

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ
4. เทศบาลตำบลนครชัยศรี
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยจึงศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไว้ดังนี้

ความหมายของสาธารณภัย

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550) สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วัตถุภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าเกิดมาจากธรรมชาติ หรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนและของรัฐ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2548) ได้ให้ความหมายว่าสาธารณภัย หมายถึง ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มาก เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม

Parish (อ้างถึงใน ไพบุลย์ โล่สุนทร, 2527) ได้ให้ความหมายว่าสาธารณภัย หมายถึง เป็นการระบอบหรือแพร่กระจายของอุบัติเหตุซึ่งมีคนบาดเจ็บหนัก หรือตายมากกว่า 25 คนขึ้นไป

Skeet (อ้างถึงใน ไพบุลย์ โล่สุนทร, 2527) ได้ให้ความหมายว่าสาธารณภัย หมายถึง ภัยหรือเหตุการณ์ที่สำคัญซึ่งทำให้สภาพการดำเนินชีวิตที่ปกติในชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน มีผลทำให้ประชาชนต้องขาดที่พึ่งและได้รับความทุกข์ เกิดความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับอาหาร ที่พักอาศัย เสื้อผ้า การดูแลสุขภาพการแพทย์ การคุ้มครองและสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพอื่น ๆ

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า สาธารณภัยประกอบด้วยประเด็นความหมายสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. สาธารณภัย คือ ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มาก
2. สาธารณภัยเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและทุกสถานที่อย่างกะทันหัน หรือค่อยๆ เกิดขึ้น
3. สาธารณภัยเป็นอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของประชาชน
4. สาธารณภัยสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ
5. สาธารณภัยเมื่อเกิดภัยขึ้นแล้ว ผู้ประสบภัยต้องการความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นพื้นฐานอย่างรีบด่วน

กล่าวโดยสรุป ความหมายของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การป้องกันหรือการระงับภัยโดยทำให้ภัยสงบลงโดยเร็ว หรือลดอันตรายให้น้อยลง และช่วยทำให้ความยากลำบาก ความพิบัติ และความเดือดร้อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้ลดน้อยลงหรือหมดไป

ประเภทของสาธารณภัย

ประเภทของสาธารณภัย การแบ่งแยกประเภทของสาธารณภัยแบ่งออกได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ ตามลักษณะของการเกิดภัย ได้แก่ สาธารณภัยธรรมชาติและสาธารณภัยมนุษย์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527)

1. สาธารณภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มักเกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ แต่บางครั้งก็เกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย จิตใจ และความมั่นคงของชาติ สาธารณภัยจากธรรมชาติ ได้แก่

สาธารณภัยเชิงอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ และเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น

วาตภัย เป็นภัยที่เกิดจากแรงลมและพายุ เช่น พายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น ซึ่งพายุไต้ฝุ่นมีอำนาจทำลายสูง สามารถทำให้ต้นไม้ถอนรากถอนโคน บ้านพัง ระเนระนาด เสาไฟฟ้าล้มเสียหายได้ ฯลฯ

อากาศหนาวผิดปกติ เช่น ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ อุณหภูมิในบางปีลดต่ำลงใกล้ศูนย์องศาเซลเซียส

คลื่นความร้อน ทำให้อากาศร้อนผิดปกติในประเทศเขตร้อน ทำให้ผู้ป่วยเป็นโรคหัวใจเสียชีวิตมากขึ้น

ฝนแล้ง ทำให้ข้าวและพืชผลทางการเกษตรเสียหายมาก เกิดความขาดแคลนและอดอยาก เป็นต้นเหตุของทุพภิกภัยอย่างหนึ่ง

2. สาธารณภัยตามสภาพภูมิประเทศ (Topological Disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นตามลักษณะ หรือสภาพภูมิประเทศ สาธารณภัยประเภทนี้ได้แก่

อุทกภัย คือ ภัยอันเกิดจากน้ำท่วม ประเทศไทยประสบปัญหาน้ำท่วมเกือบทุกปี เนื่องจากสภาพภูมิประเทศมีการตัดต้นไม้ ทำลายป่า การทรุดตัวของดิน มีลมพายุและลมมรสุมแรง ฝนตกหนักและน้ำทะเลหนุน

หิมะถล่ม ภัยประเภทนี้ถ้าไม่มีอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ก็ไม่ถือเป็นสาธารณภัย

3. สาธารณภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของผิวโลก (Tectonic Disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของผิวโลก ได้แก่

แผ่นดินเลื่อนหรือแผ่นดินถล่มการเปลี่ยนแปลงระดับของชั้นผิวโลก ทำให้เกิดการไหวและสั่นสะเทือนของอาคารบ้านเรือน บางครั้งเมื่อมีฝนตกหนักไม่มีการยึดเหนี่ยวของพื้นผิวดิน อาจทำให้พื้นผิวดินพังทลายลงมาและเป็นอันตรายได้

แผ่นดินไหว การเปลี่ยนแปลงของผิวโลกที่มีการสั่นสะเทือนเป็นลูกคลื่น เป็นระลอกเคลื่อนจากจุดศูนย์กลางออกไปทุกทิศทาง ทำลายบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น ในประเทศตุรกี ญี่ปุ่น ใต้หวัน อินเดีย เป็นต้น

ภูเขาไฟระเบิด ก่อนการระเบิดจะมีการฟั่นควันดำเป็นสัญญาณเตือนภัย ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสดูออกจากเขตอันตราย ประเทศที่มีภูเขาไฟระเบิด เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา ชิลี เปรู โบลิเวีย เป็นต้น

4. สาธารณภัยทางชีวภาพ (Biological Disaster) เป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุเนื่องมาจากสิ่งมีชีวิต เช่น

การระบาดของโรค เช่น อหิวาตกโรค กาฬโรค โปลิโอ ไข้สมองอักเสบ เป็นต้น โรคติดต่อต่างๆ สามารถทำให้เกิดโรคระบาดของโรคได้ในเมื่อมีแหล่งแพร่เชื้อโรคที่เหมาะสม มีการแพร่กระจายของโรค และภูมิคุ้มกันของกลุ่มชนต่ำ

ภัยจากฝูงสัตว์และแมลง หนูนาทำลายต้นข้าวในนา ถ้ามีจำนวนมากทำให้เกิดการเสียหายแก่ข้าวนา เกิดการขาดแคลนและอดอยากได้ สำหรับแมลงโดยเฉพาะตั๊กแตนทำลายพืชไร่ เช่น อ้อย ข้าวโพด เป็นต้น

5. สาธารณภัยมนุษย์ (Man - made disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ โดยอาจเนื่องมาจากสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ เพื่อความสุขสบายหรือเพื่อการประหัดประหารกัน ได้แก่

5.1 ภัยจากการจราจร

5.1.1 ทางอากาศ ได้แก่ เครื่องบินตก เครื่องบินชนกัน เครื่องบินระเบิด ยานอวกาศตก

5.1.2 ทางบก ได้แก่ รถชนิดต่าง ๆ ชนกัน เช่น รถโดยสาร รถบรรทุก

5.1.3 ทางราง ได้แก่ รถไฟชนกัน รถไฟตกราง รถรางชนกัน

5.1.4 ทางน้ำ ได้แก่ เรือล่ม เรือชนกัน

5.2 ภัยจากการอุตสาหกรรม

5.2.1 เครื่องจักรไอน้ำระเบิด

5.2.2 โรงงานเคมีภัณฑ์ปล่อยสารพิษ ไอพิษ และน้ำเสีย

5.2.3 โรงงานปฏิกิริยาเคมีปล่อยสารกัมมันตรังสี

5.3 ภัยจากการก่อสร้าง

5.3.1 ดึก อาคารบ้านเรือนและโรงงานพัง หรือถล่ม

5.3.2 ร้างร้างร้างร้างตึกพัง

5.4 ภัยจากการขัดแย้งในผลประโยชน์ หรือการก่ออาชญากรรมในสาธารณะ

5.4.1 ส่วนตัว เช่น การโยนระเบิดในงานวัด หรืองานรื่นเริง

5.4.2 ส่วนหมู่คณะ เช่น วางระเบิดในเขตชุมชน เดินขบวนต่อต้านยกพวก

ปะทะกัน

5.5 ภัยจากการจลาจล จากการรวมกลุ่มของบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง กระทำมิชอบด้วยกฎหมายด้านความตั้งใจและใช้ความรุนแรง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดภัยอันตรายขึ้นได้ เช่น

5.5.1 การจลาจลในประเทศไทย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516, เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เดือนพฤษภาคม 2535 และเหตุการณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เป็นต้น

5.5.2 การจลาจลในอิหร่าน ฯลฯ

5.6 ภัยจากการก่อวินาศกรรม เช่น

5.6.1 การวางระเบิดสถานที่ราชการเพื่อหวังผลทางการเมือง

5.6.2 การลอบวางระเบิดบุคคลสำคัญในงานพิธีต่างๆ

5.7 ภัยจากสงคราม เช่น

5.7.1 ผลของสงครามในตะวันออกกลาง

5.7.2 ผลของการทิ้งระเบิดปรมาณูครั้งแรกที่เมืองฮิโรชิมา ประเทศญี่ปุ่น

ระยะของการเกิดสาธารณภัย

ธรรมชาติของการเกิดสาธารณภัยต่างๆ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน สาธารณภัยธรรมชาติและสาธารณภัยมนุษย์มีระยะต่างๆ ของการเกิดสาธารณภัยคล้ายคลึงกันกับธรรมชาติของการเกิดโรค ระยะการเกิดสาธารณภัยประกอบด้วยระยะต่างๆดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527)

1. ระยะเตือนภัย (Warning Phase) ระยะนี้เป็นช่วงระยะเวลาก่อนเกิดภัย ซึ่งอาจจะสั้นหรือยาวแล้วแต่ชนิดของสาธารณภัย ทำให้มีโอกาสเตือนภัยกับประชาชนได้ ในปัจจุบันองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก และการเฝ้าระวังอากาศโลกได้อาศัยดาวเทียม เครือข่ายของสถานีพยากรณ์อากาศต่างๆ

และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัยสามารถพยากรณ์ภัยทางอุตุนิยมวิทยาได้ล่วงหน้า เช่น พายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น สามารถแจ้งให้ทราบล่วงหน้ากำลังก่อตัวขึ้นบริเวณใด เคลื่อนไปในทิศทางใด มีความรุนแรงขนาดไหน และสามารถบอกให้ทราบล่วงหน้าได้ไม่น้อยกว่า 36 ชั่วโมง ก่อนที่พายุจะมาถึง ประชาชนมีโอกาสได้รับข่าวพยากรณ์ล่วงหน้า เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เสียงสัญญาณต่างๆ ซึ่งเคยมีประชาสัมพันธ์และฝึกปฏิบัติล่วงหน้า ประชาชนมีเวลาพอที่จะหลีกเลี่ยงอันตรายและดำเนินการอย่างเหมาะสม เพื่อให้ทรัพย์สินสมบัติได้รับความเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ อุทกภัยส่วนใหญ่สามารถทราบเหตุการณ์ล่วงหน้าได้เป็นเวลานาน ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงป้องกัน และควบคุมอันตรายได้ ในขณะที่เกิดภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงครามก็สามารถแจ้งสัญญาณต่าง ๆ ให้ทราบล่วงหน้า ประชาชนมีโอกาสหลบภัยและช่วยพรางไฟในเวลากลางคืน ช่วยป้องกันการโจมตีของข้าศึกได้ การเตือนภัยจะมีประโยชน์ถ้าประชาชนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในสัญญาณเตือนภัยต่างๆ ดี ระยะเวลาเตือนภัยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับภัยได้มีเวลาพอที่จะดำเนินการต่างๆ ในการรับสถานการณ์และเตรียมการในการช่วยเหลือประชาชนทั้งชีวิตและทรัพย์สินทำให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด

2. ระยะเวลาเกิดภัย (Impact Phase) ระยะนี้เป็นระยะเวลาในการเกิด ภัยทำให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ระยะเวลาการเกิดภัยแตกต่างกันไปตามแต่ละชนิดของภัย ภัยที่เกิดในระลอกเวลานั้นๆ เป็นวินาทีหรือนาที เช่น การระเบิด แผ่นดินไหว ภัยที่เกิดในช่วงเวลาเป็นชั่วโมงหรือวัน เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยที่เกิดในช่วงระยะเวลาเป็นเดือน เป็นปี เช่น โรคระบาด ความแห้งแล้ง ผลกระทบของภัยขึ้นอยู่กับชนิดของภัย ในขณะที่เกิดอุทกภัยน้ำในทะเลและแม่น้ำสูงมากจนท่วมล้นฝั่งไหลท่วมอาคาร บ้านเรือน ความรุนแรงของกระแสน้ำที่ไหลทำให้อาคารบ้านเรือนที่ไม่แข็งแรงพังทลาย ถนนและสะพานที่กีดขวางทางกระแสน้ำจะถูกทำลายเสียหาย พาหนะต่างๆ จะจมอยู่ใต้น้ำ โคลนตมที่ถูกพัดพาเข้าไปในอาคาร บ้านเรือนและโรงงานทำให้สิ่งของต่างๆ เสียหาย วาตภัยหรือพายุที่มีกำลังแรงก็ทำให้เกิดความเสียหายได้มากเหมือนกัน อันตรายที่เกิดขึ้น ได้แก่ ต้นไม้หักล้ม ทับบ้านเรือนและคน บ้านเรือนที่ทนกำลังของแรงลมไม่ไหวจะพังทลาย กระเบื้องหลังคาปลิวเป็นอันตรายต่อคนที่กำลังอยู่นอกบ้าน ฝนตกหนักและอาจมีลูกเห็บตกได้ในกรณีที่มีพายุกำลังแรง ลูกเห็บอาจตกถูกคนได้รับบาดเจ็บและบ้านเรือนเสียหาย

3. ระยะเวลากู้ภัย (Rescue Phase) ระยะนี้เป็นระยะของการช่วยชีวิตและระงับภัย โดยทำให้ภัยสงบลงโดยเร็วหรือลดอันตรายให้น้อยลง การกู้ภัยควรกระทำทันทีในขณะที่เกิดภัย ดำเนินการช่วยเหลือและติดต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง งานกู้ภัย ได้แก่ การดับเพลิง การรื้อถอนซากปรักหักพังจากเพลิงไหม้หรือถูกระเบิด การช่วยชีวิตที่ติดอยู่ในอาคารและซากปรักหักพังให้ออกมาได้ การซ่อมแซมเขื่อนและทำนบที่เป็นคันเหวของภัย การอพยพทรัพย์สินไปไว้ในที่ปลอดภัย

การปฐมพยาบาลและการดูแลฉุกเฉินแก่ผู้ประสบภัยทันที ระยะนี้เป็นการทำงานของหน่วยกู้ภัยซึ่งส่วนใหญ่ ได้แก่ ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การกู้ภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะต้องได้รับการฝึกฝนและอบรมมาอย่างเพียงพอประกอบด้วยเครื่องมือ เครื่องใช้ อย่างสมบูรณ์มีบุคลากรต่างๆ พร้อมที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการขัดขวางต่างๆ เช่น การจัดระเบียบวิธีการป้องกันประชาชนที่มามุงดู การกำหนดบริเวณพื้นที่อันตราย การขนย้ายผู้บาดเจ็บ หน่วยงานที่จะปฏิบัติงานกู้ภัยจะต้องมีการแยกประเภท มีการจัดรูปแบบของหน่วยงานมีวัสดุอุปกรณ์ มีการกิจหน้าที่ และมีการติดต่อประสานงานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ หน่วยสาธารณสุข หน่วยดับเพลิง หน่วยโยธาธิการ หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อย และหน่วยขนส่งลำเลียง เป็นต้น

4. ระยะบรรเทาภัย (Relief Phase) ระยะนี้เป็นระยะที่ภัยเริ่มสงบหรือหมดฤทธิ์ไม่เป็นอันตรายต่อไป งานในระยะนี้เป็น การบรรเทาภัยหรือบรรเทาทุกข์ที่ประชาชนกำลังประสบอยู่โดยทีมงานที่มาจากสาขาวิชาชีพต่างๆ ร่วมกันทำการสำรวจความเสียหาย ประเมินผลความจำเป็นรีบด่วน กำหนดเตรียมแผนปฏิบัติการทันที และเริ่มดำเนินการตามแบบอย่างเร่งด่วน มีการประสานงานระหว่างกรมประชาสงเคราะห์และองค์การกุศลต่างๆ ในการจัดเตรียมสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับผู้ประสบภัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และสิ่งจำเป็นส่วนบุคคล เพื่อให้สิ่งของต่างๆ เหล่านี้ได้กระจายไปสู่ผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึง ในระยะแรกควรมีการบรรเทาภัยหรือบรรเทาทุกข์ เฉพาะหน้า ด้วยการแจกอาหาร เครื่องนุ่งห่ม จัดการรักษายาบาลและที่พักอาศัยชั่วคราว จัดตั้งหน่วยงานชั่วคราวในด้านอำนวยความสะดวก การขนย้ายประชาชน นอกจากเขตอันตราย การสืบเสาะค้นหาผู้ที่หายไป เพื่อให้เขาเหล่านั้นกลับสู่ครอบครัวโดยเร็ว การบรรเทาภัยขึ้นอยู่กับความรุนแรงของสาธารณภัย เมื่อเป็นสาธารณภัยธรรมดาไม่รุนแรงมากนัก เจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์การเอกชนของท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้ แต่ถ้าเป็นสาธารณภัยที่มีความรุนแรงมาก การช่วยเหลือผู้ประสบภัยอาจได้รับการสนับสนุนจากกรมประชาสงเคราะห์ หน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์การกุศลต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ประสิทธิภาพของการดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น แหล่งทรัพยากรที่สมบูรณ์และถูกต้อง การเตรียมพร้อมเพื่อรับสาธารณภัยเมื่อมีเงิน วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร ที่ช่วยในการบรรเทาภัยพร้อมและมีการฝึกซ้อมอยู่เสมอ การบรรเทาภัยนั้นก็ย่อมประสบความสำเร็จ

5. ระยะฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation Phase) ระยะนี้เป็นระยะหลังสาธารณภัยได้สงบแล้ว และได้รับการบรรเทาภัยในระยะเร่งด่วนไปแล้ว งานในระยะนี้เป็นงานระยะยาวเกี่ยวกับการฟื้นฟูและบูรณะสิ่งชำรุดเสียหายที่เกิดจากสาธารณภัยให้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การขจัดสิ่งปรักหักพัง การจัดการกับผู้ไม่มีบ้านพักอาศัย การฟื้นฟูงานอาชีพ การช่วยเหลือในด้านเกษตรกรรม การรักษายาบาล การสาธารณสุข การชะล้างสิ่งมีพิษ การจัดการกับผู้เสียชีวิต

การซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ ถนน สะพาน เขื่อน ทำนบ และผนังกันน้ำให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์โดยเร็วที่สุด การวางผังเมืองก็นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นเมื่อสาธารณภัยนั้นได้ก่อให้เกิดสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้นได้ใหม่ ให้การช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิคต่างๆ ซึ่งมีความจำเป็นมาก อาจได้รับการช่วยเหลือจากองค์การของรัฐและเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

การจัดองค์การในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดองค์การในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตาม พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. องค์การในระดับชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการป้องกันฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร และมีคณะกรรมการและหน่วยงานในการปฏิบัติ ดังนี้

1.1 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้แทน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือผู้แทน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้แทน อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ อีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กำหนดวิธีตรวจสอบ ติดตามประเมินผลตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การฝึกอบรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายอื่นในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการพิจารณาและกำหนดกิจการอื่นเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2. สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกองอำนาจการของผู้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ดำเนินงานธุรการ ศึกษาค้นคว้าวิจัย งานวิชาการ การเผยแพร่ความรู้ การฝึกอบรม การประสานงาน การจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.1 องค์การในระดับภาค มีการจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคขึ้นแล้ว จำนวน 4 แห่ง ได้แก่

2.1.1 กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคใต้ตอนล่าง) อำเภอลำพูน จังหวัดสงขลา รับผิดชอบ 7 จังหวัดในภาคใต้ตอนล่าง

2.1.2 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคใต้ตอนบน) จังหวัดสุราษฎร์ธานี รับผิดชอบ 7 จังหวัดในภาคใต้ตอนบน และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

2.1.3 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคเหนือ) จังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบ 17 จังหวัดในภาคเหนือ

2.1.4 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดขอนแก่น รับผิดชอบ 19 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากนั้นในปัจจุบันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น จำนวน 12 เขต ประกอบด้วย เขต 1 ปทุมธานี เขต 2 สุพรรณบุรี เขต 3 ปราจีนบุรี เขต 4 ประจวบคีรีขันธ์ เขต 5 นครราชสีมา เขต 6 ขอนแก่น เขต 7 สกลนคร เขต 8 กำแพงเพชร เขต 9 พิษณุโลก เขต 10 ลำปาง เขต 11 สุราษฎร์ธานี และเขต 12 สงขลา โดยให้ทำหน้าที่ อำนวยการสนับสนุน และปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ

3. องค์การในระดับเขตท้องที่ แบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ

3.1 ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่จังหวัดของตน

3.2 ระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ของตน (ยกเว้นพื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาล)

3.3 กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

3.4 เทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาล

3.5 เมืองพัทยา มีปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา

4. หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 26 กำหนดไว้ว่า “ให้จัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานครและทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” ปัจจุบันมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทั่วประเทศ จำนวนประมาณ 200,000 คน ทั้งนี้ การรับสมัคร คุณสมบัติ การพ้นจากสมาชิกภาพ เครื่องหมาย เครื่องแต่งกาย บัตรประจำตัว สิทธิและวินัย การปกครอง การบังคับบัญชา การจัดหน่วยอาสาสมัคร การฝึกอบรมและหลักสูตร เป็นไปตามข้อบังคับและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531

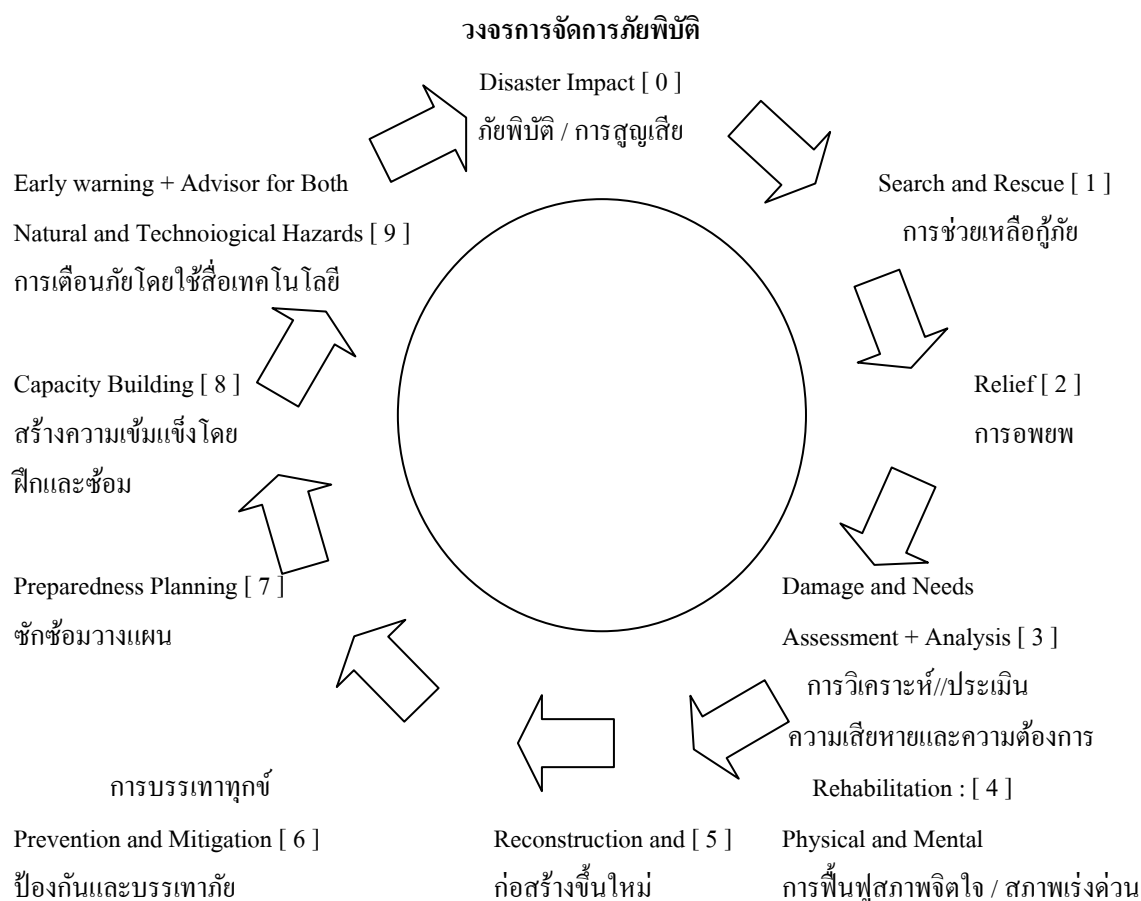
กระบวนการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. การดำเนินการก่อนเกิดภัย (Mitigation, Prevention and Preparedness) เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ตลอดจนการเตรียมการเพื่อเผชิญเหตุ กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรการป้องกันภัย การจัดทำแผนหรือวางระบบการปฏิบัติงานการฝึกอบรม การเตรียมบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ การฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการและการประสานงาน ฯลฯ

2. การดำเนินการขณะเกิดภัย (Response) เป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกรมทรัพยากรต่างๆ เข้าช่วยเหลือเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย ตลอดจนการระงับภัย หรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้น กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การแจ้งเตือนภัย การลดอันตรายและระงับภัยที่เกิดขึ้น การบรรเทาภัย การอพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สินต่างๆ ไปยังสถานที่ปลอดภัย การจัดให้บริการด้านอาหาร น้ำดื่ม เสื้อผ้า ที่พักชั่วคราว และเวชภัณฑ์ แก่ผู้ประสบภัย โดยจะใช้เงินงบประมาณดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546

การดำเนินการภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว (Recovery and Development) เป็นการฟื้นฟูกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน การประกอบอาชีพ และบริการของรัฐให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ การซ่อมแซมบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ตลอดจนการพัฒนาเพื่อป้องกันมิให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต

ภาพที่ 2.1 วงจรการจัดการภัยพิบัติ



(กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2547 : 5)

อิสระ สุวรรณบล (2540) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการเกี่ยวกับสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพไว้ดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ อาจประเมินจากลักษณะนี้

1.1 มีนโยบายและแผนสาธารณภัยในระดับต่างๆ กะมีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนนั้น เพื่อให้มีความพร้อมรับสาธารณภัย ทั้งจากภัยธรรมชาติและภัยจากการกระทำของมนุษย์ รวมถึงการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ ทั้งจากการจราจร การทำงาน บ้านและสถานศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องกำหนดการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้ในการพัฒนาทุกระดับ และทุกอาณาบริเวณ จะต้องมีการกำหนดแผนเฉพาะด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการติดต่อสื่อสาร โทรคมนาคม ด้านการบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ รวมตลอดถึงนโยบายในระดับกระทรวงซึ่งจะต้องดูแล

ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนดังกล่าวด้วย ในกรณี ภาวะผู้นำมีความสำคัญมาก เพราะผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจ และตระหนักเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณสุข

1.2 มีการบริหารจัดการที่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยระดมความพยายามและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนร่วมมือประสานงานปฏิบัติงานอย่างเป็นเครือข่าย และเป็นระบบตามขั้นตอนและกระบวนการกำหนดไว้ ขณะเดียวกันสร้างระบบบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ใช้นโยบายและแผนเป็นตัวนำ ภายใต้กฎหมายและเงื่อนไขปัจจุบัน โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน

2. การเตรียมพร้อมและป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

2.1 มีจุดเน้นที่จะป้องกันบรรเทาแทนการช่วยเหลือ ช่วยชีวิตเมื่อเกิดสาธารณภัยแล้ว

2.2 มีการเตรียมพร้อมทั้งด้านสถาบัน (องค์การบริหาร กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ นโยบายและแผน ฯลฯ) และด้านกายภาพ (ทรัพยากร การจัดการ ระบบข่าวสารข้อมูล ฯลฯ)

2.3 มีการสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพด้านการพยากรณ์ ทั้งอากาศ แผ่นดินไหว และอุทกภัย ให้มีสมรรถนะในการเผยแพร่ข่าวสารดังกล่าวผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง ฯลฯ

2.4 มีระบบข้อมูลเพื่อการจัดการสาธารณสุข โดยออกแบบ วางระบบ และรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยให้หน่วยงานหลักบริหารจัดการสาธารณสุขเป็นแม่ข่าย เชื่อมโยงระบบข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.5 มีการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักของสาธารณสุข เกี่ยวกับอันตรายจากภัยพิบัติและอุบัติภัยต่างๆ สร้างความรู้ความเข้าใจ และความเชื่อว่าการลดความสูญเสียนั้นอาจกระทำได้ ถ้าดำเนินมาตรการป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 มีการวางแผนและคู่มือปฏิบัติการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น

3. การควบคุมสถานการณ์และการกู้ภัย

3.1 มีความจำเป็นในการสั่งการ มีเอกภาพในการสั่งการและอำนาจการ

3.2 สามารถจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นศูนย์บัญชาการ

3.3 มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบสื่อสารเครือข่ายทดแทนในยามฉุกเฉิน

3.4 การใช้กำลังทหารในยามฉุกเฉิน ซึ่งอาจมีกิจกรรมหลายประการที่อาจทำได้ เช่น การค้นหาและกู้ภัย การสำรวจและประเมินสถานการณ์ การเข้าควบคุมสถานการณ์และช่วยงานศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัด การเข้าควบคุมจุดตรวจ การเข้าสู่ระบบติดต่อสื่อสารของทหาร การปฏิบัติของทหารช่าง ฯลฯ

3.5 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน ซึ่งมีบทบาทอย่างมาก

4. การบรรเทาทุกข์

4.1 การช่วยเหลือทางการแพทย์ ซึ่งจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือทางการแพทย์ ณ จุดเกิดเหตุ เพื่อช่วยชีวิตในขั้นต้น มีรพพยาบาล และการเตรียมการรับผู้ป่วยฉุกเฉินกับการรณรงค์ด้านต่างๆ เพื่อลดอุบัติเหตุและสาธารณภัย

4.2 การช่วยเหลือด้านประสาตเคราะห์โดยช่วยเหลือตั้งแต่ปัจจัยสี่ให้สามารถดำรงชีวิตในยามฉุกเฉินต่อไปได้

4.3 การให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น บริการข่าวสารผู้ประสบภัย การจัดหางาน การเจรจากับนายจ้างเกี่ยวกับเงินชดเชย ฯลฯ

5. การฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนา

5.1 การช่วยเหลือหลังจากภัยพิบัติที่จะช่วยให้ชุมชนที่ประสบภัยกลับสู่สภาพเดิม ปกติ

5.2 การพัฒนาเพื่อให้ผู้ประสบภัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในสภาพแวดล้อมที่มีการพัฒนาแบบยั่งยืนและสมดุล

จากการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการระดมทรัพยากรต่างๆ เข้าช่วยเหลือเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยตลอดจนการระงับภัย หรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้น ได้แก่ การแจ้งเตือนภัย การลดอันตราย การระงับภัยที่เกิดขึ้น การบรรเทาภัย การอพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สินต่างๆ ไปไว้ยังสถานที่ปลอดภัย

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ

การให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ถือได้ว่าเป็นการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่เทศบาลตำบลนครชัยศรี ดำเนินการบริการให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

ความหมายการให้บริการสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะไว้ ดังนี้

เจษฎา จันทบุรณันท์ (2546 : 7 อ้างถึงใน ดิยาภรณ์ อ่อนมั่นคง, 2551 : 18) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

กุลชน ธนาพงศธร (2535 : 32) ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า “เป็นการบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจ กระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจจากความหมายนี้เป็นการพิจารณาการให้บริการว่าประกอบด้วยผู้ให้บริการ (Provider) และผู้รับบริการ (Recipients)”

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547 : 161) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง “องค์การที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์การรถไฟ องค์การแก๊ส เป็นต้น โดยมุ่งเน้นถึงภารกิจของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และการให้บริการมักจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์การนั้นรับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์ของมหาชน

สุชาติ จันทรน้อย (2540 : 9-10) การให้บริการสาธารณะ หมายถึง “การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นของรัฐหรือเอกชนมีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

จากการทบทวนความหมายของการให้บริการสาธารณะดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าการให้บริการสาธารณะ หมายถึง การกระทำที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ทำให้เกิดความสบายในการอยู่ร่วมกัน

หลักการของการให้บริการสาธารณะ

กุลชน ธนาพงศธร (2535 : 20) ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการของการให้บริการที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และบริการที่องค์การจัดให้นั้น จะต้องตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่บางคนหรือบางกลุ่ม มิฉะนั้นจะไม่ได้ประโยชน์สูงสุดในการอำนาจประโยชน์และบริการแล้วไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วย
2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการต้องต่อเนื่องสม่ำเสมอมิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพอใจของผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติงาน

3. หลักการความเสมอภาค กล่าวคือการบริการที่จัดนั้นจะต้องให้ผู้รับบริการอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกันไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคล หรือกลุ่มใดในลักษณะต่างจากกลุ่มคนอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

4. หลักความประหยัด กล่าวคือค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการให้บริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

5. หลักความสะดวก กล่าวคือการบริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะปฏิบัติง่ายสะดวก สบาย สั้นเบื่อง่ายทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536 : 35) เห็นว่าการให้บริการสาธารณะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service-Delivery Agency) บริการ (The Service) ซึ่งเป็นประโยชน์ที่หน่วยงานที่ให้บริการได้ส่งมอบให้แก่ผู้รับบริการ (The Service Recipient) โดยประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจจากการพิจารณาดังกล่าวจะเห็นว่า ไม่ได้มีการพิจารณาในองค์ประกอบของช่องทางในการให้บริการ และยังไม่ได้มีการพิจารณาในเชิงระบบ อย่างไรก็ตามนัยสำคัญประเด็นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความสามารถในการวัดคือการมองว่าผู้รับบริการจะมีการตระหนักถึงประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับอยู่ในจิตใจ ซึ่งอาจจะสามารถจัดออกมาในรูปของทัศนคติก็ได้

กาบแก้ว เปี่ยมมหกุล (2550 : 27) ได้กล่าวถึงการให้บริการและการให้บริการสาธารณะว่าควรมีหลักการในการให้บริการที่ดี ดังนี้

1. ให้บริการสอดคล้องกับความต้องการผู้มารับบริการ
2. ให้บริการได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ
3. ให้บริการอย่างเสมอภาค ยุติธรรม
4. ให้บริการด้วยความประหยัด
5. ให้บริการอย่างสะดวก

องค์ประกอบของการให้บริการสาธารณะ

สุชาติ จันทรน้อย (2540 : 9-10) การบริการสาธารณะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

1. สถานที่ และบุคคลที่ให้บริการ
2. ปัจจัยที่นำเข้า หรือทรัพยากร
3. กระบวนการและกิจกรรม
4. ผลผลิต หรือตัวบริการ
5. ช่องทางการให้บริการ
6. ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2539 : 10-11) ได้สรุปองค์ประกอบของการบริการสาธารณะไว้ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะสำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นคือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจัยภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่มีความพร้อมที่จะทำ จึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรืออำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเสียค่าน้อยที่สุด

2. การบริการสาธารณะ จะต้องมียุทธประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการรวมของประชาชนอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐจะต้องเข้าจัดทำกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยพอที่จะสรุปได้ว่า การให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน การระงับ การลดความรุนแรง การช่วยเหลือจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้กับประชาชน

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

จากการศึกษาความหมายของความต้องการ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความ ต้องการไว้ ดังต่อไปนี้

ความหมายของความต้องการ

กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์ (2528 : 221 อ้างถึงใน ศิริวรรณ กมลพัฒนะ, 2550 : 15) กล่าวถึงความต้องการ หมายถึง สิ่งที่เป็นต้องได้รับเพื่อการดำรงชีวิตของอินทรีย์ ความต้องการแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological or Physical Need) ซึ่งเกิดจากภายในร่างกาย ได้แก่ ความต้องการอากาศ อาหาร น้ำ เป็นต้น และความต้องการทางด้านจิตใจ (Psychological Need) ซึ่งเกิดจากสังคม ได้แก่ความรัก ความต้องการมีชื่อเสียง เป็นต้น

วิจิตร อาวะกุล (2540 : 79 อ้างถึงใน ศิริวรรณ กมลพัฒนะ, 2550 : 15) กล่าวว่า ความต้องการ (Need) เป็นความต้องการของมนุษย์ หมายถึง สภาวะที่บุคคลยังขาดหรือยังไม่มีสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และมีความต้องการที่จะมี หรือให้ได้มาในสิ่งเหล่านั้น ซึ่งเป็นความต้องการจำเป็นที่เป็นพื้นฐานแล้ว มนุษย์ก็就会有ความต้องการทางด้านสังคม การที่บุคคลพยายามขวนขวายให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนยังขาดอยู่จะเป็นแรงผลักดันให้บุคคลมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมภายในตนเองอย่างไม่หยุดยั้งด้วยการเรียนรู้ศึกษาจากวิชาการประสบการณ์จนกว่าจะได้รับสิ่งที่ตนปรารถนา ความต้องการแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้ คือ

1. ความต้องการในสิ่งที่ใช้ในการดำรงชีวิต (Biological Needs) หรือความต้องการทางร่างกาย เช่น ต้องการอากาศหายใจ ต้องการน้ำดื่ม เป็นต้น

2. ความต้องการในสิ่งจรโลงใจ (Socio-Psychological Needs) หรือความต้องการทางใจ เช่น ความต้องการยอมรับ ความรัก ความเห็นอกเห็นใจ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า มนุษย์ทุกคนมีความต้องการที่ซ่อนเร้นอยู่ในตนเอง บางอย่างไม่สามารถบอกใครได้ แต่เป็นความต้องการที่อยากมี อยากได้ และอยากเป็น มนุษย์จึงต้องขวนขวายหาความรู้ (Knowledge) เพิ่มเติม เพื่อให้สนองความต้องการซึ่งซ่อนเร้นอยู่ ความรู้เพื่อความต้องการของตนเอง สามารถแยกได้ ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดความมั่นคงในอารมณ์ (Emotional Security) เช่น ความเชื่อมั่นและกล้าตัดสินใจ
2. มีความเชื่อมั่นในความพยายามและเชื่อมั่นในตนเองมีคุณค่า (Recognition of Our Efforts or Reassurances of Our Worth as Individual)
3. มีการแสดงออกอย่างสร้างสรรค์ (Creative Outlets) ทำสิ่งใหม่ๆ อย่างสร้างสรรค์

4. มีความเป็นอมตะ (Immortality) ความรู้ทำให้มนุษย์เอาตัวรอดได้ ดำรงอยู่ได้
5. มีความรักในสรรพสิ่ง (Love in all its Forms) มีความรัก มีเหตุมีผล
6. มีความหยิ่งทิฐิมานะแห่งตน (Ego Gratification) หยิ่งในภูมิความรู้ของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผลและหยิ่งในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
7. มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ความรู้ทำให้มนุษย์มีความรับผิดชอบมากขึ้น มีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของ
8. มีความรู้สึกถึงการมีอำนาจ (Sense of Power) ภายใต้อำนาจของอำนาจ
9. ทำให้เกิดประสบการณ์ใหม่ (New Experiences) มนุษย์ได้เรียนรู้ในเรื่องใดย่อมเพิ่มพูนประสบการณ์ใหม่ และสานต่อกับประสบการณ์เดิมที่มีอยู่แล้วเพื่อสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ในการทำงานให้มากขึ้น

ความต้องการ หมายถึง ความอยากได้ใคร่ได้และประสงค์ ซึ่งความต้องการของมนุษย์มีอิทธิพลก่อให้เกิดแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอกให้มนุษย์ได้ปรับตัวในการตอบสนองแรงผลักดันที่เกิดขึ้น การปรับตัวเพื่อสนองแรงผลักดัน คือ ความต้องการนั่นเอง (พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ 2530 อ้างถึงใน เกษรินทร์ วิริยะอาภรณ์, 2545 : 9)

จากการศึกษาความหมายของความต้องการ ผู้วิจัยพอที่จะสรุปได้ว่า ความต้องการ หมายถึง ความรู้สึกเฉพาะบุคคลที่มีความประสงค์ อยากให้ได้ อยากให้มี หรืออยากให้อำนาจเกี่ยวกับตนเอง

ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

จากการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ พบว่า ทฤษฎีความต้องการนั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงไว้แตกต่างกัน ดังนี้

1. ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ตามทัศนะของเบย์ตัน (Bayton. n.d. : Unpaged อ้างถึงใน กิติ ตยัคคานนท์, 2532 : 88)

เบย์ตัน (Bayton) ได้สรุปความต้องการทางจิตใจของมนุษย์ว่ามี 3 ประการ ได้แก่

1. ความต้องการความรักและการมีพวก เป็นความต้องการทางจิตใจขั้นต้น เนื่องจากเราอยู่ในสังคมมนุษย์ ถ้าเขาไม่ยอมรับเราเข้าเป็นพรรคพวกเราก็อยู่คนเดียวไม่ได้ การที่จะให้กลุ่มยอมรับเข้าเป็นพวกนั้น ก็ขึ้นอยู่กับตัวเราโดยยึดหลักที่ว่า “ถ้าต้องการจากเขา เราต้องให้เขาก่อน” หรือ “ถ้าต้องการให้เขารักเรา เราต้องรักเขาก่อน”

2. ความต้องการชื่อเสียงเกียรติยศและความเด่น เมื่อเรามีพรรคมีพวกและทำให้ใครๆ รักใคร่เราแล้ว เราก็มีความต้องการหรืออยากได้สิ่งอื่นต่อไปอีก เนื่องจากความต้องการหรือต้นหาของมนุษย์นั้น ไม่มีที่สิ้นสุด สิ่งที่เราต้องการต่อไปอีกก็คือ เกียรติยศชื่อเสียง ซึ่งจะ使人อื่นยอมรับนับถือ และยกย่องเราและก็จะมามีอิทธิพลเหนือผู้อื่นได้

3. ความต้องการที่จะรักษาเกียรติยศชื่อเสียงและความเด่นนั้นให้คงอยู่ตลอดไป เมื่อสามารถกระทำตัวให้มีเกียรติยศชื่อเสียงและความเด่นแล้ว ทุกคนก็ต้องจะรักษาสภาพนั้นไว้ให้อยู่กับตนตลอดกาล นับว่าเป็นความสำเร็จสมหวังในชีวิต

2. ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ตามทัศนะของมาสโลว์ (เกียรตินทร์ วิริยะอาภรณ์ 2539 : 7-10) ได้กล่าวถึงความต้องการซึ่งมีความสำคัญต่อมนุษย์ โดยแบ่งลำดับขั้นความต้องการพื้นฐาน (Basic Needs) เป็น 5 ลำดับ ดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) คือ ความต้องการสรีระพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับความอยู่รอดของชีวิต เช่น ความต้องการอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย

2. ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety Needs) คือ ความต้องการที่จะมีถิ่นที่อยู่ออย่างพอเพียง มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงปลอดภัย เช่น มีงานทำ มีรายได้ตลอดไป

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Affinitive Needs) คือ ความต้องการด้านความรัก ความเมตตา และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เป็นความต้องการที่จะมีความนิยมชมชอบซึ่งกันและกัน เช่น ต้องการมีเพื่อนร่วมคิดร่วมทำงานเป็นหมู่คณะ ต้องการให้บุคคลข้างเคียงมีความรักใคร่เอ็นดู ต้องการมีเพื่อนสนิทที่ไว้ใจได้ ต้องการมีส่วนร่วมทำงานกับผู้ที่พึงพอใจ

4. ความต้องการเกียรติยศและการมีชื่อเสียง (Esteem Needs) คือ ต้องการมีฐานะมีอำนาจและบทบาทในสังคม เช่น ต้องการแสดงความรู้ ความสามารถที่ตนมีอยู่ให้ผู้อื่นเห็น ต้องการเป็นผู้นำของหมู่คณะ

5. ความต้องการประสบความสำเร็จด้วยตนเอง (Self - Actualization) คือ ความต้องการที่จะมีศักดิ์ศรี และใช้ความรู้ ความสามารถของตนเองทำกิจกรรมต่างๆ ที่มุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จ เช่น พยายามศึกษาหาความรู้ หรือปฏิบัติงานจนได้ฐานะหรือตำแหน่งที่มุ่งหวัง ด้วยความพยายามของตนเองในทางที่ถูกต้อง เป็นต้น

3. ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ตามทัศนะของเลงเยอร์ (Haire, 1970 : 38 อ้างถึงใน ศิริวรรณ กมลพัฒนา, 2550 : 15) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์เป็น 3 ประเภท คือ

1. ความต้องการทางกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการที่มนุษย์คุ้นเคยมากที่สุด ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ การนอนหลับ การขับถ่ายและอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตนเอง

2. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เป็นความต้องการมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ต้องการความรักทั้งเป็นผู้ให้ความรักและผู้ถูกรัก และต้องการช่วยเหลือผู้อื่น

3. ความต้องการเกี่ยวกับตนเอง (Egoistic Needs) เป็นความต้องการที่แตกต่างจากความต้องการทางสังคมตรงที่จุดมุ่งหมายของความต้องการนี้ในขั้นต้นจะเป็นในแง่ที่เกี่ยวกับตนเองทั้งสิ้น เช่น ความต้องการมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาประยุกต์ใช้กับความหมายของความต้องการต่อการให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ ความรู้สึกเฉพาะของบุคคลที่มีความประสงค์ หรือความอยากให้ได้ อยากให้มี อยากให้ทำ เกี่ยวกับการให้บริการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เทศบาลตำบลนครชัยศรี

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ไว้ดังนี้

สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลนครชัยศรี ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 ตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม อยู่ห่างจากอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ประมาณ 12 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 41 กิโลเมตร มีพื้นที่รวมประมาณ 4.54 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ดังนี้

หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 บางส่วน ตำบลนครชัยศรี

หมู่ที่ 2 บางส่วน หมู่ที่ 3 ตำบลบางกระเบา

หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 ตำบลวัดแค

หมู่ที่ 1 บางส่วน ตำบลบางแก้ว

หมู่ที่ 2 หมู่ที่ 3 บางส่วน ตำบลท่าตำหนัก

อาณาเขต ติดต่อกับพื้นที่ตำบลต่างๆ คือ ทิศเหนือติดต่อกับตำบลวัดแคและตำบลสัมปทวน ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลไทยวาส ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลนครชัยศรี ตำบลขุนแก้ว และตำบลบางกระเบา ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบางกระเบา และตำบลท่าตำหนัก นอกจากนี้ยังมีแม่น้ำท่าจีน หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า แม่น้ำนครชัยศรี เป็นแม่น้ำสายสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม่น้ำนครชัยศรีเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคมขนส่ง การประกอบอาชีพ การท่องเที่ยว เป็นต้น แต่เดิมประชาชนส่วนมากประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำสวนผลไม้ ที่ทำให้มีชื่อเสียงคือ ส้มโอ แต่ในปัจจุบันนี้อาชีพเกษตรกรรมได้ลดน้อยลงมาก พื้นที่ส่วนใหญ่ได้เปลี่ยนไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม มีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น การคมนาคมก็เปลี่ยนไปตามยุคสมัย จากการคมนาคมทางน้ำเปลี่ยนเป็นการคมนาคมทางบกมากขึ้น ยิ่งสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมากเท่าไรนั้น ก็ยิ่งส่งผลให้เทศบาลตำบลนครชัยศรี จะต้อง

ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์หรือวิธีการในเรื่องของการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลนครชัยศรี

เทศบาลตำบลนครชัยศรี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 (เทศบาลตำบลนครชัยศรี, 2553) ดังนี้

มาตรา 50 ภายใต้งบประมาณแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ภายใต้งบประมาณแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

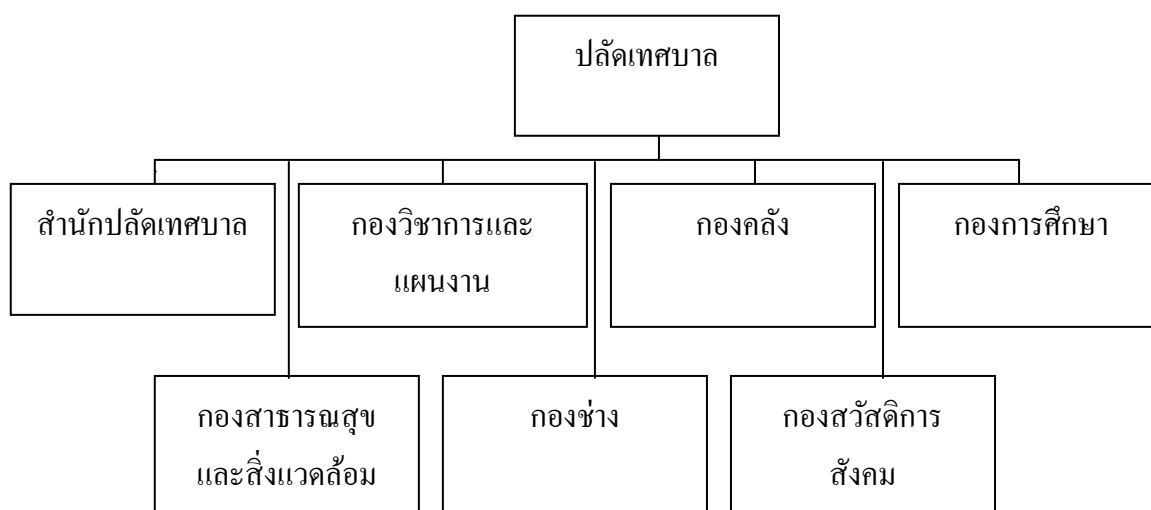
9. เทศพาณิชย์

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ภาพที่ 2.2 โครงสร้างส่วนราชการของเทศบาลตำบลนครชัยศรี



(เทศบาลตำบลนครชัยศรี, 2552)

1. สำนักปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ดำเนินการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน มีหน้าที่ในงานกิจการสภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาล งานสารบรรณของเทศบาล งานการเจ้าหน้าที่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2. กองวิชาการและแผนงาน

มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ดำเนินงานด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นิติกรรม สัญญา งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3. กองคลัง

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและบัญชี พัสดุทรัพย์สินของเทศบาล จัดทำสถิติการเงินการคลัง การพัฒนารายได้ของเทศบาล งานผลประโยชน์ของเทศบาล ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4. กองการศึกษา

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการศึกษาของเทศบาล ประกอบด้วย การบริหารการศึกษา งานโรงเรียน งานนิตศการศึกษา งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน และการศึกษา นอกโรงเรียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

5. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนด้านสาธารณสุข งานสุขาภิบาลและ สิ่งแวดล้อม งานป้องกันและควบคุมโรค งานรักษาพยาบาล ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับ มอบหมาย

6. กองช่าง

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานวิศวกรรม งานสถาปัตยกรรม งานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะ งานสถานที่ และงานไฟฟ้าสาธารณะ ตลอดจนงานอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7. กองสวัสดิการสังคม

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชน งานเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชน งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน งานประชาคมในชุมชน งานเศรษฐกิจชุมชน งานสังคม สงเคราะห์ ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

การดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนครชัยศรี

จากโครงสร้างส่วนราชการของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัด นครปฐม จะเห็นได้ว่า งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภายใน สำนักปลัดเทศบาล จากการสัมภาษณ์บุคลากรของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัด นครปฐมพบว่า ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 10 คน ซึ่งแบ่งเป็นชุดละ 5 คน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่เวรรักษาการณ์ ซึ่งช่วงเช้าของทุกวันจะมีการตรวจเช็คความพร้อมของรถดับเพลิงและอุปกรณ์ต่างๆ ให้พร้อมรับกับสถานการณ์ที่อาจจะ

เกิดขึ้นตลอดเวลา งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนครชัยศรี มีเครื่องมือเครื่องใช้ ดังนี้

1. รถยนต์ดับเพลิง จำนวน 4 คัน
2. รถยนต์บรรทุกน้ำ จำนวน 2 คัน
3. รถกู้ภัยเล็ก จำนวน 1 คัน
4. เครื่องดับเพลิงชนิดหาลาม จำนวน 4 เครื่อง
5. รถยนต์ตรวจการณ์ จำนวน 1 คัน

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารราชการของเทศบาลตำบลนครชัยศรี จะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบลนครชัยศรีได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองต่างๆ ตามภารกิจอย่างชัดเจน และงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งของเทศบาลตำบลนครชัยศรี ที่จะต้องดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสาธารณภัยต่างๆ ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาล ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา เรื่อง การให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนางานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธีระ สันติเมธี (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องแนวทางการบูรณาการการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า ผลการศึกษารวมของปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านทรัพยากร ด้านงบประมาณ และด้านระบบการทำงาน พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยมีปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากรมากที่สุด โดยเฉพาะบุคลากรขาดความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผลการศึกษารวมของแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่าอยู่ในระดับมากที่สุด โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับการพัฒนาระบบการทำงานมากที่สุดในประเด็นว่า ควรกำหนดสถานภาพของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานร่วมกับจังหวัด ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผนงาน โครงการ ในลักษณะยุทธศาสตร์ การทำงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ควรพัฒนาระบบการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยเฉพาะการพิจารณาจ่ายเงินทดรองราชการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้รวดเร็วทันที่ที่ประสบภัยพิบัติ

จันทร์รักษ์ ตันติเฉลิม (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยของข้าราชการสำนักโยธาธิการกลาโหม ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านความรู้ ความเข้าใจ ด้านขั้นตอน และกฎปฏิบัติ ด้านบทบาทในการปฏิบัติงานของหน่วย ด้านระเบียบปฏิบัติ ด้านการจัดองค์กร และด้านยุทธวิธีปรกรณ์ และงบประมาณมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยของข้าราชการสำนักโยธาธิการกลาโหมในระดับต่ำ

เกรียงไกร กิจประเสริฐ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อการบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลบ้านแก่ง อำเภอดรอน จังหวัดอุดรดิษฐ์ พบว่า

1. สภาพปัญหาของประชาชนต่อการบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลบ้านแก่ง อำเภอดรอน จังหวัดอุดรดิษฐ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปัญหาด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ปัญหาการจัดให้มีเงินสงเคราะห์สำหรับผู้ประสบสาธารณภัยอย่างถูกต้องเหมาะสม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

2. ความต้องการของประชาชนต่อการบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลบ้านแก่ง อำเภอดรอน จังหวัดอุดรดิษฐ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า จัดงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูบูรณะสภาพเพื่อให้สิ่งที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยได้รับการช่วยเหลือแก้ไข ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

3. ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางต่อการบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลตำบลบ้านแก่ง อำเภอดรอน จังหวัดอุดรดิษฐ์ ด้านบุคลากร คือ ควรมีมนุษยสัมพันธ์ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รองลงมาคือ ควรมีความสามารถเฉพาะตัว และมีความชำนาญในการปฏิบัติงาน และควรมีการอบรมหรือการศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง ด้านอุปกรณ์ ควรจัดอุปกรณ์ให้เพียงพอต่อการให้บริการ อุปกรณ์ที่ใช้ควรมีประสิทธิภาพ และทันสมัย ระดับเพลิงต้องอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน และการเตรียมน้ำไว้ใช้ล่วงหน้าเสมอ ด้านงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม ควรจัดงบประมาณเพื่อมาซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็น และทันสมัยต่อการให้บริการ และงบประมาณที่ได้มาควรนำมาพัฒนาด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พงษ์เผ่า เกษทอง (2550) ได้ทำการศึกษากำหนดจุดที่ปลอดภัยในการหนีภัยและเส้นทางหนีภัยเพื่อนำเสนอในการทำ Workshop ซึ่งการจัดทำแผนซ้อมหนีภัยที่บริเวณหาดป่าตอง พบว่า ประสบความสำเร็จในระดับมาก คือ การจัดทำแผนซ้อมหนีภัยสินามิจะต้องให้สัมพันธ์กับการติดตั้งหอเตือนภัยที่หาดป่าตอง ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จตามแผนที่วางไว้ ในส่วนของการซ้อมแผนอพยพคนหนีไปในที่ที่ปลอดภัยนั้น นายสมิทธ ธรรมสโรช ได้ให้คำปรึกษาว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในครึ่งชั่วโมง

ซึ่งในส่วนของป่าตองนั้นได้มีการแบ่งโซนการอพยพหนีภัยไว้ทั้งหมด 7 โซน เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว

พรสวรรค์ เกาตะกู (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม พบว่า

1. ความรู้เกี่ยวกับงานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ความภาคภูมิใจในตนเอง การได้รับการสนับสนุนจากศูนย์ อปพร. เทศบาลตำบล การทำงานเป็นทีม และการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อยู่ในระดับมาก

2. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีระยะเวลาการเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต่างกัน มีการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีอายุ ระดับการศึกษาสูงสุด สถานภาพสมรส อาชีพหลักต่างกัน มีการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่แตกต่างกัน

3. การทำงานเป็นทีม สามารถทำนุภาพการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ร้อยละ 54.7 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $p < 0.01$

ชัยศรี มีพัฒน์ (2550) ได้ทำการศึกษาการกำหนดงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลไม่เรียง พบว่า หากศูนย์ อปพร. ที่ให้ความช่วยเหลือประสงค์จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายก็ให้เทศบาลตำบลไม่เรียง โดยสำนักงานปลัดเทศบาลพิจารณาให้การสนับสนุน คือ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น สำหรับเครื่องจักรกลและยานพาหนะที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ออกปฏิบัติงาน และในด้านความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้ครบถ้วนทุกหน้าที่ ชักซ้อมฝึกซ้อมอบรมและกำหนดวิธีการปฏิบัติตามหน้าที่และขั้นตอนต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จัดตั้งผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยในการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพพิเศษต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติตามแผน การจัดทำแผนการปฏิบัติและมีการชักซ้อมตั้งแต่ยามปกติ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติได้ทันทีเมื่อมีเหตุเกิดขึ้น กำหนดแนวทาง และดำเนินการใช้การส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ รวมถึงระบบการกระจายข่าวท้องถิ่น จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และประชาชน ให้ประชาชนรู้จักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระบบการเตือนภัยต่างๆ การปฐมพยาบาลและการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ จากการฝึกอบรมประชาชนดังกล่าว ทำให้ได้แนวทางเกี่ยวกับจัดหาอุปกรณ์และการเตรียมจัดหาอุปกรณ์เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้สมบูรณ์ขึ้น

จากการศึกษา ทบทวน เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงการให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของเทศบาลตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการปฏิบัติงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป