

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“...การพยายามศึกษาวิทยาการและเทคโนโลยีอันก้าวหน้าทุกสาขาจากทั่วโลก แล้วเลือกสรรส่วนที่สำคัญเป็นประโยชน์ นำมาปรับปรุงใช้ให้พอดีเหมาะกับสภาพและฐานะของประเทศเรา เพื่อช่วยให้ประเทศของเราสามารถนำเทคโนโลยีอันทันสมัยมาพัฒนางานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สิ้นเปลือง...” ความตอนหนึ่ง ในพระบรมราโชวาทในโอกาสเสด็จพระราชดำเนินเปิดงานพระจอมเกล้าลาดกระบังนิทรรศน์ 26 ณ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า วิทยาเขตเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วันที่ 16 มิถุนายน 2526 เทคโนโลยีสารสนเทศนับเป็นหนึ่งในเทคโนโลยีนำสมัยที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เอกลักษณ์เฉพาะตัวของเทคโนโลยีนี้ คือความฉับไวในการรับ-ส่ง ของข้อมูลข่าวสารและลักษณะทางพลวัตรของเทคโนโลยีเอง ที่แม้แต่ผู้อยู่ในวงการเองก็ยังมีปัญหาในการติดตามสถานการณ์และในภาวะการณ์ที่โลกมีการติดต่อสื่อสารและส่งผ่านข้อมูลในชั่วพริบตาทำให้ได้ทราบกิจกรรมของโลกที่เปลี่ยนไปอาทิ การค้า การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การร่วมกันรักษาสีงแวดล้อมโดยใช้ศักยภาพของข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยหนึ่งในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการด้านการค้า การผลิต การเงิน การขนส่ง การท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่สำคัญยิ่งก็คือการชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ยังไม่ได้กล่าวถึงเท่าที่ควรของเทคโนโลยีสารสนเทศ ในฐานะเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพในการพัฒนาต่าง ๆ

แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2) ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556 มีเป้าหมายในด้านการพัฒนาสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ หลักของประเทศที่ชี้ทิศทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมและพบว่าแนวนโยบายที่พุดถึงนัยต่อการพัฒนาหรือบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ค่อนข้างชัดเจน ได้แก่ ด้านการพัฒนาคนหรือทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เป้าหมาย การพัฒนาสังคมและชุมชน ความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงการบริหารจัดการ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน/พัฒนาองค์กร/สถาบันเฉพาะทาง ซึ่งได้กล่าวถึงแผนกลยุทธ์การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งได้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยีกับภาคเศรษฐกิจ เพื่อขับเคลื่อนประเทศ จึงได้จัดทำแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2552 – 2556 (2553) โดยกล่าวถึงทิศทางการพัฒนา ICT ที่ปรากฏในแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี ของกระทรวงมหาดไทย (2552 – 2554) พบว่ามีความต้องการหลักที่สำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่ต้องการให้ทุกหน่วยงานภายใน สังกัดใช้ ICT ช่วยขับเคลื่อน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายใน เสริมสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้น เศรษฐกิจ ยกกระดับการบริการให้แก่ประชาชน และให้ความสำคัญกับการพัฒนาฐานข้อมูลและ บูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดภาระการนำเข้าเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์จาก ต่างประเทศในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการเจริญเติบโตของเทคโนโลยีและการสื่อสารได้มีการพัฒนา อย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจะสามารถใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหล่านี้เพื่อ ปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว และในขณะเดียวกันก็สามารถลดความ เหลือล้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในเขตภูมิภาคหรือในชนบทห่างไกลได้ โดยการใช้ เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการรับส่งข้อมูลสูงขึ้นในราคาที่ลดลง รวมถึงประชาชนก็สามารถ เข้าถึงการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ง่ายขึ้นดังจะเห็นได้จากสัดส่วนตลาดเทคโนโลยี สารสนเทศจำแนกตามกลุ่มผู้บริโภคแต่ละจะสังเกตว่าสัดส่วนทางการตลาดของภาครัฐได้ลดลง เมื่อ เทียบกับสัดส่วนในภาคธุรกิจและครัวเรือน และเมื่อศึกษาสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารในภาครัฐในด้านข้อมูลและบริการอิเล็กทรอนิกส์ พบว่าการพัฒนาฐานข้อมูล และ มาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลอยู่ในระยะเริ่มต้น ภายใต้อำนาจการพัฒนาระบบสนับสนุนการแลกเปลี่ยน ข้อมูลระหว่างระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานภาครัฐโดยใช้มาตรฐานข้อมูลสาร บรรณอิเล็กทรอนิกส์ที่พัฒนาขึ้นตามแนวทาง TH e - GIF (Thailand e - Government Interoperability Framework) ระยะที่ 1 นอกจากนี้การจัดทำระบบข้อมูลภูมิสารสนเทศ (Geographic Information System : GIS) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ (National Spatial Data Infrastructure : NSDI) ยังไม่มีการประสานข้อมูลหรือร่วมกันพัฒนาเพื่อความประหยัดและเป็น มาตรฐานเดียวกันเท่าที่ควร ในด้านการให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ พบว่าบริการภาครัฐ ส่วนใหญ่เป็นบริการในลักษณะให้ข้อมูล สามารถสืบค้นข้อมูล และมีเว็บบอร์ดเพื่อปฏิสัมพันธ์กับ ประชาชน (เป็นบริการระดับ Information และ Interaction) มีเพียง 7 หน่วยงานเท่านั้นที่เป็น บริการระดับ Integration ทำให้สามารถให้บริการแบบหน้าต่างเดียว (Single Window) ได้ หน่วยงาน ราชการส่วนใหญ่ยังคงขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจมาบริหารจัดการข้อมูล ถึงแม้จะมีผู้บริหาร เทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (Chief Information Officer : CIO) ของหน่วยงานราชการต่างๆ แต่ CIO ส่วนใหญ่ก็ยังขาดความเข้าใจในการนำเครือข่ายสื่อสารเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานภาครัฐมาใช้

ในการให้บริการประชาชน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐยังคงประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากผลตอบแทนต่ำและขาดมาตรการจูงใจที่เหมาะสม

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในการดำเนินงานนี้ได้มีการประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับคือ ตำบล เทศบาลและระดับจังหวัด พร้อมกันนี้ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศก็มีกรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ ระยะ พ.ศ.2544 – 2553 ของประเทศไทยและแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติเพราะมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการอย่างครอบคลุม ทั้งนี้กรอบและแผนแม่บทดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือในการชี้วัดคุณภาพขององค์กรแต่ละระดับ ทั้งที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารควรเป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ การพัฒนาระบบสารสนเทศภาครัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์นั้นต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในการสำรวจความพร้อมทางด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศของไทยยังคงต่ำกว่ามาตรฐานทั้งในระดับโลกและเอเชีย ประเทศไทยจึงต้องเร่งพัฒนาให้โครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศในภาครัฐและภาคเอกชนมีความพร้อมโดยเร็วที่สุด 2) การเชื่อมต่อโครงข่ายสารสนเทศของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและให้บริการประชาชนในหลากหลายรูปแบบอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย 3) การพัฒนาบริการใหม่ๆ โดยอาศัยเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อเข้าถึงประชาชนในวงกว้างมากขึ้น

ดังนั้นเพื่อให้การจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้รับบริการ ในด้านความสะดวกรวดเร็วรวมถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ของระบบบริหารราชการ อันจะสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาในภาพรวม และสามารถบ่งชี้ถึงมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารควรสอดคล้องกับมาตรฐาน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะพัฒนาตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับได้นำไปใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินการจัดเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นและมีคุณลักษณะเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คำถามการวิจัย

1. มาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามการปฏิบัติในแผนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นอย่างไร
2. ตัวบ่งชี้การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อวิเคราะห์ห้วงองค์ประกอบเชิงยืนยันตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

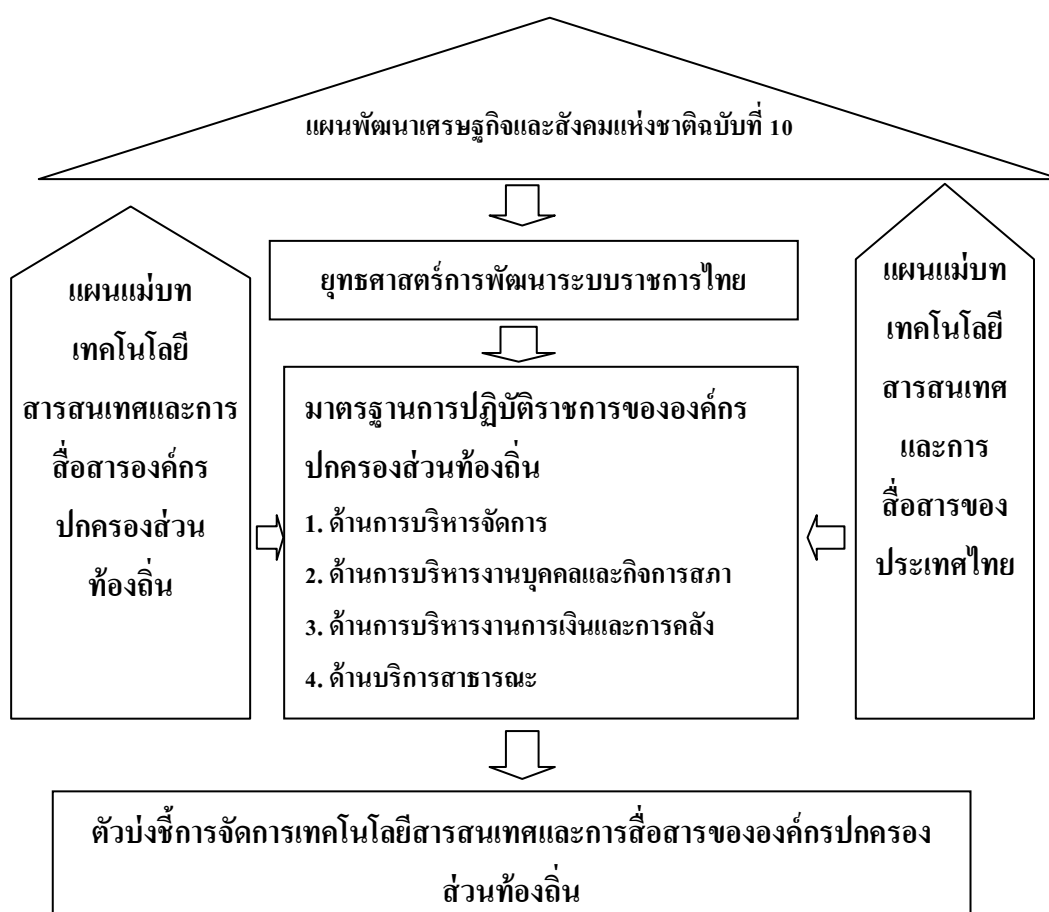
ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชากร ประชากรในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น
 - 1.1.1 การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง
 - 1.1.2 ผู้เชี่ยวชาญในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้เทคนิคเดลฟาย
 - 1.1.3 การประเมินตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,580 แห่ง เทศบาล 1,753 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างคือ
 - 1.2.1 การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ใช้เทคนิคการเลือกแบบหิมะ (Snow Ball)
 - 1.2.2 ผู้เชี่ยวชาญในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้เทคนิคเดลฟายโดยการเลือกแบบหิมะ จำนวน 17 คน

1.2.3 การประเมินตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 600 แห่ง เทศบาล 600 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 60 แห่ง โดยใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน

กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ แผนการพัฒนาและมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นกรอบในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1.1 แบบกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องการพัฒนาตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 หมายถึง นโยบายในการพัฒนาประเทศของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2550 - 2554
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. 2551 - 2555 หมายถึง แผนการดำเนินงานการพัฒนาระบบราชการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555
3. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556 หมายถึง นโยบายการดำเนินงานของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2552 -2556
4. แผนแม่บทสารสนเทศและการสื่อสารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 7 ด้าน เทศบาล 10 ด้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล 10 ด้าน หมายถึง นโยบายการดำเนินงานของสารสนเทศและการสื่อสารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเรื่องของการพัฒนาระบบสารสนเทศของหน่วยงาน บุคลากร ชุมชน สาธารณสุข และโรงเรียน
5. มาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ข้อกำหนดการดำเนินการในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งออกเป็น 4 ด้านคือ
 1. ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง ข้อกำหนดหรือมาตรฐานการดำเนินงานในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 2. ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา หมายถึง ข้อกำหนดหรือมาตรฐานการดำเนินงานในการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง หมายถึง ข้อกำหนดหรือมาตรฐานการดำเนินงานในการบริหารงานการเงินและการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 4. ด้านบริการสาธารณะ หมายถึง ข้อกำหนดหรือมาตรฐานการดำเนินงานในการบริหารจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกสภาพการณ์หรือสภาวะบอกทิศทางการพัฒนาจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หมายถึง การนำความรู้ความสามารถในการใช้ และการพัฒนาระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ฐานข้อมูลทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อประยุกต์ใช้ในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย แบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

8.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย โดยมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด

8.2 เทศบาล หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อท้องถิ่นมีสภาพอันควรยกฐานะเป็นเทศบาล โดยแบ่งเทศบาลได้ดังนี้ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

8.3 องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. การวิจัยในครั้งนี้จะได้ค้นแบบของตัวบ่งชี้การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทยทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เป็นแนวทางในการพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศที่เหมาะสมยิ่งขึ้นสำหรับการกำหนดนโยบาย วางแผน และบริหารจัดการในหน่วยงานของตนเอง

3. ได้เครื่องมือในการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เหมาะสม ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ