

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

“เทศบาล”^๑ ถือว่าเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๕) เกือบ ๗๙ ปีแล้ว และในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ๓๕ แห่งแต่เดิมขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ และ พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน (๒๕๕๑) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ ๓ ประการ อันได้แก่ ๑) จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น ๒) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และ ๓) งบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นก็จะพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

การที่จะผลักดันให้เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นนั้นๆ ให้เจริญรุดหน้าไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรเป็นสำคัญนั่นเอง เพราะทรัพยากรบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันและดำเนินงานของเทศบาลให้เป็นไปในทิศทางที่ทางเทศบาลและประชาชนต้องการ

^๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๓.

การพัฒนาบุคลากรในเทศบาลนั้น ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง มีความสำคัญต่อองค์กรหรือหน่วยงาน เพราะมีส่วนช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จในด้านต่างๆ ให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานของหน่วยงานใดก็ตาม จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรได้ตั้งเอาไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาอยู่เสมอ

เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือทรัพยากรบุคคลที่เน้นคุณธรรมจริยธรรมเป็นสำคัญที่จะช่วยให้ทรัพยากรบุคคลพัฒนาไปได้อย่างบูรณาการและให้มนุษย์เป็นองค์รวมที่พัฒนาอย่างมีดุลยภาพ โดยอาศัยหลักธรรมสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในพระพุทธศาสนา คือ หลักไตรสิกขา อันได้แก่

๑. **ศีล** เป็นเรื่องของการฝึกฝนด้านพฤติกรรม ระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะพฤติกรรมความเคยชินเครื่องมือที่ใช้ในการฝึกศีล ก็คือวินัย วินัยเป็นจุดเริ่มต้นในกระบวนการศึกษาและพัฒนาคน เพราะวินัยเป็นตัวการจัดเตรียมชีวิตให้อยู่ในสภาพที่เอื้อต่อการพัฒนา โดยจัดระเบียบความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิต และการอยู่ร่วมกันในที่ทำงานและสังคมให้เหมาะสมกับการพัฒนาและให้เอื้อโอกาสในการที่จะพัฒนา

๒. **สมาธิ** เป็นเรื่องของการฝึกที่จิตใจ หรือระดับจิตใจ ได้แก่การพัฒนาคุณสมบัติต่างๆ ของจิต ทั้งในด้านคุณธรรม เช่น ความเมตตากรุณา ความเพียรพยายาม ความรับผิดชอบ ความแน่วแน่มั่นคง ความมีสติ สมาธิ และในด้านความสุข เช่นความอิ่มใจ ความร่าเริงเบิกบานใจ ความสดชื่น ผ่องใส ความรู้สึกพอใจ หรือกล่าวแต่โดยย่อว่า พัฒนาคูณภาพ สมรรถภาพ และสุขภาพของจิต

๓. **ปัญญา** เป็นเรื่องของการฝึกหรือพัฒนาในด้านการรู้ความจริง เริ่มตั้งแต่ความเชื่อ ความเห็น ความรู้ ความเข้าใจ ความหยั่งรู้เหตุผล การรู้จักวินิจฉัยไตร่ตรอง ตรวจสอบ การคิดต่างๆ อย่างสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการรู้ตามความเป็นจริง หรือรู้เห็นตามที่มีเป็น ตลอดจนรู้จักแจ้งความเป็นจริงที่เป็นสากลของสิ่งทั้งปวง จนเข้าถึงขั้นรู้เท่าทันธรรมดาของโลกและชีวิต ที่ทำให้มีจิตใจเป็นอิสระปลอดปัญหา ไร้ทุกข์ เข้าถึงอิสรภาพโดยสมบูรณ์

หลักทั้ง ๓ ประการนี้ เป็นส่วนประกอบของชีวิตที่ดีงาม เราก็ฝึกตนเองให้เจริญงอกงามในองค์ประกอบทั้ง ๓ ประการนี้ และให้องค์ประกอบเหล่านี้้นำเข้าสู่การเข้าถึงอิสรภาพและความสันติสุขที่แท้จริง^๕

การใช้หลักพุทธธรรม เช่น หลักไตรสิกขา มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือพนักงานของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา สามารถช่วยส่งเสริมการปฏิบัติงาน สร้างความเชื่อถือว่าไว้วางใจในการทำงานทุกๆ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน การสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหมู่เพื่อนร่วมปฏิบัติงาน และความสุขในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การเป็นพนักงานเทศบาลที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีความสุข และงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จตามเป้าประสงค์สร้างความประทับใจ ความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ และความมั่นคงในตำแหน่งงานยิ่งขึ้นไป

^๕ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), ศึกษา ฝึกฝน พัฒนาตนให้สูงสุด, (ชุดธรรมะประยุกต์สำหรับคนทำงาน ลำดับที่ ๖, กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๐-๑๑๒.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของพนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา พร้อมทั้งปัญหา อุปสรรคข้อเสนอแนะและการปรับประยุกต์นำเอาหลักไตรสิกขาพัฒนาพนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ตรงจุด เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยจำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับประยุกต์ใช้ในการนำหลักไตรสิกขามาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราตามหลักไตรสิกขา ๓ ประการ ได้แก่ ๑) ศีล คือ วินัย ได้แก่ความประพฤติทางกาย ๒) สมาธิ ได้แก่ การฝึกจิต การเตรียมพร้อม ความพร้อมทางใจ ๓) ปัญญา ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในสถานการณ์ เข้าใจงาน ตามสภาพที่เป็นอยู่จริง

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราจำนวน ๕๗๖^๓ คน ผู้วิจัยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๒๓๔ คน จากการเปิดตารางสำเร็จรูปของ R.V.Krejcie & D.W.Morgan โดยได้ทำการสุ่มแบบอย่างง่าย

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น คือ สถานภาพส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ,อายุ,ระดับการศึกษา,สถานภาพสมรส,ตำแหน่งงานและประสบการณ์การทำงาน

ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขา ๓ ได้แก่ ศีล สมาธิ และปัญญา

๑.๓.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยโดยกำหนดพื้นที่ในการทำการวิจัยเฉพาะในเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

^๓ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา,[ออนไลน์],http://www.tbmccs.go.th/human_resource.html, (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓).

๑.๓.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เริ่มทำการวิจัยตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ รวมระยะเวลา ๕ เดือน

๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๔.๑ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราอยู่ในระดับใด

๑.๔.๒ ระดับความคิดเห็นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยจำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล ต่างกันหรือไม่

๑.๔.๓ การนำหลักไตรสิกขามาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรามีปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ อย่างไรบ้าง

๑.๕ สมมุติฐานในการวิจัย

๑.๕.๑ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีเพศต่างกัน มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาแตกต่างกัน

๑.๕.๒ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีอายุต่างกัน มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาแตกต่างกัน

๑.๕.๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาแตกต่างกัน

๑.๕.๔ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีสภาพสมรสต่างกัน มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาแตกต่างกัน

๑.๕.๕ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีตำแหน่งงานต่างกัน มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาแตกต่างกัน

๑.๕.๖ เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่มีประสบการณ์การทำงานต่างกัน มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาแตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การพัฒนา หมายถึง การทำให้ดีขึ้น ให้เจริญขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ในระดับมากขึ้นกว่าเดิม

ทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง บุคลากรที่เป็นตัวมนุษย์ หรือคน ผู้ที่เป็นกลไกสำคัญที่สุดในบรรดาทรัพยากรทั้งหมดในการขับเคลื่อนงานให้ดำเนินไปได้

ไตรสิกขา หมายถึง หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์ หรือข้อศึกษาสำหรับการพัฒนาชีวิตมนุษย์ให้ไปสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์หรือเข้าถึงอิสรภาพสูงสุด แท้จริง มี ๓ ประการ คือ ศีล สมาธิ และปัญญา

ศีล หมายถึง วินัย ความประพฤติทางกายที่เห็นเป็นลักษณะกายภาพภายนอก

สมาธิ หมายถึง ความพร้อมของจิตใจ การฝึกจิต เพื่อให้เป็นจิตที่มีภูมิฐานทนต่อสภาวการณ์ที่เข้ามารุมเร้าต่าง ๆ

ปัญญา หมายถึง ความรู้ ความชำนาญการในเรื่องราว สภาพแวดล้อมต่างๆ สภาวะการณ์ต่างๆ ตลอดจนถึงความฉลาดรอบรู้ ในงาน ในคน และในตนเอง เพื่อนำไปสู่ความสุขสันต์อย่างแท้จริง

เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา หมายถึง พนักงานเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ ปัจจุบัน (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๕)

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ได้ทราบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

๑.๗.๒ ได้ทราบระดับความคิดเห็นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยจำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ได้ทราบปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงประยุกต์ใช้ในการนำหลักไตรสิกขาของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา