

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ โดยการค้นคว้าเอกสาร ทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิด ทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ตามพจนานุกรมไทยฉบับใหม่ (อานันท์ เรืองรศมิ 2548 : 75 อ้างถึงในประสิทธิ์ ไหมสี เสน 2550) ได้ให้ความหมายคำว่าพอใจหมายถึง รู้สึกว่าพอ ชอบใจ สมใจ จุใจ ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจประกอบไปด้วย

1. ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์

นักจิตวิทยาชาวสหรัฐอเมริกา ชื่ออับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) กล่าวว่า ความต้องการของมนุษย์แบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ โดยความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่สามารถนำมากระตุ้นได้อีก ทำให้มนุษย์จะมองหาความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ แบ่งได้เป็น 5 ระดับ ได้แก่ (มาสโลว์, 1954: 80 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ไหมสี เสน 2550)

1.1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) คือ ความต้องการปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต อันได้แก่ อาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่พักอาศัย และยารักษาโรค

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) คือ ความต้องการความเป็นอยู่ที่มีความมั่นคง ปลอดภัย ปราศจากภัยอันตรายทั้งปวง

1.3 ความต้องการทางสังคม (Social Needs) คือ ความต้องการการได้รับการยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการชื่อเสียง ความโดดเด่นทางสังคม (Esteem Needs) คือ ความต้องการความโดดเด่น มีชื่อเสียง มีตำแหน่ง มีฐานะทางสังคม ที่ได้รับการชื่นชมจากผู้อื่น

1.5 ความต้องการความสำเร็จในสิ่งที่ตนปรารถนา (Self Actualization Needs) คือ ความต้องการตอบสนองสิ่งที่ปรารถนาขั้นสูงสุดที่แต่ละคนคิดฝันเอาไว้ในชีวิต



ภาพที่ 1 แสดงการแบ่งระดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ตามทฤษฎีของมาสโลว์
ที่มา : Maslow. 1954: 80

มาสโลว์เชื่อว่า ความต้องการทั้ง 5 ลำดับขั้น ทุกคนจะต้องมี และมีตลอดเวลา แต่หากความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะไม่สนใจอีกต่อไป ความต้องการนั้นจะมีลักษณะจากต่ำไปสูง ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเป็นไปในทิศทางที่ต้องการนั้น จะต้องทราบถึงความต้องการของมนุษย์ดังกล่าว แล้วจึงหาทางตอบสนองความต้องการเหล่านั้น

2. ทฤษฎี X และทฤษฎี Y

เสนอโดย McGregor (1960) ศาสตราจารย์ด้านการบริหารเสนอสมมติฐานเกี่ยวกับมนุษย์ โดยการนำเสนอลักษณะในการทำงานต่างกัน 2 กลุ่ม (วิมลศักดิ์ ยงหนู. 2547:52)

2.1 ทฤษฎี X อธิบายธรรมชาติมนุษย์ในการทำงานดังนี้

คนเราโดยทั่วไปแล้วจะไม่ชอบทำงาน พยายามหลีกเลี่ยงงานเท่าที่จะทำได้ ต้องใช้วิธีการบังคับ ข่มขู่ สั่งการ ควบคุม และกำหนดโทษในการทำงาน โดยทั่วไปคนเราพอใจที่จะรับคำสั่ง หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ไม่มีความทะเยอทะยาน ชอบความมั่นคงไม่ชอบเสี่ยงคนเรามักต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

2.2 ทฤษฎี Y อธิบายมนุษย์ที่มีลักษณะในการทำงานดังนี้

การทำงานอาจเป็นความพึงพอใจถ้าสภาพการทำงานเหมาะสม ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานด้วยจิตสำนึกของตนเองได้ สามารถควบคุมตนเองได้ ผลตอบแทนในความสำเร็จของการทำงานคือ ความพึงพอใจหรือความภูมิใจในผลงานที่ได้รับการยกย่อง ภายใต้อาณัติที่

เหมาะสม มนุษย์จะแสวงหาความรับผิดชอบ และปรารถนาที่จะได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

แอลเดอร์เฟอร์ เป็นการขยายแนวความคิด เกี่ยวกับการจูงใจของมาสโลว์ โดยแอลเดอร์เฟอร์ได้แบ่งแยกความต้องการหลักของมนุษย์ ออกเป็น 3 ระดับ เรียกว่าทฤษฎี ERG (วิลคินสัน, 2542: 5) คือ

1. ความต้องการในการมีชีวิตอยู่รอด (Existence Needs)
2. ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs)
3. ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth Needs) เป็นความต้องการที่ผลักดันให้มนุษย์พยายามพัฒนาตนเองเพื่อให้ประสบความสำเร็จ

สรุปได้ว่าแต่ละทฤษฎีจะมีจุดเด่นในตัวเอง การเลือกใช้ทฤษฎีใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของปัญหาและสภาพของบุคคล การให้การช่วยเหลือในบุคคลหนึ่งอาจใช้หลายทฤษฎีมาอธิบายและใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และวางแผนการแก้ปัญหาได้ ดังนั้น การเรียนรู้และเข้าใจทฤษฎีพัฒนาการที่หลากหลายจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ผู้ศึกษามีมุมมองและวิธีการในการวิเคราะห์และแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จารุวรรณ พุทธิบัณฑิต. (2548) ได้กล่าวว่าความพึงพอใจในการปฏิบัติงานหมายถึงความรู้สึกที่ดีของบุคคลที่มีต่องานที่ตนรับผิดชอบอยู่ ซึ่งความรู้สึกนี้จะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลนั้นได้รับความตอบสนองทั้งร่างกายและจิตใจ เมื่อบุคคลมีความพอใจในการปฏิบัติงาน ก็จะสามารถทำงานด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความสามารถอันจะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรนั้น

พิน กงพล. (2542: 56) ได้สรุปความหมายความพึงพอใจหมายถึง ความรู้สึกรัก ชอบ เต็มใจ หรือมีเจตนาที่ดีของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจ

French (1964: 280 – 283 อ้างถึงในประสิทธิ์ ไหมสีเสน, 2550) ได้ให้ความเห็นว่าสภาพของงานที่ดี เช่น มีการแบ่งงานหรือการบริหารงานที่ดี สามารถทำให้คนเกิดความพึงพอใจในการทำงานได้ ทั้งนี้เพราะลักษณะของงานที่ดีจะก่อให้เกิดสถานภาพทางสังคมสูงและทำให้บุคคลสามารถปรับปรุงบุคลิกภาพของตนให้เข้ากับสภาพสังคมทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้เมื่อบุคคลสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้เช่นนี้ ความพึงพอใจก็ย่อมมีขึ้น

วิลคินสัน ทรายงกูร (2547: 147) ได้กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นการให้ค่าความรู้สึกของคนเราที่สัมพันธ์กับโลกทัศน์ที่เกี่ยวกับความหมายของ สภาพแวดล้อมโดยค่าความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสภาพแวดล้อมจะแตกต่างกัน เช่น ความรู้สึกดี-ไม่ดี พอใจ-ไม่พอใจ

สาโรช เนติธรรมกุล. (2542: 173) ได้กล่าวถึงความพอใจในงานว่าเป็นทัศนคติอย่างหนึ่งเป็นทัศนคติในทางบวกที่บุคคลมีต่องานที่ทำอยู่ ความพอใจในงานไม่ใช่ขวัญ อาจกล่าวได้ว่าความพอใจในงานเกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลเพียงคนเดียว แต่ขวัญเป็นเป็นความรู้สึกร่วมกับกลุ่ม ขวัญสะท้อนให้เห็นถึงแรงจูงใจให้ทำงานร่วมกับสมาชิกกลุ่มคนอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร ขวัญเกี่ยวข้องกับอนาคตและเป้าหมาย ขณะที่ความพอใจในงานเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ผ่านมาในอดีตเสียมากกว่า คนจะตัดสินใจระดับความพอใจในงานของตนจากประสบการณ์และสิ่งที่มีอยู่จริงในขณะนั้นเป็นเกณฑ์

สุกัญญา แสงมุกข์. (2538: 15) ได้กล่าวว่าความพึงพอใจในงานเป็นความรู้สึกและทัศนคติที่ดีต่องานบุคคล เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานสามารถสนองความต้องการของแต่ละบุคคล ทั้งร่างกายและจิตใจได้อย่างเหมาะสมอย่างไรก็ตามความพึงพอใจของแต่ละบุคคล ไม่มีวันสิ้นสุดอาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ตามกาลเวลาและสิ่งแวดล้อม

Yoder (1958: 6) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานว่าเป็นความพึงพอใจในงานทำ และเต็มใจที่จะปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรและทางด้านจิตใจ และสามารถตอบสนองความต้องการของเขาได้

หลุย จำปาเทศ. (2533 : 97 อ้างถึงใน วัลภา นิยมตรง. 2545: 5) กล่าวว่า ความพึงพอใจหมายถึงความต้องการ (Need) ได้บรรลุเป้าหมาย พฤติกรรมที่แสดงออกมาก็จะมีความสุขสังเกตได้จากสายตา คำพูดและการแสดงออก

อมร รักษาสัตย์. (2529: 295) นักวิชาการชาวไทยที่เห็นว่าความพอใจของผู้รับบริการเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้จัดประสิทธิภาพของการบริหารได้ เพราะการจัดบริการของรัฐนั้นมีใช้สักแต่จะทำให้เสร็จ ๆ ไป แต่หมายถึงการให้บริการอย่างดีเป็นที่พอใจของประชาชน

Vroom (1964: 328) กล่าวว่า ทัศนคติและความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งสามารถใช้แทนกันได้ เพราะทั้งสองคำนี้หมายถึง ผลที่ได้รับจากการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้น ทัศนคติ ด้านบวกจะแสดงให้เห็นสภาพความพึงพอใจในสิ่งนั้น และทัศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นสภาพความไม่พึงพอใจ

โดยสรุปความพึงพอใจเป็นสิ่งที่เมื่อคนเราเกิดมีความปรารถนาในสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งคาดคิดว่าสิ่งนั้นจะสนองความต้องการได้หรือหากได้สิ่งที่ต้องการแล้วจะทำให้เกิดความสุขแก่ตนเองเมื่อได้รับการตอบสนองตามที่ต้องการก็จะเกิดความพึงพอใจ

3. การวัดความพึงพอใจ

การวัดความพึงพอใจ เป็นการวัดความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะหนึ่งลักษณะใด ซึ่งบุญเรียง ขจรศิลป์ (2528: 53) ได้เสนอไว้ว่า เทคนิคของ Likert เป็นแบบหนึ่งที่สามารถใช้กับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ การสร้างประโยคหรือข้อความเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่ต้องการวัด โดยกำหนดหัวข้อให้เลือก ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดไว้ 5 หัวข้อ เมื่อวัดทัศนคติในประเด็นต่าง ๆ ทุกประเด็นก็ควรนำคะแนนที่ได้ในแต่ละประเด็นมาหาค่าเฉลี่ยเป็นค่าทัศนคติ และบุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (2531: 178) ก็ได้กล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน วิธีการของ Likert นั้น สามารถวัดทัศนคติได้อย่างกว้างขวางกว่าแบบอื่น ๆ และสามารถวัดทัศนคติได้เกือบทุกเรื่อง และให้ค่าความเที่ยงตรงสูง

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2528: 25) กล่าวว่าความพึงพอใจหรือทัศนคติ หรือเจตคติ เป็นนามธรรม เป็นการแสดงออกค่อนข้างสลับซับซ้อน จึงเป็นการยากที่จะวัดทัศนคติได้โดยตรง แต่ก็สามารถวัดได้โดยอ้อมโดยการวัดความคิดเห็นและใช้เทคนิคของ Likert ในการวัด ซึ่งกำหนดหัวข้อให้เลือกโดยทั่วไป จะกำหนดไว้ 5 ข้อ เมื่อวัดทัศนคติในทุกประเด็นแล้วก็จะนำผลของคะแนนที่ได้มาหาค่าเฉลี่ย และผลออกมาเป็นค่าของทัศนคติ ซึ่งสอดคล้องกับ บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (2531: 185) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าเทคนิคนี้ สามารถนำไปใช้วัดกับทัศนคติอื่นๆ ได้ และให้ความเที่ยงตรงสูง และนิคม พรหมย้อย (2529: 14) ได้กล่าวถึงวิธีการวัด คือ การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสังเกต วิธีการหนึ่งก็ได้

ในการวัดความพึงพอใจนั้นเป็นเรื่องยากพอสมควร เนื่องจากความพึงพอใจเป็นเรื่องของจิตใจ และในการวัดจะวัดจะต้องอาศัยข้อมูลหลายๆ ด้านประกอบกัน เพราะความพึงพอใจของแต่ละคน ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามสถานภาพของแต่ละบุคคล ความพึงพอใจเป็นทัศนคติอย่างหนึ่ง ในด้านการวัดความพึงพอใจนั้น บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (2531: 189) ได้กล่าวว่าเทคนิคของ Likert สามารถนำมาวัดทัศนคติได้เกือบทุกเรื่อง และให้ค่าเที่ยงตรงสูง และสามารถกระทำได้หลายวิธี จะเลือกวิธีใด ก็ต้องคำนึงเรื่องที่จะศึกษาว่าวิธีใดจะถูกต้องและเหมาะสมมากที่สุด วิธีการโดยทั่วไปมีดังต่อไปนี้

1. การใช้แบบสอบถาม เป็นวิธีที่นิยมแพร่หลายวิธีหนึ่ง โดยขอร้องให้ผู้ที่เราต้องการแสดงความคิดเห็นในแบบฟอร์ม ที่กำหนดคำตอบให้เลือกหรือตอบคำถามอิสระคำถามที่ถามอาจจะถามเกี่ยวกับเรื่อง การบริหารความสัมพันธ์ สวัสดิการขององค์การที่ผู้ตอบแบบสอบถามทำงานอยู่ หรืออื่นๆ แล้วนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์หาข้อสรุปที่แน่นอนต่อไป
2. วัดโดยการสัมภาษณ์ ซึ่งวิธีนี้จะต้องใช้เทคนิคและการวางอุบายอย่างมาก มิฉะนั้นจะได้คำตอบ ซึ่งมีความไม่เที่ยงตรง หรือไม่มีผล

3. การสังเกต วิธีนี้ไม่ค่อยแพร่หลาย และไม่สามารถทำได้ในองค์กรที่มีผู้ปฏิบัติงานมาก ๆ คงทำได้ในองค์กรที่มีผู้ปฏิบัติงานไม่มากนัก ซึ่งวิธีนี้ผู้สังเกตต้องใช้ความพยายามอย่างสูง และต้องใช้เวลาและความถี่ในการสังเกตอย่างทั่วถึง

การวัดความพึงพอใจ เป็นการวัดความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และในเรื่องนี้ บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ (2531: 178) ได้กล่าวไว้ทำนองเดียวกันว่า วิธีการของ Likert นั้นสามารถวัดทัศนคติได้อย่างกว้างขวางกว่าแบบอื่น ๆ และสามารถวัดทัศนคติได้เกือบทุกเรื่องและให้ค่าความเที่ยงตรงสูง

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

ความหมายของภัยพิบัติ

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ให้ความหมายของ “ภัยพิบัติ” ว่า หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ ที่มาเป็นสาธารณะไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550 ให้ความหมายของ “ภัยพิบัติ” หรือ “สาธารณภัย” ว่าหมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและวินาศกรรมด้วย

ดังนั้นพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนปี 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนี้ให้ความหมายของ “ภัยพิบัติ” ที่กว้างขึ้นโดยครอบคลุมถึง โรคระบาดและการก่อวินาศกรรม ซึ่งตรงกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามความหมายของ “ภัยพิบัติ” ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้น ก็ยังคงให้ความสำคัญกับผลกระทบและความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นจำนวนมาก

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (2550) ให้ความหมายของ “ภัยพิบัติ” ว่าหมายถึง ภัยอันตรายหรือเหตุการณ์ร้ายแรงซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว กะทันหัน จนเป็นเหตุให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สิน กำหนดประเภทของภัยพิบัติไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม อัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย

Charlotte Benson and Edward J. Clay (2004: 5) กล่าวว่า “ภัยพิบัติ” หมายถึง เหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นเหตุการณ์อันตรายส่งผลกระทบต่อชุมชนและสภาพทางภูมิศาสตร์โดยทำให้ชุมชนอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงและเสี่ยงภัยเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องอพยพย้ายออกจากชุมชนจะทำให้โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนไป

สำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (2549) (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) ให้ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้หมายถึง เหตุการณ์ที่ทำลายโครงสร้างของชุมชนหรือสังคมจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์อย่างร้ายแรงทั้งด้านทรัพย์สินด้านเศรษฐกิจด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งชุมชนที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่สามารถรับมือได้ด้วยกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่ซึ่งภัยพิบัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของความเสี่ยงที่เป็นผลจากความอ่อนแอ (vulnerability) ความเปราะบาง รวมทั้งมาตรการในการลดความเสี่ยงที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดความเสี่ยงนั้นได้

จากความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” (disaster) ข้างต้นนั้น “ภัยพิบัติ” หมายถึง เหตุการณ์รุนแรงที่สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมของประชาชนเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ของชุมชนจนมีผลให้ชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง โดยมีปัจจัยเรื่องของความเสี่ยง (risk) ความอ่อนแอ (vulnerability) และขีดความสามารถของชุมชน (capacity) ในการรับมือกับภัยพิบัติเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนสำคัญที่ทำให้ระดับของความรุนแรงจากภัยพิบัตินั้นแตกต่างกันไป

ประเภทของภัยพิบัติ

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (2548) (Asian Disaster Preparedness Center - ADPC) แบ่งประเภทของภัยพิบัติไว้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ภัยที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ 2) ภัยที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ และ 3) ภัยจากเทคโนโลยี

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติไว้เป็น 2 ประเภทคือ 1) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ และ 2) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากมนุษย์และกำหนดรูปแบบของภัยพิบัติไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม อัคคีภัย ภัยจากสารเคมี และวัตถุอันตราย

สรุป ประเภทของภัยพิบัติจำแนกตามลักษณะของการเกิดแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ
1) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ (Natural Disaster) และ 2) ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man-made Disaster) ซึ่งล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์ทั้งสิ้น

ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความรุนแรงของภัยพิบัติ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น “ภัยพิบัติ” เป็นลักษณะของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคำดังต่อไปนี้ 1) ภัย (hazard) 2) ความเสี่ยง (risk) 3) ความอ่อนแอ (vulnerability) และ 4) ศักยภาพหรือขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือ (capacity) ซึ่งสำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) (2549) ได้ให้ความหมายของภัยไว้ดังนี้

1) ภัย (hazard) หมายถึง เหตุการณ์ สภาวะทางกายภาพ ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ รวมทั้งการกระทำของมนุษย์ ที่นำมาซึ่งการบาดเจ็บ หรือความเสียหายต่อ ชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมการบริการด้านสาธารณสุข โภคและสาธารณูปการ โดยลักษณะของภัยนั้นจะเกิดขึ้นเร็ว (dynamic) และมีลักษณะของการทำลายล้างสูง องค์การช่วยเหลือเด็กแห่งประเทศไทย สวีเดนและสหราชอาณาจักร (Save the children Sweden and United Kingdom) (2550: 15) อธิบายว่า ภัย (hazard) หมายถึง สิ่งที่เป็นอันตราย หรือ ความเสี่ยง ก่อให้เกิดความเสียหายอาจจะมาจากการกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติก็ได้

2) ความเสี่ยง (risk) UNISDR (2549) ได้ให้ความหมาย “ความเสี่ยง” (risk) ว่า หมายถึง โอกาส หรือความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและนำมาซึ่งผลกระทบทางลบต่างๆต่อวิถีชีวิตของชุมชน และหรือทรัพย์สิน เช่น การตาย การบาดเจ็บ ความสูญเสีย ฯลฯ

Ben Wisner (2004: 183) กล่าวว่า “ความเสี่ยง” คือความเป็นไปได้แต่ให้ความหมายไว้ในทางลบคือมีความเป็นไปได้แต่ขาดศักยภาพที่จะรับมือ (risk as the probability not simply potential) โดย Wisner อธิบายความสัมพันธ์ของคำว่า “ความเสี่ยง” กับสถานการณ์ภัยพิบัติ ไว้ว่า

“ความเสี่ยง (risk) = ภัย (hazard) x ความอ่อนแอ (vulnerability)”

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2549) กล่าวว่า “ความเสี่ยง” (Risk) หมายถึง โอกาส หรือความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและนำมาซึ่งผลกระทบทางลบต่างๆ ต่อวิถีชีวิตของชุมชน และหรือทรัพย์สิน เช่น การตาย การบาดเจ็บ ความสูญเสีย ฯลฯ

3) ความล่อแหลม (vulnerability)

V. Twigg, J. (2001) อธิบายว่า ความล่อแหลมไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติแต่เกี่ยวข้องกับมิติต่างๆของมนุษย์ในเรื่องภัยพิบัติ เป็นผลมาจากการผนวกกันของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม โครงสร้างทางการเมือง รวมทั้งเรื่องของจิตใจ ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ได้สร้างและมีส่วนหล่อหลอมวิถีชีวิตของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่

สำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) (2549) อธิบายว่า “ความล่อแหลม” (vulnerability) หมายถึง สภาพและลักษณะทางกายภาพ ปัจจัย และกระบวนการต่างๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งบ่งชี้อันตรายและมีผลทำให้ชุมชนมีความล่อแหลม เปราะบาง อ่อนแอ ไปเพิ่มโอกาสซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติและได้รับผลกระทบต่อการเกิดภัยพิบัติมากขึ้นสภาพและปัจจัยต่างๆเหล่านี้ยังเป็นข้อจำกัดซึ่งบั่นทอนขีดความสามารถของชุมชนในการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asia Disaster Preparedness Center – ADPC)(2005) อธิบายลักษณะของ “ความล่อแหลม” (vulnerability) ที่มีความต่างกันไว้คือ ความล่อแหลมของมนุษย์นั้นอธิบายได้หรือขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของบุคคลหรือกลุ่มรวมทั้งสถานการณ์ของเขาซึ่งมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัตินั้นความล่อแหลมแบ่งออกเป็นหลายด้าน เช่น ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แต่โดยทั่วไปความล่อแหลมจะมี 2 ลักษณะพื้นฐานคือ ความล่อแหลมที่เป็นรูปธรรมสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนและความล่อแหลมที่มีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งมีความอ่อนไหว และมีพลวัตสูง เช่น ความล่อแหลมด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง สภาพจิตใจ สิ่งแวดล้อม ซึ่งลักษณะของความล่อแหลมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้นั้นแปรผันอยู่ตลอดเวลาซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยแทรกซ้อนของความแตกต่างจากการได้รับผลกระทบท่ามกลางสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ทั่วไป

Ian Davis (2004: 136) กล่าวว่า “ความล่อแหลม” (vulnerability) มีความหมายเกี่ยวข้องกับ 3 ด้านคือ 1.ด้านกายภาพ (physical) คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง อาคาร สิ่งก่อสร้าง สาธารณูปโภคต่างๆ 2.ด้านเศรษฐกิจ (economic) คือ ทรัพย์สิน รายได้ 3.ด้านสังคม (social) คือ วิถีชีวิต ภูมิคุ้มกันของชุมชน (community resilience) รวมทั้งกลไกในการรับมือกับภัยพิบัติ(coping mechanism)

Ben Wisner (2004: 183) อธิบายคำว่า “ความล่อแหลม” นั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องรู้เพื่อการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการอธิบายไว้อย่างกว้างขวางในหลายลักษณะแต่ก็ยังมี ความหมายที่คลุมเครืออยู่ อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาว่าอะไรคือความล่อแหลมนั้น ให้พิจารณา

ในกรอบของ “potential for disruption or harm” คือ “สภาพหรือสิ่งที่มีผลต่อการที่จะได้รับภัยพิบัติ” ซึ่งมีทั้งที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน เป็นรูปธรรม เรียกว่า exposure และที่เป็นความอ่อนไหวไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน เรียกว่า susceptibility เช่น ความล่อแหลมทางสังคม (social vulnerability) เป็นต้น มีทั้งที่เป็นสภาพของสถานการณ์และลักษณะเฉพาะของบุคคล พิจารณาจากความหมายแล้วความล่อแหลมนั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนและมีหลายมิติ ดังนั้นการอธิบายถึงความล่อแหลมนั้นไม่สามารถที่จะพิจารณาจากความหมายได้เพียงอย่างเดียวแต่ต้องเชื่อมโยงกับสถานการณ์หรือลักษณะสภาพของชุมชนรวมทั้งสภาพทางกายและจิตใจของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์หรือในชุมชนในช่วงเวลานั้นด้วย สิ่งทีล่อแหลมของสถานการณ์หนึ่งในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่ใช่ความล่อแหลมของอีกสถานการณ์หนึ่งหรือในสถานการณ์เดียวกัน

4) จิตความสามารถ (capacity)

นิลอุบล สุพานิช (2549) อธิบายว่า จิตความสามารถ (capacity) หมายถึง ทักษะและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน สังคม องค์กร ซึ่งสามารถพัฒนาเพื่อใช้เตรียมการในการป้องกัน การลดการหลีกเลี่ยงและการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหรือผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้จิตความสามารถยังหมายถึงความสามารถในการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิมหลังจากเกิดภัยพิบัติจิตความสามารถจะเชื่อมโยงกับการตระหนักรับรู้ของชุมชนที่มีต่อความเสี่ยง

สำนักเลขาธิการระหว่างองค์กรด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) (2549) ให้ความหมายของ คำว่า “จิตความสามารถ” (capacity) ว่า หมายถึง การผสมผสานกันของจุดแข็งของชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน สังคม หรือองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถลดระดับของความเสี่ยงหรือลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ จิตความสามารถของชุมชนยังรวมถึง ด้านกายภาพ โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ เหล่านี้หมายรวมถึงความถนัดของบุคคลคุณลักษณะ ผู้นำและการจัดการ

องค์การช่วยเหลือเด็กแห่งประเทศไทยสวีเดนและสหราชอาณาจักร (Save the children

Sweden and United Kingdom) (2550: 26) อธิบายว่า จิตความสามารถ (capacity) หมายถึง ความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นความสามารถในการ “ตอบสนอง” (response) และ “เตรียมพร้อม” (preparedness) ต่อสถานการณ์ที่เสี่ยงนั้น

ขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติโดยทั่วไป

Gerald E.Galloway (2003: 27) กล่าวว่า “การจัดการภัยพิบัติ” มี 4 ขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนก็มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ขั้นลดความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงจากภัยพิบัติ (mitigation) เป็นขั้นตอนที่ทำให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (mitigation focuses on taking actions to reduce risk)

2. ขั้นเตรียมความพร้อม (preparedness) เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติเช่นเตรียมจัดหาทรัพยากรรวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานต่างๆเพื่อสนับสนุนและรับผิดชอบต่อการจัดการภัยพิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้กับขั้นต่อไป

3. ขั้นตอบสนองและจัดการภัยพิบัติ (response) เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเพื่อลดอันตรายจากภัยพิบัติและเพื่อรักษาชีวิตของประชาชน รวมทั้งป้องกันความเสียหายต่อทรัพย์สินต่างๆ และเป็นช่วงที่ต้องฟื้นฟูการบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้กลับมาใช้ได้อย่างเร่งด่วนที่สุด

4. ขั้นฟื้นฟู (recovery) เป็นขั้นตอนที่ต้องฟื้นฟูสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

พงศ์กฤษณ์ เสนิงส์ (2541: 8) แบ่งระยะของการเกิดภัยไว้ 3 ระยะคือ

1. ช่วงก่อนเกิดภัย เป็นระยะการเตรียมการและเตรียมพร้อมก่อนจะเกิดภัยพิบัติ โดยมีการวางแผนปฏิบัติงาน โดยเตรียมการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องมือสื่อสาร ยานพาหนะ และกำลังอาสาสมัครไว้ให้พร้อม มีการฝึกอบรมและทดลองปฏิบัติตามแผนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการเตือนภัย โดยช่วงเตือนภัยนี้จะมีเวลาสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับชนิดของภัยพิบัติ

2. ขณะเกิดภัย เป็นระยะเวลาที่ทำให้เกิดความเสียหาย ทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ระยะเวลารวมทั้งความรุนแรงก็ขึ้นอยู่กับประเภทของภัยพิบัติ

3. หลังจากภัยสงบแล้ว ซึ่งระยะนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงคือ

3.1 ช่วงกู้ภัย เป็นช่วงเวลาที่เข้าไปช่วยชีวิตและระงับภัย

3.2 ช่วงช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นระยะที่ภัยสงบหรือผ่านไปแล้ว ต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษายาบาล

3.3 ช่วงฟื้นฟูบูรณะ เป็นระยะหลังจากภัยสงบแล้วและผ่านพ้นช่วงเวลาที่ต้องช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนไปแล้ว ระยะนี้จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือที่มีแผนการช่วยเหลือทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว เช่น การซ่อมแซมสิ่งปรักหักพังต่าง ๆ การจัดหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

Ronald John Hy and William L. Waugh, Jr., (1990: 19) กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้ว แนวทางของการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นหลีกเลี่ยงภัยพิบัติ (mitigation) คือกิจกรรมต่างๆ ที่ลดความเสียหายจากภัยพิบัติ ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์รวมถึงการป้องกันความเสียหายต่างๆ

2. ขั้นการเตรียมความพร้อม (preparedness) คือกิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาการจัดการให้ตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติให้ได้อย่างเต็มความสามารถ เช่น

- แผนการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
- ระบบเตือนภัย
- ศูนย์การจัดการภัยพิบัติ
- ระบบเครือข่ายและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
- การฝึกอบรมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ เป็นต้น

3. ขั้นตอบสนองต่อภัยพิบัติ (response) คือ กิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนในช่วงที่เกิดภัยพิบัติทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ โดยมีจุดประสงค์เพื่อรักษาชีวิตและลดความเสียหายของทรัพย์สินต่างๆ และจัดหาเครื่องมือแพทย์ ที่พัก การอพยพประชาชน การค้นหาผู้รอดชีวิต รวมทั้งการรายงานสถานการณ์ภัยพิบัติต่อรัฐบาล

4. ขั้นฟื้นฟู (recovery) คือ กิจกรรมต่างๆ ที่ฟื้นฟูชีวิตและจัดมาตรฐานการจัดการต่างๆ ในระยะยาวเพื่อฟื้นฟูชีวิตและวิถีชีวิตให้กลับสู่สภาวะปกติเช่นการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่างๆ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ว่างงาน การสร้างบ้านพักถาวรและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2549) ได้แบ่งขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติไว้เป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. ก่อนเกิดภัย (prevention and preparedness) การดำเนินการก่อนเกิดภัยเป็นการดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติและเตรียมพร้อมเผชิญเหตุ ได้แก่ มีการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ มีการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยและปรับปรุงให้ตรงกับข้อเท็จจริงตลอดเวลา พร้อมทั้งมีการแจ้งประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกทุกคนทราบตามสื่อต่าง ๆ ตามความเหมาะสม มีการกำหนดพื้นที่ปลอดภัย การกำหนดการอพยพในการแบ่งโซนในการอพยพการจัดให้มีการฝึกอบรม การเตรียมบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมตลอดเวลา มีการฝึกการซ้อมแผนร่วมกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการให้ความรู้กับคนในชุมชนเรื่องของภัยพิบัติ

2. ขณะเกิดภัย (response, rescue, relief and mitigation) เป็นการดำเนินงานในสภาวะฉุกเฉิน เมื่อทราบว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นในไม่ช้า ซึ่งต้องเป็นการปฏิบัติที่เป็นขั้นตอนชัดเจน ต้องมีการแจ้งเตือนสมาชิกทุกคนในชุมชน มีการเตรียมการอพยพโดยจัดแบ่งประเภทของบุคคล

ตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดจุดนัดหมายและพื้นที่รองรับการอพยพ มีการสำรวจยานพาหนะ น้ำมันเชื้อเพลิง ระบบสื่อสาร รวมทั้งแจกจ่ายคู่มือการอพยพให้กับประชาชน การดำเนินการอพยพควรปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ จัดระเบียบสถานที่อพยพและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้พลัดถิ่นประชาชน การอำนวยความสะดวกแก่ผู้อพยพ การปฐมพยาบาล การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ การแจ้งความเคลื่อนไหวของสถานการณ์เพื่อเตรียมการอพยพกลับ

3. หลังเกิดเหตุ (recovery and development) มีการจัดตั้งศูนย์บรรเทาทุกข์หมู่บ้าน (village relief center) โดยให้มีหน่วยปฐมพยาบาล หน่วยกู้ภัย หน่วยค้นหาและกู้ภัย เพื่อสนับสนุนความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการรับแจ้งความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินสำรวจความเสียหายต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น มีการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ จัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ที่ได้รับผลกระทบให้สามารถกลับมาเป็นปกติใช้ชีวิตอย่างเดิมโดยเร็วที่สุด

Robert Coenraads (2006) อ้างในบัญชา พงษ์พานิช (2551: 6) กล่าวถึงหลักการของการจัดการภัยพิบัติไว้ว่า การจัดการภัยพิบัติมี 3 ช่วงเวลาคือ

1. ก่อนเกิดภัย

- ควรมีหลักของความทรงจำ ตื่นตัว รับรู้เรื่องภัยพิบัติ (myths and perceptions about natural disaster) ทั้งความรู้ดั้งเดิมที่เคย สัมผัสเคยพบและความรู้ใหม่

- ความพร้อมเผชิญและอพยพอย่างปลอดภัยได้ทันที (natural disaster preparedness) รวมทั้งการมีระบบเตือนภัยที่ถูกต้องและแม่นยำ ทัวถึงทั้งชุมชน มีการซักซ้อมอยู่เสมอ

- การลดระดับความรุนแรงและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้น (natural disaster mitigation) ตามสภาพความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ พายุดินโคลนถล่มหรือ โรคระบาดขนาดใหญ่ เป็นต้น

2. เมื่อเกิดภัย

- การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ (emergency response) โดยเฉพาะจากรัฐ ทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ ที่ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญที่เฉพาะด้านอย่างเพียงพอ ควบคู่ไปกับชุมชนเพื่อนบ้านและอาสาสมัครที่มีกำลังมาก รู้และเกาะพื้นที่ได้ดีกว่า โดยเฉพาะการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ให้ได้ครบถ้วนทั่วถึงโดยไม่มีการสูญเสียมากเกินไปกว่าจากภัยพิบัติ การเก็บร่างผู้เสียชีวิต การจัดการพื้นที่เพื่อความปลอดภัย การเดินทางขนส่ง การอพยพ ตลอดจนสิ่งสาธารณูปโภคและการดูแลสุขภาพจิตใจ

- ปฏิบัติการทางการแพทย์เพื่อช่วยชีวิต (medical response) ที่เพียงพอพร้อมด้วยระบบการขนส่งและประสานส่งต่อที่มีประสิทธิภาพ

3. หลังเกิดภัย

- การบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือหลังภัยพิบัติ (support and assistance) ในเรื่องปัจจัยสี่ ได้แก่ เรื่องน้ำดื่มที่สะอาด อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การจัดการถิ่นฐานและชุมชนที่เหมาะสม พร้อมและเอื้อต่อการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูร่วมกัน

- จากประเด็นดังกล่าว ต้องต่อเนื่องถึงการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ (recovery)

2.1.3 หลักการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

1. วิธีการช่วยเหลือตามหลักสงเคราะห์

การสงเคราะห์เป็นศาสตร์และศิลป์ ในการช่วยเหลือผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา ทั้งโดยการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการบรรเทาความต้องการและปัญหาจากการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ โดยยึดแนวทางเกี่ยวกับการเชื่อในคุณค่าและยอมรับในศักดิ์ศรีของมนุษย์ว่าบุคคล ครอบครัวยุค กลุ่มชนหรือชุมชนสามารถที่จะเจริญเติบโตเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสงเคราะห์ทั้งนี้ในการสังเคราะห์ใด ๆ ควรคำนึงถึงค่านิยม ดังนี้ (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2540: 19-29)

1. เชื่อในคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์โดยไม่เลือกชั้น วรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา
2. เชื่อว่าบุคคล ครอบครัวยุค กลุ่มหรือชุมชนสามารถเจริญเติบโตและเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้

3. เชื่อว่าผู้รับบริการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

4. ยอมรับในตัวผู้รับบริการและระบบของผู้รับบริการ

5. ให้ผู้รับบริการมีความสามารถยืนหยัดด้วยตนเองได้

6. ให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วม

ขณะเดียวกันเพื่อให้การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์บรรลุเป้าหมายมีประสิทธิภาพนั้น ควรคำนึงถึงหลักการของการมุ่งที่จะช่วยเหลือผู้รับบริการให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (Help them to help themselves) ซึ่งหมายความว่าผู้รับบริการและผู้ให้บริการต้องทำงานร่วมกันในกระบวนการแก้ไขปัญหาหรือกระบวนการช่วยเหลือ และในกระบวนการปฏิบัติด้านสังเคราะห์ต้องประกอบด้วยดังนี้

- การศึกษาข้อมูลของผู้รับบริการ โดยละเอียดจากการสัมภาษณ์ การเยี่ยมบ้าน และการดูสภาวะแวดล้อมของผู้รับบริการ

- การวินิจฉัยหรือประเมินปัญหา
- การวางแผนให้ความช่วยเหลือ
- การติดตามและประเมินผล
- การสิ้นสุดการให้ความช่วยเหลือ

ซึ่งแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้ศึกษาได้นำมาใช้ในการอธิบายในการช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัยของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงใหม่ว่าบุคลากรของสำนักงานมีรูปแบบวิธีการและเทคนิคในการดำเนินงาน สอดคล้องกับหลักวิชาการช่วยเหลือเช่นไร

2. หลักการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติมีวัตถุประสงค์หลักตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 เพื่อแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสมและจำเป็นของแต่ละรายโดยคำนึงถึงฐานะความจำเป็นของผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัติสามารถผ่อนคลายความเดือดร้อนเฉพาะหน้าลง มิใช่เป็นการชดเชยเสียหาย โดยการช่วยเหลือจะพิจารณาช่วยเหลือดังนี้ (อดิศักดิ์ เทพอาสน์, 2548: 2)

1. ประเภทเงิน ได้แก่ ค่าจัดการศพให้แก่ครอบครัวผู้ประสบภัยที่เสียชีวิต ค่ารักษาพยาบาลตามความจำเป็น เงินทุนประกอบอาชีพสำหรับคนไทยที่ประสบภัยพิบัติ ซึ่งถึงกับสิ้นเนื้อประดาตัว เงินสมทบจัดซื้อสัตว์เลี้ยงในบ้าน ได้แก่ โค กระบือ หรือเงินสมทบจัดซื้อพันธุ์สัตว์ในครัวเรือนบางประเภท เช่น สุกร เป็ด ไก่ ทดแทนที่ตายไปตามความจำเป็นของแต่ละครอบครัว

2. ประเภทสิ่งของ ได้แก่ วัสดุสมทบสร้างหรือซ่อมแซมบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของราษฎรที่ได้รับความเสียหาย วัสดุสมทบสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสงฆ์ สามเณร ในวัดที่ได้รับความเสียหาย การช่วยเหลือเครื่องอุปโภค บริโภค ยารักษาโรค เครื่องครัว เครื่องมือประกอบอาชีพ และเครื่องใช้อื่น ๆ ที่จำเป็นแก่ครอบครัว

3. ประเภทบริการ ได้แก่ จัดเลี้ยงอาหารตามความจำเป็น จัดสร้างหรือดัดแปลงสถานที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ จัดให้มีบริการรักษาพยาบาลฟรีแก่ประชาชนที่เจ็บป่วยจากภัยพิบัติ ในสถานพยาบาลหรือจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ไปให้บริการรักษาพยาบาล

โรคทางกายและจิต ณ จุดเกิดเหตุ ซึ่งรวมทั้งการจัดให้มีไฟฟ้า น้ำบริโภคและให้สอย ห้องน้ำ ห้องส้วม โรงครัว และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

ในกรณีจำเป็นต้องอพยพผู้ประสบภัยพิบัติไปอยู่ในที่ปลอดภัยให้พิจารณา ดำเนินการช่วยเหลือเพิ่มเติมในเรื่องการจัดการขนย้ายผู้ประสบภัยพิบัติไปยังที่พักชั่วคราวและขน ย้าย กลับคืนถิ่นฐานเดิมเมื่อเหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติ การจัดหาที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย หาก จำเป็นต้องตัดแปลงหรือสร้างขึ้นใหม่ ให้ดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและประหยัด และการจัด สาธารณูปโภคในที่พักชั่วคราว เช่น ไฟฟ้า น้ำบริโภคและใช้สอย ห้องน้ำ ห้องส้วม โรงครัว และอื่น ๆ ที่จำเป็นเท่าที่จ่ายจริงและประหยัด โดยในการช่วยเหลือทั้ง 3 ประเภทข้างต้นให้จ่ายได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

3. มาตรฐานการปฏิบัติงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มาตรฐานการปฏิบัติงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่

1. การให้บริการอย่างเป็นธรรม (Equity Service) คือ การให้ความช่วยเหลือที่มีความเสมอภาคและเสมอหน้าแก่ผู้ประสบภัย
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (Timely Service) คือ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยใช้เวลาน้อยที่สุด
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) คือ การให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบภัยได้อย่างครบถ้วน ตามสภาพปัญหาของผู้ประสบภัย
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) คือ การให้ความช่วยเหลืออย่างครบวงจรจนกว่าผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติ

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วัลภา นิยมตรง (2545) ได้ศึกษาความพึงพอใจของผู้ประสบภัยต่อการให้บริการช่วยเหลือของ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่าลักษณะข้อมูลทั่วไปของผู้ประสบภัย ที่มาใช้บริการของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสุรินทร์ส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับข้อมูลข่าวสาร และมีความพึงพอใจของผู้ประสบภัย ต่อการให้บริการของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสุรินทร์ ในภาพรวมอยู่ในระดับกลาง ผู้ประสบภัยพึงพอใจมากที่สุดในด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รองลงมาคือ ด้านวิธีการช่วยเหลือ และด้านเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือ ตามลำดับ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับความพึงพอใจต่อการให้บริการของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสุรินทร์ได้แก่ สภาพความ

เสียหาย แหล่งที่อยู่อาศัย ระดับการได้รับข้อมูลข่าวสารปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจต่อการให้บริการของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสุรินทร์ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพและรายได้

ประสิทธิ์ ไหมสีเสน (2550) ได้ศึกษาความต้องการและความพึงพอใจต่อการได้รับความช่วยเหลือของผู้ประสบภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิในจังหวัดกระบี่ ผลการศึกษาพบว่า ระดับความต้องการความช่วยเหลือของผู้ประสบภัย ยังคงต้องการอยู่ พบว่าเฉลี่ยยังมีความต้องการในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.83 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .92 ระดับความพึงพอใจของผู้ประสบภัยต่อการได้รับความช่วยเหลือ พบว่าเฉลี่ยมีระดับความพึงพอใจปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.89 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 1.12 การทดสอบสมมติฐานเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ประสบภัยในสาขาอาชีพต่าง ๆ กับระดับความต้องการความช่วยเหลือ พบว่าความต้องการความช่วยเหลือในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ความต้องการความช่วยเหลือในการจ่ายเงินค่าชดเชยในชีวิตและทรัพย์สิน ความต้องการความช่วยเหลือด้านการให้รัฐบาลฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว ความต้องการความช่วยเหลือในด้านสิ่งแวดล้อมจากรัฐบาลและความต้องการความช่วยเหลือด้านกฎหมาย มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกเหนือจากนั้นปฏิเสธสมมติฐาน และการทดสอบสมมติฐานเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ประสบภัยในสาขาอาชีพต่าง ๆ กับระดับความพึงพอใจต่อการได้รับความช่วยเหลือ พบว่า ในด้านเครื่องอุปโภคบริโภคและของใช้ในครัวเรือน ด้านภาครัฐบาลให้การส่งเสริมด้านการประกอบอาชีพ ด้านการจ่ายเงินชดเชยกรณีเสียชีวิตและเครื่องมือประกอบอาชีพเสียหายมีจำนวนเพียงพอสมเหตุผล ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินภายหลังเกิดภัยพิบัติ ด้านการติดตั้งระบบเตือนภัยทำได้อย่างรวดเร็วทั่วถึงและด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิพึงมีพึงได้ของผู้ประสบภัย มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกเหนือจากนั้นปฏิเสธสมมติฐาน

อุทัย ลือชัย (2543) ได้ศึกษาเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ เพื่อทราบถึงทัศนคติในภาพรวมของประชาชนที่มีต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และเพื่อศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดยจะทำการศึกษาว่า อาชีพ ระดับการศึกษา แตกต่างออกไป จะมีผลต่อทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร วิธีการศึกษาได้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ซึ่งจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่าประชาชนในกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกันมีทัศนคติต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับที่แตกต่างกัน และระดับการศึกษาของประชาชนที่แตกต่างกันออกไปมีความสัมพันธ์ต่อทัศนคติที่มีต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีนัยสำคัญที่ระดับ

ความเชื่อมั่น 95% โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาในระดับที่สูงกว่า จะมีทัศนคติในเชิงลบต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมากกว่ากลุ่มผู้ที่มีการศึกษาในระดับต่ำลงมา

อดุลย์ พยุหะ (2550) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อความช่วยเหลือในระหว่างและหลังประสบอุทกภัยจากหน่วยงานภาครัฐ อำเภอสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนต่อความช่วยเหลือในระหว่างและหลังประสบอุทกภัยจากหน่วยงานภาครัฐ อำเภอสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับพึงพอใจ ประชาชนมีความพึงพอใจด้านปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับความสุภาพอ่อนโยนของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคในการให้บริการ ความชัดเจนของข่าวสารประชาสัมพันธ์ ด้านการจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราว ประชาชนมีความพึงพอใจเกี่ยวกับความสุภาพอ่อนโยนของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้บริการ ความเอาใจใส่กระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านการบูรณะและการฟื้นฟูเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสของผู้ให้บริการ และความรวดเร็วในการให้บริการ

องอาจ คำสุวรรณ (2550) ได้ทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้างที่มีต่อการจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเฉพาะปัญหาน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง อำเภอบางกล่ำ จังหวัดสงขลา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจการจัดการขณะก่อนการเกิดปัญหาน้ำท่วมระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 79.1 ขณะเกิดปัญหาน้ำท่วมระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 79.1 และภายหลังที่เกิดปัญหาน้ำท่วมระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 78.4 โดยการศึกษาครั้งนี้ยังพบอีกว่า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านปัญหาน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้างในด้านการเตรียมบุคลากรในการป้องกันและแก้ไขปัญหาก่อนเกิดน้ำท่วม ขณะเกิดน้ำท่วม และหลังเกิดน้ำท่วม ที่ทำให้ประชาชนพึงพอใจ รวมทั้งการติดตามประเมินผล

ดำรง ปลั่งกลาง (2552) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของเกษตรกรต่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานเกษตรจังหวัดบุรีรัมย์ ปี 2550 พบว่าระดับความคิดเห็นของเกษตรกรต่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานเกษตรจังหวัดบุรีรัมย์ ปี 2550 โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายช่วงของการช่วยเหลือ พบว่า ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง ช่วงเกิดภัยพิบัติอยู่ในระดับเห็นด้วย และช่วงการช่วยเหลือหลังเกิดภัยพิบัติอยู่ในระดับไม่แน่ใจ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ที่มีต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของสำนักงานเกษตรจังหวัดบุรีรัมย์ ปี 2550 จำนวนมากที่สุดคือ เพิ่มอัตราความช่วยเหลือต่อไร่ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ รองลงมาคือให้ส่วนราชการดำเนินการให้ความช่วยเหลือให้รวดเร็ว และอัตราการให้ความช่วยเหลือควรคิดจากต้นทุนการผลิตที่แท้จริง