

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้ทวีความสำคัญขึ้นอย่างมากทั้งในชีวิตประจำวัน ชีวิตการทำงาน และการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ จนบางครั้งอาจเปรียบสารสนเทศได้เสมือนกับสายเลือดที่หล่อเลี้ยงการทำงานแทบทุกด้านขององค์กร และผลกระทบของสารสนเทศก็มีอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์กร รวมทั้งการทำงานในวิชาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานภาครัฐ ธุรกิจ กฎหมาย วิทยาศาสตร์ การศึกษา การแพทย์ สาธารณสุข วิศวกรรมศาสตร์ และงานบริการสังคมด้านต่าง ๆ องค์กรที่สามารถจัดการกับสารสนเทศได้ดีภายใต้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความได้เปรียบในการแข่งขัน และช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพอใจในการทำงานมากขึ้นอันจะนำไปสู่ความสำเร็จในที่สุด (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ 2548: 1)

ในระยะเวลา 2 ศตวรรษที่ผ่านมาเทคโนโลยีสารสนเทศ และเทคโนโลยีการสื่อสาร (Information Technology) ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่ (New Economy) ซึ่งแตกต่างจากระบบเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาที่มีจุดเน้นในการดักตวงผลประโยชน์จากแรงงานและทุน (labor and capital) มาเป็นการให้ความสำคัญและใช้ประโยชน์จาก “สารสนเทศ” (Information) และ “องค์ความรู้” (Knowledge) เป็นหลัก ในขณะที่การดำเนินชีวิตของประชาชนก็ได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคสังคมแห่งข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมในระดับต่าง ๆ และรูปแบบการใช้ชีวิต (Lifestyle) ซึ่งแตกต่างไปจากสังคมในยุคอุตสาหกรรม (อัศรเดช ไชยเพิ่ม 2547: 95)

ระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ (New Economy) มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ 2548: 2-4)

1) เป็นระบบเศรษฐกิจโลก (Global Economy) เสมือนระบบเศรษฐกิจของโลกมีเพียงตลาดเดียวในโลก (one market) ลักษณะของการติดต่อสื่อสารไร้พรมแดน (borderless) และขอบเขต (boundary) สามารถให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง เป็นระบบที่มีสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอนสูงและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2) ระบบเศรษฐกิจซึ่งเน้นการบริการที่อาศัยสารสนเทศเป็นหลัก (Information based service Economies) ความรู้และสารสนเทศได้กลายมาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตสินค้าและบริการหลายๆ ประเภท เช่น การบริการข่าวของดาวโจนส์

3) เครือข่ายความสัมพันธ์ สัญลักษณ์ของอนาคต คือ เครือข่าย (network) เครือข่ายไม่มีศูนย์กลาง ไม่มีความแน่นอน มีความเป็นอิสระสูง และมีความซับซ้อน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้สร้างความรวดเร็วให้แก่สังคมมนุษย์และเป็นส่วนผลักดันให้เกิดสังคมเครือข่ายขึ้น และระบบเศรษฐกิจใหม่ก็อยู่บนเครือข่าย การเข้าใจการทำงานของเครือข่ายก็เป็นการเข้าใจการทำงานของระบบเศรษฐกิจด้วย

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในองค์กรได้รับความสนใจและให้ความสำคัญมากขึ้นดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 นโยบายสำคัญของรัฐบาล คือ ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสำหรับการบริหารและการจัดการสมัยใหม่เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การเลือกใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม ดันทุนต่ำ สามารถพัฒนาและขยายได้อย่างยั่งยืน (<http://www.thaiembdc.org/politics/govtment/policy/54thpolicy/pt-7.html> ค้นคืนวันที่ 20 มีนาคม 2550)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการจัดให้บริการสาธารณะประโยชน์ด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลานานนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นหน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมได้ก้าวสู่ในยุคโลกาภิวัตน์ สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลข่าวสารจึงทำให้องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าประยุกต์ใช้ในการบริหารงานและให้บริการประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาทดแทนหรือปรับปรุงระบบงานปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะสร้างคุณค่าให้แก่ผู้รับบริการในด้านความสะดวก รวดเร็วรวมถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ของระบบบริหารราชการอื่นจะสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาในภาพรวม

แต่เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทมีศักยภาพปัจจัยในการสนับสนุนและแนวทางการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรที่แตกต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้มุ่งทำการศึกษาถึงระดับความพร้อมและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทในเขตกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบนในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2. ประเด็นปัญหาในการวิจัย

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นปัญหาออกเป็น 3 ประเด็น คือ

- 2.1 ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและประสิทธิผลในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับใด และมีความแตกต่างกันหรือไม่
- 2.2 มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

- 3.1 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบถึงระดับความพร้อมและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

3.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มีขอบเขตในการวิจัยดังนี้

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาและเปรียบเทียบระดับความพร้อมรวมทั้งประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสภาพปัญหาและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 ขอบเขตด้านประชากร

ครอบคลุมเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง

4.3 ขอบเขตด้านตัวแปร

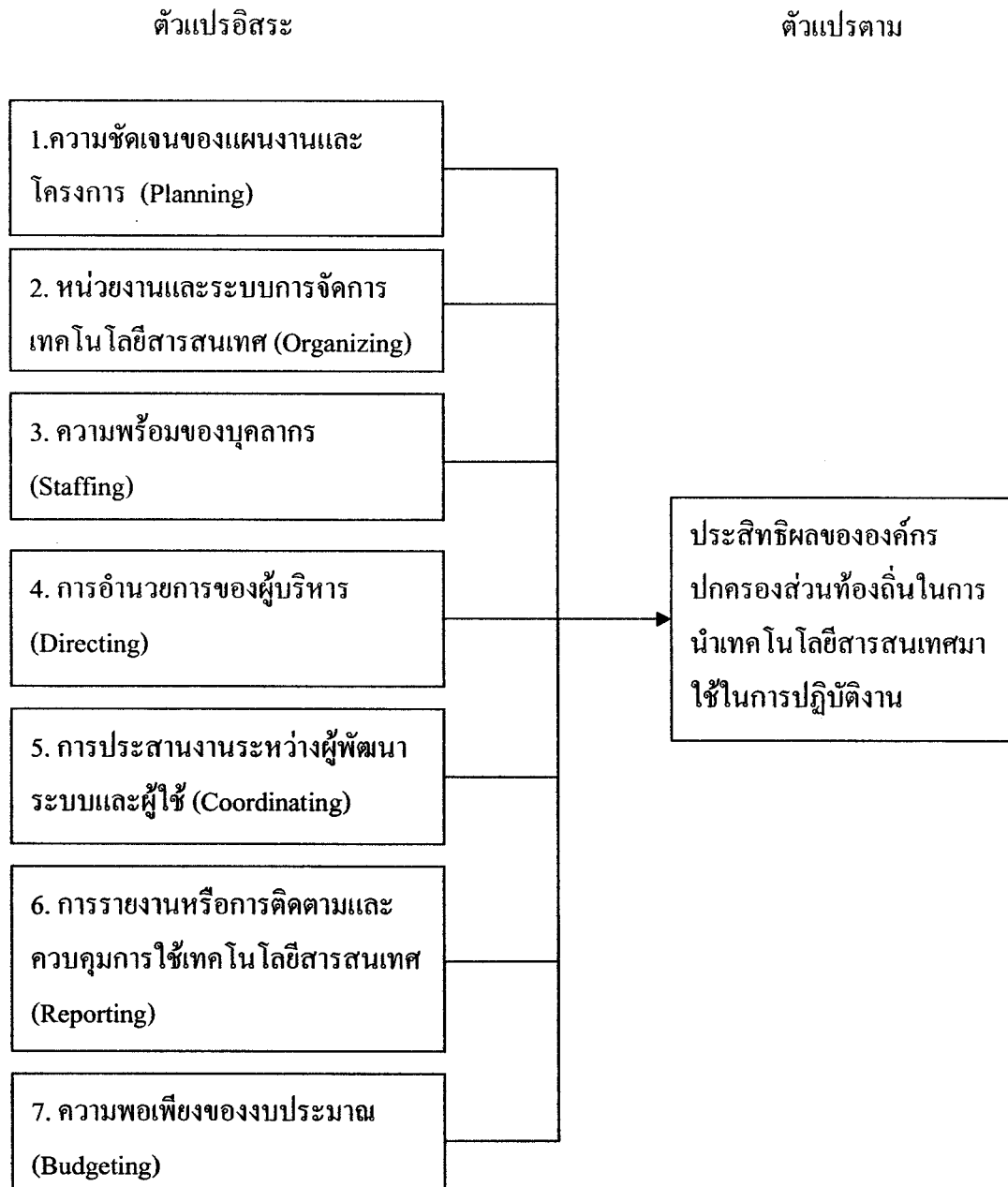
4.3.1 *ตัวแปรอิสระ* ได้แก่ ความชัดเจนของแผนงานและโครงการ หน่วยงานและระบบการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ความพร้อมของบุคลากร การอำนวยความสะดวกของผู้บริหาร การประสานงานระหว่างผู้พัฒนาระบบและผู้ใช้ การรายงานหรือการติดตามและควบคุมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ความพอเพียงของงบประมาณ

4.3.2 *ตัวแปรตาม* ได้แก่ ประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษานี้ประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ผู้วิจัยขอวางกรอบแนวคิดทางด้านการบริหารที่

เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งเป็นแนวคิดการบริหารของ ลูเธอร์ เอช กุลลิค และ ลินคอล์น เอฟ เออร์วิค (Luther H. Gulick และ Lyndall F. Urwick อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา 2547: 107-108) ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และงบประมาณ (Budgeting) มาเป็นกรอบแนวคิดซึ่งสรุปได้ ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

สำหรับที่มาของตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ตามกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะขอ
นำไปกล่าวไว้ในรายละเอียดบทที่ 2 ต่อไป

6. สมมติฐานการวิจัย

6.1 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้
ในการปฏิบัติงานในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน

6.2 ประสิทธิภาพในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน

6.3 ปัจจัยความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ความชัดเจนของ
แผนงานและโครงการ หน่วยงานและระบบการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ความพร้อมของ
บุคลากร การอำนวยการของผู้บริหาร การประสานงานระหว่างผู้พัฒนาระบบและผู้ใช้
การรายงานหรือการติดตามและควบคุมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และความพอเพียงของ
งบประมาณ มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยี
สารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

7. นิยามเชิงปฏิบัติการ

ในการศึกษาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยี
สารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน มีนิยามเชิงปฏิบัติการดังนี้

7.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์กรบริหารส่วนตำบล ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัด
ปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง

7.2 ความพร้อม หมายถึง ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำ
เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยแบ่งความพร้อมออกเป็น 7 ด้าน คือ ความชัดเจน
ของแผนงานและโครงการ หน่วยงานและระบบการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ความพร้อม
ของบุคลากร การอำนวยการของผู้บริหาร การประสานงานระหว่างผู้พัฒนาระบบและผู้ใช้
การรายงานหรือการติดตามและควบคุมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และความพอเพียงของ
งบประมาณ

7.3 ความชัดเจนของแผนงานและโครงการ หมายถึง ความชัดเจนของยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือโครงการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความชัดเจนในเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือโครงการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งระดับการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือโครงการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศไปสู่ปฏิบัติ

7.4 หน่วยงานและระบบการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง ความสำคัญของการจัดตั้งหน่วยงาน/คณะทำงาน ศูนย์หรือฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสามารถของหน่วยงาน/คณะทำงาน ศูนย์หรือฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในการให้การสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งความพอเพียงและความทันสมัยของคอมพิวเตอร์ โปรแกรมหรือชุดตั้งคอมพิวเตอร์ (software) และปริมาณคอมพิวเตอร์ที่มีการเชื่อมต่อกับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.5 ความพร้อมของบุคลากร หมายถึง บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้าง มีความรู้ความสามารถ ทักษะ ในการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงาน มีอบรม ส่งเสริมพัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศแก่บุคลากร รวมถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการเสนอความคิดเห็นการพัฒนา/ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ในการติดต่อสื่อสารของบุคลากร พร้อมทั้งการยอมรับของบุคลากรในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

7.6 การอำนวยการของผู้บริหาร หมายถึง การให้ความสำคัญต่อการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงความชัดเจนของวิสัยทัศน์ และนโยบายด้านการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูง

7.7 การประสานงานระหว่างผู้พัฒนาระบบและผู้ใช้ หมายถึง การประสานงานร่วมกันระหว่างผู้ออกแบบหรือผู้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและผู้ใช้งานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างผู้ออกแบบหรือผู้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกับผู้ใช้งานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.8 การรายงานหรือการติดตามและควบคุมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง การติดตาม ควบคุม และประเมินผล การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และการดูแลรักษา ซ่อมบำรุงระบบของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.9 ความพอเพียงของงบประมาณ หมายถึง ความเพียงพอของการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.10 ประสิทธิภาพ หมายถึง ระดับความสำเร็จในการปฏิบัติงานที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยสนับสนุนในการปฏิบัติงานใน 8 ด้าน ได้แก่ การบรรลุปันธกิจ การให้บริการประชาชน การลดค่าใช้จ่าย การประหยัดเวลา การเพิ่มทางเลือกการให้บริการแก่ประชาชน ภาพลักษณ์ที่ดีความน่าเชื่อถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริการที่มีคุณภาพและความรวดเร็ว รวมถึงประชาชนที่มารับบริการมีความพึงพอใจ

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงและพัฒนาในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

8.2 สามารถนำไปใช้วางแผนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.3 เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการศึกษาหรือค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติมต่อไป