

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) มีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2522 โดยรัฐสภา ได้ตราพระราชบัญญัติขึ้น ใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผล บังคับใช้ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2522 และได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน ขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานคร และทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือใน การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และในช่วงระหว่างที่ กระทรวงมหาดไทย ยังไม่ได้ออกระเบียบว่า ด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ก็ให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยไทย อาสาป้องกันชาติ พ.ศ. 2521 บังคับแก่สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปพลางก่อน กระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกับจังหวัด อำเภอและเทศบาลต่างๆ ฝึกอบรม อปพร. จนถึงปี พ.ศ. 2530 ได้มีสมาชิก อปพร. ที่ผ่านการฝึกอบรมเพียง 13,390 คน ทำให้มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะ ปฏิบัติภารกิจ ตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ ประกอบกับภัยธรรมชาติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น ล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหาย ให้แก่ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและภาครัฐ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2531 กระทรวงมหาดไทย จึง ได้ กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531 ได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2531 ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับ อปพร. เป็นไปอย่างมี ระบบ และมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบโอนภารกิจจากกรมการปกครอง ใน ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการ อปพร. ทำให้ อปพร. ต้องอยู่ในสังกัดของกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ 9 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพล เรือน พ.ศ. 2531 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2542) และได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว และออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 แทนและมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2547 (เขาวงกต พูลพิพัฒน์ 2550 : 25-26)

ในปี พ.ศ. 2553 กระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้ 14 กันยายน 2553 เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดขึ้นมาใหม่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และใช้ระเบียบนี้ มาจนถึงปัจจุบัน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน. 2553 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก เป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมถึงต้องมีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในสังกัดของศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก มีการฝึกอบรมจัดตั้งสมาชิก อปพร. จำนวน 2 รุ่น โดยคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย จากประชาชนที่อาศัยตามหมู่บ้านต่างๆ จำนวน 20 หมู่บ้าน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก เข้ามารับการฝึกอบรม โดย รุ่นที่ 1 ฝึกอบรมจัดตั้งเมื่อวันที่ 18-22 เมษายน 2548 จำนวน 109 คน รุ่นที่ 2 ฝึกอบรมจัดตั้งเมื่อวันที่ 19-23 มิถุนายน 2549 จำนวน 112 คน รวมสมาชิก อปพร. ทั้งสองรุ่นรวม 221 คน

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ปัจจุบันมีจำนวน สมาชิก อปพร. จำนวน 219 คน เนื่องจากมีสมาชิก อปพร. เสียชีวิตไปจำนวน 2 คน อปพร. เป็นบุคลากร ที่มีความสำคัญต่อการช่วยเหลือทางราชการ ในการปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และภารกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานของอปพร. ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก มีบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ อปพร. ออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และการปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย ของศูนย์ อปพร. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ยังไม่บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์เท่าที่ควร นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา การดำเนินงานของ อปพร. ตามบทบาทหน้าที่ทั้ง 4 ด้าน ยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ทั้งนี้อาจจะเกิดจาก อปพร. ยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร จึงทำให้การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพในแต่ละด้าน ขาดยานพาหนะ อุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอ ต่อการปฏิบัติงาน อาจจะส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือ ประชาชนที่ประสบภัย เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ รับผิดชอบ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษา จึงมีความสนใจศึกษาถึงการดำเนินงานของ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดขององค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองจิก ที่อาศัยอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ ทั้ง 20 หมู่บ้าน เป็นประชากรที่ใช้ในการศึกษา เพราะเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงจึงน่าจะตอบคำถาม ได้ตรงที่สุด ซึ่งผลการศึกษาจะ สามารถนำมาปรับปรุงและพัฒนาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประสบภัยพิบัติและสามารถให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ได้ อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป

คำถามการศึกษา

1. การดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. การดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และ ขนาดหมู่บ้าน แตกต่างกันหรือไม่
3. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ในการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มี อะไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัด
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบรีอ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม อายุ
ระดับการศึกษา และขนาดหมู่บ้าน

3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของอาสาสมัคร
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบรีอ จังหวัด
มหาสารคาม

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบรีอ
จังหวัดมหาสารคาม ครอบคลุมพื้นที่ 20 หมู่บ้าน

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในสังกัด
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบรีอ จังหวัดมหาสารคาม ครอบคลุมพื้นที่ 20 หมู่บ้าน
จำนวน 196 คน ซึ่งเป็นจำนวนสมาชิก อปพร. ที่อาศัยอยู่จริงตามหมู่บ้านต่างๆ ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่
ประจำศูนย์ อปพร. และคณะผู้อำนวยความสะดวก อปพร. ในสังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก
(องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก, 2555 : 56)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งศึกษาการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัคร
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบรีอ จังหวัด
มหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านรักษาความสงบ
เรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

4. ขอบเขตด้านตัวแปร

การศึกษาในครั้งนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และขนาดหมู่บ้าน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัคร
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอศรีบรีอ
จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านรักษาความ
สงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา เดือนกุมภาพันธ์ – กันยายน 2556

กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 จำแนกอำนาจหน้าที่ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย และได้ศึกษาเพิ่มเติมจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อ เรื่องการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินงานของ อปพร. ทั้ง 4 ด้าน (รุ่งศักดิ์ อนันตวุฒิ. 2554 : 4-7) มาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังกรอบแนวคิดตามแผนภาพที่ 1

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

- 1. อายุ
- 2. ระดับการศึกษา
- 3. ขนาดหมู่บ้าน

- ระดับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน ได้แก่
- 1. ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 2. ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 3. ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
 - 4. และด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

การดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติการหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้
เกิดผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้โดยการทำงานร่วมกันของบุคคลหรือ
กลุ่มบุคคล

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง บุคคลหรือประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่
ในหมู่ที่ 1-20 เป็นหมู่บ้านในเขตพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ
จังหวัดมหาสารคาม ที่มีความเต็มใจหรือไม่ถูกบังคับในการสมัครเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันมาจากสาธารณภัย โดยไม่
หวังสิ่งตอบแทน

การดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง การปฏิบัติการตาม
อำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำแนกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านป้องกันและ
บรรเทาภัย ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และด้านปฏิบัติการกู้ชีพ
กู้ภัย ดังนี้

ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การปฏิบัติงานของอาสาสมัคร
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการตรวจตราสอดส่อง สำรวจพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย การ
จัดเตรียมยานพาหนะ วิทยุสื่อสาร สำหรับการแจ้งเตือนภัย การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของ
รัฐ ในแต่ละหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เมื่อเกิดสาธารณภัย การวางแผนปฏิบัติการและฝึกซ้อม
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเตรียมความพร้อมของ
เครื่องมือเครื่องใช้อุปกรณ์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบล
หนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การปฏิบัติงานรักษาความสงบ
เรียบร้อยในชุมชนหมู่บ้านเพื่อความปลอดภัยของประชาชน การจัดระเบียบการจราจรกำหนด
พื้นที่ห้ามเข้าในกรณีเกิดสาธารณภัยเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
การดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการป้องกันการก่อความไม่สงบเรียบร้อยภายใน
พื้นที่ ป้องกันอาชญากรรม ป้องกันการโจรกรรม ควบคุมดูแลความปลอดภัยแก่ผู้ประสบภัย
รักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ บุคคลสำคัญในสถานการณ์การรักษาความมั่นคงของ
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย หมายถึง การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ การออกสำรวจ ตรวจสอบ การช่วยเหลือด้านเครื่องอุปโภคบริโภคและเวชภัณฑ์ การจัดเตรียมสถานที่ การแจกจ่ายอาหาร สิ่งของ การฟื้นฟูบูรณะซ่อมแซมอาคารสถานที่หลังจากภัยผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ ต่อผู้ประสบภัย

ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย หมายถึง การปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ด้านการกู้ชีพกู้ภัย การจัดเตรียมยานพาหนะเครื่องมือและอุปกรณ์ในการช่วยเหลือพยาบาลเบื้องต้น การสนับสนุนหน่วยงานในพื้นที่ หรือหน่วยงานข้างเคียงที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการทำงานด้านการกู้ชีพกู้ภัย การให้ความช่วยเหลือและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยในกรณีเกิดเหตุ นำส่งผู้ป่วยถึงโรงพยาบาลอย่างรวดเร็วทันที่และถูกต้องตามหลักวิชาการ

ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในครั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการปรับปรุงพัฒนา ภารกิจ ปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ผู้ประสบภัยพิบัติ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ในด้านต่างๆ ของการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น