



การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ  
การพัฒนาอย่างยั่งยืน  
A Human Resource Development of Local  
Government for Sustainable Development

พิมพ์ลิขิต ทองรอด\*  
Phimlikid Tongrod

---

\* อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์; E-mail:  
palmy511@gmail.com

## บทคัดย่อ

ภายหลังจากมีการนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ในประเทศไทยแล้วนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทยก็ต้องมีการนำมาปรับใช้เช่นเดียวกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาอย่างช้านานแต่ส่วนใหญ่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเน้นที่การพัฒนาตามกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเป้าหมายในการพัฒนาคนในท้องถิ่น ซึ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยวิธีดังกล่าวไม่ได้ตอบสนองความยั่งยืนในการพัฒนาแต่อย่างใด แต่จากการศึกษาเอกสารหลายงานวิชาการที่เกี่ยวข้องพบว่า ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ยั่งยืนนั้นในปัจจุบันนั้นยังผูกขาดกับส่วนกลาง ในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่ความยั่งยืนคือ ให้มุ่งที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพของบุคลากร หรือสภาพความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งยังยึดตรงกับการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้บริการกับประชาชนในท้องถิ่นหรือพื้นที่ของตนเองอีกด้วย นอกจากนี้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ยั่งยืนยังต้องคำนึงถึงการสร้างความสมดุลใน 3 มิติ ได้แก่ 1) สังคม 2) เศรษฐกิจ และ 3) สิ่งแวดล้อม คือการพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล โดยพัฒนาบุคลากรให้มีผลิตภาพสูงขึ้น ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติ มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนา และคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง มีระบบการจัดการทางสังคมที่สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย รวมทั้งมีการนำทุนทางสังคมที่มีอยู่หลากหลายมาใช้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และมีความสมานฉันท์เอื้ออาทรให้ก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป ในส่วนเชิงพุทธนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืนที่สอดคล้องกับแนวคำสอนของพุทธศาสนา ต้องเป็นการพัฒนาที่เป็นบูรณาการ (integrated) คือ ทำให้เกิดเป็นองค์รวม หมายความว่าองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกับครบองค์ และมีลักษณะอย่าง

หนึ่ง คือ มีคุณภาพ มีการบูรณาการ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นจะอาศัยแต่เทคโนโลยี และวัสดุไม่ได้ ต้องพัฒนาจิตใจให้มีจริยธรรมที่นำมาปฏิบัติให้เกิดผลจริงด้วย

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนจะเกี่ยวข้องกับคนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทุกหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน เป็นการดำเนินงานที่สำคัญซึ่งจะทำให้สำเร็จได้ต้องประกอบด้วย 1) การพัฒนาความรู้ทั้งเชิงทฤษฎีและปฏิบัติที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2) กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวของสังคมที่ทั่วถึงและต่อเนื่อง 3) มีความต้องการทางการเมืองที่ชัดเจนและต่อเนื่อง 4) มีอำนาจในการหล่อหลอมหรือพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเพียงแค่การพัฒนาการทำงานเพื่อรับค่าขึ้นชมจากประชาชนเท่านั้น แต่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตนั้นจะเห็นได้ว่าการวางโครงสร้างและการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการเชื่อมโยงประสิทธิภาพการทำงานและผลสัมฤทธิ์ที่ได้เชื่อมโยงและประสานมิติการพัฒนาสังคม มิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกัน

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ทรัพยากรมนุษย์, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

## Abstract

After taking the concept of Sustainable Development apply to use in Thailand. The Human Resource Development in Thailand must adapt it for using in other way. The Local Government has been developing Human Resource for long time, but the most Human Resource Development in Local Government aim to develop follow the Local Government Organization in which the crucible to develop the local people. Human Resource Development in this way is not responsible the Sustainable Development. In contrast the study the academic documents in related which was shown that the Human Resource Development for Sustainable Development in the present still concern with the center. To solve this problem is aim to open the opportunity for the local in each local have freedom to develop the people in the local government organization for suitable for the latency of the people or the need of each the Local Government. It is also direct with the task of Local Government to service with the local people or the own area. The Human Resource Development for Sustainable Development still consider with balance in 3 dimensions are 1) the social 2) the economic and 3) the environment. It is the human and social development have to concern with the economic development, natural resource and environment balancing by develop the people have more high quality, adapt themselves to know the changing, have conscious and have the life way support with the nature, have the possibility and opportunity to received the allocation of the natural resources and the benefit from development and the protect thoroughly and naturally. They able to service themselves constantly, systematically in management the social from every side. Including take the social investment in general appropriately. It will

built Thai social to be the quality social which it learn all life, agreement and help cause of culture in develop Local Government Organization for Sustainable Development continually. In the Buddhist astrology the Human Resource Development for Sustainable Development concern with the eschatology must development integrated is building Holistic, it means all elements will connect together until plenary. It is also have 1 element is have balance and integrated the Sustainable Development will reach the successful, it will use not only technology and item, it will also develop their mind to have the morality to apply to do for the real results.

The Human Resource Development of Local Government for Sustainable Development will concern with all people, it's not only all the individual and government organization, it will also with the officers, people is the important procedure which it will make successful consists of 1) The development the knowledge in practice and theory which development continually 2) Encourage the social alertness throughout and continually 3) Have the requirement in the politic clearly and continually 4) Have the power to preach or develop the people in Local Government for respond the local requirement.

The Human Resource Development of Local Government is not only the development in working for the application of the population, but it is also develop for sustainable in the future which the plan of the structure and planning for the Human Resource Development. It will be the link of the efficiency of working and the achievement from the connect and join the social development dimensions, politic dimensions and environment dimensions together.

**Keywords** : Local Government, Human Resource, Sustainable Development

## บทนำ

ในระบบงานราชการของประเทศไทยนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนงานหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะจำแนกออกมาได้เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับรวมจำนวนที่ตั้งหน่วยงานทั่วประเทศไทยมีจำนวนนับพันแห่ง มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานนับหมื่นราย และบุคลากรเหล่านี้ก็เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน การดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและเกี่ยวข้องกับผู้ประชาชนทั่วไป การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดของบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นที่คาดหวังทั้งจากภาครัฐเองและภาคประชาชนด้วย ดังนั้นหลักการเรื่องการพัฒนาบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละที่ไม่ควรมองข้าม เพราะการวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันอย่างมีหลักเกณฑ์ และปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้การดำเนินงานของทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลักการและเหตุผลต่างๆ รวมถึงศักยภาพและประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจะเป็นส่วนช่วยขับเคลื่อนให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การพัฒนาองค์กรที่ยั่งยืนได้

ในปัจจุบันนั้นหากจะกล่าวถึงระบบราชการของประเทศไทยนับได้ว่าเป็นส่วนงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเกี่ยวข้องกับประชาชนในทุกระดับ การพัฒนาองค์กรและบุคลากรในองค์กรนับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการปรับตัวและรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์โลกในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การพัฒนาระบบราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในระดับที่เสมอกัน เช่นเดียวกับภาคราชการส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าภาคราชการส่วนกลางเพราะจากการกระจายอำนาจการต้องการสร้างความเจริญไปสู่ยังชนบท โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการบริหารและการพัฒนาด้วยตนเองเพื่อให้การดำเนินงานมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดูแลมีความสัมฤทธิ์ผล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและการดำเนินงานของตนเองทั้งภายในและภายนอกองค์กรโดยที่ข้าราชการหรือบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ คือกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนองค์กรของตนเองให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครอบคลุมทั้งการดูแลในระดับจังหวัดและระดับชุมชนย่อย มิใช่เพียงแค่การดำเนินงานส่วนบริหารยังมีงานบริการที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ฉะนั้นการพบปะของบุคลากรต่างๆ หรือข้าราชการกับประชาชนจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังจำเป็นต้องใกล้ชิดกับประชาชนเพื่อสื่อสารข่าวสารสำคัญของทางราชการกับประชาชน ดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างใกล้ชิด บางพื้นที่ของประเทศไทยยังเป็นพื้นที่ชนบทหรือทิวทัศน์ดารอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งขององค์กรที่จะปฏิบัติงานให้เข้าถึงประชาชนมากที่สุด เมื่อความสัมพันธ์ของบุคลากรหรือข้าราชการกับประชาชนเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกัน การพัฒนาบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานในองค์กรเองหรือการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนจึงเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละส่วนควรนำมาพิจารณาเพื่อให้บุคลากรของตนเองเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญ เป็นผู้ปฏิบัติงานแล้วเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรในหน่วยงานจึงเป็นเรื่องสำคัญซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อาจเป็นหนทางที่จะพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนตามภารกิจ อำนาจ หน้าที่ของตนเองได้และการเชื่อมโยงหลักการพัฒนาต่างๆ จะนำมาซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคตได้

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้คำนิยามและกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายมุมมอง เช่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) กล่าวถึง การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มี



อำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) ได้ให้นิยาม การปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดได้ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Segal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

โกวิท พวงงาม (2552) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Daniel Wit (1967) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

William V. Hollway (1959) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

หากกล่าวถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับว่าเป็นภาคส่วนสำคัญต่อการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก ดังรัฐธรรมนูญ 2540 ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง (ปรีชญา เวสารัชช์, 2543) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ยังได้เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีผลทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากและมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วน  
ท้องถิ่น ได้แสดงการแบ่งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ไว้ดังนี้

ตาราง 1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

รูปแบบ	จำนวน
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75 แห่ง
เทศบาล	1,619 แห่ง
เทศบาลนคร	23 แห่ง
เทศบาลเมือง	140 แห่ง
เทศบาลตำบล	1,456 แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบล	6,157 แห่ง
เมืองพัทยา	1 แห่ง
กรุงเทพมหานคร	1 แห่ง
<b>รวม</b>	<b>7,853 แห่ง</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2556)

นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งชั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ใน  
การบริหารงานส่วนบุคคลไว้ดังนี้

ตาราง 2 การแบ่งชั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานส่วนบุคคล)

	ชั้นองค์กรปกครองท้องถิ่น	จำนวน
<b>องค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>		
	ขนาดใหญ่	19 แห่ง
	ขนาดกลาง	38 แห่ง
	ขนาดเล็ก	18 แห่ง
	<b>รวม</b>	<b>75 แห่ง</b>
<b>เทศบาล</b>		
	ขนาดใหญ่	48 แห่ง
	ขนาดกลาง	431 แห่ง
	ขนาดเล็ก	682 แห่ง
	<b>รวม</b>	<b>1,161 แห่ง</b>
<b>องค์การบริหารส่วนตำบล</b>		
	ขนาดใหญ่	71 แห่ง
	ขนาดกลาง	274 แห่ง
	ขนาดเล็ก	6,272 แห่ง
	<b>รวม</b>	<b>6,617 แห่ง</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2556)

### การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

คำว่า “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้คำนิยามความหมายไว้หลายอย่าง สามารถประมวลได้ดังนี้

มัลลี เวชชาชีวะ (2524: 16) ได้อธิบายความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า มีความหมายครอบคลุมถึงโครงการและกระบวนการเพิ่มฝีมือและความรู้ของคนทั้งคุณภาพและปริมาณ ตั้งแต่การศึกษาพื้นฐานไปจนถึงมัธยมและ

การฝึกอบรมอาชีพ การฝึกอบรมในการทำงานจนถึงโครงการฟื้นฟูสุขภาพ สวัสดิการ  
และอื่นๆ

เนาวรัตน์ พลายน้อย (2527: 93) ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ทำให้คนมีความสมบูรณ์ทั้งกำลังกาย กำลังความคิดมีขีดความสามารถสูงขึ้นในทุกๆ ด้านอันจะยังประโยชน์ต่อทั้งตนเอง ครอบครัว สังคมและประเทศชาติ โดยเป้าหมายแท้จริงของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อยู่ที่การใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่พัฒนาแล้วให้ไปปฏิบัติงานหรือภารกิจเพื่อการพัฒนาประเทศ

วิจิตร อวະกุล (2540) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาของทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการที่กว้างขวางมากซึ่งมีความหมายเสริมว่า

1. กิจกรรมทั้งปวงที่มีลักษณะที่เพิ่มพูนความสามารถการเรียนรู้ การให้ความรู้ทุกประเภท ไม่ว่าลักษณะหรือวิธีการใดๆ
2. การใช้คนให้ตรงกับงาน ตรงกับความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ความถนัด การบริหารอำนาจการที่ถูกต้อง
3. การทำให้บุคคลเข้าใจองค์การ เข้าใจงาน เพื่อนร่วมงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีความรับผิดชอบรวมทั้งสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในภายนอกองค์การอย่างกว้างขวางทุกแง่ทุกมุม

จากแนวคิดของสุปราณี ศรีฉัตรวิมล (2524) เคอิววัลย์ ลิมอภิชชาติ (2531) วิน เชื้อโพธิ์หัท (2537) และสมคิด บางโม (2539) ได้สรุปและนำเสนอแนวคิดของ Wexley and Latham (1981) เกี่ยวกับเรื่องจุดมุ่งหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้คล้ายคลึงกัน 3 ประการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. เพื่อเพิ่มพูนความรู้ (Cognitive หรือ Knowledge) ซึ่งเป็นพื้นฐานในการที่จะนำไปสู่ความเข้าใจเพื่อให้มีความสามารถลงมือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง

โดยเฉพาะได้ในลำดับต่อไป หรือเพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจ ในอันที่จะนำมาปรับปรุงและประยุกต์ใช้ในงานทั่วไปโดยต้องใช้ศิลปะเข้าช่วย ตลอดจนเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอื่นๆ รวมทั้งความรู้อันเป็นการตอบสนองของความใฝ่รู้อย่าง แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง เป็นจุดมุ่งหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขั้นต้น

2. เพื่อเพิ่มพูนความชำนาญหรือทักษะ (Psychomotor หรือ Skill) ให้สามารถปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ หรือทำได้อีกต้องมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น เพิ่มความชำนาญในการนับธนบัตร เพื่อพูนความชำนาญในการพูดและแสดงออกต่อหน้าชุมชน จุดมุ่งหมายลักษณะนี้เป็นจุดมุ่งหมายเฉพาะเจาะจง ส่วนใหญ่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นเช่นนี้เสมอไปความชำนาญบางอย่างต้องการพื้นฐานความรู้หลายด้านและต้องใช้เวลาาน เช่น ความชำนาญในการตัดสินใจที่ถูกต้อง ในกรณีนี้ต้องมีโปรแกรมการพัฒนาต่อเนื่องกันหลายโปรแกรมอาจเรียกว่าเป็นชุดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Package)

3. เพื่อให้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (Attitudes) นับเป็นจุดมุ่งหมายที่ยุ้งยากและซับซ้อนมากที่สุด เชื่อกันว่าการเปลี่ยนแปลงทัศนคติจะเป็นรากฐานการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล เช่น ถ้าพนักงานมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อฝ่ายบริหาร ย่อมทำให้พฤติกรรมของผู้นั้นแสดงออกไปในทางที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารพร้อมที่จะหาความขัดแย้งและต่อต้านตลอดเวลา การที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้พนักงานร่วมมือร่วมใจกับฝ่ายบริหารจะต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงทัศนคติของพนักงานเหล่านั้นเสียก่อน การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เป็นเรื่องยากต้องใช้วิธีการทางจิตวิทยาเข้าช่วยหลายอย่าง และมักจะเป็นโปรแกรมการพัฒนาบุคคลที่ต้องใช้วิธีการทางอ้อม (Indirect Method) มากกว่าวิธีการทางตรง

จากความหมายและแนวคิดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าว สรุปได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง วิธีการต่างๆ ที่มีระเบียบแบบแผน อันจะเสริมสร้างการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอันจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์กรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นการพัฒนาที่เป็นสะท้อนให้เห็นกระบวนการ

ที่ต้องทำในการพัฒนาระดับนโยบายในการพัฒนาให้ชัดเจน แนวทางที่ต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน ผู้บริหาร บุคลากรและผู้ปฏิบัติงานต่างๆ และประชาชนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

## การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการแบ่งส่วนการปฏิบัติงานออกเป็นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อาจจะเป็นเรื่องใหญ่สำหรับบางพื้นที่ แต่หากมองตามพื้นฐานทั่วไปก็ไม่ใช่เรื่องยากที่จะมุ่งเน้นพัฒนาให้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองพัฒนาและก้าวหน้า มีนักวิชาการหลายท่านทั้งในประเทศและต่างประเทศได้นำเสนอแผนงานและโครงสร้างกระบวนการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานของแผนงานได้ เป็นขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนสามารถประยุกต์ใช้และสร้างแผนงานให้เหมาะสมกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังเช่นการประยุกต์แนวคิดของ Nadler Leonard (1982) และแนวคิดของเมธี ปิลันธนา นนท์ (2529) ได้กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้ 6 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย

- 1.1 การกำหนดนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การให้ประสบผลสำเร็จและเป็นไปตามความคาดหวังขององค์การได้นั้นจะต้องมีปัจจัยต่างๆ (เมธี ปิลันธนา นนท์, 2529) ดังนี้ บรรยากาศขององค์การ กระบวนการบริหารงานบุคคล การกำหนดความต้องการสำหรับการพัฒนา และการให้โอกาสสำหรับการพัฒนา



### 1.2 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แนวทางที่

กำหนดเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้มีลักษณะที่สำคัญ 3 ด้าน ดังนี้ พัฒนาศักยภาพการทำงาน (Job skills) ได้แก่ การใช้อุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ การใช้คู่มือ การวางแผน ฯลฯ พัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์ได้เรียนรู้ การรู้จักตนเอง (Self-awareness) คือ รู้บทบาทของตนเอง รู้จักควบคุมและพัฒนาตนเอง รวมทั้งรู้จักปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่น และ พัฒนาแรงจูงใจ (Motivation) เช่น แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์

2. การวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะสามารถกระทำได้หลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายที่แสดงถึงความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรก่อนซึ่งเป็นความต้องการขององค์กรที่กว้างขวางมาก ยังไม่สามารถที่จะนำความต้องการที่ต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากนโยบายนั้น ไปสู่การดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ การวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องจัดทำขึ้นเพราะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน การกำหนดแผนให้เป็นไปตามนโยบายขององค์กรและความต้องการของผู้บริหารองค์กรนั้น เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรด้วยต่างๆ (เมธี ปิรันธนานนท์, 2529) การวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดหน่วยงานและภารกิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ภารกิจของหน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดบทบาทผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

3. การกำหนดความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากขึ้นตอนหนึ่ง เพราะเป็นขั้นตอนที่นำไปสู่ขั้นตอนอื่นๆ ต่อไป หากกำหนดความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผิดพลาดไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นและความต้องการที่เป็นจริง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โครงการนั้นก็ล้มเหลวและสิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่เกิดประโยชน์ใดๆ เลย ขั้นตอนการวิเคราะห์หาความต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ต่างๆ (เมธี ปิรันธนานนท์, 2529) ได้แก่ 1) รวบรวมข้อมูลและแจก

แจงข้อมูลตามลักษณะของข้อมูล และ 2) วิเคราะห์ข้อมูล จำแนกตามลักษณะข้อมูล  
ด้านนโยบาย วิธีการ และความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติในการทำงาน

4. การออกแบบโครงการและพัฒนาหลักสูตรการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์  
เมื่อสามารถหาความต้องการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือพบว่าองค์การหรือ  
บุคคลมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขด้วยการพัฒนา แต่จะพัฒนาด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม  
จะต้องได้รับการวางแผนเพื่อเป็นแนวทางหรือดำเนินการตลอดจนการออกแบบ  
โครงการและกำหนดหลักสูตรการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักการที่เหมาะสม  
และสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น (เมธี ปิรันธนานนท์, 2529) ประกอบด้วย

4.1 การออกแบบโครงการ การออกแบบโครงการจะต้องกำหนด  
รายละเอียดให้ชัดเจนที่มีองค์ประกอบ

4.1.1 บรรยายได้ถึงสภาพและความจำเป็นของสถานการณ์ที่ทำให้  
เกิดโครงการฝึกอบรมขึ้น โดยระบุถึงปัญหาหรือความจำเป็นในการฝึกอบรมซึ่งสำรวจ  
และผ่านการกลั่นกรองมาเป็นอย่างดีแล้ว เป็นการระบุหลักการและเหตุผลนั่นเอง

4.1.2 วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ เป็น  
การชี้ชัดถึงสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นเมื่อเสร็จสิ้นการฝึกอบรม ซึ่งเป็นควรจะเป็น  
วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม อันอำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม และองค์การ  
หรือสังคม

4.1.3 รายงานกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นไปได้ในการดำเนินงาน  
เพื่อที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะต้องมีความยืดหยุ่น  
หรือสามารถปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

4.2 การพัฒนาหลักสูตรการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนา  
หลักสูตรและสาระของเนื้อหาที่เหมาะสม อาจขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญหรือ  
บุคคลภายในและภายนอกองค์การ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย หรือจากหน่วยงาน

อื่นๆ ในการกำหนดหัวข้อจากข้อมูลเนื้อหาที่ผู้วางหลักสูตรได้กำหนดไว้หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 จำแนกตามระดับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ได้แก่

4.1.1.1 หลักสูตรระดับการบริหาร เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมให้รู้เกี่ยวกับการบริหารงานด้านทักษะเน้นด้านความคิดรวบยอดทักษะเชิงความคิดเทคนิควิธีที่ใช้คือ การแสดงบทบาทสมมติ (Role Playing) วิธีการเรียนรู้จากพฤติกรรมที่เป็นจริง (Behavior Modeling) การสอนแนะ (Coaching) และวิธีการฝึกอบรม (On the Job Training)

4.2.1.2 หลักสูตรระดับปฏิบัติการ จะเน้นความรู้ในการทำงานเฉพาะด้านทักษะ จะเน้นทักษะในเนื้อหา อาชีพ ส่วนเทคนิคที่ใช้ในการฝึกอบรมจะเน้นการสาธิต (Demonstration) การฝึกอบรมนอกการปฏิบัติงาน (Off the Job Training) และการฝึกอบรมในขณะที่ปฏิบัติงานจริง (On the Job Training)

4.2.2 การจำแนกหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม ได้แก่

4.2.2.1 หลักสูตรการเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) เป็นหลักสูตรเตรียมผู้บริหารเพื่อให้ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งมีความพร้อม

4.2.2.2 หลักสูตรการเสริมสมรรถภาพ เป็นหลักสูตรที่จัดได้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมได้ปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่รับผิดชอบดีขึ้น

5. การกำหนดวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลมีวิธีการจัดดำเนินการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนออกแบบโครงการโดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินการเป็นการระบุเวลา

ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงสิ้นสุดโครงการ วิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ได้ผลสำเร็จ 3 ประการ (เมธี ปิรันธนานนท์, 2529) คือ การฝึกอบรม (Training) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และปรับทัศนคติสำหรับงานในปัจจุบัน การศึกษา (Education) เพื่อเพิ่มศักยภาพทางปัญญา พัฒนาทักษะ และทัศนคติในการศึกษาค้นคว้าหาความรู้สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต และการพัฒนา (Employee Development) เพื่อเพิ่มขยายโลกทัศน์สำหรับการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนในงานและสังคม

6. การประเมินผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การประเมินผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการประเมินตามวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ได้ดำเนินการภายในช่วงเวลาที่ได้กำหนดไว้ กิจกรรมต่างๆ ที่ได้ออกแบบไว้เพื่อก่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลนั้น วิธีการประเมินผลจัดดำเนินการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประเมินโดยการทดสอบและใช้แบบสอบถาม (เมธี ปิรันธนานนท์, 2529) ดังนี้ 1) การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) 2) การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) 3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) 4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)

สำหรับการประเมินผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านผลผลิตที่ชัดเจนแบ่งได้ 4 ด้าน (เมธี ปิรันธนานนท์, 2529) คือ ประเมินปฏิกิริยาของผู้ฝึกอบรมที่มีต่อองค์การเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Reaction) ประเมินความรู้โดยใช้การทดสอบ (Learning / Knowledge) ประเมินพฤติกรรม (Behavior) เช่น สัมภาษณ์ (interview) หรือสังเกต (observation) และ ประเมินผลลัพธ์ (Result) มุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาทั้งองค์การซึ่งต้องดูที่ output, productivity ขององค์การว่าเพิ่มขึ้น

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องในอนาคต เป้าหมายหลักของงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ ประสิทธิภาพการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานเพื่อให้สามารถส่งมอบผลงานที่มีคุณภาพและได้มีปริมาณตามหรือเกินกว่าที่คาดหวังเป็นอย่างมาก หากมีรูปแบบการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะสามารถเป็นตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรได้ คือ ผลสัมฤทธิ์ที่ได้ หรือผลประกอบปฏิบัติงานซึ่งมาจากการสรรหารูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถในการสร้างสรรค์ให้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้อย่างก้าวหน้า สามารถรักษาฐานของประชาชนและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนเอาไว้ได้ และพื้นฐานการทำงานของบุคลากรเป็นหลัก รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนเข็มทิศสำคัญที่จะผลักดันส่งเสริม สนับสนุนให้ผลงานขององค์กรดีขึ้น สามารถสามารถทำให้องค์กรเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืน (สุมาลี ชัยเจริญ, 2553)

### การประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ามาเป็นกระแสหลักของการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 หลังจากที่เข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ณ กรุง ริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และได้รับรองเอกสาร "แผนปฏิบัติการ 21" หรือ Agenda 21 ซึ่งเป็นหนึ่งในผลจากการประชุม ให้เป็นแผนแม่บท โดยเอกสารนี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการในสาขาต่างๆ ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินไปด้วยกันอย่างสมดุล ประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ให้การรับรองจะร่วมกันใช้แผนปฏิบัติการ 21 นี้ เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน เพื่อพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในศตวรรษที่ 21 โดยนำไปปรับใช้ตามลำดับความสำคัญของแต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลใน 3 มิติ ได้แก่ 1) สังคม 2) เศรษฐกิจ และ 3) สิ่งแวดล้อม (เพ็ญพิสุทธิ์ หอมสุวรรณ, 2550)

มิติการพัฒนาสังคม หมายถึง การพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล โดยพัฒนาคนไทยให้มีผลิตภาพสูงขึ้น ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตที่

เกื้อกูลต่อธรรมชาติ มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนา และคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง มีระบบการจัดการทางสังคมที่สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย รวมทั้งมีการนำทุนทางสังคมที่มีอยู่หลากหลายมาใช้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และมีความสมานฉันท์เอื้ออาทร (เพ็ญพิสุทธิ์ หอมสุวรรณ, 2550)

มิติทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการแข่งขัน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องมาจากกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด ลดปริมาณของเสีย ไม่ทำลายสภาพแวดล้อมและไม่สร้างมลพิษที่จะกลายมาเป็นต้นทุนทางการผลิตระยะต่อไป รวมทั้งเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน (เพ็ญพิสุทธิ์ หอมสุวรรณ, 2550)

มิติทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขอบเขตที่คงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ และสามารถพลิกฟื้นให้กลับคืนสู่สภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุด เพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสและมีปัจจัยในการดำรงชีพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มุ่งจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเกื้อกูล รวมถึงการชะลอการใช้และการนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้ให้มากที่สุด (เพ็ญพิสุทธิ์ หอมสุวรรณ, 2550)

ในส่วนเชิงพุทธนั้น พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) (2539). ได้บรรยายเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สอดคล้องกับแนวคำสอนของพุทธศาสนาไว้อย่างละเอียดในหลายประเด็น เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่เป็นบูรณาการ (integrated) คือ ทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่าองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกับครบองค์ และมีลักษณะอย่างหนึ่ง คือ มีดุลยภาพ มีการบูรณาการ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นจะอาศัยแต่เทคโนโลยี และวัตถุ

ไม่ได้ ต้องพัฒนาจิตใจให้มีจริยธรรมที่นำมาปฏิบัติให้เกิดผลจริงด้วย แต่พระธรรมปิฎกเห็นว่า จริยธรรมเป็นเพียงศีลข้อปฏิบัติ ถึงทำได้ก็ไม่เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องพัฒนาปัญญา ความเห็นที่ถูกต้องตามหลักศาสนาพุทธด้วย (วัชร ทรงแพร่ม, 2550)

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเพียงแค่การพัฒนาการทำงานเพียงเพื่อรับค่าขึ้นชมจากประชาชนเท่านั้น แต่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตนั้นจะเห็นได้ว่าการวางโครงสร้างและการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการเชื่อมโยงประสิทธิภาพการทำงานและผลสัมฤทธิ์ที่ได้เชื่อมโยงและประสานมิติการพัฒนาสังคม มิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกัน

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนจะเกี่ยวข้องกับคนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทุกหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน เป็นการดำเนินงานที่สำคัญซึ่งจะทำให้สำเร็จได้ต้องประกอบด้วย 1) การพัฒนาความรู้ทั้งเชิงทฤษฎีและปฏิบัติที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2) กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวของสังคมที่ทั่วถึงและต่อเนื่อง 3) มีความต้องการทางการเมืองที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเป็นผลสำเร็จได้ต้องเกิดจากการพัฒนาระดับชุมชนที่ยั่งยืนและทั่วถึงทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล และจังหวัด จึงจะทำให้ผลของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ (เพ็ญพิสุทธิ์ หอมสุวรรณ, 2550)

## สรุป

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ยั่งยืนนั้นในปัจจุบันนั้นยังผูกขาดกับส่วนกลางในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สู่ความยั่งยืนคือ ให้มุ่งที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาบุคลากรขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเองเพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพของบุคลากร หรือสภาพความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆอีกทั้งยังตรงกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้บริการกับประชาชนในท้องถิ่นหรือพื้นที่ของตนเองอีกด้วย นอกจากนี้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ยั่งยืนยังต้องคำนึงถึงการสร้างความสมดุลใน 3 มิติ ได้แก่ 1) สังคม 2) เศรษฐกิจ และ 3) สิ่งแวดล้อม คือการพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล โดยพัฒนาบุคลากรให้มีผลิตภาพสูงขึ้น ปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติ มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์จากการพัฒนา และคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง มีระบบการจัดการทางสังคมที่สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย รวมทั้งมีการนำทุนทางสังคมที่มีอยู่หลากหลายมาใช้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และมีความสมานฉันท์เอื้ออาทรให้ก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป ในส่วนเชิงพุทธนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืนที่สอดคล้องกับแนวคำสอนของพุทธศาสนา ต้องเป็นการพัฒนาที่เป็นบูรณาการ (integrated) คือ ทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่าองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกับครบองค์ และมีลักษณะอย่างหนึ่ง คือ มีดุลยภาพ มีการบูรณาการ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นจะอาศัยแต่เทคโนโลยี และวัตถุไม่ได้ ต้องพัฒนาจิตใจให้มีจริยธรรมที่นำมาปฏิบัติให้เกิดผลจริงด้วย

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนจะเกี่ยวข้องกับคนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทุกหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน เป็นการดำเนินงานที่สำคัญซึ่งจะทำให้สำเร็จได้ต้องประกอบด้วย 1) การพัฒนาความรู้ทั้งเชิงทฤษฎีและปฏิบัติที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2) กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวของสังคมที่ทั่วถึงและต่อเนื่อง 3) มีความต้องการทางการเมืองที่ชัดเจนและต่อเนื่อง 4) มีอำนาจในการหล่อหลอมหรือพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย



การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเพียงแค่การพัฒนาการทำงานเพียงเพื่อรับค่าขึ้นชมจากประชาชนเท่านั้น แต่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตนั้นจะเห็นได้ว่าการวางโครงสร้างและการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการเชื่อมโยงประสิทธิภาพการทำงานและผลสัมฤทธิ์ที่ได้เชื่อมโยงและประสานมิติการพัฒนาสังคม มิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกันการดำเนินการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะให้ประสบความสำเร็จอย่างมั่นคงและยั่งยืน นอกเหนือจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์นั้น มนุษย์ซึ่งเป็นที่ทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงสุดขององค์กรก็จะต้องได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านคุณธรรม จริยธรรม และความรู้ความสามารถ ควบคู่กันไป ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกันการพัฒนาบุคลากรให้มีความรักต่อทั้งตัวหน่วยงาน รักการทำงาน และรักประชาชน เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างสูง เพราะการที่องค์กรใดมีผู้ปฏิบัติงานที่เป็นทั้งคนเก่งและคนดีแล้วเมื่อจะทำสิ่งใดก็จะคำนึงถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม ไม่ทำความเดือดร้อนให้แก่ตนเอง และผู้อื่น สามารถนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่องค์กรได้ สำหรับประเทศไทยนั้น การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไม่สามารถมุ่งไปแต่ด้านอุตสาหกรรม วัตถุหรือเทคโนโลยีได้ การวางรากฐานตั้งแต่ตัวบุคคลจากหน่วยงานพื้นฐานระดับล่างไล่ไปจนถึงระดับสูงจะเป็นการวางรากฐานในการพัฒนาที่ดี เพราะอย่างไรเสียการดำเนินการอะไรก็ตามเราไม่อาจจะมองข้ามมนุษย์ไปได้ หากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทำให้บุคลากรมีศักยภาพในการทำงานสูงขึ้น สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นและให้การบริการประชาชนได้ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นองค์กรหนึ่งของประเทศที่มีความสำเร็จ ทั้งนี้จะสามารถนำพาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จและเจริญก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืน

## เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. 2552. **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- เครือวัลย์ ลิ้มอภิชาติ. 2531. **หลักและเทคนิคการจัดการฝึกอบรมและการวางแผนพัฒนา**. แนวทางการวางแผนการเขียนโครงการ. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- เนาวรัตน์ พลายน้อย. 2527. “ประชากรศึกษากับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.” **วารสารประชากรศึกษา** 10 (2): 93.
- ปรัชญา เวสารัชช. 2543. **การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). 2539. **การพัฒนาที่ยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม.
- เพ็ญพิสุทธิ์ หอมสุวรรณ. 2550. **การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)**. สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 25 56 จาก [elearning.crma.ac.th/2554/claroline/backends/download.php?url=L2RldmVsb3BtZW50X2FuZF9lbnZpcm9ubWVudC9TdXN0ZW4yLnBkZg%3D%3D&cidReset=true&cidReq=HI4110](http://elearning.crma.ac.th/2554/claroline/backends/download.php?url=L2RldmVsb3BtZW50X2FuZF9lbnZpcm9ubWVudC9TdXN0ZW4yLnBkZg%3D%3D&cidReset=true&cidReq=HI4110).
- มัลลี เวชชาชีวะ. 2524. **พฤติกรรมองค์กร**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- เมธี ปิณฑนานนท์. 2529. **การบริหารงานบุคคลในวงการศึกษ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- วัชร ทรงแทม. 2550. **มิติใหม่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 25 56 จาก [www.polpacon7.ru.ac.th/download/article/บทความ%2037.doc](http://www.polpacon7.ru.ac.th/download/article/บทความ%2037.doc).
- วิน เชื้อโพธิ์หัก. 2537. **การพัฒนาบุคคลและการฝึกอบรม**. กรุงเทพมหานคร: โอ เอส พรีนติ้ง เฮ้าส์.

- วิจิตร อวະกุล. 2540. **การฝึกอบรม. พิมพ์ครั้งที่ 2.** กรุงเทพมหานคร:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด บางโม. 2539. **หลักการจัดการ.** กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพมหานคร:  
ธรรมดาเพรส.
- สุปราณี ศรีฉัตรวิภา. 2524. **การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคล.** กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุมาลี ชัยเจริญ. 2553. **รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลศรีสุข อำเภอสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์. วิทยานิพนธ์ รัฐ  
ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.**
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. 2556. **การแบ่ง  
ชั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานส่วน  
บุคคล).** สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 25 56 จาก  
[www.local.moi.go.th/local\\_sub3.htm](http://www.local.moi.go.th/local_sub3.htm).
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. 2556. **จำนวน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 25 56 จาก  
www.local.moi.go.th/local\_sub2.htm.**
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543. **การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครอง  
ท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Hollaway, W. 1951. **State and Local Government in the United State.**  
New York: McGraw-Hill.
- Nadler, L. 1982. **Designing training programs the critical events  
model.** Massachusetts: Addison-Wesley.
- Wexley, K. and G. Latham. 1981. **Developing and Training Human  
Resources in Organizations** Illinois: Scott Foresman &  
Company.
- Wit, D. 1967. **A Comparative Survey of Local Govt. and  
Administration.** Bangkok: Kurusapha Press.