

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประเทศไทยต้องประสบปัญหาการก่อการร้ายและการแทรกแซงของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งถือว่าเป็นภัยด้านความมั่นคงของประเทศ รวมถึงภัยธรรมชาติและภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถกำหนดหรือทราบล่วงหน้าได้ และการเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้ง มักจะก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ภาครัฐ ยังไม่มีบุคลากรที่เพียงพอในการจัดการกับภัยพิบัติเหล่านั้น ดังนั้นรัฐจึงมีนโยบายในการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นทั่วประเทศ เพื่อฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ และเพื่อให้เป็นกำลังสำคัญที่สามารถเรียกระดมเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น เพื่อปฏิบัติภารกิจร่วมกับทางราชการในการช่วยเหลือประชาชน แม้ว่าในปัจจุบัน สถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศจะได้คลี่คลายลงไปมากแล้วก็ตาม แต่สถานการณ์ด้านสาธารณภัยต่าง ๆ ก็ยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้น เกินขีดความสามารถของบุคลากรที่ทางราชการมีอยู่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งมีความพร้อมทางด้านกำลังพล และมีจิตใจที่เปี่ยมไปด้วยความเสียสละ ในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบภัยทั้งหลาย ให้พ้นจากภัยพิบัติต่าง ๆ ลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้น้อยลง ทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ซึ่งในการนี้นับว่า อปพร. มีความสำคัญอย่างยิ่งในการ แบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล

หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เกิดขึ้น โดยพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในทุกเขตในกรุงเทพฯ และทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531 เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 ขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับใหม่นี้ มีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีฐานะเป็นศูนย์ อปพร. ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่เน้นบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ ซึ่งหน่วยอาสาสมัครจะประกอบไปด้วย ศูนย์ อปพร.กลาง ศูนย์ อปพร.เขต ศูนย์ อปพร.จังหวัด ศูนย์ อปพร.อำเภอ ศูนย์ อปพร.กิ่งอำเภอ ศูนย์ อปพร.เทศบาล (ศูนย์ อปพร.องค์การบริหารส่วนตำบล ศูนย์ อปพร.กรุงเทพฯ ศูนย์ อปพร.เขตในกรุงเทพฯ และศูนย์ อปพร.เมืองพัทยา

ทั้งนี้ตลอดระยะเวลากว่า 33 ปี นับตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในวันที่ 22 มีนาคม 2522 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ได้มีผลงานที่แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์และยอมรับมากขึ้นแล้วว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นกลุ่มพลังมวลชนสำคัญที่มีความกระตือรือร้น เสียสละ อุทิศแรงกายแรงใจ โดยเฉพาะในยามที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ ๆ ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือสังคมตลอดมา โดยมีได้หวังผลตอบแทน ค่าจ้างหรือเบียดเบียนใด ๆ หวังเพียงเพื่อจะสร้างประโยชน์ต่อพี่น้องประชาชนและสังคมไทย และช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้รอดพ้นจากภัยพิบัติเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลบรรดา อปพร. และเพื่อเป็นการร่วมจารึกถึงคุณงามความดีที่ อปพร. ได้ช่วยเหลือสังคมมาโดยตลอด เพื่อร่วมชื่นชมคุณงามความดีและสำนึกในคุณประโยชน์ที่ อปพร. ได้ปฏิบัติให้แก่ส่วนรวมเสมอมาโดยไม่หวังผลตอบแทน และเพื่อเป็นการตอบแทนความเสียสละและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิก อปพร. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะศูนย์ อปพร.กลาง จึงได้กำหนดให้ วันที่ 22 มีนาคม ของทุกปี เป็นวัน อปพร. และมีการจัดกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ ทั้งการจัดพิธีชุมนุมสวนสนามสมาชิก อปพร. การมอบรางวัล โล่ประกาศเกียรติคุณแก่ศูนย์ อปพร.ดีเด่น และเข็มเชิดชูเกียรติแก่สมาชิก อปพร.ดีเด่น การจัดนิทรรศการ แสดงสถิติการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สมจิตร์ เศรษฐสมบุญณ์, 2548 : 2 - 3)

สำหรับเทศบาลตำบลหนองแวง มีศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลตำบลหนองแวง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล โดยมีภารกิจในการสนับสนุนและส่งเสริมกิจการ อปพร. ให้มีความเข้มแข็งปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ปัจจุบันมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลหนองแวง ที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้ว 3 รุ่น มีสมาชิกทั้งสิ้นจำนวน 192 คน (เทศบาลตำบลหนองแวง, 2554 ก : ไม่มีเลขหน้า)

ซึ่งในกาลต่อมาได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิก อปพร. ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย และการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ซึ่งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว ไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากขาดการรวมกลุ่มเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้

และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน และขาดการรับทราบข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับภารกิจ อปพร. ในการปฏิบัติงานบางครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการเดินทาง ไม่มีสวัสดิการและงบประมาณจากภาครัฐหรือเอกชนเข้ามาให้การสนับสนุน ทำให้เป็นภาระค่าใช้จ่ายให้กับสมาชิก อปพร. ซึ่งปกติบุคคลเหล่านี้มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดีอยู่แล้ว ประกอบกับการปฏิบัติงานในแต่ละครั้งต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก ทำให้เสียเวลาในการประกอบอาชีพ ทำให้ขาดรายได้ที่จะมาเจือจุนครอบครัว จึงทำให้บรรดาอาสาสมัครเหล่านั้นไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อบรรเทาสาธารณภัยได้บ่อยครั้งนัก ทำให้เทศบาลซึ่งมีจำนวนจำกัด จึงไม่สามารถจะตอบสนองต่อเหตุการณ์เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะเป็นพนักงานเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ปฏิบัติงานด้านงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ อปพร. ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2553 ใน 5 ด้าน แต่ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเพียง 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย ทั้งนี้เพราะงานทั้ง 4 ด้านเป็นหน้าที่หลักของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ส่วนด้านอื่น ๆ เป็นหน้าที่ที่ปฏิบัติตามความจำเป็นเท่านั้น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ของศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

ความมุ่งหมายการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

2. เป็นสารสนเทศในการนำไปเป็นแนวทาง ปรับปรุง พัฒนาส่งเสริมการมีส่วนร่วมงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของศูนย์ อปพร.เทศบาล

ตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษามีส่วนร่วมของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งมีจำนวน 5 ด้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 โดยผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาเพียง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย ทั้งนี้เพราะงานทั้ง 4 ด้านเป็นหน้าที่หลักของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ส่วนด้านอื่น ๆ เป็นเพียงหน้าที่ที่ปฏิบัติตามความจำเป็นเท่านั้น (กระทรวงมหาดไทย. 2553 : 8)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ของศูนย์ อปพร. เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 192 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษามีส่วนร่วมของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของศูนย์ อปพร. เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจความหมายศัพท์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการเข้ารับการฝึกอบรม การฝึกซ้อม การฝึกปฏิบัติ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภัยต่าง ๆ ในเขตเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

2. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การกึ่งก่อนเกิดภัยพิบัติ การกึ่งระหว่างเกิดภัยพิบัติ และการกึ่งหลังเกิดภัยพิบัติ ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ให้กับประชาชน รวมถึงการฝึกบุคลากรและประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

3. การมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่ อปพร. เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใน 4 ด้าน ดังนี้

3.1 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การมีส่วนร่วมในการสำรวจเพื่อเฝ้าระวัง ในการรับ-ส่งวิทยุ เพื่อประสานงาน ในการร่วมวางแผนปฏิบัติการ ในการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าพนักงาน ในการค้นหาและช่วยเหลือ ในการป้องกันน้ำท่วม ลมพายุ ในการจัดทำแผนป้องกัน และในการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง มีส่วนร่วมปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านภัยแล้ง ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านโรคระบาดสัตว์ ด้านโรคระบาดพืช ด้านดินถล่ม ด้านไฟไหม้ ด้านลมพายุ ด้านน้ำท่วม และด้านสารเคมี

3.3 ด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย หมายถึง มีส่วนร่วมจัดเตรียมสถานที่พักอาศัยชั่วคราว จัดให้มีระบบการเคลื่อนย้ายคน พิ้นฟูจิตใจ และวิถีชีวิต ดำเนินการรักษาพยาบาล รับบริจาคเครื่องอุปโภค บริโภค และ มอบให้ การปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟูบูรณะ รวมทั้งการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ประสบภัย

3.4 ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย หมายถึง มีส่วนร่วมในการเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ ในการประสานงานกับชุดปฏิบัติการ ในการช่วยเหลือผู้ได้รับอุบัติเหตุเบื้องต้น ในการเก็บข้อมูลผู้ประสบภัย จัดเตรียมสถานที่ แจกจ่ายอาหาร สนับสนุนส่วนและการปฏิบัติงานร่วม ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ และช่วยเหลือสังคมในช่วงเทศกาลสำคัญ ๆ กับหน่วยราชการ/หน่วยงานในพื้นที่

4. สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

5. เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

6. ศูนย์ อปพร. หมายถึง ศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์