



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

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



When Acceptance Is Not a Choice: The Parallel-System Trap and the Limits of Technology Acceptance Theory in Thai Government Electronic Document Systems

Thanyalak Suppasri ^{1*}

¹ Office of the Permanent Secretary, Sakon Nakhon Provincial Administrative Organization, Thailand

*Corresponding author's e-mail: thanyalak.su68@snru.ac.th

ARTICLE INFO

Article history:

Received: February 16, 2026

Revised: August 30, 2026

Accepted: August 31, 2026

Keyword: electronic document management system, technology acceptance, mandatory use, parallel system, digital government, Thailand

ABSTRACT

Thai research on electronic document management systems in government agencies is dominated by technology acceptance frameworks, above all the Technology Acceptance Model and the Unified Theory of Acceptance and Use of Technology, which are used to explain personnel's intention to use such systems. This academic article argues that these frameworks have become poorly suited to their object. Both were built to explain adoption decisions where the user may decline, and the Unified Theory explicitly treats voluntariness of use as a moderator. Since the fourth amendment to the Office of the Prime Minister Regulation on Correspondence B.E. 2564 and the entry into force of the Act on Electronic Performance of Official Functions B.E. 2565, using the electronic channel is no longer a choice available to Thai officials but a legal duty. Where use is mandatory, behavioural intention ceases to discriminate between agencies, and measuring it produces uniformly high and uninformative scores. The article proposes that the analytically meaningful variable is instead the quality of use, and identifies a specific failure mode which it names the parallel-system trap: the agency satisfies the legal requirement by registering documents electronically while continuing to circulate paper alongside, so that total workload rises rather than falls, performance expectancy is depressed by direct experience, and paper becomes further entrenched. The article proposes a four-rung ladder of use and argues that the decisive intervention is the removal of the paper step, not the improvement of attitudes.

เมื่อการยอมรับไม่ใช่ทางเลือก: กับดักระบบคู่ขนานและข้อจำกัดของทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยี ในระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐไทย

ธัญลักษณ์ สรรพศรี^{1*}

¹ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: thanyalak.su68@snru.ac.th

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: February 16, 2026 Revised: August 30, 2026 Accepted: August 31, 2026	งานศึกษาไทยว่าด้วยระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ในหน่วยงานภาครัฐใช้กรอบทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยี เป็นหลัก โดยเฉพาะแบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยีและทฤษฎีรวมการยอมรับและการใช้เทคโนโลยี เพื่ออธิบายความตั้งใจใช้งานของบุคลากร บทความวิชาการนี้เสนอว่ากรอบดังกล่าวเริ่มไม่สอดคล้อง กับสิ่งที่ต้องการอธิบาย เนื่องจากทั้งสองถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายการตัดสินใจรับเทคโนโลยี ในสถานการณ์ที่ใช้ปฏิเสธได้ และทฤษฎีรวมการยอมรับฯ ระบุความสมัครใจในการใช้งานไว้เป็นตัวแปรกำกับ อย่างชัดเจน แต่นับตั้งแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 และการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 การใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์มีใช้ทางเลือกของเจ้าหน้าที่อีกต่อไป หากแต่เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อการใช้งานเป็นภาคบังคับ ความตั้งใจใช้งานย่อมไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างหน่วยงานได้ และการวัดตัวแปรนี้ย่อมให้ผลที่สูงสม่ำเสมอโดยไม่ให้ข้อมูลเชิงนโยบายใด บทความจึงเสนอว่า ตัวแปรที่มีความหมายเชิงวิเคราะห์คือคุณภาพของการใช้งาน และระบุรูปแบบความล้มเหลวเฉพาะ ที่บทความเรียกว่า “กับดักระบบคู่ขนาน” อันหมายถึงสภาพที่หน่วยงานปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย ด้วยการลงทะเบียนหนังสือในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ขณะที่ยังคงเวียนแพ้มกระดาชควบคู่กันไป ส่งผลให้ภาระงานรวมเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง ความคาดหวังในประสิทธิภาพถูกบั่นทอนด้วยประสบการณ์ตรง และกระดาชยั้งฝักตัวมันคงขึ้น บทความเสนอแนะได้การใช้งานสี่ชั้น พร้อมข้อเสนอว่ามาตรการที่ชี้ขาด คือการตัดขั้นตอนกระดาชออก มิใช่การปรับทัศนคติของบุคลากร
คำสำคัญ: ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์, การยอมรับเทคโนโลยี, การใช้งานภาคบังคับ, ระบบคู่ขนาน, รัฐบาลดิจิทัล	

บทนำ

ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เป็นกลไกพื้นฐานที่สุดของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในระดับหน่วยงาน เพราะเป็นระบบที่บุคลากรทุกคนต้องสัมผัสทุกวัน และเป็นจุดที่กระบวนการทำงานแบบกระดาษ ถูกแทนที่หรือไม่ถูกแทนที่อย่าง เป็นรูปธรรมที่สุด แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570 กำหนดทิศทางให้บริการภาครัฐมีความสะดวก โปร่งใส และทันสมัย (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล [สพร.], 2566) โดยมีระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เป็นโครงสร้างพื้นฐานรองรับ

งานศึกษาไทยที่ว่าด้วยเรื่องนี้เกือบทั้งหมดใช้กรอบทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ โดยเฉพาะแบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยีของ Davis (1989) ซึ่งเน้นการรับรู้ประโยชน์และการรับรู้ความง่าย และทฤษฎีรวมการยอมรับและการใช้เทคโนโลยีของ Venkatesh, Morris, Davis และ Davis (2003) ซึ่งเพิ่มอิทธิพลทางสังคมและเงื่อนไข สิ่งอำนวยความสะดวกเข้ามา คำถามวิจัยที่ตามมาจึงมักอยู่ในรูป “ปัจจัยใดส่งผลต่อความตั้งใจใช้งานระบบ” และข้อเสนอแนะที่ตามมามักเป็นการอบรมเพิ่มทักษะ และการปรับทัศนคติของบุคลากร

บทความวิชาการนี้เสนอข้อโต้แย้งว่า กรอบดังกล่าวเริ่มไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ต้องการอธิบายแล้ว เหตุผลอยู่ที่ สมมติฐานพื้นฐานของทฤษฎี ทั้งสองกรอบถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายการตัดสินใจรับเทคโนโลยี ในสถานการณ์ที่ผู้ใช้มีทางเลือกที่จะปฏิเสธ และ Venkatesh และคณะ (2003) ระบุความสมัครใจในการใช้งาน (voluntariness of use) ไว้เป็นตัวแปรกำกับอย่างชัดเจน โดยพบว่าอิทธิพลทางสังคมมีนัยสำคัญ เฉพาะในบริบทที่การใช้งานเป็นภาคบังคับเท่านั้น

ในบริบทราชการไทยปัจจุบัน เงื่อนไขความสมัครใจไม่มีอยู่แล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 พฤษภาคม 2564 ได้ปรับปรุงบทนิยามของระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดหลักเกณฑ์การรับส่งและเก็บรักษาหนังสือราชการ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และทางไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ไว้ในภาคผนวก (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 4), 2564) ต่อมาพระราชบัญญัติ การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 ซึ่งมีผลใช้บังคับครบทุกมาตราตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2566 ได้กำหนดให้ การติดต่อราชการทางอิเล็กทรอนิกส์มีผลทางกฎหมาย และห้ามหน่วยงานปฏิเสธการรับเรื่อง ด้วยเหตุผลเชิงรูปแบบ (พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์, 2565)

นัยเชิงระเบียบวิธีที่ตามมาตรงไปตรงมา คือเมื่อการใช้งานเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ความตั้งใจใช้งาน ย่อมไม่สามารถ จำแนกความแตกต่างระหว่างหน่วยงานหรือระหว่างบุคคลได้อีก เพราะทุกคนต้องตอบว่าตั้งใจใช้ การสำรวจตัวแปรนี้จึงให้ คะแนนที่สูงสม่ำเสมอโดยไม่ให้ข้อมูลที่น่าไปใช้ตัดสินใจเชิงนโยบายได้ บทความนี้จึงเสนอให้เปลี่ยนตัวแปรที่ศึกษาจากความ ตั้งใจใช้งาน ไปสู่คุณภาพของการใช้งาน และเสนอโมเดล “กัณฑ์ระบบคู่ขนาน” เพื่ออธิบายรูปแบบความล้มเหลวที่พบบ่อย ที่สุดในทางปฏิบัติ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อทบทวนทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยีและระบุสมมติฐานเรื่องความสมัครใจที่แฝงอยู่
- (2) เพื่อวิเคราะห์ผลของการที่กฎหมายเปลี่ยนการใช้งานจากทางเลือกเป็นหน้าที่
- (3) เพื่ออธิบายกลไกของกัณฑ์ระบบคู่ขนานและเงื่อนไขที่ทำให้กัณฑ์นี้คงอยู่
- (4) เพื่อเสนอโมเดลและชุดตัวชี้วัดทางเลือกที่วัดคุณภาพของการใช้งาน

ในเชิงระเบียบวิธี บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่ใช้การวิเคราะห์เอกสารและการสังเคราะห์แนวคิด จากกฎหมาย และระเบียบของไทย เอกสารนโยบาย และวรรณกรรมด้านระบบสารสนเทศที่ผ่านการประเมิน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ บทความนี้ได้ เก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์ และมีได้รายงานผลการวิเคราะห์ทางสถิติใด ๆ ข้อเสนอที่ปรากฏจึงเป็น การวิเคราะห์เชิงแนวคิด ที่ยังต้องการการตรวจสอบเชิงประจักษ์ตามที่ระบุไว้ในบทสรุป

ทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยีกับสมมติฐานเรื่องความสมัครใจ

พัฒนาการของการยอมรับเทคโนโลยีและสิ่งที่แต่ละกรอบตั้งใจอธิบาย

แบบจำลองการยอมรับเทคโนโลยีของ Davis (1989) เสนอว่าการยอมรับระบบสารสนเทศขึ้นอยู่กับ ตัวแปรหลักสองประการ คือการรับรู้ประโยชน์และการรับรู้ความง่ายในการใช้งาน ซึ่งส่งผลต่อทัศนคติ และความตั้งใจใช้งานตามลำดับ ต่อมา Venkatesh และคณะ (2003) ได้สังเคราะห์ทฤษฎีการยอมรับ แปรส่านักเข้าด้วยกันเป็นทฤษฎีรวมการยอมรับและการใช้เทคโนโลยี ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรหลักสี่ประการ ได้แก่ ความคาดหวังในประสิทธิภาพ ความคาดหวังในความพยายาม อิทธิพลทางสังคม และเงื่อนไขสิ่งอำนวยความสะดวก ขณะที่ทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรมของ Rogers (2003) อธิบายจากคุณลักษณะของนวัตกรรมเอง เช่น ข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและความเข้ากันได้

ความสมัครใจในฐานะตัวแปรกำกับที่มีกฏกลະไว้

จุดที่บทความนี้ต้องการเน้นคือ Venkatesh และคณะ (2003) มิได้เสนอทฤษฎีของตนในฐานะกรอบสากล ที่ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ หากแต่ระบุตัวแปรกำกับไว้สี่ตัว ได้แก่ เพศ อายุ ประสบการณ์ และความสมัครใจในการใช้งาน โดยข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่งคือ อิทธิพลทางสังคมมีนัยสำคัญ ต่อความตั้งใจใช้งานเฉพาะในบริบทที่การใช้งานเป็นภาคบังคับ ส่วนในบริบทที่ผู้ใช้เลือกได้ ตัวแปรนี้กลับไม่มีนัยสำคัญ ข้อค้นพบนี้มีนัยกลับด้านที่มักไม่ถูกกล่าวถึง กล่าวคือ ในบริบทภาคบังคับ ความตั้งใจใช้งานมิได้สะท้อนการยอมรับ หากแต่สะท้อนการรับรู้ถึงความคาดหวัง จากผู้บังคับบัญชาและกฎหมายเป็นด้านหลัก

จากความตั้งใจใช้งานสู่ความต่อเนื่องในการใช้งาน

วรรณกรรมด้านระบบสารสนเทศได้แยกแยะการยอมรับครั้งแรกออกจากการใช้งานต่อเนื่องมานานแล้ว โดยเสนอว่าการตัดสินใจใช้งานต่อไปหลังจากได้ทดลองใช้แล้ว ถูกกำหนดโดยการยืนยันความคาดหวัง และความพึงพอใจจากประสบการณ์จริง มิใช่โดยความเชื่อก่อนใช้งาน (Bhattacharjee, 2001) ในบริบทภาคบังคับ ข้อแยกแยะนี้ยิ่งสำคัญ เพราะผู้ใช้ไม่อาจเลิกใช้ระบบได้ตามกฎหมาย แต่สามารถเลือกได้ว่าจะใช้ในระดับใด ซึ่งเป็นประเด็นของหัวข้อถัดไป การทบทวนวรรณกรรมเชิงอภิวเคราะห์ยังชี้ว่าตัวแปรผลลัพธ์ที่งานในกลุ่มนี้ใช้กันมีความหลากหลาย และการเลือกตัวแปรผลลัพธ์มีผลต่อข้อสรุปอย่างมีนัยสำคัญ (Dwivedi, Rana, Tamilmani, & Raman, 2020)

สรุป ทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยีมีคุณค่าสูงในบริบทที่ผู้ใช้เลือกได้ แต่มีสมมติฐานเรื่องความสมัครใจ แผงอยู่ในตัว และผู้พัฒนาทฤษฎีเองก็ระบุความสมัครใจไว้เป็นตัวแปรกำกับ การนำกรอบนี้มาใช้ ในบริบทที่การใช้งานเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องปรับตัวแปรที่ศึกษาเสียใหม่ มิใช่นำมาใช้ตามรูปแบบเดิม

กับดักระบบคู่ขนาน: เมื่อปฏิบัติตามกฎหมายแล้วแต่กระดากยังอยู่

รูปแบบความล้มเหลวที่พบบ่อยที่สุด

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานย่อมปฏิบัติตาม แต่การปฏิบัติตามนั้น มิได้หลายระดับ ระดับที่ต่ำที่สุดซึ่งบทความนี้เรียกว่ากับดักระบบคู่ขนาน คือสภาพที่หน่วยงาน ลงทะเบียนรับส่งหนังสือในระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้มีร่องรอยตามที่ระเบียบกำหนด ขณะที่กระบวนการตัดสินใจจริงยังคงดำเนินบนแฟ้มกระดาษที่เวียนตามสายบังคับบัญชาเช่นเดิม ผลที่ตามมาคือ งานเดิมยังอยู่ครบและมีงานใหม่เพิ่มขึ้น คือการสแกน การอัปโหลด และการบันทึกข้อมูลเข้าระบบ ภาระงานรวมจึงเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง

เหตุใดกับดักนี้จึงมีลักษณะเสริมแรงตัวเอง

กลไกที่ทำให้กับดักนี้คงอยู่มีลักษณะเป็นวงจรที่เสริมแรงตัวเอง เมื่อบุคลากรมีประสบการณ์ตรงว่า การใช้ระบบทำให้ทำงานนานขึ้น ความคาดหวังในประสิทธิภาพซึ่งเป็นตัวแปรที่ทฤษฎีระบุว่ามีอิทธิพลสูงสุด ย่อมลดลง เมื่อความคาดหวังใน

ประสิทธิภาพลดลง แรงจูงใจที่จะผลักดันให้เลิกใช้กระดาษก็ลดลงตาม และเมื่อกระดาษยังอยู่ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ยังคงเป็นภาระส่วนเพิ่มต่อไป ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับข้อเสนอว่าการทำงานต่อเนื่องถูกกำหนดโดยการยืนยันความคาดหวัง จากประสบการณ์จริง (Bhattacharjee, 2001) กล่าวคือ ประสบการณ์ที่ขัดกับคำสัญญาของระบบ จะบั่นทอนความเชื่อที่มีต่อระบบอย่างต่อเนื่อง

เงื่อนไขที่ทำให้กระดาษยังจำเป็น

การคงอยู่ของกระดาษมิใช่เรื่องของนิสัยหรือความเคยชินเพียงอย่างเดียว หากแต่มีเหตุผลเชิงระบบรองรับ อย่างน้อยสามประการ ประการแรก การลงนาม หากหน่วยงานยังไม่ได้ใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบ ขั้นตอนสุดท้ายย่อมต้องกลับมาที่กระดาษเสมอ ซึ่งทำให้ทุกขั้นตอนก่อนหน้ากลายเป็นการทำงานซ้ำซ้อน ประการที่สอง การตรวจสอบ หากหน่วยตรวจสอบยังเรียกดูเอกสารต้นฉบับที่เป็นกระดาษ หน่วยงานย่อมต้องเก็บกระดาษไว้เพื่อความปลอดภัยของตนเอง และประการที่สาม การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน หากหน่วยงานปลายทางยังรับเฉพาะกระดาษ หน่วยงานต้นทางก็ไม่สามารถเลิกกระดาษได้ฝ่ายเดียว ทั้งสามประการนี้อยู่นอกอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทั้งสิ้น

ตารางที่ 1 บัณฑิตคุณภาพการใช้งานระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์สี่ขั้น

ขั้น	ลักษณะการใช้งาน	ผลต่อภาระงาน	ตัวชี้วัดที่ใช้ตรวจสอบ
ขั้นที่ 1 ไม่ใช้	ยังใช้กระดาษล้วน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ	เท่าเดิม	ไม่มีข้อมูลในระบบ
ขั้นที่ 2	ลงทะเบียนในระบบเพื่อให้มีร่องรอย	เพิ่มขึ้น	มีข้อมูลในระบบครบ
ใช้ตามหน้าที่	แต่เวียนแฟ้มกระดาษควบคู่	เพราะทำสองระบบพร้อมกัน	แต่ยังมีการเบิกกระดาษเท่าเดิม
ขั้นที่ 3	บางประเภทหนังสือจบในระบบ	ลดลงบางส่วน	ร้อยละของประเภทหนังสือที่จบในระบบ
ใช้แทนที่บางส่วน	บางประเภทยังต้องใช้กระดาษ		
ขั้นที่ 4	หนังสือเกือบทั้งหมดจบในระบบรวมถึงการลงนาม	ลดลงชัดเจน	ปริมาณกระดาษที่ใช้ต่อปี; ระยะเวลาเฉลี่ยตั้งแต่ร่างจนลงนาม
ใช้แทนที่เต็มรูป			

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุป กับดักระบบคู่ขนานเป็นสภาพที่หน่วยงานอยู่ในขั้นที่สองของบันไดข้างต้น คือปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วน แต่ไม่ได้ประโยชน์ใด และแบกภาระเพิ่ม สภาพนี้จะไม่ปรากฏในการสำรวจที่วัดความตั้งใจใช้งาน เพราะหน่วยงานในขั้นที่สองย่อมตอบว่าใช้ระบบและตั้งใจใช้ต่อไป ปัญหาจึงถูกซ่อนไว้ด้วยเครื่องมือวัดเอง

ข้อเสนอ: เปลี่ยนสิ่งที่วัด และตัดขั้นตอนกระดาษออก

เปลี่ยนตัวแปรจากความตั้งใจใช้งานเป็นคุณภาพการใช้งาน

ข้อเสนอลำดับแรกเป็นข้อเสนอเชิงระเบียบวิธี คือในบริบทที่การใช้งานเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย การสำรวจความตั้งใจใช้งานไม่ให้ข้อมูลที่นำไปใช้ได้ ตัวแปรที่ควรวัดแทนคือคุณภาพของการใช้งาน ซึ่งวัดได้จากร่องรอยที่ระบบบันทึกไว้อยู่แล้วโดยไม่ต้องใช้แบบสอบถาม เช่น สัดส่วนของหนังสือ ที่ดำเนินการจนเสร็จสิ้นภายในระบบโดยไม่มีการพิมพ์ออกมา

ระยะเวลาเฉลี่ยตั้งแต่การร่างจนถึงการลงนาม และปริมาณกระดาษที่หน่วยงานเบิกใช้ต่อปีเทียบกับปีฐาน ตัวชี้วัดเหล่านี้มีข้อได้เปรียบสองประการ คือคำนวณจากข้อมูลที่มีอยู่แล้วจึงไม่เพิ่มภาระการรายงาน และตอบคำถามเชิงนโยบายได้ตรงกว่า

ตัดขั้นตอนกระดาษออกจากกระบวนการงานอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอที่สองมุ่งไปที่สาเหตุโดยตรง กล่าวคือ トラบไคที่ขั้นตอนกระดาษยังอยู่ในกระบวนการงาน การอบรมเพิ่มทักษะหรือการรณรงค์ปรับทัศนคติจะไม่ทำให้ภาระงานลดลง เพราะภาระที่เพิ่มขึ้น มิได้เกิดจากการใช้ระบบไม่เป็น แต่เกิดจากการต้องทำสองระบบพร้อมกัน แนวทางปฏิบัติที่ตรงจุดที่สุด คือการจัดทำบัญชีประเภทหนังสือของหน่วยงาน แล้วจำแนกว่าประเภทใดที่ดำเนินการจนจบในระบบได้แล้ว ประเภทใดที่ยังติดขั้นตอนการลงนาม และประเภทใดที่ติดเพราะหน่วยงานปลายทางยังรับเฉพาะกระดาษ จากนั้นจึงกำหนดเป้าหมายรายปีว่าจะย้ายประเภทหนังสือจากกลุ่มที่สองและสามไปยังกลุ่มแรกกี่รายการ โดยการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบเป็นเงื่อนไขสำคัญของกลุ่มที่สอง

แก้ไขเงื่อนไขที่อยู่นอกอำนาจของหน่วยงาน

เงื่อนไขสองในสามประการที่ทำให้กระดาษยังจำเป็น อยู่นอกอำนาจของหน่วยงานเดียว ในด้านการตรวจสอบ หน่วยงานกำกับและองค์กรตรวจสอบควรประกาศให้ชัดเจนว่าเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ที่จัดทำตามระเบียบใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบได้โดยไม่ต้องแสดงต้นฉบับกระดาษ และในด้านการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน ควรกำหนดมาตรฐานการรับส่งร่วมกันในระดับจังหวัด พร้อมกำหนดวันที่หน่วยงานในจังหวัดจะเลิกรับหนังสือกระดาษสำหรับประเภทที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แนวทางนี้เป็นการแก้ปัญหาที่ระดับเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตว่าการบูรณาการแผนและมาตรฐาน ข้ามหน่วยงานเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการพัฒนาบริการภาครัฐ (กนกพัชร แก้วศรีไตรย์, 2569)

ดูแลผู้ใช้อย่างไม่หันโดยไม่ละทิ้งระบบ

ข้อเสนอสุดท้ายเป็นเรื่องความเป็นธรรมในการเปลี่ยนผ่าน บุคลากรบางกลุ่มมีทักษะดิจิทัลจำกัด และการบังคับใช้โดยไม่มี การสนับสนุนย่อมผลักระยะไปที่กลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม บทความนี้เห็นว่า แนวทางที่เหมาะสมมิใช่การคงกระดาษไว้เพื่อ รอกกลุ่มดังกล่าว เพราะการคงกระดาษไว้คือกับดักเอง แต่คือการจัดผู้ช่วยเหลือประจำหน่วยงานที่เข้าถึงได้ทันทีเมื่อติดขัด และการออกแบบหน้าจอ ให้ใช้งานได้โดยไม่ต้องอ่านคู่มือ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอว่าการรวมทุกคนเข้าสู่ระบบดิจิทัล ต้องมุ่งสร้างขีดความสามารถของผู้ใช้ มิใช่เพียงจัดหาอุปกรณ์ (Fisk et al., 2023) ทั้งนี้ การพัฒนาสมรรถนะดิจิทัลของบุคลากรท้องถิ่น ยังคงเป็นวาระที่ต้องดำเนินควบคู่กันไป (Worapongpat, 2026)

ตารางที่ 2 ข้อเสนอมาตรการ จำแนกตามเงื่อนไขที่แก้ ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัด

เงื่อนไขที่แก้	มาตรการ	ผู้รับผิดชอบหลัก	ตัวชี้วัด
การวัดผล	เลิกสำรวจความตั้งใจใช้งาน เปลี่ยนเป็นตัวชี้วัดคุณภาพการใช้งาน จากร่องรอยในระบบ	หน่วยงานกำกับ; ฝ่ายสารบรรณ	ร้อยละของหนังสือที่ จบในระบบโดย ไม่พิมพ์ออก
ขั้นตอนการลงนาม	ขยายการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้ครอบคลุมประเภทหนังสือที่ใช้อยู่ที่สุดก่อน	หัวหน้าส่วนราชการ; ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ	จำนวนประเภทหนังสือที่ ลงนามอิเล็กทรอนิกส์ได้
การตรวจสอบ	ประกาศชัดเจนว่าเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบใช้เป็นหลักฐานได้โดยไม่ต้อง แสดงต้นฉบับกระดาษ	หน่วยงานกำกับและองค์กร ตรวจสอบ	การมีแนวปฏิบัติที่ ประกาศเป็นลายลักษณ์ อักษร

การเชื่อมโยง ระหว่างหน่วยงาน	กำหนดมาตรฐานการรับส่งร่วมระดับ จังหวัด และกำหนดวันเลิกรับกระดาษ สำหรับหนังสือประเภทที่ระบุ	จังหวัด; หน่วยงานในพื้นที่	จำนวนหน่วยงานที่รับส่ง อิเล็กทรอนิกส์ได้ ครบวงจร
ความเหลื่อมล้ำด้าน ทักษะ	จัดผู้ช่วยเหลือประจำหน่วยงานที่เข้าถึงได้ ทันที และปรับหน้าจอให้ใช้ได้โดย ไม่ต้องอ่านคู่มือ	หน่วยงานต้นสังกัด	ระยะเวลาเฉลี่ยในการแก้ ปัญหาเมื่อผู้ใช้ติดขัด

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุป ข้อเสนอทั้งสี่กลุ่มมีตรรกะร่วมกันคือ ปัญหาอยู่ที่การออกแบบกระบวนการ มิใช่ที่ทัศนคติของผู้ใช้ มาตรการที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดคือการตัดขั้นตอนกระดาษออกอย่างเป็นระบบ โดยมีการเปลี่ยนตัวชี้วัดเป็นเงื่อนไข เพราะหากยังวัดด้วยการมีระบบและความตั้งใจใช้งาน หน่วยงานที่ติดอยู่ในกับดักระบบคู่ขนานจะยังคงได้คะแนนเต็มและไม่มีแรงจูงใจให้แก้ไข

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่สองประการ ประการแรกคือโมทัศน์ “กับดักระบบคู่ขนาน” (parallel-system trap) ซึ่งหมายถึงสภาพที่หน่วยงานปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายให้ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ครบถ้วน ในขณะที่ยังคงกระบวนการกระดาษเดิมไว้ทั้งหมด ทำให้ภาระงานรวมเพิ่มขึ้นแทนที่จะลดลง และประสบการณ์ดังกล่าวย้อนกลับไปบั่นทอนความคาดหวังในประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นตัวแปรที่ทฤษฎีระบุว่ามีอิทธิพลสูงสุดต่อการใช้งาน จนเกิดเป็นวงจรที่เสริมแรงตัวเอง โมทัศน์นี้ให้คำอธิบายที่ประหยัด ต่อปรากฏการณ์ที่พบทั่วไป คือการที่หน่วยงานรายงานว่าการใช้ระบบครบถ้วนแล้ว แต่บุคลากรยังคงบ่นว่า งานหนักขึ้น และปริมาณกระดาษที่เบิกใช้ไม่ลดลง

ประการที่สองคือ “บันไดคุณภาพการใช้งานสี่ขั้น” ซึ่งแยกการไม่ใช้ การใช้ตามหน้าที่ การใช้แทนที่บางส่วน และการใช้แทนที่เต็มรูป ออกจากกัน คุณูปการเชิงวิเคราะห์ของบันไดนี้ อยู่ที่การเปิดเผยว่าเครื่องมือวัดที่ใช้กันอยู่ ทั้งการสำรวจความตั้งใจใช้งานและการรายงาน ว่า หน่วยงานมีระบบแล้วหรือไม่ ไม่สามารถแยกชั้นที่สองออกจากชั้นที่สี่ได้เลย ทั้งที่สองขั้นนี้ให้ผลลัพธ์ตรงกันข้ามในเชิงภาระงานและต้นทุน

ในเชิงทฤษฎี ข้อเสนอชิ้นนี้ชี้ว่าเมื่อกฎหมายเปลี่ยนการใช้งานจากทางเลือกเป็นหน้าที่ ตัวแปรตามของงานวิจัยควรเปลี่ยนตามไปด้วย จากความตั้งใจใช้งานไปสู่คุณภาพของการใช้งาน ซึ่งเป็นการปรับใช้กรอบทฤษฎีให้สอดคล้องกับตัวแปรกำกับที่ผู้พัฒนาทฤษฎีระบุไว้เองตั้งแต่ต้น (Venkatesh et al., 2003) ข้อเสนอที่แปลงเป็นสมมติฐานที่ทดสอบได้ว่า ในกลุ่มหน่วยงาน ที่รายงานว่าการใช้ระบบครบถ้วนเหมือนกัน จะพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของปริมาณกระดาษที่ใช้ต่อปี และความแตกต่างนั้นจะสัมพันธ์กับขอบเขตการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์มากกว่าสัมพันธ์กับ คะแนนความตั้งใจใช้งานของบุคลากร ซึ่งเป็นวาระวิจัยที่ดำเนินการได้ด้วยข้อมูลที่หน่วยงานมีอยู่แล้ว

บทสรุป

บทความวิชาการนี้ทบทวนการใช้กรอบทฤษฎีการยอมรับเทคโนโลยีในการศึกษาระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ ของภาครัฐไทย และเสนอว่ากรอบดังกล่าวมีสมมติฐานเรื่องความสนใจแฝงอยู่ ซึ่งไม่เป็นจริงอีกต่อไป นับตั้งแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 และพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 ทำให้การใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ กลายเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย

ข้อค้นพบหลักคือ เมื่อการใช้งานเป็นภาคบังคับ ความตั้งใจใช้งานย่อมไม่จำแนกความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน และรูปแบบความล้มเหลวที่แท้จริงมิใช่การปฏิเสธระบบ หากแต่เป็นการใช้ระบบในระดับที่เพียงพอ ต่อการปฏิบัติตามกฎหมายโดยยังคงกระบวนการกระตือรือร้นไว้ควบคู่ ซึ่งบทความเรียกว่ากับดักระบบคู่ขนาน และเป็นสภาพที่ทำให้ภาระงานเพิ่มขึ้นและบั่นทอนความคาดหวังในประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง เงื่อนไขที่ทำให้กระตือรือร้นยังจำเป็นมีสามประการ คือ ขั้นตอนการลงนาม ข้อกำหนดของการตรวจสอบ และการที่หน่วยงานปลายทางยังรับเฉพาะกระตือรือร้น ซึ่งสองประการหลังอยู่นอกอำนาจของหน่วยงานเดียว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีสี่ประการ คือ เปลี่ยนตัวชี้วัดจากการมีระบบและความตั้งใจใช้งาน ไปสู่คุณภาพการใช้งานที่คำนวณจากร่องรอยในระบบ ขยายการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ให้ครอบคลุมประเภทหนังสือที่ใช้อยู่ที่สุดก่อน ให้หน่วยงานกำกับและองค์กรตรวจสอบประกาศชัดเจนว่า เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบใช้เป็นหลักฐานได้โดยไม่ต้องแสดงต้นฉบับกระดาษ และกำหนดมาตรฐานการรับส่งร่วมกันในระดับจังหวัดพร้อมวันเลิกระบับกระดาษที่ประกาศล่วงหน้า

ข้อจำกัดของบทความนี้ต้องระบุอย่างตรงไปตรงมา บทความอาศัยการวิเคราะห์เอกสารและการสังเคราะห์แนวคิดเป็นวิธีการเดียว มิได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์ และได้วัดขนาดของ กับดักระบบคู่ขนานด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ งานวิจัยในระยะต่อไปจึงควรเก็บข้อมูลปริมาณกระดาษ ที่หน่วยงานเบิกใช้ก่อนและหลังการนำระบบมาใช้ ควบคู่กับสัดส่วนของหนังสือที่ดำเนินการจนจบในระบบ เพื่อประมาณว่าหน่วยงานอยู่ในขั้นใดของบันไดคุณภาพการใช้งาน ข้อเสนอโดยรวมของบทความนี้คือ เมื่อกฎหมายบังคับให้ใช้ระบบแล้ว คำถามที่มีความหมายมิใช่ว่าบุคลากรยอมรับหรือไม่ แต่คือกระดาษหายไปจริงหรือยัง

เอกสารอ้างอิง

- กนกพัชร แก้วศรีไตรย์. (2569). การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคในบริบทของไทย: กรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 279-294.
- ไพลิน สังครุท. (2569). ประสิทธิภาพของการให้บริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 327-339.
- พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565. (2565, 12 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 139(63 ก). มีผลใช้บังคับครบทุกมาตราตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2566.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526. (2526). *ราชกิจจานุเบกษา*.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564. (2564, 25 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 138(ตอนพิเศษ 113 ง). มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 พฤษภาคม 2564.
- รัชนิกร ผาวันษ์, จิรภา มาตราษ, วรณัฐ ไชยพรม และธิดยา พรใส. (2567). ภาครัฐยุคใหม่: การวิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัด และแนวทางการปรับใช้. *วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน*, 2(3), 591-597. เข้าถึงจาก <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/jamsd/article/view/475>
- สัญญาครณ์ สวัสดิ์โสร่ง. (2569). การปฏิรูปการบริหารราชการไทยสู่ความทันสมัยและความเป็นสากลด้วยรัฐบาลดิจิทัล. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 310-326.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน).
- Bhattacharjee, A. (2001). Understanding information systems continuance: An expectation-confirmation model. *MIS Quarterly*, 25(3), 351-370. <https://doi.org/10.2307/3250921>

- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340. <https://doi.org/10.2307/249008>
- Dwivedi, Y. K., Rana, N. P., Tamilmani, K., & Raman, R. (2020). A meta-analysis of self-reported relevant outcomes within the context of UTAUT. *Information Systems Frontiers*, 22(6), 1271-1285. <https://doi.org/10.1007/s10796-020-10042-4>
- Fisk, R. P., Gallan, A. S., Joubert, A. M., Beekhuyzen, J., Cheung, L., & Russell-Bennett, R. (2023). Healing the digital divide with digital inclusion: Enabling human capabilities. *Journal of Service Research*, 26(4), 542-559. <https://doi.org/10.1177/10946705221140148>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- 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.
- Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B., & Davis, F. D. (2003). User acceptance of information technology: Toward a unified view. *MIS Quarterly*, 27(3), 425-478. <https://doi.org/10.2307/30036540>
- Venkatesh, V., Thong, J. Y. L., & Xu, X. (2012). Consumer acceptance and use of information technology: Extending the unified theory of acceptance and use of technology. *MIS Quarterly*, 36(1), 157-178. <https://doi.org/10.2307/41410412>
- Worapongpat, N. (2026). Strategies for developing artificial intelligence utilization competencies of local government personnel in Mueang District, Maha Sarakham Province. *Modern Public Administrative Science*, 3(3), 355-371.