

# Paperless

## จากแนวคิดถึงการปฏิบัติจริง



๓๐ ควบคุมบัญชีแล้ว

วิษณุคุรุทร์ เมาเรพงษ์

ที่ปรึกษาโครงการสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐ  
 สังกัดสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา  
 แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



**เอกสาร** ที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์นั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างจากเอกสารที่เป็นกระดาษ คือ หากเราทำซ้ำ (Copy) ไฟล์เอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งที่ได้ไม่ใช่สำเนาแต่เป็นไฟล์ต้นฉบับ ทำให้ไฟล์ต้นฉบับของเอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์มีได้ไม่จำกัด หากส่งต่อไปให้ใคร ใครก็จะมีเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ต้นฉบับเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องอาศัยกลไกการรับรองเอกสารหรือลงนามแบบอิเล็กทรอนิกส์ในการควบคุม และต้องสามารถตรวจสอบได้หากมีการปลอมแปลงหรือแก้ไขต้นฉบับของเอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว และเมื่อมีการพิมพ์ออกเป็นเอกสารกระดาษเพื่อนำไปใช้งาน สิ่งที่ได้คือสำเนาของเอกสารที่มีต้นฉบับเป็นไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากต้องการนำไปใช้งานแทนต้นฉบับต้องมีกลไกการรับรองสำเนาเอกสารที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด

สามารถสรุปความแตกต่างของคุณลักษณะของเอกสารกระดาษ และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์โดยสังเขป ดังนี้

	เอกสารที่เป็นกระดาษ	เอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์
ต้นฉบับ	เป็นกระดาษ และมีเพียงฉบับเดียว	เป็นอิเล็กทรอนิกส์ และมีกี่ฉบับก็ได้
สำเนา	ทำโดยการถ่ายเอกสาร และรับรอง หรือสแกนเข้าคอมพิวเตอร์	พิมพ์ออกมาเป็นเอกสารกระดาษ และรับรองด้วยกลไกที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด
การปลอมแปลง/แก้ไข	ทำที่เอกสารกระดาษ สามารถตรวจสอบได้ด้วยกรรมวิธีทางนิติวิทยาศาสตร์	ทำที่เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ สามารถตรวจสอบได้โดยสอบทานผ่านกลไกที่ใช้ลงนาม หรือกระบวนการที่องค์การตกลงร่วมกันให้ใช้เพื่อรับรองเอกสาร

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่รับรองให้เอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์มีศักดิ์ และสิทธิเทียบเท่าเอกสารที่เป็นกระดาษ ในชื่อ “พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551” รวมถึงกฎหมายลูก และประกาศที่เกี่ยวข้อง อาทิ “ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำหรือแปลงเอกสาร และข้อความให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2553” “ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ. 2555” “ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง การรับรองสิ่งพิมพ์ออก พ.ศ.2555”

ด้วยความเข้าใจ และการยอมรับในคุณลักษณะที่แตกต่างของเอกสารที่เป็นกระดาษกับเอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ ความพร้อมทางด้านกฎหมายที่รองรับ รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืดหยุ่นเพื่อรองรับกระบวนการขององค์กรได้มากขึ้น ทำให้การก้าวไปสู่ “Paperless” เกิดเป็นรูปธรรมในหลายองค์กร ผมขอยกตัวอย่างกรณีของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีการใช้ระบบงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์อยู่ในส่วนกลาง และระหว่างหน่วยงานระดับกรม แต่ต้องการขยายผลการดำเนินงานไปยังหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ทั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่มีอยู่ทั่วประเทศ เนื่องจากมีการจัดส่งเอกสารหนังสือราชการจากส่วนกลางทุกวัน รวมแล้วปีละหลายหมื่นจนถึงหลักแสนฉบับ ในมิติหนึ่งก็เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดการประสานราชการที่รวดเร็ว ในสถานการณ์ที่เร่งด่วนเพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลด้านสาธารณสุขที่ทันต่อสถานการณ์ของโรค และภัยพิบัติต่างๆ และอีกมิติหนึ่ง คือ การลดค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารซึ่งเมื่อมีการคำนวณแล้วสามารถลดการใช้กระดาษ และงบประมาณอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องไปได้มากพอสมควร และส่งผลให้หลายกระบวนการมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปสู่ “Paperless” ในอนาคต

ในการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว ใช้เวลามากกว่า 4 ปี เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า 700 หน่วยงาน และมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง

ดังกล่าวมากกว่า 1,200 คน ถึงแม้จะมีการดำเนินงานด้านนโยบาย แต่การสร้างความเข้าใจ และสร้างการยอมรับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงาน โดยในระยะเวลา 4 ปี มีการดำเนินงานด้านเทคนิคประมาณ 2 ปี อีกประมาณ 2 ปีใช้เพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง และสร้างการยอมรับให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินงานด้วยเอกสารกระดาษมาเป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนที่ยากที่สุดคือ การดำเนินการกับเอกสารที่มีความสำคัญที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ ครบถ้วนในทุกมิติ และที่สำคัญคือเอกสารจะอยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ การวางแผนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่พึงประสงค์ และแผนสำรองอื่นๆ เป็นเรื่องที่สำคัญที่ไม่ให้เกิดกรณีที่ไม่สามารถดำเนินธุรกรรมได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อองค์กรในภาพรวมได้

สำหรับภาคเอกชนนั้น มีการดำเนินงานในหลายลักษณะเพื่อไปสู่ “Paperless” เช่นกัน อาทิ ในองค์กรธุรกิจส่วนใหญ่มีการใช้ระบบสารสนเทศบริหารจัดการเอกสารแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้หลายองค์กรสามารถลดการใช้กระดาษลงได้มาก ในภาคอุตสาหกรรมมีการนำเทคโนโลยี RFID NFC มาใช้ทั้งในกระบวนการขนส่ง Logistic และในกระบวนการผลิต เพื่อสร้าง และประสานการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายงาน และระหว่างองค์กร รวมถึงลดปริมาณกระดาษที่ใช้ในการดำเนินงานลง

เพื่อการก้าวไปสู่ “Paperless” ทุกองค์กรต้องเผชิญหน้าแรงต้าน ปัญหาอุปสรรค และความไม่สะดวกในการดำเนินงานจากปัจจัยต่างๆ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการมีกลไกบริหารความเปลี่ยนแปลง และบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วปัจจุบันเราอาจยังไม่สามารถก้าวไปถึง “Paperless” ได้ ถึงแม้เทคโนโลยีจะมีการพัฒนามากขึ้น ทั้งระบบสารสนเทศที่มีความสามารถ และประสิทธิภาพสูง อุปกรณ์เคลื่อนที่ต่างๆ หรือแม้แต่เทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายก็ตาม แต่ก็สามารถดำเนินงานเพื่อสร้างสมดุลในการใช้งานเอกสารแบบผสมผสานให้เกิดขึ้น และเป็นที่ยอมรับในองค์กรได้ หากสามารถชี้ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

สิ่งสำคัญในการพัฒนาสู่ “Paperless” จึงไม่ใช่การพัฒนาทางด้านเทคนิค แต่เป็นการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับกระบวนการขององค์กรเพื่อลดการใช้เอกสารกระดาษ ลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็น เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการดำเนินการดังกล่าวต้องทำอย่างเหมาะสม เป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านกลไกการสร้างความเข้าใจ และการยอมรับที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้เทคโนโลยีสารสนเทศทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนที่ต้องพิจารณาเลือกใช้ ไม่ใช่เป็นแกนหลักในการพัฒนาองค์กร ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

