

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการเพิ่มประสิทธิผลการบริหารงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบเครือข่ายของเทศบาลเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มเครือข่าย
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.5 หลักการบริหารแบบ POSDCORB

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง การดำเนินโดยความสามารถขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย 4 ประการ คือ องค์การมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และสังคม องค์การมีความเป็นหนึ่งเดียวกับการปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสังคม และผลผลิตขององค์การ (อรุณ รักธรรม, 2525, หน้า 12)

องค์การที่มีประสิทธิผล แบบเดิมเป็นความพยายามที่อยากให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่างโดยวิธีการปฏิบัติงานขององค์การโดยเด็ดขาด ทำให้การขาดการให้ความร่วมมือ ไม่มีความริเริ่มสร้างสรรค์จึงมีแนวคิดที่ ตรงกันข้ามกับแนวคิดแบบเดิม คือ แนวความคิดแบบผสมผสาน (integration approach) โดยเน้นที่การสร้างสิ่งใหม่ จากการมองภาพรวมสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกัน หาความเชื่อมโยงเข้าไว้ด้วยกันแต่ยังคงเป้าหมายอยู่ที่การพยายามทำงานให้สำเร็จด้วยดี (วุฒิชัย จานงค์, 2530, หน้า 256-257)

ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง องค์การสามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ โดยองค์การส่วนรวม เกิดการปรับตัว พัฒนาและคงอยู่ดำรงต่อไปจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าสมาชิกขององค์การมีความพอใจการดำเนินงาน (มัทนา สุวรรณเรือง, 2536, หน้า 24-27)

จากแนวคิดที่กล่าวมานั้น สรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึงองค์การมีความสามารถในการบริหาร การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ขององค์กร คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ขณะเดียวกันองค์กรมีความสามารถในการปรับตัว เพื่อพัฒนาให้ดำรงอยู่ต่อไป (ไชยวัฒน์ รัตนดาตยา, 2538, หน้า 24-27)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มเครือข่าย

เครือข่ายมีลักษณะรูปแบบการประสานงานกลุ่มของคนหรือองค์กร ที่สมัครใจแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารหรือกิจกรรมช่วยเหลือร่วมกันผ่านการติดต่อสื่อสาร สามารถทำได้ทั้งการผ่าน ศูนย์กลางหรือแม่ข่าย การติดต่อโดยตรงระหว่างกลุ่มในรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมไม่มีขอบเขต การเชื่อมโยงระหว่างกันที่จะช่วยให้องค์กรเห็นรูปธรรมคือ เครือข่ายการแลกเปลี่ยน เครือข่าย การติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน กระบวนการ วิธีการ และกลยุทธ์ ในการขับเคลื่อนทางสังคม ความสัมพันธ์ที่อิงอาศัยการสานต่อกับปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กรเครือข่าย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ช่วยเหลือพึ่งพาในการเข้ามาสร้างสรรค์คุณค่าความรู้ใหม่ หรือสังคมใหม่ อย่างเหมาะสม โดยยึดหลักความไว้วางใจที่มีต่อกัน ในฐานะที่ทุกกระบวนการเป็นระบบเปิดที่มีการเชื่อมโยงต่อกัน เพื่อให้เกิดกระทำตามภารกิจจนบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การเชื่อมโยงโดยความพยายามและการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันโดยที่แต่ละฝ่ายยังคงปฏิบัติการกิจหลักของตนต่อไป อย่างไม่สูญเสียเอกลักษณ์ การเชื่อมโยงอาจเป็นรูปของการรวมตัวกันแบบหลวมๆ เฉพาะกิจ ตามความจำเป็น หรืออาจอยู่ในรูปของการจัดองค์กรที่เป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์กัน อย่างชัดเจน

ความสัมพันธ์ทางสังคม มีความเป็นเอกภาพ มีพลังความยึดโยง (cohesive) และการสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การที่พบปะกัน ประชุมและทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน โดยมี สิ่งที่ยึดโยงใจระหว่างสมาชิก คือสัมพันธภาพของสมาชิกในเครือข่ายและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ร่วมกัน

การสร้าง “เครือข่าย” จะสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ โดยการเปิดโอกาสให้ระหว่างบุคคลและ องค์กรที่อยู่นอกหน่วยงานของตนได้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสพการณ์ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ในการทำงาน สมาชิกให้ความร่วมมือและทำงานในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ปาริชาติ สถาปิตานนท์ และชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์ (2546 : 3) กล่าวว่าเครือข่ายหมายถึง การทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน การมาพบปะ ประชุมแล้วขยายผลออกไปเป็นวงกว้าง โดยมี สิ่งยึดโยงใจระหว่างสมาชิกเข้าด้วยกัน คือความสัมพันธ์ของสมาชิกในเครือข่าย และการตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้สังคมเกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น

กาญจนา แก้วเทพ (2538) ให้คำจำกัดความคำว่าเครือข่าย หรือ Network ในภาษาอังกฤษว่า “Net” หมายถึง คาข่ายที่โยงใยถึงกัน พร้อมทั้งจะ “Work” เมื่อต้องการใช้งาน ความหมาย

ของ “เครือข่าย” จึงหมายถึง รูปแบบการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรที่ต่างมีทรัพยากรของตนเอง เป้าหมาย วิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตนเอง บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรได้เข้าประสานงานกันอย่างมีระยะเวลานานพอสมควร แม้จะไม่ได้มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ แต่จะมีรากฐานเอาไว้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการขอความช่วยเหลือหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาจะสามารถติดต่อขอรับการช่วยเหลือนั้นได้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 28) กล่าวถึงเครือข่ายว่า หมายถึงการที่ปัจเจกบุคคล องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันใดๆ ได้ทำความตกลงการประสานเชื่อมโยงเข้าหากันภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยมีจุดหมายเพื่อกิจกรรมต่างๆ และการแสดงออกโดยการลงมือกระทำกิจกรรมร่วมกัน

2.2.1 องค์ประกอบของเครือข่าย

1) หน่วยชีวิตหรือสมาชิก ความเป็นเครือข่ายที่สร้างระบบปฏิสัมพันธ์ดำเนินการสานต่อเพื่อหาแนวร่วมในการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ให้เกิดการดำรงอยู่ร่วมกัน

2) จุดมุ่งหมาย การมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมโดยมีวัตถุประสงค์และกระบวนการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายนั้น

3) การทำหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก การคิดวิเคราะห์และค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหา แสวงหาแนวทางร่วมกันจากเพื่อร่วมอุดมการณ์ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันจนกลายเป็นเครือข่ายที่ทุกฝ่ายต่างมีความเข้าใจต่อกัน เพราะความเป็นเครือข่ายสามารถตอบสนองกระบวนการแก้ไขได้มากกว่า

4) การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยน การมีส่วนร่วมกันในกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกเป็นปัจจัยที่หนุนเสริมให้เครือข่ายมีพลังมากขึ้น การแลกเปลี่ยนเรียนรู้มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การระดมทรัพยากรเพื่อให้ภารกิจที่เครือข่ายดำเนินการร่วมกันบรรลุเป้าหมายการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนจึงเปรียบเสมือนกลไกที่เป็นแรงผลักดันให้เครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

5) ความสัมพันธ์และการสื่อสาร ข้อมูลในการสื่อสารระหว่างกันจะช่วยให้สมาชิกในเครือข่ายเกิดการรับรู้ การยอมรับในกระบวนการทำงานและช่วยส่งเสริมสัมพันธภาพที่ดี การพัฒนาเครือข่ายจึงต้องยึดหลักการของความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างร่วมกัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 36-43) กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของเครือข่ายที่สำคัญประกอบด้วย 7 ประการ

1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน การรับรู้ความรู้สึกนึกคิดของสมาชิกเครือข่ายและการรับรู้ร่วมกันของการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย การทำความเข้าใจในตัวปัญหาเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขอย่างมีจิตสำนึก แม้จะประสบปัญหาในรูปแบบเดียวกันหรือต้องการความช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายคลึง

กัน เหล่านี้จะส่งผลให้สมาชิกของเครือข่ายเกิดความผูกพันในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาหรือลดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

การรับรู้ร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญของการดำเนินงานของเครือข่าย เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หากสมาชิกมีมุมมองที่ต่างกัน การประสานงานและการให้ความร่วมมือคงดำเนินการลำบากและเป็นไปได้ยาก เพราะแต่ละคนมักอยู่ในกรอบความคิดตัวเอง ก่อให้เกิดการมองปัญหาคนละทิศทาง แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าสมาชิกเครือข่ายจะไม่สามารถมีความคิดเห็นที่แตกต่างได้ เพราะบางครั้งการมีมุมมองที่แตกต่างจะช่วยให้การทำงานเกิดการสร้างสรรค์ ซึ่งในความต่างของการทำงานควรอยู่ในกระบวนการภายใต้การรับรู้ของปัญหาที่สมาชิกเครือข่ายทุกคนยอมรับ ไม่เช่นนั้นแล้วการเกิดความเห็นต่างอาจนำไปสู่ความแตกแยกได้

2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การมองเห็นจุดมุ่งหมาย รับรู้และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน การมีเป้าหมายที่จะดำเนินการเพื่อที่จะช่วยให้การเคลื่อนไหวเครือข่ายมีพลัง มีความเป็นเอกภาพเพื่อช่วยบรรเทาความขัดแย้งอันเกิดจากมุมมองที่แตกต่างไปได้ หากสมาชิกในกลุ่มมีวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายขัดแย้งกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของเครือข่าย ก่อให้เกิดพฤติกรรมของสมาชิกที่จะมีแนวการปฏิบัติแตกต่างกับสมาชิกเครือข่ายกระทำร่วมกัน การสร้างวิสัยทัศน์ไปในทิศทางเดียวกันจึงเป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินงานเครือข่าย แม้ว่าจะต้องใช้เวลาในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน แต่อย่างน้อยควรสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

3) การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน การรวมตัวของสมาชิกบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ร่วมกันมากพอจะดึงดูดให้รวมตัวกันเป็นเครือข่าย การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในเครือข่ายที่สามารถตอบสนองความต้องการหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายมากขึ้น

การแนะนำผู้เข้าร่วมการดำเนินงานของเครือข่ายจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สมาชิกนั้นจะได้รับจากการเข้าร่วม ซึ่งลักษณะของผลประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับอาจแตกต่างกัน หากแต่ผลประโยชน์ต้องเป็นแรงจูงใจให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติ

4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่าย จากการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของเครือข่าย สมาชิกในเครือข่ายทุกคนมีความเท่าเทียมกัน การสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายในแนวราบ คือความสัมพันธ์แบบฉันทเพื่อนมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง คือความสัมพันธ์ในลักษณะเจ้านายและลูกน้อง การปฏิบัติอาจทำได้ยาก ต้องอาศัยและมีการปรับเปลี่ยนกรอบความคิดสมาชิก ผ่านการสร้างบริบทแวดล้อมอื่นๆ เพื่อก่อให้เกิดการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายมากขึ้นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมของสมาชิกจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย

5) กระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน เป็นองค์ประกอบที่ส่งเสริมให้การดำเนินงานแบบเครือข่ายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สมาชิกเครือข่ายต่างร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กันและกัน สมาชิกต้องเสริมกระบวนการทำงานของกันและกัน โดยใช้จุดแข็งของฝ่ายหนึ่งช่วยเหลือ แก้ไขจุดอ่อนของอีกฝ่ายที่มีจุดอ่อน ซึ่งทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายที่มีผลที่น่าพอใจกว่า และผลลัพธ์ที่เพิ่มขึ้นในลักษณะพลังทวีคูณ

6) การพึ่งอิงอาศัย การเติมเต็มสิ่งที่ขาดหายของแต่ละฝ่าย เนื่องจากทุกฝ่ายต่างมีข้อจำกัดในกระบวนการทำงาน ความรู้ ประสบการณ์ที่ต่างกัน จึงต้องมีการพึ่งพาอาศัยระหว่างสมาชิกเครือข่าย สมาชิกเครือข่ายแต่ละคนมีความจำกัดด้านทรัพยากร ความรู้ การเงิน ฯลฯ ที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเองโดยปราศจากเครือข่าย การเกื้อหนุนพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่ายส่งผลให้สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยอัตโนมัติ

7) การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน การดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก การพบปะพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การจัดประชุมสัมมนา เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่าย สมาชิกเครือข่ายควรมีการแลกเปลี่ยนกัน มากกว่าการเป็นผู้ให้หรือผู้รับเพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์กัน ยิ่งมีมากเท่าใดก่อให้เกิดความผูกพันมากตามขึ้น ทำให้การเชื่อมโยงแน่นแฟ้นขึ้น เกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน และสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่าย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมหมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการดำเนินงาน กิจกรรมที่ทำร่วมกันของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายประชาชนและพร้อมยอมรับผิชอบในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน และยังได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (เจริญ ภัสระ, 2540 : 1 - 3)

2.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กลุ่มประชาชนเพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรตามสถานะสังคมที่เป็นอยู่ เนื่องจากช่วงที่ผ่านมาประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ในวงนอกระบบราชการ

2.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ชุมชนหรือประชาชนพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการกระจายทรัพยากร และควบคุมการใช้ รวมทั้งการผลิตที่มีอยู่ในสังคม ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการดำรงชีพตามความจำเป็นการมีส่วนร่วมของสมาชิก ประชาชนสามารถพัฒนาภูมิปัญญา และรับรู้แสดงออกตัดสินใจกำหนดการดำเนินชีวิตของตนเองด้วยตัวของตัวเอง

2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใช้ความคิด ความรู้ ความ

ชำนาญสร้างสรรค์และร่วมกับการปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรและการใช้วิทยาการที่เหมาะสมสนับสนุนติดตามผล

2.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายมีกระบวนการที่จะได้รับโอกาสและแสดงออกทางความคิดซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ แสดงถึงปัญหาที่กำลังเผชิญ พร้อมทั้งวิธีลงมือปฏิบัติในการแก้ปัญหา โดยการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

ทะนงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2534 : 76) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่กลุ่มเป้าหมาย ได้รับโอกาส และใช้โอกาสแสดงออก ซึ่งความรู้สึกนึกคิด เพื่อจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมคิดวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามประเมินผล แก้ไขปัญหาความต้องการประชาชน โดยขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2531 : 185) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การดำเนินงานร่วมกันกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวเป็นไปโดยทรงประสิทธิภาพ คือ เหมาะสมถูกจังหวะ การดำเนินงานด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้ แสดงว่าการประสานงานความร่วมมือร่วมใจ การมีส่วนร่วมเป็นผลของความรับผิดชอบ

จากความหมายสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของกลุ่มบุคคล เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการการตัดสินใจร่วมกัน การจัดการ การมีส่วนร่วมในการวางแผน หรือร่วมกันค้นหาสาเหตุของปัญหา รวมทั้งการติดตามประเมินผลในกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มหรือองค์กรที่เข้าเป็นสมาชิก

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

อดิสร บำรุงญาติ (2550 : 13) ได้กล่าวถึง งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ว่าเป็นภารกิจสำคัญและจำเป็นในการเตรียมการรองรับสถานการณ์ เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐบาลเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องจัดทำแผนป้องกันภัยในเขตชุมชน เพียงเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐคงดูแลไม่ทั่วถึงในกรณีที่เกิดสาธารณภัย การเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติในระดับชุมชนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งเสริมสร้างให้เกิดขึ้น และการสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนในการสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเน้น กลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนในชุมชนที่มีความเข้าใจ ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณภัยในเบื้องต้น และการกระจายให้มีความรู้ การจัดทำแผนการป้องกันภัยในชุมชน

การค้นข้อมูลพหุประชาชนเมื่อเกิดภัย การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉิน ถือเป็นการเตรียมความพร้อม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชนซึ่งการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

1) อำนาจการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงาน และประสานการปฏิบัติเกี่ยวกับการ ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่

2) สนับสนุนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมี พื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียง หรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอ

3) ประสานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ที่ได้รับพิชชอบ รวมทั้ง ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกขั้นตอน

เมื่อคาดว่าจะเกิดหรือเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใด ให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย เขตพื้นที่เข้าควบคุมสถานการณ์ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่โดยเร็ว และรายงานให้ผู้อำนาจการอำเภอทราบทันที

2.4.1 หลักการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1) งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแก่ชีวิตทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะสิ่งเสียหายอัน เนื่องมาจากสาธารณภัยตามระดับความรุนแรงของสาธารณภัย

2) การเผชิญเหตุ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเผชิญเหตุในพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้า ระงับบรรเทาสาธารณภัยให้ยุติโดยเร็ว ได้แก่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์กรบริหารส่วนตำบล

3) การอำนาจการ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการอำนาจการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด ตามลำดับ โดยขึ้นอยู่กับขนาดและความรุนแรงและขีดความสามารถในการจัดการ กับสาธารณภัยที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้น ผู้อำนาจการในแต่ละระดับที่มีอำนาจหน้าที่ในการ อำนาจการเป็นผู้ที่สามารถสั่งการในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบเหนือหน่วยงานที่เข้าร่วม การปฏิบัติทั้งสิ้น

4) การให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานที่มีขีดความสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือการ ปฏิบัติงานของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ประสบสาธารณภัยได้ จึงกำหนดให้ หน่วยที่ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ประสิทธิภาพ และ ศักยภาพ ของหน่วยงานนั้นๆ ได้แก่

5) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตท้องที่ใกล้เคียง กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานในสังกัดองค์กรประชาชน และประชาชนทั่วไป เมื่อ

หน่วยงานให้การสนับสนุนได้รับการร้องขอให้รับดำเนินการให้การสนับสนุนไปยังกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ร้องขอ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของผู้อำนาจการในพื้นที่ที่เกิดเหตุ (แผนการปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : 2558)

2.5 หลักการบริหารแบบ POSDCORB

ศาสตราจารย์ Luthes Gulick และศาสตราจารย์ Lyndall Urwick นำหลักการจัดการของ Fayol มาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ โดยการเสนอแนะการจัดหน่วยงานในทำเนียบแก่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเพื่อให้อธิบายว่าอะไรคืองานของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และได้คำตอบสั้นๆ คือ POSDCORB Model หมายถึงกระบวนการบริหาร 7 ประการ ซึ่งได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายจนถึงปัจจุบัน กระบวนการบริหารจัดการเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในการนำประยุกต์ใช้กระบวนการบริหารจัดการหน่วยงาน

POSDCORB เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานแบบครบวงจรของฝ่ายบริหารระดับสูงเพื่อบริหารองค์การอย่างมีระบบ โดยกูลิค (Gulick) และเออร์วิก (Urwick) ได้รวบรวมแนวคิดทางด้านการบริหารต่างๆ เอาไว้ในหนังสือชื่อ “Paper on the Science of Administration : Notes on the Theory of Organization” เสนอแนวคิดกระบวนการบริหารได้ชื่อว่า “POSDCORB” อันเป็นคำย่อของภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร 7 ประการ เริ่มดำเนินการจากการวางแผน ตั้งเป้าโครงการเป้าหมายที่จะดำเนินการ, จัดโครงสร้างองค์กร, จัดคนเข้าตามโครงสร้าง, อำนาจการสั่งการ ตามลำดับชั้น เพื่อให้การดำเนินงานเดินไปสู่เป้าหมาย จากนั้นจะต้องมีการประสานงานระหว่างส่วนงานต่างๆ ให้มีความต่อเนื่องกัน โดยมีการรายงานเพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติงาน และท้ายที่สุดการมีงบประมาณสำหรับควบคุมทางการเงินให้เป็นไปตามเป้าหมายในการใช้บริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ ตามความถนัด โดยแบ่งงานให้เป็นตามกระบวนการ วัตถุประสงค์ และหน่วยงานที่จะต้องจัดองค์การ โดยรูปแบบจะเป็นรูปสามเหลี่ยมพีระมิด มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยมีกรอบงบประมาณเป็นตัวควบคุม (บทความทางรัฐประศาสนศาสตร์ : 2556)

โดยเสนอแนวคิดที่ให้ความหมายของ “POSDCORB” ดังนี้

2.5.1 การวางแผน (Planning : P) หมายถึง การจัดวางโครงการแผนการปฏิบัติงานและวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5.2 การจัดองค์การ (Organizing : O) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างขององค์การพิจารณาความเหมาะสมกับงาน เช่น การจัดแบ่งงานแยกเป็นกรม กอง หรือแผนกอาศัยปริมาณและ

คุณภาพของงาน หรือการจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน และยังอาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม เช่น หน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษา เป็นต้น รวมทั้งการแบ่งส่วนงาน การจัดสรรงานตำแหน่งต่างๆ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

2.5.3 การจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงาน (Staffing : S) หมายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรเพื่อให้ได้บุคลากรในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาบุคลากร การส่งเสริมขวัญและ กำลังใจการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน สวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2.5.4 การอำนวยการ (Directing : D) หมายถึง ภารกิจในการใช้ศิลปะการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ การจูงใจ และการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ บังคับบัญชา การปฏิบัติของผู้บริหารในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน การควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นต้น

2.5.5 การประสานงาน (Coordination : Co) หมายถึง การประสานงานในส่วนต่างๆ ของกระบวนการทำงานให้มีความต่อเนื่องเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น เกิดความร่วมมือที่ดีและนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

2.5.6 การรายงาน (Reporting : R) หมายถึง กระบวนการและเทคนิคการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร เพื่อบุคลากรระดับต่างๆ รายงานผลและผู้บริหารสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของภารกิจอย่าง สม่าเสมอ

2.5.7 การงบประมาณ (Budgeting : B) หมายถึง ภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลัง การจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

สาระสำคัญของแนวความคิดของ Gulick & Urwick เกี่ยวกับ POSDCORB คือ “ประสิทธิภาพ” อันเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดของการบริหาร และเพื่อให้การบริหารงานในทุกหน่วยงานมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสมและความจำเป็น หรือความถนัดของคนงาน โดยแบ่งหน่วยงานออกตามกระบวนการ วัตถุประสงค์ ลูกคำ และพื้นที่ ทุกหน่วยงานดำเนินการจัดรูปแบบขององค์กรเป็นรูปสามเหลี่ยมปิรามิด มีสายการบังคับบัญชาที่ถอยหลั่นกันมา ลักษณะสายงานเช่นนี้มีข้อดี คือ สามารถครอบคลุมการบริหารงานได้ทั้งองค์กร นำไปใช้ได้กับทุกยุคสมัย ชัดเจน เข้าใจง่าย ใช้ได้กับองค์กรทุกประเภท ขณะเดียวกันจะใช้ได้กับภาพรวมองค์กรเท่านั้น และต้องได้รับความร่วมมือทั้งองค์กร (วิโรจน์ ศรีเหรียญ : 2558)

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

