

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันจากความเจริญของโลกที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัด จึงทำให้สิ่งแวดล้อมของโลกถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงคุณภาพแห่งธรรมชาติ ได้รับผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลเชิงลบในรูปแบบปรากฏการณ์ภัยทางธรรมชาติที่เป็นสาธารณภัย สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างใหญ่หลวง ซึ่งภัยเหล่านี้มนุษย์ยังไม่สามารถขจัด หรือควบคุมได้ภัยต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณภัยที่สร้างความเดือดร้อนแก่นุชชชาติสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ภัยจากธรรมชาติ สิ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยจากแผ่นดินไหววาตภัย ภัยจากความแห้งแล้งและหนาวเย็น ซึ่งภัยประเภทนี้ไม่รู้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่ ที่ไหน รุนแรงมากน้อยเพียงใดระยะเวลาของภัยจะยาวนานกี่วันแต่ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีในยุคปัจจุบันรวมทั้งอาศัยประสบการณ์ และความช่างสังเกตของมนุษย์ในปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องตลอดมา ทำให้สามารถพยากรณ์ความน่าจะเป็นไปได้ว่า ภัยธรรมชาติบางประเภทจะเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไหร่ และ 2) ภัยที่เกิดจากมนุษย์ก่อขึ้น ซึ่งมีมาจากความประมาทหรือจงใจให้เกิดขึ้น เช่น อุบัติเหตุทางถนน ภัยจากการก่อวินาศภัย ภัยจากสารเคมี การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย มีภาระหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พื้นฟูสภาพพื้นที่เมื่อภัยสิ้นสุด (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2553)

ภารกิจหน้าที่ของกรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย (กรม ปก.) จึงมีขอบเขตกว้างขวาง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับภารกิจที่ได้รับมอบหมายในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละปี จึงเป็นภาระที่หนักยิ่งของผู้บริหารที่จะต้องบริหารทรัพยากรที่มีจำกัด แต่ต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ มากมายทั่วประเทศอย่างไรก็ตามในปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลจะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขบังคับของกฎหมายแต่งบประมาณที่จะใช้บริหารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรม ปก. ทั้งในส่วนกลาง และส่วนกลางในภูมิภาคมีอยู่จำนวนจำกัด นับวันจะต้องลดลงตามกรอบของนโยบายการลดอัตรากำลังคนภาครัฐ ดังนั้น กรม ปก. จะต้องกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์สู่ความสำเร็จในการป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ก็ให้ความสำคัญกับหลักความมีส่วนร่วมของประชาชน (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2553)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67(4) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งการบริหารจัดการสาธารณภัย หรือภัยพิบัติในปัจจุบันจำเป็นต้องดำเนินการในเชิงรุก และต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนทุกคน จึงทำให้มี “อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) หมายถึง ผู้ที่ตั้งใจทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม โดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นเงินหรือสิ่งอื่นใด บุคคลที่อาสาเข้ามาช่วยเหลือสังคมด้วยความสมัครใจ เสียสละ เพื่อช่วยเหลือผู้อื่นในการป้องกันแก้ไขปัญหา และพัฒนาสังคมในด้านการป้องกัน และบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัย ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยหรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว และให้รวมถึงการอพยพประชาชน และส่วนราชการเพื่อการนั้น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจที่สำคัญ และส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างยิ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีการเตรียมพร้อมเป็นอย่างดีเนื่องจากมีเครื่องมืออุปกรณ์ กำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณที่เพียงพอการปฏิบัติงานในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยจึงมีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2553)

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายป้องกันบรรเทาสาธารณภัย หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น ดังกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต อําเภอนองสี จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดว่าเป็นถิ่นที่ห่างไกลจากความเจริญทั้งทางด้านการเดินทางและการเกิดสาธารณภัย เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง วาตภัย หรือภัยในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ทำหน้าที่ในการป้องกันยังประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริการประชาชน ดังที่เห็นได้จากการเข้าช่วยเหลือในการเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ ซึ่งนอกเหนือจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์กร แล้วยังต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถป้องกันสาธารณภัยด้วยตนเอง เพื่อเป็นการป้องกันในเบื้องต้น ตลอดจนทั้งการรับรู้รับทราบความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ

จากประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต อธิบายว่าในการที่จะทำให้เจ้าพนักงานฝ่ายป้องกัน
บรรเทาสาธารณภัยจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิด
ผลสำเร็จตลอดทั้งข้อแนะนำเพิ่มเติมที่จะทำให้การปฏิบัติงานฝ่ายป้องกันบรรเทาสาธารณภัยสามารถ
ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายขององค์กรในอันที่เสริมสร้างความ
ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคูคตให้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้วิจัย ในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จึงมีความต้องการและเห็นว่า
เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด
ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัย เจ้าหน้าที่ ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานและประชาชนที่รับบริการ
เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
ขององค์การบริหารส่วนตำบลคูคต ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลคูคต อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์การ
บริหารส่วนตำบลคูคต อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตาม เพศ อายุ และหมู่บ้าน

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนขององค์การบริหารส่วนตำบลคูคต อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด

1.3 สมมติฐานการวิจัย

1.3.1 ระดับการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์การบริหารส่วน
ตำบลคูคต อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับมาก

1.3.2 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์การบริหารส่วนตำบลคูคต อำเภอหนองฮี
จังหวัดร้อยเอ็ดที่มี เพศ อายุ หมู่บ้าน แตกต่างกันมีการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยพล
เรือนแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้ ในพื้นที่ ตำบลคูคิ่ง อำเภอนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด

1.4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ อยู่ระหว่าง มิถุนายน - เดือน พฤศจิกายน 2561

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.4.3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ที่ตำบลคูคิ่งตำบล คูคิ่ง อำเภอนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 6,795 คน

1.4.3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คือ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ที่ตำบลคูคิ่งอำเภอนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 381 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาด โดยใช้สูตร (Yamane, 1973, pp. 727 - 728) และการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งกลุ่ม (Cluster Sample) ตามหมู่บ้าน

1.4.4 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.4.4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

- 1) เพศ
- 2) อายุ
- 3) หมู่บ้านที่อยู่อาศัย

1.4.4.2 ตัวแปรตาม คือ การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ได้แก่

- 1) ด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 2) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 3) ด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
- 4) ด้านการปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย
- 5) ด้านอื่น ๆ ตามความจำเป็น

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยกฐานะจากสภาตำบล โดยใช้เกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วง มาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทตาม พระราชบัญญัติสภา ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตำบลคูคต อําเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด

“อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” หมายถึง หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติงานในตำบลคูคต อําเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติว่า ให้จัดตั้งหน่วย อาสาสมัครขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานคร และทุกอําเภอทั่วราชอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือการดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในการป้องกันและบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายอันเนื่องจากสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรม ไม่ว่าจะการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัยขณะเกิดภัย หรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว และหมายความรวมถึงการอพยพประชาชน และส่วนราชการเพื่อการนั้น

“การปฏิบัติงาน” หมายถึง การปฏิบัติงาน หมายถึง ความสามารถของแต่ละบุคคลเกิดจากสภาพภูมิหลังของแต่ละคนที่ไม่เหมือนกัน สภาพร่างกายจิตใจ การศึกษา ความรู้ ความสามารถ ความถนัดต่าง ๆ โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความแตกต่างจากการประเมินของผู้บังคับบัญชาแล้วให้คะแนนออกมาในระดับต่ำ ปานกลาง และระดับสูง ซึ่งมีผลต่อการ ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ข้าราชการผู้นั้น มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ในงานวิจัยฉบับนี้ คือ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามโครงสร้างฝ่ายต่าง ๆ ในศูนย์ ออปพร. ประกอบด้วย

1. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการสนับสนุนข่าวสารสาธารณภัยแก่ผู้ดำเนินการ หอกระจายข่าวของชุมชน การปฏิบัติงานตามวินัย และกฎระเบียบของอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างเคร่งครัด การจัดเตรียมความพร้อมในการบรรเทาภัย การดำเนินการกู้ภัย บรรเทาภัยให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว การระงับ และบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ตกอยู่ในอันตราย การประสานงานในการอพยพประชาชน หรือขนย้ายสิ่งของขณะเกิดภัย การแนะนำให้ท่านเข้าร่วมกิจกรรมในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในชุมชน และมีการชักชวนหรือการจำลองสถานการณ์จริง เพื่อทดสอบประสิทธิผลของแผนการด้านภัยพิบัติของชุมชน

2. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ในการร่วมรักษาความสงบเรียบร้อย การร่วมจัดระเบียบการจราจร และกำหนดเขตพื้นที่ห้ามเข้า การร่วมป้องกัน โจรกรรม อาชญากรรม และก่อความไม่สงบ ร่วมควบคุมการตรวจตราบุคคลที่น่าจะเป็นภัยต่อความสงบสุข และร่วมดำเนินการรักษาความปลอดภัยต่อสถานที่สำคัญ และบุคคลสำคัญ

3. ด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเตรียม และสนับสนุนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือใช้ในการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และการฟื้นฟูบูรณะสิ่งเสียหายให้สามารถใช้งานได้ มีการจัดเตรียม และสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภค เพื่อสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การช่วยเหลือแจกจ่ายอาหาร และสิ่งแก่ผู้ประสบภัย มีการร่วมสำรวจความเสียหาย และความต้องการด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัย และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัย และครอบครัว และร่วมประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย

4. ด้านการปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการกู้ชีพกู้ภัยเบื้องต้นมีการสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ การร่วมฝึกซ้อมแผนระงับและบรรเทาภัย ร่วมช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในระหว่างอันตราย การร่วมระงับและบรรเทาสาธารณภัย และซ่อมแซมเครื่องมือให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

5. ด้านอื่น ๆ ตามความจำเป็น การปฏิบัติหน้าที่ในเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย จัดจัดกิจกรรมของ อปพร. อย่างต่อเนื่อง ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยการสนับสนุนและจัดเตรียมกำลัง อปพร. ในการปฏิบัติหน้าที่ประจำฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย ฝ่ายสื่อสาร ดำเนินการด้านวิทยุสื่อสาร และเอกสาร

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

ผลการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนา ปัญหาอุปสรรค ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลคูคต อําเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อผู้ประสบภัยพิบัติ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ของการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และนำข้อมูลผลการวิจัยในครั้งนี้ ไปเป็นข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของหน่วยงานอื่นในโอกาสต่อไป