

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสถานการณ์สาธารณสุขต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีแนวโน้มทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศเอง เกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การขาดความระมัดระวังและขาดการวางแผนที่มนุษย์ได้ประดิษฐ์และนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการทำงานและการดำเนินชีวิตประจำวันรวมทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสาธารณสุขต่างๆ ตามมามากมาย เช่น อุทกภัย วิกฤติภัย อากาศเป็นต้น การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะเป็นหน่วยงานเข้าไปช่วยเหลือเบื้องต้น และพิจารณาการให้ความช่วยเหลือตามระเบียบของทางราชการ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2550 : 7)

เทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ข้อ 30 และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ที่สำคัญพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 20) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณสุขขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใดให้เป็นที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอและผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอพื้นที่ของตนและ

ในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี (มาตรา 21 และมาตรา 22) กรณีที่พื้นที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย อยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตนให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้อำนวยการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการ โดยเร็วต่อไป (มาตรา 22)

หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเกิดขึ้น โดยพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในทุกเขตกรุงเทพมหานคร และทั่วราชอาณาจักรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531 และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 ขึ้นมาใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีผลให้เทศบาลตำบลทั่วประเทศมีฐานะเป็นศูนย์อพยพเทศบาลตำบล ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 จากภารกิจและความสำคัญของหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่เทศบาลต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจึงเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาและขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการดำเนินการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่เท่าที่ผ่านมา พบว่า การดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบล ขาดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสงบเรียบร้อย และช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังไม่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเกิดจากโครงสร้างและการบริหารงานที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานราชการหรือเป็นการปฏิบัติภารกิจเล็กๆ น้อยๆ ภายในเขตพื้นที่ และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลตำบลบางตลาด มีจำนวนเพียง 175 คน เท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบงานที่มีพื้นที่หมู่บ้าน

ทั้งหมด 10 หมู่บ้าน ซึ่งจำนวนประชากรมากถึง 8,819 คน และสภาพทางธรรมชาติที่มีความแปรปรวนทำให้เกิดสาธารณภัยเพิ่มขึ้นทุกปี เช่น ปี พ.ศ. 2552 สถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลยางตลาด ได้เกิดขึ้นมากมาย เช่น สถานการณ์ด้านภัยแล้ง ในช่วงฤดูแล้ง ได้มีประชาชนประสบความเดือดร้อนในหลายหมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยรวม 9 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 50 ครัวเรือน พื้นที่การเกษตรเสียหาย 35 ไร่ คิดเป็นมูลค่า 850,000 บาท สถานการณ์ขาดแคลนน้ำอุปโภคและบริโภค ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 15 ครัวเรือน การจ่ายน้ำมากถึง 570,000 ลิตร คิดเป็นมูลค่า 185,000 บาท สถานการณ์ภัยหนาว ประชาชนขาดเครื่องกันหนาว 2,990 ครัวเรือน ต้องแจกผ้าห่มนวมและผ้าห่มไหมพรม จำนวน 2,980 ผืน สถานการณ์ด้านอศศึกษา พบพื้นที่ประสบภัย 5 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 6 ครัวเรือน คิดเป็นมูลค่า 130,000 บาท จากสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงทำให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจได้ครอบคลุมทั่วถึง โดยเฉพาะการแบ่งงานรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่หลักถึง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย ซึ่งแต่ละด้านต้องใช้อาสาสมัครหลายคนเพื่อเปลี่ยนเวรยามในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้ภาระงานที่ต้องรับผิดชอบมากแต่ค่าตอบแทนน้อย ที่สำคัญการขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ งบประมาณที่มีจำกัด และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นนโยบายที่เกิดจากรัฐ ไม่ได้มาจากภาคประชาชนโดยตรงทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญ จึงสำนึกที่จะเข้าร่วมกิจกรรม ต้องเป็นผู้อุทิศตนต้องเสียสละแก่ส่วนรวม จึงมีน้อยตามไปด้วย (สำนักปลัดเทศบาลตำบลยางตลาด. 2552 : 9)

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยตรง จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา เพราะเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงจึงน่าจะตอบคำถามได้ตรงที่สุด ซึ่งผลการศึกษายังสามารถนำมาปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาดให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประสบภัยพิบัติและสามารถให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามความคิดเห็นของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกำหนดตาม พื้นที่อาศัยตามเขตเลือกตั้งเทศบาล อายุ และ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานการศึกษา

1. การดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มี พื้นที่อาศัยแบ่งตามเขตเลือกตั้งเทศบาล อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 1.2 ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย
- 1.3 ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
- 1.4 ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งหมด 175 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน โดยใช้ตารางสำเร็จรูปของ เครซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ได้ 122 คน

3. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ดังนี้

3.1.1 พื้นที่อาศัยตามเขตเลือกตั้งเทศบาล

3.1.2 อายุ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ การดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย

3.2.1 ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

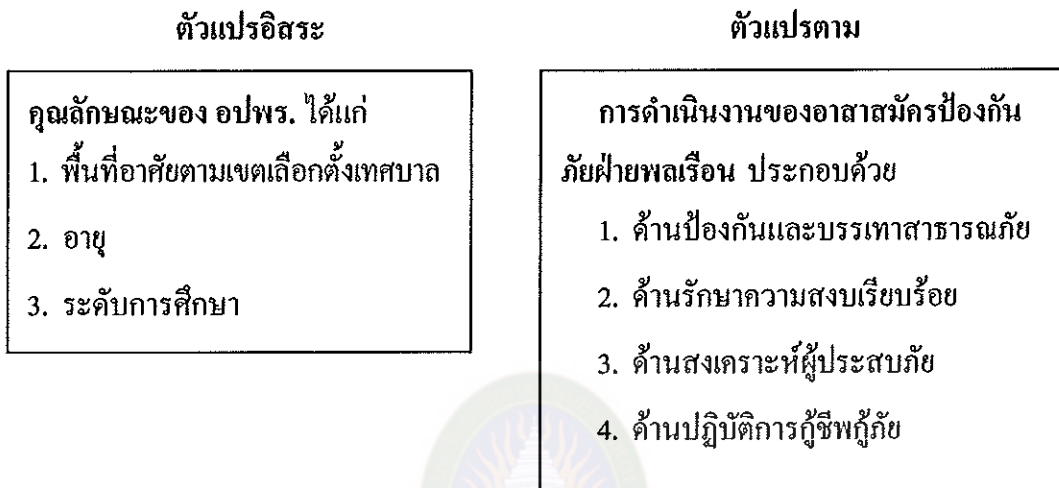
3.2.2 ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย

3.2.3 ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

3.2.4 ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

กรอบแนวคิดการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ผู้ศึกษาจึงได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง บุคคลหรือประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลบางตลาด อำเภอบางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีความเต็มใจหรือไม่ถูกบังคับในการสมัครเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัยโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน

สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐในเขตเทศบาลตำบลบางตลาด อำเภอบางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการตรวจตรา สอดส่อง สืบรวจพื้นที่ที่เสี่ยงภัย การจัดเตรียมยานพาหนะสำหรับการแจ้งเตือนภัย การจัดส่งเวรรับ – ส่งวิทยุ เพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อเกิดสาธารณภัย การวางแผนปฏิบัติการและฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ร่วมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนหมู่บ้านเพื่อความปลอดภัยของประชาชน การจัดระเบียบจราจรและกำหนดเขตพื้นที่ห้ามเข้าเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การสนับสนุนและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการป้องกัน โจรกรรม อาชญากรรมและการก่อความไม่สงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่ควบคุมดูแลและให้ความปลอดภัยแก่ผู้ประสบภัย และดำเนินการรักษาความปลอดภัยต่อสถานที่ราชการ บุคคลสำคัญในสถานการณ์การรักษาความมั่นคงของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย หมายถึง การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการออกสำรวจ ตรวจสอบ การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล การอนามัย เครื่องมือ เครื่องอุปโภคบริโภคและเวชภัณฑ์ การจัดเตรียมสถานที่ การประสานงานหน่วยงานต่างๆ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย บรรเทาทุกข์ แจกจ่ายอาหาร สิ่งของ ต่อผู้ประสบภัย

ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย หมายถึง การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้านกู้ชีพกู้ภัย การจัดเตรียมยานพาหนะเครื่องมือและอุปกรณ์ในการช่วยเหลือพยาบาลเบื้องต้น การสนับสนุนหน่วยงานในพื้นที่หรือหน่วยงานข้างเคียงที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการทำงาน กู้ชีพกู้ภัย การให้ความช่วยเหลือและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยในกรณีเกิดเหตุส่งโรงพยาบาลอย่างรวดเร็วทันที่และถูกต้องตามหลักวิชาการ

เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาสามารถนำเสนอฝ่ายบริหารเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนาการกิจการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลตำบลยางตลาด ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น