

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครผู้รักษามัคคมอชยารวมใจ หน่วยผู้รักษายุทธยาในเขตพื้นที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำเสนอหัวข้อตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การที่ไม่แสวงหากำไร
3. แนวคิดเกี่ยวกับสมาคม
4. แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัคร
5. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน
6. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
7. การดำเนินงานของสมาคมอชยารวมใจ หน่วยผู้รักษายุทธยา
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ผู้วิจัยศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ ดังนี้

##### ความหมายของการบริหาร

เมื่อกกล่าวถึงคำว่า การบริหารส่วนใหญ่มักจะนึกถึงการบริหารราชการคำศัพท์ที่ใช้มี 2 คำ คือ การบริหาร (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย คำศัพท์อีกคำหนึ่ง คือ การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามคำว่า การบริหารกับคำว่า การจัดการใช้แทนกันได้มีความหมายเหมือนกัน (สมคิด บางโม, 2558, หน้า 60) มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของคำว่า บริหาร การจัดการ หรือการบริหารจัดการไว้ ดังนี้

ภารดี อนันต์นารี (2552, หน้า 1) กล่าวถึง ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีการร่วมมือกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

เนตรพัฒนา ยาวีราช (2553, หน้า 2) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยบุคคลากรและ

ทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ คือ 1) เป็นกระบวนการของการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน 2) เน้นที่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร และ 3) การทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยผสมผสานบุคลากรและทรัพยากร

วิโรจน์ สารรัตนะ (2555, หน้า 3 - 5) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ศิริ ถิอาสนา (2557, หน้า 8) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นกิจกรรมของกลุ่มตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันจัดการทรัพยากร ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์จัดการกระบวนการบริหารหรือหน้าที่การบริหาร ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคณะทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

โรบบิน และดีเซนโซ (Robbins & DeCenzo, 2005, หน้า 34) กล่าวว่า การบริหารหรือการจัดการ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้งานกิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลด้วยคน และทรัพยากรขององค์กร ซึ่งตามความหมายนี้องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ได้แก่ กระบวนการ (Process) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) กระบวนการ (Process) ในความหมายของการจัดการนี้ หมายถึง หน้าที่ต่าง ๆ ด้านการจัดการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การโน้มนำองค์การ และการควบคุม

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดการองค์การ การนำ และการควบคุม เพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

#### กระบวนการบริหาร

นักวิชาการได้กำหนดกระบวนการในการบริหารไว้หลายรูปแบบไว้ ดังนี้

เจสซี (Jesse) (อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม, 2553, หน้า 23) ให้ความเห็นว่า กระบวนการบริหารจะต้องดำเนินการไปตามกระบวนการ 5 ขั้น คือ

1. การกำหนดแผนงานและโครงการล่วงหน้า (Planning)
2. การจัดองค์การ และการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ (Organizing)
3. การอำนวยการ สั่งการ และมอบหมายงาน (Directing)

4. การประสานงาน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงาน (Coordinating)

#### 5. การควบคุมงานเป็นการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (Controlling)

จันทรานี สวงวนนาม (2553, หน้า 22) กล่าวว่า สมาคมผู้บริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกา (The America Association of School Administrators : AASA) ให้แนวคิดว่า กระบวนการบริหารควรประกอบด้วย กิจกรรม 5 ชั้น ดังนี้

1. การวางแผนปฏิบัติการในการบริหารการศึกษา (Planning)
2. การสรรหาทรัพยากรที่เป็นปัจจัยที่จำเป็นในการบริหารงาน (Allocating)
3. การให้กำลังใจและการบำรุงขวัญผู้ปฏิบัติงาน (Stimulating)
4. การประสานงาน (Coordinating)
5. การประเมินผลงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน (Evaluating)

กูลิค และ เออร์วิค (Gulick & Urwick) (อ้างถึงใน จันทรานี สวงวนนาม, 2553, หน้า 21) นักทฤษฎีการบริหารองค์การผู้ที่ได้ร่วมกันนำเอาความคิดของฟาโยล์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ ได้ขยายส่วนสำคัญพื้นฐานที่เรียกว่า The elements of management 5 ประการของฟาโยล์มาใช้ในการจัดองค์การทางราชการ โดยขยายกิจกรรมทางการบริหารออกเป็น 7 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) ล่วงหน้าว่าองค์การจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. การจัดองค์การ (Organizing) การกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การจัดสายการบังคับบัญชา และการกำหนดตำแหน่งหน้าที่
3. การบริหารบุคคล (Staffing) ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนา การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การประเมินผลงาน การพิจารณาความดีความชอบ การให้สวัสดิการ และการให้พ้นจากงาน
4. การอำนวยการ (Directing) การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการและการควบคุมบังคับบัญชา
5. การประสานงาน (Coordinating) เพื่อให้เกิดความร่วมมือ เพื่อดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
6. การรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การ (Reporting) เพื่อให้สมาชิกขององค์การทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน
7. การงบประมาณ (Budgeting) การใช้จ่ายเงิน การควบคุมการใช้จ่ายและการตรวจสอบด้านการเงิน

คูนท์ซ์ และ โอ คอนเนลล์ (Koontz & O'Donnell) (อ้างถึงใน สัมมา รชนีชัย, 2556, หน้า 41) ให้ความเห็นว่างานในหน้าที่ของผู้บริหาร (Managerial functions) ได้แก่

1. งานการวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร และการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผล

2. การจัดองค์การ (Organizing) แผนงานจะดำเนินการไปได้ด้วยดีก็ด้วยการจัดองค์การที่ดี ซึ่งประกอบไปด้วยการนำปัจจัยทางการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีการบริหารที่จะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผล การจัดองค์การจึงหมายถึงการนำเอาทรัพยากรการบริหารทุกประเภทมาบูรณาการเพื่อดำเนินการ

3. การจูงใจ (Motivating) ที่จะช่วยให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจูงใจในที่นี้ยังหมายถึง การอำนวยการ (Directing) การติดต่อสื่อสาร (Communicating) และการเป็นผู้นำในการดำเนินการ (Leading)

4. การควบคุมงาน (Controlling) เป็นการติดตามและประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับแผนที่ได้กำหนดไว้ว่ามีความเบี่ยงเบนไปจากความคาดหวังมากน้อยเพียงใด

เสนาะ ดิยาวี (2551, หน้า 13) กล่าวว่า หน้าที่ทางการบริหาร (Management process) เป็นสิ่งที่ระบุให้รู้ว่ากรอบของงานบริหารมีอะไรบ้าง หรือผู้บริหารต้องทำหน้าที่อะไรในการบริหารงาน การที่จะเรียนรู้และเข้าใจเรื่องการบริหารองค์การมีแนวการเรียนรู้หลายแนวทาง แต่แนวทางการศึกษาหน้าที่ทางการบริหารเป็นขั้นพื้นฐานที่ทำให้เข้าใจง่ายเพราะมีขั้นตอนที่เป็นเหตุเป็นผลและเป็นขั้นตอนตามลำดับก่อนหลังของการบริหารงาน เดิมขั้นตอนทางการบริหารอาจมีมากกว่านี้แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นที่ยอมรับกันในตำราบริหารสมัยใหม่ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 4 หน้าที่ด้วยกัน คือ

1. การวางแผน (Planning) คือ การกำหนดขึ้นมาล่วงหน้าว่าเป้าหมายเป็นอย่างไร และจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น หน้าที่ในการวางแผนจะต้องระบุผลงานที่ต้องการ และหนทางที่จะทำให้ได้ผลงานนั้น การวางแผนเป็นการตัดสินใจในปัจจุบันที่จะเลือกวิธีการกระทำเพื่อให้ได้ผลตามต้องการในอนาคต ส่วนปัจจัยที่จะทำให้ได้ตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์อันอาจเกิดขึ้นในอนาคต

2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดสรรทรัพยากรและการเตรียมกิจกรรมที่จะมอบหมายให้คนหรือกลุ่มคนดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ การจัดองค์การจึงเกี่ยวข้องกับกำหนดกิจกรรมและทรัพยากรซึ่งเท่ากับการทำแผนให้เกิดขึ้นจริงโดยกำหนดงานการมอบหมายให้คน และการสนับสนุนบุคคลเหล่านั้นทางด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี

3. การนำ (Leading) คือ กระบวนการในการกระตุ้นส่งเสริมคนให้ทำงานเพื่อบรรลุผลตามแผนงานที่กำหนดไว้ การนำเกี่ยวข้องกับกระบวนการที่ทำให้คนงานร่วมกันจนสำเร็จผลตาม

เป้าหมายขององค์กร กระบวนการนำนี้จะสร้างคนให้เกิดความผูกพันในงาน ส่งเสริมให้คนเต็มใจที่จะทำงานและกระตุ้นให้คนทุ่มเทและอุทิศตัวเองให้กับงานจนได้ผลตามที่ต้องการ

4. การควบคุม (Controlling) คือ กระบวนการในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายหรือมาตรฐาน และแก้ไขให้ได้ตามเป้าหมาย การควบคุมนี้จะทำให้ผู้บริหารรับผิดชอบในการติดตามความก้าวหน้าในงาน กำกับดูแลการทำงานของผู้นปฏิบัติงาน ตลอดจนติดต่อสื่อสารกับผู้ปฏิบัติถึงผลการทำงานนั้น

วิโรจน์ สารรัตน์ (2555, หน้า 42) กล่าวว่า กระบวนการบริหารควรประกอบด้วย 4 ประการคือ

1. การวางแผน เป็นการกำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญเริ่มจากวิสัยทัศน์ และพันธกิจตามด้วยจุดหมาย และแผนที่จะให้บริการจุดหมาย
2. การจัดองค์การ เป็นการออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดหมาย
3. การนำ เป็นสถานะที่ผู้นำใช้ความพยายามที่จะให้อิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. การควบคุมองค์การ เป็นกระบวนการวางระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบรรลุตามจุดหมายที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการ เป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการประมวล ผลักดัน และกำกับให้ปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นทรัพยากรการบริหาร สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพ จนบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ

#### **ทรัพยากรทางการบริหาร**

ธงชัย สันติวงษ์ (อ้างถึงใน ปรีชา คำปิว, 2558, หน้า 31) กล่าวว่า หลักการบริหารจัดการ 4'M เป็นปัจจัย พื้นฐานในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ประกอบด้วย

1. คน (Man) เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีผลต่อความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินงานการบริหารหรือจัดการธุรกิจ หรือควบคุมเครื่องจักรกลในการผลิตต่าง ๆ ต้องอาศัยคนเป็นหลักในการสร้างสรรค์คุณภาพงาน
2. เงินทุน (Money) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้ได้ซึ่งทรัพยากรการจัดการอื่น ๆ ช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการจัดให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เงินทุนที่นำมาใช้ในรูปของการซื้อเครื่องจักร สร้างอาคาร และซื้อวัตถุดิบ เป็นต้น
3. เครื่องจักรและวัตถุดิบ (Material) เครื่องจักร เป็นทรัพย์สินถาวรที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการแก่ลูกค้า ส่วนวัตถุดิบ คือ วัตถุดิบและวัสดุสิ่งของต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ใน

กระบวนการผลิต วัตถุดิบควรจะถูกเก็บไว้ใกล้กับสถานประกอบการ เพื่อความประหยัดในการขนส่ง และ ความมั่นใจในการมีวัตถุดิบป้อนให้โรงงานตลอดปี

4. การบริหารจัดการ (Management) การบริหารจัดการธุรกิจ เป็นการดำเนินการธุรกิจ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การวางแผนการทางธุรกิจ การจัดองค์การ การบริหารพนักงาน การ อำนาจการและควบคุม โดยนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ธุรกิจบรรลุ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

นิธยร์ดี โจอาษา (2555, หน้า 11) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่ เป็นศาสตร์และศิลปะเพื่อเอาคน ทรัพยากร มารวมกันแล้วอำนาจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ ต้องการปัจจัยในการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. คนหรือบุคคล (Man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงาน หน่วยงานหรือองค์การ ต่าง ๆ จำเป็นต้องมีคนที่ปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและ มีความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ

2. เงิน (Money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารงานหากขาด งบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

3. ทรัพยากรหรือวัตถุ (Material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรใน การบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็จะย่อมจะเป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน

4. การบริหารจัดการ (Management) เป็นภารกิจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือเป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการประมวล ผลักดันและกำกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 3 ประการให้สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามที่ต้องการ

พงค์วุฒิ อุปละ (2560, หน้า 20) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารแบบ 4M (Man, Money, Material & Management) มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับทฤษฎีทางการบริหารการผลิต หลักของ การบริหาร 4M ได้แก่

1. คน (Man) หมายถึง การบริหารกำลังคน จะใช้คนอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพกับงานให้มากที่สุด

2. เงิน (Money) หมายถึง การบริหารเงิน จะจัดสรรเงินอย่างไรให้ใช้จ่ายต้นทุนน้อยที่สุด และให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3. วัสดุ อุปกรณ์ (Material) หมายถึง การบริหารวัสดุในการดำเนินงานว่าจะทำอย่างไร ให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด หรือเกิดประโยชน์สูงสุด

4. กระบวนการจัดการ (Management/Method) หมายถึง การจัดการ คือกระบวนการจัดการบริหารควบคุมเพื่อให้งานทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่

สรุปได้ว่า ทรัพยากรทางการบริหารเป็นถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหาร เพราะการบริหารจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพ มีจำนวนคนเพียงพอ ต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ ต้องมีวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมกับความต้องการ และต้องมีกระบวนการบริหารที่ดี เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การที่ไม่แสวงหากำไร

องค์การไม่แสวงหากำไรเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะหรือให้ประโยชน์แก่สมาชิก โดยไม่ได้มุ่งแสวงหาผลกำไร เป็นองค์การที่ได้รับการยกเว้นภาษี มิได้ห้ามให้มีการหารายได้ หากแต่มีข้อจำกัดในวิธีการหารายได้ และนำรายได้นั้นไปใช้ประโยชน์ โดยคาดหวังให้สาธารณชนสนับสนุนด้วยการเป็นอาสาสมัคร การบริจาคสิ่งของ การบริจาคเงิน ซึ่งเงินที่บริจาคมานั้นนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยเหลือองค์การและสังคมแล้ว ผู้บริจาคมายังสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้อีกด้วย (ชญญรัตน์ สาปาน, 2550, หน้า 10) ดังนั้นองค์การไม่แสวงหากำไรจึงมีความแตกต่างจากองค์การอื่น โดยที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ ส่วนด้านการบริหารองค์การไม่แสวงหากำไรมีลักษณะที่ผสมผสานกันอย่างดีขององค์การธุรกิจ และองค์การราชการ คือ การทำงานมีความยืดหยุ่น คล่องตัว ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการที่เป็นอาสาสมัคร และผู้จัดการมืออาชีพ (ปานัสม์ชญา ศุภจักรวัฒนา, 2554, หน้า 52)

โดยทั่วไปแล้ว องค์การไม่แสวงหากำไรหรือองค์การการกุศลเป็นประเภทหนึ่งขององค์การที่มีบทบาทเป็นอย่างสูงต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้ (พิริยะ ผลพิรุฬห์, 2557, เว็บไซต์)

1. ให้บริการที่ภาคเอกชนหรือภาครัฐเองไม่สามารถเป็นผู้ให้บริการได้อย่างทั่วถึง
2. ช่วยเหลือภาครัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ
3. ช่วยเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ภาคประชาชน
4. ช่วยในการตรวจสอบถึงความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ

การบริหารจัดการองค์การการกุศลมีบริบทที่เฉพาะ (Unique) สำหรับประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ ที่มีหลักธรรมคำสอนที่เกี่ยวข้องกับการให้ทาน และความเชื่อในเรื่องของการให้ ดังนั้นการบริจาคส่วนใหญ่ของคนไทยจึงเกี่ยวข้องกับการทางศาสนามากกว่าการให้ประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำบุญในรูปแบบตัวเงิน การตักบาตร หรือการทำสังฆทาน โดยการศึกษายังพบว่า กลุ่มตัวอย่างคนไทยได้บริจาคเงินทางด้าน

ศาสนาที่สูงกว่าการบริจาคนั้นไม่ใช่ทางด้านศาสนาถึงกว่าเท่าตัว โดยเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า การทำบุญทางศาสนาจะนำมาซึ่งระดับความสุขที่สูงขึ้นกว่าการทำบุญที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทางศาสนาด้วยเช่นกัน ดังนั้น ภาครัฐควรจะมีบทบาทมากขึ้นในการเป็นผู้สนับสนุนการทำบุญทางศาสนา เนื่องจากผลของการศึกษาพบว่า การใช้จ่ายของภาครัฐในด้านศาสนาจะส่งผลในการกระตุ้นให้คนไทยอยากที่จะอยากทำบุญทางศาสนามากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐควรที่จะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการสร้างทุนทางสังคม (Social capital) ในชุมชนซึ่งจะเป็นปัจจัยกระตุ้นอีกประการหนึ่งในการสนับสนุนพฤติกรรมในการบริจาคของคนไทย ทั้งนี้ยังพบว่า การออกมาตรการเชิงชวนในการทำบุญ อาจไม่ใช่มาตรการที่จะส่งผลสนับสนุนพฤติกรรมของการให้อย่างยั่งยืน ดังนั้นนโยบายที่สนับสนุนหรือกระตุ้นพฤติกรรมของการทำบุญ หรือการบริจาคควรเป็นนโยบายที่ออกมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในด้านขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรดังกล่าวจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการโดยควรให้ความสำคัญในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) เพื่อที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบกิจการขององค์กรและนำมาสู่การได้รับเงินบริจาคทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ผู้จัดการองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ในการใช้เครื่องมือเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรควรเข้าไปสนับสนุนในโครงการที่ประชาชนผู้ด้วยโอกาสไม่ได้รับอย่าง เท่าเทียมจากภาครัฐหรือภาคเอกชนทั่วไป นอกจากนี้ยังควรเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาตาข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social safety nets) ในกรณีที่ครัวเรือนต้องประสบกับเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดหวัง (Shock) การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างระบบประกันสังคม (Social insurance) ให้กับครัวเรือนที่ยากจนหรือด้อยโอกาสขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยพัฒนาสังคมโดยตรงแล้ว แต่ยังมีบทบาทในการช่วยรัฐต่อการลดความเหลื่อมล้ำในประเทศและสร้างการพัฒนาอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) ให้กับประเทศไทยในระยะยาว เนื่องจาก วัด ถือได้ว่าเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศไทย ประกอบกับพฤติกรรมในการให้ส่วนใหญ่ของคนไทยจะเป็นการทำบุญทางพุทธศาสนา วัดควรจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาระบบตาข่ายการคุ้มครองทางสังคมให้กับคนไทย ยกตัวอย่าง เช่น ควรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการการฌาปนกิจศพให้กับประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะกับครัวเรือนที่มีฐานะยากจน (หรือมีการศึกษาต่ำ) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ พบว่า คนกลุ่มนี้เองก็เป็นผู้ที่บริจาคหลักให้กับทางวัดในโอกาสต่าง ๆ เช่น การทำบุญ การตัดบาตร หรือการทำสังฆทาน



นอกจากบทบาทในการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาสังคมแล้ว องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ยังจำเป็นต้องให้แน่ใจว่า เงินบริจาคที่เข้ามาในองค์กรนั้นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุด เทคนิคการประเมินโครงการ (Program evaluation) หรือการประเมินผลกระทบ ของโครงการ (Impact evaluation) จึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเพื่อให้แน่ใจว่าเงิน 1 บาท ที่ จ่ายออกไปนั้นสร้างความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากประเมิน โครงการในลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้เทคนิคความรู้เฉพาะ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ขาดผู้ทำการ ประเมินในลักษณะนี้จึงควรร่วมมือกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยในการทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินว่า โครงการที่องค์กรได้ทำไปนั้นมีประสิทธิภาพและสร้างประโยชน์อย่างแท้จริง

นอกจากการประเมินผลกระทบของการใช้เงินแล้ว รัฐบาลควรกำหนดมาตรการในการ กำกับดูแล (Governance) ประสิทธิภาพของการใช้เงินขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรอย่างเคร่งครัด และโปร่งใส ยังมีองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเป็นจำนวนมาก (เช่น วัดและองค์กรการกุศลต่าง ๆ) ยัง ไม่ได้มีการเปิดเผยสถานะของการใช้เงินบริจาคที่ได้รับมากเท่าที่ควร ในภาพรวม การจัดการ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่ สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) เป็นองค์กรที่มีการระดมเงินทุนและการได้มาซึ่งเงินบริจาคอย่างมี ประสิทธิภาพ (Effective fund raising) 2) เป็นองค์กรที่มีการพัฒนาศักยภาพและ โครงสร้างพื้นฐาน ขององค์กรอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้าน ICT หรือการพัฒนาทักษะในด้านต่าง ๆ ของผู้บริหารโครงการ เป็นต้น (High performance organization) 3) เป็นองค์กรที่มีการดำเนิน โครงการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาสวัสดิการทางสังคมและสร้างโอกาสให้กับผู้ด้อยโอกาส อย่างแท้จริง (Reducing inequality) และ 4) เป็นองค์กรที่มีการประเมินผลกระทบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แน่ใจว่าเงินบริจาคที่ได้รับนั้นถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด รวมไปถึงการเป็นองค์กรที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (Program evaluation, transparency and accountability)

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับสมาคม

สมาคมถือเป็นการรวมของบุคคลหลายคน เพื่อร่วมกันประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ อันเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับส่วนรวม โดยไม่หวังผลกำไร (มงคลรัตน์ ปิยะนันท์, 2551, หน้า 53) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 บัญญัติความหมายของ สมาคมไว้ ว่าการก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาทำไรหรือ รายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ แสดง ให้เห็นว่า การก่อตั้งสมาคมจะมีลักษณะ คือ 1) เป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคล 2) เพื่อกระทำการใด ๆ

เป็นการต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำกันเพียงชั่วคราวแล้วเลิกไป 3) เป็นแนวทางปฏิบัติ และ 4) ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล (สมภพ ผ่องสว่าง, 2555, หน้า 8)

### สาระสำคัญของการจัดตั้งสมาคม

สมาคมก่อตั้งเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช้การหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535) (สมภพ ผ่องสว่าง, 2555, หน้า 8 - 13)

#### 1. ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

1.1 ชื่อสมาคม เป็นการระบุชื่อเฉพาะของสมาคม นั้น ๆ และจะต้องมีคำว่า สมาคม ประกอบชื่อด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของสมาคม เป็นรายการแสดงให้เห็นว่า สมาคมที่ตั้งขึ้นมา มีเป้าหมายจะกระทำในกิจการใดแน่ชัด

1.3 ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง เป็นรายการแสดงสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสมาคม และที่ตั้งสำนักงานสาขาของสมาคม หากสมาคมประสงค์จะจัดตั้งขึ้น

1.4 วิธีรับสมาชิก และการขาดสมาชิกภาพ เป็นรายการแสดงถึงวิธีการจัดหาสมาชิก และการขาดจากการเป็นสมาชิกของสมาคมนั้น ๆ

1.5 อัตราค่าบำรุง เป็นการกำหนดอัตราค่าบำรุงสมาคมที่สมาชิกจะต้องชำระให้แก่สมาคมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการของสมาคมแต่ละแห่ง

1.6 ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคม เนื่องจากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับใหม่นี้ กำหนดให้การบริหารของสมาคมต้องกระทำในรูปคณะกรรมการเท่านั้น จึงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการของสมาคม การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ

1.7 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม เป็นการกำหนดถึงวิธีการบริหารสมาคม การจัดทำบัญชีและทรัพย์สินของสมาคมว่าต้องทำอย่างไร สามารถตรวจสอบได้ในแต่ละปี

1.8 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ เป็นการกำหนดถึงกำหนดเวลาและวิธีการประชุมใหญ่สมาชิกของสมาคมได้ชัดเจน

## 2. การจดทะเบียนสมาคม

2.1 ให้ผู้จะเป็นสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอตามแบบ ส.ค. 1 ณ สำนักงานเขต สำหรับในกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำหรับในจังหวัดอื่นที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมเอกสารหลักฐาน จำนวน 3 ชุด ซึ่งมีดังนี้ 1) ข้อบังคับของสมาคม 2) รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน 3) รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคม 4) รายงานการประชุมก่อตั้งสมาคม 5) แผนผังที่ตั้งสิ่งปลูกสร้างของสมาคมทั้งสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขา (ถ้ามี) 6) หนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่ของสมาคม 7) สำเนาหรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้ และภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคม 8) สำเนาหรือภาพถ่ายใบอนุญาตจัดตั้งสมาคมหรือองค์การตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติ ในกรณีสมาคมมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ และ 9) เอกสารอื่นๆ (ถ้ามี)

2.2 เมื่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้รับคำขอแล้ว จะดำเนินการดังนี้ 1) ตรวจสอบคำขอและข้อบังคับว่าถูกต้องหรือไม่ 2) ตรวจสอบวัตถุประสงค์ของสมาคม ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ 3) ตรวจสอบรายการในคำขอหรือข้อบังคับ ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม 4) ตรวจสอบผู้จะเป็นกรรมการของสมาคม ต้องมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม และ 5) ตรวจสอบสถานที่ตั้งของสมาคมว่าเหมาะสมหรือไม่

2.3 เมื่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้พิจารณาเอกสารและคำขอแล้ว เห็นว่าครบถ้วนและถูกต้อง ก็ให้เสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อนายทะเบียน โดยส่งเรื่องไปกรุงเทพมหานคร (สำหรับในกรุงเทพมหานคร) หรือจังหวัด (สำหรับในจังหวัดอื่น) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเสนอนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน โดย อธิบดีกรมการปกครอง เป็นนายทะเบียนสมาคมในกรุงเทพมหานคร และ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นนายทะเบียนสมาคมในจังหวัดอื่น

2.4 เมื่อนายทะเบียนพิจารณารับจดทะเบียน ก็จะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคม (ส.ค.4) และส่งประกาศการรับจดทะเบียนสมาคมไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วส่งเรื่องคืนไปยังสำนักงานเขต หรืออำเภอ/กิ่งอำเภอและแจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบเพื่อขอรับใบสำคัญ ฯ และชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง ฯ จำนวนเงิน 2,000 บาท

## 3. การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสมาคม

### 3.1 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม

ให้สมาคมยื่นคำขอ ตามแบบ ส.ค.2 ณ สำนักงานเขตหรือ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้ลงมติ พร้อมเอกสารหลักฐาน จำนวน 3 ชุด ดังต่อไปนี้ 1) รายงานการประชุมของที่ประชุมใหญ่ที่มีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม 2) ข้อบังคับของสมาคมฉบับเก่าและข้อบังคับของสมาคมฉบับใหม่ 3) ตารางเปรียบเทียบข้อบังคับของสมาคมฉบับเก่าและข้อบังคับของสมาคมฉบับใหม่ 4) แผนผังที่ตั้งสิ่งของของสมาคม และหนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่ตั้งของสมาคมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้ง

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม จะมีขั้นตอนการจดทะเบียนคล้ายกับการจดทะเบียนสมาคม ซึ่งเมื่อนายทะเบียนพิจารณารับจดทะเบียนก็จะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ (ส.ค.5) และส่งประกาศการรับจดทะเบียนฯ ไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.2 กรณีการแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

ให้สมาคมยื่นคำขอ ตามแบบ ส.ค.3 ณ สำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการแต่งตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมพร้อมเอกสารหลักฐานจำนวน 3 ชุด ดังต่อไปนี้ 1) รายงานการประชุมของที่ประชุมใหญ่ที่มีมติให้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม 2) ข้อบังคับของสมาคม 3) รายชื่อกรรมการเก่าและกรรมการใหม่ 4) สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้และภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านของกรรมการใหม่

เมื่อสำนักงานเขต หรืออำเภอ / กิ่งอำเภอ ได้รับคำขอแล้ว จะดำเนินการดังนี้

1. ตรวจสอบการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ว่าได้กระทำตามข้อบังคับของสมาคมหรือไม่

2. กรรมการที่ขอจดทะเบียนฯ มีฐานะหรือความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือไม่

เมื่อสำนักงานเขต หรือ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้รับคำขอแล้ว เห็นว่าครบถ้วนและถูกต้อง ก็ให้เสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อนายทะเบียน โดยส่งเรื่องไปกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และเสนอนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน

เมื่อนายทะเบียนพิจารณารับจดทะเบียน ก็จะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม (ส.ค.6) แล้วส่งเรื่องคืนไปยังสำนักงานเขต หรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ และแจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบเพื่อขอรับใบสำคัญ ฯ และชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง ฯ จำนวน 200 บาท

#### 4. การเลิกสมาคม

ตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้สมาคมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังนี้

4.1 เมื่อมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับ เป็นการเลิกตามเหตุที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมนั้น ๆ และสมาคมได้ปฏิบัติตามเหตุที่กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว

4.2 ถ้าสมาคมตั้งขึ้นไว้เฉพาะเวลาใด เมื่อสิ้นระยะเวลานั้นเป็นการเลิกตามกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ ซึ่งอาจกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือในมติที่ประชุมจัดตั้งก็ได้

4.3 สมาคมตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด เมื่อกิจการนั้นสำเร็จแล้วเป็นการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะกิจและกิจการนั้นได้กระทำครบถ้วนแล้ว

4.4 เมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก เป็นการเลิกโดยผลจากที่ประชุมใหญ่ของสมาคม

4.5 เมื่อสมาคมล้มละลาย เป็นการเลิกโดยผลที่สมาคมถูกฟ้องล้มละลาย และศาลได้สั่งเป็นที่สิ้นสุดแล้ว

4.6 เมื่อนายทะเบียนถอนชื่อออกจากทะเบียน ในกรณี 1) เมื่อปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐและนายทะเบียนได้สั่งแก้ไขแล้ว แต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาที่นายทะเบียนกำหนด เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ เมื่อสมาคมหยุดดำเนินกิจการติดต่อกันตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป เมื่อปรากฏว่า สมาคมให้หรือปล่อยให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ กรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินกิจการของสมาคม และ เมื่อสมาคมมีสมาชิกเหลือน้อยกว่า 10 คน มาเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี 7) เมื่อศาลสั่งให้เลิก

#### 3. แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัคร

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัครไว้ดังนี้

##### ความหมายของอาสาสมัคร

กำธร พิทักษ์วงศ์วานิช (2551, หน้า 52) กล่าวถึง ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยสิทธิหน้าที่ของอาสาสมัครประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2530 กำหนดว่า “อาสาสมัคร หมายถึง บุคคลที่มีจิตเมตตา มีความตั้งใจจริง และมีความห่วงใยในสวัสดิภาพของเพื่อนมนุษย์ ตลอดจนครอบครัว ชุมชน และสังคม จนยอมเสียสละทั้งทุนทรัพย์ วัสดุสิ่งของ รวมทั้งเวลาว่างที่มีอยู่ อุทิศตนเข้าร่วมบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติด้วยความสมัครใจ และเต็มใจ”

อุ้มยศ กิจอุดม (2556, หน้า 5) กล่าวว่า อาสาสมัคร (Volunteer) หมายถึง ผู้ที่สมัครใจทำงานเพื่อประโยชน์แห่งประชาชนและสังคมโดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นเงิน หรือสิ่งอื่นใด บุคคลที่อาสาเข้ามาช่วยเหลือสังคมด้วยความสมัครใจเสียสละ เพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม โดยไม่หวังสิ่งตอบแทน

สรารุณี บุญสร้าง (2557, หน้า 16) สรุปไว้ว่า อาสาสมัคร หมายถึง บุคคลที่ทำงานด้านบริการโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน มีความตั้งใจจริง มีความห่วงใยในเพื่อนมนุษย์ ซึ่งกล่าวได้ว่าอาสาสมัครไม่ได้มีลักษณะเป็นวิชาชีพ เพราะจากลักษณะและองค์ประกอบของวิชาชีพนั้นอาสาสมัครยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญคือ กฎหมาย รองรับความเป็นวิชาชีพ และงานอาสาสมัครเป็นงานที่ไม่ได้หวังสิ่งตอบแทนอะไร ไม่ใช่ผู้มีวิชาชีพในเรื่องนั้น โดยเฉพาะอาสาสมัครให้บริการโดยตรงแต่อยู่ในขอบเขตจำกัด ซึ่งต่างกับผู้มีวิชาชีพโดยตรง ซึ่งสามารถให้บริการโดยตรงได้มากกว่า พร้อมทั้งไม่มีหน่วยใดมาดูแลพฤติกรรมของอาสาสมัครโดยตรง นอกจากสมาคมหรือองค์การด้วยกันเองเป็นผู้คอยดูแล ซึ่งไม่มีอำนาจในการบังคับได้เต็มที่ อย่างไรก็ตาม สมาคม ชมรมองค์กร จะมีบทบาทในการถ่ายทอดจริยธรรมให้แก่อาสาสมัครในองค์กรนั้น ๆ

กนกวรรณ นิมิตศนศิริ (2557, หน้า 189) สรุปไว้ว่า อาสาสมัครกุ๊กกิ๊ก หมายถึง คือ ผู้ที่มีความเสียสละ ปฏิบัติตนต่อผู้อื่นเสมือนเป็นญาติของตน เป็นผู้ซึ่งพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองอยู่เสมอ และให้ความช่วยเหลือเพื่อนร่วมโลกด้วยความเสมอภาค โดยไม่ต้องการสิ่งตอบแทนใด ๆ ถือได้ว่าอาสาสมัครกุ๊กกิ๊กเป็นกำลังสำคัญของสังคมในปัจจุบัน

ชาญณรงค์ วงศ์วิชัย (2559, หน้า 5) กล่าวว่า อาสาสมัครหมายถึง ผู้สมัครใจทำงานให้ส่วนร่วมหรือสังคมโดยไม่หวังผลตอบแทนที่เป็นวัตถุหรือเงิน ที่เป็นรูปธรรมแต่ผลตอบแทนอาสาสมัครจะได้รับ คือ ความสุขทางจิตใจ และความเคารพของชุมชนการเป็นแบบอย่าง ซึ่งเป็นนามธรรมการเป็นอาสาสมัครต้องมีความเป็นอิสระพร้อมทั้งภาระหน้าที่ของอาสาสมัครต้องไม่งานในหน้าที่ ที่เป็นงานประจำ ผู้ที่สมัครใจทำงานเพื่อประโยชน์แห่งประชาชนและสังคม โดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นเงินและจิตที่พร้อมจะสละเวลา แรงกายสติปัญญา เพื่อสาธารณประโยชน์

สรุปได้ว่า อาสาสมัคร หมายถึง บุคคลที่สมัครใจทำงานเพื่อประโยชน์แห่งประชาชนและสังคม โดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นเงินและจิตที่พร้อมจะสละเวลา แรงกายสติปัญญา เพื่อสาธารณประโยชน์

### **ประเภทของอาสาสมัคร**

กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการได้จัดประเภทของอาสาสมัครทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนี้ (สรารุณี บุญสร้าง, 2557, หน้า 17)

### ภาคราชการ

1. อาสาสมัครประชาสัมพันธ์ประจำหมู่บ้าน (อปม.) มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูล
2. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกลาง (อปพร.) มีหน้าที่ช่วยเหลือภัยฝ่ายพลเรือน
3. สมาชิกไทยอาสาป้องกันชาติ (ทสปช.) มีหน้าที่ตรวจสอบความปลอดภัยในชุมชนพัฒนาท้องถิ่นของตน
4. อาสาพัฒนาชนบท (อสพ.) อาสาพัฒนาชุมชน (ผู้นำ อช อข) มีหน้าที่พัฒนาเด็ก สตรี อาชีพ องค์กรประชาชน ผู้นำท้องถิ่นในหมู่บ้าน
5. อาสาสมัครคุมประพฤติ มีหน้าที่ติดตาม เชื่อมเยิน ให้คำแนะนำ สงเคราะห์ช่วยเหลือผู้คุมประพฤติ
6. อาสาสมัครคุมประพฤติ มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านข้อมูล เพื่อใช้ในการสืบเสาะและพินิจติดตามช่วยเหลือผู้ต้องหาให้กลับคืนสู่ชุมชนได้
7. อาสาสมัครจัดหางาน มีหน้าที่ส่งเสริมการมีงานทำ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ งานป้องกันการหลอกลวง งานจัดทำเผยแพร่ข่าวตลาดแรงงาน
8. อาสาสมัครประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่รณรงค์ หาทุน สนับสนุน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลบริการสังคมช่วยเหลืองานสถานสงเคราะห์และงานสาธารณภัย
9. อาสาเยาวชนชาติ มีหน้าที่สนับสนุนการจัดกิจกรรม ยุวกาชาดช่วยเหลืองานองค์กรพัฒนาเอกชน
10. สมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรม มีหน้าที่รับทราบหลักการการป้องกันอาชญากรรมแจ้งเบาะแสการกระทำความผิด
11. อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) มีหน้าที่พัฒนาสาธารณสุขหมู่บ้าน เผยแพร่ความรู้ ข้อมูลสาธารณสุข
12. อาสาสมัครสาธารณสุข โครงการสาธารณสุขมูลฐาน มีหน้าที่พัฒนางานสาธารณสุขหมู่บ้าน เผยแพร่ความรู้ ข้อมูลสาธารณสุข
13. อาสาสมัครสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รณรงค์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
14. อาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้ง มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยและจดบันทึกเหตุการณ์การเลือกตั้ง อาสาสมัครรับแจ้งเหตุการณ์เลือกตั้ง มีหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งรับแจ้งเหตุ และตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
15. บัณฑิตอาสาสมัครร่วมพัฒนาชนบท มีหน้าที่ศึกษา เรียนรู้และปฏิบัติงานร่วมกับชุมชน
16. อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรประมง มีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรประมง

## 17. อาสาสมัครพลศึกษาพัฒนากีฬา มีหน้าที่ช่วยงานกีฬาและพลศึกษา

### ภาคเอกชน

1. อาสาสมัครอาสาเพื่อเพื่อนยามยาก มีหน้าที่งานบรรเทาสาธารณภัยให้ความรู้ด้านสุขอนามัยช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยน้ำท่วม
2. อาสาสมัครสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย แยกเป็นอาสา ดังนี้
  - 2.1 เยาวชนอาสาสมัคร มีหน้าที่ออกค่ายทำกิจกรรม ร่วมกัน
  - 2.2 อาสาสมัครผู้นำชุมชน มีหน้าที่ดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ในหมู่บ้าน
  - 2.3 อาสาสมัครผู้นำองค์กร มีหน้าที่เป็นผู้นำในการประสานงานขององค์กร
  - 2.4 อาสาสมัครสงเคราะห์และบริการ มีหน้าที่ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาสังคมสงเคราะห์
3. อาสาสมัครป้องกันยาเสพติด อาสาสมัครติดตามผลผู้ติดยาเสพติด มีหน้าที่รณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด ติดตามผู้ดูแลผู้ติดยาเสพติด
4. อาสาสมัครสภาสตรีแห่งชาติ มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา แรงงาน สุขภาพ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ
5. อาสาสมัครให้บริการงานวางแผนครอบครัวผู้มีรายได้น้อย มีหน้าที่เผยแพร่แนะนำการวางแผนครอบครัว
6. อาสาสมัครวางแผนครอบครัว มีหน้าที่เผยแพร่แนะนำ การวางแผนครอบครัว
7. อาสาสมัครสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย มีหน้าที่ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
8. หน่วยแพทย์อาสา ฯ (พอ.สว.) มีหน้าที่ให้การรักษาพยาบาลงานหน่วยแพทย์เคลื่อนที่
9. อาสาสมัครองค์กรพัฒนาเอกชน มีหน้าที่ปฏิบัติงาน ช่วยเหลือองค์กรพัฒนาเอกชน
10. อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิเด็ก มีหน้าที่ช่วยเหลือเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิ
11. อาสาสมัครมูลนิธิช่วยคนปัญญาอ่อน มีหน้าที่ช่วยเหลือบุคคลปัญญาอ่อน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์
12. อาสาสมัครอาสาจรรยา อาสาผู้ภัย อาสาประชาสัมพันธ์ อาสาหน่วยแพทย์ มีหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมปอดเด็กตั้งช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ
13. อาสาสมัครผู้ภัย มีหน้าที่ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และบรรเทาสาธารณภัย
14. อาสาสมัครวิชาชีพ มีหน้าที่ถ่ายทอดสื่อ แนะนำ ให้คำปรึกษา ช่วยปฏิบัติการแก่กลุ่ม
15. ส่งเสริมอาชีพธุรกิจชุมชน มีสมาชิกร่วมด้วยช่วยกัน มีหน้าที่ช่วยเหลือกิจกรรมทางสังคม



16. อาสาสมัครโครงการสายสัมพันธ์ มีหน้าที่ช่วยเหลือเกี่ยวกับเด็ก เช่น เยี่ยมบ้าน เป็นเพื่อน เป็นที่ปรึกษา

17. สมาชิกวิทยุสื่อสาร มีหน้าที่ประสานรับแจ้งเหตุต่าง ๆ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข่าว แลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นระหว่างกัน

18. อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย อาทิ ดับเพลิง แก๊สระเบิด ฯลฯ

19. อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิเด็ก มีหน้าที่ป้องกันช่วยเหลือ การถูกเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิเด็ก

20. อาสาสมัครบำเพ็ญประโยชน์ มีหน้าที่บำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม

#### **บทบาทและความสำคัญของอาสาสมัคร**

อาสาสมัครมีบทบาทที่สำคัญในงานสังคมสงเคราะห์ การแก้ไขปัญหาสังคม และการพัฒนาสังคม เป็นกำลังสำคัญของรัฐบาลและองค์การเอกชนที่ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนประเภทต่าง ๆ เช่น ผู้เจ็บป่วยตามโรงพยาบาล ผู้ประสบสาธารณภัย ช่วยในการแก้ไขปัญหาสังคม เช่น ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาอาชญากรรม และช่วยในการพัฒนาสังคม เช่น การพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงของชาติ (อุ้มยศ กิจอุดม, 2556, หน้า 7)

วรรณภา นวลย่อง (อ้างถึงใน สราวุฒิ บุญสร้าง, 2557, หน้า 20) ได้แบ่งบทบาทของอาสาสมัครออกเป็นด้าน ๆ เพื่อความสะดวกและง่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น สามารถแบ่งได้ ดังนี้

#### **1. บทบาทของอาสาสมัครในการสังคมสงเคราะห์**

การสังคมสงเคราะห์ หมายถึง ศาสตร์และศิลป์ในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาบุคคล กลุ่มชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้ อาสาสมัครมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสังคมสงเคราะห์ โดยการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหา ความทุกข์ยากเดือดร้อนประเภทต่าง ๆ เช่น ทหาร ตำรวจ ที่ได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติหน้าที่และผู้เจ็บป่วย ที่รักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล ผู้ประสบสาธารณภัย คนพิการ เด็กเร่รอน คนไร้ที่พึ่ง ผู้สูงอายุ ผู้ประสบปัญหาชีวิตและปัญหาครอบครัว อาสาสมัครจะช่วยในการรักษาพยาบาล ช่วยเป็นเพื่อน ช่วยให้คำปรึกษาและกำลังใจ ช่วยให้มีความสุขและความหวัง

#### **2. บทบาทของอาสาสมัครในการแก้ไขปัญหาสังคม**

ในปัจจุบันปัญหาสังคมได้เพิ่มมากขึ้นและรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาความเสื่อมโทรมด้านศีลธรรมและวัฒนธรรม ปัญหาโสเภณี อาสาสมัครมีบทบาท

ที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความสังคม เช่น ร่วมการณรงค์และโครงการเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสุขภาพเสพติด โรคเอดส์ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 3. บทบาทของอาสาสมัครในการพัฒนาสังคม

การพัฒนาสังคมประกอบด้วย การพัฒนาคน การพัฒนา ครอบครัว การพัฒนาชุมชน ทั้งชุมชนในเมืองและชุมชนในชนบท และการพัฒนาด้วยอาสาสมัคร มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาคนกลุ่มต่าง ๆ เช่น เด็ก เยาวชน สตรี รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ให้เป็นผู้มีคุณภาพและคุณธรรม พัฒนารอบครัวอบอุ่นมั่นคงพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งและพัฒนาสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย มีความเจริญมั่นคงและก้าวหน้าอย่างสมดุลยั่งยืน มีความเจริญ ตั้งใจด้านจิตใจ วัฒนธรรม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง

### 4. บทบาทของอาสาสมัครในการพัฒนาองค์กร

อาสาสมัครได้มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรเอกชน (Non-governmental: NGOs) ได้ร่วมบริหารงานขององค์กรเอกชน เช่น สมาคม และมูลนิธิด้วยความรู้ความสามารถและความเสียสละ ทาให้องค์กรเอกชนและองค์กร ประชาสังคม มีบทบาทที่สำคัญในการทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนสังคมและประเทศชาติ

### 5. บทบาทของอาสาสมัครในการส่งเสริมความมั่นคงของชาติ

สถาบันที่เป็นหลักแห่งความมั่นคงของชาติ ได้แก่ สถาบัน ชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ และสถาบันประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เปรียบเสมือนเสาสี่ต้นที่ค้ำจุนความมั่นคงของประเทศไว้ อาสาสมัครมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังจะเห็นได้จากบทบาทของลูกเสือชาวบ้าน อาสารักษาดินแดน อาสาสมัครทหารพราน ไทยอาสาป้องกันชาติ เป็นต้น

วิยะดา ติระแพทย์ (อ้างถึงใน สรวาภูมิ บุญสร้าง, 2557, หน้า 21) ได้อธิบายถึงบทบาทของอาสาสมัครไว้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านความคิด ในหน่วยงานต่าง ๆ อาสาสมัครอาจถูกเลือกให้เป็นกรรมการอำนวยการ กรรมการบริหาร ฯลฯ ฉะนั้น อาสาสมัครเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบาย วางโปรแกรม วางแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของตนเอง มีประโยชน์และรับใช้บริการสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

2. ด้านแรงงาน ผู้ที่เป็นอาสาสมัครประเภทนี้ยินดีที่จะสละแรงงานเพื่อการปฏิบัติงานหรือยินดีที่จะให้บริการโดยตรงกับผู้ต้องการความช่วยเหลือ เช่น อาสาสมัครที่ออกเรียไรเงิน เพื่อ

เป็นทุนในการให้ความช่วยเหลือแก่คนทั่วไป อาสาสมัครที่สมัครออกไปพัฒนาแหล่งต่าง ๆ อาสาสมัครที่ไปให้การเลี้ยงดูเด็กกำพร้าตามสถานสงเคราะห์ หรืออาสาสมัครที่ช่วยในงาน สภากาชาด ฯลฯ

3. ด้านกำลังทรัพย์ ได้แก่ ผู้ที่มีจิตศรัทธาบริจาคเงิน บริจาคที่ดินอาคารบ้านเรือน เครื่องอุปโภคบริโภคให้แก่หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้หน่วยงานเป็นตัวแทนนำไปให้แก่ ผู้ขอรับบริการ ผู้ที่บริจาคทางด้านกำลังทรัพย์ จึงถือว่าเป็นอาสาสมัครที่บริจาคทางด้านกำลังทรัพย์

สรุปได้ว่า อาสาสมัครมีความสำคัญเนื่องจากมีบทบาทต่าง ๆ มากมาย เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทุกข์ยาก เดือดร้อนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะมีบทบาทสำคัญในด้านการสังคมสงเคราะห์ แก้ไขปัญหาสังคม พัฒนาสังคม และพัฒนาองค์กร

#### **ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัคร**

ตามทฤษฎีการตัดสินใจและการกระทำทางสังคมของรีเดอร์ (Reeder, 1974) (อ้างถึงใน สรวุฒิ บุญสร้าง, 2557, หน้า 22) พบว่า มีปัจจัยสำคัญบางประการที่น่าจะมีผลต่อการปฏิบัติงานมี ดังนี้

1. โอกาส (Opportunity) หมายถึง โอกาสที่จะแสดงความสามารถในการปฏิบัติงานตามบทบาท
2. การสนับสนุน (Support) หมายถึง การได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
3. ความเชื่อ (Belief orientation) หมายถึง ทศนคติในการทำงาน (Job attitude) ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจแสดงพฤติกรรมตามบทบาทของตนเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในการทำงานของอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัย จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน คือ โอกาส การสนับสนุน และความเชื่อเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

#### **4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน**

ผู้วิจัยศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานไว้ ดังนี้

##### **ความหมายของปัญหาและอุปสรรค**

ประสิทธิ์ ประคองศรี (อ้างถึงใน วรพล สุพรรณอ่วม, 2554, หน้า 40) ให้ความหมายของปัญหาว่าหมายถึง สภาพการณ์ที่มีหรือเป็นอยู่ในปัจจุบันของบุคคล เป้าหมายนั้นยังไม่เป็นไปตามหรือเกิดขึ้นตรงตามความต้องการของบุคคลนั้น หรือเป็นช่องว่างระหว่างสภาพที่ต้องการหรือสภาพที่ควรเป็นกับสภาพที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในปัจจุบันหรือที่เป็นอยู่

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (อ้างถึงใน วรพล สุพรรณอ่วม, 2554, หน้า 40) ให้ความหมายของคำว่า อุปสรรค หมายถึง เครื่องขัดข้องหรือเครื่องขัดขวาง ดังนั้นตามรากศัพท์และความหมายของคำว่าปัญหาและอุปสรรค จึงมีความหมายใกล้เคียงกันและมีความหมายสอดคล้องกัน ซึ่งอาจสรุปได้ว่าปัญหาอุปสรรค ก็คือสภาพการณ์ที่เป็นตัวขัดขวางการพัฒนาไปสู่สิ่งที่ต้องการหรือสิ่งที่ดีกว่าสภาพในปัจจุบัน

พัทธ์ธีรา สมทรง (2554, เว็บไซต์) ให้ความหมายคำว่า ปัญหา หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ถือเป็นสิ่งที่ขัดขวางมิให้มนุษย์ได้พบกับความต้องการของตนเอง หรือเรียกได้ว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรค ขัดข้องต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ส่วนคำว่า อุปสรรค หมายถึง สิ่งหรือเหตุที่มาขัดขวางไม่ให้เกิดความสำเร็จ

สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรค หมายถึง สภาพการณ์ที่ขัดขวางจนเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือไม่เกิดความสำเร็จ

#### **ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน**

คำธร พัทธ์ษ์วงศ์วานิช (2551, หน้า 82) สรุปไว้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเป็นอุปสรรคและสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อให้การปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ได้แก่ ด้านการจัดการองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการดำเนินงานช่วยเหลือ และด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์

วิรัช อุดมทรัพย์ปัญญา (2554, หน้า 6) กล่าวว่า ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาองค์กรที่ทำให้เกิดปัญหานั้นมีดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากองค์กร เช่น องค์กรที่มีระบบการให้แรงจูงใจต่ำ องค์กรที่มีผลประโยชน์สูงทำให้เกิดการต่อต้านองค์กรขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อน องค์กรที่มีลักษณะปิดค่านิยมขององค์กรที่ยึดตัวบุคคลมากกว่าหลักการ เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายบริหารระดับสูง เช่น ผู้บริหารระดับสูงขาดความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์และหลักการทาง OD ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังใช้อำนาจในทางที่ผิด ๆ ไม่ยอมรับความจริง และเปลี่ยนตัวผู้บริหารบ่อยครั้ง เป็นต้น

3. ปัญหาที่เกิดจากผู้นำการเปลี่ยนแปลงหรือที่ปรึกษาองค์กร เช่น ทำหน้าที่ผิดบทบาทเป็นผู้สอนมากกว่าการให้คำปรึกษา ขาดความรู้เกี่ยวกับหน่วยงาน ขาดความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ ขาดประสบการณ์ในการแก้ปัญหาและการตัดสินใจ เป็นต้น

4. ปัญหาที่เกิดจากการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง เช่น ขาดความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติรีบเร่งในการแก้ปัญหาเร็วเกินไปปราศจากการตรวจวินิจฉัย ใช้เทคนิคไม่ถูกต้อง ขาดการติดตามผลงาน เป็นต้น

5. ปัญหาที่เกิดจากหน่วยเหนือขององค์กร เช่น ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ต้องการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงให้เห็นผลในระยะสั้น เป็นต้น

สรราวดี บุญสร้าง (2557, หน้า 5) สรุปไว้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเป็น ปัจจัยและสถานการณ์ภายในและภายนอก ที่ขัดขวางการปฏิบัติงาน ทำให้มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในทางลบหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย ปัญหา 4 ด้านคือ ปัญหาด้านการจัดการองค์กร ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านการดำเนินงาน ช่วยเหลือ และปัญหาด้านงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์

สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ขัดขวาง หรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้การ ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือไม่เกิดความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการจัดการ องค์กร ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านการดำเนินงานช่วยเหลือ และปัญหาด้านงบประมาณ และ วัสดุอุปกรณ์

#### 5. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2550 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เป็นต้น ไป (มาตรา 2 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป) มีสาระสำคัญ ดังนี้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, หน้า 42-67)

ขอบเขต (มาตรา 3)

พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ครอบคลุมเรื่องอุบัติภัยและอัคคีภัยด้วย โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

คำนิยาม (มาตรา 4)

สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรค ระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อ สาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้ หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

ภัยทางอากาศ หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

การก่อวินาศกรรม หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สิน ของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการรบกวน ชัดขวาง หน่วงเหนี่ยว ระบบการปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วน ทางการเมืองการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ความมั่นคงของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่หมายความรวมถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)

1. องค์กรประกอบ (มาตรา 6) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง

1.2 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

1.3 อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.4 ข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2. อำนาจหน้าที่ (มาตรา 7)

2.1 กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

2.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

2.3 บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

2.4 ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11)

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่

1. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เสนอ กปก.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

2. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้มีประสิทธิภาพ

3. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจาก สาธารณภัย

4. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

5. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็น เพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดหรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ. นี้ (มาตรา 57)

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ ดังนี้

1. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น แนวทางมาตรการงบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแนวทางวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ

1.1 แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากรและประชาชน

1.2 แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟูแล้ว นำเสนอแผนขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ (มาตรา 11 และมาตรา 12)

2. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้ (มาตรา 16 และมาตรา 17)

2.1 การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2 แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย

2.3 แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณหรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

2.4 แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณสุข

3. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้ (มาตรา 33 และ 34)

3.1 การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2 แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3 แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

3.4 แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

3.5 แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณสุขในเขต กรุงเทพมหานคร

ให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำแผนตามพระราชบัญญัตินี้ จัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยระหว่างที่ยังจัดทำแผนไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการตามแผนที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 56)

การบัญชาการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคล ดังต่อไปนี้



1. นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 31 กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง)

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 13)

3. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย โดยให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ (มาตรา 13)

การปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็น ผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 14)

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา 15)

3. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 18)

4. นายอำเภอ (รวมปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ) เป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 19)

5. ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 20)

6. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา 32)

7. ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมาย รองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา 35)

8. ผู้ว่าราชการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 36 และมาตรา 37)

9. เจ้าพนักงาน ให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 39)

10. อาสาสมัคร ให้ผู้ว่าราชการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าราชการ มอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41)

11. องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลที่มาช่วยเหลือ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้ว่าราชการหรือ เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้ (มาตรา 42)

#### การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1. เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้ว่าราชการอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตนและในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี (มาตรา 21 และมาตรา 22)

2. กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการท้องถิ่นหลายคน ผู้ว่าราชการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้ว่าราชการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้ว่าราชการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา 22)

3. ผู้ว่าราชการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้ว่าราชการ ซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น (มาตรา 23)

4. เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อส่งการต่อไป และในกรณีจำเป็น เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ (มาตรา 24)

5. กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้น ออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามเจ้าพนักงาน มีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเจ้าพนักงาน ไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว (มาตรา 26)

6. ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้น และทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู (มาตรา 30)

7. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา 46) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนและกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาการทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

## 7. การดำเนินงานของสมาคมอุรุษารวมใจ หน่วยกู้ภัยอุรุษยา

สมาคมอุรุษารวมใจ หน่วยกู้ภัยอุรุษยาเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะ ช่วยเหลือองค์กรการกุศลภาคเอกชนมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและผู้ประสบภัยต่าง ๆ ที่เกิดจากอุบัติเหตุ อุทกภัย วาตภัย และอัคคีภัย ซึ่งการทำงานและการให้ความช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบเหตุทางสมาคมอุรุษารวมใจ หน่วยกู้ภัยอุรุษยาจะไม่มีการแบ่งสัญชาติ ศาสนาชั้นวรรณะ และการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บและผู้ประสบภัยทุกครั้งที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นเราจะช่วยด้วยความเต็มใจโดยมิได้หวังผลตอบแทนหรือทรัพย์สินเงินทองใด ๆ ทั้งสิ้นและในหน่วยงานของทางสมาคม

อยุธยา รวมถึง หน่วยกู้ภัยอยุธยามีการเตรียมความพร้อมในด้านการบริการประชาชนและผู้ประสบเหตุอยู่ตลอดเวลา มีอุปกรณ์และยานพาหนะ เช่น รถกู้ภัย รถพยาบาล รถดับเพลิง อุปกรณ์กำเนิดไฟฟ้า อุปกรณ์เครื่องตัดถ่าง อุปกรณ์ดับเพลิง อุปกรณ์กู้ภัยทางบกและทางน้ำ พร้อมทั้งกำลังพลของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยประจำจุดและเขตรับผิดชอบออกปฏิบัติการคอยอำนวยความสะดวกและคอยให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ ตลอด 24 ชั่วโมง (สมาคมอยุธยา รวมใจ หน่วยกู้ภัยอยุธยา, 2561, หน้า 1)

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยในการรับแจ้งเหตุนั้นจะมีการติดต่อสื่อสาร การแจ้งเหตุ การประสานกับจุดเกิดเหตุจะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ประจำเครื่องของวิทยุสมาคมหรืออาจจะได้รับแจ้งเหตุจากทางโทรศัพท์ก็จะเร่งรัดไปยังจุดเกิดเหตุในพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละจุดและเขตพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยไปถึงยังจุดเกิดเหตุ เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยจะจัดเตรียมอุปกรณ์และดำเนินการประเมินอาการผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ จุดเกิดเหตุ เพื่อที่จะเข้าปฐมพยาบาลผู้บาดเจ็บตามขั้นตอนที่ได้เข้าร่วมฝึกอบรมและเร่งรัดเคลื่อนย้ายนำผู้ได้รับบาดเจ็บไปส่งยังโรงพยาบาลที่ใกล้เคียง ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กู้ภัยมาถึงยังจุดเกิดเหตุและได้ดำเนินการประเมินอาการของผู้ได้รับบาดเจ็บแล้วพบว่าผู้บาดเจ็บไม่มีการตอบสนองหรือชีพจรเต้นเบาลงทางเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยก็จะต้องทำการปั๊มหัวใจและประสานงานกับทางกู้ชีพของทางโรงพยาบาลเพื่อที่จะเร่งรัดเคลื่อนย้ายนำผู้ได้รับบาดเจ็บนำส่งโรงพยาบาลที่ใกล้เคียงที่สุดหรือนำส่งโรงพยาบาลตามสิทธิการรักษา ส่วนในกรณีที่ผู้ประสบอุบัติเหตุมีอาการปานกลางหรือบาดเจ็บเล็กน้อยและมีความประสงค์ที่จะตรวจเช็คร่างกายหรือปฐมพยาบาลต่าง ๆ ทางเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยก็จะนำผู้ได้รับบาดเจ็บเคลื่อนย้ายนำส่งยังโรงพยาบาลตามผู้ได้รับบาดเจ็บประสงค์หรือตามสิทธิการรักษา การทำงานของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของทางสมาคมแล้วยังประสานงานไปยังส่วนราชการทุกภาคส่วนและมูลนิธิต่าง ๆ

ในกรณีที่ผู้เสียชีวิตจะดำเนินการจัดการสถานที่เกิดเหตุในเรื่องการจราจร เพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุซ้ำ ดำเนินการถ่ายรูปบันทึกภาพสถานที่เกิดเหตุ ถ่ายรูปผู้เสียชีวิตและรอนจนกระทั่งตำรวจท้องที่มาถึงสถานที่เกิดเหตุ ชันสูตรศพ เขียนหนังสือส่งศพ เจ้าหน้าที่ของสมาคม ฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ติดตามรถจะทำการเก็บศพผู้เสียชีวิตเป็นส่วนใหญ่ โดยใช้ผ้าดิบปูก่อนแล้วปูทับด้วยกระดาษฟางแล้วจึงยกศพผู้เสียชีวิตวางบนกระดาษฟาง จากนั้นใช้กระดาษฟางปูปิดร่างกายผู้เสียชีวิต และผูกผ้าดิบด้านหัวและท้าย แล้วยกขึ้นรถ พิมพ์ลายนิ้วมือผู้เสียชีวิตและนำส่งโรงพยาบาลต่อไป และรอให้ญาติมารับศพเอง ณ โรงพยาบาลนั้น ๆ เพื่อนำไปประกอบพิธีทางศาสนาต่อไป ตามปกติขณะปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่รถหน่วยกู้ภัยประจำเขตจะจอดรออยู่ในเขต

ห้องที่รับผิดชอบ และเลือกสถานที่จอดรถที่มีการคมนาคมสะดวก การจราจรคล่องตัว เพื่อ ความรวดเร็วในการไปถึง ณ จุดเกิดเหตุโดยใช้เวลาไม่เกิน 15 นาที

การทำงานของสมาคมอุรุษารวมใจ หน่วยกู้ภัยอุรุษยา ในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ นั้นมิได้คิดค่าตอบแทนจากผู้ใดทั้งสิ้น ปัจจัยทุกอย่างได้มาจากประชาชนผู้มีจิตศรัทธา ปัจจุบันมีอาสาสมัครซึ่งแบ่งเป็นเขตท้องที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยแบ่งความรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยจัดให้อาสาสมัครไปประจำจุดต่าง ๆ ในเขตพื้นที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งหมด 5 จุด ดังนี้ 1) จุดเมือง 2) จุดนคร 3) จุดอโยธยา (รหัส 3) 4) จุดอโยธยา (รหัส 4) และ 5) จุดรุ่งเจริญ

## 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กำธร พิทักษ์วงษ์วานิช (2551, หน้า 121) วิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของอาสาสมัครกู้ภัยมูลนิธิร่วมกตัญญูในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรคของอาสาสมัครกู้ภัยมูลนิธิร่วมกตัญญูในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในภาพรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมากด้านการดำเนินงานช่วยเหลือเป็นอันดับที่หนึ่ง รองลงมาด้านงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ด้านการจัดการองค์กร และด้านบุคลากร ตามลำดับ และ 2) ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า อาสาสมัครกู้ภัยมูลนิธิร่วมกตัญญูที่มีระยะเวลาที่ได้ทำงานเป็นอาสาสมัครกู้ภัยมูลนิธิร่วมกตัญญูต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 อาสาสมัครกู้ภัยมูลนิธิร่วมกตัญญูที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด สถานภาพสมรส รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และอาชีพหลักต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

ชัยวัฒน์ สวัสดิเวช (2553, หน้า 116) วิจัยเรื่อง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางพัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ปัญหา อุปสรรค และแนวทางพัฒนาการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย จังหวัดภูเก็ต มี 4 ปัญหาคือ 1) ปัญหาทางด้าน โครงสร้าง ขั้นตอน ระเบียบและกฎหมายโดยการสั่งการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังไม่เป็นเอกภาพ มีความยุ่งยากซับซ้อน ตลอดจนการดำเนินการทางเอกสารมีความล่าช้าการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจึงล่าช้าด้วย โดยหากไม่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับหน่วยงานที่เข้าไปช่วยเหลือก็จะได้รับความ

ช่วยเหลือตามปกติเช่นกัน 2) ปัญหาด้านบุคลากรทุกหน่วยงานมีด้านเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดบุคลากรที่มีองค์ความรู้ความสามารถโดยตรง ขาดทักษะในการชี้แจงข้อมูลทางเอกสารการ เจ้าหน้าที่ยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดทักษะในการซ่อมแผนปฏิบัติการแบบสมจริง ขาดแรงจูงใจ และภาครัฐไม่ได้เข้าไปดูแลหรือให้ความรู้ด้านทักษะของกลุ่มอาสาสมัครในมูลนิธิกลุ่มย่อย ๆ 3) ปัญหาด้านงบประมาณ 4) ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องจักร สำหรับแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดภูเก็ต มีแนวทางอยู่ 5 แนวทาง คือ 1) แนวทางการแก้ปัญหาทางด้าน โครงสร้าง ขั้นตอน ระเบียบและกฎหมายซึ่งประกอบด้วย การสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเชิงรุก 2) แนวทางการแก้ปัญหาด้านบุคลากร ประกอบด้วย การสร้างระบบบริหารจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน การมีส่วนร่วมภาคประชาชน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างระบบอาสาสมัคร และระบบเครือข่าย 3) แนวทางการแก้ปัญหาด้านงบประมาณ 4) แนวทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องจักร ประกอบด้วย ระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ด้านเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ ด้านพลังงาน และ 5) แนวทางการเรียนรู้จากบทเรียนที่ผ่านมา

ธิดารัตน์ รวยอบกลิ่น (2553, หน้า 78) วิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลวังทอง อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลวังทอง ในด้านปัจจัยด้านการบริหารจัดการของศูนย์ ๆ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างของศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค โดยรวมอยู่ในระดับน้อย ด้านบุคลากร (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัย) ด้านงบประมาณ และด้านอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของศูนย์ ๆ พบว่า มีปัญหาและอุปสรรค โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขพบว่า บุคลากรเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานป้องกัน จำนวนงบประมาณในการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่สมาชิก อปพร. มีไม่เพียงพอ นอกจากนั้นยังประสบปัญหาด้านเครื่องมือสื่อสารมีจำนวนไม่เพียงพอขาด ความชัดเจนทั่วถึงในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านหอกระจายข่าว ด้านสถานที่ตั้งของศูนย์ ๆ ขาดความพร้อมสำหรับใช้ดำเนินจัดกิจกรรม จึงควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในการฝึกอบรม การจัดซื้อเครื่องมือสื่อสารวิทยุ และงบประมาณสำหรับก่อสร้าง/ ปรับปรุงอาคารสถานที่ สำหรับผลการศึกษาด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัย

ฝ่ายพลเรือน โดยภาพรวมพบว่า มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับประเด็นปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข พบว่าสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีความต้องการให้ศูนย์ ฯ จัดสวัสดิการต่าง ๆ และมีคำตอบแทนในการประชุม ต้องการให้ศูนย์ ฯ จัดชุดเคลื่อนที่เร็วในการแจ้งข้อมูลข่าวได้ทันเหตุการณ์

พรชัย มโนธรรมสถิต (2555, หน้า 138) วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานหน่วยกู้ชีพตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัย พบว่า 1) การบริหารงานหน่วยกู้ชีพตำบลของผู้บริหารหน่วยกู้ชีพในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือด้านภาวะผู้นำ รองลงมาคือ ด้านการจัดองค์การ ด้านการวางแผน ด้านการควบคุม ด้านการบริหารงานบุคคล ตามลำดับ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างกันของตัวแปรที่ศึกษา คือ ปัจจัยประเภทองค์กร ปัจจัยยานพาหนะเครื่องมือและอุปกรณ์ ปัจจัยการเห็นความสำคัญและความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ระดับปานกลางกับการบริหารหน่วยกู้ชีพตำบลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ปัจจัยที่สามารถร่วมกันทำนายการบริหารหน่วยกู้ชีพตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ได้แก่ ปัจจัยยานพาหนะ เครื่องมือ และอุปกรณ์

สรารุณี บุญสร้าง (2557, หน้า 87) วิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของอาสาสมัครกู้ภัยสมาคมสงเคราะห์การกุศลฉะเชิงเทราในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของอาสาสมัครกู้ภัยสมาคมสงเคราะห์การกุศลฉะเชิงเทรา ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแยกเป็นรายด้านพบว่า มีปัญหาด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์มากที่สุด รองลงมาคือ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านการดำเนินงานช่วยเหลือ และปัญหาด้านการจัดการองค์กร ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาและอุปสรรคของอาสาสมัครกู้ภัยสมาคมสงเคราะห์การกุศลฉะเชิงเทรา ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของอาสาสมัคร พบว่า อาสาสมัครที่มีเพศ สถานภาพ การสมรส อาชีพหลัก ประสบการณ์การฝึกอบรม และประสบการณ์การเป็นอาสาสมัครกู้ภัยต่างกัน มีปัญหาและอุปสรรค ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่แตกต่างกัน แต่อาสาสมัครกู้ภัยที่มีอายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน ต่างกัน มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ศิริพร ไวแสน (2558, หน้า 122) วิจัยเรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือนศูนย์อาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลพังช้าง อำเภอมือง

จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 31 - 40 ปี สถานภาพโสด สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 10,001 - 20,000 บาท มีประสบการณ์/ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ อปพร. มากกว่า 5 ปี และประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป 2) ปัญหาการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน องค์การบริหารส่วนตำบลพังขว้าง ในภาพรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน 3) เมื่อเปรียบเทียบปัญหาการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน องค์การบริหารส่วนตำบลพังขว้าง ตามคุณลักษณะส่วนบุคคล พบว่า เมื่อจำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ อายุ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ประสบการณ์ อาชีพ และสถานภาพ พบว่า ปัญหาการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ขณะที่จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับการศึกษา ไม่แตกต่างกัน และ 4) แนวทางการพัฒนาหรือส่งเสริมการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน องค์การบริหารส่วนตำบลพังขว้าง ได้แก่ ด้านการป้องกันและบรรเทาภัย ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ด้านปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย

สมจิตร แสงชาติ (2558, หน้า 90) วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีฐาน อำเภอป่าติ้ว จังหวัดยโสธร ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านบุคคล ด้านสังคม และด้านการติดต่อสื่อสารของ อปพร.กับการมีส่วนร่วมในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลศรีฐาน 1) ด้านบุคคล ได้แก่เพศ รายได้ อาชีพ ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีฐาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติสำหรับอายุ ระดับการศึกษา แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 2) ด้านสังคม ได้แก่ ระยะเวลาการเป็นสมาชิก อปพร. ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีฐาน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 3) ด้านการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน และสื่อบุคคลแตกต่างกันมีส่วนร่วมในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีฐาน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และ ปัญหาอุปสรรค การมีส่วนร่วมของสมาชิก อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีฐาน สรุปผลการศึกษาวิจัย ดังนี้ 1) ด้านการเข้ามามีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ไม่ทราบว่าการปฏิบัติงานมากที่สุด รองลงมาคือ ไม่มีเวลา ไม่มีแรงใจในการปฏิบัติงาน เท่ากัน และครอบครัวไม่สนับสนุนน้อยที่สุด 2) ด้านการดำเนินงาน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานมากที่สุด รองลงมาคือ ไม่มี



เงินทุนเพียงพอในการดำเนินงาน การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง ขาดการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่แกนนำไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินกิจกรรม ตามลำดับ และสมาชิกไม่ให้ความร่วมมือกันมากที่สุด

นันทรัตน์ รัชฎญพิช (2559, หน้า 90) วิจัยเรื่อง บทบาทการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า 1) บทบาทการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีอายุ อาชีพ รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาในการเป็นสมาชิก และการฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่างกันมีระดับบทบาทการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนเพศ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และความรู้ในการปฏิบัติงานไม่มีความแตกต่างกัน และ 3) ปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ ขาดระเบียบ วัสดุอุปกรณ์ และยานพาหนะที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานและขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานจากการไม่มีค่าตอบแทน และสวัสดิการ ข้อเสนอแนะ คือ ควรออกระเบียบดูแลค่าตอบแทน และสวัสดิการในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนรวมทั้งฝึกอบรมทบทวนทักษะในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

พงค์วุฒิ อุปละ (2560, หน้า 57) วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในภาพรวม 4 ด้าน การแปลผลอยู่ในระดับมาก และเมื่อแยกออกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยเรียงตามลำดับมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหารจัดการ อยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง ตามลำดับ และ 2) ผลการเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ในภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณารายด้าน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน แตกต่างกัน ก็จะมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

สถิตย์ แพงแพง (2560, หน้า 90) วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์กรบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม อำเภอบ้านแพ่ง จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์กรบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม อำเภอบ้านแพ่ง จังหวัดนครพนม ในภาพรวม อยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาภัย และด้าน

ปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย อยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย อยู่ในระดับมาก 2) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม อำเภอบ้านแพ่ง จังหวัดนครพนม ตามคุณลักษณะส่วนบุคคลสามารถสรุปผล ได้ดังนี้ 2.1) จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ และอายุ พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม ในภาพรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 2.2) จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับการศึกษา พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม ในภาพรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน 2.3) จำแนกตามคุณลักษณะด้านหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม ในภาพรวมและรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และ 3) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม ที่ควรรักษาไปศึกษาหาแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม มีจำนวน 2 ด้าน คือ ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย และ ด้านสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัย แสดงดังตาราง 1

ตาราง 1 การสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัย

ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัย	นักวิจัย				รวม
	กำธร พิทักษ์วงศ์วานิช (2551)	ชัยวัฒน์ สวัสดิ์ดิเวช (2553)	ธิดารัตน์ รวยอมกลิ่น (2553)	ศราวุฒิ บุญสร้าง (2557)	
1. ปัญหาทางด้านโครงสร้างองค์กร/การจัดองค์การ	✓	✓	✓	✓	4
2. ปัญหาด้านบุคลากร	✓	✓	✓	✓	4
3. ปัญหาด้านงบประมาณ	✓	✓	✓	✓	4
4. ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องจักร	✓	✓	✓	✓	4
5. ปัญหาด้านการดำเนินงานช่วยเหลือ	✓			✓	2

ผู้วิจัยจึงสรุปว่า ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัย ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ 1) ปัญหาทางการจัดองค์การ 2) ปัญหาด้านบุคลากร 3) ปัญหาการดำเนินงานช่วยเหลือ และ 4) ปัญหาด้านงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ เพื่อนำไปกำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ปัญหาทางการจัดองค์การ หมายถึง ปัญหาระหว่างการดำเนินงานในประเด็น ไม่ได้มอบอำนาจ การตัดสินใจ ไม่ได้รับทราบรายละเอียด เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การกระจายข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าเขตและกรรมการเขตไม่เป็นที่ยอมรับ

ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง ปัญหาระหว่างการดำเนินงานในประเด็น อาสาสมัครกู้ภัยยังขาดความรู้ และทักษะในการประเมินอาการและช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขาดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน และขาดการทำงานเป็นทีม

ปัญหาการดำเนินงานช่วยเหลือ หมายถึง ปัญหาระหว่างการดำเนินงานในประเด็น ขาดการประสานงาน ร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากหน่วยงานภายนอก มีการแข่งขันในการดำเนินการกู้ภัยระหว่างสมาคมกับหน่วยงานอื่น ปัญหาการเคลื่อนย้าย

ผู้ประสบภัย ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน การติดต่อสื่อสารประสานงานระหว่าง อาสาสมัครกู้ภัยกับเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ ความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ อาสาสมัครกู้ภัยยังขาดความชำนาญในเรื่องของเส้นทาง

ปัญหาด้านงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ปัญหาระหว่างการดำเนินงานใน ประเด็น สมาคมไม่มีงบประมาณสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน ไม่มีงบประมาณในการ จัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์กู้ภัย และปฐมพยาบาล ขาดงบประมาณในการซ่อมแซมอุปกรณ์กู้ภัยและปฐม พยาบาล ยานพาหนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีสภาพที่เก่าและไม่ปลอดภัย และอาสาสมัครยังขาด เครื่องมือสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน