

5.4 ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารรับผิดชอบด้านการประชาสัมพันธ์จัดการขาย สื่อสารและการประสานงานด้านสื่อมวลชนและติดตั้งกำกับดูแลเครื่องมืออุปกรณ์และระบบการ สื่อสารกับเครือข่ายต่างๆ รวมทั้งการรับส่งข่าวสารกับหน่วยงานต่างๆ

5.5 ฝ่ายการเงินรับผิดชอบการรับบริจาคสิ่งของเงินสดและจัดทำบัญชีควบคุมไว้เป็น หลักฐานสรุปรายงานผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดทราบและดำเนินการเกี่ยวกับการ เงินการเบิกจ่ายเงินฉุกเฉินในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้น

5.6 ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยรับผิดชอบการรักษาความปลอดภัยสถานที่เกิดเหตุ และพื้นที่รับการอพยพรวมทั้งการจัดระเบียบการจราจรในเส้นทางคมนาคม

5.7 ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะรับผิดชอบการซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคสาธารณูป การเส้นทางคมนาคมสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่เสียหายเพื่อให้สามารถใช้งานได้ในปีงบประมาณ ความเสียหายและให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรอง ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินพ.ศ. 2546

#### 6. ขั้นตอนการปฏิบัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

โดยที่แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่นั้นมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการ การกำหนด วิธีการปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจึงถือเป็นหัวใจของการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เขตท้องที่ที่จะใช้ในการวัดประสิทธิภาพของแผน

ขั้นตอนการปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ 3 ขั้นตอนดังนี้คือ

6.1 ขั้นตอนเตรียมการเพื่อจัดเตรียมและหาวิธีการป้องกันมิให้ประสบภัยหรือแก้ไข อุปสรรคไว้ล่วงหน้าก่อนที่ภัยจะเกิดขึ้น โดยมีกิจกรรมที่สำคัญคือการเตรียมคนวัสดุอุปกรณ์ การฝึกอบรมการ ให้ความรู้แก่ประชาชน และการติดตามวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ข่าวสาร แนวโน้มการเกิดภัย

6.2 ขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเกิดภัยเพื่อดำเนินการระงับภัยที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยเร็ว หรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้นมากิจกรรมที่สำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การแจ้งเตือนภัยการ อพยพประชาชนไปอยู่ในที่ปลอดภัย การออกไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจัดการติดต่อสื่อสาร และการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อย

6.3 ขั้นตอนการฟื้นฟูบูรณะเพื่อให้การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชน ผู้ประสบภัยและซ่อมแซมสิ่งเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากภัยให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด กิจกรรมที่สำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บและผู้่วยการสำรวจความเสียหาย การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยหรือถอนทำลายซากปรักหักพังการซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ

สรุปการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดย การระดมทรัพยากรต่างๆ เข้าช่วยเหลือเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สิน และบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย ตลอดจนการระงับภัยหรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้น ได้แก่การแจ้งเตือนภัยการลดอันตรายและ ระงับภัยที่เกิดขึ้นการบรรเทาภัยการอพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สินต่างๆ ไปไว้ยังสถานที่ปลอดภัย

### แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 (2553 : 8) และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550 : 5-8) สมาชิก อปพร. มีหน้าที่ ปฏิบัติการตามคำสั่งของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และผู้ที่ผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพล เรือนมอบหมายในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และปฏิบัติตามข้อบังคับและระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550 : 10) กล่าวว่า การป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมมือกันไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน มูลนิธิฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนเพื่อพิทักษ์รักษาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ในยามเมื่อเกิดภัยพิบัติ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญใน การดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในชุมชน ได้อย่างใกล้ชิด

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 41 บัญญัติว่า “สมาชิก หน่วยอาสาสมัคร” มีหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการมอบหมายและตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนด เมื่อพิจารณาหน้าที่ของ อปพร. ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มีขอบเขตกว้างขวางมากและ จะเป็นขุมกำลังสำคัญในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ก่อนเกิดภัย อปพร. สามารถเป็นกำลังในการป้องกันภัย ดังนี้

1. สอดส่องดูแลสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้น
2. สืบรวจตรวจสอบจุดเสี่ยงภัย
3. เตรียมความพร้อมด้านวัสดุ ระบบการแจ้งเตือน
4. เป็นแกนนำในการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับความปลอดภัย
5. เฝ้าระวังเหตุ
6. สร้างพันธมิตร ความร่วมมือของประชาชนตั้งแต่ภาวะปกติ
7. การปฏิบัติงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

**ขณะเกิดภัย** อปพร. สามารถเป็นกำลังในการป้องกันภัย ดังนี้

1. ร่วมปฏิบัติการในการบรรเทาภัย
2. ระดมความร่วมมือจากประชาชนในการบรรเทาภัย
3. ปฏิบัติการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

**เมื่อภัยผ่านพ้นไปแล้ว** อปพร. สามารถเป็นกำลังในการป้องกันภัย ดังนี้

1. ช่วยปฏิบัติงานด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
2. ช่วยฟื้นฟูสิ่งๆ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสภาพเดิมโดยเร็ว
3. ช่วยระดมความช่วยเหลือจากประชาชน

การจัดหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (ศูนย์ อปพร.) การบังคับบัญชาศูนย์ อปพร. และการมอบภารกิจให้สมาชิก อปพร. ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 ศูนย์ อปพร. ประกอบด้วย

1. ศูนย์ อปพร. กลาง ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนแห่งราชอาณาจักรเป็นผู้บัญชาการ ศูนย์ อปพร. กลาง รับผิดชอบในการปกครองบังคับบัญชา และกำกับดูแลผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ อปพร. ทุกระดับ และสมาชิก อปพร. ทวีราชอาณาจักร

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็น ศูนย์ อปพร. กลาง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. กลาง

2. ศูนย์ อปพร. เขต ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เขต ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นศูนย์ อปพร. เขต

3. ศูนย์ อปพร. จังหวัด ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. จังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นศูนย์ อปพร. จังหวัด

4. ศูนย์ อปพร. อำเภอ ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนอำเภอ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. อำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ เป็นศูนย์ อปพร. อำเภอ

5. ศูนย์ อปพร. กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนกิ่งอำเภอ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. กิ่งอำเภอ ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอเป็นศูนย์ อปพร. กิ่งอำเภอ

6. ศูนย์ อปพร. เทศบาล ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนเทศบาล เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เทศบาล ที่ทำการปกครองเทศบาล เป็นศูนย์ อปพร. เทศบาล

7. ศูนย์ อปพร. องค์การบริหารส่วนตำบล นายกองดีการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการ ศูนย์ อปพร. องค์การบริหารส่วนตำบล

8. ศูนย์ อปพร. กรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร

เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. กรุงเทพมหานคร สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. กรุงเทพมหานคร

9. ศูนย์ อปพร. เขตในกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เขตในกรุงเทพมหานคร

10. ศูนย์ อปพร. เมืองพัทยา ผู้อำนวยการป้องกันฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา เป็นผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา เป็นหัวหน้าศูนย์ อปพร. เมืองพัทยา

#### โครงสร้างฝ่ายต่างๆ ในศูนย์ อปพร.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (2550 : 5-8) ให้ศูนย์ อปพร. เทศบาล ศูนย์ อปพร. องค์การบริหารส่วนตำบล ศูนย์ อปพร. เขตในกรุงเทพมหานคร และศูนย์ อปพร. เมืองพัทยา ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 จัดตั้งหน่วย อปพร. คำสั่งแบ่งฝ่ายในหน่วย อปพร. ดังนี้

1. ฝ่ายป้องกันและบรรเทาภัย
2. ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย
3. ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
4. หน่วยปฏิบัติการกู้ชีพ

1. ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่สนับสนุนและจัดเตรียมกำลังสมาชิก อปพร. ในการป้องกันภัยพิบัติต่างๆ หรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การจัดเตรียมความพร้อมในการบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินการกู้ภัย บรรเทาภัย ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- 1.1 ตรวจตรา สอดส่องสถานที่ที่ไม่ปลอดภัยเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัย
- 1.2 สำรวจพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่รองรับการอพยพ เส้นทางอพยพ
- 1.3 สำรวจแหล่งน้ำดับเพลิง และเครื่องมือเครื่องใช้ ในการป้องกันภัย
- 1.4 จัดเตรียม ซ่อมบำรุงเครื่องมือ ยานพาหนะสำหรับการป้องกันและการกู้ชีพ กู้ภัยให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน
- 1.5 ปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัย การระงับและการบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ตกอยู่ในอันตราย ผู้อพยพ หรือผู้ประสบภัย
- 1.6 ร่วมวางแผนและจัดทำแผนฝึกซ้อมป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และร่วมการซ้อมแผนป้องกันภัยฝ่าย ต่างๆ
- 1.7 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. มอบหมาย

2. ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่สนับสนุนและจัดเตรียมกำลังสมาชิก อปพร. ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัย โดยมีภารกิจ ดังนี้

- 2.1 ดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนหมู่บ้าน โดยทั่วไป
  - 2.2 รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดระเบียบ การจราจร และการกำหนดพื้นที่ ในกรณีอัคคีภัยหรือภัยพิบัติอื่นๆ
  - 2.3 สนับสนุนและร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดำเนินการป้องกันโจรกรรม การก่ออาชญากรรม การชุมนุม และการก่อความไม่สงบ
  - 2.4 ร่วมควบคุม ตรวจสอบบุคคลที่น่าจะเป็นอันตรายต่อความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  - 2.5 ร่วมควบคุมดูแลให้ความปลอดภัยแก่ผู้ประสบภัยและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยในกรณีเกิดภัยพิบัติต่างๆ
  - 2.6 ร่วมดำเนินการรักษาความปลอดภัยต่อสถานที่ราชการ และบุคคลสำคัญในสถานการณ์รักษาความมั่นคงของประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย
  - 2.7 ร่วมการซ้อมแผนป้องกันภัย การรักษาความปลอดภัยกับฝ่ายต่าง ๆ
  - 2.8 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร.มอบหมาย
- 3. ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย** มีหน้าที่สนับสนุนและจัดเตรียมกำลังสมาชิก อปพร. ในการช่วยเหลือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการปฐมพยาบาลและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น การเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัย และการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย โดยมีภารกิจดังนี้
- 3.1 จัดหาจัดเตรียม เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องอุปโภคบริโภค และเวชภัณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและผู้ได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บ
  - 3.2 การร่วมช่วยเหลือการอพยพผู้ประสบภัย ด้านการรักษาพยาบาล การอนามัย การจัดระเบียบภายในสถานที่รองรับการอพยพ
  - 3.3 ร่วมประสานงานหน่วยงานต่างๆ ในการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย
  - 3.4 ร่วมสำรวจจำนวนผู้ประสบภัยและความเสียหายเบื้องต้น รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ
  - 3.5 จัดเตรียมสถานที่ในการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเบื้องต้น
  - 3.6 ร่วมสงเคราะห์ช่วยเหลือการแจกจ่ายอาหาร และสิ่งของแก่ผู้ประสบภัย
  - 3.7 ร่วมซ้อมแผนป้องกันภัย การช่วยเหลือรักษาพยาบาล และการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยกับฝ่ายต่างๆ
  - 3.8 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. มอบหมาย
- 4. หน่วยปฏิบัติการกู้ชีพ** มีหน้าที่เป็นหน่วยเผชิญเหตุ (First Responder Unit) ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประจำศูนย์ อปพร. ปฏิบัติงานกู้ชีพกู้ภัยเบื้องต้นในกรณีเกิดเหตุภัย

พิบัติหรืออุบัติเหตุทางถนน ให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย และช่วยเหลือในการปฐมพยาบาล รวมทั้งเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยได้อย่างปลอดภัยรวดเร็วถูกต้องตามหลักวิชาการสามารถให้การสนับสนุนหน่วยงานในพื้นที่หรือหน่วยงานข้างเคียงที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการทำงานกู้ชีพกู้ภัยได้อย่างรวดเร็ว

สมาชิก อปพร. และการฝึกอบรม

สมาชิก อปพร. ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในเขตศูนย์ อปพร. นั้น
- (4) เลื่อมใสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (5) ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตร อปพร.
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นผู้

ดึกขาศาสดาให้โทษ

- (7) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช
  - (8) ไม่เป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม ในทางทุจริต หรือเป็นภัยต่อสังคม
- ทั้งนี้ให้นายกเทศมนตรี นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการเขตใน

กรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยาเป็นผู้รับสมัครสมาชิก อปพร.

สมาชิก อปพร. พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อ

- (1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. สั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพเพราะกระทำผิดวินัย หรือประพฤติ

ตนไม่เหมาะสม

การฝึกอบรม อปพร. หลักสูตรการฝึกอบรม อปพร. ระยะเวลาการฝึกอบรม และสิทธิในการรับวุฒิบัตร ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และรายละเอียดแนบท้ายระเบียบนี้สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมเพิ่มทักษะอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่ศูนย์ อปพร. กลางกำหนด ให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จัดให้มีการฝึกอบรม อปพร. ให้นายกเทศมนตรี นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา จัดทำทะเบียนและประวัติของสมาชิก อปพร. ตามแบบที่ศูนย์ อปพร. กลางกำหนด และแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นปัจจุบัน



กรณีสมาชิก อปพร. ผู้ใดมีความประสงค์จะย้ายไปสังกัดศูนย์ อปพร. อื่น เนื่องจากย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ให้ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. ต้นสังกัดแจ้งเป็นหนังสือ พร้อมส่งทะเบียนประวัติของสมาชิก อปพร. ผู้นั้นไปยังผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. สังกัดใหม่ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนให้เป็นปัจจุบัน

ให้สมาชิก อปพร. ผู้นั้นไปรายงานตัวต่อผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. สังกัดใหม่ และให้ศูนย์ อปพร. นั้นเรียกบัตรประจำตัวเดิมคืน และออกบัตรประจำตัวใหม่ให้สิทธิของ อปพร.

สมาชิก อปพร. มีสิทธิ ดังต่อไปนี้

(1) มีสิทธิแต่งเครื่องแต่งกายและประดับเครื่องหมาย อปพร.

(2) มีสิทธิใช้อาวุธปืนของทางราชการในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร

(3) การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของสมาชิก อปพร. ตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและพนักงานป้องกันภัยได้รับสิทธิและการคุ้มครอง ตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด

การจัดการด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อพร้อมรับสถานการณ์ระหว่างที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น อันจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือรัฐนั้น จำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันภัย ซึ่งในที่นี้การจัดการสาธารณภัย (Disaster Management) หมายถึง กระบวนการที่จำเป็นต้องมีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ และครอบคลุมการดำเนินการทุกขั้นตอน ทั้งการวางแผน การจัดวางบุคลากร การปฏิบัติและควบคุมดูแล รวมทั้งการประสานและการร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการจัดการที่ดีในทุกระยะของวงจรการจัดการการสาธารณภัย ส่วนในเรื่องของสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา 4 บัญญัติว่า สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย ภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม ภัยดินไหว ภัยโรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการเกิดวินาศกรรมด้วย

#### ประเภทสาธารณภัย

สาธารณภัยมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ ทั้งจากธรรมชาติและจากน้ำมือของมนุษย์ จะทำให้เกิดผลเสียหายต่าง ๆ ต่อทรัพย์สิน ร่างกาย จิตใจ ชีวิต และต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สาธารณภัยสามารถที่จะป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณภัยที่เกิดจากมนุษย์ ขณะที่สาธารณภัยจากธรรมชาติบางอย่าง เช่น แผ่นดินไหว แม้จะไม่สามารถ

ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ แต่การเตรียมตัวและรู้จักหลักปฏิบัติที่ถูกต้องเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นจะช่วยลดอันตรายลงได้มาก

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2548 : 1-14) กล่าวว่าประเภทสาธารณภัย มีทั้งภัยที่เกิดจากธรรมชาติและภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ระยะการเกิดสาธารณภัยธรรมชาติของการเกิดสาธารณภัยต่าง ๆ มีลักษณะใกล้เคียงกับธรรมชาติของการเกิดโรค ซึ่งเทียบเคียงได้เช่นเดียวกับธรรมชาติของสาธารณภัยธรรมชาติและสาธารณภัยมนุษย์ ซึ่งจะมีระยะการเกิดสาธารณภัยประกอบด้วยระยะต่าง ๆ คือ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะขณะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย ซึ่งมีระยะการเกิดดังนี้

1. ระยะก่อนเกิดภัย ( Warning phase) เป็นระยะเวลาก่อนเกิดภัย ซึ่งอาจจะสั้นหรือยาวแล้วแต่ชนิดของสาธารณภัย ทำให้มีโอกาสเตือนภัยกับประชาชนได้ กรณีภัยจากธรรมชาติในปัจจุบันองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization) และการเฝ้าอากาศโลก (World Weather Watch) รวมทั้งกรมอุตุนิยมวิทยาของประเทศไทยได้อาศัยความร่วมมือของหน่วยงานของสถานีพยากรณ์อากาศต่าง ๆ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถพยากรณ์สาธารณภัยทางอุตุนิยมวิทยาได้ล่วงหน้า เช่น การเกิดพายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น สามารถแจ้งให้ทราบว่าพายุหมุนกำลังก่อตัวขึ้นบริเวณใด เคลื่อนไปโนทิศทางใด มีความรุนแรงขนาดไหน และสามารถบอกให้ทราบล่วงหน้าได้ไม่น้อยกว่า 36 ชั่วโมง ก่อนพายุจะมาถึง ประชาชนมีโอกาสได้รับทราบข่าวสาธารณภัยล่วงหน้า เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เสียง สัญญาณต่าง ๆ ซึ่งเคยมีการประชาสัมพันธ์ และฝึกปฏิบัติล่วงหน้า ประชาชนพอมีเวลาที่จะหลีกเลี่ยงอันตราย ป้องกันอันตรายและดำเนินการอย่างเหมาะสม เพื่อให้ทรัพย์สินได้รับความเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ อุทกภัยส่วนใหญ่สามารถทราบเหตุการณ์ล่วงหน้าได้เป็นเวลานาน ทำให้สามารถหลีกเลี่ยง ป้องกัน และควบคุมอันตรายได้ การเตือนภัยจะมีประโยชน์หากประชาชนในชุมชนมีความรู้ และเข้าใจในสัญญาณต่างๆ เป็นอย่างดีดังนั้น ในระยะก่อนเกิดภัยจะเป็นระยะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยได้มีเวลาพอที่จะเตรียมการดำเนินการต่าง ๆ ในการรับสถานการณ์และเตรียมการในการช่วยเหลือประชาชนทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด ประกอบด้วย

1.1 การลดภัยและการลดความเสี่ยงภัย (Hazard and Risk Reduction) มีการพยายามลดภัยพิบัติ ซึ่งในแต่ละปีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก มีการกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงด้านสิ่งก่อสร้าง เช่น การกำหนดแบบมาตรฐานความแข็งแรงขั้นต่ำของอาคารบ้านเรือน การย้ายคนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยและการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน

1.2 การประเมินความอ่อนแอและการเกิดภัย (Vulnerability and Hazard Assessment) มีการวิเคราะห์จุดอ่อนในชุมชนที่อาจต้องประสบภัยอันตรายที่คุกคาม อะไรคือสาเหตุที่จะทำให้เกิดภัยอันตรายทั้งในด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ที่ตั้งของชุมชนเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำติดลำน้ำที่ไหล



ลงมาจากภูเขาสูง บ้านเรือนราษฎรที่สร้างขวางทางน้ำ ด้านสังคม เช่น ความเข้มแข็งในการระดมความร่วมมือของชุมชน รวมทั้งมีการวิเคราะห์ชุมชนเผชิญกับภัยอันตรายชนิดใดมาบ้างในอดีต และมีภัยชนิดใดที่ประสบอยู่ในปัจจุบันบ้าง ภัยเหล่านั้นมีวงรอบวัฏจักร ความถี่ และความรุนแรงเป็นอย่างไร เช่น แผ่นดินไหว ลมพายุ น้ำท่วม แผ่นดินถล่ม เพื่อบ่งชี้ถึงอันตรายที่คุกคามชุมชนนั้น ๆ

1.3 การป้องกันและการลดผลกระทบของภัย (Prevention and Mitigation) ในการจัดการยุคใหม่ สาธารณภัยเป็นเรื่องที่ป้องกันล่วงหน้าได้ มาตรการต่าง ๆ สนับสนุนแนวทางนี้ เช่น การจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยในระดับชุมชน ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ ระบบชลประทานในเขตพื้นที่แห้งแล้ง การสร้างอ่างเก็บน้ำ การนำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้ในการเฝ้าระวังและเตือนภัย การสร้างความตระหนักแก่ชุมชน การให้ความรู้และฝึกอบรมผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งมาตรการด้านกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ในปี 2528 ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งยิ่งใหญ่ที่เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น ทำให้มีผู้เสียชีวิตสูงถึง 6,400 คน ร้อยละ 92 ของผู้เคราะห์ร้ายเสียชีวิตภายในระยะเวลา 15 นาที เนื่องจากถูกบ้านเรือนและอาคารถล่มทับหรือขาดอากาศหายใจ เนื่องจากติดอยู่ใต้ซากปรักหักพัง อาคารบ้านเรือนที่พังถล่มส่วนใหญ่ได้ก่อสร้างขึ้นก่อนปี 2524 ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาที่มาตรฐานการออกแบบอาคารที่สามารถรองรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นยังไม่ดีเพียงพอ ส่วนอาคารบ้านเรือนที่ได้รับการออกแบบที่ถูกต้องสามารถรองรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน ไม่ได้ได้รับความเสียหาย เหตุการณ์นี้พิสูจน์ได้ว่า การดำเนินการบรรเทาความเสี่ยงมีส่วนทำให้เกิดความแตกต่างอย่างมากมาย และเป็นแนวทางที่จะช่วยลดจำนวนผู้เสียชีวิตลงได้โดยตรงและมีประสิทธิภาพที่สุด

1.4 การเตรียมพร้อม (Preparedness) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาครัฐตั้งแต่ระดับกระทรวง จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชน ชุมชน ต้องมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ ดังนี้

1.4.1 การจัดทำแผนหลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับและขั้นตอนต่าง ๆ การฝึกซ้อมแผน การประสานแผน การแก้ไขปรับปรุงแผนให้ทันสมัยและใช้ได้ผลอยู่เสมอ

1.4.2 การจัดเตรียมทรัพยากร ทั้งด้านบุคลากร ยานพาหนะ เครื่องมือและอุปกรณ์ สำหรับกู้ภัยและช่วยชีวิต ระบบป้องกันทรัพย์สิน อุปกรณ์และระบบการติดต่อสื่อสารตลอดจนปัจจัยในการดำรงชีวิต

1.4.3 จัดเตรียมสถานที่หลบภัย สำหรับประชาชนและเจ้าหน้าที่ ตลอดถึงเส้นทางในการอพยพ

1.4.4 จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เตรียมการป้องกันภัยในระยะที่กำลังจะเกิดขึ้น เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติต่าง ๆ ได้ซักซ้อมและเตรียมการเผชิญภัยได้อย่างเป็นเอกภาพ ไม่สับสน ตลอดจนสามารถป้องกันและบรรเทาภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ระยะขณะเกิดภัย (Impact phase) เป็นระยะในการเกิดสาธารณภัย ทำให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ระยะเวลาการเกิดจะแตกต่างกันไปตามแต่ชนิดของสาธารณภัย สาธารณภัยที่เกิดในระยะเวลาสั้น ๆ เป็นวินาทีหรือนาที เช่น การระเบิด แผ่นดินไหว สาธารณภัยที่เกิดในช่วงเวลาเป็นชั่วโมงหรือวัน เช่น อุทกภัย วาดภัย สาธารณภัยที่เกิดในช่วงระยะเวลาเป็นเดือนเป็นปี เช่น โรคระบาด ความแห้งแล้ง ผลกระทบของสาธารณภัยจะขึ้นอยู่กับชนิดของสาธารณภัย ดังนั้น ประชาชนจะต้องร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินการเป็นการเร่งด่วน เพื่อให้ภาวะภัยหมดสิ้นโดยเร็ว และให้ถือว่าการรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่ประสบภัยเฉพาะหน้าเป็นความเร่งด่วนสูงสุดในการเข้าระงับและบรรเทาภัย การดำเนินการช่วยเหลือและการบรรเทาภัย (Rescue and Relief) ประกอบด้วย

2.1 จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการระงับและบรรเทาภัยได้ประสานการดำเนินการได้อย่างเป็นเอกภาพ ไม่สับสน

2.2 ชุดเผชิญเหตุรีบดำเนินการเข้าช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทันทีเป็นลำดับแรก

2.3 อพยพเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของประชาชน และทรัพย์สินของทางราชการไปไว้ในสถานที่ปลอดภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนดพื้นที่รับการอพยพไว้

2.4 รายงานสถานการณ์ไปยังศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ โดยประเมินสถานการณ์ ความเสียหาย การช่วยเหลือขั้นต้นที่จะต้องสนับสนุนส่งกำลังบำรุงจากศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

2.5 ชุดสนับสนุนจัดส่งเครื่องอุปโภคบริโภค น้ำดื่ม ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเข้าไปยังพื้นที่เกิดเหตุโดยด่วน และรายงานการขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติมหากสิ่งที่ยกเตรียมไปไม่เพียงพอ

2.6 กรณีเกินขีดความสามารถ ให้ขอรับการสนับสนุนไปยังกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ข้างเคียงหรือที่เหนือขึ้นไป

2.7 สืบรวจความเสียหายให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น

2.8 จัดระบบการรักษาความปลอดภัยในบริเวณที่เกิดเหตุและพื้นที่รองรับการอพยพ

2.9 รายงานสถานการณ์ทุกระยะให้หน่วยเหนือทราบจนกว่าภัยจะยุติ

3. ระยะหลังเกิดภัย เป็นระยะที่สาธารณภัยเกิดขึ้นไปแล้วหรือยังคงอยู่แต่ลดความรุนแรงลงหรือสิ้นสุดการเกิดภัยแล้ว ซึ่งระยะนี้จะเป็นระยะของการช่วยชีวิต การระงับภัย และการฟื้นฟูจึงเป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะที่กำลังเผชิญอยู่และการดำรงชีพต่อไป เพื่อความมั่นคงของชุมชนที่ประสบภัยทั้งในด้านขวัญกำลังใจ เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง รวมทั้งสถานภาพของสังคมให้กลับคืนสู่สภาพปกติในช่วงก่อนเกิดเหตุหรือดีกว่า ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เรียกว่า การฟื้นฟู

และการบูรณะ (Rehabilitation and Reconstruction) ประกอบด้วยการดำเนินการ ดังนี้

3.1 จัดตั้งหน่วยบรรเทาทุกข์เพื่อปฏิบัติการในขั้นต้น ร่วมกับหน่วยระงับภัยอย่าง ต่อเนื่องได้แก่

3.1.1 การปฐมพยาบาลผู้บาดเจ็บและผู้ป่วย

3.1.2 การขนย้ายผู้ประสบภัยและทรัพย์สิน ไปยังที่ปลอดภัย และจัดที่พักอาศัยเป็น การชั่วคราว

3.1.3 การเลี้ยงดูผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ในระยะแรก

3.1.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่บุคคลและสถานที่

3.1.5 สำรวจความเสียหายโดยละเอียดทั้งด้านชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่ง สาธารณประโยชน์

3.2 ประเมินความเสียหายและความต้องการด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัย ทั้งภาครัฐ และ เอกชน โดยจัดทำบัญชีแยกประเภทไว้

3.3 พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทด รองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

3.4 กำจัดสิ่งปฏิกูล รื้อถอน หรือทำลายสิ่งปรักหักพัง

3.5 ซ่อมแซมบ้านเรือนราษฎร ตั้งสาธารณประโยชน์และสาธารณูปโภคให้สามารถใ้ งานได้ตามปกติโดยเร็ว

3.6 ประชาสัมพันธ์ ฟื้นฟูสภาพจิตใจ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น

3.7 ฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ การบริการภาครัฐ และการประกอบอาชีพ ธรรมชาติของ การเกิดสาธารณภัยต่าง ๆ มีลักษณะใกล้เคียงกับธรรมชาติของการเกิดโรค ซึ่งจะมีระยะการเกิด สาธารณภัย ประกอบด้วยระยะต่าง ๆ 3 ระยะ คือ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย

สรุปได้ว่า การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การวางแผนถือเป็นหัวใจสำคัญ ของการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน เพราะเป็นการวางแผนทางป้องกัน บรรเทาหรือลดอันตรายจากภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า ว่าใครจะต้องทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ และจะต้องทำอะไร ดังนั้น องค์กรที่รับผิดชอบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง จึง จำเป็นต้องกำหนดแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ โดยกำหนดลักษณะและ ความเสี่ยงของภัยที่อาจจะเกิดขึ้น แนวความคิดในการปฏิบัติ วิธีดำเนินการปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติ วัสดุ อุปกรณ์ และภารกิจที่จำเป็นอย่างอื่น เพื่อเป็นขอบเขตและแนวทางให้กับองค์กรระดับรอง หรือ หน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นำไปวางแผนต่อเนื่องให้สอดคล้องกับแผนหลักดังกล่าว แล้ว ดำเนินการฝึกซ้อมปฏิบัติตามแผนเพื่อหาข้อบกพร่องและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นำไปพิจารณา

ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นแผนที่สมบูรณ์ เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริงก็สามารถปฏิบัติตามแผนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

การพัฒนาการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจร เป็นการพัฒนา การให้บริการที่มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนได้รับบริการที่ควรจะได้รับอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ มีความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ มุ่งที่จะให้บริการในเชิงส่งเสริมและสร้างทัศนคติ และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการ และผู้รับบริการ ตลอดจนเป็นการให้บริการที่มีความถูกต้องชอบธรรม สามารถตรวจสอบได้ และสร้างความเสมอภาค ทั้งในการให้บริการและในการที่จะได้รับบริการจากรัฐ ซึ่งผู้วิจัยขอนำองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะมากล่าว ดังนี้

#### ความหมายของการบริการสาธารณะ

การที่ภาครัฐจะสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสูง ไปสู่ประชาชนได้อย่างสอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการทำในสิ่งที่ควรทำให้ถูกต้องแต่เริ่มแรก นั่นก็คือ การให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมยกระดับคุณภาพการให้บริการตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อสามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุดตรงประเด็น และมีประสิทธิภาพสูงสุดดังมีผู้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

สมิต สัจฉกร (2542 : 95 - 98) ได้ให้ความหมาย การให้บริการสาธารณะไว้ว่า หมายถึงหลักและปัจจัยในการให้บริการประชาชนจะเป็นส่วนประกอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการ บังเกิดผลแก่ส่วนรวมอย่างจริงจังทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนซึ่งรับบริการได้รับความสะดวกรวดเร็ว ตรงกับความต้องการและได้รับความสบายใจยิ่งขึ้น ถือว่าเป็นสุดยอดของการให้บริการแก่ประชาชน

สุกัญญา โอภาสกุล (2544 : 14) ได้ให้ความหมาย การให้บริการสาธารณะไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มคน หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

1. สถานที่และบุคลากรที่ให้บริการ
2. ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร
3. กระบวนการและกิจกรรม
4. ผลผลิตหรือตัวบริการ
5. ช่องทางการให้บริการ
6. ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544 : 29-33) ได้ให้ความหมาย การบริการสาธารณะไว้ว่า หมายถึง กิจการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม บริการในการจัดทำบริการสาธารณะ ทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และเนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ

วุฒิสาร ตันไชย ( 2547 : 15-30) ได้ให้ความหมาย การบริการสาธารณะไว้ว่า หมายถึง หลักการพื้นฐานที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ ตามหลักสากลในการจัดบริการสาธารณะบนฐานหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

1. ผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบาย เพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด

3. ความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ สอดคล้องความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ

4. ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนิน

กิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อ ท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการ ได้อย่างสมบูรณ์

5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการ โดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

6. การกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้อาจหมายถึงการจัดบริการให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมาก ได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

7. การกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

7.1 บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2 บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก มักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณ ไม่มากนัก

8. การแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่



8.1 เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนร่วม ได้ส่วนเสียเหมือนกัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

8.2 เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบการจัดบริการสาธารณะ โดยท้องถิ่นสำหรับรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในเรื่องตลาดนี้เป็นรูปแบบการมอบหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการบริการสาธารณะลักษณะนี้เป็นบริการที่

จากความหมายดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าการบริการสาธารณะ หมายถึง การที่รัฐต้องจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้บริการแก่ประชาชนทุกคน โดยไม่เจาะจงเฉพาะเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ความหมายก็คือ กิจการที่อยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ประชาชนผู้รับบริการจะเกิดความพึงพอใจหรือไม่ขึ้นอยู่กับการให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

พิศาล มูลศาสตรสาทร (2539 : 15) อธิบายลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะว่า หลักปัจจัยในการให้บริการประชาชนจะเป็นส่วนประกอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการบังเกิดผลแก่ส่วนรวมอย่างจริงจังตัวข้าราชการเองเปรียบเสมือนเทียนไขที่ต้องเผ่าไหม้ตัวเอง เพื่อความสุขเพื่อแสงสว่างที่จะมีแก่ผู้อื่น จะเหนื่อยยากประการใดก็สามารถทนได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนซึ่งรับบริการ ได้รับความสะดวกรวดเร็ว ตรงกับความต้องการและได้รับความสบายใจ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547 : 40) ได้กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ 3 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง บริการสาธารณะนั้นไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้อำนาจการจัดทำเองหรือในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้อื่นจัดทำเสมอ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง เช่น การให้สัมปทานกิจการ สาธารณูปโภคแก่เอกชนรับไปจัดทำ เป็นต้น

2. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

2.1 ความต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.2 ความต้องการที่จะได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต

ฉะนั้น การบริการสาธารณะจึงต้องจัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวนี้ เพราะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง

2.3 การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยบทกฎหมายผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียสิทธิอย่างใดไม่ได้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐบาลอาจจะมีนโยบายสนับสนุนให้มีการค้นคว้าด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานขึ้น เป็นต้น

3. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจ และโดยสม่ำเสมอ โดยไม่มีการหยุดชะงัก เพราะการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน หากหยุดชะงักด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จะเป็นราชการจึงถือหลักสำคัญว่าจะต้องทำให้ติดต่อกัน โดยสม่ำเสมอเป็นนิจเพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา หากมีผู้ใดทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้ สำหรับข้าราชการเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐนำหยุดงานอย่างเดียวกับลูกจ้างของเอกชน โดยถือว่ากระทำนั้นเป็นความผิดอาญา

สมันท์ จูโซ (2548:23) ได้กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ โดยประชาชนมีส่วนร่วม แยกไว้ 2 ลักษณะที่สำคัญคือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือ หรือการสนับสนุน ขอความร่วมมือ ร่วมใจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาต่างๆ โดยการกระจายอำนาจเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิด และมีคุณค่าและมีประโยชน์ คือ

1.1 ในด้านรูปธรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมในความสำเร็จด้านการพัฒนา ด้านวัตถุ

1.2 ในด้านนามธรรม หมายถึง ความสำเร็จในการพัฒนาจิตใจโดยทำให้ประชาชนเกิดความรัก ความสามัคคี รู้จักการทำงานร่วมกันเป็นทีม และยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และสร้างจิตสำนึกว่ามีความสำคัญต่อการสร้างสรรค์ความเจริญ และก่อให้เกิดความผูกพันรักใคร่หวงแหน

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมี 5 รูปแบบ คือ

2.1 การเลือกตั้ง

2.2 การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง

2.3 การเสนอความคิดเห็นของประชาชน

2.4 การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์

2.5 การแสดงออกของประชาชน

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักของภาครัฐที่จะบริหารราชการแผ่นดิน การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน บริการสาธารณะที่จะเป็นราชการจึงถือหลักสำคัญว่าจะต้องทำให้ติดต่อกัน โดยสม่ำเสมอให้แก่ประชาชน เพื่อคุณภาพของการบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

#### ความสำคัญของความพึงพอใจต่อการบริการ

การดำเนินงานบริการขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ การสร้างความพึงพอใจ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ดีและประทับใจในบริการที่ได้รับจนติดใจและกลับมาใช้บริการเป็นประจำเกิด ความก้าวหน้าและการเติบโตของบริการอย่างไม่หยุดยั้ง และส่งผลให้สังคมส่วนรวมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ความพึงพอใจมีความสำคัญต่อผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งมีผู้กล่าวถึงความพึงพอใจต่อการบริการ ไว้ดังนี้

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544 : 65-68) ได้กล่าวถึง ความพึงพอใจต่อการบริการไว้ว่า กิจการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ “ตำรวจทางปกครอง” (Police Administrative) และ “บริการสาธารณะ” (Service public) ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลาง ให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้างขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญ ทำอย่างไรรัฐจึงจะประกันได้ว่าประชาชนได้รับบริการที่ดี การเน้นที่คุณภาพจะมีความหมายมากกว่าการเน้นปริมาณ การดำเนินการศึกษาความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับบริการนั้น เพราะประชาชนถือว่าพวกเขามีส่วนในการบริการนั้น มิใช่เพียงผู้รับบริการฝ่ายเดียว

อนุก สุวรรณบัณฑิต และคณะ (2548 : 172-173) ได้กล่าวถึง ความพึงพอใจต่อการบริการไว้ว่า เป้าหมายสำคัญที่ผู้ให้บริการทั้งหลายต่างหากกลยุทธ์ทางการจัดการและกลยุทธ์ทางการตลาดมาประยุกต์ใช้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะทำให้ผู้รับบริการเกิดความประทับใจในบริการและกลับมาใช้บริการซ้ำอีก ดังนั้น ความพึงพอใจจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่

1. ผู้ให้บริการ กล่าวคือ ในการจัดให้เกิดการบริการแก่ผู้รับบริการนั้น สิ่งที่ผู้ให้บริการควรจะต้องคำนึงถึงและยึดถือ คือ

1.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะของการบริการรูปแบบ การบริการที่ดีจะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการได้ โดยผู้ให้บริการจะต้องทำการสำรวจหรือศึกษาความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการเป้าหมายเสียก่อน จากนั้นจึงสามารถกำหนดรูปแบบการบริการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการบริการ นำประทับใจแก่ผู้รับบริการได้

1.2 ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวแปรสำคัญในการประเมินคุณภาพของ การบริการ เนื่องจากเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนส่งผลต่อการกลับมาใช้บริการซ้ำของผู้รับบริการ โดยทั่วไป องค์การธุรกิจบริการจะทำการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลาย ๆ ด้าน เช่น อาคาร สถานที่ อุปกรณ์เครื่องใช้ ความน่าเชื่อถือของกิจการบริการ ความเต็มใจในการให้บริการความรู้และ ความสามารถในการให้บริการ และบุคลิกลักษณะของผู้ให้บริการ เป็นต้น

1.3 ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานเป็นตัวชี้คุณภาพและความสำเร็จของงานบริการ เนื่องจากการบริการจะดีเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับผู้ให้บริการซึ่งการปฏิบัติงาน จะมีคุณภาพนั้น ผู้ให้บริการจะต้องมีความพึงพอใจในงานของตน จึงจะทุ่มเทในการทำงานและเป็นสิ่งนำไปสู่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ผู้รับบริการ กล่าวคือ สิ่งที่ผู้รับบริการมุ่งหวังต้องการจะได้จากการมารับบริการนั้น ก็คือ ความสะดวกสบาย ความรวดเร็วและคุณภาพการบริการที่ดี ดังนั้น ความพึงพอใจจึงเป็นตัวผลักดัน คุณภาพของการบริการของผู้ให้บริการ ซึ่งจะส่งผลคือผู้รับบริการดังนี้

2.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวผลักดันคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้รับบริการเอง ซึ่งมุ่งหวังที่จะ ได้รับการบริการที่ดีจากการที่ได้ไปใช้บริการยังที่ต่าง ๆ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ นี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ให้บริการจะต้องตระหนักถึงและจัดให้มี อย่างเพียงพอ ทำให้เกิดการแข่งขัน เพื่อที่จะนำเสนอสิ่งที่ดีกว่าแก่ผู้รับบริการ ส่งผลให้ผู้รับบริการ ได้รับการบริการที่ดีมีคุณภาพมากขึ้น เรื่อยๆ

2.2 ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานบริการ ช่วยพัฒนาคุณภาพของงานบริการและอาชีพ บริการ เนื่องจากผู้ให้บริการที่มีความพึงพอใจในการทำงานจะทำงาน ด้วยความเต็มใจ ทุ่มเท สร้างสรรค์และส่งเสริมมาตรฐานในการให้บริการ ส่งผลให้คุณภาพ ในการบริการสูงขึ้นและ งานบริการกลายเป็นงานที่แพร่หลายมากขึ้น มีบุคลากรที่มีทักษะและความสามารถเข้าสู่วงการธุรกิจ บริการมากขึ้น เกิดการขยายตัวของธุรกิจบริการ ส่งผลต่อลักษณะการบริการ ทำให้ผู้รับบริการ ได้รับ การบริการที่มีความหลากหลายและมีคุณภาพสูงยิ่งขึ้นต่อไปแนวคิดเกี่ยวกับ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549 : 112) ได้กล่าวถึง ความพึงพอใจต่อการบริการไว้ว่า การบริการ ย่อมยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินบทบาทสำคัญประการนี้ของ หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิง

การบริหารจัดการ และประสิทธิภาพเช่นว่านี้ ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบเศรษฐกิจการให้บริการของภาครัฐที่มีคุณภาพ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนสมรรถนะของการปฏิบัติงาน การให้บริการตอบสนองความต้องการประชาชนที่เป็นลูกค้าผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้รากฐานของการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ระบบราชการของหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยรับมาเป็นกระบวนการทัศน์ในการขับเคลื่อนการจัดการระบบงานภาครัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ตามแนวคิดนี้ นอกจากแนวทางการปรับปรุงสมรรถภาพและการยกระดับกำลังการผลิตของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีมีต่ออยู่ที่การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนให้มากขึ้น

จากข้างต้นสรุปได้ว่า ความพึงพอใจในการบริการเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อการบริการ และความพึงพอใจในงานของผู้ปฏิบัติงานบริการ ซึ่งนับว่าความพึงพอใจทั้งสองลักษณะมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของการบริการ และการดำเนินงานบริการให้ประสบความสำเร็จ เพื่อสร้างและรักษาความรู้สึกที่ดีต่อบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการบริการ

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองตามหลักกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย แยกตัวเป็นอิสระ ไปจากประเทศเป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมายและการจัดองค์กรที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของคน โดยอิสระ การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นสถาบันที่ฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

#### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันไป ตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลไว้ ดังนี้  
 ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2540 : 3) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมดหรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้ว

รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

พรชัย เทพปัญญา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและอาณาเขตของพื้นที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศและได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ลิขิต ชีรเวทิน (2548 : 36) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางแต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจทางการเมืองการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง แต่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารที่มีใช้รัฐอิสระยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

#### ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งรัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมากเท่าใด การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ดังมีนักวิชาการกล่าวไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2540 : 56) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 5 ประการคือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย



3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ แจ่มแจ้ง ทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าใจวิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าใจสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น

พิธีสิทธิ คำนวนศิลป์ (2543 : 95) การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญหลายประการดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหามากกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัวกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาคือท้องถิ่นประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนได้เสีย ความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

ชูวงษ์ ฉายะบุตร (2544 : 20) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกันกับส่วนได้เสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใส ในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับ

เลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่นประชาชน จึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือการปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจเนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจรัฐบาลมีอยู่กว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อน มากขึ้น จะเห็นได้จากภารกิจกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2 รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่เกิดผลสูงสุดเนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่นซึ่ง ไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนร่วมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง จะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากรปัญหาและความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดีการบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการเลือกตั้ง มีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย โครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเองซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญคือ เป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นเสมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้รู้สึกรู้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการท้องถิ่นทำให้เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นตนเองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและควบคุมการปกครองการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาการเมืองความสำคัญนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

#### องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดความคุ้นเคยในการสิทธิและหน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบได้ง่ายสามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นแต่ละแห่งได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2541 : 32) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายหน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยงานปกครองของท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตัวเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้แต่ทั้งนี้ข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542 : 35) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

โกวิท พวงงาม (2552 : 31-33) ได้กำหนดองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้

8 ประการคือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งโดยกฎหมายอื่น ๆ เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคมได้ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากรเป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ ความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ หมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น

จากองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมีอำนาจอิสระในการบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางมีงบประมาณเป็นของตัวเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษี และรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่น

#### ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการสิทธิและหน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบได้ง่าย สามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นแต่ละแห่งได้อย่างรวดเร็ว และมีความสอดคล้องของการตัดสินใจของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

อมร รัชศาสตร์ (2543 : 179 - 180) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด การปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1. เน้นการให้ความเป็นอิสระ แต่ต้องไม่เกิดความแตกแยกในชาติ
2. เน้นสิทธิในการที่จะได้รับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน
4. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ มากขึ้น
5. มีองค์ประกอบขององค์กร คือฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารท้องถิ่น
6. การให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรท้องถิ่น
7. การให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการเสนอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
8. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงศิลปวัฒนธรรม

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 - 5) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำหนดผู้กพันทางกฎหมาย

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุน้ำที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มกระทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากกาเลือกตั้งของประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและทางอ้อม

5. การมีอิสระการบริหารอย่างเพียงพอ ในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายอย่างอิสระตามควร มีการจัดหารายได้ในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบของประชาชนในท้องถิ่น



7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ มีองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐ การกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โกวิท พวงงาม (2550 : 33) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาและเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตนเองทั้งยังสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต และยังสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองเจตนารมณ์ของประชาชน

อนันต์ อนันตกุล (2540 : 69) กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการคือ

1. มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่นปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คนแต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิศระในการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยกรมการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมีเดิมนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไปกล่าวโดยสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายบัญญัติไว้ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ประชาชนมีสิทธิเลือกและถอดถอนบุคคลที่จะเข้าปกครองตนเองได้

สรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น จะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองตามที่กฎหมายกำหนด โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ประชาชนมีสิทธิเลือกและถอดถอนบุคคลที่จะเข้าปกครองตนเองได้

#### ปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินไทยเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ สาเหตุเนื่องจากปัญหาในหลาย ๆ ด้านทั้งปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ปัญหา