

Received: 09-07-2025
Revised: 19-09-2025
Accepted: 06-10-2025

การออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ : บทเรียนประเทศเอสโตเนียและประเทศฟินแลนด์ Public Policy Innovation Design: Lessons from Estonia and Finland

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์^{*,1}

Theppasak Boonyarataphan

Theppasak.Boo@stou.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบท ลักษณะ กระบวนการ และผลลัพธ์ของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของต่างประเทศผ่านกรณีศึกษา 2) เปรียบเทียบความสำเร็จและ/หรือความล้มเหลวของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของประเทศเอสโตเนียและประเทศฟินแลนด์

วิธีการวิจัยที่ใช้ คือ การวิจัยเอกสาร โดยศึกษาเจาะจงจำนวน 2 ประเทศ คือ เอสโตเนีย และฟินแลนด์ โดยเลือกประเทศเอสโตเนีย เนื่องจากใช้การออกแบบนโยบายสาธารณะที่เน้นการสร้างโอกาสใหม่ให้แก่ประเทศ ส่วนประเทศฟินแลนด์เป็นตัวแทนของประเทศที่มีการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะที่เน้นการแก้ไขปัญหาของประเทศที่ใช้การวิจัยแบบกึ่งทดลองที่แบ่งประชากรเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มทดลองที่รัฐบาลใช้นโยบายสาธารณะแบบใหม่ ส่วนกลุ่มเปรียบเทียบเป็นการใช้นโยบายสาธารณะแบบเดิม ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากเอกสารหลากหลายประเภท ได้แก่ งานวิชาการ คือ งานวิจัย บทความวิจัย หนังสือ เอกสารและรายงานทางการของรัฐบาล รายงานการประเมินผลจากหน่วยงานภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ มีการตรวจสอบข้อมูล (Triangulation) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยมีการจำแนกข้อมูลตามประเด็นหลัก ได้แก่ บริบท ลักษณะ กระบวนการดำเนินนโยบาย การประเมินผล และผลลัพธ์ และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายการสร้างพลเมืองดิจิทัลของประเทศเอสโตเนียเกิดจากบริบทของการที่รัฐบาลต้องการขยายฐานเศรษฐกิจและเพิ่มอิทธิพลของประเทศในเวทีโลกได้โดยก้าวข้ามข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร ลักษณะของนโยบายถือเป็นนวัตกรรมเชิงแนวคิดเป็นครั้งแรกของโลกที่ริเริ่มสัญญาตัวข้ามพรมแดน (Transnational Digital Identity) กระบวนการของนโยบายเริ่มจากการกำหนดนโยบายเกิดจากต้องการการสร้างโอกาสเชิงรุกบนเวทีโลก ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน ขั้นการประเมินผลนโยบาย มีการใช้ตัวชี้วัดทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ขั้นผลสะท้อนกลับและการเรียนรู้เชิงนโยบาย มีการนำผลประเมินมาใช้เพื่อปรับปรุงนโยบายอย่างต่อเนื่อง ส่วนนโยบายการทดลองรายได้พื้นฐานถ้วนหน้าของประเทศฟินแลนด์ บริบท คือ ต้องการแก้ไขปัญหาระบบสวัสดิการสังคมที่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายสูง ลักษณะของนโยบายเป็นนวัตกรรมเชิงกระบวนการ กระบวนการของนโยบายเริ่มจากขั้นการกำหนดนโยบาย มีการเปลี่ยนแนวคิดเชิงอุดมการณ์ให้กลายเป็นวาระนโยบายที่สามารถทดลองได้จริง ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ทำการสุ่มเลือกประชากรของประเทศให้เป็นกลุ่มทดลองและกลุ่มเปรียบเทียบ ขั้น

* Corresponding Author

¹ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University

การประเมินผลนโยบายเป็นการทำงานของทีมนักวิจัยอิสระ ขึ้นผลสะท้อนกลับและการเรียนรู้เชิงนโยบาย คือ รัฐบาลฟินแลนด์ตัดสินใจที่จะไม่สานต่อหรือขยายผลการทดลองนโยบายนี้ออกไป เนื่องจากไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงผลกระทบเชิงบวกต่อการจ้างงานได้อย่างมีนัยสำคัญ 2) ความสำเร็จของประเทศเอสโตเนีย มาจากสาเหตุที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ ภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์และการเห็นพ้องทางการเมือง การมีผู้ประกอบการเชิงนโยบายที่ผลักดันจนกลายเป็นวาระแห่งชาติ การที่ประเทศมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล การมีกฎหมายที่คล่องตัวและปรับใช้รวดเร็ว การมีรูปแบบแพลตฟอร์มและระบบนิเวศธุรกิจ และมีการสร้างความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน สำหรับประเทศฟินแลนด์ อาจมองได้ทั้งมิติความสำเร็จและมิติของความล้มเหลว กล่าวคือ มิติความสำเร็จ คือ ด้านนวัตกรรมทางสังคม โดยปัจจัยที่ทำให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จ คือ มีการทดลองทางวิทยาศาสตร์ มีการพิสูจน์ผลกระทบเชิงบวกด้านสุขภาพ มีการเปลี่ยนกรอบการอภิปรายเชิงนโยบาย และการเป็นต้นแบบของธรรมาภิบาลเชิงทดลอง มิติความล้มเหลว คือ ด้านการเมือง โดยปัจจัยที่อาจทำให้ถูกมองว่าล้มเหลวคือ การไม่บรรลุเป้าหมายหลักด้านการจ้างงาน การตัดสินใจไม่ขยายผลนโยบาย และนโยบายรายได้พื้นฐานถ้วนหน้ามีต้นทุนทางการคลังที่สูงมาก

คำสำคัญ: การออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ, ประเทศเอสโตเนีย, ประเทศฟินแลนด์

Abstract

This study aims to (1) examine the context, characteristics, processes, and outcomes of public policy innovation design through international case studies, and (2) compare the factors contributing to the success and/or failure of public policy innovation design in Estonia and Finland.

The research method employed in this study was documentary research, with a specific focus on two countries: Estonia and Finland. Estonia was selected because it adopts a public policy design that emphasizes creating new opportunities for the nation, while Finland represents a country that has public policy innovation design focused on solving national issues through a quasi-experimental approach. In Finland's case, the population was divided into two groups: an experimental group in which the government implemented new public policies, and a comparison group that continued to operate under existing policies. The data employed in this study were secondary sources obtained from various types of documents, including academic works such as research studies, research articles, and books, as well as official government documents, evaluation reports from government agencies, and reports issued by international organizations. To enhance the credibility of the findings, data triangulation was conducted. Content analysis was employed for data interpretation, with information categorized according to key dimensions: context, characteristics, policy implementation processes, evaluation, outcomes, and comparative analysis.

The findings reveal that (1) Estonia's e-Residency program, the world's first "Transnational Digital Identity," emerged from the government's strategic goal to expand its economy and global influence by transcending geographical and demographic limitations. This conceptual innovation was implemented through multi-agency collaboration and is subject to continuous improvement based on both quantitative and qualitative evaluations. In contrast, Finland's universal basic income experiment was a process innovation designed to address a complex and costly social welfare system. The policy process involved transforming an ideological concept into a testable agenda via a randomized controlled trial. However, the Finnish government opted not to extend the policy experiment due to its failure to demonstrate a significant positive impact on employment. (2) The success of Estonia's policy is attributed to several key factors: strategic leadership and political consensus; the role of policy entrepreneurs in driving the national agenda; a robust digital infrastructure; an agile legal framework; a platform-based business ecosystem; and effective multi-agency collaboration. Finland's experiment presents a dual perspective. As a social innovation, it succeeded due to its scientific design, proven positive effects on public well-being, its role in reframing the policy debate, and its function as a model for experimental governance. Conversely, from a political standpoint, it is largely viewed as a failure because it did not achieve its primary employment objective, the program was discontinued, and the projected fiscal cost of a full-scale UBI policy was deemed exceedingly high.

Keywords: Public Policy Innovation Design, Estonia, Finland

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โลกในศตวรรษที่ 21 มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและซับซ้อนในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี หรือ สิ่งแวดล้อม สภาวะแวดล้อมดังกล่าวถูกอธิบายด้วยแนวคิด "VUCA World" ซึ่งหมายถึงโลกที่เต็มไปด้วยความผันผวน (Volatility) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) ความซับซ้อน (Complexity) และความคลุมเครือ (Ambiguity) (Johansen, 2012) การเปลี่ยนแปลงใน

ลักษณะนี้ได้ท้าทายขีดความสามารถของภาครัฐทั่วโลกอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน เนื่องจากกรอบการทำงานและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายแบบดั้งเดิมที่เคยใช้ได้ผลในอดีต อาจไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทใหม่ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพอีกต่อไป

ภายใต้สภาวะแวดล้อมดังกล่าว ภาครัฐสมัยใหม่ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเชิงสาธารณะที่มีลักษณะเป็น "ปัญหาสลับซับซ้อน" (Wicked Problems) ซึ่งเป็นปัญหาที่ยากต่อการนิยามขอบเขต มีปัจจัยเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันหลายมิติ ไม่มีแนวทางการแก้ไขที่ชัดเจนเพียงหนึ่งเดียว และการแก้ไขปัญหานี้อาจนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่ไม่คาดคิดได้ (Rittel, & Webber, 1973, pp.160-167) การพยายามแก้ไขปัญหาลำนี้ด้วยกระบวนการทัศน์นโยบายสาธารณะแบบดั้งเดิม ที่เน้นการทำงานแบบแยกส่วนตามโครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Silos) และกระบวนการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down Approach) มักประสบกับข้อจำกัดในเรื่องความล่าช้า การขาดความยืดหยุ่น และการไม่สามารถสร้างสรรค์แนวทางแก้ไขที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ทำให้นโยบายสาธารณะเดิมไม่สามารถแก้ปัญหาระบบที่มีอยู่ได้ แต่ภาครัฐต้องมีการคิดออกแบบเพื่อสร้างนวัตกรรมนโยบายสาธารณะขึ้นมาใหม่ ซึ่งจากรายงานขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลทั่วโลกต่างตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกระบวนการทำงานเพื่อก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลง โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การเปิดรับและส่งเสริมนวัตกรรม (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020) ดังนั้น "นวัตกรรมนโยบายสาธารณะ" (Public Policy Innovation) จึงไม่ได้เป็นเพียงทางเลือก แต่เป็นกระแสใหม่ของการให้ความสำคัญต่อการสร้างนวัตกรรมนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหายุ่งยากที่ภาครัฐไม่สามารถแก้ไขได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความจำเป็นเร่งด่วนของภาครัฐจากทั่วโลกในการแสวงหาแนวทาง วิธีการเครื่องมือ และกระบวนการใหม่ๆ เพื่อเพิ่มทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความชอบธรรมในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ใหม่ ๆ ให้แก่สังคม (Osborne, & Brown, 2013, p. 25) ผ่านการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบริบท ลักษณะ กระบวนการ และผลลัพธ์ของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของต่างประเทศผ่านกรณีศึกษา
2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความสำเร็จและ/หรือล้มเหลวของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของประเทศเอสโตเนียและประเทศฟินแลนด์

แนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ

ทศวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐทั่วโลกเผชิญความท้าทายเรื่องทรัพยากรจำกัด ปัญหาซับซ้อน และความคาดหวังของพลเมืองที่สูงขึ้น จึงเกิดกระแสเรียกร้อง "นวัตกรรม" ในฐานะกลไกยกระดับประสิทธิผลนโยบาย (Mulgan, 2007) โดยเฉพาะต้องเผชิญกับ "ปัญหาที่ซับซ้อนรุนแรง" (Wicked Problems) เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สังคมสูงวัย ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการหยุดชะงักทางเทคโนโลยี ซึ่งแนวทางการดำเนินนโยบายสาธารณะแบบดั้งเดิมที่เน้นโครงสร้างแบบราชการ (Bureaucracy) และการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) อาจไม่เพียงพอที่จะรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป (Osborne, & Brown, 2013)

นักวิชาการสำคัญหลายคนที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนานวัตกรรมนโยบายสาธารณะ เช่น Mulgan มองนวัตกรรมสาธารณะว่าเป็นการพัฒนาและการนำไปใช้ของความคิด แนวทาง หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะและสร้างมูลค่าสาธารณะ (Mulgan, 2007: p.8) Torfing, Sørensen, and Røiseland (2016) เห็นว่านวัตกรรมสาธารณะเป็นกระบวนการและผลลัพธ์ของการพัฒนาและการนำไปใช้ของนโยบาย บริการ หรือการออกแบบองค์การใหม่ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างมูลค่าสาธารณะ นอกจากนี้สะท้อนได้จากแนวคิดของ Mulgan และ Albury ที่เห็นว่าจะต้องเป็นแนวคิดใหม่ที่ใช้ได้จริงและสร้างสรรค์คุณค่าสาธารณะใหม่ให้เกิดขึ้น (Mulgan, & Albury, 2003) เช่นเดียวกันกับ Hartley ก็ได้ให้ความสำคัญต่อความแปลกใหม่ที่ได้นำไปสู่การปฏิบัติด้วย

มิใช่เพียงแค่การเกิดความคิดใหม่เท่านั้น (Hartley, 2005, p.27) รวมถึง Bason ก็มองสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่าจะต้องเป็นกระบวนการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่และแปลงให้เกิดคุณค่าแก่สังคม (Bason, & Austin, 2018) เช่นเดียวกันกับ Damanpour และ Schneider ที่เห็นว่าต้องเป็นการพัฒนาหรือสร้างแนวคิดและวิธีการใหม่ ที่นำไปใช้ปฏิบัติจริง (Damanpour & Schneider, 2009: p. 496) และมีนักวิชาการบางคนที่น่าสนใจ เช่น Osborne และ Brown ซึ่งเน้นว่าเป็นการนำองค์ประกอบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ องค์กร หรือรูปแบบการจัดการแบบใหม่เข้าสู่บริการสาธารณะ และทำแตกต่างจากอดีต (Osborne, & Brown, 2013) หรือแนวคิดของ Sørensen และ Torfing ที่เห็นว่ากระบวนการเชิงตั้งใจที่เปิดการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนที่เข้ามาร่วมสร้างสรรค์สิ่งใหม่ เพื่อให้เกิดการยอมรับเชิงปฏิบัติ และการแพร่กระจายของแนวคิดหรือวิธีการใหม่เพื่อเปลี่ยนคุณค่าสาธารณะเดิม (Torfing, Sørensen, and Røiseland, 2016) ซึ่งเมื่อนำมุมมองทั้งหมดของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมา มาสังเคราะห์ถึงลักษณะสำคัญของนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ จะพบว่ามีองค์ประกอบที่ครอบคลุมใน 4 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความใหม่ (novelty) (2) การนำไปใช้จริง (implementation) (3) การสร้างคุณค่าหรือผลลัพธ์สาธารณะ (public value) และ (4) ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (collaboration) กล่าวโดยสรุป นวัตกรรมนโยบายสาธารณะก็คือ กระบวนการสร้าง พัฒนา และนำแนวคิด วิธีการ หรือรูปแบบการดำเนินงานที่ใหม่ไปใช้จริง โดยอาศัยความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อผลิตคุณค่าหรือผลลัพธ์สาธารณะใหม่ให้เกิดขึ้นแก่สังคม

นวัตกรรมนโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐ คือ การช่วยให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่ซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน (Torfing, 2019) ปัญหาสาธารณะในปัจจุบันมีลักษณะข้ามสาขาและเชื่อมโยงระหว่างระดับท้องถิ่น ชาติ และนานาชาติ ทำให้จำเป็นต้องมีวิธีการแก้ไขที่สร้างสรรค์และยืดหยุ่นมากขึ้น นวัตกรรมนโยบายสาธารณะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรสาธารณะและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายนโยบาย (Bloch, & Bugge, 2013) การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการให้บริการสาธารณะ เช่น ระบบ e-Government สามารถลดต้นทุนและเวลาในการดำเนินการ พร้อมทั้งเพิ่มความสะดวกให้กับประชาชน นอกจากนี้ นวัตกรรมนโยบายสาธารณะจะเข้ามาช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์กรและความสามารถในการปรับตัวของภาครัฐ (Hartley, 2005) ผ่านการทดลอง การประเมินผล และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาครัฐสามารถสะสมความรู้และประสบการณ์เพื่อการพัฒนาต่อไป

การออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ สามารถนำไปใช้กับนโยบายสาธารณะใน 4 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) นวัตกรรมเชิงผลิตภัณฑ์หรือบริการ (Product or Service Innovation) ซึ่งเป็นการสร้างหรือปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย โครงการ หรือบริการสาธารณะที่เป็นรูปธรรม ซึ่งส่งมอบให้แก่ประชาชนโดยตรง ลักษณะสำคัญจะเน้นการเปลี่ยนแปลงผลผลิต (Output) ของภาครัฐ มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการใหม่ๆ หรือแก้ไขปัญหาเดิมด้วยบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น เข้าถึงง่ายขึ้น หรือมีต้นทุนต่ำลง การได้มาของนวัตกรรมประเภทนี้มักเกิดจากการวิจัยและพัฒนา การนำเทคโนโลยีใหม่มาปรับใช้ หรือการออกแบบบริการที่เน้นผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง เช่น แอปพลิเคชันสำหรับบริการภาครัฐ เป็นต้น 2) นวัตกรรมเชิงกระบวนการ (Process Innovation) นวัตกรรมประเภทนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตัวนโยบายโดยตรง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการที่ใช้ในการออกแบบ พัฒนา ส่งมอบ และประเมินผลนโยบาย เพื่อให้กระบวนการทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และโปร่งใสมากขึ้น (Albury, 2005) ลักษณะสำคัญจะเป็นการปรับปรุงหลังบ้าน (Back Office) ของการทำงานภาครัฐ มุ่งเน้นการลดขั้นตอน ลดต้นทุน เพิ่มความเร็ว และส่งเสริมการมีส่วนร่วม 3) นวัตกรรมเชิงธรรมาภิบาลหรือเชิงโครงสร้าง (Governance or Structural Innovation) นวัตกรรมประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร รูปแบบความสัมพันธ์ และกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกภาครัฐ ลักษณะสำคัญจะเป็นการปรับเปลี่ยนผู้เล่น (Actors) และกฎของเกม (Rules of the Game) ในระบบนิเวศของนโยบาย มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือ การกระจายอำนาจ และการระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ และ 4) นวัตกรรมเชิงกระบวนทัศน์ (Paradigm Innovation) มุ่งเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดพื้นฐาน ค่านิยม เป้าหมาย หรือสมมติฐานหลักที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ลักษณะสำคัญจะเป็นการเปลี่ยนมุมมองหรือ การกำหนดกรอบปัญหาใหม่ (Reframing) โดยสิ้นเชิง ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายในทุกมิติ ทั้งผลิตภัณฑ์ กระบวนการ และธรรมาภิบาล เช่น การเปลี่ยนจาก GDP สู่ GNH (Gross National Happiness) การนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้ (Circular Economy) เป็นต้น

กล่าวได้ว่าการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะนั้นจะมีกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการของการออกแบบนโยบายสาธารณะแบบปกติทั่วไปที่มักเป็นเส้นตรงและแยกส่วน (Linear and Siloed) ขณะที่นวัตกรรมนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นวงจรที่วนซ้ำ (Iterative) เน้นการทำงานร่วมกันแบบข้ามสายงาน (Collaborative) และให้ความสำคัญกับการเรียนรู้จากการทดลอง (Experimental) เพื่อลดความเสี่ยงก่อนนำไปใช้ในวงกว้าง (OECD, 2017) โดยการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะจะประกอบด้วย 6 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ 1) ขั้นการวินิจฉัยและกำหนดกรอบปัญหา (Problem Diagnosis and Framing) โดยต้องวิเคราะห์ปัญหาทั้งระบบจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจใช้วิธีการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้เข้าใจถึงประสบการณ์ความต้องการ และข้อจำกัดที่แท้จริงของแต่ละกลุ่ม และอาจมีการกำหนดกรอบปัญหาใหม่ (Problem Reframing) ด้วยการตั้งคำถามว่า "ทำไม" ซ้ำๆ เพื่อเจาะลึกลงไปถึงรากของปัญหาและท้าทายสมมติฐานเดิมๆ เพื่อเปิดมุมมองใหม่ในการแก้ไขปัญหา 2) ขั้นการสร้างสรรคและพัฒนาาร่วมกันของแนวคิด (Idea Generation and Co-creation) ด้วยการระดมสมองเพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้ โดยเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทั้งประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงาน มาร่วมกันออกแบบแนวทางแก้ไข รวมถึงศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices) จากประเทศอื่นๆ โดยใช้การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง 3) ขั้นการสร้างต้นแบบและทดลอง (Prototyping and Experimentation) โดยเปลี่ยนแนวคิดที่เป็นนามธรรมให้กลายเป็นต้นแบบที่จับต้องได้และสามารถนำไปทดลองในบริบทจริงขนาดเล็ก เพื่อทดสอบสมมติฐานและเรียนรู้ข้อผิดพลาดด้วยต้นทุนที่ต่ำ (Nesta, 2014) ขั้นนี้จะเกี่ยวข้องกับการสร้างต้นแบบ (Prototyping) เพื่อพัฒนาแบบจำลองของนโยบายหรือบริการในรูปแบบต่างๆ เช่น การสร้างแบบจำลองกระบวนการ (Process Simulation) การสร้างต้นแบบแอปพลิเคชัน เป็นต้น การทดลองในพื้นที่จำกัด (Piloting) ด้วยการนำต้นแบบไปทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมายขนาดเล็กในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อเก็บข้อมูลผลลัพธ์และความคิดเห็น หรืออาจมีการจัดทำห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Labs) โดยการจัดตั้งหน่วยงานหรือพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่น เพื่อทำหน้าที่เป็นพื้นที่ทดลองแนวคิดนโยบายใหม่ๆ โดยเฉพาะ นอกจากนี้อาจมีการสร้างสภาพแวดล้อมที่ผ่อนคลายระเบียบบางอย่างเป็นการชั่วคราว เพื่อเอื้อให้เกิดการทดลองนวัตกรรมใหม่ๆ ที่อาจขัดขัดข้อกฎหมายเดิม 4) ขั้นการรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์และการตัดสินใจ (Evidence Gathering and Decision-Making) ด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการทดลองในขั้นตอนที่ 3 มาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ โดยอาจจัดทำเป็น การวิจัยแบบกึ่งทดลอง เช่น พื้นที่ที่ทดลองนำนวัตกรรมนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และพื้นที่เปรียบเทียบที่ใช้นโยบายสาธารณะแบบเดิม เพื่อใช้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจว่าจะยุติ ปรับปรุง หรือขยายผลแนวคิดนั้นๆ 5) ขั้นการนำไปปฏิบัติและการขยายผล (Implementation and Scaling) เมื่อแนวคิดได้รับการพิสูจน์แล้วว่ามีความคุ้มค่าและได้รับการอนุมัติ ขั้นตอนต่อไปคือการนำนโยบายไปปฏิบัติในวงกว้างขึ้น การขยายผลนวัตกรรมไม่ใช่แค่การทำซ้ำ แต่คือการปรับให้เข้ากับบริบทที่แตกต่างกัน โดยอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อช่วยขับเคลื่อนการนำนโยบายไปใช้ในพื้นที่ต่างๆ และ 6) ขั้นการเรียนรู้ การประเมินผล และการปรับตัว (Learning, Evaluation, and Adaptation) กล่าวได้ว่ากระบวนการนวัตกรรมนโยบายสาธารณะจะไม่มีที่สิ้นสุด แต่จะต้องทำให้เป็นวงจรแห่งการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง การติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งอาจให้มีการจัดให้มีกลไกรับฟังความคิดเห็นจากผู้ให้บริการและผู้ปฏิบัติงาน เพื่อนำข้อมูลกลับมาปรับปรุงนโยบายให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะต้องมีการประเมินเพื่อการปรับตัว (Adaptive Evaluation) เพื่อทำความเข้าใจว่า "อะไรใช้ได้ผล สำหรับใคร ในบริบทใด และเพราะเหตุใด" เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาแบบกรณีเปรียบเทียบ (Comparative Case Study) โดยเลือกประเทศเอสโตเนียและฟินแลนด์เป็นกรณีศึกษา โดยเอสโตเนียเป็นตัวอย่างความโดดเด่นของการออกแบบนโยบายเชิงรุกที่มุ่งสร้างโอกาสใหม่ให้แก่ประเทศซึ่งไม่มีประเทศใดที่เน้นการออกแบบประเทศใหม่ โดยเอสโตเนียใช้นโยบายสัญญาชาติแบบดิจิทัล ขณะที่ฟินแลนด์เป็นตัวแทนของความโดดเด่นการออกแบบนโยบายเชิงทดลองเพื่อแก้ไขปัญหาภายในประเทศ ซึ่งประเทศต่างๆ ไม่ค่อยใช้แนวทางการทดลองแบบนี้ โดยฟินแลนด์ได้ใช้นโยบายทดลองรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า การเลือกประเทศทั้งสองช่วยให้สามารถเปรียบเทียบ

และได้ข้อค้นพบจากบริบทที่ต่างกันอย่างมาก แต่มีจุดร่วมในเรื่องการสร้างนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากเอกสารหลากหลายประเภท ได้แก่ งานวิชาการ คือ งานวิจัย บทความวิจัย หนังสือ เอกสารและรายงานทางการของรัฐบาล รายงานการประเมินผลจากหน่วยงานภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ เช่น OECD, EU เป็นต้น การใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งช่วยให้เกิด การตรวจสอบข้อมูลแบบบูรณาการ (Triangulation) ซึ่งเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยมีการจำแนกข้อมูลตามประเด็นหลัก ได้แก่ บริบท ลักษณะ กระบวนการดำเนินนโยบาย การประเมินผล และผลลัพธ์ และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างกรณีของเอสโตเนียและฟินแลนด์ เพื่อวิเคราะห์ความเหมือน ความแตกต่าง และกลไกเชิงสาเหตุที่อธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย การตีความผลการวิจัยอ้างอิงกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีนวัตกรรมนโยบาย (Policy Innovation Theory) การกำกับดูแลเชิงทดลอง (Experimentalist Governance) และการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy Learning)

ผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

1.1 การออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของประเทศเอสโตเนีย

1) ชื่อนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ นโยบายการสร้างพลเมืองดิจิทัล (e-Residency) ประเทศเอสโตเนีย

2) บริบทและสภาพปัญหาก่อนประกาศใช้นโยบาย เอสโตเนียเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีประชากรเพียงประมาณ 1.3 ล้านคน หลังจากได้รับเอกราชจากสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลได้มุ่งมั่นที่จะสร้างชาติให้ทันสมัยและมีศักยภาพในการแข่งขันระดับโลก โดยเล็งเห็นว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพอาจแข่งขันกับประเทศอื่นได้ยาก จึงหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างรัฐดิจิทัล (Digital State) อย่างเต็มรูปแบบ โจทย์สำคัญคือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถขยายฐานเศรษฐกิจและเพิ่มอิทธิพลของประเทศในเวทีโลกได้โดยก้าวข้ามข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร (Kalvet, 2012)

3) ลักษณะของนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ รัฐบาลเอสโตเนียได้เปิดตัวโครงการ e-Residency ในปี 2014 ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมเชิงแนวคิด (Conceptual Innovation) ครั้งแรกของโลกที่ริเริ่ม "สัญชาติข้ามพรมแดน" (Transnational Digital Identity) โดยเปิดโอกาสให้บุคคลใดก็ได้ในโลก ที่ไม่ใช่พลเมืองเอสโตเนีย สามารถสมัครเพื่อขอรับ "สถานะพลเมืองดิจิทัล" ได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับสถานะจะได้รับบัตรประจำตัวดิจิทัล (Digital ID card) ที่ทำให้สามารถเข้าถึงบริการภาครัฐของเอสโตเนียได้เสมือนเป็นพลเมืองคนหนึ่ง แนวคิดที่เป็นรากฐานสำคัญของนวัตกรรมนี้ ได้แก่

3.1) การแยกบริการภาครัฐออกจากพื้นที่ทางกายภาพ โดยผู้ถือบัตร e-Residency สามารถก่อตั้งและบริหารจัดการบริษัทที่จดทะเบียนในสหภาพยุโรปได้จากทุกที่ในโลก เปิดบัญชีธนาคาร ดำเนินธุรกรรมทางการเงิน และยื่นภาษีผ่านระบบออนไลน์ของเอสโตเนียได้อย่างปลอดภัย (Vassil, & Solvak, 2018, p. 114)

3.2) การสร้างระบบนิเวศทางธุรกิจระดับโลก นโยบายสาธารณะนี้ไม่ได้เป็นเพียงการให้บริการภาครัฐ แต่เป็นการสร้างแพลตฟอร์มที่ดึงดูดผู้ประกอบการ (Entrepreneurs) นักธุรกิจอิสระ (Freelancers) และ "Digital Nomads" จากทั่วโลก ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของเอสโตเนีย

4) กระบวนการของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ ในที่นี้จะวิเคราะห์โดยให้เห็นตลอดห่วงโซ่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ขั้นตอนกำหนดนโยบาย ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย และขั้นตอนทบทวนนโยบาย

4.1) ขั้นตอนกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) มีลักษณะพิเศษ คือ ไม่ได้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนภายในประเทศ แต่เป็นการสร้างโอกาสเชิงรุกบนเวทีโลก โดยมีรากฐานมาจากการลงทุนด้านรัฐดิจิทัลที่ประเทศได้ทำมาอย่างต่อเนื่อง นโยบายนี้ไม่ได้มาจากนักการเมืองโดยตรง แต่เกิดขึ้นจากวงสนทนาระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและภาครัฐ ในปี 2014 Taavi Kotka ซึ่งขณะนั้นเป็นประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายสารสนเทศ (CIO) ของรัฐบาลเอสโตเนีย พร้อมด้วย Ruth Annus และ Siim Sikkut

ได้เสนอแนวคิดนี้ขึ้นในระหว่างการประชุมแนวคิดที่จัดโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาแห่งเอสโตเนีย แนวคิดหลักคือ "ชาวเอสโตเนีย 10 ล้านคนภายในปี 2025" โดยมองว่าหากไม่สามารถเพิ่มประชากรทางกายภาพได้ ก็ควรเพิ่ม "ประชากรดิจิทัล" เพื่อขยายระบบนิเวศทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (Kotka, & Annus, 2016, pp. 34-35) แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างรวดเร็วจากผู้นำทางการเมือง เนื่องจากสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในการเป็นผู้นำด้านดิจิทัล และไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณมหาศาลในระยะแรก รัฐบาลมองเห็นศักยภาพในการดึงดูดการลงทุนและผู้ประกอบการจากทั่วโลกโดยใช้โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่มีอยู่แล้วเป็นต้นทุน (Vassil, & Solvak, 2018, p. 115) การออกแบบนโยบายและการออกกฎหมาย (Policy Design and Legislation) แทนที่จะร่างกฎหมายใหม่ทั้งหมด รัฐบาลเอสโตเนียเลือกใช้วิธีที่รวดเร็ว คือการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติเอกสารระบุตัวตน (Identity Documents Act) เพื่อเพิ่มสถานะ "e-resident" เข้าไปเป็นเอกสารระบุตัวตนประเภทใหม่ที่รัฐออกให้ ซึ่งกระบวนการทางรัฐสภาใช้เวลาเพียงไม่กี่เดือนและผ่านความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์ในปลายปี 2014 สะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องเป็นหนึ่งในหลายของการเมืองในการผลักดันนโยบายนี้ (Kattel, & Drechsler, 2020, p. 88)

4.2) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การนำนโยบาย e-Residency ไปปฏิบัติเป็นการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน มีคณะกรรมการตำรวจและพิทักษ์ชายแดน (Police and Border Guard Board - PBGB) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้สมัครและเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวดิจิทัล (Digital ID Card) อย่างเป็นทางการ มีหน่วยงานที่เรียกว่า Enterprise Estonia ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่งเสริมการตลาดและสื่อสารประชาสัมพันธ์โครงการไปทั่วโลก สร้างความเข้าใจและดึงดูดกลุ่มเป้าหมาย และกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่บริหารจัดการสถานทูตและสถานกงสุลของเอสโตเนียทั่วโลกให้เป็นจุดรับ (Pickup Points) บัตรประจำตัวดิจิทัล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงโลกดิจิทัลเข้ากับโลกทางกายภาพ (Republic of Estonia e-Residency, 2022) ในกระบวนการได้มีการเปิดให้มีการสมัครออนไลน์ จากผู้สนใจจากทั่วโลกที่สามารถยื่นใบสมัครผ่านเว็บไซต์ โดยกรอกข้อมูลส่วนตัวและวัตถุประสงค์ในการสมัคร พร้อมชำระค่าธรรมเนียม มีการตรวจสอบประวัติ โดยหน่วยงาน PBGB ดำเนินการตรวจสอบประวัติของผู้สมัครอย่างละเอียดกับฐานข้อมูลอาชญากรรมระหว่างประเทศ เพื่อให้มั่นใจในความปลอดภัยและคัดกรองผู้ไม่ประสงค์ดี โดยเมื่อได้รับการอนุมัติ ผู้สมัครจะได้รับการแจ้งเตือนให้ไปรับ "e-Residency kit" ซึ่งประกอบด้วยบัตรประจำตัวดิจิทัลและเครื่องอ่านบัตร ณ สถานทูตหรือจุดรับที่ได้เลือกไว้ นอกจากนี้ได้มีการสร้างระบบนิเวศบริการ ด้วยการเปิดให้ภาคเอกชนเข้าร่วมสร้างบริการบนแพลตฟอร์ม e-Residency เช่น บริการให้คำปรึกษาด้านการจดทะเบียนบริษัท บริการด้านบัญชีและกฎหมาย และที่สำคัญคือการร่วมมือกับสถาบันการเงินโดยเฉพาะ Fintech เพื่อให้ e-resident สามารถเปิดบัญชีธนาคารสำหรับธุรกิจได้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการดึงดูดผู้ประกอบการ (OECD, 2019, p. 56)

4.3) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) กล่าวได้ว่า การประเมินผลนโยบาย e-Residency มีลักษณะที่เปิดเผย โปร่งใส และใช้ข้อมูลในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการใช้ตัวชี้วัดทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สำหรับตัวชี้วัดเชิงปริมาณ รัฐบาลได้มีการสร้างแดชบอร์ด (Dashboard) ที่เปิดเผยข้อมูลสถิติของโครงการแบบเรียลไทม์ให้สาธารณชนเข้าถึงได้ ตัวชี้วัดสำคัญได้แก่ จำนวนผู้สมัครและผู้ได้รับอนุมัติ (แบ่งตามประเทศ) จำนวนบริษัทที่ก่อตั้งโดย e-resident รายได้ภาษีที่เก็บได้จากบริษัทของ e-resident ส่วนการประเมินเชิงคุณภาพ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบในมิติอื่น เช่น คุณภาพด้านภาพลักษณ์ โดยเน้นการประเมินผลกระทบต่อชื่อเสียงและ Soft Power ของประเทศเอสโตเนียในฐานะผู้นำด้านดิจิทัลของโลก ตลอดจนความพึงพอใจของผู้ใช้งานเพื่อนำมาปรับปรุงกระบวนการและบริการ

4.4) ขั้นผลสะท้อนกลับและการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy Feedback and Learning) มีการนำผลประเมินมาใช้เพื่อปรับปรุงนโยบายอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การรับมือกับวิกฤตความปลอดภัยของชิปบนบัตรประจำตัว (ROCA Vulnerability) ในปี 2017 รัฐบาลได้ใช้ข้อมูลนี้ในการระงับใบรับรองเก่าและออกมาตรการปรับปรุงความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้งานทุกคนอย่างรวดเร็วและโปร่งใส ซึ่งไม่เพียงแต่แก้ไขปัญหาก็ได้ แต่ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้งานในระยะยาว (Tohver, 2018) นอกจากนี้ ข้อมูลความต้องการของผู้ใช้งานยังนำไปสู่การเพิ่มจุดรับบัตรและการพัฒนาบริการใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง

5) กลไกของการขับเคลื่อนนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ เอสโตเนีย ใช้วิธีการผลักดันเชิงยุทธศาสตร์จากบนลงล่าง (Strategic, Top-down Approach) โดยมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการสร้างรัฐดิจิทัล ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทของภาวผู้นำในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่

6) ผลลัพธ์และบทเรียนของนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ กล่าวได้ว่านโยบาย e-Residency ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการสร้างภาพลักษณ์ผู้นำด้านดิจิทัลให้แก่เอสโตเนีย และสร้างผลกระทบเชิงเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรม ข้อมูลถึงปี 2023 ระบุว่า มีผู้สมัครเป็นพลเมืองดิจิทัลแล้วกว่า 100,000 คนจาก 170 ประเทศทั่วโลก และมีการก่อตั้งบริษัทใหม่ผ่านโครงการนี้มากกว่า 25,000 บริษัท ซึ่งสร้างรายได้ภาษีให้แก่รัฐบาลเอสโตเนียอย่างมีนัยสำคัญ (Republic of Estonia e-Residency, 2023) บทเรียนสำคัญคือ ภาครัฐสามารถเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการ (Service Provider) มาเป็นผู้สร้างแพลตฟอร์ม (Platform Creator) โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อหลายข้อจำกัดทางกายภาพและสร้างคุณค่าสาธารณะในรูปแบบใหม่ได้

1.2 การออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของประเทศฟินแลนด์

1) ชื่อนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ การทดลองรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า (Basic Income Experiment) ประเทศฟินแลนด์

2) บริบทและปัญหา เช่นเดียวกับหลายประเทศในยุโรป ฟินแลนด์เผชิญกับความท้าทายด้านระบบสวัสดิการสังคมที่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายสูง ประกอบกับอัตราการว่างงานที่ค่อนข้างสูง รัฐบาลพบว่าระบบสวัสดิการแบบเดิมสร้าง "กับดักสวัสดิการ" (Welfare Trap) ที่ทำให้ผู้ว่างงานขาดแรงจูงใจในการรับงานที่มีรายได้น้อยหรืองานระยะสั้น เพราะเกรงว่าจะสูญเสียสิทธิประโยชน์จากรัฐไปทั้งหมด โจทย์สำคัญคือ จะปฏิรูประบบสวัสดิการอย่างไรให้มีความยืดหยุ่น ส่งเสริมการทำงาน และลดภาระของระบบราชการได้ (Kangas, 2019, pp. 5-7)

3) ลักษณะของนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ รัฐบาลฟินแลนด์ตัดสินใจใช้นวัตกรรมเชิงกระบวนการ (Process Innovation) โดยทำการทดลองเชิงนโยบาย (Policy Experiment) ที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์เกี่ยวกับรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า (Universal Basic Income: UBI) ระหว่างปี 2017-2018 แนวคิดที่เป็นรากฐานสำคัญของนวัตกรรมนี้ คือ ใช้การวิจัยกึ่งทดลองที่มีกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม แทนที่จะประกาศใช้นโยบายทั่วประเทศทันที รัฐบาลได้เลือกกลุ่มตัวอย่างผู้ว่างงานจำนวน 2,000 คนแบบสุ่ม เพื่อมอบรายได้พื้นฐานแบบไม่มีเงื่อนไขจำนวน 560 ยูโรต่อเดือนเป็นเวลา 2 ปี และเปรียบเทียบผลลัพธ์กับกลุ่มควบคุมที่เป็นผู้ว่างงานที่ไม่ได้รับเงิน เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบาย การที่รัฐบาลกล้าที่จะทดลองนโยบายนี้อย่างจริงจังสะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปิดกว้างต่อการเรียนรู้และแสวงหาหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Policy)

4) กระบวนการของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ

4.1) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) มีลักษณะเด่นคือ การเปลี่ยนแนวคิดเชิงอุดมการณ์ให้กลายเป็นวาระนโยบายที่สามารถ "ทดลอง" ได้จริง โดยได้รับแรงผลักดันจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีการระบุปัญหาและจัดทำวาระนโยบาย ในช่วงปี 2015 รัฐบาลฟินแลนด์ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Juha Sipilä เผชิญกับอัตราการว่างงานที่สูงถึง 9.4% และความท้าทายจากระบบรัฐสวัสดิการที่ซับซ้อนซึ่งสร้าง "กับดักสวัสดิการ" (Welfare Trap) ที่ทำให้ผู้รับสวัสดิการขาดแรงจูงใจในการทำงาน แนวคิดเรื่อง "รายได้พื้นฐานถ้วนหน้า" (UBI) ซึ่งเป็นที่ถกเถียงในฟินแลนด์มานาน ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระนโยบายสำคัญ โดยรัฐบาลมองว่าอาจเป็นเครื่องมือในการ "ปฏิรูประบบสวัสดิการให้ง่ายขึ้น ลดภาระทางราชการ และส่งเสริมการทำงาน" (Government of Finland, 2016, p. 21) แทนที่จะผลักดัน UBI เป็นนโยบายเหมือนทั่วๆไป รัฐบาลได้มอบหมายให้สถาบันประกันสังคมแห่งฟินแลนด์ (The Social Insurance Institution of Finland - Kela) เป็นหน่วยงานหลักในการออกแบบการทดลองเชิงนโยบาย (Policy Experiment) ได้เลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบสุ่มและมีกลุ่มควบคุม (Kangas, 2019, pp. 15-18)

4.2) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ได้ทำการสุ่มเลือกประชากรจากกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศให้เป็นกลุ่มทดลอง จำนวน 2,000 คน และกำหนดให้ผู้ที่เหลือทั้งหมดในกลุ่มเป้าหมาย เป็นกลุ่มควบคุม เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากลุ่มทั้งสองมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันก่อนเริ่มการทดลอง จากนั้นได้มีการดำเนินโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2017

ถึง 31 ธันวาคม 2018 กลุ่มทดลองได้รับเงินรายได้พื้นฐานจำนวน 560 ยูโรต่อเดือน โดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ต้องเสียภาษี เงินจำนวนนี้จะถูกโอนเข้าบัญชีโดยอัตโนมัติทุกเดือน และที่สำคัญคือ ผู้เข้าร่วมจะยังคงได้รับเงินจำนวนนี้ต่อไปแม้ว่าพวกเขาจะหางานทำและมีรายได้จากแหล่งอื่น ซึ่งเป็นกลไกหัวใจสำคัญในการทดสอบเรื่องการทำลายกับดักสวัสดิการ ในขณะที่กลุ่มควบคุมยังคงอยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการการว่างงานแบบเดิม (Kela, 2020a) Kela ทำหน้าที่สื่อสารกับผู้เข้าร่วมโครงการโดยตรง แจ้งสิทธิและหน้าที่ และตอบข้อซักถามต่างๆ การจ่ายเงินทั้งหมดดำเนินการผ่านระบบอัตโนมัติของ Kela

4.3) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง Kela และทีมนักวิจัยอิสระ นักวิจัยได้เปรียบเทียบจำนวนวันทำงานเฉลี่ยและรายได้จากการทำงานระหว่างกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม ผลการวิเคราะห์ในปีแรกพบว่าไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ผลการวิเคราะห์ครบ 2 ปี พบว่ากลุ่มทดลองมีวันทำงานมากกว่ากลุ่มควบคุมเล็กน้อย (เฉลี่ย 6 วันตลอดทั้งปี) แต่ผลกระทบดังกล่าวยังถือว่าน้อยมาก (Kari, Ohto, & Jouko, 2020, p. 45) Kela ได้ทำการสำรวจทางโทรศัพท์กับผู้เข้าร่วมทั้งสองกลุ่มเพื่อประเมินผลกระทบในมิติทางสังคมและจิตวิทยา ผลการสำรวจพบความแตกต่างที่ชัดเจนและมีนัยสำคัญ โดยกลุ่มทดลองที่ได้รับรายได้พื้นฐานรายงานว่ามีระดับความสุข ความพึงพอใจในชีวิต สุขภาพจิต และความเชื่อมั่นในอนาคตและสถาบันทางสังคมสูงกว่ากลุ่มควบคุมอย่างมีนัยสำคัญ (Kela, 2020b) ซึ่งเป็นผลลัพธ์เชิงบวกด้านสุขภาวะ

4.4) ขั้นผลสะท้อนกลับและการเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy Feedback and Learning) ผลสะท้อนกลับที่ชัดเจนที่สุดคือการตัดสินใจของรัฐบาลฟินแลนด์ที่จะไม่สานต่อหรือขยายผลการทดลอง UBI เหตุผลหลักมาจากการที่ผลการประเมินไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงผลกระทบเชิงบวกต่อการจ้างงานได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักที่รัฐบาลกำหนดไว้ตั้งแต่ต้น (Kari et al., 2020, p. 58) แม้จะล้มเหลวในมิติการจ้างงาน แต่ผลการประเมินที่ชี้ชัดถึงการมีสุขภาวะและสุขภาพจิตที่ดีขึ้นของผู้เข้าร่วมโครงการได้เปลี่ยนจุดเน้นของการถกเถียงเรื่อง UBI จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ ไปสู่การพิจารณาผลกระทบทางสังคมในมิติที่กว้างขึ้น เช่น ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และศักยภาพของพลเมือง (Citizen Capabilities) (Heikkilä, & Keskitalo, 2021, p.112) ผลกระทบของเงินสดแบบไม่มีเงื่อนไขได้ถูกนำไปใช้ในการพิจารณาปฏิรูประบบประกันสังคมในด้านอื่นๆ เช่น การพยายามทำให้ระบบสวัสดิการมีความซับซ้อนน้อยลง และการลดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการทำนาระยะสั้น

5) กลไกของการขับเคลื่อนนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ ฟินแลนด์ ใช้วิธีการธรรมาภิบาลเชิงทดลอง (Experimental Governance) โดยยอมรับความไม่แน่นอนของผลลัพธ์ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ผ่านการทดลองเชิงนโยบายที่มีระเบียบวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์รองรับ ซึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรมการเมืองที่เปิดกว้างและให้ความสำคัญกับนโยบายบนฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยเป็นการทดลองรายได้พื้นฐานบางส่วน (Partial Basic Income) โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนคือ ผู้ว่างงานอายุ 25-58 ปี ที่ได้รับสวัสดิการการว่างงานพื้นฐาน การจำกัดกลุ่มเป้าหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบสมมติฐานหลักที่ว่า UBI จะช่วยลดกับดักสวัสดิการและเพิ่มการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานได้หรือไม่

6) ผลลัพธ์และบทเรียนของนวัตกรรมนโยบายสาธารณะ ผลการประเมินโครงการซึ่งเผยแพร่ในปี 2020 พบว่า การให้รายได้พื้นฐานถ้วนหน้ามีผลต่อการจ้างงานเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อมิติทางสังคม กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับเงินมีระดับความสุข ความเชื่อมั่นในอนาคต สุขภาพจิต และความไว้วางใจต่อสถาบันทางสังคมสูงกว่ากลุ่มควบคุมอย่างชัดเจน (Kela, 2020) แม้โครงการนี้ไม่ได้นำไปสู่การบังคับใช้นโยบาย UBI ทั่วประเทศ แต่ได้มอบบทเรียนและข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ล้ำค่าให้แก่ผู้กำหนดนโยบายทั่วโลก และเป็นต้นแบบของการ กำหนดนโยบายบนฐานของการทดลอง (Experimental Governance) ซึ่งเป็นการยอมรับความไม่แน่นอนและมุ่งเน้นการเรียนรู้จากความล้มเหลวที่ควบคุมได้ แทนการผลักดันนโยบายขนาดใหญ่โดยปราศจากข้อมูลที่รอบด้าน

2. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

2.1 ความสำเร็จของประเทศเอสโตเนีย เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษาแล้ว กล่าวได้ว่าความสำเร็จของการออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะของประเทศเอสโตเนีย มาจากสาเหตุที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์และการเห็นพ้องทางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความสำคัญกับการเป็น Digital Nation อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดแนวทาง top-down

ที่ชัดเจน พร้อมจัดสรรงบประมาณ 2) ผู้ประกอบการเชิงนโยบาย (Policy Entrepreneurs) โดยบุคคลอย่าง Taavi Kotka Siim Sikkut และ Ruth Annus ผลักดันแนวคิดชาวเอสโตเนีย 10 ล้านคน จนกลายเป็นวาระแห่งชาติ 3) ประเทศมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล จากการที่มีระบบ X-Road, Digital ID card และกฎหมายลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่บังคับใช้ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มความเชื่อมั่น 4) กฎหมายคล่องตัวและปรับใช้รวดเร็ว โดยที่รัฐบาลเลือกแก้ไข พระราชบัญญัติเอกสารระบุตัวตน แทนการออกกฎหมายใหม่ จึงผ่านสภาได้ภายในไม่กี่เดือน 5) รูปแบบแพลตฟอร์มและระบบนิเวศธุรกิจ โดยภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้สร้างแพลตฟอร์ม เปิดช่องทาง API ให้เอกชนพัฒนาบริการบัญชี กฎหมาย และ FinTech ช่วยดึงดูดผู้ประกอบการทั่วโลก Tammpuu and Masso (2022) 6) การสร้างความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน โดยมีหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ PBGB, Enterprise Estonia และกระทรวงการต่างประเทศประสานงานตั้งแต่ตรวจสอบประวัติจนถึงส่งมอบบัตรดิจิทัล (Republic of Estonia e-Residency, 2022) การประเมินผลประโยชน์และใช้ข้อมูลขับเคลื่อน โดยมีแดชบอร์ดออนไลน์รายงานผู้สมัคร บริษัทที่ก่อตั้ง และภาษีที่จัดเก็บแบบเรียลไทม์ พร้อมสำรวจความพึงพอใจผู้ใช้ (OECD 2019, p.8) มีกลไกปรับปรุงอย่างยืดหยุ่นต่อวิกฤต จากเหตุ ROCA vulnerability ปี 2017 ถูกแก้ไขอย่างรวดเร็วด้วยการเพิกถอนใบรับรองและออกบัตรใหม่ทั้งหมด สร้างความไว้วางใจระยะยาว (Tohver, 2018) การวางตำแหน่งประเทศและ Soft Power ทำให้โยบายนี้นำมาสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้เอสโตเนียเป็นศูนย์กลางสตาร์ทอัพและนวัตกรรมดิจิทัล โดยมีผู้สมัครกว่า 100,000 คน 25,000 บริษัท และรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นชัดเจน (Republic of Estonia e-Residency, 2023, p.10) ขนาดประเทศเล็กและการกำกับดูแลง่าย การบริหารราชการส่วนกลางขนาดย่อมทำให้ทดลองนโยบายใหม่ ๆ ได้รวดเร็วและลดแรงต้านภายในประเทศ

2.2 ความสำเร็จและความล้มเหลวของประเทศฟินแลนด์ สำหรับกรณีศึกษาของนวัตกรรมนโยบายการทดลองรายได้พื้นฐานถ้วนหน้า อาจวิเคราะห์ได้ทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวได้ทั้ง 2 มุมมอง ได้แก่ ถ้าวิเคราะห์ในมุมมองของความสำเร็จโดยพิจารณาจากนวัตกรรมทางสังคม ก็ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างสูงในฐานะเป็นการทดลองเชิงนโยบายสาธารณะด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับผลกระทบของรายได้พื้นฐาน จึงถือได้ว่าเป็นต้นแบบของธรรมาภิบาลเชิงทดลองที่ฟินแลนด์ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการกำหนดนโยบายที่กล้าหาญแต่รอบคอบ คือแทนที่จะถกเถียงกันบนฐานของอุดมการณ์ ก็เปลี่ยนมาเป็นการทดลองเพื่อหาคำตอบด้วยระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ และทำให้เปลี่ยนกรอบการอภิปรายระดับโลก โดยผลการทดลองได้เปลี่ยนทิศทางการพิจารณาเรื่องรายได้พื้นฐานทั่วโลก จากที่เน้นแค่เรื่องงาน ไปสู่การพูดคุยในมิติของสุขภาพจิต ความมั่นคงของมนุษย์ และคุณภาพชีวิต โดยนโยบายนี้ได้พิสูจน์ผลกระทบเชิงบวกด้านสุขภาวะ โดยพบว่าทำให้ความมั่นคงทางรายได้แบบไม่มีเงื่อนไขช่วยให้ผู้คนมีสุขภาพจิตดีขึ้น ลดความเครียด และมีความสุขมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นการเปิดมุมมองใหม่ว่านโยบายสังคม แต่ถ้าพิจารณาในมุมมองของความล้มเหลว โดยมองจากเป้าหมายของฝ่ายการเมือง ถือว่าล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายหลักที่ต้องการส่งเสริมการทำงาน เพราะผลการประเมินพบว่ากลุ่มที่ได้รับรายได้พื้นฐานมีวันทำงานมากกว่ากลุ่มควบคุมเพียงเล็กน้อยมาก ซึ่งถือว่าไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทำให้รัฐบาลตัดสินใจไม่ขยายผลหรือสานต่อนโยบายนี้ ซึ่งในทางการเมืองถือเป็นการยอมรับว่านโยบายในรูปแบบที่ทดลองนี้ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้จริงทั่วประเทศ

หากพิจารณาในมุมมองความสำเร็จในด้านนวัตกรรมทางสังคม สาเหตุที่ทำให้โยบายนี้นประสบความสำเร็จอย่างสูงคือ 1) ความสำเร็จในฐานะการทดลองทางวิทยาศาสตร์ ด้วยการสร้างองค์ความรู้ด้านนโยบายศาสตร์ที่น่าเชื่อถือ ที่มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบสุ่มและมีกลุ่มควบคุม ทำให้โลกได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีคุณภาพสูงเกี่ยวกับผลกระทบของรายได้พื้นฐาน 2) การพิสูจน์ผลกระทบเชิงบวกด้านสุขภาวะ ซึ่งถือว่าเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่และเป็นที่ยอมรับทั่วโลก ซึ่งเป็นการพิสูจน์ว่าความมั่นคงทางรายได้ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ 3) การเปลี่ยนกรอบการอภิปรายเชิงนโยบาย (Reframing the Discourse) โดยประสบความสำเร็จในการยกระดับการถกเถียงเรื่องนโยบายสวัสดิการ จากเดิมที่มุ่งเน้นแต่ตัวเลขการจ้างงาน ไปสู่การพิจารณาผลกระทบทางสังคมในมิติที่กว้างขึ้น เช่น ความมั่นคงของมนุษย์และสุขภาพจิต ซึ่งเป็นการเรียนรู้เชิงนโยบายที่สำคัญ 4) การเป็นต้นแบบของธรรมาภิบาลเชิงทดลอง โดยฟินแลนด์ได้แสดงให้เห็นถึงความกล้าหาญและความก้าวหน้าในการกำหนดนโยบาย โดยเปลี่ยนจากการถกเถียงเชิงอุดมการณ์ที่ไม่มีที่

สิ้นสุด มาเป็นการ ทดลองเพื่อหาคำตอบซึ่งเป็นแนวทางที่โปร่งใสและเป็นวิทยาศาสตร์ และกลายเป็นต้นแบบให้หลายประเทศทั่วโลก ศึกษา

แต่ถ้าพิจารณาในมุมมองของความล้มเหลวด้านการเมือง สาเหตุที่อาจทำให้ถูกมองว่าล้มเหลวคือ 1) การไม่บรรลุเป้าหมาย หลักด้านการจ้างงาน รัฐบาลผสมฝ่ายขวา-กลาง ณ เวลานั้น ตั้งเป้าหมายหลักไว้เพื่อส่งเสริมการทำงานและลดภาระของรัฐ แต่ผลการ ประเมินในเอกสารระบุชัดเจนว่าผลกระทบดังกล่าวยังถือว่าน้อยมาก" (Kari et al., 2020, p. 45) เมื่อนโยบายไม่สามารถตอบโจทย์หลัก ทางการเมืองได้ จึงสูญเสียแรงสนับสนุนที่จะผลักดันต่อไป 2) การตัดสินใจไม่ขยายผลนโยบาย ผลลัพธ์ที่จับต้องได้ที่สุดคือ รัฐบาล ตัดสินใจยุติโครงการและไม่นำไปใช้ทั่วประเทศ ซึ่งในทางการเมืองถือเป็นสัญญาณของการไม่ยอมรับนโยบายในรูปแบบที่ทดลอง 3) ความคาดหวังทางการเมืองและต้นทุน โดยนโยบายรายได้พื้นฐานถ้วนหน้ามีต้นทุนทางการคลังที่สูงมาก เมื่อผลลัพธ์ด้านการจ้างงานซึ่งเป็น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดหวังไม่ปรากฏชัดเจน จึงเป็นเรื่องยากทางการเมืองที่จะหาเหตุผลมาสนับสนุนการใช้งบประมาณ มหาศาลต่อไป

อภิปรายผล

1. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

เอสโตเนียหลายข้อจำกัดรัฐขนาดเล็กด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ “Digital Nation” ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 เมื่อโครงสร้าง พื้นฐาน X-Road และบัตรประชาชนดิจิทัลเริ่มเสถียร ผู้นำเชิงผู้ประกอบการนโยบายอย่าง Taavi Kotka และคณะเสนอแนวคิด “ประชากรดิจิทัล 10 ล้านคน” จนนำไปสู่การประกาศ e-Residency ในปี 2014 (Kotka, & Annus, 2016) นวัตกรรมนี้เป็นพาราดิ มใหม่ที่เปลี่ยนบทบาทรัฐจากผู้ให้บริการเป็นผู้พัฒนาแพลตฟอร์มด้วยการเปิด API ให้ภาคเอกชนพัฒนาบริการบัญชี กฎหมาย และ FinTech สอดคล้องมีตินวัตกรรมการบริหารภาครัฐของ Bloch and Bugge (2013) โดยภาครัฐใช้การกำหนดกลยุทธ์จากบนลงล่างและ ให้ความสำคัญสูงต่อการสร้างความร่วมมือข้ามหน่วยงาน สร้างวงจรคุณค่าที่เชื่อมโลกดิจิทัลกับโลกจริง ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่สูงโดยภายใน 2023 มี e-resident กว่า 100,000 คน และบริษัทใหม่กว่า 25,000 ราย สร้างรายได้ภาษีและ soft power ดิจิทัลอย่างเด่นชัด (Republic of Estonia e-Residency, 2023) ขณะที่ฟินแลนด์เผชิญ “กับดักสวัสดิการ” ในตลาดแรงงาน รัฐบาลจึงเลือกการทดลอง โดยให้ Kela ออกแบบการทดลอง โดยมีการสุ่มผู้ว่างงาน 2,000 คนรับเงิน 560 €/เดือน ปี 2017-2018 (Kangas, 2019) จุดแข็งของวิธี นี้สอดคล้องแนวคิด *evidence-based policy* ที่ OECD (2017) เสนอในการลดความเสี่ยงนโยบายขนาดใหญ่ด้วยการทดลองภาคสนาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าการประเมินขั้นสุดท้ายพบวันทำงานเพิ่มขึ้นเล็กน้อยแต่ไม่มีนัยสำคัญ แต่กลับพบว่ามิติสุขภาวะกลับดีขึ้นเด่นชัด ผู้เข้าร่วมรายงานความสุข สุขภาพจิต และความเชื่อมั่นอนาคตสูงกว่ากลุ่มควบคุม (Kela, 2020b) ข้อมูลดังกล่าวพลิกกรอบถกเถียงจาก “แรงจูงใจทำงาน” สู่ “ศักยภาพมนุษย์” และ “ความมั่นคงทางรายได้” (Heikkilä, & Keskitalo, 2021) แม้รัฐบาลไม่ขยายผลเพราะไม่ บรรลุเป้าหมายการจ้างงานตามความคาดหวังทางการเมือง (Kari et al., 2020) แต่โครงการมอบองค์ความรู้เชิงประจักษ์ระดับสากลว่า ระบบสวัสดิการรูปแบบใหม่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต

2. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2

ทั้งเอสโตเนียและฟินแลนด์ต่างแสดงให้เห็นว่าการนำสิ่งใหม่ทางนโยบายสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขเชิงสถาบันและ เชิงผู้นำ แต่ทั้งสองกรณีเน้นปัจจัยที่ต่างกันในด้านหน้าและบทบาท (Mulgan, 2007; Osborne & Brown, 2013) เอสโตเนียประสบ ความสำเร็จเนื่องจากการรวมกันของวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนกับสถาปัตยกรรมเทคโนโลยีพื้นฐานที่พร้อมใช้ ได้แก่ X-Road, Digital ID และกฎหมายรองรับซึ่งลดต้นทุนการนำเทคโนโลยีเข้าระบบและเปิดทางให้เกิดนิเวศบริการของภาคเอกชน (Vassil, & Solvak, 2018; OECD, 2019). กระบวนการนี้ได้รับการผลักดันโดย “policy entrepreneurs” ที่สามารถรวบรวมฉันทามติทาง การเมืองและจัดลำดับความสำคัญให้เป็นวาระแห่งชาติ (Kotka, & Annus, 2016) ส่งผลให้นวัตกรรมเชิงแนวคิดถูกแปลงเป็นบริการที่ จับต้องได้และขยายผลได้อย่างรวดเร็ว ในทางกลับกัน ฟินแลนด์เน้นการสร้างหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์ผ่านการออกแบบเป็นการทดลอง ซึ่งเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลลัพธ์เชิงสหวิทยาการและสนับสนุนการอภิปรายเชิงนโยบายในมิติสุขภาวะ (Kari et al., 2020; Kela,

2020b). อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเข้มแข็งทางการทดลอง แต่กรอบการตัดสินใจเชิงการเมืองและพันธะผูกพันด้านงบประมาณมีบทบาทจำกัดต่อการขยายผล ซึ่งไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ทางการเมือง (Torfing, 2019; Nesta, 2014). ทั้งสองกรณีจึงชี้ว่าความสำเร็จต้องอาศัยทั้งโครงสร้างพื้นฐาน/สถาบันที่สนับสนุน คือ เอสโตเนีย และการออกแบบเชิงวิทยาศาสตร์ที่ให้หลักฐาน คือ ฟินแลนด์ อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบเผยให้เห็นความแตกต่างสำคัญในข้อจำกัดเชิงการเมือง โดยที่เอสโตเนียสามารถแปลงนวัตกรรมเชิงแนวคิดเป็นนโยบายที่ขยายผลได้เนื่องจากมีฉันทามติทางการเมืองและความเป็นไปได้เชิงเทคนิค ในขณะที่ฟินแลนด์พบว่าแม้มีหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับประโยชน์ทางสุขภาวะ แต่การไม่สามารถแสดงผลเชิงบวกต่อเป้าหมายสำคัญทางการเมือง คือ การเพิ่มการจ้างงานได้ จึงทำให้ไม่เกิดการสานต่อเชิงนโยบาย (Kari et al., 2020; Heikkilä, & Kesitalo, 2021) นอกจากนี้ ทั้งสองกรณีแสดงรูปแบบการประเมินที่มีความแตกต่าง โดยเอสโตเนียเน้นการประเมินเชิงผสมผสานและใช้กลไกการเรียนรู้แบบต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงระบบและตอบสนองต่อเหตุการณ์เชิงเทคนิคอย่างรวดเร็ว ซึ่งช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและลดความเสี่ยงของการล้มเหลวเชิงระบบ (Tohver, 2018; OECD, 2019) ขณะที่ฟินแลนด์ให้ความสำคัญกับการประเมินเชิงวิชาการอิสระที่เน้นหลักฐานเชิงสถิติและเชิงคุณภาพ แต่การนำผลการประเมินไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายยังสะดุดเพราะช่องว่างระหว่างข้อมูลเชิงวิชาการกับความต้องการเชิงการเมือง (Kari et al., 2020; Kela, 2020b) โดยสรุป เอสโตเนียเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการขยายผลของนวัตกรรมเชิงแพลตฟอร์ม ในขณะที่ฟินแลนด์เน้นการทดลองเชิงวิทยาศาสตร์ที่ผลิตหลักฐานเชิงประจักษ์ แต่พบข้อจำกัดเมื่อหลักฐานดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ทางการเมืองและงบประมาณ ผลสังเคราะห์ทั้งสองกรณีนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการผสานระหว่างวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ ความพร้อมเชิงโครงสร้าง และกระบวนการประเมินที่ผนวกกับการตัดสินใจทางการเมือง เพื่อให้การออกแบบนวัตกรรมนโยบายสาธารณะเกิดผลและขยายผลได้อย่างยั่งยืน (Mulgan, 2007; Torfing, 2019; Osborne & Brown, 2013)

กล่าวโดยสรุป ถ้าจะเปรียบเทียบระดับความสำเร็จของทั้งสองกรณี ตอกย้ำว่าความสำเร็จของนวัตกรรมภาครัฐพึ่งพา “การจับคู่บริบท-กลไก” (context-mechanism) เอสโตเนียทำสำเร็จเพราะ (1) โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลพร้อม (2) ผู้นำมีวิสัยทัศน์เชิงแพลตฟอร์ม และ (3) กฎหมายยืดหยุ่นให้ทดลองรวดเร็ว สอดคล้องหลักการมีผู้ประกอบการเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นหัวหอกในการขับเคลื่อน (Johansen, 2012) ขณะที่ฟินแลนด์ประสบผลบางส่วนเพราะ (1) ยึดหลักวิทยาศาสตร์ลดข้อถกเถียงเชิงอุดมการณ์ (2) วัฒนธรรมสวัสดิการเอื้อการยอมรับการทดลอง แต่ล้มเหลวเชิงการเมืองเนื่องจากผลด้านการจ้างงานต่ำและต้นทุนการคลังสูง สะท้อนข้อจำกัด “policy-value misalignment” ระหว่างนักวิชาการกับผู้กำหนดนโยบาย (Osborne, & Brown, 2013)

นอกจากนี้ถ้าวิเคราะห์จากองค์ประกอบของนวัตกรรมนโยบายสาธารณะที่ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบสำคัญ คือ (1) ความใหม่ (2) การนำไปใช้จริง (3) การสร้างคุณค่าสาธารณะ และ (4) ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งกรอบแนวคิดนี้ได้มาจากการสังเคราะห์ของแนวคิด Mulgan (2007) ซึ่งต่อยอดแนวคิดเรื่อง “Innovation in the Public Sector” ของ Mulgan and Albury (2003) และได้รับการขยายความโดย Hartley (2005) กับ Torfing, Sørensen, and Røiseland (2016) ที่เน้นมิติ public-value creation และ collaborative innovation ซึ่งกรณีศึกษาทั้งสองสะท้อนองค์ประกอบเหล่านี้อย่างครบถ้วนแต่ในรูปแบบที่แตกต่างกัน กรณีของเอสโตเนีย แสดงให้เห็นถึงนวัตกรรมที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Mulgan and Albury (2003) และ Hartley (2005) อย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นแนวคิดใหม่ (สัญญาดิจิทัล) ที่ถูกนำไป “ใช้ได้จริง” และสร้าง “คุณค่าสาธารณะ” ใหม่ที่จับต้องได้ในเชิงเศรษฐกิจ คือรายได้ภาษีและเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศ อีกทั้งยังสะท้อนแนวคิดของ Torfing, Sørensen, and Røiseland (2016) ผ่าน “ความร่วมมือ” กับภาคเอกชนในการสร้างระบบนิเวศบริการ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนคุณค่าสาธารณะเดิมที่จำกัดอยู่แค่ในพรมแดนของรัฐในทางกลับกัน กรณีของ ฟินแลนด์ ได้ท้าทายและขยายความหมายของ “คุณค่าสาธารณะ” ให้กว้างขึ้น แม้โครงการจะไม่ได้สร้างผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจตามที่คาดหวัง แต่ได้สร้างคุณค่าสาธารณะในรูปแบบของ “องค์ความรู้เชิงประจักษ์” (Evidence-based Knowledge) และการพิสูจน์ผลกระทบเชิงบวกด้าน “สุขภาวะ” (Well-being) ของพลเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Bason and Austin (2018) ที่มองนวัตกรรมว่าเป็นกระบวนการ “แปลงแนวคิดให้เกิดคุณค่าแก่สังคม” ซึ่งในที่นี้คุณค่านั้นคือความรู้และความเข้าใจในปัญหาสังคมที่ลึกซึ้งขึ้น

หากมองในมิติของประเภทของนวัตกรรม เอสโตเนีย ถือเป็นตัวอย่างของนวัตกรรมเชิงบริการ โดยการสร้างบริการภาครัฐรูปแบบใหม่ที่เข้าถึงได้จากทั่วโลก และ นวัตกรรมเชิงธรรมาภิบาล ผ่านการสร้างรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม ที่เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ประกอบการทั่วโลก ขณะที่ฟินแลนด์ เป็นภาพแทนของ นวัตกรรมเชิงกระบวนการ โดยนวัตกรรมที่สำคัญที่สุดไม่ใช่ตัวนโยบายรายได้พื้นฐาน แต่คือ "กระบวนการทดลอง" ที่นำระเบียบวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการออกแบบนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Albury (2005) ที่เน้นการปรับปรุง "หลังบ้าน" ของการทำงานภาครัฐ นอกจากนี้ยังอาจมองได้ว่าเป็นการพยายามสร้างนวัตกรรมเชิงกระบวนการทัศน์ โดยการท้าทายกรอบคิดเดิมของรัฐสวัสดิการที่ผูกติดกับการทำงาน

ถ้าพิจารณาในมิติของกระบวนการการออกแบบนวัตกรรม กรณีศึกษาทั้งสองแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้วงจรนี้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน ฟินแลนด์ สะท้อนกระบวนการ 6 ขั้นตอน เริ่มจาก "การวินิจฉัยปัญหา" (กับดักสวัสดิการ) ผ่าน "การสร้างต้นแบบและทดลอง" ไปสู่ "การรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์" และจบลงที่ "การเรียนรู้และการประเมินผล" ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของ Nesta (2014) และ OECD (2017) ส่วนของเอสโตเนีย มีลักษณะที่คล่องตัวและรวดเร็วกว่า โดยรวบขั้นตอน "การสร้างต้นแบบ" และ "การนำไปปฏิบัติ" เข้าไว้ด้วยกันในลักษณะของ Lean Startup คือการเปิดตัวผลิตภัณฑ์เพื่อเรียนรู้จากตลาดจริง การขยายผล (Scaling) จึงเป็นการปรับตัวตามข้อมูลที่ได้รับจากผู้ใช้งาน ซึ่งแตกต่างจากวงจรที่เน้นการทดลองในพื้นที่จำกัดก่อนขยายผลตามทฤษฎี บทเรียนสำคัญคือ ไม่มีกระบวนการเดียวที่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ การเลือกใช้ "วงจรการเรียนรู้ที่เข้มงวด" แบบฟินแลนด์ เหมาะกับนโยบายที่มีความเสี่ยงสูงและต้องการหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน ในขณะที่ "วงจรที่คล่องตัว" แบบเอสโตเนีย เหมาะกับนวัตกรรมบริการที่สามารถปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้

ถ้าพิจารณานวัตกรรมในฐานะเครื่องมือเผชิญหน้ากับ "ปัญหาสลับซับซ้อน" (Wicked Problems) ซึ่งตามหลักการแล้ว นวัตกรรมเป็นสิ่งจำเป็นในการรับมือกับปัญหาสลับซับซ้อนที่แนวทางราชการแบบเดิมใช้ไม่ได้ผล (Osborne, & Brown, 2013; Torfing, 2019) กรณีของฟินแลนด์คือการเผชิญหน้ากับปัญหานี้โดยตรง และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็สะท้อนธรรมชาติของปัญหาสลับซับซ้อนที่ว่า "ไม่มีทางออกที่สมบูรณ์แบบ" การทดลองไม่ได้ให้คำตอบสุดท้าย แต่ให้ความเข้าใจในปัญหาที่ลึกซึ้งขึ้น ในขณะที่เอสโตเนียเลือกใช้กลยุทธ์ที่แตกต่าง คือแทนที่จะแก้ปัญหายภายในที่ซับซ้อน เช่น ประชากรน้อย กลับเลือกที่จะ "เปลี่ยนกรอบปัญหาใหม่" (Problem Reframing) โดยการสร้างโอกาสภายนอกขึ้นมาทดแทน ซึ่งก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้นวัตกรรมเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของปัญหาที่แก้ไขได้ยาก

ข้อเสนอแนะ

บทเรียนสังเคราะห์จากเอสโตเนียและฟินแลนด์ สามารถให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้ ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนว่าจะขับเคลื่อนด้วยวิสัยทัศน์ หรือ แก้ไขด้วยการทดลองข้อสรุปที่สำคัญคือ นวัตกรรมไม่จำเป็นต้องมีจุดเริ่มต้นเดียวกันเสมอไป รัฐบาลต้องกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนว่าต้องการนวัตกรรมไปเพื่ออะไร กรณีของเอสโตเนียแสดงให้เห็นถึงนวัตกรรมที่เกิดจากวิสัยทัศน์เชิงรุก (Vision-Driven) ที่ต้องการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและก้าวข้ามข้อจำกัดของประเทศ โจทย์ไม่ใช่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่เป็นการสร้างอนาคตใหม่ นโยบาย e-Residency จึงมีลักษณะเป็นการลงทุนเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาว ในทางตรงกันข้าม กรณีของฟินแลนด์เกิดจากการเผชิญหน้ากับปัญหาสลับซับซ้อน คือ กับดักสวัสดิการ ที่แนวทางเดิมไม่สามารถแก้ไขได้ รัฐบาลจึงเลือกใช้นวัตกรรมเชิงกระบวนการเพื่อทดลองสมมติฐานในการแก้ไขปัญห
2. สร้างรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์มและผู้เอื้ออำนวย โดยทั้งสองกรณีศึกษาสะท้อนถึงการเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลจากผู้ให้บริการ (Provider) แต่เพียงผู้เดียว ไปสู่บทบาทใหม่ที่มีความสำคัญยิ่งกว่า เอสโตเนียเป็นตัวอย่างที่สมบูรณ์แบบโดยเป็นรัฐบาลในฐานะแพลตฟอร์ม (Government as a Platform) โดยไม่ได้สร้างบริการทางธุรกิจทั้งหมด แต่ได้สร้างแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยและน่าเชื่อถือ คือระบบ e-Residency แล้วเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาสร้างสรรคบริการและสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบนิเวศนั้น ขณะที่ฟินแลนด์แสดงบทบาทรัฐบาลในฐานะผู้เอื้ออำนวยการเรียนรู้ (Enabler of Learning) โดยไม่ได้ชี้ขาดว่านโยบายใดถูกหรือผิด แต่ได้สร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการทดลอง (Safe Space for Experimentation) และอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้แก่สังคม ซึ่งทั้งสองกรณีชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลควรเปลี่ยนมุมมองจากการควบคุมทุกอย่าง มาสู่การสร้างโครงสร้าง

พื้นฐานหรือกระบวนการที่เอื้อให้ภาคส่วนอื่นในสังคม เช่น เอกชน ประชาสังคม นักวิชาการ เป็นต้น เข้ามาร่วมสร้างสรรค์คุณค่าสาธารณะให้แก่สังคม

3. ยอมรับและบริหารจัดการการทดลองเชิงนโยบาย บทเรียนจากฟินแลนด์คือหัวใจสำคัญของข้อเสนอนี้ ฟินแลนด์แสดงให้เห็นถึงการให้การวิจัยกึ่งทดลองที่มีกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายอย่างเป็นกลางและน่าเชื่อถือ ซึ่งเหมาะสมสำหรับนโยบายสังคมที่มีความซับซ้อนและมีผลกระทบสูง แต่เอสโตเนียก็มีการทดลองในอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นแบบเปิดตัวเร็วใช้วิธีการที่คล้ายกับ Lean Startup คือการเปิดตัวนโยบายอย่างรวดเร็วเพื่อทดสอบตลาดและเรียนรู้จากผู้ใช้งานจริง แล้วจึงค่อยปรับปรุงและพัฒนาต่อยอด ซึ่งจากทั้งสองกรณี รัฐบาลควรมีชุดเครื่องมือการทดลองที่หลากหลาย ไม่ใช่ทุกนโยบายที่ต้องทำการวิจัยแบบทดลอง แต่รัฐบาลควรมีวัฒนธรรมที่พร้อมจะทดลองแนวคิดใหม่ๆ ในขนาดที่ควบคุมได้ เพื่อลดความเสี่ยงจากการผลักดันนโยบายขนาดใหญ่โดยปราศจากข้อมูล

4. รัฐบาลควรกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายนวัตกรรมให้ครอบคลุมถึงการสร้างองค์ความรู้ และการเรียนรู้เชิงนโยบาย ไม่ใช่แค่ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจหรือผลลัพธ์สุดท้ายเพียงอย่างเดียว จากกรณีศึกษาของฟินแลนด์ หากมองเพียงว่านโยบายไม่ได้ถูกนำไปใช้ต่อ อาจถือว่าล้มเหลว แต่หากมองในมุมของการสร้างความรู้ ถือว่า สำเร็จอย่างมาก ซึ่งจะต้องแยกความล้มเหลวทางการเมืองออกจากความสำเร็จทางการเรียนรู้ การที่นโยบายไม่ผ่านความเห็นชอบทางการเมือง ไม่ได้หมายความว่า การทดลองนั้นไร้ค่า ผลการประเมินที่ว่า UBI ช่วยเพิ่มสุขภาวะได้อย่างมีนัยสำคัญ คือองค์ความรู้ใหม่ที่ล้ำค่าสำหรับโลก โดยรัฐบาลต้องสื่อสารให้สังคมเข้าใจว่า งบประมาณที่ใช้ไปกับการทดลอง คือการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งจะช่วยป้องกันความผิดพลาดจากนโยบายที่ใหญ่กว่าและมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าในอนาคต

5. ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น โดยนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ แต่ต้องอาศัยรากฐานที่แข็งแกร่ง ความสำเร็จของเอสโตเนียเป็นไปไม่ได้เลยหากปราศจากการลงทุนในระบบ e-ID และ X-Road มานานหลายทศวรรษ เช่นเดียวกันกับการทดลองของฟินแลนด์จะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีระบบทะเบียนข้อมูลประชากรที่น่าเชื่อถือ และสถาบันที่แข็งแกร่งอย่าง Kela ซึ่งมีความสามารถในการบริหารจัดการโครงการที่ซับซ้อน

บรรณานุกรม

- Albury, D. (2005). Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management*, 25(1), 51–56.
- Bason, C., & Austin, R. D. (2018). *The New Public Service: Innovative Pathways to a Better Future*. California: Stanford University Press.
- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public Sector Innovation-From Theory to Measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133-145.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522.
- Government of Finland. (2016). *Prime Minister Juha Sipilä's Government Strategic Programme*. Helsinki: Prime Minister's Office Publications.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Heikkilä, H., & Kesitalo, E. (2021). *The Legacy of the Finnish Experiment: From Employment to Well-being*. Helsinki: Helsinki University Press.

- Johansen, B. (2012). *Leaders make the Future: Ten New Leadership Skills for an Uncertain World* (2nd ed.). California: Berrett-Koehler Publishers.
- Kalvet, T. (2012). Innovation: The Solution for the Estonian Economy and the Public Sector. In R. Kattel, T. Kalvet, & M. Lember (Eds.), *Public Procurement for Innovation and the Public Sector as a Driver for Innovation* (pp. 23–45). Tallinn University of Technology. Tallinn, Estonia.
- Kangas, O. (2019). *The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland: A Preliminary Report*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Kari, H., Ohto, K., & Jouko, H. (2020). *Results of Finland's Basic Income Experiment: Small Employment Effects, Better Perceived Economic Security and Mental Wellbeing*. The Social Insurance Institution of Finland (Kela).
- Kattel, R., & Drechsler, W. (2020). *Estonia's Digital State: A Model for the Future?* New York: Springer International Publishing.
- Kotka, T., & Annus, R. (2016). *The e-Residency Project: A New Kind of Digital Nation*. Tallinn: Government of Estonia Publications.
- Mulgan, G. (2007). Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously. *NESTA Provocation*, 3, 1-37.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nesta. (2014). *Policymaking in the Real World: The Craft of Policymaking in a Complex World*. Retrieved from https://media.nesta.org.uk/documents/policymaking_in_the_real_world.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *OECD Digital Government Studies: The Estonian e-Residency Programme*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Embracing Innovation in Government: Global Trends 2020*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Republic of Estonia e-Residency. (2022). *e-Residency Annual Report 2021*. Tallinn: Republic of Estonia e-Residency
- Republic of Estonia e-Residency. (2023). *e-Residency in Numbers*. Tallinn: Republic of Estonia e-Residency
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Tammpuu, P., & Masso, A. (2022). Factors Influencing Public Trust in Open Government Data. *Ekonomi: Jurnal Ekonomi dan Statistik Indonesia*, 11(2), 51–59.
- The Social Insurance Institution of Finland (Kela). (2020). *Results of the Finnish Basic Income Experiment: Small Employment Effects, Better Perceived Economic Security and Mental Wellbeing*. Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland.
- The Social Insurance Institution of Finland (Kela). (2020a). *The Basic Income Experiment: Implementation and Process*. Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland.

- The Social Insurance Institution of Finland (Kela). (2020b). *Results of the Finnish Basic Income Experiment: Small Employment Effects, Better Perceived Economic Security and Mental Wellbeing*. Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland.
- Torfin, J. (2019). Collaborative Innovation in the Public Sector: The Argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Tohver, T. (2018). *Lessons Learned from the Estonian ID card Crisis* [e-Estonia Blog]. <https://e-estonia.com/>
- Vassil, K., & Solvak, M. (2018). e-Residency: The Case for a New Form of Digital Citizenship. In T. Kerikmäe & A. Rull (Eds.), *The Future of Law and e-Technologies* (pp. 111–128). Springer.