

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของกำนัน
และผู้ใหญ่บ้าน: การวิเคราะห์เชิงระบบ*
Factors Influencing the Transition to Digital Government
among Subdistrict and Village Leaders: A Systems Analysis

วรุณี สุทธิหลวง, สุภชัย ตรีเทศ, กมลวิช ลอยมา, ธีรภัทร กิจจาร์ักษ์, อรุณ สنجใจ และจิรโรจน์ บุญราช
Warunee suthaloung, Supachai Tritose, Kamolvit Loima, Teeraphat Kitjarak, Arun Sonchai
and Chirarot Boonrat
มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, ประเทศไทย
Phetchabun Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: warunee.nuy@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกลไกของปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบเป็นฐานในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงพลวัตของปัจจัยในระดับผู้นำปกครองท้องถิ่น การศึกษาอาศัยการสังเคราะห์แนวคิดรัฐบาลดิจิทัล การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เพื่ออธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลมีใช้กระบวนการเชิงเส้นหรือการนำเทคโนโลยีมาใช้เพียงมิติเดียว หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยหลายระดับ ผลการศึกษาเสนอกรอบแนวคิดการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบในลักษณะระบบนิเวศเชิงพลวัต ซึ่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสมดุลของ 4 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบภาวะผู้นำดิจิทัล ระบบโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี ระบบสังคม วัฒนธรรมองค์กร และสมรรถนะบุคลากร และระบบนโยบาย การกำกับดูแล และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยทั้งสี่ระบบเชื่อมโยงกันผ่านกลไกการเรียนรู้และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง องค์ความรู้ใหม่นี้ช่วยยกระดับการอธิบายการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ และสามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: รัฐบาลดิจิทัล; การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ; ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง; กำนันและผู้ใหญ่บ้าน; การบริหารภาครัฐระดับพื้นที่



Abstract

This academic article aims to explain the mechanisms of factors influencing the transition to digital government among village headmen and subdistrict headmen by employing a systemic analysis framework to understand the dynamic relationships among factors at the local leadership level. The study is based on a synthesis of digital government, systemic transition, and transformational leadership theories, demonstrating that the transition to digital government is neither a linear process nor driven solely by technological adoption, but rather represents a structural transformation resulting from interactions among multiple levels of influencing factors. The findings propose a systemic transition framework conceptualized as a dynamic ecosystem, in which successful digital government transition depends on the balance among four core systems: digital leadership; technological infrastructure and systems; social systems, organizational culture, and human resource competencies; and policy frameworks, governance mechanisms, and community participation. These systems are interconnected through continuous learning and improvement mechanisms. This newly developed body of knowledge advances the understanding of digital government transition at the local level and provides a systematic conceptual foundation for both policy formulation and practical implementation.

Keywords: Digital government; systemic transition; transformational leadership; village and subdistrict headmen; local public administration

1. บทนำ

การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) นับเป็นหนึ่งในประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูประบบราชการและการพัฒนาการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ส่งผลให้รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวจากระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งเน้นลำดับชั้น อำนาจตามสายบังคับบัญชา และการใช้เอกสารกระดาษ ไปสู่ระบบการบริหารที่มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น (Dunleavy et al., 2006, pp. 467-494; Mergel, Edelmann, & Haug, 2019) องค์การสหประชาชาติ (United Nations) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ชี้ให้เห็นอย่างสอดคล้องกันว่า รัฐบาลดิจิทัลมิได้หมายถึงเพียงการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือ



สนับสนุนงานราชการ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและเชิงกระบวนการของระบบราชการ ทั้งระบบ ซึ่งครอบคลุมถึงการออกแบบนโยบาย การจัดการข้อมูล การให้บริการสาธารณะ และการพัฒนา ศักยภาพของบุคลากรภาครัฐอย่างรอบด้าน (United Nations, 2020; OECD, 2020) ในบริบทของ ประเทศไทย การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลได้รับการกำหนดเป็นวาระแห่งชาติผ่านการประกาศใช้พระราช บัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 และการกำหนดยุทธศาสตร์ รัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. 2566-2570 ซึ่งมุ่งเน้นการบูรณาการข้อมูลภาครัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการให้บริการ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2566) อย่างไรก็ตาม แม้ระดับนโยบายและโครงสร้างกฎหมายจะมีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม แต่การนำไปสู่การ ปฏิบัติจริงในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะระดับหมู่บ้านและตำบล กลับยังประสบกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เชิงบุคคล และเชิงบริบทพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกเชื่อมโยงระหว่างนโยบายภาครัฐจากส่วนกลางกับการปฏิบัติในระดับชุมชน บทบาทดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อย การบริหารงานทะเบียนราษฎร การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชุมชน ไปจนถึงการสื่อสารนโยบายและ การให้บริการประชาชนในชีวิตประจำวัน ในยุคดิจิทัล บทบาทเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยระบบเทคโนโลยี ดิจิทัลและการจัดการข้อมูลอย่างเข้มข้นมากขึ้น เช่น ระบบรายงานออนไลน์ ระบบฐานข้อมูลประชาชน ระบบสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล และการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วม ของประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ปรากฏอย่างชัดเจนคือ ความไม่เท่าเทียมด้านความพร้อมในการ เปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในแต่ละพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล (Digital Divide) ทั้งในมิติของโครงสร้างพื้นฐาน เช่น คุณภาพเครือข่ายอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์ดิจิทัล และในมิติของ ทักษะมนุษย์ เช่น ทักษะดิจิทัล ทักษะคิดต่อเทคโนโลยี และความสามารถในการเรียนรู้ของผู้นำท้องถิ่น ส่งผล ให้การนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (Van Dijk, 2020; Helsper, 2021) นอกจากนี้ วัฒนธรรมการทำงานแบบราชการดั้งเดิม ความต้านทานต่อการ เปลี่ยนแปลง และข้อจำกัดด้านการสนับสนุนเชิงระบบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญ ต่อการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว เมื่อพิจารณางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่างานศึกษาด้านรัฐบาลดิจิทัลใน ประเทศไทยส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในระดับกระทรวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มากกว่าการศึกษาเชิงลึกในระดับผู้นำปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งงานวิจัยจำนวนมากยังเป็นการศึกษาเชิงพรรณนาหรือเชิงพฤติกรรมรายปัจเจก ขาดการอธิบายความเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆ ในลักษณะเชิงระบบ ทำให้ยังไม่สามารถสะท้อนพลวัตและ



ความซับซ้อนของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ได้อย่างรอบด้าน (Mergel, Edelmann, & Haug, 2019) ช่องว่างทางวิชาการดังกล่าวจึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่สามารถบูรณาการมิติด้านบุคคล องค์กร เทคโนโลยี และบริบทชุมชนเข้าด้วยกัน

การศึกษานี้อาศัยแนวคิดการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ (Systemic Transition) เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ซึ่งมองว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ไม่เป็นเชิงเส้น และเกิดจากปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลายระดับ แนวคิด Multi-Level Perspective (MLP) อธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านเกิดจากแรงกดดันในระดับภูมิภาค เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและนโยบายระดับชาติ การปรับตัวของโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในระดับระบอบ และการเกิดนวัตกรรมหรือแนวปฏิบัติใหม่ในระดับพื้นที่ (Geels, 2002; Geels & Schot, 2007, pp 399-417) ซึ่งกรอบแนวคิดดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการอธิบายการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในบริบทผู้นำปกครองท้องถิ่นที่ควบคู่กันนี้ แนวคิดรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายเป้าหมายและทิศทางของการปฏิรูประบบราชการ โดยเน้นการบริหารเชิงข้อมูล (data-driven governance) การบูรณาการระบบงานและฐานข้อมูล การให้บริการสาธารณะในรูปแบบดิจิทัล และการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล นอกจากนี้ ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำที่ต้องสร้างวิสัยทัศน์ กระตุ้นแรงบันดาลใจ และลดแรงต้านการเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนและองค์กร (Bass, & Riggio, 2006) ขณะที่ทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Models) ช่วยอธิบายบทบาทของปัจจัยด้านทัศนคติ การรับรู้ประโยชน์ และความง่ายในการใช้งานที่ส่งผลต่อการตัดสินใจนำระบบดิจิทัลไปใช้จริง (Davis, 1989; Venkatesh & Davis, 2000) งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศชี้ให้เห็นอย่างสอดคล้องกันว่า ความสำเร็จของรัฐบาลดิจิทัลไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำและบุคลากร การสนับสนุนเชิงนโยบาย และบริบทของพื้นที่อย่างรอบด้าน (United Nations, 2020; OECD, 2020) งานศึกษาหลายชิ้นระบุว่าภาวะผู้นำและทักษะดิจิทัลของผู้บริหารระดับพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับการใช้งานระบบดิจิทัล ประสิทธิภาพการดำเนินงาน และคุณภาพการให้บริการภาครัฐ (Bass & Riggio, 2006; Mergel, Edelmann, & Haug, 2019) ในขณะเดียวกัน การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากหน่วยงานส่วนกลาง และทรัพยากรที่เพียงพอ มักนำไปสู่ความล้มเหลวหรือความไม่ยั่งยืนของโครงการรัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ (Heeks, 2006) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่มุ่งเน้นกำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยตรงยังมีจำนวนจำกัด และยังขาดกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบที่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านบุคคล องค์กร เทคโนโลยี และบริบทชุมชนได้อย่างเป็นองค์รวม (Mergel et al., 2019) จากการสังเคราะห์เชิงแนวคิดและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นได้ว่าการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในระดับหมู่บ้านและตำบลควรดำเนินการในลักษณะเชิงระบบและเชิงบูรณาการ



โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาวะผู้นำดิจิทัลและทักษะดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้านควบคู่กับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยี การออกแบบนโยบายและมาตรการสนับสนุนควรคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลสามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและการให้บริการสาธารณะของประชาชนในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง (Geels, 2002; Helsper, 2021)

จากการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นพบว่า “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน: การวิเคราะห์เชิงระบบ” จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการศึกษาที่ช่วยเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการเดิม พร้อมทั้งนำเสนอแบบจำลองเชิงระบบที่สามารถใช้เป็นแนวทางพัฒนาการจัดการ และสนับสนุนผู้นำระดับพื้นที่ให้พร้อมต่อการบริหารราชการในยุคดิจิทัล ตลอดจนสามารถเป็นข้อมูลเชิงนโยบายเพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการรัฐและประสิทธิภาพการทำงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เกิดความยั่งยืนได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government)

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) เป็นหนึ่งในกรอบแนวคิดสำคัญของการบริหารรัฐกิจร่วมสมัยที่ถูกนำมาใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เชิงกระบวนการ และเชิงกระบวนการทัศน์ของการบริหารภาครัฐภายใต้บริบทของสังคมดิจิทัลและเศรษฐกิจฐานความรู้ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานรัฐ หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนวิถีคิด รูปแบบการบริหาร และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างเป็นระบบ (Dunleavy et al., 2006; Meijer, & Bekkers, 2015) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจเห็นพ้องกันว่า รัฐบาลดิจิทัลมีเป้าหมายหลักในการยกระดับประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ เพิ่มความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (OECD, 2020; United Nations, 2022) ภายใต้บริบทดังกล่าว เทคโนโลยีดิจิทัลจึงมิได้เป็นเพียง “เครื่องมือ” แต่เป็น “ตัวขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์” ที่ส่งผลต่อรูปแบบการทำงานของรัฐในทุกๆ ระดับ พัฒนาการของแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลสามารถอธิบายได้ผ่านวิวัฒนาการของแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) ซึ่งเริ่มได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว แนวคิด E-Government มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ ลดขั้นตอนทางราชการ และเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน (Layne, & Lee, 2001) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า E-Government เป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับ “เชิงเทคนิค” มากกว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ หน่วยงานรัฐจำนวนมากยังคงรักษา



โครงสร้างองค์กร ลำดับชั้นอำนาจ และวัฒนธรรมราชการแบบเดิม เพียงแต่เปลี่ยนช่องทางการให้บริการจากรูปแบบออฟไลน์เป็นออนไลน์ (Heeks, 2006; Fountain, 2001) ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ E-Government ไม่สามารถสร้างผลลัพธ์เชิงคุณค่าแก่สาธารณะได้อย่างแท้จริง ต่อมา แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของ E-Government โดย OECD (2014; 2020) เสนอว่า รัฐบาลดิจิทัลเป็นการปฏิรูประบบราชการที่ใช้ดิจิทัลเป็นฐานคิดตั้งแต่การออกแบบ (digital by design) เน้นการบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน การใช้ข้อมูลเป็นฐานในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการออกแบบบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric approach) องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2020; 2022) ได้ขยายกรอบแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลให้เชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมองว่ารัฐบาลดิจิทัลเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ลดความเหลื่อมล้ำ และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐสำหรับกลุ่มเปราะบาง แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลดิจิทัลมิใช่เป้าหมายในตัวเอง แต่เป็น “กลไก” ในการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน นักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของรัฐบาลดิจิทัลในหลากหลายมิติ แต่มีสาระสำคัญร่วมกันคือ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐอย่างเป็นระบบและยั่งยืน (OECD, 2020; Mergel et al., 2019) และ Meijer, & Bekkers (2015) อธิบายว่ารัฐบาลดิจิทัลเป็นการเปลี่ยนผ่านจาก “รัฐเชิงระบบราชการ” ไปสู่ “รัฐเชิงเครือข่าย” ที่อาศัยข้อมูล เทคโนโลยี และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ OECD ระบุองค์ประกอบหลักของรัฐบาลดิจิทัล ได้แก่ 1) การบริหารเชิงข้อมูล (Data-driven Governance) 2) การบูรณาการระบบและฐานข้อมูลภาครัฐ (Integration and Interoperability) 3) การออกแบบบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล การบริหารเชิงข้อมูลถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐบาลดิจิทัล เนื่องจากข้อมูลภาครัฐเป็นทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย ติดตามประเมินผล และคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต (Janssen et al., 2012) ขณะที่การบูรณาการระบบช่วยลดความซ้ำซ้อนของงานและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลดิจิทัลตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ ได้แก่ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และการสร้างคุณค่าให้กับสาธารณะ หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลและการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งมองว่าภาครัฐไม่สามารถทำงานเพียงลำพังได้ แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Osborne, 2010; Ansell & Gash, 2008) และ Mergel et al. (2019) ชี้ให้เห็นว่าการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยผู้นำที่มีวิสัยทัศน์เชิงดิจิทัล สามารถสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดรับนวัตกรรม และลดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของการบริหารท้องถิ่น รัฐบาลดิจิทัลมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลผ่านการเปิดเผยข้อมูล การใช้ระบบดิจิทัลในการติดตามการดำเนินงาน และการเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (United Nations, 2020)



และ Janssen et al. (2012) ระบุว่า การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Data) เป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสและลดโอกาสในการทุจริต อย่างไรก็ตาม Heeks (2018) เตือนว่าการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโดยไม่คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลอาจนำไปสู่การขยายช่องว่างทางสังคม ดังนั้น การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลจึงต้องดำเนินควบคู่กับนโยบายลดความเหลื่อมล้ำและการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน

ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายและกฎหมายด้านรัฐบาลดิจิทัลอย่างเป็นระบบ โดยมีพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เป็นกรอบกฎหมายสำคัญ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์รัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. 2566-2570 ได้กำหนดเป้าหมายในการยกระดับบริการภาครัฐและการพัฒนาทักษะดิจิทัลของบุคลากร (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2566) งานวิจัยในประเทศพบว่า การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ยังเผชิญข้อจำกัดด้านทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และศักยภาพของผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับหมู่บ้านและตำบล (พรทิพย์ ศรีสุวรรณ, 2565, หน้า 85-104) แม้แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่งานวิชาการจำนวนมากยังชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการนำไปใช้จริง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล วัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ และข้อจำกัดด้านทรัพยากร (Nam, 2019; Heeks, 2018) ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการศึกษารัฐบาลดิจิทัลในมุมมองเชิงระบบ โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในฐานะกลไกสำคัญของการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังมีการศึกษาเชิงลึกค่อนข้างจำกัดในบริบทประเทศไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปได้ว่า รัฐบาลดิจิทัลตามมุมมองของนักวิชาการมิใช่เพียงการใช้เทคโนโลยี ปัจจัยในการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบของการบริหารภาครัฐ ที่ครอบคลุมโครงสร้างกระบวนการ วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Dunleavy et al., 2006; OECD, 2020; United Nations, 2022) นักวิชาการร่วมสมัยเห็นพ้องกันว่าความสำเร็จของรัฐบาลดิจิทัลขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำ ความพร้อมของบุคลากร และบริบทพื้นที่ มากกว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย เพื่ออธิบายกลไกการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบและยั่งยืน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ (Systemic Transition)

แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ (Systemic Transition) เป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการบริหารจัดการในระยะยาว โดยมองว่าการเปลี่ยนแปลงมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลันหรือเป็นเส้นตรง หากแต่เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ไม่แน่นอน และเกิดจากปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลายระดับ แนวคิดดังกล่าวได้รับการนำมา



ใช้ศึกษาในหลากหลายสาขา เช่น การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน การพัฒนาอย่างยั่งยืน และการปฏิรูประบบราชการ (Geels, 2002; Rotmans et al., 2001) ในบริบทของการบริหารภาครัฐ แนวคิดการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบมีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการอธิบายกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ แต่เป็นการปรับโครงสร้างอำนาจ กระบวนการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบราชการทั้งระบบ (Kattel, & Mergel, 2019) และ Rotmans, Kemp & van Asselt (2001, pp. 15-31) อธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบหมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสังคมในระยะยาว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ ได้แก่ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สถาบัน วัฒนธรรม และพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเปลี่ยนผ่านลักษณะนี้มักเกิดขึ้นในช่วงเวลาหลายทศวรรษ และมีลักษณะไม่เป็นเส้นตรง (non-linear) กล่าวคือ อาจมีทั้งช่วงที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและช่วงที่ชะงักงัน Geels (2002) เสริมว่าการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบมิใช่ผลลัพธ์ของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง หากแต่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันภายนอก นวัตกรรมภายในระบบ และการปรับตัวของโครงสร้างสถาบัน การทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านจึงจำเป็นต้องมองระบบในลักษณะองค์รวม (holistic perspective) มากกว่าการวิเคราะห์แยกส่วน หนึ่งในกรอบแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในการศึกษาการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบคือ แนวคิดมุมมองหลายระดับ (Multi-Level Perspective: MLP) ซึ่งพัฒนาโดย Geels (2002; 2011) โดยอธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบในสามระดับ ได้แก่ 1) ระดับภูมิทัศน์ (Landscape level) 2) ระดับระบอบหรือโครงสร้างหลัก (Regime level) 3) ระดับช่องว่างนวัตกรรม (Niche level) ระดับภูมิทัศน์หมายถึงบริบทภายนอกที่มีอิทธิพลต่อระบบ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีโลก นโยบายระดับชาติ แนวโน้มเศรษฐกิจ และค่านิยมทางสังคม ซึ่งเป็นแรงกดดันที่ระบบไม่สามารถควบคุมได้โดยตรง ระดับระบอบหมายถึงโครงสร้าง กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติหลักของระบบราชการ ขณะที่ระดับช่องว่างนวัตกรรมหมายถึงพื้นที่ทดลองของแนวคิดหรือแนวปฏิบัติใหม่ที่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบในระยะยาว ในบริบทของรัฐบาลดิจิทัล แรงกดดันจากระดับภูมิทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล นโยบายรัฐบาลดิจิทัลระดับชาติ และความคาดหวังของประชาชน ส่วนระดับระบอบคือโครงสร้างราชการ กฎหมาย และวัฒนธรรมองค์กร ขณะที่ระดับช่องว่างนวัตกรรมสะท้อนผ่านการทดลองใช้ระบบดิจิทัลในระดับพื้นที่ เช่น หมู่บ้านและตำบล (Kattel & Mergel, 2019) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบมากกว่าการปรับปรุงเชิงเทคนิค Dunleavy et al. (2006) ชี้ว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ Digital-Era Governance ต้องอาศัยการปรับโครงสร้างองค์กร การบูรณาการหน่วยงาน และการลดความซ้ำซ้อนของงานราชการ ในทำนองเดียวกัน Osborne (2010) มองว่าการบริหารภาครัฐแนวใหม่จำเป็นต้องเปลี่ยนจากการควบคุมแบบลำดับขั้นไปสู่การบริหารเชิงเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ



ที่เน้นความร่วมมือและการปรับตัวของหลายภาคส่วน การศึกษาหลายชิ้นระบุว่า การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ที่มีความซับซ้อนมากกว่าระดับส่วนกลาง เนื่องจากต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และศักยภาพของบุคลากร (Heeks, 2018) ในบริบทของกัมพูชาและผู้ใหญ่บ้าน การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบต้องอาศัยทั้งแรงสนับสนุนจากนโยบายระดับชาติ และนวัตกรรมจากระดับชุมชน งานวิจัยในประเทศพบว่า ความสำเร็จของการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในระดับหมู่บ้านขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนเชิงระบบจากหน่วยงานรัฐ และบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการสร้างการยอมรับในชุมชน (สมชาย อินทร์แปลง, 2564, หน้า 45-62) แม้แนวคิดการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบจะได้รับการนำมาใช้ในการศึกษารัฐบาลดิจิทัลเพิ่มขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในระดับนโยบายหรือองค์กรขนาดใหญ่ งานวิจัยที่มุ่งเน้น ผู้นำปกครองท้องถิ่นโดยตรงยังมีจำนวนจำกัด และยังขาดการบูรณาการมิติด้านภาวะผู้นำ เทคโนโลยี และบริบทชุมชนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

จากการทบทวนแนวคิดการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ พบว่า นักวิชาการเห็นพ้องกันว่า การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการและการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัลเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ไม่เป็นเชิงเส้น และเกิดขึ้นในระยะยาว โดยเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลายระดับ ทั้งแรงกดดันจากบริบทภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และนโยบายระดับชาติ การปรับตัวของโครงสร้าง กฎเกณฑ์ และวัฒนธรรมของระบบราชการ รวมถึงการริเริ่มนวัตกรรมจากระดับพื้นที่และผู้ปฏิบัติงานแนวหน้า (Geels, 2002; Rotmans et al., 2001; Heeks, 2006) แนวคิด Multi-Level Perspective (MLP) อธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านจะเกิดขึ้นผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างสามระดับ ได้แก่ ระดับภูมิทัศน์ (landscape) ระดับระบอบหรือระบบหลัก (regime) และระดับนวัตกรรมเฉพาะจุด (niche) โดยการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนต่อเมื่อมีความสอดคล้องระหว่างแรงกดดันจากบริบทมหภาค การปรับโครงสร้างเชิงสถาบัน และการเรียนรู้เชิงนวัตกรรมจากระดับพื้นที่ (Geels, 2011) ในบริบทของปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล ในการบริหารภาครัฐระดับพื้นที่ งานวิชาการชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบไม่สามารถอาศัยคำสั่งเชิงนโยบายจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ การปรับตัว และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ซึ่งมีบริบท ทรัพยากร และข้อจำกัดที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (Ansell, & Gash, 2008; Osborne, 2010) การขาดการสนับสนุนเชิงระบบและการไม่คำนึงถึงบริบทพื้นที่มักนำไปสู่ความล้มเหลวหรือความไม่ยั่งยืนของการปฏิรูประบบราชการเชิงดิจิทัล โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา (Heeks, 2018; Kattel, & Mergel, 2019) ดังนั้น การศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลจึงควรใช้มุมมองเชิงระบบเพื่ออธิบายพลวัตของการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน



4. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นหนึ่งในแนวคิดภาวะผู้นำที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในงานวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ การจัดการองค์การ และการบริหาร การเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในบริบทที่องค์กรต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมภายนอก แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอธิบายบทบาทของผู้นำในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล ซึ่งมิได้เป็นเพียงการปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด ค่านิยม และวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรภาครัฐทั้งระบบ (Bass, & Riggio, 2006; Mergel et al., 2019) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจร่วมสมัยมองว่าความล้มเหลวของโครงการรัฐบาลดิจิทัลจำนวนมากมิได้เกิดจากข้อจำกัดทางเทคโนโลยี หากแต่เกิดจากการขาดผู้นำที่สามารถสร้างวิสัยทัศน์ กระตุ้นแรงจูงใจ และลดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรและชุมชน (Heeks, 2018) ดังนั้น การศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการทำความเข้าใจความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบในภาครัฐ แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้รับการพัฒนาครั้งแรกโดย Burns (1978) ซึ่งอธิบายว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงคือผู้นำที่สามารถยกระดับแรงจูงใจ คุณค่า และจิตสำนึกของผู้ตาม ให้ก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่เป้าหมายร่วมขององค์กรและสังคม ต่อมา Bass (1985) ได้ขยายแนวคิดดังกล่าว โดยเสนอว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถสร้างผลลัพธ์ที่สูงกว่าความคาดหวังผ่านการสร้างแรงบันดาลใจและการพัฒนาศักยภาพของผู้ตาม Bass & Riggio (2006) ระบุว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากภาวะผู้นำเชิงแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ซึ่งเน้นการควบคุม การให้รางวัล และการลงโทษ โดยผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณค่า (value-based change) และการสร้างความผูกพันทางจิตใจระหว่างผู้นำกับผู้ตาม แนวคิดนี้จึงได้รับความนิยมอย่างมากในบริบทของการบริหารการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูประบบราชการ Bass (1985) และ Bass & Riggio (2006) เสนอว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการ (Four I's) ได้แก่ 1) อิทธิพลเชิงอุดมการณ์ (Idealized Influence) 2) แรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) 3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) 4) การคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล (Individualized Consideration) อิทธิพลเชิงอุดมการณ์สะท้อนถึงความสามารถของผู้นำในการเป็นแบบอย่างทางคุณธรรมและจริยธรรม ทำให้ผู้ตามเกิดความไว้วางใจและความศรัทธา แรงบันดาลใจ หมายถึง ความสามารถในการสื่อสารวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและมีความหมาย ขณะที่การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึงการส่งเสริมให้ผู้ตามคิดอย่างสร้างสรรค์ เปิดรับนวัตกรรม และตั้งคำถามต่อวิธีการทำงานแบบเดิม ส่วนการคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของผู้ตามแต่ละคนอย่างเหมาะสม ในบริบทของรัฐบาลดิจิทัล องค์ประกอบทั้งสี่ประการมีบทบาทสำคัญต่อการลดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลง และการสร้างการยอมรับต่อระบบดิจิทัลใหม่ๆ ในองค์กรภาครัฐ



(Vial, 2019) การบริหารการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐมีความซับซ้อนสูงกว่าภาคเอกชน เนื่องจากต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านกฎหมาย โครงสร้างอำนาจ และวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจเห็นพ้องกันว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การปฏิรูปภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้จริง Fernandez & Rainey (2006, pp. 168-176) เสนอว่า ผู้นำภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องสามารถสร้างความเร่งด่วนในการเปลี่ยนแปลง สื่อสารวิสัยทัศน์อย่างต่อเนื่อง และสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับ ซึ่งล้วนเป็นคุณลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของโครงการรัฐบาลดิจิทัล (Mergel et al., 2019; Kettunen & Kallio, 2019) ผู้นำที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสูงสามารถสร้างวิสัยทัศน์ด้านดิจิทัล ลดความกลัวต่อเทคโนโลยี และส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคลากรภาครัฐ Heeks (2018) ระบุว่า ความล้มเหลวของโครงการดิจิทัลในประเทศกำลังพัฒนามักเกิดจากการขาดผู้นำที่สามารถเชื่อมโยงเทคโนโลยีกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมขององค์กร ในขณะที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชิงความหมาย (sense-maker) ระหว่างนโยบาย เทคโนโลยี และการปฏิบัติจริงในระดับพื้นที่ ในระดับท้องถิ่น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้นำต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางกับการปฏิบัติในชุมชน งานวิจัยในประเทศไทยพบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสูงมักสามารถสร้างการยอมรับต่อโครงการพัฒนาที่ใช้เทคโนโลยี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีกว่า นักวิชาการไทยหลายท่านชี้ว่า ผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลต้องมีบทบาทมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง หากแต่ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สามารถสร้างวิสัยทัศน์ กระตุ้นการเรียนรู้ และลดช่องว่างด้านดิจิทัลในชุมชน (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2563) แม้งานวิจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีจำนวนมาก แต่งานศึกษาส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นองค์กรขนาดใหญ่หรือภาคเอกชน ขณะที่การศึกษาบทบาทของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในบริบทผู้นำปกครองท้องถิ่นยังมีจำกัด โดยเฉพาะการเชื่อมโยงภาวะผู้นำกับการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับหมู่บ้านและตำบล ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในบริบทเฉพาะของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่ออธิบายกลไกการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบในระดับพื้นที่อย่างรอบด้าน

จากการสังเคราะห์แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสะท้อนให้เห็นว่า ภาวะผู้นำลักษณะนี้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงขององค์กรภายใต้บริบทที่มีความไม่แน่นอนและความซับซ้อนสูง นักวิชาการคลาสสิก เช่น Burns (1978) และ Bass (1985) เสนอว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมุ่งเน้นการยกระดับคุณค่า ทักษะ และแรงจูงใจของผู้ตาม ผ่านการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม การกระตุ้นแรงบันดาลใจ การส่งเสริมการคิดเชิงนวัตกรรม และการพัฒนาศักยภาพรายบุคคล ในบริบทของการบริหารภาครัฐ งานวิชาการชี้ให้เห็นว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีบทบาทสำคัญในการลดแรงต้านต่อการ



เปลี่ยนแปลง และสร้างความพร้อมเชิงจิตวิทยาและวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ (Fernandez, & Rainey, 2006) โดยเฉพาะปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และวิถีคิดของบุคลากรภาครัฐ (Vial, 2019) งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศสะท้อนอย่างสอดคล้องกันว่า การขาดผู้นำที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการนำนโยบายและเทคโนโลยีดิจิทัลไปใช้จริงในภาครัฐ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการสูง (Heeks, 2006; Mergel et al., 2019)

5. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัล

ภาวะผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในงานวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจและการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับนโยบายหรือหน่วยงานส่วนกลาง หากแต่ต้องอาศัยบทบาทของผู้นำในระดับพื้นที่ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติจริง ภายใต้บริบทของความหลากหลายทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชน (OECD, 2020; United Nations, 2022) นักวิชาการร่วมสมัยมองว่าผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลต้องเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนกว่าผู้นำในยุคก่อน ทั้งในด้านการบริหารข้อมูล การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การสื่อสารกับประชาชนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ และการจัดการความคาดหวังของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Meijer, & Bolívar, 2016) บทบาทดังกล่าวทำให้ภาวะผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลไม่สามารถจำกัดอยู่เพียงการบริหารเชิงอำนาจตามกฎหมาย หากแต่ต้องเป็นผู้นำเชิงเครือข่าย ผู้นำเชิงนวัตกรรม และผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชน ภาวะผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลหมายถึง ความสามารถของผู้นำระดับพื้นที่ในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ การตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคำนึงถึงบริบทและความต้องการเฉพาะของชุมชน (OECD, 2019) แนวคิดดังกล่าวเน้นการผสมผสานระหว่างความเป็นผู้นำเชิงนโยบาย ความเข้าใจเทคโนโลยี และความสามารถในการสร้างความไว้วางใจในชุมชน Meijer, & Bolívar (2016) เสนอว่าผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลต้องมีความสามารถในการทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมแบบเปิด ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการทำงานของรัฐได้มากขึ้น ผู้นำจึงต้องปรับบทบาทจากผู้ควบคุมไปสู่ผู้เอื้ออำนวย และผู้สร้างความร่วมมือ บทบาทของผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของรัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ เนื่องจากผู้นำเป็นผู้กำหนดทิศทาง สร้างการยอมรับ และลดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลง งานวิจัยในต่างประเทศพบว่า องค์กรท้องถิ่นที่มีผู้นำซึ่งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมมักมีระดับการใช้งานระบบดิจิทัลและการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงกว่าองค์กรที่ขาดภาวะผู้นำดังกล่าว (Kettunen, & Kallio, 2019) ในบริบทของประเทศไทย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน



มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางเชิงนโยบายระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในการสื่อสารข้อมูล การจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของชุมชน และการอำนวยความสะดวกในการให้บริการภาครัฐ งานวิจัยในประเทศชี้ให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นที่มีทักษะดิจิทัลและทัศนคติเชิงบวกต่อเทคโนโลยีสามารถขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ ผู้นำท้องถิ่นสามารถถูกมองเป็นผู้เล่นสำคัญในระดับช่องว่างนวัตกรรม (niche level) ซึ่งมีบทบาทในการทดลองแนวปฏิบัติใหม่และสร้างแบบอย่างของการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในชุมชน (Geels, 2011) การริเริ่มระบบรายงานออนไลน์ การใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อการสื่อสาร หรือการจัดทำฐานข้อมูลชุมชน ล้วนเป็นตัวอย่างของนวัตกรรมระดับพื้นที่ที่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบในระยะยาว นักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าผู้นำท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถทำหน้าที่เป็น “ตัวเร่งการเปลี่ยนผ่าน” โดยเชื่อมโยงแรงกดดันจากนโยบายระดับชาติ กับการปฏิบัติจริงในระดับชุมชน (Kattel, & Mergel, 2019) OECD (2019) ระบุว่าผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลควรมีสมรรถนะสำคัญ ได้แก่ 1) ทักษะดิจิทัลและการจัดการข้อมูล 2) ความสามารถในการคิดเชิงระบบ 3) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4) ทักษะการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน งานวิจัยในประเทศไทยพบว่าการขาดทักษะดิจิทัลและการสนับสนุนด้านการเรียนรู้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลในระดับหมู่บ้านและตำบล โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล แม้รัฐบาลดิจิทัลจะเปิดโอกาสใหม่ให้แก่ผู้นำท้องถิ่น แต่ก็สร้างความท้าทายหลายประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล ความต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลง และข้อจำกัดด้านทรัพยากร นักวิชาการเตือนว่าการผลักดันรัฐบาลดิจิทัลโดยไม่คำนึงถึงบริบทพื้นที่อาจนำไปสู่การเพิ่มช่องว่างทางสังคม (Heeks, 2018) แม้งานวิจัยด้านภาวะผู้นำท้องถิ่นจะมีจำนวนมาก แต่งานศึกษาที่เชื่อมโยงภาวะผู้นำท้องถิ่นกับการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับหมู่บ้านและตำบลยังมีจำกัด โดยเฉพาะการวิเคราะห์เชิงระบบที่บูรณาการมิติด้านผู้นำ เทคโนโลยี และบริบทชุมชนเข้าด้วยกัน

จากการสังเคราะห์แนวคิดภาวะผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลชี้ให้เห็นว่า ผู้นำท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลในระดับพื้นที่ เนื่องจากทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางกับการปฏิบัติจริงในชุมชน นักวิชาการด้านการบริหารท้องถิ่นเห็นพ้องกันว่าผู้นำท้องถิ่นในยุคดิจิทัลต้องมีบทบาทมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย หากแต่ต้องเป็นผู้นำเชิงนวัตกรรม ผู้นำเชิงเครือข่าย และผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สามารถสร้างการยอมรับและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Meijer, & Bolívar, 2016; OECD, 2020) งานวิจัยเกี่ยวกับรัฐบาลดิจิทัลระดับพื้นที่ระบุว่า ทักษะดิจิทัล ทัศนคติเชิงบวกต่อเทคโนโลยีและความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงของผู้นำท้องถิ่น เป็นปัจจัยชี้ขาดที่กำหนดระดับความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับหมู่บ้านและตำบล (Nam, 2019; Kettunen, & Kallio, 2019) อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล ข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรบุคคลยังคงเป็นความท้าทายสำคัญที่ผู้นำท้องถิ่นต้องเผชิญ (United Nations, 2022)



6. สรุป

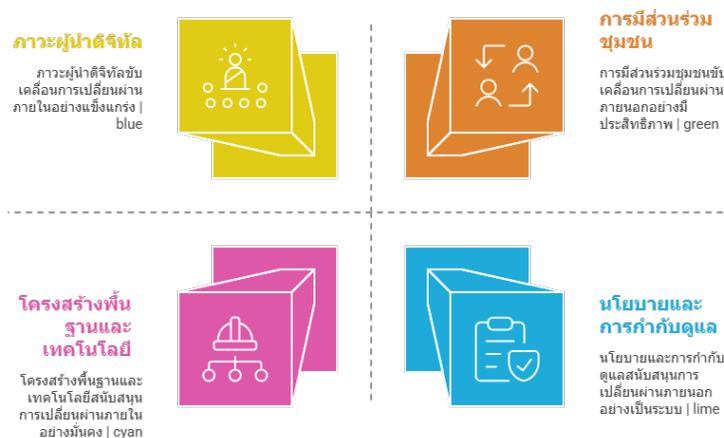
บทความวิชาการเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน: การวิเคราะห์เชิงระบบ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออธิบายกลไกการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับผู้นำปกครองท้องถิ่น โดยใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบเป็นฐานในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงพลวัตขององค์ประกอบต่างๆ ภายในระบบการบริหารภาครัฐระดับพื้นที่ การศึกษาเรื่องนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลมิใช่กระบวนการเชิงเส้นหรือเป็นผลจากปัจจัยด้านเทคโนโลยีเพียงประการเดียว หากแต่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและเชิงกระบวนการที่ที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยหลายมิติและหลายระดับ ซึ่งสอดคล้องกับธรรมชาติของการปฏิรูประบบราชการในยุคดิจิทัลในเชิงแนวคิด บทความอาศัยกรอบ รัฐบาลดิจิทัล เพื่อกำหนดขอบเขตและทิศทางของการเปลี่ยนผ่าน โดยมองว่ารัฐบาลดิจิทัลเป็นรูปแบบการบริหารภาครัฐที่ใช้ดิจิทัลเป็นฐานคิด ครอบคลุมการบริหารเชิงข้อมูล การบูรณาการระบบงานและฐานข้อมูล การออกแบบบริการสาธารณะที่ยืดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลผ่านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กรอบแนวคิดดังกล่าวช่วยยกระดับการศึกษาออกจากการมองรัฐบาลดิจิทัลในฐานะเครื่องมือทางเทคนิค ไปสู่การมองเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของรัฐ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อบทบาท หน้าที่ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การอธิบายการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับกำนันและผู้ใหญ่บ้านจำเป็นต้องก้าวข้ามกรอบเชิงหน้าที่หรือเชิงพฤติกรรมรายบุคคล บทความจึงบูรณาการแนวคิด การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ (Systemic Transition) และมุมมองหลายระดับ (Multi-Level Perspective) เพื่ออธิบายพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในลักษณะองค์รวม โดยชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวเป็นผลจากการปะทะสังสรรค์ระหว่างแรงกดดันจากระดับภูมิทัศน์ เช่น นโยบายรัฐบาลดิจิทัลระดับชาติ การพัฒนาเทคโนโลยี และความคาดหวังของสังคม การปรับตัวของโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในระดับระบอบของระบบราชการ และการริเริ่มนวัตกรรมเชิงปฏิบัติในระดับพื้นที่ การใช้กรอบเชิงระบบดังกล่าวทำให้สามารถอธิบายได้ว่า ความสำเร็จของรัฐบาลดิจิทัลในระดับชุมชนขึ้นอยู่กับระดับความสอดคล้องประสานขององค์ประกอบทั้งระบบ มากกว่าความพร้อมของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยลำพัง ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ บทความให้ความสำคัญกับ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ในฐานะกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงนโยบาย เทคโนโลยี และบริบทชุมชนเข้าด้วยกัน กำนันและผู้ใหญ่บ้านถูกอธิบายในฐานะผู้นำระดับพื้นที่ที่มีได้ทำหน้าที่เพียงถ่ายถอดคำสั่งจากส่วนกลาง หากแต่ต้องสร้างวิสัยทัศน์ด้านดิจิทัล กระตุ้นแรงจูงใจ ลดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลง และส่งเสริมการเรียนรู้ของทั้งบุคลากรและประชาชนในชุมชน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงมีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายดิจิทัล ให้กลายเป็นการปฏิบัติดิจิทัลที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่



จากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความได้นำเสนอ องค์ความรู้ใหม่ในรูปของกรอบการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบสำหรับผู้นำชุมชนสู่รัฐบาลดิจิทัลอย่างยั่งยืน โดยจำแนกปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านบุคคล โดยเฉพาะภาวะผู้นำดิจิทัลและทักษะดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน 2) ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบาย ซึ่งครอบคลุมการสนับสนุนเชิงสถาบัน กฎหมาย และกลไกการกำกับดูแล 3) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นเงื่อนไขเชิงวัตถุประสงค์ของการให้บริการดิจิทัล และ 4) ปัจจัยด้านบริบทชุมชน ซึ่งสะท้อนความแตกต่างทางสังคม เศรษฐกิจ และความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล บทความเน้นว่าปัจจัยทั้งสี่กลุ่มมิได้ดำรงอยู่อย่างแยกส่วน หากแต่มีความสัมพันธ์เชิงพลวัตและเชื่อมโยงกันเป็นวงจรของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (feedback loop)

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

การพัฒนากรอบการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบที่มองปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นระบบนิเวศเชิงพลวัต ไม่ใช่กระบวนการเชิงเส้น ความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสมดุลของ 4 ระบบหลักที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน ได้แก่ 1) ระบบภาวะผู้นำดิจิทัล 2) ระบบโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี 3) ระบบสังคม วัฒนธรรม และสมรรถนะบุคลากร และ 4) ระบบนโยบาย การกำกับดูแล และการมีส่วนร่วมชุมชน การเปลี่ยนผ่านนี้ขับเคลื่อนโดยกลไกการเรียนรู้ต่อเนื่อง 4 ประการ การพัฒนาทักษะดิจิทัล การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม การบูรณาการข้ามภาคส่วน และการใช้ข้อมูลย้อนกลับ กรอบนี้ช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงระบบของปัจจัยต่างๆ ใช้เป็นแนวทางเชิงนโยบายและการปฏิบัติได้ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ที่ได้รับ



เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ เพชรประเสริฐ. (2563). *ภาวะผู้นำที่อิงกับการพัฒนาชุมชนในยุคดิจิทัล*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรทิพย์ ศรีสุวรรณ. (2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรัฐบาลดิจิทัลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารรัฐกิจ*, 14(2), 85-104.
- สมชาย อินทร์แปลง. (2564). การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารงานหมู่บ้าน. *วารสารการพัฒนาท้องถิ่น*, 10(1), 45-62.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *ยุทธศาสตร์รัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. 2566-2570*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน).
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York, NY: Free Press.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership*. (2nd ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York, NY: Harper & Row.
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340. <https://doi.org/10.2307/249008>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes. *Research Policy*, 31(8-9), 1257-1274. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8)



- Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>
- Geels, F. W., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36(3), 399-417. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>
- Heeks, R. (2006). *Implementing and managing eGovernment*. London: SAGE Publications.
- Heeks, R. (2018). *Information and communication technology for development (ICT4D)*. Routledge Handbook of Development Management. London, England: Routledge.
- Helsper, E. J. (2021). *The digital disconnect: The social causes and consequences of digital inequalities*. London, England: Routledge.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuidewijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Kattel, R., & Mergel, I. (2019). Estonia's digital transformation. *Public Administration Review*, 79(5), 773-779. <https://doi.org/10.1111/puar.13005>
- Kettunen, P., & Kallio, J. (2019). Digital transformation and leadership. *International Journal of Information Management*, 45, 128-139. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2018.10.011>
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.003>
- Meijer, A., & Bolivar, M. P. R. (2016). Governing the smart city. *Information Polity*, 21(1), 3-17. <https://doi.org/10.3233/IP-150361>
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Nam, T. (2019). Does e-government raise effectiveness and efficiency? *Government Information Quarterly*, 36(4), 101408. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101408>
- OECD. (2014). *Recommendation of the Council on digital government strategies*. Paris: OECD Publishing.



- OECD. (2020). *The digital government policy framework*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?* London, England: Routledge.
- Rotmans, J., Kemp, R., & van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: Transition management in public policy. *Foresight*, 3(1), 15-31. <https://doi.org/10.1108/14636680110803003>
- United Nations. (2020). *United Nations e-government survey 2020*. New York, NY: United Nations.
- Van Dijk, J. (2020). *The digital divide*. Cambridge: Polity Press.
- Venkatesh, V., & Davis, F. D. (2000). A theoretical extension of the technology acceptance model. *Management Science*, 46(2), 186-204. <https://doi.org/10.1287/mnsc.46.2.186.11926>
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation. *Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>