

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

รัฐบาลได้ประกาศและดำเนินการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา นับเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยสู่ยุค “การพัฒนาระบบราชการ” ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (2546-2550) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ฯ ไว้ 7 ยุทธศาสตร์ 1 ใน 7 ยุทธศาสตร์ คือ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ด้วยการเร่งสรรหาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงเข้าสู่ระบบราชการ โดยให้แต่ละส่วนราชการจัดทำ แผนพัฒนาบุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ ที่ยึดวิสัยทัศน์ การกิจ วัตถุประสงค์ขององค์กรและสมรรถนะ ที่จำเป็น (Competency Based Approach) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยทั้งระบบ และข้าราชการทุกระดับตั้งแต่ระดับบริหารลงมาถึงระดับปฏิบัติ ต้องปรับตัวให้พร้อมรับการ เปลี่ยนแปลงปรับวิธีคิด พฤติกรรม และ ค่านิยมในการทำงานใหม่สู่การทำงานที่มีเป้าหมาย มุ่งผลลัพธ์ของงานมากขึ้น

ผลจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ความต้องการด้านข่าวสาร ข้อมูล ได้เพิ่ม ปริมาณมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการลดจำนวนข้าราชการ ในขณะที่ ภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น การปรับตัวของระบบราชการจึงมุ่งเน้นการปรับปรุงด้านเทคโนโลยี โดยการนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้ในงานให้ได้อย่างเหมาะสมและทันสมัยตลอดจนพัฒนา ระบบฐานข้อมูล และเครือข่ายข้อมูลระหว่างส่วนราชการให้สามารถใช้ร่วมกันได้ง่าย สะดวก และ รวดเร็ว ผลจากการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว ทำให้กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ข้อ 14 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีกลุ่มภารกิจ (Cluster) 3 ด้าน และ หนึ่งในสาม กลุ่มภารกิจคือ ด้านการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มภารกิจที่มี ยุทธศาสตร์ร่วมกันด้านการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง มีการบริหาร จัดการที่ดี สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และมีการบูรณาการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนาระบบการกำกับ ดูแล ของภาคประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

ในการดำเนินงานขององค์กรไม่ว่าในภาครัฐบาลหรือภาคเอกชน จะดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้จำเป็นต้องมีการวางแผนล่วงหน้าเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรอยู่ภายใต้ภาวะการณ์ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นผู้บริหารขององค์กรจึงจำเป็นต้องมี “ข้อมูล” ที่จะใช้ในการพิจารณาตัดสินใจเลือกวิธีการบริหารให้ถูกทาง เพื่อเตรียมแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ก่อน รวมทั้งจะเป็นการจัดเตรียมทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่ง ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นที่ตนเองรับผิดชอบ โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30(4) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5.2 ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ ทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ทั้งหมด ภายในปี พ.ศ. 2549 จึงเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องจัดการใช้ทรัพยากร รายได้ ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรมาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความโปร่งใสมากที่สุด (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น, 2546) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผล ในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุม การวัด และประเมินผลโดยการบริหารจัดการตามแผนงานโครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะทำให้มีการตรวจสอบ ทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและภาคประชาชน

ในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่ายังไม่สามารถที่จะดำเนินการตามกระบวนการวางแผนได้ทั้งนี้เกิดจากข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ทำให้แผนพัฒนาที่วางไว้ประสบความล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ การบริหารงานของผู้บริหาร ระยะเวลาในการจัดทำแผน การขาดโอกาสในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในกิจกรรมใหม่ ๆ ตลอดจนการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น, 2546)

จากข้อจำกัดตามที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าข้อมูลเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการจัดทำแผนที่ส่งผลถึงคามมีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถ้าหากมองย้อนลงไปถึงพื้นที่จะพบว่าข้อมูลที่มีอยู่ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้านนั้นจะมีอยู่หลายประเภททั้งเป็นข้อมูลที่ถูกกำหนดขึ้นโดยส่วนราชการและข้อมูลที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ปรากฏตามธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นข้อมูลหนึ่งที่ถูกกำหนดให้มีการจัดเก็บโดยประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล โดยมีเป้าหมาย คือต้องการให้เป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงปัญหาความต้องการของคนในพื้นที่ทั้งในระดับครัวเรือนและหมู่บ้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่จะนำไปใช้ประกอบในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในทุกระดับ แต่จากบทบาทหน้าที่ ที่ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติงานในพื้นที่ในงานพัฒนาชุมชนได้ติดตาม และร่วมปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนในระดับตำบลและร่วมประสานแผนการปฏิบัติงานระดับตำบล/ หมู่บ้าน ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การให้ความสำคัญในการนำข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน(จปฐ.)ไปใช้ในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังอยู่ในระดับน้อยมากทั้งที่ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2 ค. ในระดับตำบล และคณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2536 เห็นชอบและอนุมัติให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทไปใช้ในการวางแผน การกำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติรวมทั้งการอนุมัติโครงการและติดตามผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2544) ประกอบกับรัฐบาลภายใต้การนำ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายในการจัดการความยากจน โดยจะใช้ตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อ 27 เรื่องรายได้ครัวเรือนยากจน ที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี ในการสำรวจข้อมูล จปฐ.ในแต่ละปี เป็นเครื่องมือชี้เป้าหมาย ครัวเรือนยากจน ที่ทางราชการจะต้องให้ความช่วยเหลือ เป็นเครื่องมือประกอบในการประเมินผล และ ชีววัด ความสำเร็จของนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่

ดังนั้น ผู้ศึกษา จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาว่าข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน(จปฐ.) และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค.) ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ มีความน่าเชื่อถือต่อการใช้ประกอบเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการวางแผน การบริหารงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้หรือไม่ และคุณภาพของข้อมูลที่เกิดจากกระบวนการจัดเก็บ และ การจัดระบบข้อมูล มีประสิทธิภาพเพียงพอและคุ้มค่ากับการ

ลงทุน สนับสนุนงบประมาณในแต่ละปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ตลอดจนสำรวจ ปัญหา อุปสรรคของการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ ต่อการวางแผนชุมชน และแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท (ข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช.2 ค.) ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การใช้ประโยชน์ข้อมูลในการบริหารงานในเรื่องการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นการบริหารงบประมาณในการแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างไรซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการประกอบการตัดสินใจวางแผนการบริหารการจัดเก็บข้อมูล การจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดลำพูน
- 1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในกระบวนการจัดระบบข้อมูล เพื่อการพัฒนาชนบท ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน
- 1.2.3 เพื่อสำรวจถึงปัญหาอุปสรรคในกระบวนการจัดระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ในจังหวัดลำพูน ได้แก่

- 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรร
- 2) กระบวนการจัดระบบข้อมูล
- 3) การสนับสนุนของผู้บริหาร อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท
- 4) ความรู้ความสามารถด้าน การใช้งานคอมพิวเตอร์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
- 5) ความพร้อมของระบบคอมพิวเตอร์ของ อบต.

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน ในครั้งนี้ มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดลำพูน จำนวน 7 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ รวม 43 แห่ง

1.4.2 ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดลำพูน ศึกษาการดำเนินงานจัดการระบบข้อมูลในช่วงปีงบประมาณ 2548 (ระหว่างเดือนตุลาคม 2547 ถึง เดือนกันยายน 2548)

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร ที่ใช้ในการศึกษานี้ เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง และจะทำการศึกษาประชากร 2 กลุ่ม ประกอบด้วยประชากรที่เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง รวม 43 แห่ง ในจังหวัดลำพูน จำนวน 7 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ รวมทั้งสิ้น 204 คน

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1.5.1 นิยามศัพท์ทั่วไป

ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท หมายถึง ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค.)

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) หมายถึง ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นของคนในครัวเรือนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่าคนควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2.ค) หมายถึง ข้อมูลระดับหมู่บ้านที่แสดงสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา การมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชนสุขภาพและอนามัย สภาพแรงงานและยาเสพติด ซึ่งดำเนินการจัดเก็บในทุกหมู่บ้านในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล) เป็นประจำทุก 2 ปี

1.5.2 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ประสิทธิภาพของการจัดระบบข้อมูลฯ หมายถึง พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณทรัพยากรที่ใช้ ในการบริหารในที่นี้หมายถึง ต้นทุนการผลิต ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และระยะเวลา ที่ใช้ไปว่าได้รับผลผลิตคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ เช่นคุณภาพของข้อมูล ข้อมูลมีความถูกต้อง ทันสมัย, ประหยัดเวลาและงบประมาณ, ความน่าเชื่อถือของข้อมูล, หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์และมีระบบที่สะดวกและรวดเร็วในการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการ (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น, 2546)

ผู้บริหาร หมายถึง นายกองคํการบริหารส่วนตำบล หรือ รองนายกองคํการบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร อบต. ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการจัดการระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทระดับตำบล โดยตรง

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการระบบข้อมูลของ อบต. โดยตรง และเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน(พัฒนากร) ที่ปฏิบัติงานรับผิดชอบประจำตำบล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผลการศึกษาสามารถสะท้อนให้เห็นถึง ประสิทธิภาพของการจัดการระบบข้อมูล เพื่อการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดลำพูนว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด สามารถนำผลการศึกษาเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผน แก้ไขปัญหาและพัฒนา ระบบข้อมูลและการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

1.6.2 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูล และปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลจะเป็นประโยชน์ต่อ คณะกรรมการบริหารการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทในทุกระดับรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะนำไปประกอบการตัดสินใจ ในการใช้เป็นแนวทางปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น