

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การพัฒนาคุณภาพการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ
2. แนวคิดการปฏิบัติการในภาวะวิกฤต
3. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ
4. แนวคิดการพัฒนาคุณภาพ
5. ร่างแผนบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย พ.ศ. 2545
6. แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัคร
7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ

ภัย ตามความหมายในพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณภัยและภัยด้านความมั่นคง โดยสาธารณภัย ประกอบด้วย อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย แผ่นดินไหว อาคารถล่ม ภัยแล้ง ภัยจากสารเคมี และวัตถุอันตราย ภัยจากภัยป่า ภัยจากอากาศยาน ภัยจากการคมนาคมขนส่ง สำหรับภัยด้านความมั่นคง ประกอบด้วย การก่อวินาศกรรม การชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล

ภัยพิบัติ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2540 หมายถึง สาธารณภัย อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ไฟป่า ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากป่า ภัยจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดจนสัตว์ต้องสูญเสียชีวิต ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ตลอดจนภัย อื่นๆ อันมีมาเป็น สาธารณะไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

ประเภทของสาธารณภัย (สมโภชน์ รติโอฬาร, 2544, น. 11)

ประเภทของสาธารณภัยแบ่งตามลักษณะการเกิดหรือสาเหตุเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณภัยธรรมชาติ และสาธารณภัยมนุษย์

1. สาธารณภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มักเกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ แต่บางครั้งอาจเกิดขึ้นโดยกะทันหัน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งได้แก่

1.1 สาธารณภัยเชิงอุตุนิยมวิทยา เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ และเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น

1.1.1 วาตภัย คือภัยที่เกิดจากแรงลมและพายุ สามารถแบ่งลักษณะของวาตภัยได้ตามความเร็วลม สถานที่ที่เกิดวาตภัย เช่น พายุฟ้าคะนอง พายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น

1.1.2 อากาศหนาวผิดปกติ เช่น ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยซึ่งภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง ประกอบกับได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมที่พัดพาความหนาวเย็นเข้าสู่พื้นที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนซึ่งอยู่บริเวณหุบเขาและเชิงเขาเกิดปัญหาหนาวมาก ซึ่งพบว่าบางปีของฤดูหนาวจะมีอุณหภูมิต่ำมาก

1.1.3 คลื่นความร้อน ก่อให้เกิดความร้อนผิดปกติ มักพบในประเทศเขตร้อน

1.1.4 ภัยแล้ง เป็นภัยที่ทำให้เกิดความอดอยาก ขาดแคลน เนื่องจากการขาดน้ำ ในประเทศไทยมักเกิดจากขาดฝน ความแห้งแล้งของพื้นที่ก่อให้เกิดผลเสียในการผลิตผลทางการเกษตร เป็นทุพภิกภัยอย่างหนึ่ง

1.2 สาธารณภัยตามสภาพภูมิประเทศ เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพภูมิประเทศ ได้แก่

1.2.1 อุทกภัย เป็นภัยอันเกิดจากภาวะน้ำท่วม จากพายุ ฝนตกหนัก พายุหมุน การทำลายป่า การทรุดตัวของดิน ลักษณะอาจเป็นน้ำท่วมเฉียบพลัน หรือน้ำท่วมแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือแบบไม่เฉียบพลัน

1.2.2 หิมะถล่ม ที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อมนุษย์และทรัพย์สิน

1.3 สาธารณภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของผิวโลก เช่น แผ่นดินถล่ม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น ในประเทศไทยมักจะมีแผ่นดินถล่มเกิดขึ้นเนื่องจากมีฝนตกหนักมาก ดินบริเวณภูเขาอุ้มน้ำไว้จนเกิดการอึดตัว และไม่สามารถอุ้มน้ำไว้ได้อีกจึงพังทลายลงมา

1.4 สาธารณภัยทางชีวภาพ เป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุเนื่องจากสิ่งที่มีชีวิต เช่น การระบาดของโรค ได้แก่ อหิวาตกโรค โรคฉี่หนู ภัยจากฝูงแมลง เป็นต้น

2. สาธารณภัยมนุษย์ เป็นสาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ โดยอาจเกิดจากสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ ที่ประดิษฐ์เพื่อความสะดวกสบาย หรือเพื่อประหัตประหารกัน ได้แก่

#### 2.1 ภัยจากการจราจร

2.1.1 ภัยทางอากาศ เช่น เครื่องบินตก เครื่องบินชนกัน เครื่องบินระเบิด ยานอวกาศตก

2.1.2 ภัยทางบก เช่น รถชนกัน

2.1.3 ภัยทางน้ำ เช่น เรือล่ม เรือชนกัน

2.1.4 ภัยทางราง เช่น รถไฟชนกัน รถไฟตกราง รถไฟฟ้าตกราง

2.2 ภัยจากการประกอบอาชีพ ทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ที่พบบ่อยในภาคอุตสาหกรรม เช่น อุบัติเหตุจากเครื่องจักร อุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือ อุบัติเหตุจากความร้อน อุบัติเหตุจากการตกที่สูง เป็นต้น

2.3 ภัยจากความไม่สงบของประเทศ เช่น การจลาจล การปฏิวัติ การก่อวินาศกรรม การก่อการร้าย สงคราม ซึ่งผลที่ทำให้เกิดสาธารณภัยจากสงครามจะรุนแรงหรือไม่ขึ้นอยู่กับผลร้ายของอาวุธที่นำมาใช้

2.4 ภัยจากไฟฟ้า อัคคีภัย ทำให้เกิดการบาดเจ็บ สูญเสียชีวิตจากแผลไหม้ ความร้อน ควันท่อ การขาดอากาศ

2.5 ภัยจากวัตถุอันตราย ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ใช้ในอุตสาหกรรม ภัยจากวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตร สาธารณสุข การอุปโภคและบริโภค

2.6 ภัยจากความเจริญทางเทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูง เช่น อาคารใหญ่พิเศษ รถไฟใต้ดิน โรงงานขนาดใหญ่ที่ใช้เทคโนโลยี เป็นต้น

หมายเหตุ สาธารณภัยบางชนิดอาจเกิดได้ทั้งธรรมชาติและจากสาเหตุมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ไฟไหม้ป่า อุทกภัย การระบาดของโรค เป็นต้น

#### ผลกระทบของสาธารณภัยต่อผู้ประสบภัย

สาธารณภัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติหรือภัยจากการกระทำของมนุษย์ก็ตามจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประสบภัยดังนี้

1. ผลกระทบต่อร่างกายและชีวิต ในการเกิดสาธารณภัยจะพบลักษณะของผู้ประสบภัยซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

1.1 ไม่พบร่องรอยบาดแผลที่ร่างกาย อาจมีผลกระทบทางจิตใจมากน้อยต่างกันไป กลุ่มนี้จะช่วยตนเองและผู้อื่นได้ ขณะเดียวกันความรุนแรงของภัยที่กระทบทางใจอาจทำให้ผู้ที่ไม่มีบาดแผลทางกายช่วยตนเองไม่ได้

1.2 มีบาดเจ็บเล็กน้อยทางกาย ซึ่งจะช่วยตนเองได้มาก แต่ถ้าตกใจมากจะช่วยเหลือตนเองไม่ได้

1.3 กลุ่มที่ร่างกายบาดเจ็บปานกลาง รู้ตัวดี ช่วยตนเองไม่ได้ เนื่องจากอวัยวะที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวและการทรงตัวไม่ทำงาน

1.4 กลุ่มที่บาดเจ็บรุนแรง ได้แก่เลือดออกมากจนเกิดภาวะช็อก หายใจลำบาก บาดแผลใหญ่ หมดสติ

1.5 กลุ่มที่เสียชีวิต หากอยู่ในช่วงวิกฤตกลุ่มนี้อาจจำแนกความรุนแรงได้ลำบาก เพราะลักษณะอาการเช่นเดียวกับกลุ่มบาดเจ็บรุนแรง ซึ่งต้องการผู้ช่วยเหลือที่มีความชำนาญในการคัดกรอง

## 2. ผลกระทบต่อจิตใจ

การเกิดสาธารณภัยจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมต่างๆ รอบตัวบุคคล ทำให้เกิดภาวะเครียด ซึ่งมีสาเหตุจากบุคคลจะต้องเผชิญกับสภาวะของสาธารณภัย คือ

2.1 คาดคะเนไม่ได้ว่าเหตุการณ์จะแปรเปลี่ยนไปอย่างไร

2.2 เหตุการณ์ที่ปรากฏมีการต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน

2.3 ไม่มีหรือขาดโอกาสที่จะตอบโต้กับเหตุการณ์ที่กำลังเป็นอยู่

2.4 หลบเลี่ยงหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.5 ขาดกำลังใจ ขวัญเสีย ขาดความเชื่อมั่น

## 3. ผลกระทบต่อทรัพย์สินที่อยู่อาศัย

การเกิดสาธารณภัยแต่ละครั้งนอกจากผู้ประสบภัยจะเกิดผลกระทบต่อร่างกายแล้ว ผลกระทบที่เกิดขึ้นมาพร้อมกันก็คือ สิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดผู้ประสบภัย บางครั้งพบว่าผู้ประสบภัยสูญเสียทุกสิ่งตั้งแต่ที่อยู่อาศัย ที่ดินในการประกอบอาชีพ เช่น กรณีไฟไหม้ แผ่นดินถล่ม การสูญเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เช่น ที่ดิน เรือกสวน ไร่นา ปศุสัตว์ต่างๆ พาหนะ เครื่องมือในการประกอบอาชีพ การสูญเสียทรัพย์สินมีค่า เงินทอง เครื่องประดับ การสูญเสียเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ ที่นอน ซึ่งความสูญเสียต่างๆ เหล่านี้ส่งผลไปสู่ผลกระทบทางด้านจิตใจของผู้ประสบภัย

## 2. แนวคิดการปฏิบัติการในภาวะวิกฤติ (Crisis intervention)

### ความหมายของภาวะวิกฤติ

ตามทฤษฎีของ นูทเชล กล่าวว่า "ภาวะวิกฤติ เป็นระยะชั่วคราวของการสูญเสีย การไม่สามารถควบคุมบุคลิกภาพของบุคคลในการแก้ไขกับปัญหาอย่างเต็มศักยภาพให้เกิดผล ทั้งผลทางบวกและผลทางลบ" (Slaikeu, 1990, p. 15)

ภาวะวิกฤติ คือ ภาวะที่มนุษย์ทุกคนสามารถเผชิญได้ทั้งจากประสบการณ์วิกฤติในชีวิต การสูญเสีย การไม่สามารถควบคุมตนเอง การไม่สามารถใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายปัจจัย รวมไปถึงปัจจัยจากความรุนแรงของเหตุการณ์ ปัจจัยในตัวบุคคล เช่น ความมั่นคงในตนเองเกี่ยวกับประสบการณ์ในภาวะวิกฤติ และปัจจัยทางสังคม เช่น การได้รับการช่วยเหลืออย่างเหมาะสมจากผู้ที่มีประสบการณ์ (Slaikeu, 1990, p. 15)

ภาวะวิกฤติ คือ อันตรายที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ซึ่งมีผลต่อผู้รับเคราะห์กรรม ทำให้เกิดอารมณ์แปรปรวนและการตอบสนองที่ต่างไปจากปกติ (มานิช มุกาตี, 2542, น. 10)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นพอจะสรุปได้ว่า ภาวะวิกฤติ คือภาวะที่มนุษย์เผชิญกับเหตุการณ์วิกฤติในชีวิต จนทำให้ไม่สามารถควบคุมตนเอง ตลอดจนการแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสม ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งทางด้านตัวบุคคล ปัจจัยทางด้านสังคม และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และความรุนแรงของสถานการณ์นั้น

### ระยะของภาวะวิกฤติ

แคปแลนด์ (Capland quated in Slaikeu, 1990) ได้กล่าวถึงภาวะวิกฤติว่าประกอบด้วย 4 ระยะดังนี้คือ

ระยะที่ 1 เป็นระยะที่บุคคลตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา เมื่อมีเหตุการณ์ภายนอกมากระทบ

ระยะที่ 2 เป็นระยะที่ขาดความสำเร็จในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญห รวมไปถึงเหตุการณ์ที่มากกระทบนั้นกินระยะเวลานานเกินไปจนทำให้เพิ่มความกดดัน และความรู้สึกสูญเสีย

ระยะที่ 3 เป็นระยะที่ความกดดันเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีทางอื่นทำได้น้อย ทำให้บุคคลเกิดความท้อแท้

ระยะที่ 4 เป็นระยะที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว และมีความกดดันเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งทำให้บุคคลถึงจุดแตกหัก ซึ่งเป็นผลให้บุคคลไม่สามารถควบคุมอารมณ์ของตนเองได้อย่างรุนแรง

นอกจากนี้อาการตอบสนองจากเหตุการณ์เลวร้าย จะทำให้ผู้เคราะห์ร้ายลดคุณภาพของชีวิตลง อาการที่อาจเกิดได้แบ่งเป็น 4 อย่าง (มานิต มุกาตี, 2543, น. 8) ได้แก่

1. อาการทางร่างกาย ได้แก่ ปวดศีรษะ ปวดท้อง ไม่สบาย หัวใจเต้นเร็ว มึนงง ปวดกล้ามเนื้อ หายใจลำบาก เหนื่อยง่าย เมื่อยล้า ความต้องการทางเพศลดลง นอนไม่หลับ

2. อาการทางสังคม ได้แก่ ชวนเคืองเครียดชายสังคม ซึ่งอาจทำให้เรื่องเล็กเป็นเรื่องใหญ่ การแยกตัวจากสิ่งแวดล้อม และแสดงพฤติกรรมที่อาจทำให้เข้าใจผิดได้ง่าย เพราะบางต่อคำวิจารณ์และพฤติกรรมจากสิ่งแวดล้อม

3. อาการทางสติปัญญา ได้แก่ การหลงลืมด้านวินัยและภาระที่ทำงานเป็นประจำ ผิดนัด ไม่มีสมาธิ ไม่มีแรงจูงใจที่จะแก้ไขปัญหาลักษณะใหม่ ๆ ที่เกิด

4. อาการทางอารมณ์ ได้แก่ ผู้เคราะห์ร้ายมักจะเฝ้าคิดถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ซาก ๆ และคิดว่าเขาไม่น่าจะทำเช่นนั้น จนทำให้เกิดความรู้สึกผิด เศร้าหมอง ผันร้าย และอารมณ์ฉุนเฉียว

#### การแก้ไขภาวะวิกฤติเร่งด่วน

1. การช่วยเหลือโดยมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญ และการดูแลเอาใจใส่จากมืออาชีพเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยมืออาชีพแก่ผู้รับเคราะห์จากนักจิตวิทยานำมา แต่มีข้อเสียคืออาจทำให้ผู้รับเคราะห์เกิดพฤติกรรมแปลกแยกจากสังคม เนื่องจาก การให้ความช่วยเหลือเป็นระดับบุคคล และถือเป็นความลับ ทำให้การยอมรับที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับคนอื่นลดลง

2. การแก้ไขภาวะวิกฤติเร่งด่วนเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้าย เมื่อวิกฤติการณ์มีความรุนแรงจนมีอิทธิพลต่อบุคลิกภาพ เช่น อาการกังวล อาการเศร้าโศก ภาวะเครียด และภาวะซีด

3. การช่วยเหลือจากภาวะระทมทุกข์ เป็นการให้ความช่วยเหลือจากการสูญเสียและการตายของญาติสนิท หรือเพื่อนสนิทที่มีความเชื่อมโยงกับความผูกพันต่อผู้ตาย ร่วมด้วย

คุณลักษณะพิเศษของคนคนนั้น เช่น แขนที่สูญเสียของจัน อาจไม่ได้หมายถึงแค่แขน แต่หมายถึงชีวิตของบุคคลคนหนึ่ง

### 3. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ

#### ความหมายของการจัดการภัยพิบัติ

Carter (1991, p. 23) ได้ให้ความหมายของการจัดการภัยพิบัติว่า เป็นวิทยาศาสตร์ประยุกต์ซึ่งมีค้นหา การสังเกตอย่างเป็นระบบ และวิเคราะห์ภัยพิบัติ เพื่อที่จะปรับปรุงหรือการประเมินการป้องกัน การบรรเทา การเตรียมพร้อม การตอบสนองภาวะวิกฤตเร่งด่วน และการฟื้นฟูสภาพ

วรรณเพ็ญ อินทร์แก้ว และคณะ (2548, น. 30) ได้ให้ความหมายว่า การจัดการภัยพิบัติ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเป็นระบบตั้งแต่ การเฝ้าสังเกต การวิเคราะห์ การเผยแพร่/ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และการใช้แหล่งประโยชน์ต่างๆ เพื่อป้องกันความเสียหายจากสาธารณภัย ลดความรุนแรงและผลกระทบที่จะเกิดจากสาธารณภัย เตรียมพร้อมรับและตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูสภาพและการฟื้นฟูบูรณะภายหลังเกิดสาธารณภัยด้วย

Petak (ชุมพล บุญประยูร และคณะ, 2534, น. 290) ได้ให้ความหมายของ “การบริหารภาวะฉุกเฉิน” ไว้อย่างใกล้เคียงกันว่า เป็นกระบวนการในการพัฒนาและปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อลดการเสี่ยงภัยและลดอัตราการตายจากภัยพิบัติอันเกิดจากอุบัติเหตุ อุบัติเหตุหมู่ และจากวินาศภัยหรือมหันตภัย ซึ่งอาจเกิดขึ้นทั้งจากการกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติ และเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด

จากความหมายของการจัดการภัยพิบัติ ที่กล่าวมา จึงพอจะทำให้ทราบว่า การจัดการภัยพิบัติ เป็นการปรับปรุง การประเมิน เกี่ยวกับภัยพิบัติอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ ในการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วย การตอบสนองต่อภัยพิบัติ การฟื้นฟู การบรรเทาภัย และการเตรียมพร้อม

### การจัดการภัยพิบัติ (The disaster management cycle)

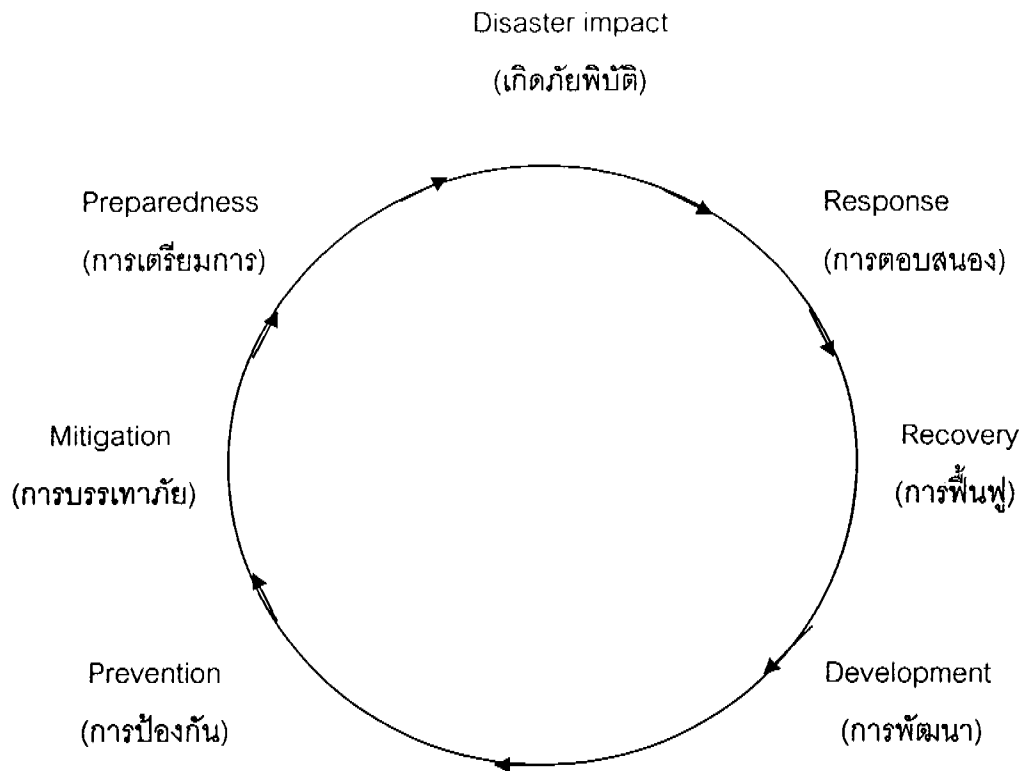
การจัดการภัยพิบัติโดยทั่วไป ประกอบด้วย (Carter, 1991, pp. 29-30)

1. การป้องกัน (Prevention) เป็นการประเมินเหตุการณ์และความสูญเสียจากภัยพิบัติ หรือการป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น ที่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อชุมชน เช่น การสร้างทางระบายน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วม หรือ การจัดลำดับความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติตามฤดูกาล
2. การบรรเทาภัย (Mitigation) เป็นการปฏิบัติเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ต่อชาติ และชุมชน เช่น การกำหนดสัญลักษณ์ต่างๆ เมื่อมีการเกิดภัย
3. การเตรียมพร้อม (Preparedness) เป็นการประเมินโดยรัฐ ชุมชน และบุคคลเพื่อ ตอบสนองอย่างเร่งด่วน และมีประสิทธิภาพ ต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น การประเมินความพร้อม นี้รวมไปถึงการวางแผนเฝ้าระวัง การหาแหล่งสำหรับเก็บรักษาสินของเครื่องใช้อุปโภคบริโภค และ การฝึกอบรมให้กับบุคลากรหรือประชาชน
4. การตอบสนอง (Response) เป็นการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างทันทีและเป็นลำดับ เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น โดยมุ่งที่จะช่วยชีวิต หรือปกป้องประชาชน จากผลกระทบที่ ก่อให้เกิดการทำลายจากภัยพิบัติ
5. การฟื้นฟู (Recovery) เป็นกระบวนการในระดับชุมชน และระดับชาติ ในการ ช่วยเหลือชุมชนให้กลับมาทำหน้าที่ได้เหมือนเดิม การฟื้นฟูนี้รวมไปถึง การสร้างและการ ปฏิสังขรณ์ อาจใช้เวลา 5-10 ปี หรือมากกว่านี้
6. การพัฒนา (Development) เป็นการเร่งกระบวนการในการสร้าง และการพัฒนา และการสร้างสังคมใหม่ ในที่นี้คือ การสร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเกี่ยวกับการรับมือกับภัยพิบัติ และ การจัดการกับภัยพิบัติ (ภาพที่ 2.1)



ภาพที่ 2.1

วงจรการจัดการภัยพิบัติ (The disaster management cycle)



ที่มา: Carter, 1991

นอกจากนี้ สำนักงานภาวะฉุกเฉินแห่งสหรัฐฯ (Federal emergency management emergency) ได้จัดตั้งระบบการจัดการภาวะฉุกเฉินที่เรียกว่า Integrated emergency management system (IEMS) โดยมีกรอบของระบบประสานการจัดการภาวะฉุกเฉิน ไว้โดยสรุปไว้อย่างสอดคล้องกันคือ

1. การเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ (Preparedness) เป็นขั้นตอนของการเพิ่มสมรรถนะในการตอบสนองเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน โดยจะทำหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

1.1 วิเคราะห์ภัยอันตราย (Hazard Analysis) เพื่อทราบว่ายอันตรายใดที่อาจเกิดขึ้นจนเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จะเกิดขึ้นเวลาใด ที่ใด และจะมีผลเสียหายเพียงใด

1.2 การประเมินสมรรถนะ (Capability Assessment) หรือทรัพยากรที่อาจมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อสนับสนุนภารกิจจัดการภาวะวิกฤติ (ฉุกเฉิน) ของหน่วยงานระดับ

ต่างๆ เช่น หน่วยงานจัดการภาวะฉุกเฉิน การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดการ ทรัพยากร การอำนวยความสะดวกและการควบคุม การติดต่อสื่อสาร การเตือนภัย การประชาสัมพันธ์ การอพยพ การฝึกอบรม การศึกษาและการซ้อมเตรียมพร้อม

1.3 การรักษาระดับสมรรถนะ (Capability Maintenance) โดยการบำรุงรักษาพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้พร้อมรับสถานการณ์

2. การตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน (วิกฤติ) เป็นขั้นตอน ที่รัฐบาลต้องตอบสนองต่อภาวะดังกล่าว เพื่อลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้โดยจะกำหนดให้มีหน่วยงานมารับผิดชอบและดำเนินการในสถานการณ์ดังกล่าว

3. การฟื้นฟูบูรณะ (Emergency response) เป็นขั้นตอนที่รัฐบาลต้องกระทำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาชีวิตและทรัพย์สิน โดยระยะสั้น จะมุ่งเน้นการกลับสู่การมีชีวิตร่มเย็นตามปกติและในระยะยาว จะมุ่งเน้นการกลับสู่การมีชีวิตร่มเย็นตามปกติ

สำหรับประเทศไทย มีขั้นตอนการจัดการสาธารณภัยประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ (สมโภชน์ รติโอฬาร และคณะ, 2544, น. 93)

1. ขั้นตอนการเตรียมการ เป็นการเตรียมและหาวิธีการป้องกันมิให้เกิดภัย หรือเตรียมการดำเนินการเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเมื่อเกิดภัย โดยมีกิจกรรมที่สำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่

1.1 การจัดทำแผนที่ พื้นที่ที่มีความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ

1.2 การจัดทำแผนที่ปฏิบัติการฉุกเฉิน เพื่อเตรียมรับภัยหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ตามการประเมินความเสี่ยงต่อภัยที่ได้จัดทำไว้

1.3 การฝึกอบรมเตรียมความพร้อมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอาสาสมัคร เพื่อความปลอดภัยและเพื่อความชำนาญ

1.4 เตรียมความพร้อมเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ เช่น รถดับเพลิง รถพยาบาล เรือท้องแบน เครื่องจักรกล

1.5 จัดทำแผนสื่อสารระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน

1.6 จัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ในการซ้อมการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน เพื่อทดสอบความพร้อมก่อนออกปฏิบัติงานจริง

2. ขั้นตอนการปฏิบัติการเมื่อเกิดภัย เป็นการดำเนินการเพื่อระงับภัยที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยเร็วหรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้นมา กิจกรรมที่สำคัญในขั้นตอนนี้ได้แก่

2.1 การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เช่น กรณีแจ้งเตือนฝนตกหนัก พายุลมแรง เป็นต้น

2.2 การเข้าระงับภัย ประกอบด้วย การสั่งการ การบังคับบัญชา การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่การประสานงานระหว่างหน่วยงาน การติดต่อสื่อสาร การออกไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น

3. ขั้นตอนการฟื้นฟูบูรณะ เป็นการให้การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนผู้ประสบภัย และซ่อมแซมสิ่งเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากภัยให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด

นอกจากขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ 3 ขั้นตอนในข้างต้นแล้ว สมาพันธ์สหประชาชาติและสภาเลี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ หรือ International federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC, 2002, p. 19) ยังได้ปรับวิธีการในการจัดการภัยพิบัติโดยการกำหนดวงจรของการลดความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติซึ่งประกอบไปด้วยสิ่งต่างๆ ดังนี้

การลดความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติ (Risk reduction) ประกอบด้วย

1. การเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติ (Disaster preparedness) เป็นกิจกรรมต่างๆ ที่ช่วยให้เกิดความสามารถในการทำนาย รับมือ และจัดการกับผลกระทบจากภัยพิบัติ ยังรวมถึง การคะเนเหตุการณ์ที่เป็นอันตราย และการเตรียมพร้อมประชาชน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมในระหว่างที่เกิดและหลังเกิดภัยพิบัติ ประกอบด้วย การวางแผนในการรับภัยพิบัติ และการจัดการ การเตือนในระยะแรกเริ่ม การอพยพ การสะสมเครื่องอุปโภคบริโภค การประสานงานระหว่างองค์กรให้ความช่วยเหลือ การสร้างความตระหนัก เกี่ยวกับการเตรียมการรับภัยพิบัติแก่ชุมชน การฝึกฝนเพื่อเตรียมความพร้อม การประเมิน ความอ่อนแอ และศักยภาพของท้องถิ่น

2. การตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Disaster response) เป็นมาตรการหรือแนวทางต่างๆ ที่ใช้ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้มีชีวิตรอด และการจัดการสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น ที่พักพิง น้ำ อาหาร และการบริการด้านสุขภาพ ประกอบด้วย การประสานงาน การให้การบรรเทาทุกข์อย่างเหมาะสมและรวดเร็ว การมีส่วนร่วมในการประเมินภัยพิบัติของท้องถิ่น ความเข้มแข็งในการตอบสนองต่อภัยพิบัติของท้องถิ่น การบรรเทาทุกข์และการฟื้นฟูสภาพ

3. การฟื้นฟูภัยพิบัติ (Disaster recovery) เป็นการแทรกแซงต่างๆ เพื่อการฟื้นฟูบูรณะ ประกอบด้วย การประเมินความเสี่ยงระหว่างให้การช่วยเหลือฟื้นฟู การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น การจัดหาอาชีพและการทำมาหากิน การให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ

4. การบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster mitigation) เป็นมาตรการหรือแนวทางต่างๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดผลกระทบด้านลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การให้ปกป้องรักษา

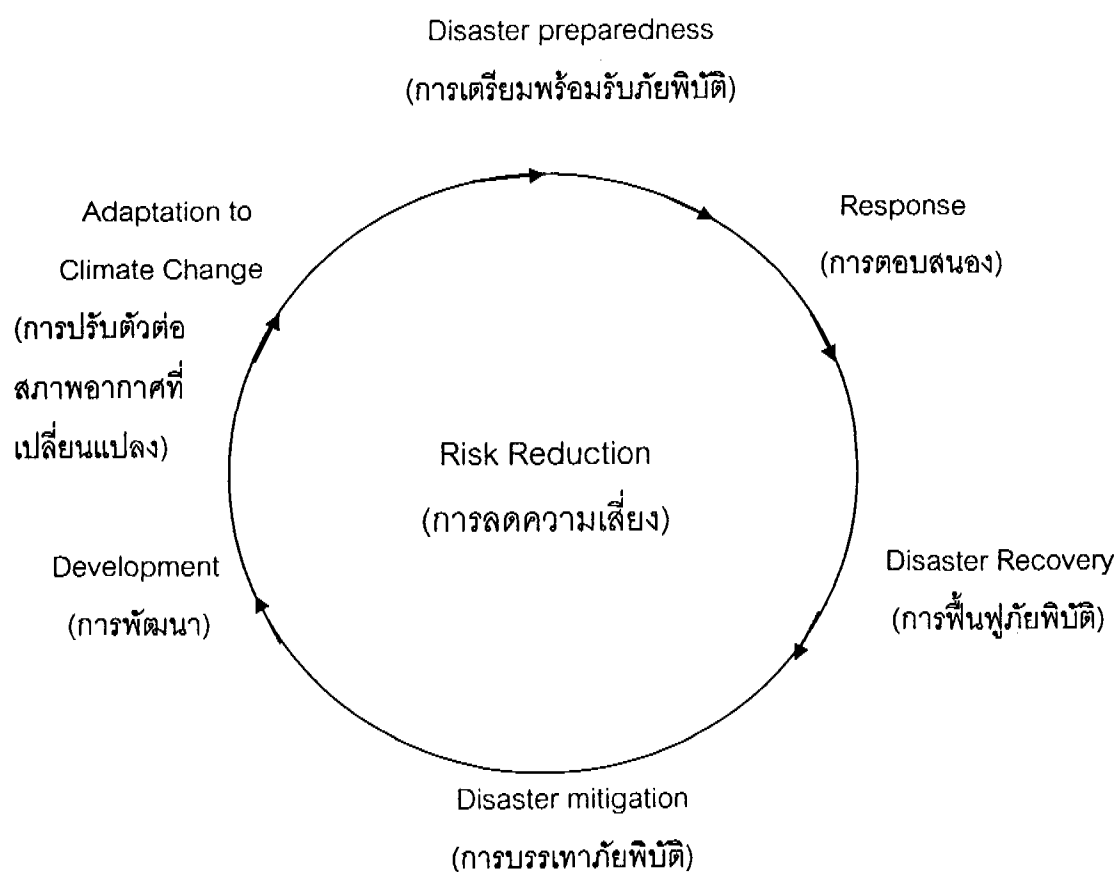
เพื่อให้รอดพ้นจากภัยอันตราย การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การกลไกกรรมและการเพาะปลูก การให้ที่ดินทำกิน ช่วยเหลือในการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้าง การสร้างความตระหนักรู้ในการบรรเทาภัยแก่ชุมชน สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย

5. การพัฒนา (Development) ประกอบด้วย การประเมินกระแสน้ำหลัก ความเข้มแข็งของชุมชนในการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการเพาะปลูกที่ยั่งยืน การจัดสถานที่ทำกิน การให้ความช่วยเหลือระหว่างชุมชน การบริการสังคม การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

6. การปรับตัวต่อสภาวะอากาศที่เปลี่ยนแปลง (Adaptation to climate change) ประกอบด้วย การเตรียมการรับภัยพิบัติ การบรรเทาทุกข์ การมีกลยุทธ์ในการรับภัยพิบัติของท้องถิ่น มีการปกป้องทางกฎหมาย มีขั้นตอนในการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างประเทศในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (ภาพที่ 2.2)

ภาพที่ 2.2

วงจรการลดความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติ



ที่มา: IFRC, 2002

#### 4. แนวคิดการพัฒนาคุณภาพ

##### ความหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพ

ได้มีผู้ให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพไว้ดังนี้

สำนักงาน ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (2540, น. 46) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชน ในความหมายของภาครัฐว่า เป็นการดำเนินการเพื่อผลักดันให้มีการปรับทัศนคติและระบบการทำงานของภาครัฐจากการปกครองประชาชนมาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ให้บริการ โดยหน่วยงานของรัฐต้องรับฟังและปรับปรุงการบริการของตนโดยยึดหลักการ คือ

1. การบริการต้องคำนึงถึงประชาชนโดยวัดความสำเร็จของการให้บริการที่ความพึงพอใจของประชาชน

2. ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการ และหน่วยงานของรัฐต้องรับฟังและปรับปรุงการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3. คำนึงถึงผลที่เกิดมากกว่ากระบวนการ กฎระเบียบ ขั้นตอน เงื่อนไขต่างๆ และใช้ผลการประเมินเป็นเครื่องมือในการปรับปรุง แก้ไข การสร้างแรงจูงใจและมาตรการลงโทษ

4. การบริการที่มีคุณภาพ โดยกำหนดมาตรฐานไว้อย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545, น. 39) ได้กล่าวถึงมิติใหม่ของการปฏิบัติงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยกำหนดค่านิยมการทำงาน 8 ประการ คือ

1. การทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based management) หมายถึง การทำงานของหน่วยงานภาครัฐในมิติใหม่จะไม่มุ่งทำงานตามกฎระเบียบ แต่จะให้ความสำคัญในการผลิตสิ่งที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานที่ได้กำหนด

2. ยึดลูกค้าเป็นสำคัญ คือ มีประชาชนเป็นเป้าหมายและไม่มองประชาชนแบบประชาชนทั่วไป แต่เป็นการมองประชาชนแบบลูกค้า ซึ่งหมายความว่า ลูกค้าจะมาใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการ

3. เน้นคุณภาพและคำนึงถึงความคุ้มค่า หมายถึง การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชนโดยไม่พิจารณาเฉพาะด้านปริมาณเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ในการจัดการผลิตหรือจัดการงานบริการจึงต้องให้ความสำคัญกับความคุ้มค่ามากกว่าความประหยัด

4. การทำงานที่มีมาตรฐาน โดยหน่วยงานในภาครัฐจะต้องกำหนดมาตรฐานการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในการให้บริการโดยมาตรฐานจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ตลอดจนคำนึงถึงข้อเท็จจริงรวมทั้งทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานมี

5. ความตรงไปตรงมาและความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยและให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วนและชัดเจนแก่ประชาชนผู้รับบริการแบบตรงไปตรงมาและสามารถเข้าใจได้ง่ายเกี่ยวกับการดำเนินงาน

6. เสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม หมายถึง การให้บริการของรัฐแก่ประชาชนโดยเท่าเทียม เสมอหน้าไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา เพศ พรรคพวก หรืออิทธิพลใดๆ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติที่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนทุกกลุ่ม

7. ทำด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มที่และมีทางเลือก หมายถึง การให้ประชาชนผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการให้มากที่สุด โดยคำนึงถึง ความสะดวก ความเหมาะสม เพื่อให้การบริการของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ

8. สุภาพและช่วยเหลือเกื้อกูล หมายถึง การให้ความสนใจ การให้ความเอาใจใส่ต่องาน และการให้บริการ เมื่อมีความผิดพลาดก็มีการให้เหตุผลและขอโทษ รวมถึงแก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ ร้องเรียนการทำงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545, น. 316) ให้ความหมายของคำว่าคุณภาพ หมายถึง คุณสมบัติโดยรวมทางด้านประโยชน์ใช้สอย และลักษณะเฉพาะของผลิตภัณฑ์ที่แสดงออกถึงความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ ทั้งที่ระบุอย่างชัดเจน และที่อนุมานจากสภาพการณ์และความเป็นจริง

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2543, น. คำนำ) ให้ความหมายของคำว่าคุณภาพ คือ การปรับปรุง

วีรพงษ์ เฉลิเมจิระรัตน์ (2539, น. 14) ได้ให้ความหมายของคุณภาพบริการไว้ดังนี้

1. ความสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า ระดับความสามารถของบริการในการบำบัดความต้องการของลูกค้า

2. ระดับความพึงพอใจของลูกค้าหลังจากได้รับบริการไปแล้ว

ISO 9000 หมายถึง การกำหนดนโยบายคุณภาพและแผนคุณภาพเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เพื่อให้นโยบายคุณภาพและแผนคุณภาพสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา มีเป้าหมายใหญ่ คือ มุ่งให้บรรลุความคาดหวังและความต้องการของลูกค้า ตามความต้องการของ ISO 9000 นั้น ต้องการให้เกิดกิจกรรมคุณภาพ 3 ส่วน คือ

1. การวางแผน เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ใช้มาตรฐานรู้จักกำหนดจุดมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและเข้าใจเรื่องคุณภาพ

2. การควบคุม เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ใช้มาตรฐานทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ รวมทั้งคาดการณ์ถึงปัญหา หาทางหลีกเลี่ยง หรือวางแผนแก้ปัญหาและวิธีแก้ไข

3. การจัดทำเอกสาร เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ใช้มาตรฐานเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการ มีการดำเนินการที่ราบรื่น รับฟังปัญหาตามวงจรวางแผน มีหลักฐานชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

Six Sigma เป็นหลักการบริหารจัดการคุณภาพแบบก้าวกระโดดที่ใช้เทคนิคในการลดของเสียและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, น. 399)

ประโยชน์ของ Six Sigma คือ

1. สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างกลยุทธ์ใหม่ให้ธุรกิจ
2. สามารถลดความสูญเสียโอกาสอย่างมีระบบและรวดเร็ว โดยนำกระบวนการทางสถิติมาใช้
3. พัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีศักยภาพสูงขึ้น และปรับองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
4. ช่วยหาระดับคุณภาพของอุตสาหกรรมโดยสามารถเปรียบเทียบข้ามกลุ่มอุตสาหกรรมได้

Benchmarking เป็นวิธีการในการวัดและเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ บริการ และวิธีการปฏิบัติกับองค์กรการที่สามารถทำได้ดีกว่า เพื่อนำผลของการเปรียบเทียบมาใช้ในการปรับปรุงองค์กรของตนเอง เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในทางธุรกิจ (บุญดี บุญญากิจ อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, น. 365)

ผู้ศึกษาได้สรุปความหมายโดยรวมของการพัฒนาคุณภาพ คือ

1. เป็นกระบวนการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานทั้งในด้านการบริหาร และการบริการ
2. มุ่งไปสู่ความเป็นเลิศขององค์กร
3. มุ่งเสริมสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

จากที่ได้กล่าวให้เห็นการปฏิบัติงานทั้งในภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับคุณภาพการบริการในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าคุณภาพบริการจะเกิดขึ้นได้นั้น ควรประกอบด้วย

1. ความสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ
2. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
3. การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ
4. ความรวดเร็วของการให้บริการ
5. การจัดทำเอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน

#### 1. ความสอดคล้องกับความต้องการและตอบสนองต่อความต้องการผู้รับบริการ

การตอบสนองต่อประชาชน คือ การรู้ร้อนรู้หนาวต่อปัญหา ต่อความรู้สึก ต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2545, น. 11) ดังนั้นการทำงานของรัฐบาลจึงต้องมุ่งเป้าหมายต่อความเป็นอยู่ และความรู้สึกของประชาชน การวางกติกาต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐกำหนด จึงต้องมีการปรึกษาความคิดเห็น ความรู้สึก ของประชาชนผู้รับบริการ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานี พบว่า ในด้านบริหารจัดการ มีแนวทางในการพัฒนา อย่างสอดคล้องกัน ดังนี้ คือ การจัดบริการด้านสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ ควรสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของผู้ต้องขังอย่างแท้จริง

#### 2. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

เป็นความรู้สึกมีความสุขเมื่อความต้องการได้รับการตอบสนอง ซึ่ง มิลเลท (Millet) อ้างถึงใน อุบลพันธุ์ วัฒนา, 2546, น. 24) ได้กล่าวถึงลักษณะของความพึงพอใจว่ามีลักษณะ 5 ประการ คือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริการภาครัฐที่มีฐานที่ว่าทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในแง่มุมมองของกฎหมาย
2. การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely service) หมายถึงการให้บริการที่ต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา
3. การให้บริการที่เพียงพอ (Ample service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีลักษณะ มีจำนวนบริการที่เหมาะสม



4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ยึดความพอใจของหน่วยบริการ

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ เพ็ญทิพย์ ญาณกาย (<http://ednet.kku.ac.th/~ed128/ad10/t11.html>) ยังได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการ เกี่ยวกับบริการของโรงพยาบาลรัฐไว้อย่างสอดคล้องกัน โดยได้ทำการศึกษาความคิดเห็นต่อการบริการสุขภาพของประชาชนผู้มีบัตรประกันสุขภาพในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชนผู้มีบัตรประกันสุขภาพในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มารับบริการจากงานผู้ป่วยนอก โรงพยาบาลกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริการสุขภาพ 6 ด้าน คือ ด้านความสะดวกรวดเร็ว ด้านความเพียงพอ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านข้อมูลการรักษา และด้านผลการรักษา

### 3. การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ หมายถึง การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคม (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543, น. 135) นอกจากนี้ ทิพาวิทย์ เมฆสุวรรณ (2545, น. 9) ยังได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของสังคมนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อชีวิตและการดำรงอยู่ของตน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมมี 4 รูปแบบ คือ (Cohen and Uphoff อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543, น. 139)

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย การริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุน ทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมประเมินผล (Evaluation)

#### 4. ความรวดเร็วของการให้บริการ

เนื่องจากงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยเป็นงานบริการที่จะต้องกระทำอย่างรวดเร็ว เพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความรวดเร็วของการบริการสามารถทำได้หลายวิธี เช่น

4.1 การมีเครือข่ายในการปฏิบัติงาน ซึ่งข้อดีก็คือ เครือข่ายเป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลไปมาระหว่างแหล่งข้อมูลต่างๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่างๆ อย่างสร้างสรรค์ เป็นแหล่งสร้างกระบวนการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันโดยผ่านทาง การติดต่อโดยตรงระหว่างบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมเป็นเครือข่าย

4.2 การมีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน

4.3 การสื่อสาร การคมนาคม การประสานงาน และการส่งต่อผู้ประสบภัยในงานสาธารณภัย

#### 5. การจัดทำเอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน

เป็นการจัดกระทำกับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ใช้มาตรฐานเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการ มีการดำเนินการที่ราบรื่น รับฟังปัญหาตามวงจรวางแผน มีหลักฐานชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (Johnson, 1993, p. 13 อ้างถึงใน เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, น. 255)

สวนปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพบริการนั้น จีรวล จัตราไชยสิทธิกุล (2543, น. บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาแนวทางสร้างเสริมคุณภาพบริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลตำรวจไว้ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพ คือ ปัญหาการกำกับดูแล ได้แก่ การขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ ความไม่ต่อเนื่องในการทำงานพัฒนาคุณภาพ ปัญหาด้านบุคลากร ได้แก่ การไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคลากร และการไม่ติดตามงาน

มานิตย์ วาจาสัตย์ (2542, น. 123) ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำกลางอุดรธานี พบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติโดยมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาได้ 3 ลำดับ ดังนี้

1. ปัญหาอาสาสมัครคุมประพฤติส่งรายงานล่าช้า
2. ปัญหารายงานของอาสาสมัครคุมประพฤติไม่ละเอียดชัดเจน
3. ปัญหาการขาดการติดต่อ ประสานงาน ระหว่างพนักงานคุมประพฤติและ

อาสาสมัคร

ธีระ สันติเมธี (2548, น. 126) ศึกษาเรื่องแนวทางบูรณาการการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด โดยได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน พบว่า ปัญหาและอุปสรรคด้านจำนวนบุคลากร ด้านความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน ระดับของปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและอุปสรรคด้านทรัพยากร อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต พบว่าระดับของปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและอุปสรรคในด้านระบบการทำงาน พบว่า ปัญหาการประสานการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในการมอบอำนาจการปฏิบัติงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับเครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการในการระงับเหตุตลอดจนการประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือ แจ้งข่าวแก่ประชาชน การช่วยเหลือผู้ประสบภัยความร่วมมือจากเครือข่ายและการยอมรับจากส่วนราชการอื่น ระดับของปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการขอสนับสนุนการช่วยเหลือจาก ภาคเอกชน มูลนิธิการกุศลและขั้นตอน วิธีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย

#### 5. ร่างแผนบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยสำนักงานบรรเทาทุกข์ และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย พ.ศ. 2545

สำหรับการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัตินั้น สภากาชาดไทย ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการจัดการสาธารณภัย ดังนี้ (สมโภชน์ รติโอฬาร และคณะ, 2544, น. 396)

#### นโยบายในการจัดการสาธารณภัย

1. ยึดหลักมนุษยธรรมและเมตตาธรรม ด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีของผู้ประสบภัย
2. มุ่งสร้างจิตสำนึกของการป้องกันภัยแก่ประชาชนในทุกวิถีทาง ด้วยถือว่าเป็นมาตรการที่ดีที่สุดในการจัดการภัยพิบัติ
3. ในภาวะปกติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติ ซึ่งทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดภัยและดำเนินการต่อเนื่องถึงระยะฟื้นฟู ด้วยการประสานงานและประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก สภากาชาดไทย

ในส่วนของการจัดการด้านภัยพิบัติสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ได้แบ่งออกเป็น 3 ระยะดังนี้ คือ (สภากาชาดไทย, สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์, 2545, น. 19)

#### ระยะเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัย

##### 1. ฝ่ายบรรเทาทุกข์ มีหน้าที่ดังนี้

###### 1.1 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

###### 1.2 เตรียมข้อมูล ได้แก่

###### 1.2.1 ข้อมูลทรัพยากร

###### 1.2.2 ข้อมูลภัยพิบัติ พื้นที่เสี่ยงภัยต่างๆ ในประเทศไทย แผ่นดินไหว อุทกภัย

วาตภัย ตลอดจน แหล่งอุตสาหกรรม

1.2.3 ข้อมูลทางวิชาการในการจัดการภัยแต่ละชนิด ได้แก่ สารเคมี วัตถุกำมันตภาพรังสี แก๊สพิษ สารไวไฟ และการระเบิด ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญแบะแหล่งวิชาการภายในและภายนอกประเทศ

###### 1.2.4 ข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการประสานงาน

###### 1.2.5 ข้อมูลข่าวสาร ติดตามสถานการณ์ และประเมินผลเพื่อการตัดสินใจ

###### 1.3 เตรียมบุคลากร ได้แก่

###### 1.3.1 จัดเจ้าหน้าที่อยู่เวรตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อเฝ้าระวังและปฏิบัติหน้าที่

1.3.2 จัดหน่วยบรรเทาทุกข์เคลื่อนที่เร็ว ทั้งด้านการแพทย์และบริการบรรเทาทุกข์พร้อมปฏิบัติการใน 3 ชั่วโมง

###### 1.3.3 อบรม ฝึกซ้อม และพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร

###### 1.4 เตรียมพร้อมประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย ได้แก่

###### 1.4.1 ปลุกจิตสำนึกของการป้องกันและความปลอดภัย

1.4.2 ให้ความรู้เพื่อการดูแลตัวเองและผู้อื่น เช่น การปฏิบัติตัวเมื่อประสบภัยชนิดต่างๆ การปฐมพยาบาล การดูแลสุขภาพอนามัยทั่วไป โรคระบาด การป้องกัน ตลอดจนการติดตามข่าวสารการเตือนภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

###### 1.4.3 ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรมข้างต้นทุกระยะ

1.5 เตรียมเครื่องอุปโภคบริโภค สำหรับผู้ประสบภัย ไม่น้อยกว่า 2,000 ชุด โดย 500 ชุดแรกพร้อมส่งได้ทันที

###### 1.6 เตรียมอุปกรณ์เครื่องใช้สำหรับการปฏิบัติงาน

1.7 ฝึกซ้อม และปรับปรุงพัฒนาแผนบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยสำนักงานบรรเทาทุกข์ และประชานามัยพิทักษ์ และคู่มือการปฏิบัติงาน โดยอาศัยข้อมูลจากผลการปฏิบัติงาน

1.8 ประสานแผนปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ฝ่ายสถานีกาชาด และสถานีกาชาดหัวหินเฉลิมพระเกียรติ

2.1 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนของสำนักงานฯ

2.2 เตรียมบุคลากรในสถานีกาชาดต่างๆ ให้มีเจ้าหน้าที่เฝ้าระวังสามารถติดต่อ และประสานงานส่งข่าวมายังส่วนกลาง

2.3 เตรียมเครื่องอุปโภค บริโภค ยา เวชภัณฑ์ พร้อมปฏิบัติงานในระยะเบื้องต้น

2.4 เตรียมยานพาหนะ

2.5 เตรียมพร้อมประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งนี้อาจประสานความร่วมมือ หรือ ดำเนินการร่วมกับฝ่ายบรรเทาทุกข์

3. ฝ่ายยาและเวชภัณฑ์

3.1 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนของสำนักงานฯ

3.2 เตรียมบุคลากรให้มีเจ้าหน้าที่อยู่เวร สามารถติดต่อได้ทันทีเมื่อมีภัยพิบัติ

3.3 เตรียมยาและเวชภัณฑ์ เครื่องมือแพทย์สำหรับภาวะฉุกเฉินและประจำ รพพยาบาลตลอดจนสำรองไว้รับผู้ป่วยได้ไม่ต่ำกว่า 200 ราย ต่อวัน ติดต่อกัน 30 วัน

4. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

4.1 จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนของสำนักงานฯ

4.2 เตรียมความพร้อมในด้านการสื่อสาร

4.3 เตรียมบุคลากร ดังนี้

4.3.1 ให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่เวรเจ้าหน้าที่วิทยุสื่อสารในศูนย์เฝ้าสังเกต 3 คน จะแบ่งหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ 1 คน ติดตามและรายงานข้อมูลของภัยพิบัติเพื่อให้สามารถรับข้อมูลได้ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพอีก 2 คน ทำหน้าที่รับข้อมูลข่าวสารทั่วไป ทำการติดต่อสื่อสารได้ รวดเร็ว

4.3.2 อบรมให้ใช้สื่อต่างๆ แก่ผู้เกี่ยวข้องให้ถูกต้องตามสถานการณ์ของภัย พิบัติ

4.4 สร้างเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ

4.5 พัฒนาวัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ให้ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6 เตรียมยานพาหนะ ได้แก่ จัดหาให้เพียงพอ และเหมาะสมกับการใช้งานตลอดจน ดูแล ซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้เสมอ

4.7 เตรียมเงินสำรองที่สามารถเบิกใช้ได้ทันที 100,000.00 บาท ในวันทำการ และ 50,000.00 บาท ในวันหยุด

#### ระยะฉุกเฉินขณะเกิดภัย

การบรรเทาทุกข์ในระยะนี้ หมายถึงรวมถึง การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ จนกระทั่งพ้นภาวะวิกฤต คือผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน หากภัยพิบัติเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสถานีกาชาด สถานีกาชาดที่รับผิดชอบพื้นที่นั้นจะออกปฏิบัติการเป็นหลัก หากเกินขีดความสามารถจะขอความช่วยเหลือมายังส่วนกลางซึ่งฝ่ายบรรเทาทุกข์จะออกปฏิบัติการเป็นหลัก และหากภัยพิบัติเกิดขึ้นนอกเขตรับผิดชอบของสถานีกาชาด ฝ่ายบรรเทาทุกข์จะออกปฏิบัติงานเป็นหลัก ดังนี้

1. ฝ่ายบรรเทาทุกข์ ออกปฏิบัติงานทันทีที่ได้รับแจ้ง โดย
  - 1.1 ประเมินสถานการณ์ ความเสียหาย ความต้องการ
  - 1.2 ช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลและการส่งต่อผู้ป่วย
  - 1.3 ให้การสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค ยา เวชภัณฑ์ที่จำเป็น
  - 1.4 ติดตามสถานการณ์
  - 1.5 ประสานงานกับเหล่ากาชาดจังหวัด ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ส่วนราชการและองค์กรอื่นๆ
  - 1.6 ประชาสัมพันธ์ให้สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปทราบถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ
  - 1.7 รับบริจาคเงินและสิ่งของเพื่อการบรรเทาทุกข์โดยประสานกับฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายสถานีกาชาด และสำนักงานจัดหารายได้
  - 1.8 ประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. ฝ่ายสถานีกาชาด ออกปฏิบัติงานทันที ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ที่ได้รับแจ้งโดย
  - 2.1 รายงานเหตุการณ์เข้าส่วนกลาง
  - 2.2 ออกปฏิบัติงาน ประเมินสถานการณ์ ความเสียหาย ความต้องการ และศักยภาพด้านการรับภัยของพื้นที่
  - 2.3 ประสานงานกับเหล่ากาชาดจังหวัด ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ส่วนราชการและองค์กรอื่นๆ

- 2.4 ช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลและการส่งต่อผู้ป่วย
- 2.5 ให้การสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค ยา เวชภัณฑ์ ที่จำเป็น
- 2.6 รับบริจาคเงินและสิ่งของเพื่อการบรรเทาทุกข์
- 2.7 ติดตามสถานการณ์
- 2.8 ประเมินผลการปฏิบัติงาน

### 3. ฝ่ายยาและเวชภัณฑ์

3.1 จัดยาและเวชภัณฑ์ และเครื่องมือแพทย์ให้หน่วยบรรเทาทุกข์เคลื่อนที่เร็วพร้อม  
ออกปฏิบัติงานได้ทันที

- 3.2 ร่วมออกปฏิบัติงานในกรณีที่ได้รับการร้องขอ
- 3.3 รายงานและประเมินผล

### 4. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- 4.1 จัดยานพาหนะพร้อมพนักงานขับรถ
- 4.2 จัดเงินรองจ่าย
- 4.3 ติดต่อสื่อสารและประสานงาน
- 4.4 ร่วมออกปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ และติดตามยอดเงินในบัญชีเงินบริจาคเพื่อ  
การบรรเทาทุกข์

- 4.5 รายงานผลการปฏิบัติงาน

### ระยะฟื้นฟูหลังเกิดภัย

หมายถึง การบรรเทาทุกข์เพื่อฟื้นฟู และพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ การสร้างและ  
ซ่อมแซมบ้านเรือนที่อยู่อาศัย โรงเรียน การบำบัดรักษาทางด้านร่างกาย และจิตใจ

#### 1. ฝ่ายบรรเทาทุกข์ ฝ่ายสถานีกาชาด และสถานีกาชาดหัวหินเฉลิมพระเกียรติ

- 1.1 ให้ความช่วยเหลือการรักษาพยาบาล ทั้งร่างกายและจิตใจ การสาธารณสุข  
การป้องกันโรคระบาด
- 1.2 ช่วยเรื่องการศึกษาของเด็กนักเรียน อุปกรณ์การเรียน
- 1.3 ส่งเสริมอาชีพ
- 1.4 ประสานงานกับเหล่ากาชาดจังหวัด กรมประชาสงเคราะห์ เพื่อให้ความ  
ช่วยเหลืออย่างครอบคลุมความต้องการของผู้ประสบภัย

## 2. ฝ่ายยาและเวชภัณฑ์

2.1 ร่วมกับฝ่ายบรรเทาทุกข์ ฝ่ายสถานีกาชาด และสถานีกาชาดหัวหินเฉลิมพระเกียรติ ช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลทั้งด้านร่างกายและจิตใจ

## 3. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

3.1 ร่วมกับฝ่ายบรรเทาทุกข์ ฝ่ายสถานีกาชาด ฝ่ายยาและเวชภัณฑ์ โดยให้ความสนับสนุนในเรื่อง การติดต่อสื่อสาร ยานพาหนะพร้อมพนักงาน บัญชีและการเงิน

เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยของหน่วยงานต่างๆ สอดคล้องและประสานกันได้เป็นอย่างดี สภากาชาดไทยจึงจัดองค์กรเพื่อมอบหมายความรับผิดชอบเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. องค์กรกำหนดนโยบาย หมายถึง คณะกรรมการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย สภากาชาดไทย (กก.บท.ทช.) มีเลขาธิการสภากาชาดไทยเป็นผู้อำนวยการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย สภากาชาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ และสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ โดยศูนย์ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ สภากาชาดไทย เป็นศูนย์อำนวยการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย สภากาชาดไทย

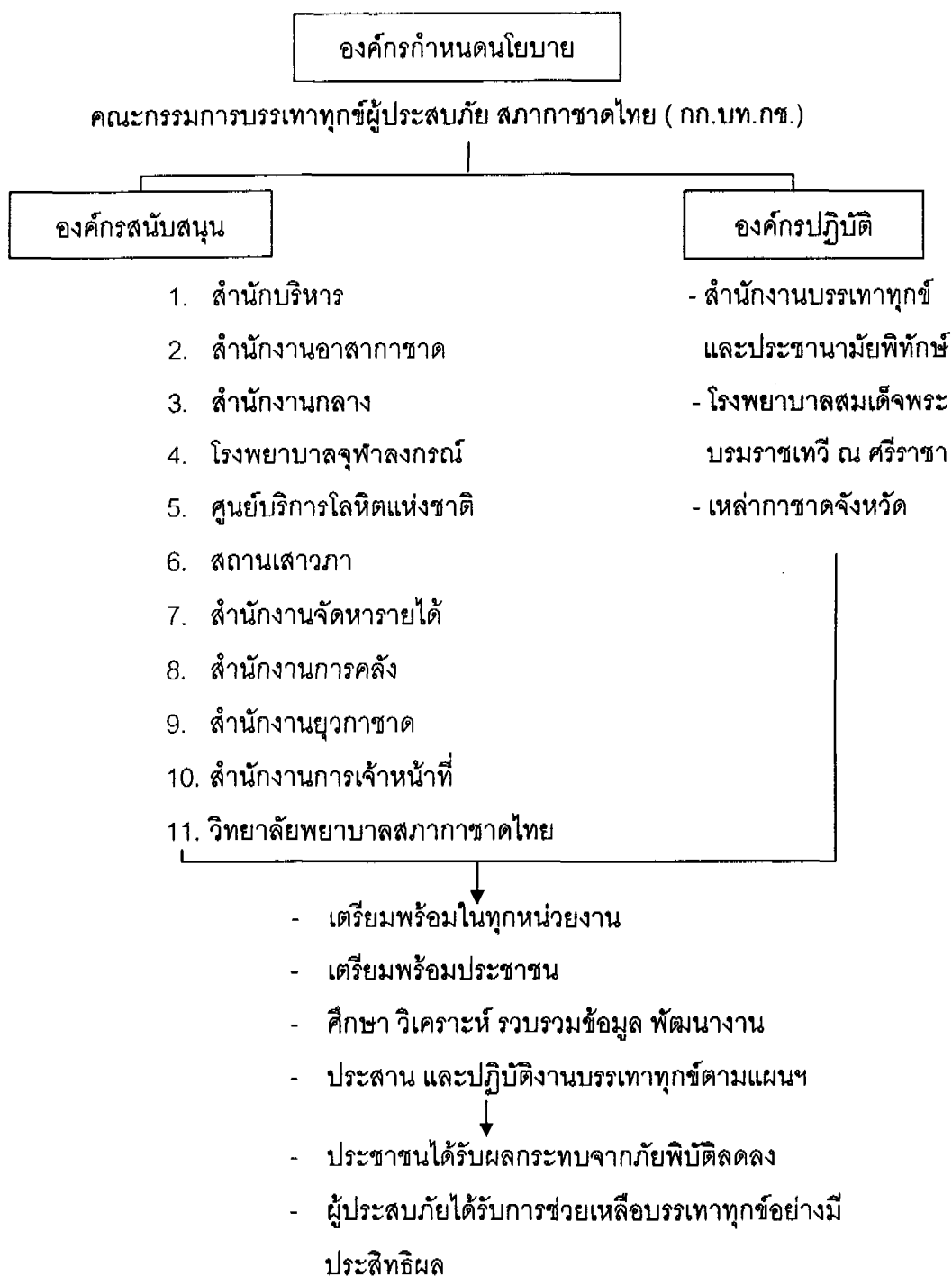
2. องค์กรปฏิบัติ ประกอบด้วย สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา และเหล่ากาชาดจังหวัดต่างๆ

3. องค์กรสนับสนุน ประกอบด้วย สำนักงานต่างๆ 11 สำนักงาน เช่น สำนักงานอาสาสมัครกาชาด โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สำนักบริหาร สำนักงานกลาง ศูนย์บริการโลหิตแห่งชาติ สภากาชาดไทย สถานเสาวภา วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย สำนักงานยุวกาชาด สำนักงานจัดหารายได้ สำนักงานการคลัง สำนักงานการเจ้าหน้าที่ เป็นต้น (แผนผังที่ 2.1)



## แผนผังที่ 2.1

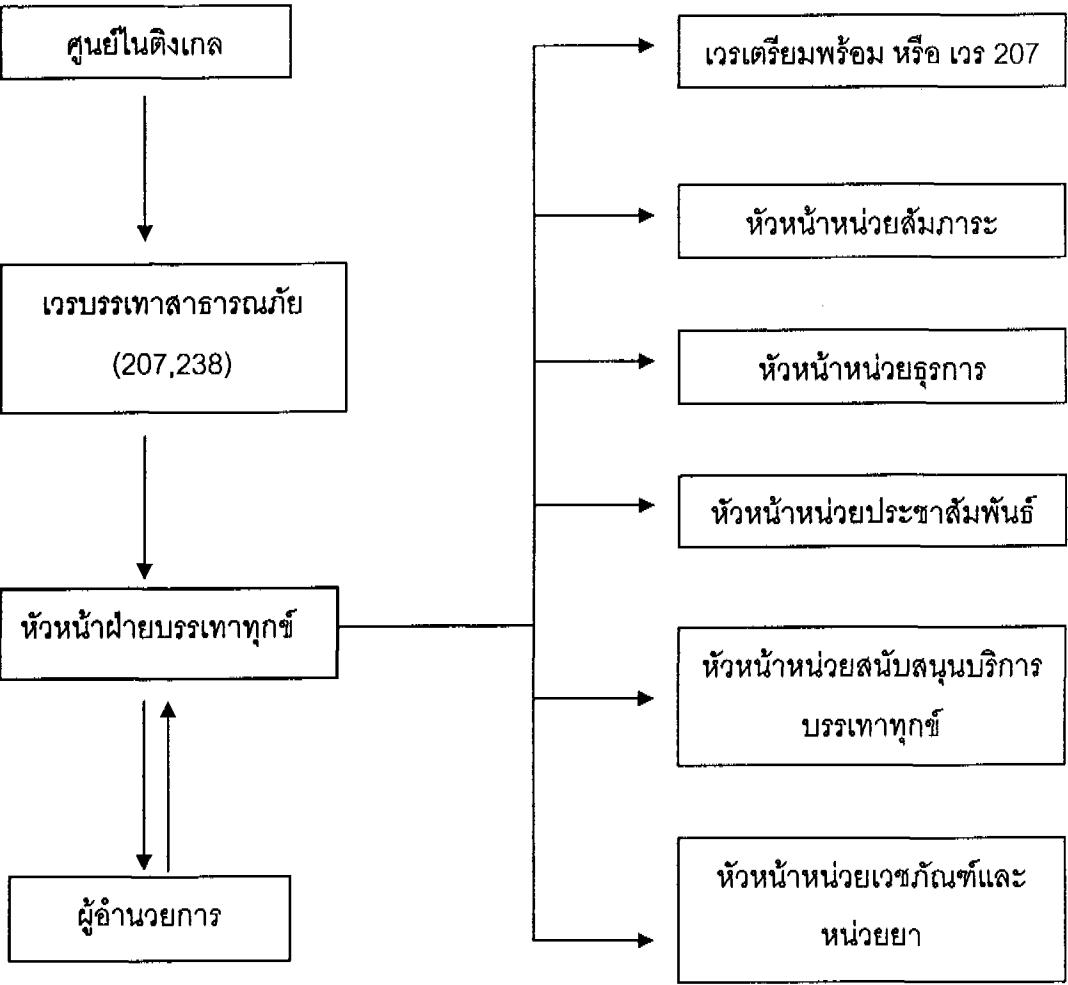
ผังการจัดองค์กรของสภาอากาศไทยเพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย  
ตามร่างแผนบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย สภาอากาศไทย



ที่มา: สภาอากาศไทย, สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์, 2543

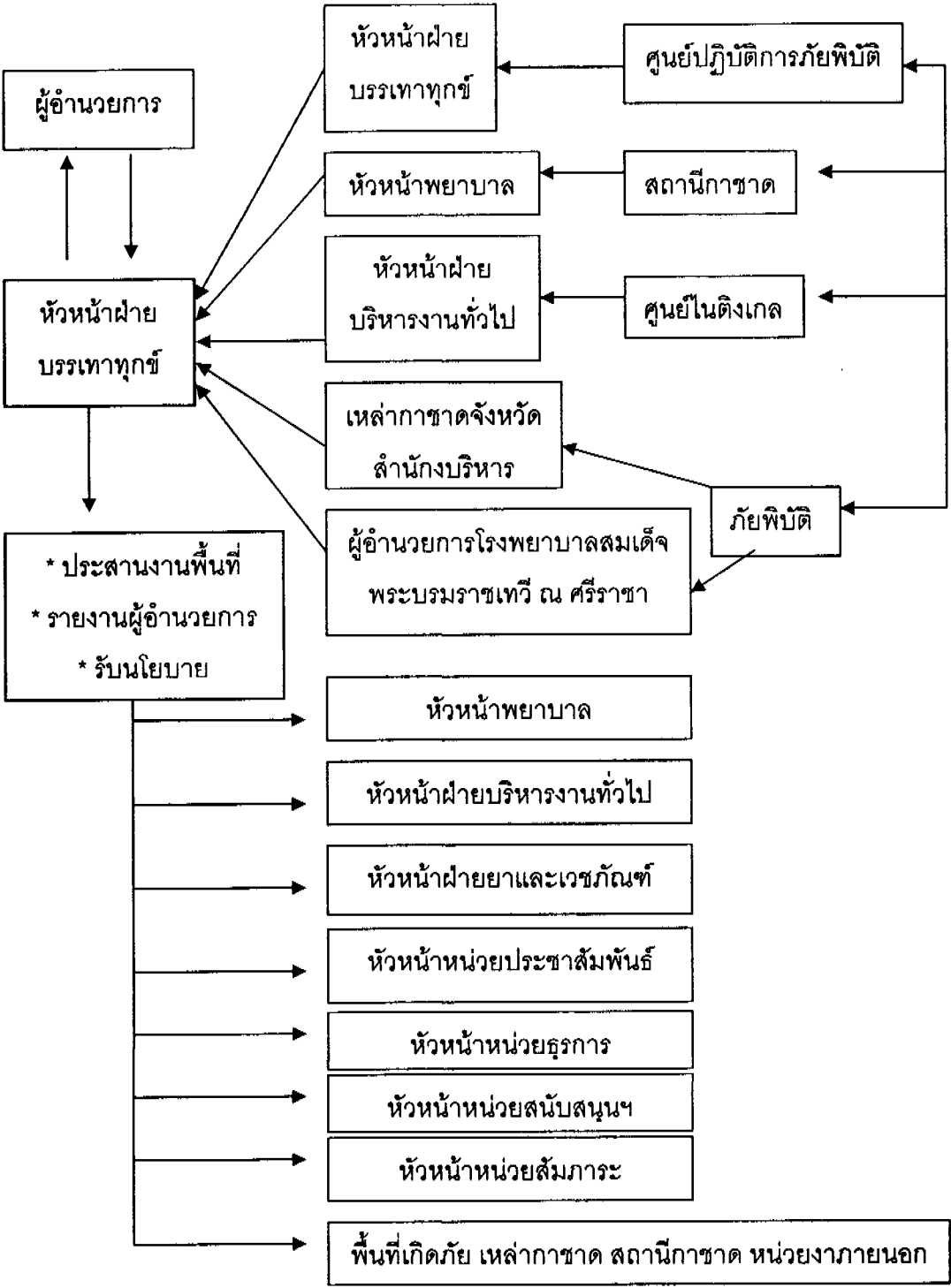
เพื่อให้การดำเนินการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย จึงได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินการบรรเทาทุกข์เพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในเวลานอกราชการ และในเวลาราชการ (แผนผังที่ 2.2 และ 2.3)

แผนผังที่ 2.2  
ผังแนวทางการดำเนินการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์  
เมื่อเกิดภัยพิบัตินอกเวลาราชการ



ที่มา: สภากาชาดไทย, สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์, 2545

แผนผังที่ 2.3  
ผังแนวทางการดำเนินการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์  
เมื่อเกิดภัยพิบัติในเวลาราชการ



ที่มา: สภากาชาดไทย, สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์, 2545

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัคร

อาสาสมัคร หมายถึง ผู้มีศรัทธาจะทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยคำนึงถึงเวลาว่าง ความสามารถ และความถนัดที่ตนเองมีอยู่ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงานก็เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม แก่องค์กร และแก่ผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยไม่มีค่าจ้างตอบแทนในการทำงานและมีได้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติอยู่เพื่อเป็นอาชีพ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2534, น. 16)

ลักษณะของอาสาสมัครในอุดมคติ หรืออาสาสมัครที่พึงประสงค์ (สมพร เทพสิทธิ์า, 2542, น. 1-3)

1. ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน
2. ควรจะบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวมอยู่เสมอ
3. เป็นผู้มีความเสียสละ มีความสุขจากการเป็นผู้ให้มากกว่าการเป็นผู้รับ
4. ควรมีศรัทธาในการอาสาสมัครช่วยผู้อื่น โดยมีความรู้สึกเห็นชอบในงานอาสาสมัคร มีเวลาที่จะทำงาน และพร้อมที่จะเป็นอาสาสมัคร
5. ทำเพื่อหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสิ่งตอบแทน

คุณสมบัติของอาสาสมัครที่ดี (วัฒนา นวลสุวรรณ อ้างถึงใน ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2538, น. 19-20) มีความรู้ 3 ประการ คือ

1. มีความรู้ในวิชาการสังคมสงเคราะห์ทั่วไป รู้เทคนิคในการดำเนินงานตามหลักการสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทคนิคในงานสังคมสงเคราะห์เฉพาะรายหรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าการสงเคราะห์ผู้เดือดร้อนเป็นรายๆ ไป ซึ่งมีการดำเนินงาน 5 ขั้นตอน คือ สอบข้อเท็จจริง วินิจฉัยปัญหา พิจารณาวางแผนการหาทางป้องกันปัญหา และแก้ไขปัญหานอกจากนี้ควรจะมีรู้เทคนิค หรือวิธีดำเนินงานสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน เช่น งานในศูนย์เยาวชน งานในโรงเรียน ในสถานสงเคราะห์ หรือในโรงพยาบาล เป็นต้น

2. ความรู้ในหน้าที่ขององค์กรที่ตนอาสาสมัครเข้าไปช่วย คือรู้ว่าองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่การงานอย่างไรบ้าง มีบริการสำหรับประชาชนอย่างไรบ้าง มีระเบียบ และข้อบังคับรวมทั้งแผนงานอย่างไร

3. ความรู้รอบตัว เช่น ความรู้เกี่ยวกับเรื่องของดินฟ้า อากาศ อาชีพ ราคาสินค้าในท้องตลาด การปฐมพยาบาล กฎหมายข้อบังคับต่างๆ ไป ที่พลเมืองควรรู้ และความเกี่ยวข้องกับองค์กรสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ที่อยู่รวมในชนชั้นนั้นๆ

จึงพอสรุปได้ว่า คุณลักษณะของอาสาสมัครที่ดี หรือที่พึงประสงค์นั้น จะต้องมีความรู้ มีสุขภาพกายดี สุขภาพจิตดี และมีความเสียสละ นอกจากนี้ยังต้องมีความอดทนตั้งใจจริง และมีศรัทธาในงานอาสาสมัคร เป็นต้น

### ประเภทของอาสาสมัคร

อาสาสมัครแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท (สมพร เทพสิทธา, 2540, น. 7)

1. อาสาสมัครบริหาร (Administrative volunteer) ผู้อาสาสมัครจะทำงานใกล้ชิดขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กร ได้แก่ งานบัญชี งานกรรมการ งานต้อนรับแขก หรืองานอำนวยความสะดวก
2. อาสาสมัครฝ่ายบริการ (Service volunteer) ผู้อาสาสมัครทำงานให้บริการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มาติดต่อขอความช่วยเหลือ เช่น อาสาสมัครในการสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน

ส่วนแนวปฏิบัติของอาสาสมัคร มี 6 ประการดังนี้ คือ

1. เอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน
2. มีความขยันขันแข็ง ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง
3. ตรงต่อเวลา
4. เคารพต่อระเบียบและข้อบังคับ
5. ให้ความร่วมมือกับผู้ร่วมงาน
6. ปรับตัวให้เข้ากับงานและผู้ร่วมงาน

### 7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นฤมล อุบลทิพย์ (2535, น. บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติภาคใต้ของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่า หน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในจังหวัดโดยตรง คือ ประชาสงเคราะห์ จังหวัด มีศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยประจำภาคและหน่วยงานในส่วนกลางเป็นหน่วยสนับสนุนปฏิบัติงานตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ การปฏิบัติงานในขั้นก่อนเกิดภัย ด้านการศึกษาค้นคว้า มีการปฏิบัติค่อนข้างน้อย แต่มีการปฏิบัติในเรื่องการวางแผน และการปฏิบัติงานบ้าง

นอกจากนี้ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานดังนี้ คือเตรียมพร้อมช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทุกจังหวัดและเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้น ประชาสงเคราะห์จังหวัดส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วและค่อนข้างรวดเร็ว มีการให้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคในเบื้องต้น มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ

1. ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสงเคราะห์ผู้ประสบภัยมีไม่เพียงพอ
2. ด้านการเงินสำหรับปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติมีไม่เพียงพอ
3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ สิ่งของเครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสารและสิ่งของสำรองจ่ายไม่เพียงพอ
4. ด้านการจัดการงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัตินั้นหน่วยงานราชการยังขาดความพร้อมที่จะร่วมมือปฏิบัติงาน
5. ปัญหาที่เกิดจากตัวระเบียบเองที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาสงเคราะห์จังหวัดดำเนินการขึ้นเตรียมการก่อนเกิดอุทกภัย

จิรวาส ฉัตรไชยสิทธิกุล (2543, น. บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาแนวทางสร้างเสริมคุณภาพบริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลตำรวจ พบว่า ลักษณะการดำเนินการพัฒนาคุณภาพบริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลตำรวจด้านการกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ การจัดองค์กรและการบริหาร การมีระบบการบริการ การจัดทรัพยากรบุคคลการมีอุปกรณ์เครื่องมือการมีกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพ การมีคู่มือปฏิบัติงาน และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการพัฒนาคุณภาพ คือ

1. ปัญหาการกำกับดูแล
2. ปัญหาการบริหารจัดการ
3. ปัญหาบุคลากร

ส่วนแนวทางในการเสริมสร้างคุณภาพบริการทางการแพทย์ คือ

1. การมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กร
2. ความมุ่งมั่นของผู้บริหารในการพัฒนาคุณภาพ
3. การบริการที่เน้นคุณภาพโดยยึดผู้ป่วยเป็นศูนย์กลาง
4. การปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

เพ็ญทิพย์ ญาณกาย (<http://ednet.kku.ac.th/~ed128/ad10/t11.html>) ได้การศึกษาความคิดเห็นต่อการบริการสุขภาพของประชาชนผู้มีบัตรประกันสุขภาพในเขตเทศบาลเมือง

จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชนผู้มีบัตรประกันสุขภาพในเขตเทศบาลเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มารับบริการจากงานผู้ป่วยนอก โรงพยาบาลกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริการสุขภาพ อยู่ในระดับ "พอใช้" ทุกด้าน ทั้ง 6 ด้าน คือ ด้านความสะดวกรวดเร็ว ด้านความเพียงพอ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านข้อมูลการรักษา และด้านผลการรักษา ในรายละเอียดแต่ละด้านดังนี้

#### ความคิดเห็นต่อบริการสุขภาพ

1. ด้านความสะดวกรวดเร็ว อยู่ในระดับ "พอใช้" คือ จุดให้บริการต่างๆ อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน มีความสะดวกเมื่อมารับบริการ มีป้ายหรือเครื่องหมายแสดงที่ตั้งจุดบริการ ชัดเจน และมองเห็นง่าย ส่วนเรื่องที่เห็นว่า "ไม่ค่อยดี" ต้องแก้ไขคือ ความรวดเร็วของเจ้าหน้าที่ห้องบัตรในการให้บริการ และมีการจัดลำดับคิวในการตรวจโรค

2. ด้านความเพียงพอ อยู่ในระดับ "พอใช้" คือ มีวัสดุ-อุปกรณ์ทางการแพทย์ เพียงพอในการให้บริการ มียาและเวชภัณฑ์เพียงพอที่จะให้บริการ ส่วนเรื่องที่เห็นว่า "ไม่ค่อยดี" ต้องแก้ไขคือ มีแพทย์เพียงพอในการรักษาโรค และมีพยาบาลเพียงพอในการให้บริการและช่วยเหลือ

3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก อยู่ในระดับ "พอใช้" คือ มีหน่วยประชาสัมพันธ์คอยให้บริการ มีที่ทิ้งขยะให้บริการ มีรถเข็น-รถนั่งรับส่งผู้ป่วยไว้บริการ ส่วนเรื่องที่เห็นว่า "ไม่ค่อยดี" ต้องแก้ไขคือ ตู้น้ำดื่มให้บริการ และห้องน้ำ-ห้องส้วมที่สะอาดให้บริการ

4. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ อยู่ในระดับ "พอใช้" คือ ความเต็มใจของเจ้าหน้าที่ ในการรับฟังอาการเจ็บป่วยของท่าน เจ้าหน้าที่อธิบายการใช้บัตรประกันสุขภาพอย่างชัดเจน ส่วนเรื่องที่เห็นว่า "ไม่ค่อยดี" ต้องแก้ไขคือ ความกระตือรือร้นในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ และความยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นกันเองของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

5. ด้านข้อมูลการรักษา อยู่ในระดับ "พอใช้" คือ ได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตัว ที่ถูกต้องจากเจ้าหน้าที่ ความชัดเจนในการอธิบายเกี่ยวกับการใช้ยาของเจ้าหน้าที่ ส่วนเรื่องที่เห็นว่า "ไม่ค่อยดี" ต้องแก้ไขคือ ความชัดเจนในการอธิบายเกี่ยวกับการใช้ยาของเจ้าหน้าที่ การตอบข้อซักถามเมื่อท่านมีปัญหาข้องใจจากเจ้าหน้าที่

6. ด้านผลการรักษา อยู่ในระดับ "พอใช้" คือ ความพึงพอใจต่อผลการรักษา คุณภาพของยาที่ใช้ในการรักษาอาการเจ็บป่วย ส่วนเรื่องที่เห็นว่า "ไม่ค่อยดี" ต้องแก้ไขคือ การตรวจวินิจฉัยโรคของแพทย์มีความละเอียดรอบคอบ และหลังการรักษาอาการของท่านหายหรือทุเลา

ยรรยง ศรีเจริญวงศ์ (2533, น. บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง เครือข่ายทางสังคมและการสนับสนุนทางสังคมในการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย : ศึกษากรณีผู้ประสบวาตภัย

หมู่บ้านทำปุ๋ย ตำบลสามเงา และหมู่บ้านทำปุ๋ยตก ตำบลย่านรี อำเภอสามเงา จังหวัดตาก ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายทางสังคมของผู้ประสพภัยมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัว เครือญาติ และบุคคลในชุมชน และเครือข่ายทางสังคมที่เป็นบุคคลในครอบครัวจะเป็นเครือข่ายที่ใกล้ชิดและมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือเกือบตลอดเวลา รองลงมาได้แก่ เครือญาติ และบุคคลในชุมชนตามลำดับ

ธีระ สันติเมธี (2548, น. 125-126) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบูรณาการ การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จบ การศึกษาระดับปริญญาตรี ประสพการณ์ในการปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์ผู้ประสพภัย โดย ประชากรที่ศึกษาเริ่มปฏิบัติงานด้านนี้เมื่อจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด พบว่า ผู้ปฏิบัติงานไม่มีพื้นความรู้ทางด้านสังคมสงเคราะห์ หรือศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ หัวหน้าฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสพภัย ส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านสังคม สงเคราะห์หรือการสงเคราะห์ผู้ประสพภัย และไม่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านสังคมสงเคราะห์

ด้านการปฏิบัติงาน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด พบว่า การเข้า ไปมีส่วนร่วมในการกิจหลัก ด้านงานอำนวยความสะดวก การจัดทำแผนงานโครงการ การประชุม กำหนด กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการการปฏิบัติงานของการบริหารงาน จังหวัดบูรณาการ (CEO) งานด้านการป้องกันสาธารณภัย การประสานการปฏิบัติการร่วมพัฒนา กิจการอาสาสมัคร และงานสงเคราะห์ผู้ประสพภัย ประชากรศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ อยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้น การให้ความช่วยเหลือด้านการประมง และโรคระบาดในสัตว์น้ำ มี การร่วมประสานการปฏิบัติการร่วมกันอยู่ในระดับน้อย

ด้านปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ปัญหาและอุปสรรคด้านจำนวนบุคลากร ด้านความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน ระดับ ของปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและอุปสรรคด้านทรัพยากร อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ทั้งของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และจากศูนย์ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต พบว่า ระดับของปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและ อุปสรรคในด้านระบบการทำงาน พบว่าปัญหาการประสานการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ว่าราชการ จังหวัด CEO ในการมอบอำนาจการปฏิบัติงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับเครือข่ายศูนย์ ปฏิบัติการในการระงับเหตุ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือ แจ้งข่าวแก่ประชาชน การ ช่วยเหลือผู้ประสพภัย ความร่วมมือจากเครือข่าย และการยอมรับจากส่วนราชการอื่น ระดับของ



ปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการขอสนับสนุนการช่วยเหลือจากภาคเอกชน มูลนิธิการกุศล และขั้นตอน วิธีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย

ด้านแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพบว่า ประชากรศึกษาต้องการให้พัฒนาบุคลากรโดยอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องแนะนำสอนงาน ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอยู่เสมอ ความคิดเห็นของประชากรในด้านนี้อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง

ด้านทัศนคติที่มีต่อแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานด้านทรัพยากร พบว่า ประชากรศึกษาต้องการให้บูรณาการจัดทำบัญชี เครื่องมือกู้ภัยไว้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในจังหวัด มีแผนปฏิบัติงานร่วมกันในการดำเนินการระงับเหตุ เมื่อเกิดสาธารณภัยมีการซักซ้อมการปฏิบัติการตามแผนอยู่เสมอ อุปกรณ์ ยานพาหนะทุกชิ้นต้องพร้อมปฏิบัติงานได้ในทันที มีงบประมาณในการสนับสนุนการปฏิบัติงานพอเพียง และพื้นที่ควรจัดสรรงบประมาณ จัดหาอุปกรณ์กู้ภัยที่ทันสมัยเหมาะสมกับประเภทของสาธารณภัยและภูมิประเทศของแต่ละจังหวัด ความคิดเห็นของประชากรในด้านนี้อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง

ประชากรศึกษาเห็นว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ควรเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีคณะกรรมการระดับจังหวัด ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นคณะกรรมการอำนวยการในการพัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด ความคิดเห็นของประชากรในด้านนี้อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง

สำหรับอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ควรจัดสรรนำมาไว้ที่จังหวัดเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการใช้ระงับอุบัติเหตุ สาธารณภัย และควรพัฒนาการสื่อสารระหว่างจังหวัดกับศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ให้รวดเร็วทันสมัย พร้อมสนับสนุนจังหวัดได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัย ความคิดเห็นของประชากรในด้านนี้ อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง

พรณี จิตมานะ (2543, น. 80-81) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการขยายฐานการปฏิบัติงานเพื่อชุมชนของเหล่ากาชาดจังหวัด และกิ่งกาชาดอำเภอ พบว่า นายกเหล่ากาชาดส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง สมรสแล้ว ระดับการศึกษาปริญญาโทมีระยะเวลาในการปฏิบัติงาน 1-5 ปี และส่วนใหญ่เคยได้รับการอบรมความรู้เรื่องการทำงานเพื่อชุมชน

จากการศึกษาเรื่องความรู้ของนายกเหล่ากาชาดจังหวัดและนายกกิ่งกาชาดอำเภอต่อแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน สามารถนำไปสู่การสรุปได้ว่า นายกเหล่ากาชาดจังหวัดและนายกกิ่งกาชาดอำเภอมีความรู้ต่อแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานอยู่ในเกณฑ์ดี ทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านความหมาย ด้านวัตถุประสงค์ และด้านหลักการ

ด้านการศึกษาลักษณะการปฏิบัติงาน พบว่านายกเหล่ากาชาดจังหวัดและนายกกิ่งกาชาดอำเภอมีลักษณะการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดี ในด้านระดับการปฏิบัติงานและการให้ความสำคัญกับงาน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง

ด้านทักษะต่อการขยายฐานการปฏิบัติงานแบ่งเป็น 3 ด้าน พบว่า ในด้านแนวคิดการขยายฐานการปฏิบัติงานในด้านการสร้างจิตสำนึก ว่าควรกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่จะช่วยเหลือและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม ในด้านการจัดบริการสังคม พบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรให้คำปรึกษาและให้กำลังใจแก่ประชาชนเมื่อประสบความเดือดร้อน และในด้านการจัดบริการสุขภาพ ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรมีการประชาสัมพันธ์ให้คำแนะนำในการป้องกันปัญหาสุขภาพ

ด้านความต้องการการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า นายกเหล่ากาชาดจังหวัดและนายกกิ่งกาชาดอำเภอส่วนใหญ่มีความต้องการด้านงบประมาณมาสนับสนุนในด้านการจ้างบุคลากรและจัดซื้อจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ และต้องการการสนับสนุนในเรื่องสุขภาพอนามัยในด้านข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม และบุคลากรด้านสุขภาพ

ส่วนการศึกษาคำสัมพันธ์ พบว่านายกเหล่ากาชาดจังหวัดและนายกกิ่งกาชาดอำเภอที่เคยได้รับการอบรมความรู้เรื่องการทำงานในชุมชน จะทำให้มีความรู้ต่อแนวคิดในการใช้ชุมชนเป็นฐานสูงและทำให้มีการให้ความสำคัญกับงานและมีระดับการปฏิบัติงานสูงด้วย รวมทั้งทำให้มีทักษะต่อการขยายฐานการปฏิบัติงานดีด้วย

อัจฉรา ชุ่มช่วย (2548, น. 101-106) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานี พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี สถานภาพสมรส อยู่ในตำแหน่งระดับ 4 มีรายได้ระหว่าง 6,000-7,000 บาท มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานระหว่าง 4-6 ปี และสังกัดฝ่ายควบคุม ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

ด้านความรู้เกี่ยวกับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่องานสังคมสงเคราะห์ พบว่าในการศึกษาความรู้ความเข้าใจของงานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำของข้าราชการสังกัดเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานี ในแต่ละด้าน คือ ความหมายของงานสังคมสงเคราะห์ หลักการสังคมสงเคราะห์ และวิธีการทางสังคมสงเคราะห์ ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับสูง

ด้านทักษะต่อปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ โดยแบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่า ด้านงบประมาณเป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด รองลงมาคือด้านการบริหารจัดการ อันดับที่สามคือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านบุคลากรพบว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคน้อยที่สุด

ด้านทักษะของกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานีต่อแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ โดยแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหารจัดการ และด้านการบริการ พบว่า ด้านวัสดุอุปกรณ์ กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นต่อการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์มากที่สุด รองลงมาคือ ด้านบริการ อันดับที่สามคือ ด้านงบประมาณ อันดับที่สี่คือ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการพบน้อยที่สุด

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการบริการ ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้รับบริการต่อการให้บริการที่มีคุณภาพ ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาคุณภาพบริการ รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการ พอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้รับบริการจะเลือกใช้บริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน
2. องค์ประกอบของบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ เช่น ตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการมีความสะดวกรวดเร็ว มีบุคลากรผู้ให้บริการที่เอาใจใส่ต่อการบริการและผู้รับบริการ มีวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการเพียงพอ เป็นต้น
3. การจะพัฒนาคุณภาพบริการจะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ได้แก่ การจัดการระบบการให้บริการ การมีส่วนร่วมของบุคลากรและเจ้าหน้าที่ การบริการที่มุ่งเน้นผู้รับบริการเป็นจุดศูนย์กลาง การติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการให้บริการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจำเป็นต้องมีความรวดเร็ว และมีเครือข่ายการทำงานจากทุกภาคส่วนในการปฏิบัติงานร่วมกัน จึงจะทำให้การปฏิบัติงานสำเร็จและไม่เกิดการทำงานซ้ำซ้อน
4. ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพ เช่น ความไม่เชื่ออำนวยการของนโยบายกฎระเบียบข้อบังคับ ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ปัญหางบประมาณ การติดตามประเมินผล เป็นต้น

## 8. กรอบแนวคิดในการศึกษา

