

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความถี่และทวีความรุนแรงมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ธรรมชาติซึ่งเป็นภัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ขณะเดียวกันการที่ประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมก็ส่งผลให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีความหลากหลายสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นประเทศไทยประสบปัญหารุนแรงจากการก่อการร้ายของผู้ไม่หวังดีต่อประเทศชาติและภัยพิบัติต่างๆ ได้แก่ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งไม่สามารถกำหนดหรือทราบได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดอะไรขึ้นที่ใด ภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้นในประเทศเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาภัยการบูรณะฟื้นฟู การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การอพยพประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยการจัดการจราจรกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การป้องกันโรคติดต่อ การสำรวจเวชภัณฑ์ต่างๆ กระทรวงคมนาคมมีหน้าที่ในการขนส่ง และเส้นทางจราจร สภากาชาดไทย มีหน้าที่ในการบรรเทาทุกข์ การสำรองโลหิตหรือสังคมสงเคราะห์มีหน้าที่สงเคราะห์ผู้ประสบภัย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคมการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครองการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคการปกครองท้องถิ่นที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชนการทะเบียนราษฎรความมั่นคงภายในกิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

ภัยพิบัติต่างๆ เป็นสิ่งที่คุกคามต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ภัยพิบัติเหล่านั้นถ้าเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยก็อาจจะระงับลงได้ง่าย แต่ถ้าเป็นภัยขนาดใหญ่จะต้องระดมสรรพกำลังทั้งมวลที่มีอยู่เข้าระงับภัยนั้นให้สงบโดยเร็ว หรือบรรเทาและลดอันตรายให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้น้อยที่สุดภัยพิบัติขนาดใหญ่ไม่ได้เกิดขึ้นประจำทุกวัน นานๆ เกิดขึ้นสักครั้ง ดังนั้น การที่จะจัดให้องค์กรซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแก่ประชาชน ต้องจัดเตรียมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ ให้เพียงพอสำหรับระงับภัยพิบัติขนาดใหญ่ไว้ตลอดเวลาจึงเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

โดยใช้เหตุ ด้วยเหตุนี้การจัดให้มีอาสาสมัครที่มาจากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในยามที่เกิดภัยพิบัติต่างๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญและช่วยลดค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ได้มาก ดังนั้น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับงานอาสาสมัครป้องกันภัยพลเรือน โดยอาสาสมัครดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย การปฏิบัติหน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องได้รับการฝึกอบรม เพราะลักษณะการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านอย่างมาก เช่น การดับเพลิง การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากที่สูง การกู้วัตถุระเบิด การกำจัดพิษจากสารเคมี การก่อวินาศกรรม การก่อความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม การปฐมพยาบาลและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัย ภารกิจและอุดมการณ์การณของ อปพร. คือ การแจ้งข่าวการเกิดเหตุร้าย แนะนำบริการ ช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัยได้ทันเหตุการณ์ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2550 : 12 )

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 (ข้อ 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสำคัญที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกำหนดให้มีการฝึกอบรมเพิ่มจำนวน อปพร. ร้อยละ 2 ของจำนวนประชากรในพื้นที่ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา ได้ฝึกอบรม อปพร. และจัดตั้งศูนย์ อปพร. องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการศูนย์โดยตำแหน่ง อปพร. มีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสงบเรียบร้อย สงเคราะห์ผู้ประสบภัย ปฏิบัติงานกู้ชีพกู้ภัย และอื่นๆ ซึ่งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องมีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่นั้นๆ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ของภัยพิบัติในปัจจุบัน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทุกคนจะต้องได้รับการฝึกอบรมทั้งภาคทฤษฎีและการฝึกปฏิบัติงานภาคสนามให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสระแก้วแต่ปัญหาในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากภัยพิบัติที่ล่าช้าเมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การออกคำสั่งของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีการเลือกปฏิบัติในกลุ่มของสมาชิกที่เป็นข้าราชการเมืองเดียวกัน และขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำ

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว เพื่อให้ทราบแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพในสาธารณประโยชน์ของกลุ่ม/ชุมชนมากขึ้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในสถานการณ์จริงในชุมชนเพื่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นในยามฉุกเฉินได้เป็นอย่างดี

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแล้วนำเสนอต่อผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนเพื่อพัฒนาปรับปรุงการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปพัฒนาปรับปรุง การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว โดยบูรณาการจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2547 (2553 : 8) และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. (2550 : 5-8) ใน 4 ด้าน ดังนี้

ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

## 2. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบล ตาพระยา จำนวน 120 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร

3 ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว เพื่อให้เข้าใจความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ให้ตรงกัน ผู้วิจัยได้นิยามความหมายของคำต่างๆ ไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน

2. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) หมายถึง บุคคลที่สมัครใจมาเป็นตัวแทนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน ขึ้นทะเบียนเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

3. ปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ประกอบด้วย การแจกข่าวสารในเรื่องภัยพิบัติต่างๆ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเกิดเหตุร้ายในชุมชน การแนะนำบริการให้ความรู้เกี่ยวกับการกู้ภัยและการหนีภัย การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บำบัดทุกข์ช่วยเหลือฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ และการปฏิบัติงานตามวินัยของ อปพร.

4. การมีส่วนร่วมต่อการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ได้เข้าร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ให้เกิดความสำเร็จและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

4.1 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) สามารถป้องกันและช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ ทั้งภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และเกิดขึ้นจากมนุษย์ รายงานความเสียหายและจำนวนผู้ประสบภัยพิบัติต่อทางราชการ การเสนอโครงการกับ อปท. เพื่อป้องกันสาธารณภัย การติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของ อปท. การอบรมทบทวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณะของ อปท.

4.2 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ดูแลประชาชนให้มีความสงบเรียบร้อยและเกิดความมั่นคง เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน พร้อมทั้งความคุมสถานการณ์ภายในสังคมให้ให้บริการประชาชนเพื่อประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

4.3 ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย หมายถึง การที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) สงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ที่ช่วยตัวเองไม่ได้ให้สามารถช่วยตัวเองได้ รวมถึงการบรรเทา และแก้ไขปัญหา การป้องกันและขจัดปัญหา การฟื้นฟูและปรับสภาพของบุคคล ครอบครัว กลุ่ม และชุมชน การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ในการสงเคราะห์ผู้ประภัยการสำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติ ร่วมกับ อปท. การติดตามการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของ อปท.

4.4 ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย หมายถึง การที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัย จากอุบัติเหตุ เจ็บป่วยฉุกเฉิน การช่วยเหลือปฐมพยาบาลในที่เกิดเหตุ ก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายนำส่งโรงพยาบาลต่อไป การขอรับการสนับสนุนงบประมาณกับ อปท. ในการป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติการ การฝึกอบรมการช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุร่วมกับหน่วยงานอื่น

5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว