

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กระแสโลกในปัจจุบันต่างยอมรับกันว่า กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ในโลก โดยเฉพาะประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เชื่อมโยงและพึ่งพิงกับต่างประเทศสูง ดังเช่น ประเทศไทย จากการประมวลผลการศึกษาและคาดการณ์ของนักวิชาการหลายท่านได้ข้อสรุปถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นประเด็นสำคัญการพัฒนาประเทศไทยให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และยั่งยืนภายใต้กระแส โลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและมีแนวโน้มทวีรุนแรงขึ้นจำเป็นต้องหันกลับมาให้ความสำคัญกับความแข็งแกร่งของระบบและโครงสร้างต่าง ๆ ภายในประเทศให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นและสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้พร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างรู้เท่าทันเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพคุณธรรมนำความรอบรู้อย่างเท่าทันมีสุขภาวะที่ดีอยู่ในครอบครัวที่อบอุ่นชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีภายใต้คุณภาพของความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมตลอดทั้งปรับกระบวนการพัฒนาจาก “บนลงล่าง” มาเป็นจาก “ล่างขึ้นบน” ยึดหลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในกระบวนการพัฒนาและตัดสินใจโดยพัฒนาอย่างเป็นไปตามลำดับขั้นตอนเริ่มต้นจากการพึ่งตนเองให้ได้ก่อนแล้วจึงพัฒนาไปสู่การรวมกลุ่มพึ่งพากันและกัน และสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชื่อมโยงสู่ภายนอกเพื่อความอยู่ดีมีสุขและความเจริญก้าวหน้าในลำดับต่อไปแนวคิดการพัฒนานี้จากกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “การพัฒนาที่เอาคนเป็นตัวตั้งโดยคำนึงถึงทุกมิติของคุณค่าความเป็นคนและการอยู่ร่วมกันด้วยสันติสุขระหว่างคนกับคนและระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554, น. 41) จากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 11 ฉบับ ประเทศไทยได้มีการพัฒนากำหนดแผนงานและโครงการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแก้ปัญหาความยากจนในชนบทที่ล้าหลัง ขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของการเงินการคลัง การ

กระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมมีการทำงานแบบใช้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาพร้อมทั้งได้أيัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศเพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงเป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข และได้ประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน แม้บางช่วงบางขณะประเทศไทยจะมีการยึดอำนาจการปกครองจากทหารบ้างแต่รูปแบบการปกครองก็มิได้เปลี่ยนไป ยกเว้นแต่กระบวนการวิธีการอาจจะแตกต่างกันไปบ้างเท่านั้น ฉะนั้นการปกครองที่ผ่าน ๆ มาของไทยได้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การปกครองส่วนกลาง 2) การปกครองส่วนภูมิภาค และ 3) การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปได้อธิบายในเรื่องการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานของระบบราชการไทยที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและผูกขาดการบริหารราชการแผ่นดินและจัดบริการสาธารณะไว้ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงเป็นมาตรการ เพื่อแก้ไขการรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองที่ผูกขาดไว้กับฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินและฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ส่วนกลางซึ่งการผูกขาดทางการเมืองของส่วนกลางและภูมิภาคประสบปัญหาด้านความคล่องตัวและการสร้างความหลากหลายของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชาชนและพื้นที่ในขณะที่การผูกขาดทางการเมืองกลับปิด โอกาสและไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้นดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นจึงมีทั้งประเด็นปัญหาดั้งเดิมที่ต้องแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นและการพัฒนาโครงสร้างกลไก หรือมาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้การกระจายอำนาจของประเทศไทยสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตอบ โจทย์ทิศทางการบริหารประเทศและการปฏิรูปในภาคส่วนอื่นมากขึ้น(คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, น. 81-83)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารจัดการของตนเองแล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ศักยภาพในการรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนในขณะเดียวกันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงและเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีลักษณะไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและแนวทางการบริหารงานบุคคลรวมทั้งกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ การกำหนดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้การถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการ และการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจจากราชการภาครัฐ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบปัญหาการบริหารจัดการด้านบุคคลให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจเนื่องจากข้อจำกัดการใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคคล ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะมีเพิ่มขึ้นจากการถ่ายโอนบุคลากรจากภาครัฐการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการวางแผนนโยบาย ระเบียบและกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบและตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้กลไกของระบบและตัวบุคคลที่เหมาะสม และวิธีการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอตามกำลังงบประมาณที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจและเป้าหมายโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือรูปแบบการบริหารงานบุคคล (วันทนีย์ วาสิกะสินและคณะ, 2547, น. 24)

การบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเป็นบทบาทสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศโดยผ่านการดำเนินนโยบายสาธารณะทั้งนั้น นโยบายสาธารณะถือเป็นสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำและไม่กระทำ (Dye, 1992, p. 1) และมีพันธะผูกพันในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องอันมีจุดมุ่งหมายหลักคือการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Eulau and Prewitt, 1973, p. 465) และถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อทิศทางและระดับการพัฒนาของประเทศทั้งอันอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสถานะประเทศในด้านต่าง ๆ นั้นเป็นผลมาจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกประเทศจะมีส่วน

เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะทั้งในการกำหนดนโยบายเพื่อการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากปัจจัยภายนอกหรือการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศโดยอาศัยปัจจัยภายในประเทศ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายสาธารณะยังหมายถึงการกำหนดว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ในแนวทางใด และใช้วิธีการใด จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งนโยบายทั้งหมดจะมีผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าในทางบวกก็ทางลบการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง เพราะนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตจำนงของผู้มีอำนาจรัฐที่จะ ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ แต่ต้องเป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติได้จริง นโยบายสาธารณะและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในระยะเปลี่ยนผ่าน จึงมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2559)

การเปลี่ยนแปลงสถานะเศรษฐกิจสังคมของประเทศสามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัดสถานะเศรษฐกิจสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสถานะทางด้านเศรษฐกิจสามารถพิจารณาได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product) รายได้ต่อหัวประชากรมูลค่าการส่งออกอัตราเงินเฟ้ออัตราดอกเบี้ยอัตราแลกเปลี่ยนระดับหนี้สาธารณะอัตราการว่างงานดัชนีตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสถานะทางด้านสังคมสามารถพิจารณาได้จากอัตราการเกิดคดีอาชญากรรมคดียาเสพติดจำนวนผู้ป่วยจำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาการกระจายรายได้ความยากจนและการเกิดสาธารณภัยโดยการจัดทำดัชนีชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวในปัจจุบันมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจัดทำและรวบรวมเป็นข้อมูลเชิงสถิติเช่นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ข้อมูลตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจสังคมมักถูกใช้เป็นตัวแทนในการประเมินระดับความสำเร็จของการบริหารงานราชการของภาครัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นการจัดทำตัวชี้วัดและประเมินภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในปี พ.ศ. 2550 โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อนำเสนอถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับสถานะเศรษฐกิจสังคมอันเกิดจากการพัฒนาประเทศตามภาระหน้าที่ที่รัฐพึงมีต่อประชาชนภายใต้แนวคิดของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ การกำหนดดัชนีชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยสำนักบริหารราชการแผ่นดินนั้นข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมและเกิดผลดีต่อประชาชน โดยในการทำงานนั้นต้องยึดหลักการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนดไว้ นอกจากเครื่องมือดังกล่าวแล้ว การที่จะให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ป้องกันการทุจริต มีผลสัมฤทธิ์เกิดประสิทธิผล

แก่ประชาชน การเปิดโอกาสรับฟังและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานกับภาครัฐ นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะจะได้รับทราบข้อมูลและความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนความร่วมมือของประชาชนที่จะร่วมกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการทำงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน

ปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดนโยบายประชารัฐ ให้ทุกส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิผล คุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ โดยให้ประชาชน ชุมชนและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ อันเป็นการใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารประเทศการดำเนินการตามแนวประชารัฐจึงเป็นเรื่องของการให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการคิด พิจารณา และปรับปรุงพัฒนาประเทศร่วมกันกับรัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนอย่างถูกต้อง ตรงตามความต้องการและเหมาะสมกับประเทศอย่างแท้จริง

นโยบายประชารัฐเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีความมุ่งหวังของกรอบนโยบาย คือการปิดจุดอ่อนของนโยบายประชานิยมดังกล่าว โดยตัวสาระสำคัญของนโยบายประชารัฐ จะอยู่ที่การใช้อำนาจของรัฐ เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญนโยบายประชารัฐ จึงมิได้มุ่งเน้นที่การสร้างความนิยมชมชอบของประชาชนในระยะสั้นเป็นหลัก ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะทำงานประชารัฐ พบว่า นโยบายประชารัฐที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา และคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต จะมีอยู่ 2 รูปแบบที่สำคัญรูปแบบแรก คือ กลุ่มนโยบายที่ดูแลกลุ่มรากหญ้าโดยตรง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการอัดฉีดเงินกองทุนหมู่บ้านหรือ มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ในระดับตำบล ซึ่งเป็นมาตรการดูแล สนับสนุนแบบเฉพาะเจาะจงลงไปให้กับกลุ่มประชาชน และในระดับพื้นที่รูปแบบที่สอง คือ กลุ่มนโยบายที่สนับสนุนภาคธุรกิจ เพื่อลดปัญหาผลผลิตค้างกักให้เกิดการผลิต การจ้างงาน การลงทุนระลอกใหม่ ตัวอย่างของนโยบายในรูปแบบที่สอง เช่น มาตรการยกเว้นภาษีสำหรับรายได้ที่จ่ายไปเพื่อซื้อสิ่งของหรือทรัพย์สิน มาตรการลดหย่อนภาษี 15,000 บาท สำหรับการซื้อสินค้าและบริการในช่วงปลายปีที่ผ่านมา เป็นต้นทั้งสองรูปแบบจะให้ผลประโยชน์ต่อประชาชนในระดับที่ต่างกัน โดยนโยบายรูปแบบแรกจะให้ผลกระทบโดยตรงอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากกว่า เนื่องจากเป็นการให้การช่วยเหลือกับกลุ่มประชาชนโดยตรง ในขณะที่นโยบายรูปแบบที่สอง จะให้ประโยชน์กับประชาชนทางอ้อม ผ่านการสนับสนุนภาคธุรกิจ นั่นคือประชาชนจะได้รับผลประโยชน์หลังจากที่ธุรกิจได้รับผลประโยชน์แล้ว และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจะมากหรือน้อย ขึ้นกับว่าภาคธุรกิจนำผลประโยชน์ที่ได้ มาต่อยอดสร้างการผลิต จ้างงานและลงทุนเพิ่มมากขึ้นเพียงใดนั่นเอง ดังนั้นประชาชนจะได้อะไรจากนโยบายประชารัฐ จึงขึ้นกับว่าคณะทำงานประชารัฐจะมุ่งนโยบายไปในทิศทางใด หากนโยบายประชารัฐมุ่งเน้นที่การพัฒนาที่รากหญ้า

เป็นสิ่งสำคัญ ประชาชนทั่วไปก็จะได้รับผลประโยชน์ที่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และได้รับผลประโยชน์ที่มากกว่านโยบายที่มุ่งเน้นที่การพัฒนาภาคธุรกิจ เพื่อลดปัญหาผลผลิตตกค้าง เป็นหลัก (นณริฎ พิศลยบุตร)

จากกรณีการศึกษาดังกล่าวและผู้วิจัยจึงได้ศึกษากรณี “ประชารัฐ” ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการในระดับพื้นที่ประกอบด้วย ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. จังหวัด) (คสช.) ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ นายอำเภอ การปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้แทนพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชนและประชาชน โดยนโยบายประชารัฐนั้น มีเจตนารมณ์ดังนี้ 1) ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ 2) การบริหารจัดการและพัฒนาประเทศโดยภาครัฐ ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง ในทุกระดับ 3) การดำเนินงานของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ 4) ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผนร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยในฐานะนักศึกษารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มีความเห็นว่าการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ควรมีการศึกษารูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร เพื่อพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบเศรษฐกิจฐานรากการบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่การสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นตามแนวทางประชารัฐการสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคนการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคมการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทการพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

## 1.2 คำถามเพื่อการวิจัย

การวิจัย เรื่องรูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรได้นำมาสู่คำถามการวิจัยดังนี้

- 1.2.1 นโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรอยู่ในระดับใด
- 1.2.2 ปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.2.3 รูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรมีลักษณะเป็นอย่างไร

### 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

- 1.3.1 เพื่อศึกษาระดับนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.3.2 เพื่อศึกษาระดับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.3.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.3.4 เพื่อสร้างรูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร

### 1.4 สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ได้ตั้งสมมติฐานไว้ ดังนี้

ปัจจัยด้านการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ ด้านการจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธีด้านการสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม ด้านการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา ด้านการปรับคุณภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ด้านการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา และด้านการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

### 1.5 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัย รูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

- 1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาแนวคิดตามมติคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จันทร์โอชา ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรเพื่อสรุปออกมาเป็นแนวทางการนำนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1.5.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้แบ่งประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ดังนี้

1.5.2.1 ประชากรในการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยระยะที่ 1 ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 300 คน ข้าราชการและพนักงานจ้าง จำนวน 4,669 คน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,527 คน ประชาชนผู้เป็นหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 224,100 คน รวมทั้งหมดจำนวน 230,596 คน (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2559) กลุ่มที่ 2 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยระยะที่ 2 ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 300 คน ข้าราชการและพนักงานจ้าง จำนวน 4,669 คน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,527 คน ประชาชนผู้เป็นหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 224,100 คน ท้องถิ่นอำเภอ จำนวน 8 คน นายอำเภอ จำนวน 8 คน รวมทั้งหมดจำนวน 230,612 คน (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2559)

1.5.2.2 กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 300 คน ข้าราชการและพนักงานจ้าง จำนวน 4,669 คน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,527 คน ประชาชนผู้เป็นหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 224,100 คน รวมทั้งหมดจำนวน 230,596 คน คำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane (1973, p. 727) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน กลุ่มที่ 2 กลุ่มตัวอย่างเป็นประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายพระราชรัฐไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย 1) กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ จำนวน 18 คน ประกอบด้วย 1.1) ผู้แทนจากผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 3 คน 1.2) ผู้แทนข้าราชการและพนักงานจ้างส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน 1.3) ผู้แทนฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน 1.4) ผู้แทนประชาชนผู้เป็นหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 3 คน 1.5) ผู้แทนท้องถิ่นอำเภอ จำนวน 3 คน 1.6) ผู้แทนนายอำเภอ จำนวน 3 คน 2) กลุ่มตัวอย่างในการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จำนวน 18 คนประกอบด้วย 2.1) ผู้แทนจากผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 3 คน 2.2) ผู้แทนข้าราชการและพนักงานจ้างส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน 2.3) ผู้แทนฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน 2.4) ผู้แทนประชาชนผู้เป็นหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 3 คน 2.5) ผู้แทนท้องถิ่นอำเภอ จำนวน 3 คน 2.6) ผู้แทนนายอำเภอ จำนวน 3 คน

## 1.5.3 ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดไว้ ดังนี้

1.5.3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือยุทธศาสตร์ของนโยบายพระราชรัฐด้านการเสริมสร้างหลักการใช้งบประมาณที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และปรัชญากฎหมาย โอกาส



และสภาวะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วม  
 ในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วนจำนวน 7 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ  
 2) ด้านการจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี 3) ด้านการสร้างเสริมสมรรถนะของ  
 ประชาชนและพลังทางสังคม 4) ด้านการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา 5) ด้านการปรับคุณภาพการมีส่วนร่วม  
 ร่วมในการพัฒนา 6) ด้านการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา 7) ด้านการเสริมสร้าง  
 ศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน

1.5.3.2 ตัวแปรตาม คือการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร จำนวน 5 ด้าน ได้แก่

1) ด้านการสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคน 2) ด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม  
 3) ด้านการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท 4) ด้านการพัฒนาสมรรถนะและ  
 ประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ 5) ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.5.4 ขอบเขตด้านพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร

1.5.5 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัยผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการศึกษาระหว่าง  
 เดือนมีนาคม 2559 ถึงเดือนมิถุนายน 2560

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“การพัฒนาท้องถิ่น” หมายถึง การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาองค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรจำนวน 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคน หมายถึง การให้หลักประกัน  
 สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพของชุมชนให้ความสำคัญกับหลักมนุษยธรรมเกียรติภูมิและ  
 ศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนรวมทั้งหลักประกันการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและการให้  
 หลักประกันในด้านโอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมในส่วนของการกำหนดนโยบายและการ  
 บริหารจัดการการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคน  
 กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2. ด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม หมายถึง การสร้างสังคมเปิดที่มีความ  
 สมานฉันท์ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายและการสร้างความ  
 เท่าเทียมเสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมการสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมของการใช้อำนาจ  
 ที่เป็นธรรมการสร้างกติกาสังคมและแบบอย่างทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการ  
 ประนีประนอมสันติธรรมเมตตาธรรมการยอมรับบังคับใช้กฎหมายและการสร้างวัฒนธรรมประชา

สังคมที่คนในสังคมมีความสำนึกถึงสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะพลเมืองและความรับผิดชอบที่มีต่ออนุชนรุ่นหลัง

3. ด้านการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท หมายถึง การสร้างช่องทางให้คนส่วนใหญ่ที่อาศัยในส่วนภูมิภาคและชนบทได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมกันและเสมอภาคเพิ่มขึ้นการสร้างขีดความสามารถให้คนในภูมิภาคและชนบทได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถการพัฒนาทักษะและโอกาสในการรับบริการจากรัฐเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองและเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำการให้คนในภูมิภาคและชนบทตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลสุขภาพอนามัยพื้นฟูและบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุชนรุ่นหลังชุมชนของตนเองและประเทศชาติโดยรวมและการสร้างระบบและกลไกการบริหารเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคและชนบท

4. ด้านการพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ หมายถึง การสร้างผู้นำที่มีความรู้ความเข้าใจและมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจการสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพรวมทั้งการให้หลักประกันความเสมอภาคและเสรีภาพในการแข่งขันและการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสตลอดจนการยึดหลักการและเหตุผลในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน และการสร้างระบบการบริหารที่สามารถตอบสนองและจัดการการเปลี่ยนแปลงและสร้างความต่อเนื่องด้านนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การให้คนทุกฝ่ายในสังคมสามารถร่วมกันกำหนดควบคุมการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างสมดุลการสร้างมาตรฐานหรือเกณฑ์วัดระบบสากลเพื่อควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมทั้งเขตเมืองชุมชนชนบทที่เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมและการสร้างระบบการบริหารจัดการให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่และมีกลไกการเชื่อมโยงและการปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม

6. นโยบายประชารัฐ หมายถึง นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มุ่งเน้นให้เป็นนโยบายที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) ประชาชน ชุมชนและประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ 2) การบริหารจัดการและพัฒนาประเทศโดยภาครัฐ ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง ในทุกระดับ 3) การดำเนินงานของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้องมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการ

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ 4) ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุง พัฒนาอย่างต่อเนื่องตามยุทธศาสตร์ของนโยบายประชารัฐที่การรวมเอาพลังทุกภาคส่วนไม่ว่าจะอยู่ใน ภาคประชาชน ภาคธุรกิจหรือภาครัฐ มาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่าคนไทยทุกคน ก็คือ ประชาชนของชาติซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา ในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ได้เลือกศึกษาจำนวน 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างหลักการใช้อย่างบังคับกฎหมายที่ต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อมให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วนจำนวน 7 ด้าน ดังต่อไปนี้

6.1 ด้านการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ หมายถึง การรับรองและให้หลักประกันสิทธิทางการเมืองสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้ทัดเทียมกับบรรทัดฐานนานาชาติ อารยะประเทศ การมีกฎหมายรับรองสิทธิประชาชนในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข่าวสารข้อมูลของราชการ โดยส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในทางการบริหารเช่นรองรับสิทธิประชาชนในการร้องขอให้รัฐจัดประชาพิจารณ์และสนับสนุน การพัฒนาระบบศาลปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิประชาชนซึ่งอาจถูกละเมิดจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ

6.2 ด้านการจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี หมายถึง การสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติโดยยอมรับพื้นฐานของความเสมอภาคและเคารพสิทธิซึ่งกัน ควรคำนึงถึงสิทธิของทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยตรงในการแก้ไขความขัดแย้งสร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเครือข่ายการดำเนินการและส่งต่อ ปัญหาให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันร่วมมือและประสานงานกันในการแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งในสังคม สนับสนุนให้มีสถาบันท้องถิ่นและสถาบันวิชาการเพื่อทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้ารวบรวมและเผยแพร่ แนวทางการป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้งเพื่อนำมาซึ่งวิสัยทัศน์ทัศนคติที่ถูกต้องและความเข้าใจ ร่วมกันของคนในชุมชนและสังคมในวงกว้างส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติความเข้าใจและมี ทักษะเกี่ยวกับกลไกกระบวนการต่าง ๆ ในการจัดการความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธีเช่นการไกล่เกลี่ยประนีประนอมการเจรจาต่อรองการให้อภัยโทษตุลาการและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดย ให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดข้อขัดแย้งมากกว่าการแก้ไขดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ด้วยการให้ข่าวสารข้อมูลที่ต้องมีความจริงใจและให้ความร่วมมือแก่ทุกฝ่ายรวมทั้งเปิดโอกาสและ สนับสนุนให้มีการปรึกษาหารือร่วมกัน โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในระยะแรกเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้น

6.3 ด้านการสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม หมายถึง การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอื่นๆ ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ ที่จะนำไปสู่การเพิ่มสมรรถนะของประชาชนปลูกฝังวัฒนธรรมการเคารพกฎระเบียบและเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทราบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนสนับสนุนการเผยแพร่และบังคับใช้ระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนอย่างจริงจังส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชนและสนับสนุนการพัฒนาสื่อเสรีตลอดจนโอกาสในการเข้าถึงสื่อและเครื่องมือการสื่อสารของรัฐโดยประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่นการให้คนในชุมชนมีสิทธิใช้หอกระจายข่าวหมู่บ้านให้มีวิทยุชุมชนวิทยุท้องถิ่น และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในสิทธิหน้าที่สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศแก่ประชาชนโดยใช้สื่อของรัฐและภาคเอกชนทางวิทยุและโทรทัศน์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การดำเนินการของรัฐภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนหรือประเทศ

6.4 ด้านการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา หมายถึง การสนับสนุนการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาที่ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมืองรวมทั้งการให้ความสำคัญกับการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคท้องถิ่นและชุมชนเช่นประชาคมจังหวัด มีการกำหนดให้การพัฒนาแบบภาคีเป็นเงื่อนไขในการจัดสรรทรัพยากรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐระบุภาคีเพื่อการพัฒนาในการวางแผนการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาชีพคุณภาพชีวิตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.5 ด้านการปรับคุณภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา หมายถึง การเพิ่มคุณภาพมีส่วนร่วมให้กับประชาคมและกลุ่มคนที่ยังขาดคุณภาพมีส่วนร่วมเช่นเกษตรกรรายย่อยชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งคนจน ในเมืองเพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาชนในคณะกรรมการคณะอนุกรรมการคณะทำงานต่าง ๆ ของระบบบริหารการพัฒนาเช่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดคณะทำงานบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงเพื่อดำเนินกิจกรรมพัฒนาร่วมกับภาครัฐหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมที่กำหนดให้ประชาชนเป็นฝ่ายนำและภาครัฐสนับสนุนและสนับสนุนให้องค์กรประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพื้นที่และชุมชนนั้นมีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นของตนและดำเนินงานการพัฒนาผ่านช่องทางองค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นองค์การบริหารส่วนตำบลสภาตำบลเทศบาลสุขาภิบาลและช่องทางอื่น ๆ

6.6 ด้านการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา หมายถึง การรับรองสิทธิชุมชน และท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ เช่น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินการ โครงการและจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้นและลดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดแผนงานรวมทั้งบริหารจัดการกรมให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพการณ์ของท้องถิ่น

6.7 ด้านการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน หมายถึง การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล การสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐการส่งเสริมให้องค์กรธุรกิจเอกชนสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาเพื่อชุมชนและสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนด้วยมาตรการทางภาษีและการสนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายขององค์กรประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์และเสริมสร้างทักษะในการบริหารจัดการ

“การพัฒนา” หมายถึง การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1) การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคน 2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม 3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท 4) การพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและ 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“ท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายถึง นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขาธิการนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ข้าราชการ” หมายถึง ข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

“พนักงานจ้าง” หมายถึง พนักงานจ้างในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

“ฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง สมาชิกสภาองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

“ท้องถิ่นอำเภอ” หมายถึง ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือตำแหน่งอื่นใดที่ท้องถิ่นจังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในแต่ละอำเภอในจังหวัดชุมพร จำนวน 8 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองชุมพร อำเภอท่าแซะ อำเภอปะทิว อำเภอสวี อำเภอทุ่งตะโก อำเภอหลังสวน อำเภอพะโต๊ะ และอำเภอละแม

“นายอำเภอ” หมายถึง ข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมการปกครอง ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอในจังหวัดชุมพร จำนวน 8 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองชุมพร อำเภอท่าแซะ อำเภอปะทิว อำเภอสวี อำเภอทุ่งตะโก อำเภอหลังสวน อำเภอพะโต๊ะ และอำเภอละแม

## 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ

การวิจัยครั้งนี้มีประโยชน์ที่ได้รับ ดังนี้

- 1.7.1 ทำให้ทราบระดับนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.7.2 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.7.3 ทำให้ทราบถึงรูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
- 1.7.4 สามารถนำรูปแบบที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่อไป
- 1.7.5 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อเสนอแนะต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน