

บทที่ 2

แนวทางการให้บริการที่ควรเป็น (Service Operation Model)

แนวทางการให้บริการในต่างประเทศ

ประเทศต่างๆ มีวิวัฒนาการในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลที่แตกต่างกัน วิธีการที่แต่ละประเทศใช้การรายงานความก้าวหน้าได้ให้บริการแก่ประชาชนจำนวนเท่าไร ประชาชนได้รับประโยชน์มากน้อยแค่ไหนก็แตกต่างกัน¹ การเอาผลการรายงานการพัฒนาบริการดิจิทัลของแต่ละประเทศนั้นมาใช้ในการเปรียบเทียบว่า ประเทศใดใช้วิธีการดีกว่าเหมาะสมกว่านั้นทำได้ยาก ผลการเปรียบเทียบนั้นอาจมีความน่าเชื่อถือต่ำ การวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลควรใช้หลักเกณฑ์วิธีการเดียวกัน ทำการศึกษาและเปรียบเทียบโดยองค์กรที่เป็นกลางและน่าเชื่อถือ เช่นการสำรวจประเมินโดยสหประชาชาติ

ข้อมูลสถิติการให้บริการออนไลน์ภาครัฐ จากผลการสำรวจรัฐบาลดิจิทัลของสหประชาชาติ ประจำปี 2022

Country	Country Name	CLASS	OSI	EPI	HCI	TII	POP	EGDI
EST	Estonia	VH	1.00	0.98	0.92	0.89	S	0.94
DNK	Denmark	VH	0.98	0.89	0.96	0.98	S	0.97
FIN	Finland	VH	0.98	0.95	0.96	0.91	S	0.95
SGP	Singapore	VH	0.96	0.98	0.90	0.88	S	0.91
SWE	Sweden	VH	0.90	0.73	0.96	0.96	S	0.94
NZL	New Zealand	VH	0.96	0.95	0.98	0.89	S	0.94
AUS	Australia	VH	0.94	0.99	1.00	0.88	S	0.94
NDL	Netherlands	VH	0.90	0.97	0.95	0.96	S	0.94
NOR	Norway	VH	0.80	0.69	0.95	0.91	S	0.89
KOR	Korea	VH	0.98	0.94	0.91	0.97	M	0.95
GBR	UK	VH	0.89	0.95	0.94	0.92	M	0.91
JAP	Japan	VH	0.91	1.00	0.88	0.91	M	0.90
SPA	Spain	VH	0.86	0.75	0.91	0.89	M	0.88
FRA	France	VH	0.88	0.72	0.88	0.89	M	0.88
USA	USA	VH	0.93	0.91	0.93	0.89	L	0.92
CHI	China	VH	0.89	0.86	0.74	0.81	L	0.81
IND	India	HG	0.79	0.59	0.58	0.40	L	0.59
THA	Thailand	VH	0.78	0.78	0.79	0.73	M	0.77
MAL	Malaysia	VH	0.76	0.68	0.76	0.79	M	0.77
IND	Indonesia	HG	0.76	0.72	0.74	0.64	M	0.72
PHI	Philippines	HG	0.63	0.49	0.76	0.56	M	0.65
MYA	Myanmar	MD	0.31	0.31	0.58	0.61	M	0.50
CAM	Cambodia	HG	0.42	0.28	0.54	0.56	S	0.51
LAO	Laos	MD	0.30	0.26	0.55	0.28	S	0.38

ประเทศที่มีระดับการพัฒนาระบบบริการออนไลน์และการให้บริการสูงมาก (OSI: Online Service Index) (EPI: E- Participation Index) แต่มีประชากรน้อย

ประเทศที่มีระดับการพัฒนาระบบบริการออนไลน์และการให้บริการสูงมาก (OSI: Online Service Index) (EPI: E- Participation Index) แต่มีจำนวนประชากรปานกลาง ใกล้เคียงประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่น ประชาชนมีระดับการเข้าถึงบริการ สูงที่สุด และ อังกฤษ และเกาหลี

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มี บริการออนไลน์สูงเมื่อเทียบกับ ประเทศเพื่อนบ้าน

ประชาชนในประเทศไทย มีค่าดัชนีมวลสูงในภูมิภาค HCI : Human Capital Index

¹ <https://blog.ons.gov.uk/2022/02/21/how-different-countries-have-measured-the-output-of-public-services-during-the-pandemic/>

จากรายงานงานสำรวจการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติ (UN-e-Government-Surveys) ประจำปี 2022 มีการจัดทำตัวชี้วัดด้านการให้บริการผ่านออนไลน์ OSI (Online Service Index) ตัวชี้วัดย่อยการมีส่วนร่วมในการใช้บริการ EPI (E-Participation Index) และตัวชี้วัดระดับความสามารถของชน HCI (Human Capital Index) ใน 193 ประเทศ²

ประเทศที่มีการให้บริการดิจิทัลในระดับสูง มีระดับตัวชี้วัดไม่ต่างกันมากขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญด้านใด เมื่อพิจารณาระดับการให้บริการออนไลน์ (OSI) และการใช้บริการ (EPI) ประเทศที่ทำได้ดีที่สุด ได้แก่ เอสโตเนีย ฟินแลนด์และเกาหลี ถ้าเน้นระดับการให้บริการ (EPI) เป็นหลัก ก็จะได้ว่า ประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เอสโตเนีย อังกฤษ ทำได้ดีที่สุด

การศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์จากประเทศที่พัฒนาบริการออนไลน์ได้ดีเหล่านี้ จะช่วยให้เข้าใจปัญหาอุปสรรคและแนวทางการที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบให้บริการภาครัฐแบบดิจิทัลของประเทศไทย ช่วยลดความเสี่ยง ช่วยลดต้นทุนในการพัฒนาได้อย่างมาก และเนื่องจากแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เราจำเป็นต้องเลือกพิจารณาประเด็นที่มีบริบทคล้ายกันเช่น จำนวนประชากร ลักษณะการปกครอง และลักษณะทางวัฒนธรรมประกอบกันไป และเมื่อพิจารณามิติเหล่านี้ ประเทศที่ควรศึกษาอ้างอิงประสบการณ์มากที่สุด ได้แก่ อังกฤษ ญี่ปุ่น และเกาหลี อย่างไรก็ตามความสำเร็จในแต่ละด้านของประเทศที่มีความแตกต่างไปก็เป็นประโยชน์ในการพิจารณาเช่นกัน

แนวทางการให้บริการโดยการเอาต์ซอร์ส

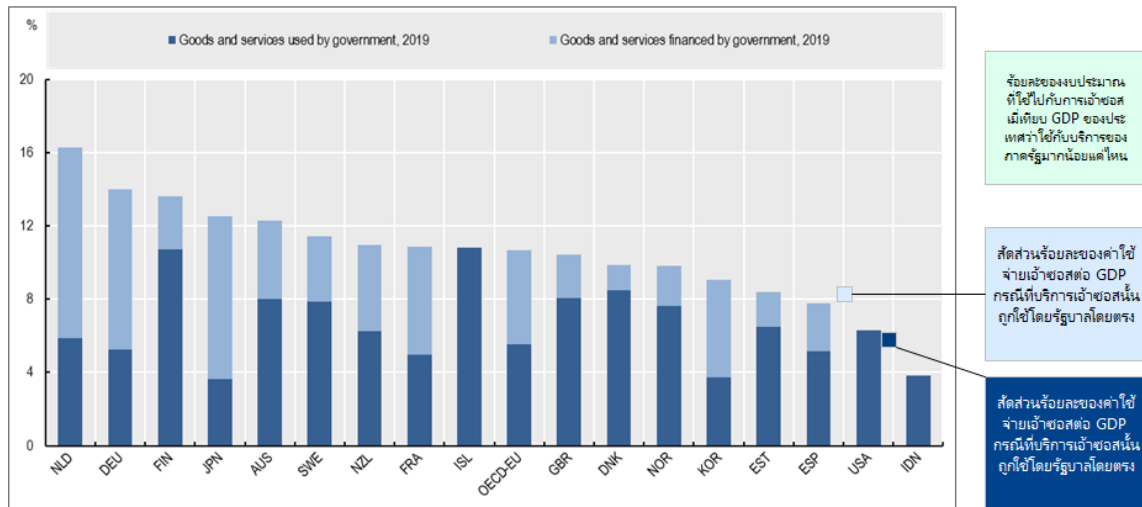
การใช้ผู้ให้บริการที่เป็นเอกชนมาดำเนินการในลักษณะเอาต์ซอร์ส (Outsourcing) ดำเนินการบางส่วนของบริการภาครัฐ เป็นวิธีการที่มีประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการและลดต้นทุนการดำเนินการ และเป็นนิยมทำในหลายประเทศ จากการสำรวจการใช้เอาต์ซอร์สของภาครัฐ ปี 2021 ‘OECD Government at a Glance’³ โดย OECD หรือ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development) ผลการศึกษามีตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาแนวทางและรูปแบบการดำเนินการของประเทศไทย

² <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>

³ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en



ข้อมูลผลการสำรวจ การใช้งบประมาณของรัฐบาลในการเข้าซื้อของ OECD ประจำปี 2019



ประเทศที่พัฒนาระบบบริการออนไลน์ให้บริการประชาชนได้ดี แทนที่จะให้บริการด้วยตนเองมักใช้วิธีการเอาท์ซอร์สให้ผู้ให้บริการภายนอกเป็นผู้ให้บริการ ประเทศ เนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ฟินแลนด์และ ญี่ปุ่น ใช้งบประมาณในการเอาท์ซอร์สระบบมากที่สุดเมื่อคิดเป็นสัดส่วนร้อยละต่อ GDP ของประเทศ เมื่อเทียบกับประเทศในมีระดับการให้บริการออนไลน์ค่อนข้างต่ำ เช่น ประเทศ อินโดนีเซีย (IDN) ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้เอาท์ซอร์สมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก แต่เมื่อเทียบกับ GDP ของประเทศซึ่งสูงมาก ดูเหมือนว่ามีสัดส่วนน้อยหน่อย

จากบทความวิเคราะห์การใช้งบประมาณเอาท์ซอร์สปปี 2023⁴ ผลการวิเคราะห์พบว่า ประเทศที่มีการใช้เอาท์ซอร์สในบริการด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริการออนไลน์มีปริมาณสูงมาก ประเทศที่มีการเอาท์ซอร์สงานบริการผ่านระบบดิจิทัลมากที่สุด อาทิ เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ อเมริกา ยูเครน โปแลนด์ บราซิล แอฟริกาใต้ มาเลเซีย เป็นต้น

ข้อมูลผลการสำรวจการใช้งบประมาณในการเข้าซื้อบริการดิจิทัล

Top countries for outsourcing	Most outsourced services
India	IT and software development
Philippines	Customer service, back office
United States	Tech support, IT-related services
Ukraine	IT outsourcing
Poland	IT and software development
Brazil	IT outsourcing
South Africa	Contact center, IT outsourcing
Malaysia	IT and software development

บริการเข้าซื้อส่วนใหญ่เป็นบริการด้าน ไอที และการพัฒนาซอฟต์แวร์

⁴ <https://www.outsourceaccelerator.com/articles/outsourcing-statistics/>

การเอาท์ซอร์สงานบริการภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับระบบดิจิทัล มีหลายส่วนได้แก่ การพัฒนาซอฟต์แวร์ (Software Development) งานด้านระบบสารสนเทศ (IT) งานสนับสนุนด้านเทคนิค (Technical Support) ตลอดจนถึงงานด้านบริการประชาชน (Customer service) และงานระบบหลังบ้าน (Back office) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศอเมริกา ซึ่งใช้งบประมาณในการเอาท์ซอร์สงานดิจิทัลเป็นอันดับต้นๆของโลก

แนวทางการให้บริการของประเทศอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษซึ่งมีการใช้เอาท์ซอร์สในการให้บริการประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของการเอาท์ซอร์สคือการลดต้นทุนการดำเนินการและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป บางบริการที่ใช้เอาท์ซอร์สแต่ไม่ได้เพิ่มประสิทธิภาพหรือลดต้นทุน เห็นได้จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษที่ผู้ให้บริการเอาท์ซอร์สไม่สามารถให้บริการได้⁵ รัฐบาลอังกฤษจึงได้พัฒนาแนวปฏิบัติ (Guidelines) ที่เป็นมาตรฐานและรัดกุม เพื่อให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงาน ได้ใช้เป็นคู่มือในการบริหารจัดการการเอาท์ซอร์สและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ⁶ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการเอาท์ซอร์สจะสามารถสร้างประสิทธิภาพและลดต้นทุนให้การให้บริการได้จริง

จากผลการวิเคราะห์ประโยชน์และผลจากการใช้เอาท์ซอร์สในการให้บริการออนไลน์แก่ประชาชนของประเทศต่างๆ พบว่ารูปแบบเอาท์ซอร์สเป็นหนึ่งในวิธีการที่ดีและเหมาะสมในการนำมาใช้ในการพัฒนาระบบบริการของประเทศไทย แต่จำเป็นต้องมีวิธีการที่รัดกุมรอบคอบ ประสบการณ์จากประเทศอื่นที่ผ่านมา อาจใช้เป็นแนวทางอ้างอิงเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าวได้ นอกจากนี้ตัวอย่างคู่มือการเอาท์ซอร์สของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว (Outsourcing Playbook) ยังมีรายงานเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติว่าบริการลักษณะอย่างไร ที่ควรใช้เอาท์ซอร์ส ลักษณะอย่างไรควรหน่วยงานของรัฐควรเอากลับมาทำเอง⁷

นอกจากนี้การพึ่งพาเทคโนโลยีหนึ่งของผู้ให้บริการรายหนึ่งมากเกินไป อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่เกิดจากการเลือกใช้เทคโนโลยีเดียวได้ ประเทศอังกฤษครั้งหนึ่งไม่นานมานี้เคยประสบปัญหาการให้บริการออนไลน์ซึ่งมีการใช้ CDN (Content Delivery Network) จากผู้ให้บริการเดียว เนื่องจากเกิดไฟฟ้าดับขึ้น⁸ ทำให้ไม่สามารถให้บริการได้ในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับผลกระทบเป็นวงกว้าง ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถใช้ระบบได้

ประเทศอังกฤษมีวิธีการในการเอาท์ซอร์สที่น่าสนใจ มีการคัดเลือกบริษัทไว้จำนวนหนึ่ง ที่มีคุณสมบัติเฉพาะ และมีสิทธิ์พิเศษที่จะได้โอกาสได้เป็นพาร์ทเนอร์ทำงานร่วมกับภาครัฐในการ

⁵ <https://www.arlingclose.com/insights/what-happened-with-carillion>

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/the-sourcing-and-consultancy-playbooks>

⁷ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/our-work/policy-making/government-outsourcing>

⁸ <https://insidegovuk.blog.gov.uk/2021/06/11/incident-report-gov-uk-outage-on-8-june-2021/>



ให้บริการประชาชน⁹ รัฐบาลได้จัดทำเป็นบัญชีรายการพาร์ทเนอร์ (UK Government Strategic Suppliers) โดยมีหน่วยงานกลางคือสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) เป็นผู้ดำเนินการ¹⁰ และกำหนดกรอบงบประมาณของการเอ้าท์ซอร์สทั้งหมด และให้มีการประกวดราคา แข่งขันจากเอกชนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อนั้น

แนวทางการให้บริการของประเทศนอร์เวย์

ประเทศนอร์เวย์ มีรูปแบบการบริหารจัดการระบบบริการภาครัฐที่น่าสนใจคือ มีการจัดตั้งเป็นองค์กรคล้ายบริษัทเอกชนชื่อว่า The Altinn co-operation¹¹ เริ่มต้น ดำเนินการในปี 2002 โดย กรมสรรพากร (Tax Directorate) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (Statistic Norway) และสำนักทะเบียนกลาง (Brønnøysund Register Center) ข้อมูล ณ ปี 2021 มีหน่วยงานเจ้าของใบอนุญาตและบริการเข้าร่วม จำนวน 65 หน่วยงาน ตั้งแต่ปี 2020 เป็นต้นมา Altinn กลายเป็นส่วนหนึ่งของ องค์การดิจิทัลของนอร์เวย์ (Norwegian Digitalisation Agency)

พอร์ทัล Altinn ทำหน้าที่เป็นแพลตฟอร์มกลางสำหรับให้บริการของหน่วยงานเจ้าของบริการที่แตกต่างกัน Altinn co-operation ตัดสินใจด้านเทคนิคด้วยตนเองคล้ายกับเป็นบริษัทเอกชนหนึ่ง นักพัฒนาระบบบริการของแต่ละหน่วยงานจะใช้ Altinn เป็นพอร์ทัลกลางในการพัฒนาบริการดิจิทัลของตน ส่วนการพัฒนาระบบดิจิทัลของแต่ละหน่วยงาน ก็เป็นอิสระของหน่วยงานที่สามารถทำได้โดยที่ต้องปฏิบัติตามหลักการและกติกากลางทางเทคนิคที่ Altinn กำหนด

นอร์เวย์ใช้หลักการเชื่อมโยงของสหภาพยุโรป (ISA – Interoperability Solutions Architecture) บูรณาการระบบดิจิทัลโดยใช้มาตรฐาน RDF (Resource Description Framework) และ DCAT (Data Catalog) โดยปรับปรุงรายละเอียดให้สอดคล้องกับความต้องการของตน เรียกว่า DCAT-AP-NO¹² และยังคงสอดคล้องกับมาตรฐานของสหภาพยุโรป สามารถเชื่อมโยงเป็น Federated Catalog ได้โดยใช้คำศัพท์ (RDF Vocabulary) ที่เป็นมาตรฐานสากล

นอร์เวย์ตั้งหน่วยงาน Difi เพื่อบูรณาการระบบบริการดิจิทัลภาครัฐ มี Altinn เป็นแพลตฟอร์มหลักในการบูรณาการดิจิทัล กำหนดแนวทางเกี่ยวกับ Digital ID และการตรวจสอบยืนยันตัวตนผู้ใช้งานระบบดิจิทัล ปัจจุบันมีระบบยืนยันตัวตนหลายระบบ¹³ ได้แก่

1. MinID หรือ eGov eID ซึ่งเป็นโอเพ่นซอส มีผู้ให้บริการมากกว่า 3 ล้านคน
2. BankID ใช้บริการเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร มีผู้ให้บริการมากกว่า 3 ล้านคน
3. Buypass มีลักษณะเป็นบัตรสมาร์ทการ์ด มีผู้ให้บริการมากกว่า 2 ล้านคน

⁹ https://www.theregister.com/2021/08/26/uk_government_3bn_contact_centre/

¹⁰ <https://www.tussell.com/insights/uk-government-strategic-suppliers#WhatSS>

¹¹ <https://www.altinn.no/en/about-altinn/the-altinn-co-operation/>

¹² <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Norway%20Factsheet%20Validated.pdf>

¹³ <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:902133/FULLTEXT01.pdf>



4. Commfides มีลักษณะเป็น USB stick สามารถใช้งานเป็นบัตรประจำตัวพนักงานได้
5. FEIDE ใช้ในมหาวิทยาลัย สามารถใช้งานได้ในกลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic Country)

ไม่เพียงแต่ประเทศนอร์เวย์เท่านั้น ประเทศในกลุ่ม OECD ทุกประเทศมีความพยายามในการสร้างสมดุลย์ใน เอาท์ซอร์ส (Outsourcing) และอินซอร์ส (Insourcing หรือ พัฒนาระบบดิจิทัลเอง) ให้เหมาะสม¹⁴ การเอาท์ซอร์สมากเกินไป อาจทำให้บุคลากรขาดการพัฒนาทักษะในการบริการ เทคโนโลยีสารสนเทศไปด้วย นอร์เวย์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรดิจิทัล เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงในการพึ่งพาเอาท์ซอร์สมากเกินไป

รัฐบาลนอร์เวย์กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญในการบูรณาการบริการภาครัฐ¹⁵ ได้แก่ การใช้ระบบยืนยันตัวตนมาตรฐานเดียวกัน eID สนับสนุนให้เกิดการใช้บริการดิจิทัลมากขึ้นในวงกว้าง ให้ประชาชนมีความพร้อมมากขึ้นในการเปลี่ยนแปลงเป็นยุคดิจิทัล Altinn จะเป็นศูนย์กลางในการส่งอีเมลที่เป็นทางการสื่อสารข้อมูลจากรัฐบาลไปยังประชาชน และจากรัฐบาลไปหาธุรกิจ กว่าสามในสี่ของประชาชนผู้เสียภาษีจะได้รับคืนภาษีผ่านระบบดิจิทัล การให้บริการสาธารณะสุขจะเป็นดิจิทัลมากขึ้น เช่น ใบสั่งยาจากแพทย์ในรูปแบบดิจิทัล เป็นต้น นอกจากนี้เพื่อให้การบูรณาการข้อมูลเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ ศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐรวบรวมบัญชีข้อมูลโดยใช้มาตรฐาน W3C DCAT¹⁶

แนวทางการให้บริการระบบยืนยันตัวตน

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีประชาชนเป็นจำนวนมาก การบริหารจัดการระบบบริการภาครัฐให้มีระบบเดียว หรือให้มีความเป็นเอกภาพนั้นทำได้ยาก แต่ละรัฐมีอิสระในการกำหนดแนวทางดำเนินการของตนเองเป็นอิสระทำให้การกำหนดให้ใช้ระบบทั้งประเทศเป็นเรื่องยาก แต่ถ้ามีการกำหนดกรอบมาตรฐานที่ดี การมีระบบดิจิทัลที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เช่นเดียวกับประเทศนอร์เวย์ที่มีระบบอีไอดี (eID) เพื่อการยืนยันหลายระบบดังที่ได้กล่าวข้างต้น รัฐคอนเนทิคัต ของสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้ใช้ผลิตภัณฑ์ซอฟต์แวร์ของ ForgeRock ในการพิสูจน์ตัวตนและยืนยันตัวตนของรัฐ¹⁷

ประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการพัฒนาระบบยืนยันตัวตนที่น่าสนใจ ระบบดิจิทัลของแต่ละหน่วยงานก็ใช้ระบบยืนยันตัวตนของตน ต่อมาระบบยืนยันตัวตนของกรมสรรพากรมีความนิยมมาก หลายบริการภาครัฐจึงเปลี่ยนมาใช้ระบบยืนยันตัวตนร่วมกับระบบของกรมสรรพากร ต่อมา

¹⁴ <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-norway-recommendations.pdf>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/digital-agenda-for-norway-in-brief/id2499897/?ch=6>

¹⁶ <https://data.norge.no/>

¹⁷ <https://www.forgerock.com/customer/state-connecticut>



โครงการพัฒนาระบบยืนยันตัวตนใหม่ชื่อว่า Government Gateway ก็มีการส่งเสริมให้ใช้ระบบนั้นในการยืนยันตัวตน ต่อมาก็มีการยกเลิกการใช้บริการยืนยันตัวตนกลางนั้น¹⁸ กลับไปใช้งานระบบยืนยันตัวตนเดิม หนึ่งในบริการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม¹⁹ (Department for Work & Pensions : DWP) มีการใช้ระบบยืนยันตัวตนที่เป็นผลิตภัณฑ์ของ ForgeRock

ประเทศฝรั่งเศสมีการใช้ผลิตภัณฑ์ ForgeRock ในการให้บริการรัฐในบางเรื่องเช่นกัน²⁰ โดยเฉพาะบริการด้านระบบเงินบำนาญซึ่งในประเทศฝรั่งเศสมีระบบเงินบำนาญที่ซับซ้อนมากถึง 35 ระบบของแต่ละรัฐที่แตกต่างกัน ประชาชนได้ประโยชน์จากการตรวจสอบยืนยันตัวตนเพื่อรับบริการเงินบำนาญนี้หลายสิบล้านคน

ประเทศนิวซีแลนด์ โดยกรมกิจการภายในประเทศ (Department of Internal Affairs : DIA) พัฒนาระบบตรวจสอบและยืนยันตัวตน ReadMe ตั้งแต่ปี 2006 เพื่อให้บริการประชาชนประมาณ 5 ล้านคน²¹ การบริการของภาครัฐที่มีให้บริการผ่านระบบดิจิทัลมาใช้ระบบยืนยันตัวตนนี้ในการเข้าใช้บริการ นอกจากนี้ยังให้บริการกับคนต่างชาติที่ต้องการขอวีซ่าเข้าประเทศ²² โดยใช้ระบบยืนยันตัวตนเดียวกันนี้ ปัจจุบันมีบริการที่ใช้ระบบ RealMe นี้อยู่จำนวนหนึ่งและปรับเปลี่ยนมาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

จะเห็นได้จากประสบการณ์วิวัฒนาการการใช้ระบบยืนยันตัวตนของประเทศต่างๆว่า การพัฒนาระบบยืนยันตัวตนเพียงระบบเดียว โดยไม่อนุญาตให้ใช้ระบบยืนยันตัวตนอื่น ทำได้ยาก โดยเฉพาะประเทศที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรมากเช่นสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าเป็นการให้ใช้ได้ในขอบเขตหนึ่งเช่นในรัฐคอนเนทิคัต ก็สามารถทำได้สำเร็จเช่นกัน แต่ในบางประเทศแม้จะเป็นประเทศขนาดเล็กมีประชาชนไม่มาก ก็ยังมีระบบยืนยันตัวตนหลายระบบได้ ซึ่งในประเด็นนี้มีลักษณะคล้ายกับสถานการณ์ในประเทศไทยซึ่งมีระบบยืนยันตัวตนหลายระบบ อาทิ เช่น ระบบ Digital ID ของ DGA ระบบ National Digital ID ของ สฟธอ และระบบ DOPA Digital ID ของ กรมการปกครอง เป็นต้น ซึ่งก็ไม่แน่ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการบูรณาการระบบบริการภาครัฐ

แนวทางการให้บริการของประเทศสิงคโปร์

โครงการ ‘GoBusiness’ เป็นพอร์ทัล เกิดขึ้นภายใต้โครงการยุทธศาสตร์ชาติ ‘Singapore Smart Nation’ ของประเทศสิงคโปร์²³ เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจแบบครบวงจร GoBusiness เป็นพอร์ทัลที่พัฒนาโดย สำนักงานรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government

¹⁸ <https://www.icaew.com/insights/tax-news/2022/mar-2022/hmrc-withdraws-gov-uk-verify>

¹⁹ <https://www.forgerock.com/customer/uk-department-work-pensions>

²⁰ <https://www.forgerock.com/customer/cnav>

²¹ <https://www.realme.govt.nz/where-to-use-realme/>

²² <https://www.ivisa.com/new-zealand-blog/new-zealand-visa-and-realme>

²³ <https://www.smartnation.gov.sg/files/press-releases/2021/factsheet-gobusiness.pdf>



Agency: SNDGO) กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Ministry of Trade & Industry: MTI) และหน่วยงานสนับสนุนรัฐบาลด้านเทคโนโลยี (GovTech) ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

1. พอร์ทัลกลางช่วยเหลือ : GoBusiness Gov Assist เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2020 เป็นระบบกลางในการให้ความช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับใบอนุญาตและบริการภาครัฐในการประกอบธุรกิจ
2. พอร์ทัลใบอนุญาต : GoBusiness เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2019 เป็นระบบสนับสนุนการขอใบอนุญาตและบริการ และส่งต่อการบริการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พอร์ทัล GoBusiness ให้บริการจัดตั้งธุรกิจและออกใบอนุญาตแก่ประชาชน จากจุดเดียว โดยเป็นพอร์ทัลกลางในการให้คำแนะนำแก่ประชาชนอย่างชาญฉลาด ลดจำนวนแบบคำขออนุญาต เพื่อให้ประชาชนกรอกข้อมูลน้อยลง และนำทางไปสู่ระบบย่อยที่จำเป็นเพื่อเข้าสู่กระบวนการขอใบอนุญาต ปัจจุบันให้บริการในกระบวนการขออนุญาต อยู่จำนวนหนึ่ง และกำลังขยายบริการอย่างต่อเนื่อง ร่วมกับหน่วยงานรัฐอื่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทำงานร่วมกับ ระบบให้บริการดิจิทัลอื่น เช่น แอปพลิเคชันบนสมาร์ตโฟน Life SG ²⁴ ระบบตรวจสอบยืนยันตัวตนกลาง Digital Identity²⁵ เป็นต้น

เนื่องจากจะมีการพัฒนาขยายการให้บริการดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนนักพัฒนาซอฟต์แวร์เหล่านั้นเป็นสำคัญจึงจัดให้มีหน่วยสนับสนุนนักพัฒนาระบบดิจิทัลสำหรับภาครัฐขึ้น เรียกว่า พอร์ทัลสำหรับนักพัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล (Singapore Government Developer Portal) ²⁶เพื่อกำหนดแนวทางและหลักการที่จำเป็นให้ผู้พัฒนาระบบได้เข้าใจอย่างถูกต้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สนับสนุนเครื่องมือและซอฟต์แวร์ที่เป็นโอเพ่นซอส และสร้างเครือข่ายที่เป็นคอมพิวเตอร์เป็นช่องทางประสานร่วมมือในหมู่นักพัฒนาระบบบริการของรัฐ

ระบบดิจิทัลสนับสนุนการขอใบอนุญาตและบริการ ได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบริการนั้น โดยผู้พัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องจะได้รับการสนับสนุนด้านเทคนิคจาก หน่วยงานกลางผ่านพอร์ทัลสำหรับผู้พัฒนาระบบ เพื่อให้การพัฒนาระบบดิจิทัลเป็นไปตามหลักการและมาตรฐานที่กำหนดและสามารถทำงานประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการให้บริการของประเทศไทย

²⁴ <https://www.smartnation.gov.sg/initiatives/strategic-national-projects/lifegs>

²⁵ <https://www.smartnation.gov.sg/initiatives/strategic-national-projects/national-digital-identity>

²⁶ <https://www.developer.tech.gov.sg/>



ประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาระบบตรวจสอบและยืนยันตัวตนของตนเอง ประชาชนสามารถมีบัตรประจำตัวที่เป็นสมาร์ทการ์ด สามารถใช้ยืนยันตัวตนได้ เรียกว่า MyNumber หรือ ชื่อย่อ MyNA (ไมนา)²⁷ การมีบัตรไม่ได้เป็นการบังคับ ไม่เหมือนกับการมีบัตรประจำตัวประชาชนของไทย แต่เป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถขอให้รัฐออกบัตรให้ตามความสมัครใจ ปี 2022 ที่ผ่านมามีโครงการส่งเสริมให้ประชาชนมีบัตรมากขึ้นด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การผูกเชื่อมโยงบัตร ไมนา เข้ากับบัตรเติมเงินสำหรับรถโดยสารที่เรียกว่า บัตรซุยกะ (Suica) ซึ่งประชาชนญี่ปุ่นนิยมใช้ในการขึ้นรถไฟและรถบัสโดยสาร และมีการส่งเสริมโดยการลดค่าโดยสาร หรือเติมเงินค่าโดยสารเพิ่มให้ประชาชนที่ขอใช้บัตร²⁸ ทำให้ปัจจุบันมีประชาชนใช้บัตร ไมนา จำนวนมากขึ้น ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล โดยใช้บัตรไมนา เป็นกลไกหลักในการยืนยันตัวตน ที่สำคัญได้แก่ บริการด้านสาธารณสุข บริการเกี่ยวกับเงินบำนาญ บริการเกี่ยวกับการค้ำประกัน เป็นต้น

กลางปี 2022 ที่ผ่านมาก รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายยุทธศาสตร์ดิจิทัลระดับชาติ โดยเน้นหลักการสำคัญ สามประการ คือ

1. ดิจิทัลก่อน (Digital First)
2. กรอกข้อมูลครั้งเดียว (Once Only) และ
3. เชื่อมโยงบริการ (Connected One-stop)

การพัฒนาระบบดิจิทัลให้ลักษณะเชื่อมโยงถึงกันทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมีลักษณะอ้างอิงมาตรฐานสากลและมาตรฐานเปิด แต่ในขณะเดียวกันก็มีรักษาความมั่นคงปลอดภัยมีมาตรฐานสูง นโยบายสำคัญเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจิตดั่งกล่าว เรียกว่า DFFT²⁹ หรือ Data Free Flow with Trust เป็นการส่งเสริมการใช้มาตรฐานเปิดในการรับส่งและใช้ข้อมูลร่วมกันอย่างไร้ขีดจำกัด โดยใช้ระบบจัดเก็บข้อมูลที่ลักษณะเปิดแต่มีความปลอดภัยสูง บนเทคโนโลยีเปิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากอยู่แล้วในปัจจุบันได้แก่ เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain Technologies)

ด้วยหลักการ DFFT นี้จะทำให้การรับส่งข้อมูลระหว่างกัน ทั้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาล (C2G) ระหว่างธุรกิจกับรัฐบาล (B2G) หรือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลด้วยกันเอง (G2G) สามารถพัฒนาทำได้อย่างอิสระ ได้อย่างอิสระไม่ขึ้นต่อกัน เป็นมาตรฐานสากล ไม่เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น ยังเอื้อต่อการรับส่งข้อมูลและทำงานประสานกันข้ามประเทศได้อย่างอัตโนมัติ ประเทศญี่ปุ่น

²⁷ <https://myna.go.jp/>

²⁸ https://www.jrepoint.jp/information/suica_mynapoint2/

²⁹ <https://www.digital.go.jp/policies/dfft/>



ได้เสนอหลักการนี้ต่อที่ประชุม G20 และกำลังเสนอให้เป็นวาระแห่งโลกใน การประชุม G7 (Group of Seven) หรือ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ ในปี 2023 ที่จะมาถึง^{30 31}

แนวทางการให้บริการของประเทศเกาหลี

ประเทศเกาหลีมีการวิวัฒนาการพัฒนาระบบดิจิทัลภาครัฐมาเป็นเวลานานไม่น้อยกว่าประเทศชั้นนำทั่วโลก หลายปีที่ผ่านมาได้รับการจัดอันดับระบบสูงจากองค์กรนานาชาติทั้งสหประชาชาติและ OECD มีการปรับปรุงกฎหมายให้สนับสนุนการพัฒนาดิจิทัลสำหรับภาครัฐอย่างเป็นระบบ ปัจจุบันมีการพัฒนาระบบให้บริการประชาชน เรียกว่า Government24 เพื่อให้บริการประชาชนได้ตลอด 24 ชั่วโมง³² มีการบูรณาการบริการของหน่วยงานภาครัฐไว้ไม่น้อยกว่า 90,000 บริการ

ระบบเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลเกาหลี³³ มีการรวบรวมข้อมูลเปิดเผยของภาครัฐที่ชุดข้อมูลมากถึง กว่า 50,000 ชุดข้อมูล (dataset) จากกว่า 900 หน่วยงาน เปิดบริการในรูปแบบดิจิทัลในลักษณะ OpenAPI ไม่น้อยกว่า 7,000 บริการ

เดือนตุลาคม 2022 ที่ผ่านมา รัฐบาลเกาหลีประกาศนโยบายการพัฒนา Digital ID แบบใหม่บนเทคโนโลยี บล็อกเชน (Blockchain-based Digital ID)³⁴ ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่เปิดกว้าง ไม่ขึ้นอยู่กับระบบกลางของภาครัฐ สมาร์ทโฟนสามารถสร้างไอดีที่น่าเชื่อถือของตนเองได้ และสามารถใช้อีدينั้นกับการใช้บริการของภาครัฐ รวมถึงบริการของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันการใช้เทคโนโลยีนี้ก็หมายความว่า ระบบดิจิทัลของภาครัฐจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่อยู่ในสมาร์ตโฟนได้อีกต่อไป ซึ่งนอกจากจะมีความสะดวก ไม่พึ่งพาระบบภายนอกแล้ว ยังมีความปลอดภัย น่าเชื่อถือ ข้อมูลส่วนบุคคลก็ได้รับการคุ้มครองไปพร้อมๆกัน

แนวทางการให้บริการในสหภาพยุโรป

จากรายงานสำรวจการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติ (UN-e-Government-Surveys) ประจำปี 2022³⁵ ประเทศที่มีการให้บริการดิจิทัลในระดับสูงมาก ส่วนใหญ่อยู่ในสหภาพยุโรป หลายประเทศในยุโรปมีวิวัฒนาการด้านดิจิทัลที่ก้าวหน้ามาก และจากการที่อยู่ใกล้กัน มีประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน โอกาสที่ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ แนวคิดและประสบการณ์

³⁰ <https://www.digital.go.jp/news/minister-221011-01/>

³¹ <https://groupofnations.com/g7-summit-hiroshima-japan-2023/>

³² https://funpacifico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Gobierno-Digital-PPT_Sr.-Son.pdf

³³ <https://data.go.kr>

³⁴ <https://cointelegraph.com/news/koreans-to-have-access-to-blockchain-powered-digital-ids-by-2024>

³⁵ <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>



จึงมีสูง ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศมีแนวคิดวิธีการในการพัฒนาบริการดิจิทัลที่มีลักษณะบูรณาการที่คล้ายกัน

สหภาพยุโรปได้มีโครงการเชื่อมโยงบริการดิจิทัลของประเทศต่างๆ เข้าด้วยกัน³⁶ โดยแนวคิดที่ว่าแต่ละประเทศมีวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาระบบดิจิทัลภาครัฐได้ประสบความสำเร็จมาในระดับหนึ่งแล้ว แทนที่แต่ละประเทศจะไปคิดวิธีการใหม่ เราควรจะมาเรียนรู้วิธีการที่ทำได้สำเร็จมาแล้วในประเทศอื่น และมาปรับปรุงใช้กับประเทศของตน เริ่มจากโครงการ ISA³⁷ (Interoperability Solutions Architecture) ตอนแรกประมาณ ปี 2015 ประเทศต่างๆ นำเอาแนวคิด วิธีการ ตลอดจนซอฟต์แวร์ มาแลกเปลี่ยนให้ความรู้ซึ่งกันและกัน จนกระทั่งปัจจุบัน องค์ความรู้เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น ถูกนำมาประกาศเป็นแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในระดับภูมิภาค ข้ามประเทศเรียกว่า EIF (European Interoperability Framework) และมีการพัฒนาปรับปรุงกรอบมาตรฐานการปฏิบัติร่วมแบบดิจิทัล เรียกว่า EIRA (European International Reference Architecture) ขึ้น ปัจจุบันพัฒนามาถึงเวอร์ชัน 5

บริการภาครัฐของประเทศต่างๆ เริ่มพัฒนาเชื่อมโยงกันและใช้ประโยชน์ภายในประเทศของตน ต่อมาก่อให้เกิดการบูรณาการข้ามประเทศ โดยอ้างอิงมาตรฐานกลางที่เป็นมาตรฐานสากล ที่กำหนดโดยองค์กรมาตรฐานสากลเกี่ยวกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต W3C (World Wide Web Consortium) ได้แก่ มาตรฐานRDF (Resource Description Framework) และDCAT (Data Catalog) โดยมีกลไกในการเชื่อมโยงข้อมูลระบบบริการของทุกประเทศเข้าด้วยกัน โดยระบบแคตตาล็อกที่เชื่อมโยงกัน (Federated Catalog) ทุกประเทศในยุโรป มีวิธีการและโซลูชันในการพัฒนาระบบดิจิทัลของตนที่แตกต่างกัน แต่สามารถเชื่อมโยงกันได้มากขึ้นเรื่อยๆ

ในจำนวนกว่าสี่สิบประเทศในสหภาพยุโรป มีทั้งประเทศที่ประสบความสำเร็จมาก ประสบความสำเร็จปานกลาง และอยู่ระหว่างการพัฒนาแบบดิจิทัล แต่จากการมีกรอบกติกามาตรฐานที่กำหนดไว้บนมาตรฐานเดียวกันนี้เอง การพัฒนาบูรณาการระบบดิจิทัลก็สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละประเทศยังคงมีรูปแบบแนวทางในการบริหารที่แตกต่างกัน เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ รูปแบบการพัฒนาโดยใช้เอาท์ซอร์ส (Outsourcing) น่าจะมีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดขึ้นจริง เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการและลดต้นทุนในการพัฒนาและบริหารระบบ และเนื่องจากหน่วยงานรัฐมีข้อจำกัดหลายด้านในการพัฒนาเอง ทั้งนี้ดังที่ได้ศึกษาจากประสบการณ์ของหลายประเทศข้างต้น ควรสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาระบบดิจิทัลเองกับการเอาท์ซอร์สให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการเอาท์ซอร์สจะสามารถลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม

³⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/european-interoperability-reference-architecture-eira/about>

³⁷ https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/



แนวทางการบริหารของประเทศไทย

เพื่อให้สามารถดำเนินการได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม เสนอให้ศึกษารูปแบบการดำเนินงานของประเทศไทยที่ให้บริการรัฐบาลดิจิทัลได้อยู่ในระดับที่สูงมาก ดังที่อธิบายไว้ข้างต้น โดยรูปแบบดำเนินการอาจทำได้ในลักษณะผสมผสานการดำเนินการเอง ควบคู่ไปกับการจ้างดำเนินการ หรือ เอาท์ซอร์ส โดยต้องมีระบบที่เป็นศูนย์กลางในการกำหนดหลักการและมาตรฐานที่จำเป็นตลอดจนกำกับควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยขอบเขตเนื้องานที่จะเอาท์ซอร์สออกไปนั้น ควรเป็นเฉพาะส่วนที่สามารถกำหนดผลผลิตที่ชัดเจนได้ เฉพาะขอบเขตงานส่วนที่สามารถวัดประสิทธิภาพและต้นทุนอย่างชัดเจนได้ รวมถึงส่วนของเนื้องานที่เป็นการขยายปริมาณการให้บริการ (Scaling) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศอื่นดังกล่าวใช้เป็นรูปแบบในการบริหารจัดการในระยะยาว ทำให้ยังสามารถควบคุมคุณภาพการให้บริการได้ ทำให้ยังมีอิสระในการที่จะเปลี่ยนผู้ให้บริการเอาท์ซอร์ส หรือแม้แต่ใช้ผู้ให้บริการเอาท์ซอร์สมากกว่าหนึ่งรายในคราวเดียว ซึ่งมีองค์ความรู้ที่สะสมมาจากประสบการณ์ของนานาประเทศ ซึ่งที่ปรึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมดังสรุปไว้ข้างต้น

นอกจากนี้การใช้รูปแบบบริหารจัดการแบบจ้างดำเนินการหรือ เอาท์ซอร์สนั้นจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตงานที่ชัดเจนและรัดกุม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถลดต้นทุนการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการได้จริง มีความคุ้มค่าในการดำเนินการได้ ซึ่งมีตัวอย่างโครงการที่ได้มีการดำเนินการและประสบความสำเร็จด้วยดี ตัวอย่างเช่น สำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ว่าจ้างบริษัท ทีโอที จำกัด มหาชน เพื่อให้บริการข้อมูลประชาชนผ่านศูนย์ Call Center 1111 เป็นต้น

การออกแบบขอบเขตงานว่างานส่วนใดควรเอาท์ซอร์สออกไปนั้น ควรออกแบบเพื่อสร้างสมดุลของการ เอาท์ซอร์ส (Outsourcing) และอินซอร์ส (Insourcing หรือ พัฒนาระบบดิจิทัลเอง) ให้เหมาะสม การเอาท์ซอร์สมากเกินไป หรือการเอาท์ซอร์สที่ไม่เหมาะสม นอกจากจะทำให้ไม่สามารถควบคุมคุณภาพของการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว อาจทำให้บุคลากรขาดการพัฒนาทักษะในการบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ ไม่สามารถกำกับควบคุมให้ได้ผลลัพธ์ที่คาดหวังได้จริง



