



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
E-mail: jppissues@gmail.com



You Cannot Copy Estonia, but You Can Copy the Sequence: The Institutional Architecture of Digital Government Transformation and Its Implications for Thailand

Naphatsorn Sihamongkon ^{1*}

¹ Bachelor of Public Administration Programme, Faculty of Management Science, Sakon Nakhon Rajabhat University, Thailand

*Corresponding author's e-mail: naphatsorn13092547@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received: January 26, 2026

Revised: August 29, 2026

Accepted: August 30, 2026

Keyword: digital government,

Estonia, X-Road, digital
identity, interoperability,
policy transfer, Thailand

ABSTRACT

Estonia ranked second worldwide in the 2024 United Nations E-Government Development Index and is routinely invoked in Thai policy discourse as the model to follow. This academic article argues that the way Estonia is usually presented, as a showcase of digital services such as e-Tax, e-Health and e-Voting, obscures what actually made the transformation work and therefore produces misleading policy lessons. Through documentary analysis of Estonian policy instruments and recent peer-reviewed literature, the article reconstructs the Estonian case as an institutional sequence of three layers installed in order: a universal digital identity whose electronic signature carries the same legal force as a handwritten one; a distributed interoperability layer, the X-Road, which makes the once-only principle enforceable while leaving data ownership with individual agencies; and a trust layer in which every access to citizen data is logged and visible to the citizen concerned. Digital services are outputs of this sequence, not substitutes for it. The article then presents evidence usually omitted from celebratory accounts: the 2017 ROCA vulnerability which compromised roughly 760,000 of the country's electronic identity cards, and research showing that Estonian local governments lag behind the national level in open data provision. It further argues that Estonia's starting conditions, a population of 1.3 million, an absence of legacy systems in 1991 and high institutional trust, are not transferable. The article introduces the concept of sequencing debt: when a country installs the service layer before the identity and interoperability layers, the omitted layers must later be retrofitted at substantially higher cost. Thailand, which already has the legal foundation through the Act on Electronic Performance of Official Functions B.E. 2565, is shown to be carrying precisely this debt.

ลอกเอสโตเนียไม่ได้ แต่ถอดลำดับได้: สถาปัตยกรรมเชิงสถาบันของการเปลี่ยนผ่าน สู่รัฐบาลดิจิทัล และนัยต่อประเทศไทย

นภัสสร สีมงคล^{1*}

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: naphatsorn13092547@gmail.com

ข้อมูลบทความ

ประวัติบทความ:

Received: January 26, 2026

Revised: August 29, 2026

Accepted: August 30, 2026

คำสำคัญ: รัฐบาลดิจิทัล, เอสโตเนีย, X-Road, อัตลักษณ์ดิจิทัล, การทำงานร่วมกันของข้อมูล, การถ่ายโอนนโยบาย

บทคัดย่อ

เอสโตเนียอยู่ในอันดับที่สองของโลกในดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 2024 และมักถูกอ้างถึงในวงนโยบายไทยในฐานะต้นแบบที่ควรเดินตาม บทความวิชาการนี้เสนอข้อโต้แย้งว่า วิธีการนำเสนอกรณีเอสโตเนียที่แพร่หลาย ซึ่งมุ่งบรรยายบริการดิจิทัลอย่าง e-Tax e-Health และ e-Voting กลับบดบังสิ่งที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านเกิดผลจริง และนำไปสู่บทเรียนเชิงนโยบายที่คลาดเคลื่อนโดยใช้การวิเคราะห์เอกสารจากเครื่องมือเชิงนโยบายของเอสโตเนียและวรรณกรรมร่วมสมัย บทความประกอบสร้างกรณีเอสโตเนียขึ้นใหม่ในรูปของลำดับสถาบันสามชั้นที่ติดตั้งตามลำดับ ได้แก่ ชั้นอัตลักษณ์ดิจิทัลที่เป็นสากลและมีลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีผลทางกฎหมายเทียบเท่าลายมือชื่อบนกระดาษ ชั้นการทำงานร่วมกันแบบกระจายศูนย์ผ่านระบบ X-Road ที่ทำให้หลักการขอข้อมูลเพียงครั้งเดียวบังคับใช้ได้จริง โดยหน่วยงานยังคงเป็นเจ้าของข้อมูลของตน และชั้นความไว้วางใจซึ่งการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนทุกครั้งถูกบันทึก และเจ้าของข้อมูลตรวจสอบได้ บริการดิจิทัลจึงเป็นผลผลิตของลำดับนี้ มิใช่สิ่งที่ใช้แทนลำดับนี้ได้ จากนั้นบทความนำเสนอหลักฐานที่มักถูกละไว้ในการเล่นเรื่องเชิงยกย่อง ได้แก่ ช่องโหว่ ROCA ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งกระทบบัตรอัตลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์ราว 760,000 ใบ และงานวิจัยที่ชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเอสโตเนีย ยังตามหลังระดับชาติในการเปิดเผยข้อมูล พร้อมชี้ว่าเงื่อนไขดั้งเดิมของเอสโตเนีย ทั้งประชากร 1.3 ล้านคน การไม่มีระบบเดิมตกทอดในปี ค.ศ. 1991 และระดับความไว้วางใจเชิงสถาบันที่สูง เป็นสิ่งที่ลอกเลียนไม่ได้ บทความเสนอมนทัศน์ “หนีเชิงลำดับ” ซึ่งอธิบายว่าเมื่อประเทศใดติดตั้งชั้นบริการก่อนชั้นอัตลักษณ์ และชั้นการทำงานร่วมกัน ชั้นที่ข้ามไปจะต้องถูกติดตั้งย้อนหลังด้วยต้นทุนที่สูงกว่ามาก และชี้ว่าประเทศไทยซึ่งมีฐานกฎหมายรองรับแล้วตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 กำลังแบกหนีเชิงลำดับนี้อยู่

บทนำ

ในการสำรวจรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 2024 เอสโตเนียอยู่ในอันดับที่สองของโลก ด้วยค่าดัชนี 0.97274 รองจากเดนมาร์กเท่านั้น ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 52 จาก 193 ประเทศ (United Nations Department of Economic and Social Affairs [UN DESA], 2024) ช่องว่างนี้ทำให้เอสโตเนียกลายเป็นกรณีศึกษาที่ถูกอ้างอิงบ่อยที่สุดในนโยบายไทยเมื่อพูดถึงรัฐบาลดิจิทัล อย่างไรก็ตาม บทความวิชาการนี้เสนอข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ว่า วิธีการนำเสนอกรณีเอสโตเนียที่แพร่หลายในภาษาไทย ส่วนใหญ่เป็นการบรรยายรายการบริการดิจิทัลที่เอสโตเนียมี ตั้งแต่ e-Tax e-Health e-Voting ไปจนถึง e-Residency ซึ่งเป็นการอธิบายที่ “ปลายทาง” และบดบังคำถามที่สำคัญกว่าว่า เหตุใดบริการเหล่านั้นจึงทำงานได้จริง ในขณะที่ประเทศอื่นซึ่งลงทุนสร้างบริการทำนองเดียวกันกลับไม่ได้ผลลัพธ์แบบเดียวกัน

ข้อโต้แย้งหลักของบทความนี้คือ ความสำเร็จของเอสโตเนียมิได้อยู่ที่ตัวบริการ หากแต่อยู่ที่ “ลำดับ” ของการติดตั้งองค์ประกอบเชิงสถาบัน กล่าวคือ เอสโตเนียสร้างชั้นอัตลักษณ์ดิจิทัลที่มีผลทางกฎหมาย และชิ้นการทำงานร่วมกันของข้อมูลก่อนที่จะสร้างบริการ ดังนั้นบริการที่ปรากฏจึงเป็นผลผลิตของโครงสร้างที่วางไว้แล้ว มิใช่สิ่งที่สร้างขึ้นลอย ๆ ประเทศที่พยายามลอกเลียนโดยเริ่มจากการสร้างแอปพลิเคชันและเว็บทำก่อน จึงมักได้ผลลัพธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะกำลังลอกผลลัพธ์โดยไม่ได้ออกเงื่อนไขที่ทำให้ผลลัพธ์นั้นเป็นไปได้

นอกจากนี้ บทความยังเห็นว่าวรรณกรรมภาษาไทยที่กล่าวถึงเอสโตเนียมักมีลักษณะยกย่องด้านเดียว และละเว้นหลักฐานที่ขัดแย้งกับภาพความสำเร็จอันสมบูรณ์ อาทิ วิกฤตช่องโหว่ในบัตรอัตลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์เมื่อปี ค.ศ. 2017 ซึ่งกระทบบัตรราว 760,000 ใบ หรือราวสองในสามของบัตรที่ใช้งานอยู่ (Skierka, 2023) และงานวิจัยที่ชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเอสโตเนียยังตามหลังระดับชาติในการเปิดเผยข้อมูลอย่างมีนัยสำคัญ (Rajamäe-Soosaar & Nikiforova, 2024) การละเว้นหลักฐานเหล่านี้ทำให้บทเรียนที่ถอดออกมาขาดมิติของ การบริหารความเสี่ยงและการจัดการช่องว่างระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นสองประเด็นที่ประเทศไทยเผชิญอยู่โดยตรง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อทบทวนพัฒนาการของกรอบแนวคิดจากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่รัฐบาลดิจิทัลและมองทัศนว่าด้วยลำดับสถาบัน
- 2) เพื่อประกอบสร้างกรณีเอสโตเนียขึ้นใหม่ในรูปของลำดับสถาบันสามชั้น แทนการบรรยายรายการบริการ
- 3) เพื่อวิเคราะห์หลักฐานเชิงวิพากษ์และเงื่อนไขตั้งต้นที่ทำให้กรณีเอสโตเนียถ่ายโอนได้จำกัด
- 4) เพื่อเสนอโมทัศน์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ใช้ได้จริงสำหรับบริบทของประเทศไทย

ในเชิงระเบียบวิธี บทความใช้การวิเคราะห์เอกสารจากสามกลุ่ม ได้แก่ รายงานและสถิติของหน่วยงานระหว่างประเทศ เอกสารนโยบายและกฎหมายของเอสโตเนียและของไทย และบทความวิชาการที่ผ่านการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้น้ำหนักกับงานที่เผยแพร่ระหว่างปี ค.ศ. 2021-2025 เป็นหลัก การวิเคราะห์ใช้วิธีจัดลำดับเชิงเวลา เพื่อระบุวาระองค์ประกอบที่ถูกติดตั้งก่อนหลัง และวิธีเปรียบเทียบเชิงเงื่อนไขเพื่อประเมินความสามารถในการถ่ายโอน

จากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่รัฐบาลดิจิทัล และมองทัศนว่าด้วยลำดับสถาบัน

1. พัฒนาการของกรอบแนวคิด

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) หมายถึงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ปรับปรุงกระบวนการทำงานและการให้บริการของภาครัฐ โดยจำแนกความสัมพันธ์ออกเป็นสี่รูปแบบ ได้แก่ รัฐสู่ประชาชน รัฐสู่ภาคธุรกิจ รัฐสู่รัฐ และรัฐสู่บุคลากรภาครัฐ ลักษณะเด่นของกรอบแนวคิดนี้คือการใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนกระบวนการงานเดิม มากกว่าการเปลี่ยนโครงสร้าง ต่อมาแนวคิดรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ได้ขยายกรอบไปสู่การใช้ข้อมูล เป็นแกนกลางของการบริหาร

โดยเน้นการบูรณาการหน่วยงาน การออกแบบบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการใช้ศักยภาพของระบบดิจิทัลอย่างเต็มที่ ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงหลักการไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 (OECD, 2014)

ในบริบทไทย การเคลื่อนตัวตามกรอบแนวคิดนี้ปรากฏชัดในวาระการปฏิรูปการบริหารราชการสู่ความทันสมัย ด้วยรัฐบาลดิจิทัล (สัญญาศรณ์ สวัสดิ์โสง, 2569) และในการเน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์และการให้บริการที่คำนึงถึงคุณภาพ ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (รัชนิกร ผาวันษ์, จิราภา มาตราข, วรณัฐ ไชยพรม และธิตยา พรใส, 2567)

2. ข้อจำกัดของการอธิบายด้วยรายการบริการ

งานที่อธิบายกรณีความสำเร็จด้านรัฐบาลดิจิทัลส่วนใหญ่มักใช้วิธีบรรยายว่าประเทศนั้นมีบริการอะไรบ้าง วิธีนี้มีข้อจำกัดสองประการ ประการแรก มันสับสนระหว่างผลลัพธ์กับสาเหตุ เพราะบริการที่ปรากฏเป็นสิ่งที่เห็นได้ง่ายที่สุด แต่ไม่ใช่สิ่งที่อธิบายความสำเร็จ ประการที่สอง มันชักนำให้ผู้กำหนดนโยบายในประเทศผู้ตามสรุปว่า หนทางสู่ความสำเร็จคือการสร้างบริการทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นการลอกส่วนที่ราคาถูกที่สุดและง่ายที่สุดของระบบ โดยละเลยส่วนที่แพงที่สุดและยากที่สุด คือการวางกฎหมายอัตลักษณ์ดิจิทัลและสถาปัตยกรรมข้อมูล

3. โมโนทัศน์ลำดับสถาบันที่บทความนี้ใช้

บทความนี้จึงเสนอให้อ่านกรณีเอสโตเนียด้วยโมโนทัศน์ “ลำดับสถาบัน” (institutional sequence) ซึ่งตั้งอยู่บนข้อสังเกตว่าองค์ประกอบบางอย่างเป็นเงื่อนไขจำเป็นของอีกองค์ประกอบหนึ่ง จึงต้องติดตั้งก่อน การสลับลำดับมิได้ทำให้ผลลัพธ์ข้างหน้านั้น แต่ทำให้ผลลัพธ์บิดเบี้ยว เพราะบริการที่สร้างขึ้นบนฐานที่ยังไม่มี อัตลักษณ์ดิจิทัลที่ผูกพันทางกฎหมายและยังไม่มีเชื่อมโยงข้อมูล จะกลายเป็นเพียงช่องทางรับเรื่องเพิ่มเติม ที่ยังต้องส่งต่อไปยังกระบวนการกระดาษเดิม มุมมองนี้สอดคล้องกับข้อเสนอเรื่องสมรรถนะเชิงเทคโนโลยีของภาครัฐ ซึ่งชี้ว่าเทคโนโลยีมิใช่ปัจจัยภายนอกที่ถูกนำเข้ามาใช้ หากแต่เป็นสิ่งที่หล่อหลอมสมรรถนะทางการบริหารของรัฐโดยตรง (Lember, Kattel, & Tõnurist, 2018)

สรุปหัวข้อที่ 1

การอธิบายรัฐบาลดิจิทัลด้วยรายการบริการเป็นวิธีที่เข้าใจง่ายแต่ให้บทเรียนเชิงนโยบายที่คลาดเคลื่อน บทความนี้จึงเลือกอ่านกรณีเอสโตเนียด้วยโมโนทัศน์ลำดับสถาบัน ซึ่งถามว่าอะไรถูกติดตั้งก่อนอะไร และเหตุใดลำดับนั้นจึงสำคัญ กรอบนี้จะถูกใช้จำแนกโครงสร้างของเอสโตเนียในหัวข้อถัดไป

ถอดลำดับสถาบันสามชั้นของเอสโตเนีย

1. ชั้นที่หนึ่ง อัตลักษณ์ดิจิทัลที่ผูกพันทางกฎหมายและเป็นสากล

องค์ประกอบที่เอสโตเนียติดตั้งก่อนสิ่งอื่นคือระบบอัตลักษณ์ดิจิทัลซึ่งมีคุณสมบัติสามประการที่ต้องแยกให้ชัด ประการแรก เป็นสากล กล่าวคือประชาชนทุกคนมีบัตรอัตลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์ มิใช่ระบบสมัครใจที่ผู้สนใจจึงลงทะเบียน ประการที่สอง ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ออกด้วยระบบนี้มีผลทางกฎหมายเทียบเท่าลายมือชื่อบนกระดาษ ซึ่งทำให้ธุรกรรมสามารถเสร็จสิ้นได้ในช่องทางออนไลน์โดยไม่ต้องกลับมาลงนามที่สำนักงาน และประการที่สาม ระบบถูกใช้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จนอัตลักษณ์ดิจิทัลกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานของสังคม มิใช่เครื่องมือเฉพาะของราชการ ความเป็นสากลนี้เองที่ทำให้บริการปลายทางสามารถตั้งสมมติฐานได้ว่า ผู้ใช้ทุกคนยืนยันตัวตนได้ในระดับความเชื่อมั่นสูง ซึ่งเป็นสมมติฐานที่บริการในประเทศอื่นมักตั้งไม่ได้

2. ชั้นที่สอง การทำงานร่วมกันแบบกระจายศูนย์

ชั้นถัดมาคือ X-Road ซึ่งเป็นชั้นแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐและเอกชน ประเด็นสำคัญที่มักถูกเข้าใจผิดคือ X-Road มิใช่ฐานข้อมูลกลาง หากแต่เป็นชั้นเชื่อมต่อที่มีมาตรฐานร่วม โดยแต่ละหน่วยงานยังคงเป็นเจ้าของ และ

รับผิดชอบข้อมูลของตนเอง ข้อมูลจะถูกเรียกใช้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นและมีฐานอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น การออกแบบเช่นนี้มีนัยเชิงการเมืองการบริหารที่สำคัญ เพราะช่วยลดแรงต้านจากหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ซึ่งมักคัดค้านการรวมศูนย์เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียอำนาจและความรับผิดชอบ ขั้นนี้เองที่ทำให้หลักการขอข้อมูลเพียงครั้งเดียว (Once-Only Principle) เปลี่ยนจากคำประกาศเชิงนโยบาย เป็นกลไกที่บังคับใช้ได้จริง

3. ขั้นที่สาม ความไว้วางใจที่ตรวจสอบได้

ขั้นที่สามคือสถาปัตยกรรมความไว้วางใจ ซึ่งกำหนดให้ทุกครั้งที่มีการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ระบบจะบันทึกไว้ว่า ใครเข้าถึง เมื่อใด และด้วยวัตถุประสงค์ใด และประชาชนสามารถเปิดดูบันทึกนั้นได้ด้วยตนเอง กลไกนี้ตอบข้อกังวลพื้นฐานที่สุดของสังคมต่อรัฐดิจิทัล คือความกลัวว่าการเชื่อมโยงข้อมูลจะกลายเป็นการสอดส่อง โดยเปลี่ยนความสัมพันธ์จากการที่รัฐตรวจสอบประชาชนฝ่ายเดียว เป็นการตรวจสอบสองทาง ในเชิงลำดับ ขั้นนี้จำเป็นต้องมาพร้อมกับขั้นที่สอง เพราะการเปิดให้ข้อมูลไหลระหว่างหน่วยงานโดยไม่มีร่องรอยตรวจสอบ จะบั่นทอนความชอบธรรมของทั้งระบบ

4. บริการเป็นผลผลิตของสามขั้น

เมื่อสามขั้นข้างต้นพร้อม บริการที่ถูกยกมาเป็นตัวอย่างจึงกลายเป็นสิ่งที่สร้างได้โดยง่าย การย้ายภาษีที่ใช้เวลาไม่กี่นาทีเป็นไปได้เพราะข้อมูลรายได้ถูกดึงมารอล่วงหน้าผ่านขั้นที่สอง และผู้เสียภาษียืนยันด้วยลายมือชื่อจากขั้นที่หนึ่ง บริการเชิงรุกที่สวัสดิการเด็กแรกเกิดเข้าบัญชีโดยผู้ปกครองไม่ต้องยื่นเอกสาร เป็นไปได้เพราะข้อมูลการเกิดเชื่อมจากโรงพยาบาลไปยังทะเบียนราษฎรและระบบสวัสดิการโดยอัตโนมัติ ข้อสังเกตสำคัญคือ บริการเหล่านี้มิได้ถูกออกแบบเป็นโครงการเดี่ยว หากแต่เป็นสิ่งที่ “โผล่ขึ้นมา” ได้เมื่อโครงสร้างรองรับพร้อม ตารางที่ 1 สรุปลำดับดังกล่าว

ตารางที่ 1 ลำดับสถาบันสามขั้นของรัฐบาลดิจิทัลเอสโตเนียและหน้าที่ของแต่ละขั้น

ขั้น	องค์ประกอบ	หน้าที่เชิงสถาบัน	ผลที่เกิดขึ้นหากข้ามขั้นนี้
ขั้นที่ 1 อัตลักษณ์	บัตรอัตลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ทุกคนมีและลายมือชื่อที่มีผลทางกฎหมาย	ทำให้ธุรกรรมเสร็จสิ้นทางออนไลน์ได้โดยไม่ต้องลงนามบนกระดาษ	บริการออนไลน์จบไม่ได้ ต้องกลับมาที่สำนักงานในขั้นสุดท้าย
ขั้นที่ 2 การทำงานร่วมกัน	ชั้นแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (X-Road)	ทำให้หลักการขอข้อมูลเพียงครั้งเดียวบังคับใช้ได้จริง	ประชาชนยังต้องยื่นสำเนาเอกสารที่รัฐมีอยู่แล้ว
ขั้นที่ 3 ความไว้วางใจ ผลผลิต บริการ	บันทึกการเข้าถึงข้อมูล เจ้าของข้อมูลตรวจสอบได้ e-Tax, e-Health, e-Voting, บริการเชิงรุก	แปลงความกังวลเรื่องการสอดส่องเป็นความชอบธรรมของระบบ ส่งมอบคุณค่าที่ประชาชนสัมผัสได้	การเชื่อมโยงข้อมูลถูกต้องด้าน ทางการเมืองและสังคม มีบริการแต่ประชาชนไม่ใช้ หรือใช้แล้วไม่จบ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2014); Lember และคณะ (2018); Kattel และ Mergel (2019); Skierka (2023)

สรุปหัวข้อที่ 2

เอสโตเนียมิได้เริ่มจากการสร้างบริการ แต่เริ่มจากการวางอัตลักษณ์ดิจิทัลที่ผูกพันทางกฎหมาย ตามด้วยขั้นตอนการทำงานร่วมกัน และขั้นความไว้วางใจ บริการที่ถูกยกมาเป็นตัวอย่างในวรรณกรรมทั่วไปจึงเป็นผลผลิตของลำดับนี้ ข้อเสนอเชิงนโยบายคือ สิ่งที่ควรถอดบทเรียนจากเอสโตเนียมิใช่รายชื่อบริการ แต่คือลำดับของการลงทุน

หลักฐานที่มักถูกละไว้และข้อจำกัดของการถ่ายโอนบทเรียน

1. วิกฤตอัตลักษณ์ดิจิทัล ค.ศ. 2017

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2017 มีการค้นพบช่องโหว่ทางวิทยาการรหัสลับที่เรียกว่า ROCA ในชิปที่ใช้ในบัตรอัตลักษณ์ของเอสโตเนีย ส่งผลกระทบต่อบัตรราว 760,000 ใบ หรือประมาณสองในสามของบัตรที่ใช้งานอยู่ในประเทศที่มีประชากรราว 1.3 ล้านคน สิ่งที่น่าสนใจในเชิงการบริหารมิใช่ตัวช่องโหว่ แต่คือวิธีที่รัฐตอบสนอง งานวิจัยที่ศึกษากรณีนี้เสนอโมเดล “ภาวะย้อนแย้งของความต่อเนื่องของรัฐบาลดิจิทัล” ซึ่งชี้ว่าเมื่อระบบใดกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สังคมพึ่งพาถึงระดับหนึ่ง การสั่งปิดระบบเพื่อความปลอดภัยกลับกลายเป็นทางเลือกที่ทำได้ รัฐจึงต้องบริหารความเสี่ยงโดยให้ระบบทำงานต่อไป พร้อมกับซ่อมแซมไปด้วย และปัจจัยที่ทำให้ทำได้สำเร็จคือการจัดการเทคโนโลยี เครือข่ายความร่วมมือ ทุนความร่วมมือที่สั่งสมไว้ สมรรถนะการบริหารความเสี่ยง และการสร้างความชอบธรรม (Skierka, 2023)

บทเรียนสำหรับประเทศผู้ตามจึงมีสองด้านที่ต้องกล่าวพร้อมกัน ด้านหนึ่ง การรวมบริการจำนวนมากไว้บนอัตลักษณ์เดียว สร้างประสิทธิภาพมหาศาล อีกด้านหนึ่ง มันสร้างจุดเปราะบางเชิงระบบที่หากล้มเหลวจะกระทบทั้งประเทศพร้อมกัน การวางแผนความต่อเนื่องและการมีช่องทางสำรองจึงมีใช้รายละเอียดทางเทคนิค แต่เป็นองค์ประกอบของการออกแบบเชิงสถาบัน

2. ช่องว่างระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น

หลักฐานอีกชุดหนึ่งที่ขัดกับภาพความสำเร็จอันสมบูรณ์คือ การศึกษาพัฒนาการด้านข้อมูลเปิดของเอสโตเนีย ซึ่งพบว่าแม้ระดับชาติจะก้าวหน้าจนถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้นำเทรนด์ แต่ระดับท้องถิ่นกลับตามหลังอยู่มาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังเปิดเผยข้อมูลได้จำกัด (Rajamäe-Soosaar & Nikiforova, 2024) ข้อค้นพบนี้มีนัยสำคัญต่อประเทศไทยเป็นพิเศษ เพราะแสดงว่าแม้ในประเทศที่เป็นต้นแบบระดับโลก ช่องว่างระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่นก็ยังเป็นปัญหาที่ไม่หายไปเอง และต้องอาศัยมาตรการที่มุ่งเป้าเฉพาะ

3. เงื่อนไขตั้งต้นที่ลอกไม่ได้

เงื่อนไขที่ทำให้เอสโตเนียเดินได้เร็วมีอย่างน้อยสี่ประการที่ประเทศไทยไม่มี ประการแรก ขนาด ประชากรราว 1.3 ล้านคนทำให้การเปลี่ยนแปลงระดับประเทศมีต้นทุนการประสานงานต่ำกว่าอย่างเทียบกันไม่ได้ ประการที่สอง การไม่มีระบบเดิมตกทอด เมื่อได้เอกราชในปี ค.ศ. 1991 เอสโตเนียแทบไม่มีระบบสารสนเทศราชการเดิม ที่ต้องรื้อ จึงสร้างใหม่ได้โดยไม่ต้องเจรจากับผู้ได้ประโยชน์จากระบบเดิม ประการที่สาม โครงสร้างรัฐเดี่ยวขนาดเล็ก ที่มีสภาเดียว ทำให้การออกและ แก้กฎหมายทำได้รวดเร็ว และประการที่สี่ ทุนทางสังคมและระดับการศึกษาที่สูง งานที่ทบทุนกรณีเอสโตเนียอย่างเป็นระบบจึงสรุปตรงกันว่าแนวปฏิบัติของเอสโตเนียไม่อาจถ่ายโอนไปยังบริบท ทางสังคมวัฒนธรรมอื่นได้อย่างตรงไปตรงมา สิ่งที่ถ่ายโอนได้คือหลักการของความร่วมมือข้ามภาคส่วน การสร้างเรื่องเล่าร่วม และการพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยยุทธศาสตร์ (Himma-Kadakas & Kõuts-Klemm, 2023)

สรุปหัวข้อที่ 3

การถอดบทเรียนจากเอสโตเนียอย่างมีคุณภาพทางวิชาการต้องรวมทั้งความสำเร็จและวิกฤต ทั้งความก้าวหน้าระดับชาติและความล่าช้าระดับท้องถิ่น และต้องระบุเงื่อนไขตั้งต้นที่ลอกไม่ได้โดยตรงไปตรงมา ข้อสรุปคือ สิ่งที่ถ่ายโอนได้คือลำดับและหลักการออกแบบ ส่วนสิ่งที่ถ่ายโอนไม่ได้คือขนาด ประวัติศาสตร์ และทุนทางสังคม

นัยต่อประเทศไทย: ประเมินสถานะตามลำดับสามขั้น

เมื่อนำกรอบสามขั้นมาประเมินสถานะของประเทศไทย จะพบภาพที่ชัดเจนกว่าการเปรียบเทียบอันดับดัชนีรวม ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในขั้นฐานกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.

2565 ซึ่งมีผลใช้บังคับครบทุกมาตราตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2566 ได้กำหนดให้การติดต่อราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีผลทางกฎหมายและห้ามหน่วยงานปฏิเสธการรับเรื่องด้วยเหตุผลเชิงรูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) ขณะที่แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570 ได้วางเป้าหมายและทิศทางไว้แล้ว (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล [สพร.], 2566)

อย่างไรก็ตาม การมีฐานกฎหมายมิได้เท่ากับการมีขั้นที่หนึ่งครบถ้วน เพราะชั้นอัตลักษณ์ในความหมายของเอสโตเนีย ต้องเป็นสากล มีระดับความเชื่อมั่นสูง และใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน トラบไคที่การยืนยันตัวตนดิจิทัลของไทยยังกระจายอยู่ในหลายระบบและยังมีลักษณะสมัครใจในหลายบริการ บริการปลายทางก็ยังไม่ตั้งสมมติฐานไม่ได้ว่า ผู้ใช้ทุกคนยืนยันตัวตนได้ จึงต้องออกแบบทางเลือกแบบกระดากควบคู่ไปเสมอ ซึ่งเป็นต้นทุนซ้ำซ้อนที่สะสม ในขั้นที่สอง ปัญหาการแยกส่วนของฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังทำให้หลักการขอข้อมูลเพียงครั้งเดียวยังไม่บังคับใช้ได้จริง ซึ่งสะท้อนออกมาในระดับปฏิบัติของท้องถิ่นอย่างชัดเจน (ไพลิน สังครุฑ, 2569) และเชื่อมโยงกับความจำเป็น ในการบูรณาการแผนข้ามระดับ (นกพัชร แก้วศรีไตรย์, 2569)

ตารางที่ 2 การประเมินสถานะของประเทศไทยตามลำดับสามขั้นและข้อเสนอลำดับความสำคัญ

ขั้น	สิ่งที่มีอยู่แล้ว	สิ่งที่ยังขาด	ข้อเสนอลำดับความสำคัญ
ขั้นที่ 1 อัตลักษณ์	ฐานกฎหมายรับรองผลของเอกสารและการติดต่อทางอิเล็กทรอนิกส์	อัตลักษณ์ดิจิทัลที่เป็นสากล มีความเชื่อมั่นสูงและใช้ร่วมกันได้ทั้งรัฐและเอกชน	ลำดับที่ 1 เร่งขยายความครอบคลุมและมาตรฐานความเชื่อมั่นของ การยืนยันตัวตน
ขั้นที่ 2 การทำงานร่วมกัน	แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางและนโยบายยกเลิกการขอสำเนา	การเชื่อมโยงข้อมูลที่ครอบคลุมและบังคับใช้ได้จริงในระดับท้องถิ่น	ลำดับที่ 2 กำหนดตัวชี้วัดลดจำนวนเอกสารที่เรียกจากประชาชนรายปี
ขั้นที่ 3 ความไว้วางใจ	กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและวาระความโปร่งใส	กลไกให้ประชาชนตรวจสอบได้ว่าใครเข้าถึงข้อมูลของตนเมื่อใด	ลำดับที่ 3 พัฒนابันทักการเข้าถึงข้อมูลที่เจ้าของข้อมูลเปิดดูได้เอง
ผลผลิตบริการ	บริการออนไลน์จำนวนมากทั้งระดับชาติและท้องถิ่น	อัตราการใช้งานจริงและการทำธุรกรรมสำเร็จแบบเบ็ดเสร็จ	ชะลอการเพิ่มจำนวนบริการใหม่จนกว่าสามขั้นข้างต้นจะแข็งแกร่งพอ

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุปหัวข้อที่ 4

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าที่ชัดเจนในด้านฐานกฎหมายและจำนวนบริการ แต่ยังอ่อนในชั้นอัตลักษณ์และขั้นการทำงานร่วมกัน ซึ่งเป็นขั้นที่อยู่ก่อนหน้าในลำดับ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ตามมาจึงสวนทางกับสัญญาณทางการเมือง กล่าวคือ การเพิ่มจำนวนบริการใหม่อาจไม่ใช่สิ่งที่ควรทำก่อน แต่ควรลงทุนกับขั้นที่มองไม่เห็นและไม่สร้างผลงานเชิงประจักษ์ในระยะสั้น

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่สองประการ ประการแรกคือ “โมเดลลำดับสถาบันสามขั้นของรัฐบาลดิจิทัล” ซึ่งจัดวางอัตลักษณ์ดิจิทัล การทำงานร่วมกันของข้อมูล และความไว้วางใจที่ตรวจสอบได้ ไว้เป็นขั้นที่ต้องติดตั้งตามลำดับ โดยถือว่า

บริการดิจิทัลเป็นผลผลิตของสามขั้นนี้ มีข้อองค์ประกอบที่เทียบเท่ากัน คุณสมบัติของโมเดลอยู่ที่การเปลี่ยนคำถามเชิงนโยบายจาก “ควรสร้างบริการอะไรเพิ่ม” เป็น “ขั้นใดของเรายังไม่แข็งแรงพอที่จะรองรับบริการ”

ประการที่สองคือมโนทัศน์ “หนี้เชิงลำดับ” (sequencing debt) ซึ่งบทความนี้เสนอขึ้นเพื่ออธิบายผลของการสลบลำดับ สารของมโนทัศน์นี้คือ เมื่อรัฐลงทุนสร้างขั้นบริการก่อนที่ขั้นอัตลักษณ์และขั้นการทำงานร่วมกันจะพร้อม ขั้นที่ถูกข้ามไปไม่ได้หายไป แต่กลายเป็นภาระที่ต้องชำระคืนในภายหลังด้วยต้นทุนที่สูงกว่าเดิม ต้นทุนดังกล่าวปรากฏในสามรูปแบบ รูปแบบแรกคือต้นทุนกระบวนการคู่ขนาน เพราะต้องคงช่องทางกระดาษไว้ควบคู่กับช่องทางดิจิทัล รูปแบบที่สองคือต้นทุนการรื้อระบบ เพราะบริการที่สร้างไว้แล้วบนสมมติฐานเดิมต้องถูกออกแบบใหม่เมื่อชั้นล่างเปลี่ยน และรูปแบบที่สามคือต้นทุนความเชื่อมั่น เพราะประชาชนที่เคยทดลองใช้บริการแล้วพบว่าทำไม่จบ จะกลับมาใช้ใหม่ได้ยากกว่าประชาชนที่ยังไม่เคยใช้เลย

มโนทัศน์หนี้เชิงลำดับมีคุณค่าเชิงวิเคราะห์ตรงที่ทำให้เห็นว่า ตัวเลขจำนวนบริการออนไลน์ที่เพิ่มขึ้นอาจมิใช่สัญญาณความก้าวหน้าเสมอไป หากบริการเหล่านั้นถูกสร้างบนชั้นล่างที่ยังไม่พร้อม การเพิ่มจำนวนบริการก็เท่ากับการก่อหนี้เพิ่ม ข้อเสนอที่สามารถแปลงเป็นสมมติฐานที่ทดสอบได้ว่า หน่วยงานที่ขยายจำนวนบริการออนไลน์โดยที่ยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูล จะมีอัตราการทำธุรกรรมสำเร็จแบบเบ็ดเสร็จต่ำกว่าหน่วยงานที่ลงทุนเชื่อมโยงข้อมูลก่อนแล้วจึงขยายบริการ เมื่อควบคุมงบประมาณและขนาดของหน่วยงานไว้แล้ว ซึ่งเป็นวาระวิจัยเชิงประจักษ์ที่ควรดำเนินการต่อไปในบริบทไทย

บทสรุป

บทความวิชาการนี้ทบทวนกรณีการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลของเอสโตเนีย โดยตั้งคำถามกับวิธีการนำเสนอที่แพร่หลาย ซึ่งมุ่งบรรยายรายการบริการดิจิทัล และเสนอให้อ่านกรณีนี้ใหม่ในรูปของลำดับสถาบันสามขั้น ได้แก่ ขั้นอัตลักษณ์ดิจิทัลที่เป็นสากลและผูกพันทางกฎหมาย ขั้นการทำงานร่วมกันของข้อมูลแบบกระจายศูนย์ และขั้นความไว้วางใจที่ประชาชนตรวจสอบการเข้าถึงข้อมูลของตนได้ โดยบริการที่ปรากฏเป็นผลผลิตของสามขั้นนี้

บทความยังนำเสนอหลักฐานที่มีถูกละไว้ในวรรณกรรมภาษาไทย ทั้งวิกฤตช่องโหว่บัตรอัตลักษณ์เมื่อปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเผยให้เห็นว่าการรวมบริการไว้บนอัตลักษณ์เดียวสร้างทั้งประสิทธิภาพและจุดเปราะบางเชิงระบบพร้อมกัน และข้อค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเอสโตเนียเองก็ยังคงตามหลังระดับชาติ พร้อมทั้งระบุเงื่อนไขตั้งต้นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ได้แก่ ขนาดประชากร การไม่มีระบบเดิมตกทอด โครงสร้างรัฐ และทุนทางสังคม

เมื่อประเมินประเทศไทยด้วยกรอบนี้ พบว่าไทยมีความก้าวหน้าในฐานกฎหมายและจำนวนบริการ แต่ยังอ่อนในขั้นอัตลักษณ์ที่ยังไม่เป็นสากลเต็มที่ และขั้นการทำงานร่วมกันที่ยังไม่ทำให้หลักการขอข้อมูลเพียงครั้งเดียวบังคับใช้ได้จริง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงมีสามประการตามลำดับความสำคัญ คือ เร่งขยายความครอบคลุมและมาตรฐานความเชื่อมั่น ของการยืนยันตัวตนดิจิทัลเป็นลำดับแรก กำหนดตัวชี้วัดลดจำนวนเอกสารที่เรียกจากประชาชนในแต่ละปีเป็นลำดับที่สอง และพัฒนากลไกบันทึกการเข้าถึงข้อมูลที่เจ้าของข้อมูลเปิดดูได้เองเป็นลำดับที่สาม พร้อมกับชะลอการเพิ่มจำนวนบริการใหม่จนกว่าชั้นล่างจะแข็งแรงพอ

ข้อจำกัดของบทความนี้คือการอาศัยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก จึงยังไม่ได้ทดสอบมโนทัศน์หนี้เชิงลำดับด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ งานวิจัยในระยะต่อไปควรวัดขนาดของหนี้เชิงลำดับในหน่วยงานไทย โดยเปรียบเทียบอัตราการทำธุรกรรมสำเร็จ ระหว่างหน่วยงานที่เชื่อมโยงข้อมูลแล้วกับหน่วยงานที่ยังไม่ได้เชื่อมโยง ข้อเสนอโดยรวมของบทความนี้จึงเรียบง่าย คือ ประเทศไทยลอกเอสโตเนียไม่ได้ เพราะเงื่อนไขตั้งต้นต่างกันเกินไป แต่สามารถถอดลำดับของเอสโตเนียมาใช้ได้ และการถอดลำดับนั้นมีความมากกว่าการถอดรายชื่อบริการอย่างเทียบกันไม่ได้

เอกสารอ้างอิง

- กนกพัชร แก้วศรีไตรย์. (2569). การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคในบริบทของไทย: กรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 279-294.
- ไพลิน สังครุท. (2569). ประสิทธิภาพของการให้บริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 327-339.
- รัชนิกร ผาวันษ์, จิรภา มาตราช, วรณัฐ ไชยพรม และธิตยา พรใส. (2567). ภาครัฐยุคใหม่: การวิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัด และ แนวทางการปรับใช้. *วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน*, 2(3), 591-597. เข้าถึงจาก <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/jamsd/article/view/475>
- สัญญาครณ์ สวัสดิ์โสสง. (2569). การปฏิรูปการบริหารราชการไทยสู่ความทันสมัยและความเป็นสากลด้วยรัฐบาลดิจิทัล. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 310-326.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2565). *พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565*. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2565 และมีผลใช้บังคับครบทุกมาตราตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2566.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). เข้าถึงจาก <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-027/dg-plan-2566-2570/>
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2568). *ผลการจัดอันดับดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย ปี ค.ศ. 2024*. เข้าถึงจาก <https://www.dga.or.th/en/document-sharing/en-dga-news/118668/>
- Himma-Kadakas, M., & Kõuts-Klemm, R. (2023). Developing an advanced digital society: An Estonian case study. In S. Davydov (Ed.), *Internet in the post-Soviet area* (pp. 109-133). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-32507-6_6
- Kattel, R., & Mergel, I. (2019). Estonia's digital transformation: Mission mystique and the hiding hand. In M. Compton & P. 't Hart (Eds.), *Great policy successes*. Oxford: Oxford University Press.
- Lember, V., Kattel, R., & Tõnurist, P. (2018). Technological capacity in the public sector: The case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 214-230. <https://doi.org/10.1177/0020852317735164>
- OECD. (2014). *Recommendation of the Council on digital government strategies*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Rajamäe-Soosaar, K., & Nikiforova, A. (2024). Exploring Estonia's open government data development as a journey towards excellence: Unveiling the progress of local governments in open data provision. In *Proceedings of the 25th Annual International Conference on Digital Government Research*. New York: Association for Computing Machinery.

- Skierka, I. (2023). When shutdown is no option: Identifying the notion of the digital government continuity paradox in Estonia's eID crisis. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101781.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101781>
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of e-government: A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167-178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). *United Nations e-government survey 2024: Accelerating digital transformation for sustainable development*. New York: United Nations.
<https://desapublications.un.org>