปิด (open content) และการเข้าถึงข้อมูลแบบเสรี (open access) (Auer et al., 2007) ข้อมูลแบบเสรีได้รับความนิยมมากขึ้นอันเนื่องมาจากความแพร่หลายของอินเทอร์เน็ตและ World Wide Web

Open Government Data (OGD) ถือเป็นทรัพยากรที่จะช่วยในการพัฒนาและให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลตามสิทธิของประชาชน ธุรกิจ และองค์การภาคประชาสังคมในการเข้าถึงและใช้สารสนเทศของรัฐบาล เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ และการร่วมคิดร่วมสร้างการบริการสาธารณะ OGD จึงเป็นนโยบายที่ส่งเสริมความโปร่งใส ความพร้อมถูกตรวจสอบ และการสร้างคุณค่าโดยการจัดให้มีข้อมูลของรัฐบาลสำหรับทุกคน (www.oecd.org) เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีข้อมูลจำนวนมากมหาศาล การทำให้ประชาชนหน่วยงานธุรกิจ และองค์การภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้จะทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น และทำให้มีความพร้อมถูกตรวจสอบมากขึ้น การส่งเสริมการใช้ข้อมูล การนำข้อมูลมาใช้ใหม่และการเผยแพร่โดยไม่มีค่าใช้จ่าย รัฐบาลจะส่งเสริมการสร้างธุรกิจ นวัตกรรมและการบริการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การสร้างข้อมูลของรัฐบาลแบบเปิดจะต้องพิจารณาถึงการสร้างแรงจูงใจที่ทำให้หน่วยงานรัฐรักษาและปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย ชุดข้อมูลจะมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนเปิดเผย เพื่อให้เกิดคุณค่าแก่สาธารณะมากที่สุด กรอบการพัฒนาด้านต้นทุนและผลประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลและเตรียมกรณีศึกษาในการแสดงถึงผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคมและนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาล

Tim O'Reilly และ Carl Malamud (2007) ได้กำหนดหลักการ 8 ข้อสำหรับข้อมูลเปิดของรัฐบาล ได้แก่ ความครบถ้วน (complete) เป็นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary) ทันเวลา (timely) สามารถเข้าถึงได้ (accessible) ประมวลผลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ได้ (machine processable) ทุกคนสามารถเข้าถึงโดยไม่จำเป็นต้องลงทะเบียน (non-discriminatory) ทุกคนสามารถผลิตหรือเผยแพร่ข้อมูลนี้ได้ (non-proprietary) และไม่มีลิขสิทธิ์ (license-free) กล่าวคือ ข้อมูลของภาครัฐจะต้องมีการจัดการให้อยู่ในรูปแบบที่เครื่องคอมพิวเตอร์สามารถอ่านได้ เพื่อจะช่วยให้รัฐบาลมีความโปร่งใส พร้อมรับผิดชอบ และประชาชนมีส่วนร่วมได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการคิดค้นนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีในการสนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีการพัฒนาแอปพลิเคชันในการบริหารแบบดิจิทัล

เหตุผลในการสนับสนุนให้มีข้อมูลแบบเสรี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบุคคลทั่วไปไม่สามารถจัดหาข้อมูลบางอย่างของภาครัฐได้ เช่น แผนที่ดาวเทียม ข้อมูลมาตรวัดระดับน้ำ ข้อมูลการจราจร ตารางรถไฟ ข้อมูลผลประกอบการบริษัทจดทะเบียน แต่ข้อมูลเหล่านี้มีผลกระทบกับการดำเนินชีวิตของประชาชน ดังนั้น หากมีการเปิดเผยน่าจะช่วยเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศได้ (Suriyawongkul, 2010) รัฐบาลบางประเทศได้สร้างเว็บไซต์ในการเผยแพร่ข้อมูลในระดับนานาชาติ องค์กรสหประชาชาติได้มีเว็บไซต์เกี่ยวกับข้อมูลแบบเสรี ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถิติต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก และธนาคารโลกก็เผยแพร่ข้อมูลสถิติต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาผ่านเว็บไซต์เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ เหตุผลอื่นในการสนับสนุนข้อมูลแบบเสรีคือ ข้อมูลถือเป็นสมบัติของมนุษยชาติ โดยเฉพาะข้อมูลด้านพันธุกรรม ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทางการแพทย์ สิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งข้อเท็จจริงซึ่งไม่ควรถูกจำกัดโดยลิขสิทธิ์ และงานวิจัยซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างเต็มที่เมื่อได้มีการเปิดเผย

2) การเข้าถึงข้อมูลแบบเสรี (Open Access)

การสร้างการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อันจะทำให้รัฐบาลเกิดความโปร่งใสและความพร้อมถูกตรวจสอบ (Scassa, 2014) เนื่องจากการจัดทำข้อมูลแบบเปิดเป็นหน้าที่ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการ โดยมีฐานคิดว่า ประชาชนหรือภาคส่วนอื่นมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลแบบเสรีนี้ อย่างไรก็ตาม ฐานคิดดังกล่าวอาจไม่เป็นจริง โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีปัญหาช่องว่างด้านดิจิทัล (digital gap) มาก ดังนั้น การสร้างการเข้าถึงข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มที่มีความเสียเปรียบจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะเป็นหลักประกันว่า ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลแบบเปิด

วิธีการสร้างการเข้าถึงข้อมูลแบบเสรีโดยทั่วไปรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักสร้างเว็บท่าจุดเดียว (open data web portal) โดยมีการบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ ณ จุดเดียว ไม่จำเป็นต้องไปค้นหาข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดความรวดเร็วในการค้นหาและเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ การจัดระบบข้อมูลก็จะช่วยให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปง่ายขึ้น เช่น การจัดประเภทข้อมูลตามภูมิศาสตร์โดยใช้แผนที่ รูปภาพ หรือตารางข้อมูล และการกำหนดประเด็นเรื่องข้อมูลตามลำดับความสำคัญ เช่น แคนาดาได้มีการหารือร่วมกับพลเมือง องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐในแคนาดา ในการกำหนดประเด็นข้อมูลแบบเปิดไว้ 4 เรื่องคือ 1) Open by default เป็นข้อมูลที่ชาวแคนาดาทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศในลักษณะแบบเปิดและมีมาตรฐาน 2) ความโปร่งใสทางการคลัง สารสนเทศด้านการคลังและงบประมาณจะต้องจัดให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เพื่อให้ประชาชนติดตามได้ว่าภาษีที่จ่ายไปได้มีการจัดสรรไปอย่างไร และทำให้รัฐบาลสามารถติดตามและอนุมัติการใช้จ่ายโดยง่าย 3) นวัตกรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ประชาชนทุกคนใช้ข้อมูลและสารสนเทศในทางสร้างสรรค์เพื่อใช้ปรับปรุงชีวิต ธุรกิจ และประเทศในการสร้างสังคมและเศรษฐกิจที่ยั่งยืน 4) การสร้างพันธมิตรผูกพันประชาชนและโลก โดยประชาชนจะมีสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้ในการสร้างปฏิสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นให้รัฐบาลได้ยิน

3) ความผูกพันแบบเปิด (Open Engagement)

การมีส่วนร่วมเป็นมิติที่สำคัญของธรรมาภิบาล ในระดับชาติจะมีการระบุนิติของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารในรูปแบบต่าง ๆ รัฐบาลจะส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านนโยบายสาธารณะและการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงอย่างซับซ้อนในปัจจุบันจึงเป็นการยากที่หน่วยงานภาครัฐจะสามารถหาทางแก้ปัญหาด้วยตนเองตามลำพัง ดังนั้น รัฐบาลควรจะนำภาคเอกชนและประชาสังคมมาร่วมเป็นภาคีในการแก้ไขปัญหา

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้พลเมืองและชุมชนเสนอความต้องการในด้านนโยบายสาธารณะและการบริหาร หรืออีกนัยหนึ่ง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสามารถสร้างเสริมพลังพลเมืองในการเข้าถึงสถาบันของภาครัฐ และทำให้รัฐบาลมีโอกาสได้ยินเสียงของประชาชน การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-participation) เป็นกระบวนการที่ช่วยให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบาย อันจะทำให้การบริหารของภาครัฐมีความร่วมมือมากขึ้น

จากการสำรวจของสหประชาชาติพบว่า รัฐบาลบางประเทศมีการหารือกับประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-consultation) ผ่านโซเชี่ยลมีเดียมากถึง 71 ประเทศ จากสมาชิกสหประชาชาติรวม 193 ประเทศ รองลงมาเป็นการประชุมออนไลน์ (online forums) การแสดงความคิดเห็นออนไลน์ (online polls) การออกคะแนนเสียงออนไลน์ (voting tools) และการร้องทุกข์ ตามลำดับ โดยประเด็นที่มีการหารือทางอิเล็กทรอนิกส์มากที่สุดเรียงลำดับ ดังนี้ การศึกษา สิ่งแวดล้อม สุขภาพ การคลัง สวัสดิการทางสังคม และแรงงาน สำหรับการตัดสินใจแบบอิเล็กทรอนิกส์ในเรื่องการคลังมีมากที่สุด (14 ประเทศ) รองลงมาเป็นเรื่องสวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม การศึกษา สุขภาพ และแรงงาน

รูปแบบหนึ่งในการสร้างความผูกพันกับกลุ่มคนจำนวนมากในการทำงานซึ่งกำลังได้รับความนิยมคือ การทำคราวด์ซอร์ซซิ่ง (crowdsourcing) ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความผูกพันและความร่วมมือของกลุ่มคนขนาดใหญ่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพโดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ตามรูปศัพท์คราวด์ซอร์ซซิ่ง ประกอบด้วยคำว่า กลุ่มคนขนาดใหญ่ (crowd) และการจัดจ้างบุคคลหรือกลุ่มภายนอกในการทำงาน (outsourcing) ตัวอย่างของโครงการคราวด์ซอร์ซซิ่ง เช่น การให้ประชาชนรายงานสภาพจราจรติดขัดและให้คำแนะนำเส้นทางที่ดีที่สุดที่ผู้ใช้นควรใช้ รัฐบาลสามารถประยุกต์คราวด์ซอร์ซซิ่งในการสร้างเสริมพลังประชาชน และทำให้เสียงของประชาชนมีความเข้มแข็งขึ้น เช่น การใช้คราวด์ซอร์ซซิ่งระหว่งที่เกิดภัยพิบัติ เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การอาสาสมัคร หน่วยงานภาครัฐ บริษัท เทคโนโลยีในการสร้างเครื่องมือเพื่อช่วยประชาชนและหน่วยงานภาครัฐในทุกกระดับ ดังโครงการ Presidential Innovation Fellows ของสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลแบบเปิดในระดับสากล

ในระดับสากลได้มีการเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ การจัดลำดับความเป็นรัฐบาลแบบเปิดและการสร้างภาคีความร่วมมือรัฐบาลแบบเปิด โดยมีรายละเอียดดังนี้

การจัดลำดับความเป็นรัฐบาลแบบเปิด

โครงการ World Justice Project (2015) ได้จัดทำดัชนีระดับความเป็นรัฐบาลระบบเปิด (open government index) เพื่อใช้จัดลำดับความเป็นรัฐบาลแบบเปิดของประเทศต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยดัชนี 4 ตัวคือ

(1) กฎหมายและข้อมูลรัฐบาลที่ได้รับการเผยแพร่ (publicized laws and government data) หมายถึง การมีกฎหมายเกี่ยวกับสารสนเทศและสิทธิทางกฎหมายโดยใช้ภาษาง่าย ๆ และมีหลายภาษา มีคุณภาพที่ดีเข้าถึงแบบออนไลน์หรือแบบพิมพ์ได้ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหาร การตัดสินใจของศาลสูงที่สามารถเข้าถึงได้อย่างทันเวลา กฎหมายและข้อมูลรัฐบาลที่ทำให้เป็นสาธารณะ

(2) สิทธิในเรื่องสารสนเทศ (right to information) ซึ่งหมายถึง การเปิดให้มีการขอสารสนเทศจากหน่วยงานของรัฐและสามารถได้รับสารสนเทศในเวลาที่เหมาะสม หากมีค่าใช้จ่ายควรอยู่ในอัตราที่เหมาะสม และไม่ต้องติดสินบน

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน (civic participation) คือประสิทธิผลของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การประชุมสิทธิในการร้องทุกข์กับภาครัฐ มาตรการในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจัดหาสารสนเทศที่เพียงพอในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับชุมชน และโอกาสที่จะให้ประชาชนให้ข้อมูลย้อนกลับ

(4) กลไกจัดการกับคำร้องทุกข์ (complaint mechanisms) หมายถึง การตอบสนองต่อคำร้องทุกข์ในการบริหารงานของภาครัฐหรือการดำเนินงานตามกฎหมาย มาตรการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาล

WJP ได้มีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากประเทศต่าง ๆ 102 ประเทศ รวมจำนวน 1,000 ราย โดยสุ่มจากจังหวัดที่ใหญ่ที่สุด 3 แห่งของประเทศนั้น ๆ ผู้ตอบแบบสอบถามครอบคลุมทั้งนักวิชาการและผู้ปฏิบัติและมีการจัดถ่วงน้ำหนักตามจำนวนประชากรของประเทศ ผลของการจัดลำดับการเป็นรัฐบาลแบบเปิดของประเทศต่าง ๆ พบว่าประเทศที่เป็นรัฐบาลแบบเปิดตามดัชนีที่ใช้วัดมากที่สุดจากอันดับ 1-5 ได้แก่ สวีเดน นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ส่วนประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 68

จากการศึกษาดังกล่าวยังพบว่า ประเทศที่มีรายได้น้อยร้อยละ 80 ทราบเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงสารสนเทศน้อยกว่าประเทศที่มีรายได้มาก ร้อยละ 68 ของประเทศที่มีรายได้น้อย มักไม่ค่อยชอบขอสารสนเทศจากรัฐบาล ร้อยละ 58 ของประเทศที่มีรายได้น้อย ไม่ค่อยชอบเข้าร่วมประชุมกับชุมชน และร้อยละ 66 ของประเทศที่มีรายได้น้อย ไม่ชอบที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับรัฐบาล และประเด็นที่เกี่ยวกับเพศคือ ผู้หญิงของประเทศส่วนใหญ่ไม่ค่อยชอบขอข้อมูลจากรัฐบาล (ร้อยละ 76) ไม่ค่อยร่วมประชุมในระดับชุมชน (ร้อยละ 64) และไม่ร้องทุกข์เกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของภาครัฐ (ร้อยละ 86)

สำหรับสถานการณ์ขอสารสนเทศจากรัฐบาล พบว่าร้อยละ 11 ของผู้ตอบแบบสอบถาม มีการร้องขอสารสนเทศจากรัฐบาล ในจำนวนนี้ ร้อยละ 40 เป็นการขอสารสนเทศเกี่ยวกับตัวเอง โดยร้อยละ 72 ซึ่งได้รับสารสนเทศที่ร้องขอนั้น มีร้อยละ 32 ไม่พอใจในกระบวนการนี้ และมีร้อยละ 13 ต้องจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ได้รับสารสนเทศดังกล่าว

ภาคีความร่วมมือรัฐบาลแบบเปิด (Open Government Partnership - OGP)

ภาคีความร่วมมือรัฐบาลแบบเปิดเป็นสมาคมระดับสากลที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 โดยเริ่มจากสมาชิก 8 ประเทศ และขยายมาเป็น 69 ประเทศ โดยมีความร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส ส่งเสริมพลังพลเมืองต่อสู้กับคอร์รัปชัน และใช้เทคโนโลยีในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เข้มแข็ง ประเทศสมาชิกเหล่านี้จะมีการร่วมมือกันทำงานระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมในการพัฒนาการปฏิรูปและนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิด

รัฐบาลแบบเปิด มีการร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ (national action plan) ร่วมทำประกาศ (declaration) เพื่อให้มีการสร้างพันธะผูกพันในการใช้ OGP เป็นเวทีในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายระดับโลก

ตัวอย่างของประเทศในภาคีความร่วมมือรัฐบาลแบบเปิดกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ เช่น ฟินแลนด์ได้มีพันธะผูกพันในการนำเด็กและคนชรามาร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อจะสนับสนุนรัฐบาลแบบเปิดที่มีความเป็นประชาธิปไตยและประชาชนมีส่วนร่วม ฝรั่งเศสมีพันธะในการใช้ข้อมูลที่แสดงด้วยภาพ (data visualizations) ซึ่งเป็นการใช้ภาพแทนข้อมูล เช่น การใช้กราฟเพื่อแสดงข้อมูลเชิงปริมาณ และ แอปพลิเคชันในการให้การศึกษาและสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาสภาพดินฟ้าอากาศ โลบีเรียมีแผนในการส่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณและประเด็นอื่น ๆ ผ่านช่องทางข้อความอิเล็กทรอนิกส์ วิทยุ โฆษกที่ประกาศตามถนนหรือตลาด (town crier) วารสารของพลเมืองเพื่อเป็นหลักประกันว่าเรื่องที่มีความสำคัญสามารถเข้าถึงประชาชนในทุกที่ของประเทศไม่ว่าโครงสร้างพื้นฐานจะพร้อมหรือไม่ก็ตาม มีการพิมพ์คู่มือรัฐบาลแบบเปิด (Open Government Guide) การให้รางวัลรัฐบาลแบบเปิด (Open Government Awards) มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มประเทศแอฟริกาในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ จัดตั้งคณะทำงานด้านการเปิดเผยด้านการคลัง เพื่อหาแนวทางการปฏิบัติที่ดีในเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการงบประมาณ การปรับปรุงผลการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องดัชนีการเปิดเผยเรื่องงบประมาณ การพัฒนาความโปร่งใสด้านการคลัง นอกจากนี้ UNDP ยังได้ประกาศว่าจะสนับสนุนให้พันธะผูกพันของประเทศสมาชิก OGP เป็นส่วนหนึ่งของแผนและยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย (OGP, 2015)

ความท้าทายในการนำแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ประเทศไทยมีการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ครั้งแรกในภาครัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2506 โดยเป็นการนำเครื่องคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่มาใช้ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (Lorchirachoonkul et al., 1987) ในระยะแรกนี้การใช้คอมพิวเตอร์ในภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ในการประมวลผลข้อมูล หลังจากนั้นมีการนำคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลมาใช้งานอย่างแพร่หลายในภาครัฐ กระทั่งต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการคอมพิวเตอร์แห่งชาติ เพื่อควบคุมการจัดหาคอมพิวเตอร์ภาครัฐให้มีความเหมาะสม

ในปี พ.ศ. 2540 มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องมีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทำหน้าที่ในการพิจารณาให้คำปรึกษาและให้ความเห็นกรณีมีเรื่องร้องเรียนเรื่องการจัดหาข้อมูล ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในช่วง พ.ศ. 2544-2549 ภาครัฐมีการนำแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ โดยมีโครงการรองรับจำนวนมาก อาทิ โครงการสมาร์ตการ์ด โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล โครงการระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (government fiscal management information systems - GFMS) บางโครงการก็ประสบความสำเร็จ แต่หลายโครงการยังมีปัญหาในการดำเนินงานค่อนข้างมาก ประเทศไทยยังไม่ได้นำแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์มาประยุกต์ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก

ปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลและหน่วยงานภาครัฐมีการจัดทำข้อมูลต่าง ๆ โดยเปิดเผยและสามารถเข้าถึงผ่านทางเว็บไซต์ แต่ข้อมูลที่เผยแพร่ดังกล่าวของหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถนำไปประมวลผลต่อในทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สะดวก ดังนั้น สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สรอ.) จึงได้ดำเนินการโครงการนำร่องในการพัฒนาระบบศูนย์กลางข้อมูลภาครัฐแบบเปิด และให้ภาครัฐเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์ของ สรอ. ชื่อ “Data.go.th” โดยอนุญาตให้ทุกคนใช้สิทธิภายใต้การยอมรับข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาอนุญาต โดยไม่ต้องขออนุญาตใช้สิทธิ์และไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ข้อมูลนำร่องมีมากกว่า 50 ชุด (Electronic Government Agency (Public Organization) (EGA), B.E.2559) อย่างไรก็ตาม จากการประชุมทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 พบว่าประชาชนยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลของภาครัฐ อาทิ ประชาชนยังมีการเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเกินไปในการรับบริการบางประเภท ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลยาก เช่น การถือครองที่ดิน ตลอดจนปัญหาการใช้ประโยชน์ได้น้อยอันเนื่องมาจากการไม่เปิดเผยข้อมูลโดยละเอียด และปัญหาการหวงข้อมูลที่ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐทำได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีการเปิดเผยทางอินเทอร์เน็ตไม่สามารถดึงมาใช้ได้ง่าย โดยเฉพาะการดึงมาใช้เพื่อประโยชน์ในการนำมาเขียนเป็นโปรแกรมเพื่อใช้งาน (application) หรือนำมาเสนอเป็นภาพหรือกราฟเพื่อให้เข้าใจง่าย หรือนำไปใช้เพื่อการตัดสินใจได้ทันที (Suriyawongkul, 2010) ดังนั้น ความท้าทายที่สำคัญสำหรับประเทศไทยในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดมีดังนี้

ประการแรก *นโยบายและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐบาลแบบเปิดที่ชัดเจน* สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี (พ.ศ. 2559 - 2562) โดยผลผลิตของยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพิ่มขึ้น (OGD) อย่างไรก็ตาม ในแผนดังกล่าวยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับรัฐบาลแบบเปิด เช่น ทิศทางการพัฒนาที่ไม่สู่รัฐบาลแบบเปิดเป็นอย่างไร การพิจารณามูลค่าของชุดข้อมูลพิจารณาอย่างไร การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวจะดำเนินการอย่างไร กลไกการตอบสนองต่อคำร้องทุกข์ของประชาชนจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมกับกลุ่ม OGP ซึ่งประเทศสมาชิกมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการกำหนดแผนการพัฒนาและปฏิบัติตามแนวคิดรัฐบาลแบบเปิด แม้ว่าสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ดำเนินโครงการนำร่องในเรื่องข้อมูลแบบเปิด แต่ยังไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญของข้อมูล โดยพิจารณาจากมูลค่าหรือคุณค่า (value) ต้นทุนและความเสี่ยงหรือผลที่ติดตามมา อันเนื่องจากการแบ่งปันข้อมูลนั้น (CIO Council, 2015)

ประการที่สอง *ช่องว่างทางดิจิทัล (Digital Divide)* ประเทศไทยมีปัญหาเหมือนกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในเรื่องช่องว่างทางดิจิทัลระหว่างคนมีความรู้ความสามารถและทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์อันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ช่องว่างทางดิจิทัลมีผลต่อการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะถ้าเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-participation) จะดึงดูดให้คนเข้ามามีส่วนร่วมได้ยากมาก (Scherer & Wimmer, 2011; Tambouris et al., 2012) จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาความรู้ความสามารถและทักษะของภาคส่วนต่าง ๆ ในการใช้ข้อมูล อันจะช่วยให้การมีส่วนร่วมในเรื่องข้อมูลมีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการร่วมป้อนข้อมูล ตรวจสอบ และปรับปรุงข้อมูล ดังเช่นที่ประเทศต่าง ๆ มีการสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามาช่วยป้อนข้อมูลสู่ระบบโดยใช้โปรแกรมบนมือถือ มีการทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบ หรือการมีส่วนร่วมในการออกแบบการเปิดข้อมูล ดังนั้น การนำแนวคิดรัฐบาลแบบเปิดมาใช้จึงไม่สามารถอาศัยเพียงเทคโนโลยีสารสนเทศเพียงช่องทางเดียวในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถทดแทนการมีส่วนร่วมแบบเดิมที่ใช้การประชุมแบบเห็นหน้า การสื่อสารโดยอาศัยกระดาษ การใช้โทรศัพท์ การใช้บอร์ดในการติดต่อสื่อสาร และวิธีการออฟไลน์ (offline) อื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องหาวิธีการในการเข้าถึงประชาชนให้มากที่สุดเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยอาจมีการผสมผสานทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์ รวมถึงการใช้โซเชียลมีเดียเป็นเครื่องมือในการรวบรวมความคิดเห็นและข้อมูลย้อนกลับจากประชาชน

ประการที่สาม *วัฒนธรรมองค์การของภาครัฐ* ที่เป็นอุปสรรคในการแบ่งปันและเชื่อมโยงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกันจะช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้งานเป็นอย่างมาก แม้ว่า การเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ จะมีการพัฒนามากขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวงได้ในลักษณะที่ผ่านเว็บท่า (web portal) เพียงจุดเดียว อุปสรรคสำคัญที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอไม่ใช่ว่าเรื่องเทคนิค แต่คือ เรื่องการหวงข้อมูล ซึ่งเป็นความคิดในการที่จะครอบครองข้อมูลเพียงลำพังมากกว่าการแบ่งปันหรือเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ การสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนยังมีอุปสรรคเรื่องค่านิยมของระบบอุปถัมภ์และวัฒนธรรมทางการเมืองที่จำกัดความเสมอภาคและอิสรภาพในการมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ประการที่สี่ *กฎหมายรองรับสิทธิความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล (Privacy Rights)* จากการสำรวจสถานการณ์การละเมิดความเป็นส่วนตัวทางอินเทอร์เน็ตของไทยในปี พ.ศ. 2556 พบว่าความตระหนักในเรื่องสิทธิส่วนบุคคลของไทยยังมีไม่มากนัก ทำให้หน่วยงานรัฐและบุคคลขาดความระมัดระวังในเรื่องความปลอดภัยของข้อมูล ทำให้มีการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาต (Thai Netizen Network, B.E.2556) ดังนั้น หน่วยงานรัฐซึ่งเป็นคลังเก็บข้อมูลส่วนบุคคลขนาดใหญ่ของประชาชนจะต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลรวมทั้งการเร่งรัดการออกกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

ประการที่ห้า *โครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล* ซึ่งรวมถึงมาตรฐานข้อมูลเพื่อให้มีการเชื่อมโยงได้ง่ายและโครงสร้างการไหลของข้อมูล กล่าวคือ ไฟล์ข้อมูลที่เป็น PDF แม้ว่าจะใช้อ่านด้วยคนได้ (human readable) แต่ไม่สามารถนำไปแก้ไขหรือใช้งานต่อหรือนำไปคำนวณในระบบอื่นได้ หรืออีกนัยหนึ่งกล่าวได้ว่า ไฟล์ PDF เป็นไฟล์ที่อ่านด้วยเครื่องไม่ได้ (non-machine readable) หากจะทำจะต้องใช้เทคนิคที่ยุงยาก ข้อมูลที่จะใช้แลกเปลี่ยนกันจะต้องอ่านด้วยเครื่องได้ จึงจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น กรณีภัยพิบัติ หากหน่วยราชการได้รับไฟล์ PDF จะทำให้สามารถอ่านเพื่อรายงานในสื่อต่าง ๆ ได้ แต่จะไม่สามารถไปใช้ในการประมวลผลเพื่อใช้ในการเตือนภัยในลักษณะการส่งที่รวดเร็วหรือการตัดสินใจที่เป็นไปโดยอัตโนมัติได้ ดังนั้น ปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลยังเป็นความท้าทายที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องโครงสร้างของข้อมูล ซึ่งหมายถึงการไหลของข้อมูลจากแหล่งกำเนิดในระดับพื้นที่เพื่อรวบรวมส่งไปส่วนกลางเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานต่าง ๆ แต่ยังคงขาดการนำข้อมูลที่รวบรวมได้ลงสู่ระดับล่างเพื่อให้หน่วยงานระดับพื้นที่ใช้ในการทำงาน (Suriyawongkul, 2010)

สรุป

รัฐบาลแบบเปิดเป็นแนวคิดรัฐบาลในแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐได้อย่างทันเวลา โดยรัฐเป็นผู้จัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการให้บริการสาธารณะเพื่อช่วยในการ

สร้างความรู้และการตัดสินใจที่ดีกว่า รวมทั้งเพื่อให้เกิดความไว้วางใจว่ารัฐบาลมีการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ บทความนี้ได้แบ่งพัฒนาการของรัฐบาลแบบเปิดซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสี่ยุค จากยุคที่มีการเริ่มใช้เทคโนโลยีในภาครัฐในยุครัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม ยุครัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยุคการบริหารจัดการที่ดีแบบอิเล็กทรอนิกส์และการมีส่วนร่วม และยุครัฐบาลแบบเปิดกับความโปร่งใส รัฐบาลแบบเปิดมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ข้อมูลแบบเปิด การเข้าถึงข้อมูลแบบเสรี และความผูกพันแบบเปิด ในระดับสากลได้มีการจัดลำดับความเป็นรัฐบาลแบบเปิดของประเทศต่าง ๆ โดยในปัจจุบันลำดับของประเทศไทยในเรื่องรัฐบาลแบบเปิดยังต้องมีการพัฒนาอีกมาก นอกจากนี้ ในระดับสากลได้มีการสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อให้เกิดพันธะผูกพันในการสร้างรัฐบาลแบบเปิด สำหรับประเทศไทยยังมีความท้าทายในเรื่องนโยบายและแนวทางเรื่องรัฐบาลแบบเปิดที่ชัดเจน ช่องว่างทางดิจิทัล วัฒนธรรมที่เอื้อต่อการแบ่งปันและเชื่อมโยงข้อมูล ตลอดจนการมีส่วนร่วม กฎหมายรองรับสิทธิความเป็นส่วนตัว โครงสร้างพื้นฐานเรื่องข้อมูล การศึกษาวิจัยในอนาคตอาจมีการศึกษาสถานภาพเรื่องความเป็นรัฐบาลแบบเปิดของไทย ความพร้อมในการพัฒนาเรื่องข้อมูลแบบเปิดและการมีส่วนร่วมในเรื่องข้อมูล การศึกษาอาจจะเลือกข้อมูลของบางหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนหรือภาคธุรกิจมาเป็นกรณีศึกษา จะช่วยให้เห็นภาพของรัฐบาลแบบเปิดของประเทศไทยชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนที่เป็นรูปธรรมและมีความเป็นไปได้มากขึ้น

References

- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Auer, S., Bizer, C., Kobilavov, G., Lehmann, J., Cygamiak, R., & Ives, Z. (2007). DBpedia: A nucleus for a web of open data. In Aberer K. et al. (eds). *The Semantic Web*. Lecture Notes in Computer Science, vol 4825. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Barzelay, M., & Armajani, B. J. (1992). *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bedi, K., Singh, P. J., & Srivastava, S. (2001). *Government @ Net: New Governance Opportunities for India*. New Delhi: Sage.
- CIO Council. (2015). *Open Data Prioritization Toolkit*. U.S.: Federal CIO Council Innovation Committee.
- Clarke, A., & Francoli, M. (2014). What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members. *JeDEM*, 6(1), 248-266.
- Drotz, E. (2014). *Lean in the Public Sector: Possibilities and Limitations*. Sweden: Linkoping.
- Electronic Government Agency (Public Organization) (EGA). (B.E.2559). *Open Government License - Thailand*. Retrieved from <https://data.go.th/TermsAndConditions.aspx>.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- Fung, A. (2010). Open government and open society. In Lathrop, D., & Ruma, L. (Eds). *Open Government Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media Inc.
- Government of Canada. (2014.) *Canada's Action Plan on Open Government 2014-16*. Retrieved from <http://open.canada.ca/en/content/canadas-action-plan-open-government-2014-16>.
- Harrison, T. M. et al. (2011). *Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective*. Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference, June 12-15, 2011.
- Heeks, R. (2003). *Most e-Government-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?* Manchester IDP. Retrieved from unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan011226.pdf.
- _____. (2008). *Success and Failure Rates of eGovernment in Developing/Transitional Countries: Overview*. Retrieved from <http://www.egov4dev.org/success/sfrates.shtml>.
- Holmes, D. (2001). *eGov: e-Business Strategies for Government*. London: Nicholas Brealey Pub.
- Hood, C. (1991). A public management for all season? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Larbi, G. A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper No. 112, United Nations Research Institute for Social Development.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2013). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

- Lorchirachoonkul, V. et al. (1987). *Thailand: Country Overviews and Case Studies, Searching for a Puddle: Trends in IT Applications in Asian Government Systems*. Vol 2. Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Center.
- Lorsuwannarat, T. (B.E.2551). *e-Government*. 4th edition. Bangkok: Rattranatrai.
- McIntosh, T. (2014). *Paraguay is 100th Nation to Pass FOI Law, but Struggle for Openness Goes on*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law-transparency>.
- Ministry of Digital Economy and Society. (B.E.2559). *Digital Thailand*. Retrieved from <http://www.digitalthailand.in.th/about>.
- Nam, T. (2011). *New Ends, New Means, but Old Attitudes: Citizens' Views on Open Government and Government 2.0*. Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences.
- OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- _____. (2010). *Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery*. Paris: OECD.
- Open Government Partnership (OGP). (2015). *Annual Report 2015*. Retrieved from www.open.govpartnership.org/sites/files.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40.
- O'Reilly, T., & Malamud, C. (2007). *Open Government Data Definition: The 8 Principles of Open Government Data*. Retrieved from <https://opengovdata.io/2014/8-principles/>.
- Orszag, P. S. (2009). *Open Government Directive (USA)*. Washinhton D.C.: Office of Management and Budget.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Parks, W. (1957). The open government principle: Applying the right to know under the constitution. *The Georg Washington Law Review*, 26(1), 1-17.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990S?* 2nd ed. Oxford: Blackwell Pub.
- Popper, K. (1962). *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge.
- Roberts, A. (2006). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RT.com. (2014). *Inspiration for People, Threat to US Govt'-Aaron Swartz Film Director to RT*. Retrieved from <https://www.rt.com/op-edge/203607-aaron-swartz-inspiration-director/>.
- Ruesch, M. A., Basedow, S., & Korte, J. (2012). *From E to O-Open Participation as a Guiding Principle of Open Government*. Paper presented at the Advancing Democracy, Government and Governance. Joint International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective, and Electronic Democracy, EGOVIS/EDEM.

- Scassa, T. (2014). Privacy and open government. *Future Internet*, 6(2014), 397-413.
- Schauer, F. (2011). Transparency in three dimensions. *University of Illinois Law Review*, 2011(4): 1339-1358.
- Scherer, S., & Wimmer, M. (2011). Reference framework for e-participation projects. In Tambouris, E., Macintosh, A., de Bruijn, H. (eds). *Electronic Participation. ePart 2011*. Lecture Notes in Computer Science, vol 6847. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Sheridan, W., & Riley, T. B. (2006). Commonwealth centre for e-governance. *e-Gov Monitor*, Monday, 3 July, 2006.
- Suriyawongkul, A. (2010). *Sumpat Klaikong Waitayakan Open Data: Chathamhai Pratetrao Wingdai Reokhuen Ik Mak*. Retrieved from <https://www.opendream.co.th/blog/2010/12/klaikong-open-data-thailand>.
- Tambouris, E. et al. (2012). Enabling problem based learning through web 2.0 technologies: PBL 2.0. *Educational Technology & Society*, 15(4), 238-251.
- Tapscott, D. (1996). *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Thai Netizen Network. (B.E.2556). *Sathannakhan Khan Lamoed Kwam Pen Suantua Online Nai Sangkhom Thai B.E.2556*. Retrieved from <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2014/03/thainetizen-privacy-report-2013.pdf>.
- The White House. (2009). *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.
- Tkacz, N. (2012). From open source to open government: A critique of open politics. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 12(4), 386-405.
- Ubaldi, B. (2013). *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. OECD Work Paper Public Gov. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1493177081&id=id&accname=guest&checksum=509B0DD37F2A51108BB600E2E8D4A64A>.
- UNESCO. (2005). *Defining E-Governance*. Retrieved from http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- _____. (2011). *E-Governance*. Retrieved from http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=3038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- World Justice Project. (2015). *The WJP Open Government Index 2015 Report*. Washington D.C.: World Justice Project.
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of Open Government. *UCLA Law Review Discourse*, 178(2012), 178-208.
- Zuboff, S. (1984). *In the Age of the Smart Machine: The Future of Work and Power*. New York: Basic Books.