

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระแสการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการในเวทีเศรษฐกิจโลก มีการเชื่อมโยงเศรษฐกิจการค้าต่อกันอย่างรวดเร็วพร้อมแดนและรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีด้านสารสนเทศเข้ามาเป็นจักรกลสำคัญในการติดต่อสื่อสารมีการแข่งขันอย่างเสรี ขยายวงกว้าง ลึกและรุนแรง มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการกลยุทธ์เพื่อเอาชนะคู่แข่งกันอย่างรวดเร็ว มีการนำสิ่งใหม่ๆ เข้ามาใช้กีดกันทางการค้ามากขึ้น โลกเปลี่ยนแปลงรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกลมองโลกเป็นตลาดทั้งหมด มองหาจุดเด่น จุดด้อย โอกาส ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการค้าโลก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ว่าขณะนี้โลกมีการเปลี่ยนแปลงในด้านใดบ้างที่ควรให้ความสนใจ เพื่อปรับตัวและก้าวให้ทันกับสถานการณ์การปรับเปลี่ยนองค์การ เช่น การปรับโครงสร้างขององค์กรให้มีประสิทธิภาพทันสมัย ทันท่วงทีสถานการณ์การปรับแนวทางการบริหารงานสมัยใหม่ ซึ่งการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญและผลักดันให้เกิดผลสำเร็จ เพื่อจะนำองค์การให้สามารถดำเนินกิจการเข้าสู่การแข่งขันในเวทีโลกให้สามารถยืนอยู่ได้

ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับบริบทของความเปลี่ยนแปลงทั้งมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้นับในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑-๗ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมหลายประการ ดังนั้น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๘ เป็นต้นมา ประเทศไทยจึงได้ปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาประเทศให้เน้นคนเป็นศูนย์กลาง มีการพัฒนาแบบองค์รวม โดยมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสภาพแวดล้อมทางสังคม เพื่อให้การพัฒนาเกิดประสิทธิภาพ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อาจจำแนกได้เป็น ๓ ระดับ ทั้งในระดับชาติ ระดับองค์กร และระดับบุคคล^๑

ปัจจุบันการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์(Human Resource Development : HRD) เป็นหัวใจหลักของหลายองค์กร เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องที่สำคัญ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร ซึ่งทุกองค์กรมุ่งที่จะให้ทรัพยากรมนุษย์ของตนมีความรู้ความสามารถและเต็มใจปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลาการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ จะประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

^๑จันทร์ศรี ลีลาชีนาเวศ, การพัฒนาบุคลากร, ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จ.พิษณุโลก, [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : <http://www.mis.nu.ac.th/sharing/prof/junsri2.php>[๑ มกราคม ๒๕๕๘].

ในการกิจหน้าที่รับผิดชอบในระดับใด ก็ขึ้นอยู่กับระดับคุณภาพของคน เรียงลำดับความสำคัญ ตั้งแต่ผู้นำสูงสุดขององค์การผู้บริหาร หัวหน้าหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงานทุกคน ซึ่งจะส่งผลไปถึง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้มีความเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และด้วยเห็นว่ามนุษย์ เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงสุดเพราะคนเป็นกลไกทำให้เกิดงาน งานที่มีคุณภาพต้องเกิดจากคนที่มี คุณภาพ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ในรัชกาลปัจจุบัน ทรงมีพระราชดำรัสว่า “จะต้องพัฒนาคนเพื่อพัฒนาประเทศ” แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) ถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๔) จึงได้มุ่งเน้นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ^๒

หลักสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ จะต้องให้ความรู้และประสบการณ์ ด้านวิชาการ การฝึกอบรมความรู้ที่ทันสมัยรวมทั้งการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมควบคู่กันไป ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะต้องศึกษาวิเคราะห์ในการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และเป้าหมาย วางแผน กำหนดหลักสูตร สรรหาความจำเป็น คัดเลือกผู้เข้ารับการอบรม ตลอดจนการจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอ และการติดตามประเมินผล ให้เกิดผลสำเร็จทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ต้องทุ่มเทให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างจริงจัง ผู้นำองค์กร ผู้บริหาร หัวหน้างาน ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นผู้นำมีวิสัยทัศน์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มองโลกกว้าง มีความคิดในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง แสวงหาโอกาส มีพลังและคล่องแคล่วว่องไวขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัยมีคุณธรรม จริยธรรม ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดีมีมนุษยสัมพันธ์ พัฒนาคุณภาพตนเองอยู่ตลอดเวลาปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้คุณธรรม ให้ความยุติธรรม มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ เสริมสร้างคนดีมีคุณภาพ ดูแลทุกคนให้มีความสุขในการทำงาน ร่วมมือ และร่วมใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพจึงจะสามารถบริหารองค์การให้เกิดผลสำเร็จ อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การ สังคม และประเทศชาติ

ขีดความสามารถ (Competency) เป็นบุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายใต้ปัจเจกบุคคล ที่สามารถผลักดันให้บุคคลนั้น สร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดในงานที่ตนรับผิดชอบ การที่บุคคล มีเพียงความฉลาดในการเรียนรู้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น แต่จำเป็นต้องมีแรงผลักดันเบื้องลึก คุณลักษณะส่วนบุคคล แนวคิดในตนเองและการแสดงออก ที่เหมาะสมจะทำให้เขาเป็นผู้ที่มีผลงานโดดเด่น ขีดความสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ ขีดความสามารถหลัก(Core competency) คือ บุคลิกลักษณะการแสดงออกของพฤติกรรม ของพนักงานทุกคนในองค์การที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทัศนคติ ความเชื่อ และอุปนิสัยของคน ในองค์การโดยรวม ขีดความสามารถด้านการบริหาร (Managerial competency) คือ ความรู้ ความสามารถด้านการบริหารจัดการ เป็นขีดความสามารถที่มีได้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับ พนักงานโดยจะแตกต่างกันตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ขีดความสามารถตามตำแหน่งงาน

^๒ปราโมทย์ อินสว่าง, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : <http://saving.egat.co.th/news/member-news/1049/1049-04.pdf> [๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๑].

(Functional competency) คือ ความรู้ ความสามารถในการงานซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของงานต่างๆ^๓

การบริหารและการปฏิบัติงานในหน่วยงาน ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีอย่างเช่นปัจจุบัน จะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานหรือองค์กรนั้นประกอบไปด้วยผู้ปฏิบัติงานที่ความรู้ ความสามารถและมีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าในการสรรหาและคัดเลือกคนเข้าทำงานจะมีวิธีการสอบหรือเลือกสรรคนที่รัดกุม และมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม โดยปกติผู้ที่ผ่านการสอบแข่งขันและเลือกสรรส่วนใหญ่ก็เป็นผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษามาจากสถาบันการศึกษา ซึ่งสิ่งที่บุคลากรเหล่านี้มีติดตัวมาก็คือ ความรู้ วิชาชีพเฉพาะด้านหรือเฉพาะสาขาวิชาที่ได้เรียนมาเท่านั้น สถาบันการศึกษาไม่ได้สอนให้ผู้สำเร็จการศึกษา รู้จักการใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมของการทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานใดโดยเฉพาะสิ่งเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ผู้ได้รับการบรรจุเข้าทำงานจะต้องมาเรียนรู้ในหน่วยงานเอง โดยองค์กรหรือหน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการให้ ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การสอนงาน การปฐมนิเทศ การให้ได้รับการศึกษาหรือโดยวิธีอื่น ๆ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานใหม่ รวมทั้งผู้ที่ทำงานในองค์กรนั้นอยู่แล้ว ได้มีความรู้ ความเข้าใจ สามารถทำงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งวิธีการต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้เรียกว่า การพัฒนาบุคคล^๔

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีส่วนสำคัญในการผลักดันองค์กรให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตลอดจนส่งเสริมให้องค์การประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่แต่ละองค์กรไม่ว่าทั้งภาครัฐหรือเอกชน ต่างก็ให้ความสำคัญต่องานทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้ตระหนักถึงความสำคัญว่างานนี้ควรต้องแทรกอยู่ในทุกกิจกรรมขององค์กร เพื่อส่งเสริมและเป็นหลักประกันว่าทุกกิจกรรมขององค์กรจะสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพนักงานที่ดี มีคุณสมบัติตรงตามท้องที่การต้องการ ส่งเสริมพัฒนาพนักงานที่มีอยู่ให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น ตลอดจนชำระรักษาไว้ซึ่งพนักงานขององค์กร เพื่อให้พนักงานทำงานให้กับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล^๕

การจะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร จำเป็นต้องประเมินความสามารถของบุคลากรขององค์กรให้รู้ว่ามีจุดแข็งอะไรที่ต้องส่งเสริมสนับสนุนและมีจุดอ่อนอะไรที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ที่สำคัญการพัฒนาเพื่อให้รู้ทันความเป็นไปของโลกธุรกิจในอนาคต องค์กรต้องมีความสามารถที่จะแบ่งปันเอาทรัพยากรในตลาดมาสร้างความมั่งคั่งให้กับองค์กร ซึ่งเป็นภาระอันใหญ่หลวงของผู้บริหารทุกคน

องค์กรที่ดีสมาชิกขององค์กรต้องมีข้อผูกมัดหรือพันธะทางใจว่าจะทำให้งานขององค์กรประสบผลสำเร็จ และมีความพร้อมที่จะเรียนรู้ การที่องค์กรจะขับเคลื่อนได้ขึ้นอยู่กับสมาชิกของ

^๓ประจักษ์ ทรัพย์อุดม, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : www.mea.or.th/internet/hdd/4.doc [๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑].

^๔พะยอม วงศ์สารศรี, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๗๒.

^๕นงนุช วงษ์สุวรรณ, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (จันทบุรี : ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, ๒๕๕๗), หน้า ๙.

องค์กร ไม่ได้อยู่ที่โครงสร้างองค์กร โดยตัวโครงสร้างองค์กรจะไม่ได้มีความหมายแต่อย่างใดถ้าคนในองค์กรไม่มีความสามารถ ดังนั้น เมื่อรับคนดีมีความสามารถเข้ามาร่วมงานกับองค์กรแล้วความจริงที่รับทราบกันคือองค์การต้องเจริญเติบโตหยุดนิ่งไม่ได้ ดังนั้น จำเป็นต้องพัฒนาให้พนักงานรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และการเติบโตขององค์การ ซึ่งการพัฒนาพนักงานมีหลายรูปแบบ เช่น การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การมอบหมายงาน การทำงานเป็นกลุ่มคณะ (Team building) การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาสายอาชีพ เป็นต้น^๖

ในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การใดๆ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยนำเข้า (Inputs) ทรัพยากรต่างๆ (Resources) ขององค์กรที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด และได้ผลดีที่สุดจึงจะทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การ เพราะจะเป็นผู้นำเอาทรัพยากรด้านอื่นๆ ขององค์การในการที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การให้มากที่สุดทั้งยังเป็นผู้จัดการหรือดำเนินงานให้แก่องค์การ ในการที่จะแสวงหาทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่องค์การด้วย หากทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้ที่ขาดประสิทธิภาพ ทรัพยากรต่างๆ เหล่านั้น ก็จะถูกนำไปใช้อย่างไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือเมื่อได้มีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานแล้ว ก็ได้หมายความว่าความสามารถให้เข้าทำงานได้ทันทีเสมอไป จำเป็นต้องมีการอบรมแนะนำเบื้องต้นแก่ผู้เข้าทำงานใหม่ (Orientation) ในบางกรณีอาจต้องมีการอบรมถึงวิธีการทำงาน (In-service training) ให้ด้วย^๗

นอกจากนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานทำงานไปนานๆ ประกอบกับระเบียบ หลักเกณฑ์และเทคนิคต่างๆ ในการทำงานได้เปลี่ยนแปลงไป ก็จำเป็นต้องมีการอบรมเพื่อให้สามารถทำงานได้ดีดังเดิมความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีความหมายสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะเสริมสร้างความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในองค์การให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้สมาชิกในองค์การมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การ มีความสามัคคี และร่วมแรงร่วมใจในการทำงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้องค์การสามารถเจริญเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง ซึ่งการทำงานอย่างมีจุดมุ่งหมายและความเข้าใจร่วมกันย่อมส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรภายในองค์การอย่างเหมาะสมเมื่อหลายองค์การสามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มที่ก็จะมีส่วนช่วยจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและการให้บริการแก่สังคม ทำให้สมาชิกในสังคมสามารถบริโภคสินค้าและบริการที่มีมาตรฐานสูง ส่งเสริมให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น สามารถเสริมสร้างศักยภาพให้สังคมสามารถแข่งขันกับสังคมอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ^๘

^๖ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, การจัดการทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทยญี่ปุ่น, ๒๕๔๗), หน้า ๑๖๕-๑๗๓.

^๗สมาน รังสิโยภักย์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๓๐), หน้า ๘๓.

^๘ณัฐพันธ์ เจริญนันทน์, การจัดการทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๔๖), หน้า ๑๘.

จากคำกล่าวที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ตามแนวคิดของ อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ ๑๖ แห่งสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกัน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ก็ถือเป็นองค์กรประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่มีภูมิลาเนากระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน^๙ เพราะเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชน รู้และเข้าใจในปัญหาในพื้นที่ รวมถึงความต้องการของประชาชนในชุมชนและหมู่บ้านอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังจะเป็นหน่วยงานที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างรวดเร็ว ตรงประเด็น และมีประสิทธิภาพตามแนวคิดดังที่ลินคอล์นได้กล่าวไว้

ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๑๑ – ๒๔๕๓) หรือกว่า ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา พระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งการบริหารราชการส่วนกลางเป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามแบบฉบับยุโรปตะวันตก ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นได้ทรงจัดให้มีสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ลดหลั่นกันลงไป ตั้งแต่ระดับกระทรวงในส่วนกลาง การปกครองมณฑล การปกครองเมือง (จังหวัด) การปกครองอำเภอ ไปจนถึงการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน^{๑๐}

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ. ๑๑๖) พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้จัดการปกครองแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานครเป็นการทดลองก่อน ต่อมาในวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๘ (ร.ศ. ๑๒๔) พระองค์ก็ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลนอกกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร โดยปรับปรุงแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามลักษณะของ “Local Self – Government”

การจัดตั้งสุขาภิบาลในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นของไทย ถัดจากนั้นอีกนับร้อยปีหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจและพูดถึงกันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ในขณะนั้น เริ่มตั้งแต่การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง จนนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่มีการยกประเด็นเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นหนึ่งในหลาย ๆ หมวดของรัฐธรรมนูญ โดยครั้งนั้นได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา ๗๘ และในหมวดที่ ๙ ในมาตรา ๒๘๒ – ๒๙๐

ขณะเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ระบุไว้ในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน แต่ระบุไว้ในส่วนที่ ๓ เรื่องแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา ๗๘ (๓) โดยระบุว่า “ให้รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กร

^๙พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในโลกโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, ๒๕๕๒), หน้าคำนำ.

^{๑๐}วุฒิสาร ตันไชย, ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๒), หน้า ๑๐.

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ”

ปัญหาที่พบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดกำแพงเพชร มีด้วยกันหลาย ๆ ด้าน เช่น การสรรหาและคัดเลือกพนักงานภายในองค์กร ทำได้เฉพาะในบางระดับและทำได้ในขอบเขตที่จำกัด การฝึกอบรมและพัฒนาถือเป็นเครื่องมือของฝ่ายจัดการ แต่การฝึกอบรมและพัฒนาไม่ตอบสนององกลยุทธ์ขององค์กร เช่น องค์กรมีความต้องการยกระดับคุณภาพสินค้าและบริการ แต่กลับไปทำการฝึกอบรมการทำงานเป็นทีม การฝึกอบรมและพัฒนาที่ไม่ดำเนินการ ในช่วงเวลาที่เหมาะสมคือ ฝึกอบรมแล้วไม่ได้้นำความรู้และทักษะไปใช้ในทันทีอาจทำให้ลืมได้ ในทางกลับกันการจัดการฝึกอบรมและพัฒนาที่กำหนดให้มีขั้นเข้าไป ปล่อยให้พนักงานเรียนถูกเรียนผิดเป็นเวลานานจนเกิดความเคยชิน การเลื่อนช่วงเวลาการฝึกอบรม วิทยากรมีความรู้ไม่เพียงพอ เนื้อหาไม่ครอบคลุมกับเวลาในการฝึกอบรม สุดท้ายการขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นหัวใจของ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ และเป็นจุดเริ่มต้นที่จะชี้วัดว่าการบริหารงานขององค์กรจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ในทางปฏิบัติพนักงานส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานได้ต่ำกว่าความคาดหวังขององค์กร^{๑๑} ทั้งนี้ การน้อมนำหลักพุทธธรรม (ภาวนา ๔) มาเป็นแนวประพฤติปฏิบัติภายในองค์กร อาทิเช่น การจัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้มีความเหมาะสม การแต่งกายมาทำงานในแต่ละวัน (กายภาวนา), การฝึกอบรมเบญจศีลเบญจธรรม (ศีลภาวนา) การตั้งใจทำงานด้วยความอุทิศสาหัส มีจิตใจโอบอ้อมอารี หลักพุทธธรรมจะทำให้บุคลากรมีกุศลศรัทธาต่อองค์กร และเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาองค์กร รวมทั้งปัญหาดังกล่าวจะลดลงโดยลำดับ

อย่างไรก็ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นย่อมหมายถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาชนบทที่ย่อมมีมากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพราะงานบริการสาธารณะ ก็คือ งานการพัฒนาชนบท แต่สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึงตระหนัก ได้แก่กิจกรรมบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ที่จะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีคุณภาพ และประสิทธิภาพในการจัดบริการจะต้องดีกว่าเดิมหรือดีกว่าส่วนราชการที่เคยจัดหรืออย่างน้อยก็ต้องมีคุณภาพเท่าเดิม^{๑๒}

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริการแก่ประชาชนตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ การบริการดังกล่าวจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้องและทันต่อระยะเวลา ดังนั้น บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพ เพื่อให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรมีทักษะ มีความรู้ความสามารถตอบสนองความต้องการในการบริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

^{๑๑} ศูนย์การเรียนรู้, ปัญหาในการจัดการทรัพยากรมนุษย์และแนวทางแก้ไข, [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : <http://www.adecco.co.th/jobs/adecco-knowledge-center-detail.aspx?id=๓๔๔&c=๓> [๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗].

^{๑๒} ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, การจัดการทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทยญี่ปุ่น, ๒๕๔๗), หน้า ๑๗๘.

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาศักยภาพปกครองส่วนท้องถิ่น จึงวิจัย โดยศึกษา บริบท และความต้องการในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนางค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักพุทธธรรมที่เกี่ยวกับกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ สภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ แนวคิด ทฤษฎี และหลักพุทธธรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธมีลักษณะอย่างไร

๑.๓.๓ กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ควรเป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชรในครั้งนี้ ทำการศึกษาแนวคิดกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับภavana ๔

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานจ้าง จำนวน ๓,๔๗๙ คน^{๑๓}

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยพระสงฆ์ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน รวมทั้งสิ้น ๑๘ รูป/คน

^{๑๓}สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกำแพงเพชร, ข้อมูลวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘.

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัย “กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร” ดำเนินการศึกษาวิจัยในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

เป็นการศึกษาวิจัย ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ รวม ๑๒ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยไว้ดังนี้

๑.๕.๑ กลยุทธ์ หมายถึง วิธีการพัฒนา แนวทางการพัฒนาเพื่อจะดำเนินการจากขั้นตอนหนึ่งไปยังอีกขั้นตอนหนึ่งตามที่องค์กรกำหนดไว้ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุตามเป้าประสงค์ขององค์กรเป็นสำคัญ

๑.๕.๒ กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

๑.๕.๓ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ หมายถึง การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรม คือ ภาวนา ๔ ได้แก่ กายภาวนา ศีลภาวนา จิตตภาวนา ปัญญาภาวนา

๑.๕.๓.๑ กายภาวนา หมายถึง การมีสุขภาพแข็งแรงปราศจากโรคภัยแรงสภาพร่างกายสมบูรณ์พร้อมที่จะปฏิบัติงาน และมีกิริยามารยาทงดงาม สบายกายอ่อนนุ่มถ่อมตนต่อผู้ใหญ่

๑.๕.๓.๒ ศีลภาวนา หมายถึง การมีความประพฤติเรียบร้อย ไม่ก่อความเดือดร้อนเสียหายต่อตนเองและผู้อื่น การรู้จักกุศลและอกุศล และอยู่ร่วมกับผู้อื่นด้วยความผาสุก

๑.๕.๓.๓ จิตตภาวนา หมายถึง การมีจิตใจที่ประกอบด้วยความเมตตากรุณา มีความโอบอ้อมอารี ปราศจากอคติขันธ์หมั่นเพียร อดทน และมีจิตใจสดชื่น เบิกบาน

๑.๕.๓.๔ ปัญญาภาวนา หมายถึง การรู้จักใช้ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน หรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ การคิดบวกหรือการมองโลกในแง่ดี

๑.๕.๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในที่นี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑.๖.๑ ได้ทราบสภาพทั่วไป ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

๑.๖.๒ ได้ทราบแนวคิด ทฤษฎีและหลักพุทธธรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดกำแพงเพชร

๑.๖.๓ ได้องค์ความรู้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

๑.๖.๔ เป็นฐานข้อมูลอันเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ศึกษาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ ให้มีประสิทธิภาพต่อไป