

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนกับประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร” ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. บริบทของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

#### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

จักรพงษ์ สงวนชม (2549, หน้า 24) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกับการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน

สุเมธ พุทธนันท์เมธา (2549, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคคลในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด มาร่วมทำในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อคอยให้คำแนะนำความคิดให้เป็นจุดเชื่อมโยง อันจะนำมาซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานและชุมชน ทั้งนี้ทุกฝ่ายต้องสื่อสารแบบเปิดระดมความคิดเพราะชุมชนย่อมมีทรัพย์สินอันทรงคุณค่าแอบแฝงอยู่ ถ้าผู้บริหารใช้โอกาสให้เป็นประโยชน์แล้วสิ่งที่ตามมามากมาย เช่น การเกิดความสามัคคี ประสิทธิภาพงานและเป็นการสร้างสรรค์ในการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชุมชน

พิษณุ ธนะสีลังกูร (2550, หน้า 7-8 อ้างถึงใน อัคราพร สังขวน, 2558, หน้า 14-15) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนที่เกี่ยวข้องในการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วน

เกี่ยวข้องในการเสนอข้อคิดเห็น เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านเกี่ยวกับการตัดสินใจของคณะผู้บริหารซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยแบ่งประเด็นการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมด้านการร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชน
2. ด้านการร่วมคิดสร้างรูปแบบและวิธีแก้ไขปัญหาของชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชน การวางแผนแก้ไขปัญหากลุ่มบ้าน/ชุมชน
3. ด้านการร่วมวางแผนหรือนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนหรือนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนการจัดตั้งคณะทำงาน จัดทำแผนพัฒนาชุมชน การเก็บข้อมูลทั่วไปของชุมชน การศึกษานโยบายจังหวัด และอำเภอกลั่นกรองปัญหาและความต้องการของชุมชน
4. ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดหาบริการสาธารณะ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำโครงสร้างพัฒนาด้านต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นในการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดกิจกรรมพัฒนาสาธารณะสมบัติชุมชนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
5. ด้านการร่วมติดตาม ตรวจสอบ ผลการดำเนินงาน และบำรุงรักษา ในกิจการสาธารณะ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับผู้แทนการใช้จ่ายงบประมาณในการบริการสาธารณะ การติดตามประเมินผลการทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล แสดงประชามติการต่อต้านประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดูแลรับผิดชอบติดตามการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน

และผู้ประกอบการต่าง ๆ ดูแลสิ่งสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น เช่น ถึงขยะ ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความหมาย 2 ความหมาย คือ ความหมายอย่างกว้างกับความหมายอย่างแคบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความหมายอย่างกว้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ และการบริหารประเทศโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นรัฐมนตรี การเป็นคณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย

2. ความหมายอย่างแคบ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหมายถึงนโยบายของรัฐ

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2550, หน้า 12) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม (Participation) ไว้ว่า การสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสมาชิกในสังคมที่กว้างกว่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนารวมทั้งมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

ชญาภาศ พิบูลแถว (2550, หน้า 6 อ้างถึงใน สุญาพรรณ วะชุม, 2556, หน้า 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในชุมชนของตนเองมีการเสนอความคิดเห็น การวางแผน การร่วมดำเนินการ การได้รับผลประโยชน์และมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความราบรื่นในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อคิน รพีพัฒน์ (2550, หน้า 101 อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพินิจ, 2556, หน้า 41) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมพัฒนา

อารดา พุ่มหิรัญ (2551, หน้า 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนหรือกลุ่มของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐด้วยเป้าหมายที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือ มีบทบาทมาร่วมรับผิดชอบต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ เพื่อพัฒนาชุมชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การคิดริเริ่ม กำหนดปัญหา และความต้องการ เลือกวิธีการและการวางแผนปฏิบัติตามแผน ประเมินผล วิเคราะห์ ปัญหาอุปสรรคและร่วมกันรับผิดชอบ โดยมีหน่วยงานของรัฐมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนชักนำและสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนเท่านั้น

อรทัย ก๊กผล (2551, หน้า 33) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้อง มีอิสระในทางความคิดมีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าไป ร่วมกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะของการร่วมอย่าง ครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุด กล่าวคือ ตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็น ภาระหน้าที่

กรภัทร อินตา (2552, หน้า 8 อ้างถึงใน สมร ประเทพา (2556, หน้า 21) การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อให้ทุกคนได้เข้าร่วม กิจกรรมที่นำไปสู่อิทธิพลที่มีต่อการพัฒนาเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่าง เท่าเทียมกัน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนถึงการเข้าร่วมโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินการ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา
2. การพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเชื่อมโยงระหว่าง ส่วนที่ประชาชนลงทุน (แรงงาน ทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ต่อสังคม
3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน แตกต่างไปตามสภาพโครงการ บริหาร นโยบาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิค วิธีการ แต่เป็น ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์ของประชาชน

ณัฐธิดา กงพะสี (2552, หน้า 56) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่สนับสนุนประชาชนได้เข้ามาร่วมในกิจกรรม โดยได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาที่เกิดขึ้น

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

อรทัย ก๊กผล (2552, หน้า 17-18) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์นโยบายกระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริงทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุด ไม่ใช่การจัดเวทีการมีส่วนร่วมเพียงครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ

วิชัย ภูโยธิน (2554, หน้า 108) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง สิทธิของประชาชนที่จะเข้ามาที่ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน

อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี กิติโยดม (2555, หน้า 15-26) รายงานไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเริ่มตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังหมายถึงกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือนโยบาย ภาครัฐและมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน โดยเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และมีขีดความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้

รัตนกรัณท์ ไพบูลย์ (2556, หน้า 20) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ในลักษณะรูปแบบของการเข้าร่วมการจัดการตั้งแต่การเข้าร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผลและร่วมรับผลประโยชน์ในรูปแบบของชุมชนที่ได้รับ ผลประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา

Erwin (1976, P. 138 อ้างถึงใน ณรงค์ศักดิ์ สาธิตศานนท์, 2550, หน้า 14) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ การพัฒนาแบบมีกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมแก้ไขปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ให้ความสำคัญสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชนแก้ไขปัญหาพร้อมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

White. A.T. (1982, P. 18 อ้างถึงใน ณรงค์ศักดิ์ สาธิตศานนท์, 2550, หน้า 14) กล่าวว่าไว้ว่า การมีส่วนร่วมประกอบไปด้วย 3 มิติด้วยกัน คือ มิติที่หนึ่ง คือ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไรควรทำและทำอย่างไร มิติที่สอง คือ มีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจและมิติที่สาม คือ มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการดำเนินการ

E. Sturt Carry (1997, P. 12 อ้างถึงใน พันตำรวจตรี ปรัชญา คงสกุล, 2539, หน้า 13) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วม และได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ การมีส่วนร่วมประชุม การมีส่วนร่วมออกความคิดเห็น การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ และการมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ

Yadav (1997, P. 5 อ้างถึงใน มณีรัตน์ อ้วนแก้ว, 2555, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า ความร่วมมือของประชาชนด้วยความตั้งใจและสมัครใจโดยไม่ถูกบังคับซึ่งประชาชนจะต้องมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตกลงใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการติดตามและประเมินผลโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการพัฒนา

Nard. H. Goodenough (1997, P. 10 อ้างถึงใน พันตำรวจตรีปรัชญา คงสกุล, 2539, หน้า 13-14) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน

เกิดขึ้นเมื่อพวกเขาเรียนรู้ถึงประโยชน์ที่พวกเขาจะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกันหรือการได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ ด้วย”

Erwin (1997, P. 5 อ้างถึงใน มณีรัตน์ อ้วนแก้ว, 2555, หน้า 10) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการใช้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Cohen and Uphoff (1999, P. 14 อ้างถึงใน วิจิตรตา ประชาชิต, 2556, หน้า 13) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงานตามกิจกรรมที่ตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมการพัฒนานั้น ๆ และ/หรือเข้าร่วมติดตามประเมินผลกิจกรรม ดังกล่าวนอกจากนี้ได้เสนอกรอบแนวคิดมิติของการมีส่วนร่วมด้วยประเด็นคำถาม 3 มิติ คือ การมีส่วนร่วมอะไรมีส่วนร่วมกับใครบ้าง และการมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง

William W. Reeder (1999, P. 39 อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพิณี, 2556, หน้า 42) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมในการพบปะสังสรรค์ ทางสังคมซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

Ram P. Yadav, (1999, P. 3 อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพิณี, 2556, หน้า 46) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและแผนงาน (Implementatiion)
3. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและประเมินผลโครงการและพัฒนา (Evaluation)
4. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ของการพัฒนา (Benefith)

United Nation (2007, P. 11 อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพิณี, 2556, หน้า 43) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการ

ของตนการจัดอันดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนาและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น เป็นไปโดยการเน้นที่การให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

## 2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีนักวิชาการได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

อรพินท์ สพิชิตชัย (2550, หน้า 1) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ซึ่งหากขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไปจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์โดยทั้ง 5 ขั้นตอนนั้น ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ สามารถให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกและเสนอแนวทางเพื่อตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานติดตามตรวจสอบ
5. การมีส่วนร่วมรับประโยชน์และเป็นเจ้าของนโยบายสาธารณะ

John M Cohen and Norman T. Uphoff Cohen and Uphoff (1980, pp. 219–222) อ้างถึงใน ฤวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 5–8) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับคือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งเป็นการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

- 1.1 การเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น
- 1.2 การร่วมคิด และกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลด

ปัญหาของท้องถิ่น

- 1.3 การร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม
- 1.4 การร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อ

ส่วนรวม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) เป็นการเข้าร่วมโดยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

2.1 การร่วมมือปรับปรุงระบบการบริหารงาน เพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการของท้องถิ่น



- 2.2 การมีสนับสนุนทรัพยากรส่วนตัว เพื่อดำเนินการในกิจกรรม  
โครงการของท้องถิ่น
- 2.3 การร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมให้บรรลุ  
เป้าหมาย
- 2.4 การประสานขอความร่วมมือระหว่างประชาชน กับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) โดยอาจจะเป็น  
ผลประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
- 3.1 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ในรูปวัตถุสิ่งของ
- 3.2 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ในลักษณะของส่วนร่วม
- 3.3 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ในลักษณะส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและ  
ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป
- 4.1 การแต่งตั้งประชาชนเข้าเป็นกรรมการประเมินประสิทธิผล  
แผนงานหรือโครงการ
- 4.2 การควบคุม การตรวจสอบโดยประชาชน
- จินตวีร์ เกษมศุข (2554, หน้า 21) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการ  
มีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไปสามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ คือ
1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)
  2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)
  3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)
    - 3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)
    - 3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical  
Hearing)
    - 3.3 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)
  4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

Sherry R. Arnstein (1969, P. 25) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าถือเป็นอำนาจประเภทหนึ่งของประชาชนและเป็นกระบวนการการจัดสรรอำนาจ (Redistribution of power) โดยส่งเสริมให้ประชาชนผู้ไร้ซึ่งอำนาจ (The Have-Nots) ที่มักไม่มีโอกาสถูกกีดกัน หรือถูกแยกออกจากกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกลยุทธ์ให้ประชาชนไร้ซึ่งอำนาจสามารถกำหนดแนวทางในการรับรู้และแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร การกำหนดเป้าหมายและนโยบายสาธารณะ การจัดสรร-ใช้จ่ายรายได้ภาษีอากร การดำเนินงานกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ และการเปิดเผยและการกระจายผลประโยชน์ ทั้งนี้ ตามแนวคิดดังกล่าว ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็นทั้งหมด 8 ระดับ ดังต่อไปนี้

1. ระดับการจัดการได้ (Manipulation) กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการตรวจสอบ ฯลฯ เปรียบเสมือน “ตรายาง” ที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างหรือแสวงหาการสนับสนุนแทนที่จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ลำดับขั้นต่ำสุดของขั้นบันไดแห่งการมีส่วนร่วมนี้แสดงถึงการบิดเบือนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนกลายเป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์กิจกรรมหรือนโยบายของผู้มีอำนาจ

2. ระดับการบำบัดรักษา (Therapy) จากการทดลองพฤติกรรมกลุ่มโดยผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยา ความไร้ซึ่งอำนาจ (The Powerless) เปรียบเสมือนความเจ็บป่วยทางจิตใจ ภายใต้สมมติฐานนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างเข้มข้นจึงไม่เป็นสาเหตุของความเจ็บป่วยแต่อย่างใด

3. ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Informing) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบและทางเลือกนโยบายต่าง ๆ แก่ประชาชนถือเป็นครั้งแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม จุดเด่นของการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การไหลข้อมูลทางเดียว (One Way Flow Information) และได้มีช่องทางสำหรับการตอบสนองความต้องการหรือการให้อำนาจแก่ประชาชนในการต่อรองแต่อย่างใด ดังนั้นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับมักอยู่ ณ ขั้นตอนท้ายสุดของการวางแผน แล้วประชาชนแทบไม่มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมและโครงการที่ถูกออกแบบมาและเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารดังกล่าว ได้แก่ สื่อสารมวลชน เอกสารสรุปแผนงาน/โครงการ โปสเตอร์และการให้ข้อมูลตามการร้องขอต่าง ๆ

4. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) การชักชวนให้ประชาชนออกมาแสดงความคิดเห็น เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมชุมชน การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ กิจกรรมดังกล่าวเป็นวิธีการพยายามดึงดูดประชาชนให้มาเข้าร่วมและปริมาณการมีส่วนร่วม ยังสามารถวัดผลออกเป็นเชิงปริมาณได้ เช่น จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมการประชุม จำนวนเอกสารที่แจกออกไป จำนวนแบบสอบถามที่ประชาชนตอบ ฯลฯ

5. ระดับการปลอบใจ (Placation) ประชาชนเริ่มที่จะมีอิทธิพลแต่ยังคงอยู่ภายใต้สภาวะของการทำให้ประชาชนตระหนักถึงความชอบธรรมของภาครัฐ (Tokenism) กล่าวคือ ประชาชนสามารถให้คำปรึกษาหรือเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนได้อย่างไม่มีขอบเขตแต่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังเป็นดุลยพินิจของผู้มีอำนาจที่สามารถนำเอาคำปรึกษาหรือคำแนะนำของประชาชนมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ ทั้งนี้โอกาสที่ประชาชนจะได้รับการปลอบใจขึ้นอยู่กับ

- 1) คุณภาพความช่วยเหลือทางเทคนิคระหว่างที่ประชาชนจัดลำดับนโยบาย (Policy Prioritization)
- 2) ระดับการรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนเพื่อกดดันให้ผู้มีอำนาจรับฟังและตัดสินใจตามการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่พวกเขาได้เสนอให้ไป

6. ระดับความร่วมมือ (Partnership) อำนาจถูกจัดสรรผ่านการต่อรองระหว่างประชาชนกับผู้มีอำนาจ ทั้งสองฝ่ายมีความรับผิดชอบในการวางแผนและตัดสินใจร่วมกัน ภายใต้รูปแบบของคณะกรรมการนโยบายร่วม (Joint Policy Boards) คณะกรรมการวางแผน รวมทั้งคณะกรรมการแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ

7. ระดับอำนาจการเป็นตัวแทน (Delegated Power) ประชาชนสามารถมีบทบาทในการตัดสินใจวางแผนและดำเนินการตามแผนงานต่าง ๆ ได้ประกันถึงการรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) โดยภาครัฐซึ่งจะป้องกันมิให้เกิดการตัดสินใจในนโยบายของรัฐแตกต่างไปจากความคิดเห็นร่วมกันของประชาชนและภาครัฐที่เกิดจากการต่อรองกับประชาชนระหว่างกัน การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมนี้แสดงให้เห็นถึงความสามารถที่จะตอบสนองปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในแต่เนิ่น ๆ ไม่รอให้ถึงกระบวนการตรวจสอบหรือติดตามผลนโยบายแต่อย่างใด

8. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) ประชาชนได้รับการประกันว่านโยบายและการบริหารแผนงานหรือโครงการใด ๆ ก็ตามที่ตนมีส่วนร่วมนั้นจะเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง รวมทั้งยังสามารถต่อรอง

ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและไม่มีใครสามารถมาเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเหล่านั้นได้ภายหลัง

Cohen (1996, อ้างถึงใน จินตวีร์ เกษมศุข, 2559, หน้า 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในงานพัฒนา สามารถกระทำได้ 4 ลักษณะ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในเชิงการกระทำ โดยที่สมาชิกในชุมชนได้อุทิศแรงกายในการดำเนินกิจกรรมของชุมชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมในเชิงเงินงบประมาณ โดยที่สมาชิกในชุมชนได้อุทิศเงินให้การดำเนินกิจกรรมของชุมชน
3. การมีส่วนร่วมในเชิงความรับผิดชอบ โดยมีการกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกในชุมชน
4. การมีส่วนร่วมในเชิงการตัดสินใจ โดยให้สมาชิกในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้กับสมาชิกชุมชนอีกด้วย

นอกจากนี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนยังได้ถูกนำเสนอผ่านหลักการ 6 Cs ประกอบไปด้วย (Singhal, 2001 อ้างถึงใน จินตวีร์ เกษมศุข, 2559, หน้า 12-13)

1. Co-operation การร่วมมือของคนในท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนก็ตามต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ การพัฒนาจึงจะประสบความสำเร็จ
2. Compliance การยินยอมทำงานเพื่อคนในท้องถิ่น หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายภารกิจหรือหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นต้องยินยอมที่ทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างเต็มที่
3. Consultation การให้คำปรึกษา หมายถึง การสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้คำปรึกษาอย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการปรึกษาหารือถือเป็นกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) และการสื่อสารในแนวราบ (Horizontal Communication)
4. Cooperation การให้ความร่วมมือ หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนและบุคคลภายนอกทำงานร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาอย่างเหมาะสม

5. Co-learning การเรียนรู้ร่วมกัน หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชน และบุคคลภายนอกมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่การทำงานเป็นทีม

6. Collective Action การลงมือกระทำร่วมกัน หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนของตนและขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981, อ้างถึงใน อัคราพร สังขวน, 2558, หน้า 16) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นกันเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

International Fund for Agricultural Development (2001. P. 36) หรือเรียกว่า IFAD ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีพันธกิจเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนในชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ระดับนั้น ซึ่งขั้นรับฟังความคิดเห็นสอดคล้องอยู่ในระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมโดยให้คำปรึกษามีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเฉยเมย (Passive Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแต่ถูกบอกเล่าว่ามีอะไรเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นไม่รับฟังการตอบสนองจากประชาชน

2. การมีส่วนร่วมในการให้ข่าวสาร (Participation in Information giving) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตอบคำถามที่มาจากเจ้าหน้าที่หรือนักวิจัยโดยใช้แบบสอบถามหรือแบบสำรวจหรือแนวทางอื่น ๆ ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้

3. การมีส่วนร่วมโดยให้คำปรึกษา (Participation by Consultation) ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่ถูกปรึกษาโดยที่บุคคลภายนอกรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ จากประชาชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจนำความคิดเห็นที่ได้มาจากประชาชน เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนหรือตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาต่อไป การมีส่วนร่วมในลักษณะเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันที่จะทำตามความเห็นของประชาชน

4. การมีส่วนร่วมด้วยสิ่งจูงใจทางวัตถุ (Participation for Material Incentives) เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาจูงใจ เช่น การให้ค่าจ้าง หรือการให้อุปกรณ์ที่นำไปใช้ในการประกอบอาชีพ

5. การมีส่วนร่วมเชิงหน้าที่ (Functional Participation) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยหน่วยงานภายนอกมาช่วยก่อตั้งกลุ่มให้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานภายนอกต้องการโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่หรือตามกฎหมายที่กำหนดไว้

6. การมีส่วนร่วมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Participation) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ และช่วยก่อตั้งสถาบันใหม่ ๆ ในท้องถิ่นหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่มีอยู่ มีการนำบุคคลที่มีความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มาทำงานร่วมกัน

7. การระดมตน (Self-Mobilization) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยที่ไม่ขึ้นกับสถาบันหรือองค์กรภายนอก ประชาชนมีการติดต่อสื่อสารกับภายนอกเพื่อนำมาซึ่งการได้มาทรัพยากรต่าง ๆ และคำแนะนำทางวิชาการที่ตนจำเป็น แต่ประชาชนยังสามารถระดมความคิดริเริ่มของตนเอง ตลอดจนควบคุมวิธีใช้ทรัพยากรและการทำงานร่วมกันเอง

8. การเป็นตัวเร่งการเปลี่ยนแปลง (Catalyzing change) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมผลักดันให้คนอื่น ๆ ในชุมชนริเริ่มการเปลี่ยนแปลงกันเอง โดยเน้นการพึ่งพาตนเองเป็นหลักสำคัญ

International Association of Participation (2006, P. 6) หรือเรียกว่า IAP2 คือ สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กล่าวถึงตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยนำเสนอการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ขั้น ซึ่งเป็นตามหลักการเดียวกับของ Arnstein คือ ยิ่งสูงยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้นด้วย จำแนกได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทกับประชาชนสูงที่สุดเพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่เรารู้จักกันดี คือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจด้วยตัวเอง เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพการใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกัน ในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคมเพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กร

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิ การประชุมเชิงปฏิบัติการตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น

การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดบทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบที่เกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชน และแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล้มเหลวในการบริหารงาน ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่า ไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลลักษณะประชาสัมพันธ์โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญคือการให้ข้อเท็จจริง และตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

### 3. องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน (อรทัย ก๊กผล, 2546, หน้า 2 อ้างถึงใน อัคราพร สังขวน, 2558, หน้า 15) ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารทางช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ใช่การทำครั้งเดียวจบและควรเกิดขึ้นตลอดโครงการ

2. เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงเพื่อการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย หรือการทำให้มีความขัดแย้ง หากแต่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และเป็นวิธีการเพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

### 4. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2546, หน้า 25-28 อ้างถึงใน อัคราพร สังขวน, 2558, หน้า 16) ได้สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือก ทำให้ตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาและช่วยลดความขัดแย้งระหว่าง  
การนำไปปฏิบัติ
3. สร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรม  
ในการตัดสินใจของรัฐ



4. สร้างให้ประชาชนเกิดความเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยปฏิบัติ

5. ลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้

6. ช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานใกล้ชิดกับประชาชนเกิดความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชนลดความกังวลของประชาชน

7. เป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการการตัดสินใจและเวทีฝึกการเป็นผู้นำ

8. ช่วยให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

#### 5. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2546, หน้า 20 อ้างถึงใน มณีรัตน์ อ้วนแก้ว, 2555, หน้า 12) กล่าวไว้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ประชาชนไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจถ้าหากว่าเขาไม่ได้มีการรับรู้ข้อมูลเพียงพอเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนรายการใด ๆ ก็ตาม อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีความหมายสูงกว่าการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียวเท่านั้น เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน

พัฒพงษ์ เลขาไชย (2539, อ้างถึงใน สมศักดิ์ นันทะสุข, 2556, หน้า 16) ได้ประมวลและสรุปเป็นหัวข้อของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่องานท้องถิ่นทั้งทางการเมืองและการบริหารงาน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการคิด เช่น การคิดแก้ไขปัญหา การค้นหาสาเหตุของปัญหาตลอดจนการตัดสินใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น ร่วมออกแรงงาน ร่วมออกวัสดุ ร่วมให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น ร่วมเป็นผู้ติดตามผลการทำงาน Chapin (1997, P. 317) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมในงานออกเป็น 4 ประเภทดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่มตัดสินใจดำเนินการ การมีอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินงานหรือออกเสียงคัดค้าน และตัดสินใจปฏิบัติการในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติ ไม่ว่าจะเรื่องของการจัดระบบการทำงาน วิธีการทำงาน ใครเป็นผู้กระทำและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ คือ การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ การทำกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล คือ การมีส่วนร่วมในงานในการให้ข้อมูล การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเสนอผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการเสนอแนวคิดในการปรับปรุงและแก้ไขงานต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

หากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในทั้ง 4 ประการนี้ ย่อมถือได้ว่าการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ย่อมบรรลุเป้าหมายอย่างดียิ่ง แต่ในขณะนี้พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีระดับที่น้อยมาก ทั้งนี้ปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าร่วมในด้านต่าง ๆ อาจเป็นด้วยลักษณะขององค์การหน่วยงานนโยบายของรัฐนั้น ๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมแต่เป็นอุปสรรคที่ไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้ในทางกลับกันอาจเป็นเพราะตัวประชาชนเองไม่เคยชินกับการจะเข้าร่วมและไม่ทราบว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การค้นพบปัญหา การคิดหาวิธีการแก้ไข การนำเสนอแนวทาง การติดต่อประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการ ซึ่งในการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนร่วมในการดำเนินการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร ได้แก่ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน 4) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และ 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

## แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

### 1. ความหมายของประสิทธิผล

นักวิชาการและนักบริหารหลายท่านได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความหมายของคำว่าประสิทธิผล แตกต่างกันไป ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2549, หน้า 29) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล หมายถึง ขนาดของความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานบรรลุตามเป้าหมายต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ จะสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จมากเพียงใด

กันตยา เพิ่มผล (2550, หน้า 3) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล หมายถึง การบรรลุตามผลหรือหมายถึงผลผลิตหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

ชาญณรงค์ สุราสา (2550, หน้า 5) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล หมายถึง ผลการดำเนินงานตามแผนงานหลักประกอบด้วย การบริหารจัดการ การพัฒนาคุณภาพด้านบุคลากรด้านระบบเทคโนโลยีและการสื่อสาร และด้านระบบภาคีเครือข่าย

วันชัย มีชาติ (2550, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ระดับความสำเร็จขององค์กร ที่สามารถวัดได้จากระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่องค์กรได้วางไว้

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2550, หน้า 28) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ อันเกิดจากการดำเนินงานในองค์กร ทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพว่าตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สุภาพร พิศาลบุตร (2550, หน้า 221) ได้กล่าวว่า ประสิทธิผล เป็นคำตอบที่ทำให้ทราบว่าผลผลิตและจุดหมายที่กำหนดไว้ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด และมีเหตุผลอะไรที่ทำให้การปฏิบัตินั้นประสบความสำเร็จและอะไรบ้างที่ทำให้ล้มเหลว

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2550, หน้า 31 อ้างถึงใน สุพัฒน์ กองศรีมา, 2552, หน้า 31) ได้กล่าวว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การใช้ความพยายามเพื่อบริหารโครงการให้ได้ผลผลิต (Outputs) ตามรายการต่าง ๆ (Specifications) ที่กำหนดไว้ด้วยทรัพยากรโครงการ (Inputs) ที่ไม่มากกว่าที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการโครงการ

ในที่นี้ ผลผลิต หมายถึง ผลการปฏิบัติงาน บริการ หรือ กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำสำเร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของหน่วยบริการโดยตรง ในที่นี้กิจกรรม หมายถึง การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น การบันทึกข้อมูล เป็นต้น และผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ผลที่เกิดจากการทำกิจกรรม

Reddin (1970, P. 277 อ้างถึงใน วิจิตรตา ประชาชาติ, 2556, หน้า 35) ได้กล่าวถึงในด้านประสิทธิผลที่เกิดจากตัวบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารที่ผู้บริหารได้สร้างผลผลิตที่เป็นไปตามตำแหน่งของตน และตามมาตรฐานงานที่กำหนดไว้ในองค์การ

Edger H. Schein (1970, P. 177 อ้างถึงใน ภรณ์ กীরติบุตร, 2529, หน้า 7) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง สมรรถนะขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพและเติบโตไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่จะต้องกระทำให้ลุล่วง

R.M. Steers (1977, PP. 1-5 อ้างถึงใน วิจิตรตา ประชาชาติ, 2556, หน้า 35) อธิบายว่าประสิทธิผล หมายถึง คุณภาพในการทำงานของบุคลากรสำหรับนักเศรษฐศาสตร์ ประสิทธิภาพ หมายถึง กำไร หรือผลตอบแทนจากการลงทุน เป็นต้น และความสามารถขององค์การที่จะได้มา ซึ่งทรัพยากรที่มีค่าและหายากและใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานขององค์การ

Steers, Ungson, and Mowday (1998, P. 72 อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพินิจ, 2556, หน้า 14) ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การว่า หมายถึง ระดับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติจากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นพอสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์การในฐานะเป็นระบบหนึ่งของสังคมในการใช้ทรัพยากรบริหารอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์สูงสุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ทำให้ผู้รับบริการจากองค์การพึงพอใจในงานและองค์การสามารถปรับตัวและพัฒนาให้ดำรงอยู่ต่อไปได้

Gekorgopoulos and Taun (1998, P. 16 อ้างถึงใน ภรณ์ กীরติบุตร, 2529, หน้า 65) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผล หมายถึง ความมากน้อยขององค์การในฐานะเป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยใช้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่

โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหายและโดยไม่สร้างความเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก

## 2. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิผล

Robb, P.Stephen. (1999, P. 17 อ้างถึงใน สำราญ พิมพ์บุตร, 2549, หน้า 9)

ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การโดยมองเป็น 4 ด้าน คือ

1. การบรรลุเป้าหมาย (Goal-attainment Approach) แนวคิดนี้มองว่า องค์การที่มีประสิทธิผลจะประเมินจากระดับการบรรลุเป้าหมายขององค์การเป็นการมองที่ผลลัพธ์ (Ends) มากกว่า วิธีการ (Means) โดยมีฐานคิดว่าองค์การเมื่อก่อตั้งจะต้องมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ ดังนั้นแนวคิดนี้จึงเหมาะที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ

2. การเน้นที่ระบบ แนวคิดนี้มองว่าองค์การประกอบด้วยส่วนย่อย ๆ หลายส่วนการที่จะทำให้องค์การมีประสิทธิผลได้นั้น ระบบย่อยต่าง ๆ ต้องทำงานต่อเนื่องประสานกันอย่างเป็นระบบ ถ้ามีส่วนใดส่วนหนึ่งผิดพลาดจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การ วิธีนี้เป็นมุมมองขององค์การทั้งระบบตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการปรับเปลี่ยน และผลผลิต วิธีการนี้เป้าหมายขององค์การเป็นส่วนหนึ่งของประสิทธิผลเท่านั้น เกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลจึงมีความซับซ้อนมากกว่า ซึ่งเกณฑ์ในการวัดจะเน้นที่ความอยู่รอดขององค์การในระยะยาว เช่น ความสามารถขององค์การในการแสวงหาทรัพยากร ประสิทธิภาพในการปรับเปลี่ยน เช่น อัตราส่วนระหว่างผลผลิตต่อปัจจัยนำเข้า อัตราการปรับเปลี่ยนต่อปัจจัยนำเข้าหรืออัตราการปรับเปลี่ยนต่อผลผลิต อัตราการเปลี่ยนแปลงนำเข้าต่อปัจจัยนำเข้า ระดับความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ระดับความพึงพอใจของพนักงานนั้น คือ แนวคิดนี้จะเน้นที่กระบวนการมากกว่าเป้าหมายเพื่อเป็นการประกันว่าองค์การสามารถอยู่รอดได้

3. การวัดความสามารถขององค์การในการชนะใจผู้มีอิทธิพล แนวคิดนี้มองว่าองค์การที่มีประสิทธิผลจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของสภาพแวดล้อมภายนอก องค์การจะประสบความสำเร็จจะต้องสนองต่อความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเป้าหมายขององค์การจะต้องตรงกับกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อองค์การ เช่น บริษัทผลิตสินค้าจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าทั้งด้านความพึงพอใจ ด้านราคา ด้านคุณภาพ และด้านบริการ

4. การวัดจากค่าความนิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ การที่จะให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดหลักได้มาจาก

ค่านิยมของผู้กำหนดในการให้ความสำคัญเกณฑ์นั้น ๆ เกณฑ์ไหนจะสำคัญมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับคุณค่าและค่านิยมของแต่ละองค์การ

### 3. การวัดผลประสิทธิผล

เยาเวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (2551, หน้า 102-103) กล่าวว่า การประเมินผลหรือการวัดประสิทธิผลการปฏิบัติงาน แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามระยะเวลาที่ทำการประเมิน ดังนี้

1. การประเมินระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินเพื่อติดตามดู ผลผลิตของโครงการในขณะที่โครงการนั้น ๆ กำลังดำเนินอยู่ การประเมินประเภทนี้ ให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่จำเป็นแก่ผู้จัดการโครงการและผู้ตัดสินใจเพื่อปรับนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรของโครงการ ผลจากการประเมินระหว่าง ดำเนินการนี้ อาจจะทำให้สารสนเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนโครงการใหม่ได้ด้วย

2. การประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ เป็นการประเมินเพื่อวิเคราะห์ผลผลิต ทั้งหมดที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการ การประเมินประเภทนี้จะให้สารสนเทศที่จำเป็นทั้งหมด แก่ผู้ตัดสินใจและผู้วางแผน สำหรับใช้เพื่อการวางแผนโครงการใหม่ และเพื่อเป็นแนวทางการประเมินผลในอนาคตต่อไป

3. การประเมินย้อนหลัง เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบย้อนหลัง เมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่งว่า มีผลกระทบจากโครงการหรือไม่อย่างไร

วันชัย ซาติ (2550, หน้า 14-40) ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์กรจะต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความต้องการ ความคาดหวังและมีมุมมองขององค์กร ที่แตกต่างกันออกไป การที่จะสรุปว่า องค์กรมีประสิทธิผลหรือองค์กรดำเนินงานได้สำเร็จ เพียงใดนั้น จึงเป็นเรื่องที่กล่าวได้ยาก ทั้งนี้เพราะบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น มีมุมมอง ที่แตกต่างกันนั่นเอง จึงได้มีผู้ที่พยายามคิดค้นวิธีการและสร้างแนวทาง เพื่อจะนำมาใช้วัด ความมีประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย 4 แนวทาง ดังนี้

1) แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์กรจากการบรรลุเป้าหมายของ องค์กร (The Goal Attainment Approach) แนวความคิดนี้มีความเชื่อว่า องค์กรตั้งขึ้นมา เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ความสำเร็จจริงสามารถวัดได้ จากระดับของการบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้หากองค์กรไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่จัดตั้งขึ้น ถือได้ ว่าองค์กรไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่ประสิทธิผลในการดำเนินงาน แนวความคิดนี้

มีความเชื่อว่างค์การเป็นผลผลิตของระบบเหตุผล ที่เกิดจากการมีเป้าหมายและต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ องค์กรที่จะสามารถเลือกใช้แนวทางนี้ได้จะต้องมีลักษณะการจัดองค์การที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความเป็นไปได้ มีความเห็นพ้องต้องกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องสามารถวัดผลสำเร็จของเป้าหมายได้อย่างแท้จริงการวัดประสิทธิผลขององค์การจากการบรรลุเป้าหมายจะต้องพิจารณาถึงระดับของเป้าหมายขององค์กร โดยเป้าหมายทุกระดับจะต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ดังนี้

### 1. เป้าหมายแท้จริงขององค์การ

- เป้าหมายที่เป็นทางการ หรือเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

เป็นเป้าหมายที่บอกกิจกรรมขององค์กร ตลอดจนทรัพยากรที่ใช้ เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ดังนั้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์จึงมักจะกำหนดเป็นแผนระยะยาว เช่น ในอีก 5 ปีข้างหน้า

- เป้าหมายในระดับการดำเนินการหรือในระดับฝ่าย

เป็นเป้าหมายที่ออกแบบมาเพื่อช่วยให้นักบริหารทำงานบรรลุเป้าหมาย ของแผนย่อย ๆ ในแต่ละฝ่าย ที่ประกอบขึ้นมารวมกัน ดังนั้นเป้าหมายในระดับฝ่าย จึงใช้แผนระยะเวลาที่สั้นกว่าเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

- เป้าหมายในระดับปฏิบัติการ เป็นเป้าหมายที่มีการระบุการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนสามารถวัดผลสำเร็จในการดำเนินการได้ ระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เป้าหมายเชิงระบบเป็นเป้าหมายที่ต้องการให้ทุกส่วนหรือทุกหน่วยงานย่อย ๆ ในองค์กร สามารถทำหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ

### 3. เป้าหมายของสมาชิกในองค์การหรือเป้าหมายในระดับ

ผู้ปฏิบัติการที่มีการระบุขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง นำมาใช้ในการบริหารให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

2) แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์การเชิงระบบ (System Approach) เป็นแนวความคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การที่พยายามสร้างความสมบูรณ์ในการวัดผลสำเร็จในการทำงานขององค์การให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าการทำงานขององค์การเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งในสังคมที่มี

ความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม การทำงานขององค์การจะมีลักษณะเป็นกระบวนการ โดยองค์การจะรับปัจจัยนำเข้า (Input) มาจากสภาพแวดล้อมและทำหน้าที่ในการแปรสภาพ (Conversion processes) ปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต (Outputs) ขององค์การ และส่งมอบผลผลิตดังกล่าวแก่สภาพแวดล้อม องค์การจะทำหน้าที่อยู่ได้เมื่อผลผลิตขององค์การยังเป็นที่ต้องการของสภาพแวดล้อมอยู่ เมื่อองค์การจะต้องทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นกระบวนการ การวัดผลสำเร็จขององค์การจากผลผลิต หรือการทำงาน ให้ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้จึงไม่เพียงพอและไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลขององค์การทั้งหมดได้ การพิจารณาเฉพาะการทำงานได้ตามเป้าหมายจึงไม่ครอบคลุมการดำเนินงานขององค์การทั้งหมด แนวความคิดในเชิงระบบจึงเห็นว่าองค์การจะมีประสิทธิผลได้จะต้องสามารถรักษาความสมดุลระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมไว้ให้ได้ (Heffron, 1989, P. 331) และสามารถทำหน้าที่ในทุกขั้นตอนการทำงานได้ดีทั้งในแง่การแสวงหาปัจจัยนำเข้า กระบวนการในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและการส่งมอบผลิตภัณฑ์ออกสู่สภาพแวดล้อม การขาดในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งย่อมสะท้อนปัญหาในเรื่องประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลขององค์การก็จะประกอบด้วยเกณฑ์ในด้านต่าง ๆ คือ

1. เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลในด้านปัจจัยนำเข้า การวัดผลสำเร็จจากเกณฑ์ในด้านการแสวงหาปัจจัยนำเข้าขององค์การ เช่น
  - ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากร
  - คุณภาพของทรัพยากรที่หามาได้
  - ราคาของปัจจัยการผลิตที่องค์การหามาได้
  - จำนวนทรัพยากรที่ได้รับมา
  - ความสามารถในการได้ทรัพยากรทันตามเวลา
2. เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลในด้านกระบวนการแปรสภาพในการทำงานหรือการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิตขององค์การ จะประกอบด้วยเกณฑ์ เช่น
  - ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน
  - ประสิทธิภาพในการทำงาน
  - อัตราการเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน
  - อัตราของเสียระหว่างการปฏิบัติงาน



- ความคล่องตัวหรือความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน
  - วัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งและบรรยากาศในการทำงาน
- ในองค์การดี
- ความเชื่อมั่น จริงใจ และการสื่อสารกันระหว่างสมาชิก
- ในองค์การ
- การเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความจงรักภักดีต่อองค์การ
  - ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในองค์การ
  - ระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีในองค์การทั้งการสื่อสารในแนวตั้งและการสื่อสารแนวนอน

- ขวัญ กำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ
3. เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลในด้านผลผลิตจะประกอบด้วย
- เกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

- ผลผลิตขององค์การ
- ปริมาณสินค้าหรือบริการ
- จำนวนผู้ใช้บริการ
- ความพอใจของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการขององค์การ
- กำไร
- อัตราการเจริญเติบโตขององค์การ
- ส่วนแบ่งการตลาด
- ภาพลักษณ์ขององค์การ
- คุณภาพของสินค้าหรือบริการ
- อัตราการร้องเรียนที่ลูกค้ามีต่อองค์การ

3) แนวทางการประเมินผลองค์การจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ (The Stakeholders Approach/The Strategic Constituencies Approach) แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ หรือผู้มีอิทธิพลขององค์การ เป็นการวัดประสิทธิผลที่ร่วมสมัย กล่าวคือ เป็นการพิจารณาองค์การในฐานะที่ทำงานอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบเปิด ที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมตลอดเวลา ดังนั้นการดำเนินงานขององค์การจะต้องเกี่ยวข้องกับตัว

บุคคลต่าง ๆ จำนวนมาก การดำเนินงานขององค์กรในลักษณะนี้ จึงมีมิติของการเมืองเข้ามาแทรกอยู่ด้วย ทางการประเมินประสิทธิผลขององค์กรตามแนวทางนี้มีความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

1. องค์กรทำงานอยู่ในสังคมระบบเปิดซึ่งมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการ ทั้งนี้องค์กรจะอยู่รอดได้นั้นจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมเหล่านั้นด้วย ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร ได้แก่ ลูกค้าหรือผู้รับบริการ ผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร พนักงานในองค์กรรัฐบาลที่กำหนดหน้าที่กำหนดกติกาในการปฏิบัติงานขององค์กร

2. กลุ่มบุคคลหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรจะมีความต้องการต่อองค์กรแตกต่างกันออกไป ดังนั้น องค์กรจะต้องประสานความต้องการเหล่านั้นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. องค์กรที่มีประสิทธิผล คือ องค์กรที่มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กร โดยการสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ให้อตอบสนองความต้องการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไปเพราะจะทำให้องค์กรเสียสมดุลภาพ หน้าที่การบริหาร คือ การทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจยอมรับได้ดังนั้นประสิทธิผลขององค์กรจึงเป็นเรื่องของการตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย ในองค์กรระบบเปิดภายใต้สภาวะสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร นั่นเอง

4) แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์กรจากการเลือกให้ความสำคัญกับค่านิยม (The Competing Values Approach) การวัดประสิทธิผลขององค์กร จะไม่สามารถกำหนดเกณฑ์การวัดผลที่ดีที่สุดหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ การวัดประสิทธิผลมีลักษณะเป็นอัตวิสัยและขึ้นอยู่กับค่านิยมและผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง ประสิทธิผลขององค์กรจึงเป็นเรื่องของการแข่งขันของค่านิยมที่มีความแตกต่างกันในองค์กร การวัดประสิทธิผลขององค์กรจะพิจารณาองค์การใน 3 มิติ คือ

1. มิติด้านจุดเน้นขององค์กร โดยพิจารณาว่าองค์กรให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม กล่าวคือ องค์กรจะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายใน เช่น บุคคลหรือพนักงาน ส่วนการให้ความสำคัญภายนอก องค์กรจะเน้นผลผลิตการบรรลุผลสำเร็จหรือเป้าหมายขององค์กร

2. มิติด้านโครงสร้างองค์การ เป็นการพิจารณาถึงลักษณะใน 2 ส่วน ที่ความขัดแย้งกัน กล่าวคือ หากองค์การเน้นเรื่องการควบคุมมากองค์การจะขาดความยืดหยุ่นในการทำงานเพราะจะมีระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กำกับการปฏิบัติงานโครงสร้างลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นโครงสร้างแบบระบบราชการที่เน้นควบคุมและพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรภายใน เพื่อให้มีประสิทธิภาพตรงกันข้ามกับองค์การในลักษณะที่เน้นความยืดหยุ่น จะเน้นความสามารถในการปรับตัวขององค์การ ได้แก่ โครงสร้างองค์การแบบสิ่งมีชีวิต ซึ่งสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง และสามารถแสวงหาสิ่งใหม่ ๆ ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพได้

3. มิติด้านผลผลิตขององค์การ โดยองค์การจะให้ความสำคัญกับเป้าหมาย เพราะมีความเชื่อว่าวิธีการในการทำงานที่เหมาะสม จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้จากการประเมินประสิทธิผลขององค์การทั้ง 3 มิติที่กล่าวมานี้ สามารถสร้างรูปแบบในการวัดประสิทธิผลองค์การได้ ดังนี้

- ตัวแบบระบบเปิด เป็นรูปแบบการวัดประสิทธิผลองค์การ โดยเน้นการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก และเน้นการเจริญเติบโต การแสวงหาทรัพยากรที่จำเป็น ติดตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น และพิจารณาผลคุกคามหรือการเกื้อกูลต่อการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เหล่านั้น

- ตัวแบบมนุษย์สัมพันธ์ รูปแบบนี้เป็นการวัดประสิทธิผลองค์การที่มุ่งเน้นในเรื่องภายในองค์การและความยืดหยุ่น โดยให้ความสำคัญกับภายนอกองค์การ รูปแบบนี้เห็นว่าผลงานขององค์การขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของพนักงานผู้ปฏิบัติงาน การวัดประสิทธิผลองค์การในรูปแบบนี้ จะมีเป้าหมายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การเป็นสำคัญ ส่วนในด้านของมรรควิธีหรือวิธีการจะเน้นการให้ขวัญกำลังใจ การสร้างความพึงพอใจ รวมถึงความสามัคคีกลมเกลียวการยึดเหนี่ยวของสมาชิกในองค์การ

- ตัวแบบการวัดประสิทธิผลจากกระบวนการภายในองค์การ การวัดตามรูปแบบนี้ จะมุ่งเน้นการควบคุมมากกว่าการยืดหยุ่น เน้นปัจจัยภายใน โดยเฉพาะด้านกระบวนการกับระบบข้อมูลข่าวสาร การแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกมีระบบการควบคุมการทำงานเพื่อช่วยให้การทำงานมีมาตรฐานและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

- ตัวแบบเหตุผล การวัดประสิทธิผลองค์กร ในรูปแบบนี้จะเป็นองค์กรที่มีลักษณะระบบ ในอุดมคติของ Weber ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร การวางแผนการกำหนดเป้าหมาย และการประเมินผล เน้นที่ผลผลิตและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

Mott (1972, P. 96) ได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรโดยพิจารณาจาก

1. ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต
2. ประสิทธิภาพ
3. ความสามารถในการปรับตัว
4. ความสามารถในการยืดหยุ่น

Gibson, and Other (1982, P. 27) ได้ทำการศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรโดยใช้หลายเกณฑ์ ดังนี้

1. ความสามารถในการผลิต
2. ประสิทธิภาพ
3. ความพึงพอใจ
4. ความสามารถในการปรับตัว
5. การพัฒนาและการอยู่รอด

Parson (1960, P. 99, อ้างถึงใน พรชัย เชื้อชูชาติ, 2546, หน้า 33) ได้เสนอความคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กรโดยพิจารณาจาก

1. การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม (Adaptation)
2. การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment)
3. การบูรณาการ (Integration)
4. การคงไว้ซึ่งระบบค่านิยม (Latency)

Hoy and Miskel (1991, P. 384) ได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์กรโดยพิจารณาจาก

1. ความสามารถในการปรับเปลี่ยน
2. การบรรลุเป้าหมาย
3. ความพึงพอใจ
4. ความสนใจในชีวิต

จากความหมายประสิทธิผลของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการทำงานร่วมกันโดยใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร ให้สำเร็จลุล่วงดังประสงค์ หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก หรือเป็นเครื่องตัดสินใจว่าบริหารองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด

### **การดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2547, หน้า 3-4) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้กำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุก (Proactive) ในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกขั้นตอน ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังเกิดภัย ตลอด 24 ชั่วโมง โดยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภทภัยที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล และภัยที่เกิดขึ้นประจำวัน ดังนี้

1. ศึกษาและจัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย
2. จัดทำแผนแม่บทสาธารณภัยแบบบูรณาการ (ปัจจุบัน คือ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2550)
3. เตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพื้นที่เสี่ยงภัย
4. กำหนดแผนและวิธีปฏิบัติตามประเภทภัยที่เกิดขึ้น
5. เตรียมความพร้อมเพื่อรับสถานการณ์การเกิดภัยธรรมชาติตามฤดูกาลในปฏิทิน โดยเสริมสร้างขีดความสามารถให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชน และองค์กรเครือข่าย
6. มีศูนย์รับแจ้งและประสานงาน (Call Center) ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายเลข 1784 ปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง
7. มีหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ (Search and rescue) พร้อมปฏิบัติ
8. ให้การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พ.ศ. 2546
9. ดำเนินการฟื้นฟูบูรณะอย่างจับใจ
10. รายงานข้อมูลข่าวสารผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณชน และผู้บังคับบัญชาประเมินความพึงพอใจของประชาชน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550, หน้า 14) ได้กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของแนวคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

1. เพื่อให้การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ
2. เพื่อให้องค์กรเอกชนและประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมการป้องกันภัย
3. เพื่อสำรวจ รวบรวม และจัดเก็บข้อมูลโดยประชาชนมีส่วนร่วม
4. เพื่อให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงลักษณะ รูปแบบ ความรุนแรง ความถี่ ความสูญเสีย และความเสียหายจากการเกิดภัยพิบัติในเขตชุมชน
5. เพื่อให้ประชาชนทราบและเข้าใจข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งสภาพและสถานการณ์ในชุมชน
6. เพื่อข้อมูลที่นำมาประเมินความเสี่ยง และจัดระดับความสำคัญในการเกิดภัยพิบัติและนำไปกำหนดแผนการจัดการกับภัยได้ (แผนป้องกันและลดผลกระทบ แผนการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนเตรียมการฟื้นฟูบูรณะ)
7. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสริมสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเองในการวิเคราะห์ และประเมินความเสี่ยงจากผลกระทบของภัย ตลอดจนประเมินความสามารถของตนเองเพื่อปลูกฝังทัศนคติ และสร้างวัฒนธรรมในการป้องกันมากกว่าการแก้ไข
8. เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากประชาชนสามารถป้องกันและรักษาทั้งชีวิตทรัพย์สิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของตน
9. เป้าหมายสูงสุด คือ ความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตที่ปลอดภัยและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550, หน้า 20-22) การสร้างระบบบริหารจัดการสาธารณภัยที่นำไปสู่วิสัยทัศน์ที่พึงปรารถนามีหลักการ ดังนี้

1. ในขณะเกิดเหตุในระบบการบัญชาการ (Incident Conman System) หรือ ICS โดยมีผู้บัญชาการเพียงคนเดียว (Incident commanber หรือ IC)
2. มีการดำเนินงานตั้งแต่การป้องกัน การบรรเทา การฟื้นฟู โดยเน้นการป้องกันมิให้เกิดภัยเป็นหลัก
3. ปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีเหตุการณ์และเป็นที่พึงพอใจประชาชน

4. ประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชน
  5. ผู้นำชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  6. ฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ และ
- ประสบการณ์ในการป้องกัน พัฒนาขีดความสามารถในการจัดการให้ภัยพิบัติโดยเร็ว ตลอดจนช่วยเหลือและฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยให้กลับคืนสภาพปกติ

แผนยุทธศาสตร์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (พ.ศ. 2560–2564)  
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดนโยบายและแผนการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ประสานงานและเชื่อมโยง เครือข่ายและการติดตามประเมินผล ประกอบด้วยการกำหนดนโยบายและแผน สาธารณภัยซึ่งหมายถึง การปฏิบัติตามนโยบายและแผนการกำกับดูแลอย่างมี ประสิทธิภาพ การเตรียมพร้อมรับสถานการณ์อุบัติภัยระดับประเทศและอุบัติภัยระดับ กระทรวงการประสานงานและเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อการมีส่วนร่วมและกระบวนการ วางแผนปฏิบัติการติดตามประเมินผลเป็นการจัดระบบเตือนและรวมข้อมูลเพื่อการจัดการ ในการสร้างความตระหนักแก่ประชาชน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2560, หน้า 263–266)  
กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ได้ให้ความสำคัญ การขับเคลื่อนกลไกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ ด้วยการเสริมสร้าง และพัฒนาเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติ ภารกิจในด้านต่าง ๆ ทั้งการเฝ้าระวังสถานการณ์ภัย การแจ้งเตือนภัย การเผชิญ เหตุการณ์กู้ชีพกู้ภัย และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ดังนี้

1. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นอาสาสมัครที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2522 เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนภาครัฐในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย ภายใต้อุดมการณ์ “เมตตา กล้าหาญ” โดยมีภารกิจด้านการเตรียมความพร้อมระบบรับมือภัยพิบัติ การปฏิบัติการเผชิญเหตุ อพยพประชาชน ให้ความช่วยเหลือ และบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย ซึ่งได้มุ่งเพิ่มขีดความสามารถให้ อปพร. มีศักยภาพในการ จัดการภัยพิบัติเฉพาะด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงพัฒนา อปพร. ให้เป็นต้นแบบ เครือข่ายอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศที่ปฏิบัติงานได้ครอบคลุม ทุกประเภท ทุกภารกิจ และทุกมิติของการจัดการสาธารณภัย

2. ทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล เป็นหน่วยงานเผชิญเหตุเบื้องต้นในระดับพื้นที่ โดยได้ฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้ทำหน้าที่เป็นทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (One Tambon One Search and Rescue Team : OTOS) ที่สามารถปฏิบัติการกู้ชีพ กู้ภัย ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ณ จุดเกิดเหตุได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมถึงสามารถปฏิบัติงานตามมาตรฐานระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทีมกู้ชีพกู้ภัยทุกแห่งพร้อมจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ด้านการกู้ชีพกู้ภัยสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

3. อาสาสมัครเตือนภัย (มิสเตอร์เตือนภัย) เป็นเครือข่ายแจ้งเตือนภัยในระดับพื้นที่ซึ่งได้ฝึกอบรมชาวบ้านในพื้นที่เสี่ยงภัยหมู่บ้านชุมชนละ 2 คน ให้เป็นมิสเตอร์เตือนภัยทำหน้าที่เฝ้าระวังแจ้งเตือนภัย และประสานการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยโดยมีเป้าหมายที่จะขยายเครือข่ายอาสาสมัครเตือนภัยให้ครอบคลุมทุกประเภทภัยในทุกพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับการแจ้งเตือนภัยอย่างรวดเร็วและสามารถเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ภัยได้ทันที่

4. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management : CBDRM) ซึ่งเป็นการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทาฟื้นฟู ความเสียหายจากภัยพิบัติโดยชุมชนโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงภัยของชุมชน และเพิ่มขีดความสามารถให้คนในชุมชนได้ระงับบรรเทาสาธารณภัยได้ก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้สิ่งที่ชุมชนจะต้องปฏิบัติ คือ การเป็น “ชุมชนเข้มแข็ง เตรียมพร้อมป้องกันภัย”

5. เยาวชน ถือเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติในอนาคต จึงได้ดำเนินการที่มุ่งเน้นให้เยาวชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนจนเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย สามารถนำความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและปลอดภัย สามารถนำความรู้ที่ได้รับถ่ายทอดสู่เพื่อน ครอบครัว และบุคคลใกล้ชิด ทั้งนี้ ได้ดำเนินการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรมเยาวชนขับเคลื่อนปลอดภัยเสริมสร้างวินัยจราจร การป้องกัน



อุบัติเหตุในโรงเรียน การจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนอาสาสมัครป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย เป็นต้น

### ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย

#### พลเรือน พ.ศ. 2553

ข้อ 3 ในระเบียบนี้ “อปพร.” หมายความว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

“ศูนย์ อปพร.” หมายความว่า ศูนย์ อปพร.กลาง ศูนย์ อปพร.เขต

ศูนย์ อปพร. จังหวัด ศูนย์ อปพร.กรุงเทพมหานคร ศูนย์ อปพร.อำเภอ ศูนย์ อปพร.เขต  
ในกรุงเทพมหานคร ศูนย์ อปพร.เมืองพัทยา ศูนย์ อปพร.เทศบาล และศูนย์ อปพร.  
องค์การบริหารส่วนตำบล

“บัญชาการ” หมายความว่า บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
แห่งชาติ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด  
ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

ข้อ 23 ให้ศูนย์ อปพร.เทศบาล ศูนย์ อปพร.องค์การบริหารส่วนตำบล  
ศูนย์ อปพร.เขตในกรุงเทพมหานคร และศูนย์ อปพร.เมืองพัทยา จัดตั้งฝ่ายต่าง ๆ  
ดังต่อไปนี้

1. ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย
3. ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
4. ฝ่ายปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

#### พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52ก วันที่ 7 กันยายน 2550 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่  
6 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นไป มีสาระสำคัญดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย, 2550, หน้า 42-67)

พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว่ามีผลดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณ  
ภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติเหตุและอัคคีภัยด้วยซึ่งตรงกับมาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้  
โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกัน  
และระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

คำนิยาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550  
ได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้ดังนี้

สาธารณภัย หมายความว่า วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์  
โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมี  
ผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้กระทำให้เกิดอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่น  
ใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหาย  
แก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อ  
วินาศกรรมด้วย

ภัยทางอากาศ หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

การก่อวินาศกรรม หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลาย  
ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐหรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวาง  
ห่วงโซ่ใยระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอื่นเป็นการ  
ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะ  
ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ หมายความว่า องค์กรบริหาร  
ส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายจัดตั้งแต่  
ไม่ได้ให้หมายความรวมถึงองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

หน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการ  
เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผน  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี  
จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ  
ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติงาน สนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ  
ให้การสงเคราะห์ในเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย ผู้ที่ได้รับความเสียหายจาก  
เหตุสาธารณภัย แนะนำให้คำปรึกษาและอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
แก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานเอกชน ติดตามตรวจสอบ  
ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนในแต่ละระดับเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่กรม

จะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในบางจังหวัดตามความจำเป็น เพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้นและจังหวัดใกล้เคียง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คือ กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอ คณะรัฐมนตรี พัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานเอกชนให้มีประสิทธิภาพ วางระเบียบเกี่ยวกับ ค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ

#### 1. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีสาระสำคัญ

ในแนวทางมาตรการและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง แนวทางวิธีการให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าหรือระยะยาวเมื่อเกิดสาธารณภัย รวมไปถึงการอพยพผู้ประสบภัย หน่วยงานของรัฐ เอกชน การดูแลเกี่ยวกับสาธารณสุข การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การสื่อสาร การสาธารณูปโภค การเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้าน การฝึกบุคคลากร ประชาชน แนวทางการซ่อมแซม บูรณะ ฟื้นฟู และให้ความช่วยเหลือประชาชน ภายหลังจากเหตุสาธารณภัยสิ้นสุดลง

#### 2. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จัดทำโดย

คณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนาม ประกาศใช้และแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติมีสาระสำคัญ คือ การจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและ ผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนและขั้นตอนของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแผนและขั้นตอนจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ ในการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการเกิดหรือเกิดสาธารณภัยและแผนประสานงานกับ องค์การสาธารณสุข

3. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดย คณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานและผู้ว่าราชการจังหวัด กรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นโครงสร้างและผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งการด้านต่าง ๆ แผนและขั้นตอน การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย แผนและขั้นตอนจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณในการแจ้งให้ประชาชนทราบถึง การเกิดขึ้นหรือจะเกิดสาธารณภัยและแผนประสานงานกับองค์การสาธารณกุศลในเขต กรุงเทพมหานคร

ให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำแผนตามพระราชบัญญัตินี้ จัดทำ แผนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอและผู้อำนวยการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตนและในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี

ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ ต้องเข้าไปดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้นแล้วรีบรายงานสถานการณ์ให้ผู้อำนวยการ ท้องถิ่น เพื่อสั่งการต่อไปและในกรณีที่เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะดำเนินการใด เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรืออันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลได้

สรุปพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญ ดังนี้ สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาด ในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อ สาธารณชนที่เกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ รวมถึงภัยทาง อากาศและการก่อวินาศกรรมโดยเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นผู้อำนวยการในเขตพื้นที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่ที่เกิด

สาธารณสุขนั้นแล้วสั่งการให้เจ้าพนักงาน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการเพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อระงับภัยที่เกิดขึ้น

## บริบทของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกันเตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีโครงสร้างการบริหารราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2545 เป็นราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัด 9 หน่วยงานต่อมาในปี พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2545 ได้ถูกยกเลิกโดยผลของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการครั้งสำคัญของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เป็นราชการส่วนภูมิภาค

ความเป็นมาของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ในอดีตเคยมีการจัดตั้งส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานทั้งระดับกองและระดับกรมมาแล้วซึ่งมีประวัติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบพอสรุปได้ ดังนี้ (คู่มือโครงสร้างและอัตรากำลังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553, หน้า 7)

ปี พ.ศ. 2477 ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบการป้องกันราชอาณาจักรแก้ไขเพิ่มเติม จัดตั้ง “กรมป้องกันและต่อสู้อากาศยาน” สังกัดกระทรวงกลาโหมขึ้น มีหน้าที่ป้องกันภัยทางอากาศ

ปี พ.ศ. 2482 ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ มีการจัดตั้งหน่วยป้องกันภัยทางอากาศ ปฏิบัติหน้าที่ในคราวสงครามอินโดจีน ฝรั่งเศส และสงครามมหาเอเชียบูรพา

ปี พ.ศ. 2487 โอนกิจการป้องกันภัยทางอากาศจากกระทรวงกลาโหม มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยโดยใช้ชื่อใหม่ว่า “กรมป้องกันภัยทางอากาศ”

ปี พ.ศ. 2489 ยุบกรมป้องกันภัยทางอากาศ

ปี พ.ศ. 2494 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “กองป้องกันและบรรเทาภัย” สังกัดกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. 2495 ยกฐานะกองป้องกันและบรรเทาภัยขึ้นเป็นกรม เรียกว่า “กรมป้องกันสาธารณภัย” สังกัด กระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. 2501 ได้ยุบกรมป้องกันสาธารณภัย และจัดตั้งเป็นกองป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. 2505 ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย และได้โอนกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปสังกัดกรมการปกครอง

ปี พ.ศ. 2522 ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้มีการประสานงาน และกำหนดผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน คือ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับชาติ กรุงเทพมหานคร จังหวัด อำเภอ เทศบาล และเมืองพัทยา โดยกำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 เป็นผลให้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขึ้นโดยประกอบด้วยส่วนราชการจากกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา กองสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์ ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต 1-9 กรมการพัฒนาชุมชน กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท มีโครงสร้างการบริหารราชการ ประกอบด้วยหน่วยงานในส่วนกลาง 9 หน่วยงาน และในปี พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผล

บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 75 จังหวัด ปัจจุบันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีข้าราชการ จำนวน 1,862 คน พนักงานราชการ จำนวน 744 คน ลูกจ้างประจำ 1,749 คน

ความเป็นมาของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร จากนโยบายของรัฐบาลที่วางแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ โดยดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นระบบ ซึ่งมีการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลัก ในการปฏิบัติภารกิจที่เคยซ้ำซ้อนอยู่ในหน่วยงานอื่น ๆ ให้เป็นระบบเปรียบเสมือนเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก ทั้งยังเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานใหม่ถือกำเนิดขึ้น เพื่อจัดการสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การป้องกันบรรเทา และฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้าน ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2559)

ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร เป็นหน่วยงานส่วนกลาง สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ที่อยู่ในภูมิภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวม 3 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหาร มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ให้ความรู้ คำแนะนำ การมีส่วนร่วมของชุมชนตลอดจน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนและจัดให้มีการฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บริหารจัดการกิจการอาสาสมัครเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติงาน ร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

วิสัยทัศน์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย “กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยเป็นองค์กรหลักของประเทศในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่มีมาตรฐาน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองปลอดภัย”

พันธกิจ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

1. จัดทำและพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ทั้งก่อนเกิดภัย  
ขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัยให้มีมาตรฐาน โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วน  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

2. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และถ่ายทอดความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัยให้แก่ทุกภาคส่วน

3. บริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดความสูญเสียในชีวิต  
และทรัพย์สิน

4. ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้นแก่  
ผู้ประสบภัยพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นให้ทั่วถึงและ  
เป็นธรรม

5. ฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยด้วยการจัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ และ  
โครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

เป้าประสงค์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

1. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีขีดความสามารถในการป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัยให้แก่ประชาชนมากขึ้น

2. ประเทศไทยมีความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. ประเทศไทยมีระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

4. การจัดการสาธารณภัยในระดับประเทศมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูง

5. หน่วยงานเครือข่ายในระดับพื้นที่มีความพร้อมในการป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย

6. ลดความสูญเสียจากภัยที่เกิดในระดับพื้นที่

7. ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตได้ในขณะที่เกิดภัย และสามารถกลับไปใช้  
ชีวิตได้ตามปกติหลังจากเกิดภัย

8. พื้นที่และ/หรือ โครงสร้างพื้นฐานได้รับการฟื้นฟู

ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์  
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาองค์กรสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง  
ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มขีดความสามารถในการบูรณาการการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาระบบการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตามมาตรฐาน  
**อำนาจหน้าที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร**

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 ได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุนการป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินการจัดทำนโยบาย แนวทาง และวางมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. ศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาระบบป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย
4. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการป้องกัน เตือนภัยและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
7. ฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย
8. ส่งเสริม สนับสนุน และปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย

9. อำนาจการและประสานการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและ  
ฟื้นฟูบูรณะสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่

10. บูรณาการและประสานการปฏิบัติการกับหน่วยงานและองค์กร  
ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือ  
ตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2560, หน้า 5) นอกจากนี้ศูนย์ป้องกัน  
และบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร ยังปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนด้านการ  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็เป็นหนึ่งในภารกิจและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร เพราะการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะวาระระบบการ  
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่รวดเร็ว ทัดถึง เป็นธรรม ตามแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและ  
ปลอดภัยกว่าเดิม เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการดูแลด้านการดำรงชีพและความเป็นอยู่  
เบื้องต้น รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้กลับ  
สู่สภาพปกติโดยเร็ว ซึ่งประชาชนที่ประสบกับสาธารณภัยด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ  
กำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะในการปฏิบัติงาน  
เป็นต้น จึงเกิดความล่าช้าและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ทั่วถึง หรือไม่ตรงกับ  
ความต้องการของผู้ประสบภัย ซึ่งในปัจจุบันสถานการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป  
จากเดิมมากขึ้นทั้งทางด้านสภาพแวดล้อม สังคม การเมือง และเศรษฐกิจ การขยายตัว  
ของเมืองประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น มีการศึกษาที่สูงขึ้น มีการพัฒนาทางด้าน  
เทคโนโลยีและระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ เพื่อก้าวสู่ความเจริญก้าวหน้าทางด้าน  
อุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ประชาชนต้องประสบกับสาธารณภัยใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาจึงทำให้  
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเหล่านี้ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้ทันกับ  
สถานการณ์อยู่เสมอ ๆ เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและทาง  
ราชการโดยส่วนรวม

การร่วมสร้างประเทศไทยปลอดภัย (Safety Thailand) ซึ่งในปัจจุบันความ  
แปรปรวนของสภาพภูมิอากาศของโลกส่งผลให้ประเทศไทยมีแนวโน้มเกิดภัยพิบัติบ่อยครั้ง  
และรุนแรงมากขึ้น ตลอดระยะเวลากว่า 14 ปี ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.)

กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางของภาครัฐบูรณาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศได้ขับเคลื่อนการจัดการสาธารณภัย ภายใต้นโยบายสำคัญของรัฐบาล พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2558 เพื่อให้ประเทศไทยมีกลไกการจัดการสาธารณภัยที่เป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกมิติ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ได้บูรณาการทุกภาคส่วนยกระดับการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้มีมาตรฐานในระดับสากลผ่านกลไก “พระราชรัฐ” โดยมุ่งลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในมิติเชิงพื้นที่ การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติเชิงรุก การวางระบบและเชื่อมโยงกลไกการจัดการภาวะฉุกเฉินที่มีเอกภาพ ควบคู่กับการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยให้เป็นรากฐานสำคัญของสังคมไทย เชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสู่การปฏิบัติในทุกระดับอย่างเป็นธรรมชาติมุ่งเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้พร้อมรับมือภัยพิบัติในเบื้องต้น และขยายเครือข่ายอาสาสมัครให้เป็นหน่วยสนับสนุนการจัดการสาธารณภัยของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพควบคู่กับการส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกด้านความปลอดภัย อีกทั้งพัฒนาค้นข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติให้มีเอกภาพและครอบคลุมทุกประเภทภัย ตลอดจนวางระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2560)

นโยบายเน้นหนักกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อประเทศไทยปลอดภัย (Safety Thailand) มีดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2560)

1. ส่งเสริมการนำองค์ความรู้ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยสู่มาตรฐานสากล มีแนวทางการปฏิบัติ คือ

1.1 เสริมสร้างความรู้ด้านเทคนิค และวิทยาศาสตร์เพื่อให้สามารถประมวลและใช้ประโยชน์จากความรู้เดิมที่มีอยู่ รวมทั้งพัฒนาและนำแบบจำลองไปใช้ในการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ

1.2 ทบทวน และปรับปรุงกฎหมายและขั้นตอนปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประสานงาน ความร่วมมือกับต่างประเทศตามระเบียบปฏิบัติสากลเพื่อการเยียวยาและฟื้นฟูเมื่อเกิดภัยพิบัติ

1.3 พัฒนากลไกสำหรับการถ่ายโอน และการประกันความเสี่ยง การกระจาย และชะลอความเสี่ยง เพื่อลดผลกระทบด้านการเงินจากภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อรัฐ และสังคม

1.4 พัฒนาแนวทางในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) ในทุกระดับตามมาตรฐานสากล

2. ลงทุนป้องกันและลดผลกระทบโดยการพัฒนานวัตกรรมและนำ เทคโนโลยีมาใช้ในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

2.1 เตรียมความพร้อมองค์กร ด้านบุคลากร ระบบงาน เครื่องมือ อุปกรณ์เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของโลก

2.2 สร้างงานวิจัยเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยคำนึงถึงความหลากหลายของชนิดภัยเพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในเชิงรุก

2.3 กำหนดมาตรการ แนวทางในการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่กำหนด ไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

2.4 สำรวจพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งเพื่อจัดทำเป็นข้อมูลใช้ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวรวมถึงการวางแผนการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

3. พัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย ให้รวดเร็วและทั่วถึง

3.1 นำเทคโนโลยีมาพัฒนา บำรุงรักษา และปรับปรุงประสิทธิภาพของ ระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า

3.2 ขยายช่องทางในการสื่อสารข้อมูลการแจ้งเตือนภัยพิบัติให้เพิ่ม มากขึ้น

3.3 สนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น โดยใช้ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีการสื่อสารและการโทรคมนาคมในการเผยแพร่ข้อมูล

4. ประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีของโลกยุคดิจิทัล ในการบริหารจัดการ สาธารณภัย

4.1 พัฒนาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้ในการตรวจสอบพื้นที่ เสี่ยงภัยและพื้นที่ประสบภัยในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และ ใช้งานได้จริง

4.2 นำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาระบบสารสนเทศการบริหารจัดการ  
กิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (E-Volunteer)

4.3 ยกกระตักการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดทำข้อมูลด้านการช่วยเหลือ  
ผู้ประสบภัย (E-Stock) และการฟื้นฟูบูรณะ

4.4 นำเทคโนโลยีมาสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ณรงค์เกี่ยวกับความ  
เสี่ยงจากภัยพิบัติโดยคำนึงถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

5. เสริมสร้างศักยภาพ เครือข่ายทุกภาคส่วนให้มีศักยภาพในการรับมือและ  
จัดการสาธารณภัย

5.1 ส่งเสริมบทบาทชุมชนให้ทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการสร้าง  
ความตระหนักและรวบรวมเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการกู้ภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

5.2 อบรมเครือข่ายทุกภาคส่วนในการเผชิญเหตุ ตลอดจนเสริมสร้าง  
ศักยภาพด้านเทคนิคและโลจิสติกส์ เพื่อให้สามารถเผชิญเหตุฉุกเฉินจากภัยพิบัติได้ดียิ่งขึ้น

5.3 สร้างศักยภาพให้แก่เครือข่ายอาสาสมัคร องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในการอพยพประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย

5.4 ส่งเสริมให้มีการฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกภาค  
ส่วนทุกระดับเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยอย่างมีมาตรฐาน

6. เชื่อมโยงคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ ให้มีมาตรฐานและมีการ  
บูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วน

6.1 จัดทำข้อมูลความล่าช้า ความเปราะบาง ความเสี่ยง ภัยพิบัติ  
และความสูญเสียจำแนกตามกลุ่มต่าง ๆ ที่ทุกคนสามารถสืบค้นได้ตามความเหมาะสม

6.2 สร้างกลไกในการบันทึกข้อมูลผู้ประสบภัยและฐานข้อมูลผู้เสียชีวิต  
จากภัยพิบัติเพื่อปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการป้องกันและลดการเสียชีวิตจากภัยพิบัติ

6.3 จัดทำข้อมูลฐาน (Baseline) และฐานข้อมูลสาธารณภัย (Database)  
เพื่อพัฒนาคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติให้มีเอกภาพเพื่อใช้ข้อมูลในการอำนวยความสะดวก  
การสั่งการแก้ไขปัญหาสาธารณภัย

จากภารกิจหน้าที่ ประกอบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทุกปีในพื้นที่รับผิดชอบของ  
ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็น  
ส่วนสำคัญในการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อเป็นการเตรียมความ  
พร้อม ในการดำเนินการตอบโต้ต่อเหตุการณ์และปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือบรรเทา

ความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยจนกว่าสถานการณ์คลี่คลายหรือยุติ จึงถือว่าเป็นภารกิจสำคัญยิ่งที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกสทศ ต้องดำเนินการให้มีประสิทธิผลสูงสุด โดยเฉพาะบริบทของการมีส่วนร่วมของชุมชนกับประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันและช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยพิบัติ ทั้งในห่วงก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ เพราะถ้าหากการมีส่วนร่วมของชุมชนมีขีดสมรรถนะสูงก็จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถป้องกันและลดความสูญเสีย หรือความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างมาก หรือไม่เกิดความสูญเสียเลยหากสามารถเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา

### **การปฏิบัติงานได้ยึดกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน ดังนี้ (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550)**

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ขอบเขต (มาตรา 3) พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติเหตุภัยและอัคคีภัยด้วย โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

#### **คำนิยาม (มาตรา 4)**

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลต่อกระทรวง ต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐและให้หมายความถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

“ภัยทางอากาศ” หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

“การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ชัดขวาง หน่วงเหนี่ยวระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการ

ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

### คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)

#### (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550)

1. องค์ประกอบ (มาตรา 6) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน ดังนี้
  - นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
  - ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการคนที่สอง
  - อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ
  - ข้าราชการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวนไม่เกินสองคน

เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2. อำนาจหน้าที่ (มาตรา 7) มีดังนี้ 1) กำหนดนโยบายการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี 3) บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ 4) ให้คำแนะนำ ปกป้อง และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

หน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 11)

1. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช.

เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

2. จัดให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

3. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

4. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชน

5. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในระดับพื้นที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในบางจังหวัดตามความจำเป็น เพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจัดให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด หรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตตาม พรบ. นี้ (มาตรา 57)

1. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 การให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ถือเป็นภารกิจสำคัญในการบูรณาการบริหารจัดการสาธารณภัยที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ต้องเร่งดำเนินการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยจัดสรรทรัพยากร จัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคอำนวยความสะดวกด้านสาธารณสุข โภค บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ตลอดจนฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน บูรณะสภาพพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และการจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

2. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการภาครัฐ ได้กำหนดหลักการบริหารราชการไว้หลายประการ โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่สำคัญของภาครัฐที่จะต้องช่วยเหลือดูแลประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยต่าง ๆ



**แนวทางและวิธีใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ  
กรณีฉุกเฉิน มีดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
พ.ศ. 2550)**

1. เมื่อเกิดภัยพิบัติในจังหวัด นายอำเภอท้องที่จะรายงานเป็นเหตุด่วนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน จะประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด
2. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินแล้ว อำเภอจะดำเนินการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอ หรือ ก.ช.ภ.อ. ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนไม่เกินสี่คน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหนึ่งคนเป็นกรรมการ และมีปลัดอำเภอ หัวหน้าฝ่ายความมั่นคงเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้อนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามมติคณะกรรมการ ก.ช.ภ.อ. ภายในวงเงินอุดหนุนราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้
3. หากนายอำเภอมีความจำเป็นต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติมากกว่าวงเงินที่ได้รับการจัดสรรจากผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงจากจังหวัด ซึ่งจังหวัดจะนำเสนอคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับจังหวัด หรือ ก.ช.ภ.จ. ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด พาณิชย์จังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ พิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามที่อำเภอร้องขอ ภายใต้ระเบียบและ

หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติจ่ายเงินตรง  
ราชการของจังหวัด สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวตามมติของ ก.ช.ภ.จ.

4. ให้ส่วนราชการที่มีวงเงินทดลองราชการ และผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินตรง  
ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบพิบัติกรณีฉุกเฉิน เงินงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี 100,000,000 บาท  
ผู้มีอำนาจอนุมัติ นายกรัฐมนตรี

2. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม 50,000,000 บาท  
ผู้มีอำนาจอนุมัติ ปลัดกระทรวงกลาโหม

3. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของ  
มนุษย์ 10,000,000 บาท ผู้มีอำนาจอนุมัติ ปลัดกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคง  
ของมนุษย์

4. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 50,000,000 บาท  
ผู้มีอำนาจอนุมัติ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย 50,000,000 บาท  
ผู้มีอำนาจอนุมัติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

6. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข 10,000,000 บาท  
ผู้มีอำนาจอนุมัติ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

7. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 50,000,000 บาท ผู้มีอำนาจอนุมัติ  
อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

8. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแห่งละ 20,000,000  
บาท ผู้มีอำนาจอนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด

9. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดสรรวงเงินให้อำเภอตามความ  
จำเป็นเหมาะสมแห่งละไม่เกิน 500,000 บาท ผู้มีอำนาจอนุมัติ นายอำเภอ

โครงสร้างการบริหารราชการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม  
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย  
พ.ศ. 2557 แบ่งได้ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองกฎหมาย

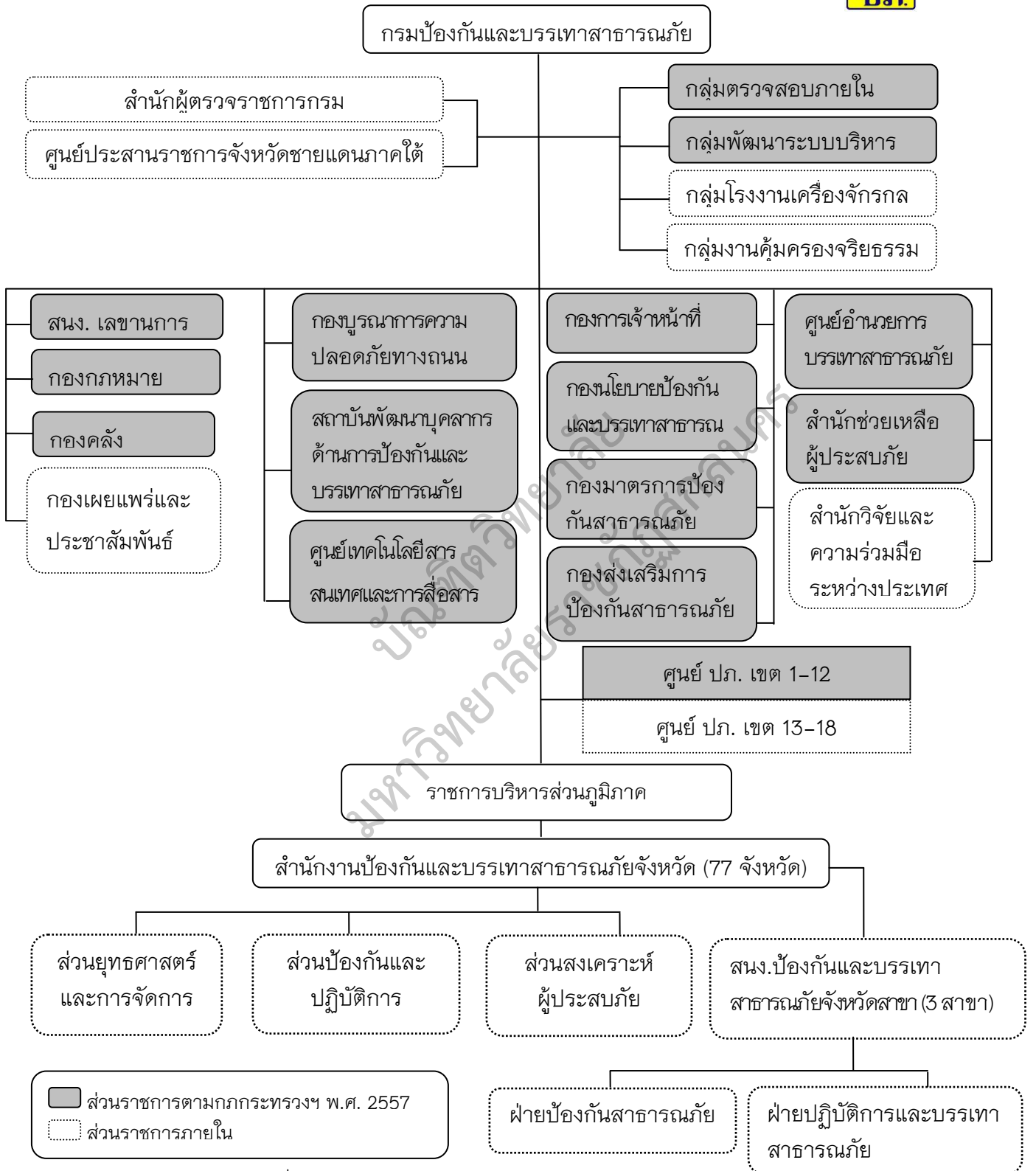
3. กองการเจ้าหน้าที่
4. กองคลัง
5. กองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. กองบูรณาการความปลอดภัยทางถนน
7. กองมาตรการป้องกันสาธารณภัย
8. กองส่งเสริมการป้องกันสาธารณภัย
9. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
10. ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1-12
11. ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย
12. สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
13. สำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 76 จังหวัดนอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้จัดตั้งหน่วยงานเป็นการภายในเพิ่มเติม ดังนี้

1. สำนักผู้ตรวจราชการกรม
2. สำนักบูรณาการสาธารณภัย อุบัติภัย และความปลอดภัยทางถนน
3. สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ
4. วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
6. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
7. กลุ่มโรงงานเครื่องจักรกล
8. ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13-18
9. ศูนย์ประสานราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้กรมป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัย

โครงสร้างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย



ที่มา : (<http://www.disaster.go.th/th/about-about01>)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยในประเทศ

พรสวรรค์ เกาตะกู (2550, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม พบว่า 1) ความรู้เกี่ยวกับงานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ความภาคภูมิใจในตนเอง การได้รับการสนับสนุนจากศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบล การทำงานเป็นทีมและการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่ในระดับมาก 2) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีระยะเวลาการเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต่างกันมีการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มี อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด สถานภาพการสมรส อาชีพหลักต่างกัน มีการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่แตกต่างกัน 3) การทำงานเป็นทีม สามารถปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ร้อยละ 54.7 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

รณชัย มณีอินทร์ และสุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในจังหวัดสุพรรณบุรี การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี โดยใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 87 คน ผลการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่มีการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดสาธารณภัย โดยให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมวางแผน จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ขณะเกิดสาธารณภัยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ ฯ มีการแจ้งเตือนภัย เข้าระงับภัย และช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังจากสาธารณภัยสิ้นสุดลง มีการสำรวจและซ่อมแซมสาธารณูปโภคที่เสียหาย การฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัย แต่ปัญหาที่พบขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังการขาดแคลนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์กู้ภัย บุคลากรที่มีความรู้ ข้อเสนอแนะขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น การสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการอบรมเจ้าหน้าที่ด้วย

กรเอก ศรีหาญ (2555, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การศึกษาการดำเนินงานและปัญหาการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการดำเนินงานและเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน และตำแหน่งงาน และ 2) ศึกษาปัญหาการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 10 แห่ง จำนวน 222 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi Stages Sampling) และใช้สูตรคำนวณของ ทาโร ยามาเน ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 145 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถามมีลักษณะแบบมาตราส่วนประมาณค่า วิเคราะห์ข้อมูล โดยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที (t-test) และการทดสอบค่าเอฟ (F-test) และเมื่อพบความแตกต่าง จึงทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่โดยวิธีการของเชฟเฟ (Scheffe) ผลการศึกษาพบว่า

1. บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นว่าการดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านความสะดวก รวดเร็ว และทันเวลา รองลงมา คือ ความครบถ้วนเพียงพอ ด้านความสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการ ด้านความเพียงพอเหมาะสมของการช่วยเหลือ และด้านความเสมอภาคและเป็นธรรม ตามลำดับ
2. บุคลากรเพศหญิงและเพศชายที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นว่าการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกัน
3. บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกัน
4. บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีความคิดเห็นว่าการดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกัน

5. บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ดำเนินงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกัน

6. บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นว่าปัญหาการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านบุคลากรรองลงมาคือด้านการบริหารจัดการและด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านงบประมาณ ตามลำดับ

วิจิตรตา ประชาชาติ (2556, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนกับประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัย พบว่า 1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ การมีส่วนร่วมในการสำรวจแจ้งระวางสถานการณ์ที่คาดว่าไม่ปลอดภัยในหมู่บ้านชุมชนของท่านมีส่วนร่วมในระดับมาก รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติด้านต่าง ๆ เป็นต้น มีส่วนร่วมในระดับมาก ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ อบต. มีส่วนร่วมในระดับน้อย 2) ประสิทธิผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ตามความคิดเห็นของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณา พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีประสิทธิภาพระดับมากรองลงมา คือ ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย มีประสิทธิภาพในระดับมาก ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง 3) การเปรียบเทียบประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ หมู่บ้านที่อาศัย และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ แตกต่างกันมีความเห็นต่อประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ทั้งในภาพรวมและรายได้ ทุกด้านไม่มีความแตกต่างกัน 4) การมีส่วนร่วมของ

ชุมชน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ในภาพรวมอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ และมีความสัมพันธ์ ทางบวก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความสัมพันธ์กันจำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำและมีความสัมพันธ์ ทางบวก และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำและ มีความสัมพันธ์ทางบวก 5) ระดับประสิทธิผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ที่ควรนำไปศึกษา หาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การ บริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร มีจำนวน 2 ด้าน คือ ด้านรักษา ความสงบเรียบร้อย และด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

ลัดมณี พรหมพิณีจ (2556, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการมี ส่วนร่วมของประชาชนกับประสิทธิผลการบริหารงานของเทศบาลตำบลหนองลาด อำเภอ วาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 52.90 มีอายุอยู่ระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 46.84 ส่วนใหญ่สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษา, ปวช, คิดเป็นร้อยละ 73.42 ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 65.27 และส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เกิน 3,000 บาท/เดือน คิดเป็นร้อยละ 68.69 ผู้ตอบแบบสอบถามมีส่วนร่วมในการบริหารงานในเขตเทศบาล ตำบลหนองลาด อำเภอวาริชภูมิ จังหวัดสกลนครโดยรวมอยู่ในระดับน้อย มีประสิทธิผล การบริหารงานโดยรวมอยู่ในระดับน้อย และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์ ทางบวกกับประสิทธิผลการบริหารงานของเทศบาลตำบลหนองลาด อำเภอวาริชภูมิ จังหวัดสกลนครอยู่ในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

น้อยใจยา แก้ววงษา (2557, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรณีศึกษา : เทศบาลตำบลบางซ้าย อำเภอ บางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษา ระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : กรณีศึกษาเทศบาล ตำบลบางซ้าย อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และ 2) เปรียบเทียบการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : กรณีศึกษาเทศบาลตำบล บางซ้าย อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล



กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลบางช้าง จำนวน 380 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าที ค่าเอฟ และค่าแอลเอสดี โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการวิจัยพบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง หากพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การเตรียมตัวก่อนเกิดสาธารณภัย และการมีส่วนร่วมขณะเกิดสาธารณภัย อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย อยู่ในระดับมาก 2) ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านการเตรียมตัวก่อนเกิดสาธารณภัย การมีส่วนร่วมขณะเกิดสาธารณภัย และการฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .05

พิทักษ์ มั่นจันทิก (2557, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา กลยุทธ์การบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากลยุทธ์การบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี 2) ศึกษาปัจจัยเชิงกลยุทธ์ที่ส่งผลต่อการบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี และ 3) หาแนวทางการพัฒนากลยุทธ์การบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 400 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน และการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า

1. กลยุทธ์การบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านจากค่าเฉลี่ยมากที่สุดลงไป 3 อันดับ คือ ด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ ด้านพันธกิจและภารกิจ และด้านการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ ส่วนการบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านจากค่าเฉลี่ยมากที่สุดลงไป 3 อันดับ คือ ด้านการจัดการหลังเกิดภัย ด้านการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และด้านการป้องกันและลดผลกระทบ

2. ปัจจัยเชิงกลยุทธ์ที่ส่งผลต่อการบริหารด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคต ด้านพันธกิจและภารกิจ ด้านการเตรียมความพร้อมของทรัพยากร และด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ และมีสัมประสิทธิ์การทนายคิดเป็นร้อยละ 78.70

3. แนวทางการพัฒนากลยุทธ์การบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ หน่วยงานควรกำหนดนโยบาย ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน โดยประสานความร่วมมือระหว่างผู้บริหาร ผู้นำชุมชน และประชาชนร่วมกัน ประชุมวางแผนการปฏิบัติงาน การเตรียมความพร้อม การจัดสรรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย สำรวจและจัดทำพื้นที่กลุ่มเสี่ยงที่เข้าถึงได้ยาก เพื่อกำหนดเส้นทาง การจราจรเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน และมีการซักซ้อมแผนการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

นุชนารถ โคตรโยธา (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ความคาดหวังของประชาชนต่อการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเข็ญ อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคาดหวังของประชาชนต่อการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเข็ญ อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ และอาชีพ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ ประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเข็ญ อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 6,401 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรคำนวณของ ทาโร ยามาเน ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 376 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถามมีลักษณะแบบมาตราส่วนประมาณค่า วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที (t-test) และการทดสอบค่าเอฟ (F-test) และเมื่อพบความแตกต่างจึงทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่โดยวิธีการของ เชฟเฟ (Scheffe) ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนมีความคาดหวังต่อการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเข็ญ อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ความครบถ้วนเพียงพอ รองลงมาด้านความสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการ ด้านความสะดวก รวดเร็ว และทันเวลา ด้านความเพียงพอ เหมาะสมของการช่วยเหลือ และด้านความเสมอภาค

และเป็นธรรมชาติ ตามลำดับ

2. ประชาชนที่มีเพศและอาชีพต่างกัน มีความคาดหวังต่อการดำเนินงาน บรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเข็ญ อำเภอเชิงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกัน

ปรีวัตร ยมเกิด (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อเปรียบเทียบแรงจูงใจ ในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลที่มี เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในครั้งนี้ คือ สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในพื้นที่อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 270 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบ การทดสอบค่า t-test การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว F-test (One-Way ANOVA) ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการวิจัย แรงจูงใจในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า มีความคิดเห็น อยู่ในระดับมาก ทั้ง 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ แรงจูงใจทางสังคม แรงจูงใจในด้านเกียรติยศ ชื่อเสียง แรงจูงใจด้าน ความสำเร็จแห่งตน แรงจูงใจในด้านร่างกาย ทางกายภาพ และแรงจูงใจด้านความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตาม ลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยจำแนกปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ สถานภาพสมรส และระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นระดับการศึกษาที่ ไม่แตกต่างกัน

3. ข้อเสนอแนะผลการวิจัยพบว่าแรงจูงใจในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในเรื่อง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ความพร้อมของอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน ของเพื่อนร่วมงาน และหัวหน้างานควรมีความรู้และความเข้าใจอย่างถ่องแท้ สามารถสั่งการได้อย่างถูกต้อง เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน โดยงานวิจัยดังกล่าวเป็นงานวิจัยที่ทำการเก็บในช่วงเวลาหนึ่ง แต่หากผู้ที่สนใจศึกษาในลักษณะของการวิจัยในระยะยาว (Longitudinal Studies) ก็จะสามารถทำให้เห็นภาพของการวิจัยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และงานวิจัยชิ้นนี้ใช้กับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นกรณีศึกษา จึงอาจไม่ครอบคลุมไปยังอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทั่วทั้งประเทศได้ ผู้ที่สนใจจะศึกษาเพื่อให้งานสามารถสรุปอ้างอิงไปใช้กับทุกกลุ่ม อาจจะออกแบบการวิจัยให้มีความครอบคลุมและรัดกุมมากยิ่งขึ้นได้

วิทยุติ วิทยุติ (2559, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการบริหารจัดการ 2) ศึกษาสภาพ ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการ และ 3) นำเสนอข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล พุนพิน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของในองค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 33 คน มีการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วสรุปเป็นความเรียงในลักษณะ การพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและบรรเทา อุทกภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีขั้นตอนดังนี้ ก่อนเกิดภัยพิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน ร่วมกับชุมชนสำรวจพื้นที่เสี่ยงภัยและสถานที่ปลอดภัย พร้อมสำรวจ เส้นทางอพยพ สำรองอาหาร และน้ำดื่ม จัดเตรียมทรัพยากรกู้ภัยและอุปกรณ์ช่วยชีวิต ชุดปฐมพยาบาล บุคลากร ชุดกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบลไว้ เตรียมระบบสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งมีการจัดตั้ง ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน ที่มีระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับชุมชน มี อปพร. จำนวน 80 คน พร้อมจัดทำแผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และจัดทำแผนเผชิญเหตุป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย แผนเตรียมความพร้อมรับมืออุทกภัย และแผนอพยพ

รวมทั้งจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ระยะเวลาที่เกิดภาวะฉุกเฉินจากการเกิดภัยพิบัติ เมื่อเกิดอุทกภัยดำเนินการตรวจสอบและแจ้งภัยโดยทีมชุดกู้ชีพกู้ภัยที่เป็นชุดเข้าตรวจสอบเหตุ และเข้าดำเนินการกู้ภัย พร้อมแจ้งเหตุมายังศูนย์อำนวยความสะดวก องค์การบริหารส่วนตำบลพุนพิน การฟื้นฟูในระยะเร่งด่วน มีการจัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์ จัดให้มีการปฐมพยาบาล และดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างพอสมควร การฟื้นฟูในระยะยาวฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ให้การสงเคราะห์แก่ครอบครัว และให้ทุนการศึกษาแก่บุตรของผู้ประสบภัย

### งานวิจัยต่างประเทศ

Huntington (1975, P. 43 อ้างถึงใน วิจิตรตา ประชาชาติ, 2556, หน้า 60) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ผลการศึกษา พบว่า สังคมปัจจุบันมีความแตกต่างจากสังคมเดิมในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเพิ่มรายได้ การเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมความเป็นสังคมเมืองและความสลับซับซ้อนของระบบสังคม ทำให้คนในสังคมเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการเมืองมากขึ้นกว่าคนอยู่ในสังคมเดิมซึ่งมีลักษณะสังคมชนบท และด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจและระบบสังคม ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ

1. การมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับสถานภาพสังคมและเศรษฐกิจคนที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า มีรายได้มากกว่า และมีอาชีพตำแหน่งดีกว่า มีแนวโน้มในการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่า เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลให้มีการขยายการศึกษา การเพิ่มรายได้และเข้าสู่ชนชั้นกลางอันทำให้มีการขยายตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างกลุ่มในสังคม อิทธิพลของกลุ่มสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งกับกลุ่มที่มีอยู่มาก่อนในสังคมนั้น กลุ่มสังคมที่อยู่ในระดับกลางจะแสวงหาโอกาสที่จะขยายพื้นที่ทางสังคมของตน ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสังคมภูมิภาคต่าง ๆ และกลุ่มคนที่มีความผูกพันกันมีผลให้มีความขัดแย้งมากขึ้นหรือให้ความเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ได้ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอาจจะกระตุ้นให้แต่ละกลุ่ม

เลือกแสดงปฏิกริยาตอบสนองอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อที่จะพัฒนาหรือปกป้องกลุ่มของตน จากกลุ่ม อื่น ๆ พฤติกรรมเหล่านี้ทำให้เกิดกิจกรรมทางการเมือง

Bechger and Boerman (1997, pp. 189–213 อ้างถึงใน ร้อยตำรวจโทราชิต อนนทสีหา, 2559, หน้า 39) ศึกษาการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่ส่งผลต่อประสิทธิผล องค์การของวิทยาลัยอาชีวศึกษาของเนเธอร์แลนด์ พบว่า การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ส่งผลในทางบวกต่อประสิทธิผลองค์การอยู่ในระดับปานกลาง

Person (1993, PP. 3071–A อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพินิจ, 2556, หน้า 62) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับการรับรู้ประสิทธิผลของ สถาบันของวิทยาลัยชุมชนในรัฐนอร์ทแคโรไลนา โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหาร และครู และเจ้าหน้าที่ในวิทยาลัย พบว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กันอย่าง มีนัยสำคัญกับประสิทธิผล และพบว่า ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารไม่มีผล ต่อการรับรู้ในประสิทธิผลของวิทยาลัย

Park (1994, P. 27 อ้างถึงใน สมศักดิ์ นันทะสุข, 2556, หน้า 66) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของพลเมืองความพึงพอใจและการตอบสนองของรัฐบาลในแนวทางการปกครองตนเองในประเทศเกาหลีผลการวิจัย พบว่า การบริหารประเทศโดยมีประชาชน เป็นส่วนร่วมในการกระจายอำนาจผ่านไปยังการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนในการปกครองแบบ ประชาธิปไตยเป็นไปด้วยดี ซึ่งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงและได้รับการสนองเป็นอย่างดีแล้ว ก็เท่ากับว่าประเทศได้รับการพัฒนาไปแล้ว

Whit, Stanley Ronald (1996, P. 19 อ้างถึงใน วิจิตรตา ประชาชิต, 2556, หน้า 61) ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรอาสาสมัครในการรักษาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีของ เมืองเทม รัฐแอริโซนา (ส่วนร่วมของประชาชน) The Role of Volunteer Organizations in Community Policing : A case Study of Tempe, Arizona (Citizen Participation) พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจซึ่งจะเป็นการช่วยในการแก้ไขปัญหาในกิจการตำรวจทางหนึ่ง และในการปฏิบัติหน้าที่ของ Community Policing Officers ในชุมชนประสบความสำเร็จอย่างมากในการ ที่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

Phillip (2000, P. 1 อ้างถึงใน ลัดมณี พรหมพินิจ, 2556, หน้า 63) ทำการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การเทศบาลซึ่งให้บริการสาธารณะด้านการป้องกัน

อัครีภัย โดยนำแบบจำลองประสิทธิผลขององค์การ 3 แบบ ด้วยกันมาทดลองประสิทธิผลขององค์การในแง่ของพฤติกรรมและทัศนคติประสิทธิผลในแง่ของกระบวนการและประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุเป้าหมาย จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ความสามารถในการผลิตผลงานเป็นตัวแปรสำคัญที่จะวัดประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้ การที่องค์การจะมีความสามารถในการผลิตสูงได้ก็ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่เกี่ยวกับกระบวนการภายในและตัวแปรด้านผลกระทบที่มีต่อสังคมซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การนั่นเอง

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 7 สกลนคร ที่มีประสิทธิผลนั้นจะต้องประกอบด้วย รูปแบบการบริหารงาน จำนวน 4 ด้าน 1) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย 3) ด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย 4) ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย นอกจากนี้แล้วการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิผล จะต้องเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม 4) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ 5) การมีส่วนร่วมประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งการบริหารจัดการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประสิทธิผล สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทันที่ และสามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ