



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการ ศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉิน ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. นิตยา วัจนะภูมิ และคณะ

มกราคม 2558

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะ
ฉุกเฉินในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

คณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร. นิตยา วัจนะภูมิ
ศาสตราจารย์ ระพีพรรณ คำหอม
อาจารย์ เยาวลักษณ์ เขียวเชาวน์
ศาสตราจารย์ ดร. มาร์ค แวน เดอร์ พุทเทน
อาจารย์ ดร.สิริมา มงคลสัมฤทธิ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง
อาจารย์ รณรงค์ จันใด

ที่ปรึกษาโครงการ

ดร. รอดเจอร์ ไตรแวน

สังกัด

วิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาโครงการ “การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉิน ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ” ได้รับความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆจำนวนมาก ในโอกาสนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้มีส่วนสนับสนุนให้การดำเนินการวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี อันประกอบด้วย ผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ที่กรุณาสละเวลาในการให้ข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆในพื้นที่ รวมถึงผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชน ในการให้ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนและอำนวยความสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ทั้งสองจังหวัด นักวิจัยและผู้ทรงคุณวุฒิจาก Research Center for Urban Safety and Security, Kobe University, Disaster Reduction and Human Renovation Institution, Asian Disaster Reduction Center, JICA Kansai Office ที่ได้แลกเปลี่ยนทางวิชาการเกี่ยวกับการโต้ตอบภัยพิบัติธรรมชาติระหว่างไทยกับญี่ปุ่น รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขรายงานการวิจัยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และท้ายสุด ขอขอบคุณ ศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย (ด้านสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ:CCPR) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่ให้คำแนะนำการดำเนินการวิจัยและสนับสนุนทุนการวิจัย

คณะผู้วิจัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนธันวาคม 2554 พื้นที่ภาคกลาง รวมถึงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ ส่งผลให้รัฐบาลต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจัดการภัยพิบัติต้องการผู้เชี่ยวชาญจากหลายภาคส่วนจากภาครัฐในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้ง ภาคเอกชน องค์กรการกุศล สถาบันการศึกษา สื่อต่างๆ และชุมชนทั้งในและต่างประเทศ ทำให้การจัดการภัยพิบัติมีความซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องมากมาย และการศึกษาเดียวไม่สามารถตรวจสอบปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติในแต่ละครั้งได้ การศึกษานี้จึงมุ่งเน้นด้านศูนย์พักพิงในสองจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

เมื่อมีภาวะฉุกเฉินจากภัยพิบัติเกิดขึ้น ที่พักพิงฉุกเฉินเป็นเรื่องสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือด้านศูนย์พักพิงไม่ได้เป็นเรื่องของการจัดหาสถานที่ทางกายภาพให้แก่ผู้ประสบภัยเท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องของการจัดการความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น เครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสม ที่หลับนอน และเครื่องใช้สำหรับการรับประทานอาหาร อาหาร การดูแลทางการแพทย์ การขนส่งสาธารณะ และการสื่อสารสาธารณะด้วย

1. วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554
2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554
3. สำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบภัยในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีต่อการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554

2. วิธีการศึกษา

การศึกษาประกอบด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงระดับจังหวัด จังหวัดนนทบุรีจำนวน 10 คน และจังหวัดปทุมธานีจำนวน 9 คน ทำการสนทนากลุ่มผู้บริหารจัดการระดับศูนย์พักพิง จังหวัดนนทบุรีจำนวน 75 คน และจังหวัดปทุมธานีจำนวน 66 คน และทำการสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่อาศัยในศูนย์พักพิง โดยเป็นผู้ที่มีอายุไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวนทั้งสิ้น 2,929 คน เป็นผู้พักพิงในศูนย์จังหวัดนนทบุรี จำนวน 1,572 คน และจังหวัดปทุมธานี 1,357 คน ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มของสองจังหวัด

และเปรียบเทียบระหว่างสองจังหวัดในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการรับมือภัยพิบัติ คือ 1) การมีส่วนร่วมของชุมชน 2) การวางแผน 3) การจัดการกำลังคน 4) การจัดการอาสาสมัคร 5) การจัดการระบบข้อมูล 6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง 7) การจัดการการเงิน และ 8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง นอกจากนี้ได้เปรียบเทียบการปฏิบัติกับแนวทางมาตรฐานสากลของเสฟิเอร์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นผู้พักพิงในศูนย์พักพิงนั้น ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นระหว่างสองจังหวัดตามตัวชี้วัดการช่วยเหลือพื้นฐานของเสฟิเอร์ 4 ด้านคือ 1) การจัดการน้ำ การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย 2) ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ 3) การจัดการศูนย์พักพิงและสิ่งของเครื่องใช้ และ 4) การดำเนินงานด้านสุขภาพ นอกจากนี้ได้วิเคราะห์ เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความคิดเห็นระหว่างศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

3. ผลการศึกษา

3.1 การบริหารจัดการศูนย์พักพิง

1) ระดับจังหวัด

ผลการศึกษา พบว่า ระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิง 8 ด้านดังกล่าวข้างต้น ในคราวน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ของจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี มีทั้งส่วนที่คล้ายกันและส่วนที่แตกต่างกัน กล่าวคือทั้งสองจังหวัดมีแผนแม่บทรับมือภัยพิบัติรวมทั้งการจัดตั้งศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน แต่น้ำท่วมครั้งนี้รุนแรงเกินกว่าแผนที่วางไว้จะรับมือได้ ทำให้มีความล้มเหลวในการจัดตั้งศูนย์พักพิงบางแห่ง ที่ต่างกันคือ วิธีการจัดตั้งศูนย์ของปทุมธานี จังหวัดให้เป็นภาระกิจโดยตรงของหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ทำหน้าที่สนับสนุนชุมชนตั้งศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วม ในขณะที่ นนทบุรีมีระบบการสั่งการโดยตรงจากจังหวัดผ่านหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ในการจัดตั้งศูนย์พักพิง แต่การดำเนินการเหล่านี้ของทั้งสองจังหวัดมักใช้กับพื้นที่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในพื้นที่ห่างไกลในเขตชนบท การจัดตั้งศูนย์พักพิงจึงมักเกิดจากการริเริ่มโดยชุมชนเอง

ในเรื่องของการบริหารจัดการกำลังคนนั้น นนทบุรีมีโครงสร้างที่ชัดเจนขององค์กรและบทบาทที่ชัดเจนของส่วนต่างๆขององค์กร ทำให้การจัดการกำลังคนมีประสิทธิภาพ ปทุมธานีระบุว่า การอาศัยบุคคลภายนอก และอาสาสมัครเป็นเรื่องจำเป็น แต่ อาสาสมัครไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการและช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ความพร้อมของอาสาสมัครในพื้นที่ทั้งอาสาสมัครสาธารณสุขที่เข้ามาทำงานในศูนย์พักพิงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จการบริหารจัดการศูนย์ฯ ของจังหวัดปทุมธานี

ระบบข้อมูลมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงเป็นอย่างมาก ปทุมธานีมีการใช้ระบบข้อมูลประชากรที่มีอยู่ในการวางแผนการบริหารจัดการด้านต่างๆ และพบว่าการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันเป็นเรื่องสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรและการขอความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งนับว่ามีส่วนช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่วนนนทบุรีมีการประชุมในระดับจังหวัดทุกสัปดาห์ระหว่างการบริหารมือสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งนับเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญด้านหนึ่ง ทั้งสองจังหวัดมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล และการมีข้อมูลไม่ตรงกับความต้องการ และมีความจำกัดการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของการขาดแคลนข้อมูลที่ถูกต้อง

การให้ความช่วยเหลือของกองทัพในเรื่องการลำเลียงขนส่งนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของทั้งสองจังหวัด และประสบการณ์ของนนทบุรีพบว่า การทำบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานจังหวัดกับกองทัพและภาคเอกชนนั้นเอื้ออำนวยให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนในการจัดการการลำเลียงขนส่งท่ามกลางสภาวะฉุกเฉิน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของทั้งสองจังหวัดพบว่า การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ และข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนในการจ่ายเงินชดเชยเป็นปัญหาใหญ่ และการนำกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในยามปกติมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอุปสรรคด้านการจัดการการเงิน

นอกจากนี้ ในภาพรวมของการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ผู้ให้ข้อมูลระดับจังหวัดระบุว่า การร่วมมือกันกับภาคเอกชน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่างๆ และการสื่อสารที่ดีและระบบการจัดการข้อมูลต่างๆล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์พักพิงประสบความสำเร็จในเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมาได้ ทั้งๆที่มีปัญหาในการจัดการศูนย์พักพิงอยู่ที่ข้อจำกัดในช่วงขั้นของระบบการสั่งการ การขาดแคลนการวางแผน ขาดการบังคับใช้กฎหมาย และการสั่งการ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้พักพิง

2) ระดับศูนย์พักพิง

ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากระดับศูนย์พักพิงนั้น มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาข้อมูลระดับจังหวัด กล่าวคือ การจัดตั้งศูนย์มีหลายรูปแบบได้แก่ ริเริ่มจากหน่วยงานท้องถิ่นโดยตรง เกิดจากการหารือกับหน่วยงานในท้องถิ่น และบางส่วนริเริ่มโดยชุมชนเอง และเห็นว่าการวางแผนร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นจะช่วยทำให้การจัดตั้งศูนย์พักพิงมีความปลอดภัยจากการถูกน้ำท่วมมากขึ้น

ส่วนผลการวิเคราะห์ด้านอื่นๆ นนทบุรีมีความครบถ้วนของข้อมูลมากกว่าปทุมธานี ซึ่งผลการศึกษาพบว่าศูนย์พักพิงส่วนใหญ่อาศัยกำลังคนในท้องถิ่นและอาสาสมัครในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลที่ได้จากระดับจังหวัด

การจัดการระบบข้อมูลในศูนย์พักพิงมีการลงทะเบียนอาสาสมัครและผู้พักพิงแต่ยังไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ไม่ปรากฏว่ามีระบบจัดการข้อมูลที่เชื่อมโยงกับศูนย์พักพิงอย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะมีผลต่อการประเมินและตอบสนองความต้องการของศูนย์พักพิง โดยเฉพาะศูนย์ขนาดเล็กที่เข้าถึงแหล่งช่วยเหลือต่างๆ น้อยกว่าศูนย์ขนาดใหญ่ ส่วนวิธีการสื่อสารข้อมูลในศูนย์ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุปกรณ์สื่อสารที่มีอยู่ในศูนย์นั้นๆ เช่น การกระจายเสียง โทรศัพท์ internet และกระดานแจ้งข่าว หรือการบอกต่อกัน เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการสื่อสารภายในศูนย์ที่แตกต่างกัน

ส่วนการจัดการด้านการเงินนั้น พบว่าศูนย์ที่ลงทะเบียนกับท้องถิ่นเท่านั้นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนซึ่งไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากระดับจังหวัดที่พบว่าการนำกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในยามปกติมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นความอุปสรรคด้านการจัดการการเงิน ดังนั้นเงินบริจาคมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในศูนย์พักพิงในคราวน้ำท่วมที่ผ่านมาอย่างมาก

โดยรวม ศูนย์พักพิงของทั้งสองจังหวัดมีการจัดการที่ดีพอควร การศึกษาชี้ให้เห็นว่าทีมงาน การมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์ฯ ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน การศึกษาชี้ให้เห็นว่า การขาดภาวะผู้นำ การขาดทรัพยากรที่จำเป็น การที่ผู้บริหารจัดการศูนย์ขาดประสบการณ์ การจัดการข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยอันเปราะบางที่สร้างปัญหาในการประสานงานเพื่อการจัดการศูนย์พักพิง

3.2 ปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการศูนย์พักพิง

ทั้งสองจังหวัดมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในแต่ละด้านตามที่ระบุข้างต้น ได้แก่ แผนรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินของจังหวัดไม่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์น้ำท่วมครั้งนี้ การมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและของชุมชนมีจำกัด กำลังคนไม่เพียงพอต้องพึ่งพาอาสาสมัครจำนวนมากและส่วนใหญ่ไม่ได้รับการฝึกอบรมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมาก่อน ระบบการจัดการข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ตรงกับความต้องการและมีข้อจำกัดในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระเบียบการเงินทางราชการเป็นอุปสรรคในสถานการณ์ฉุกเฉิน ปัญหาอุปสรรคเหล่านี้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการศูนย์พักพิงของทั้งสองจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า จังหวัดนนทบุรีน่าจะมีปัญหาอุปสรรคน้อยกว่าจังหวัดปทุมธานีในบางเรื่อง เนื่องจากมีโครงสร้างที่ชัดเจนขององค์กรและบทบาทที่

ชัดเจนของส่วนต่างๆขององค์กร มีระบบการจัดการกำลังคนและอาสาสมัคร มีข้อตกลงอย่างเป็นทางการกับกองทัพในการขนส่งลำเลียง และการได้รับความร่วมมือกับภาคเอกชนเป็นอย่างดี สิ่งเหล่านี้มีส่วนส่งเสริมให้การบริหารจัดการศูนย์พักพิงมีอุปสรรคน้อยลง ข้อได้เปรียบเหล่านี้ อาจเป็นผลมาจากถนนหนทางมีระยะเวลาการเตรียมการรับมือน้ำท่วมที่ผ่านมาได้นานกว่าปทุมธานี เพราะจังหวัดปทุมธานีเริ่มมีน้ำท่วมในวันที่ 5 กันยายน 2554 (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปทุมธานี, 2555) ส่วนจังหวัดนนทบุรีเริ่มมีน้ำท่วมในวันที่ 21 ตุลาคม 2554 (คณิตตะเภาพงษ์, 2554) ทำให้นนนทบุรีมีเวลาเตรียมรับมือด้านต่างๆนานกว่าปทุมธานี

3.3 การปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานเสฟิยร์

มาตรฐานหลัก 6 ข้อของเสฟิยร์ เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉินได้แก่ 1) การตอบสนองตามหลักมนุษยธรรมโดยมีผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลาง 2) ความร่วมมือและการประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ 3) การประเมินสถานการณ์ 4) การประเมินและการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย 5) ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการเรียนรู้ 6) ประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร ซึ่งเชื่อว่า จะทำให้ประสบความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน 4 ด้านที่ผู้ประสบภัยทุกคนควรได้รับตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งกำหนดในมาตรฐานเสฟิยร์ขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย 2) ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ 3) การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร 4) การดำเนินงานด้านสุขภาพ

ผลการเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 กับแนวทางของมาตรฐานหลัก 6 ด้านของเสฟิยร์ดังกล่าว พบว่า ส่วนใหญ่ศูนย์ขนาดใหญ่และศูนย์ขนาดกลางทั้ง 2 จังหวัดมีการปฏิบัติอยู่ในระดับดีพอควร โดยข้อมูลบ่งชี้ว่าจังหวัดนนทบุรีมีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานหลักของเสฟิยร์มากกว่าจังหวัดปทุมธานี และการปฏิบัติตามมาตรฐานของเสฟิยร์ของศูนย์ขนาดเล็กจะมีข้อจำกัดมากกว่าศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางทุกด้านเหมือนกันทั้งสองจังหวัด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ศูนย์ขนาดใหญ่จะมีการปฏิบัติตามมาตรฐานหลักของเสฟิยร์ดีพอควร แต่ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิงพบว่าศูนย์ขนาดใหญ่มีปัญหาเรื่องการจัดกาขยะและสิ่งปฏิกูล และการจัดการน้ำทิ้ง

3.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง

ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง พบว่า โดยรวมผู้ประสบภัยทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นต่อการจัดการช่วยเหลือผู้พักพิงในศูนย์ฯ อยู่ในระดับพอใช้ถึงระดับดีทั้งสองจังหวัด เกี่ยวกับการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประสบภัย 4 ด้าน ได้แก่

1) ด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH: Water, Sanitation, and Hygiene Promotion) 2) มาตรฐานความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition) 3) มาตรฐานศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and nonfood items) และ 4) มาตรฐานการดำเนินงานด้านสุขภาพ (Health actions) และผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า ศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีมีผลการดำเนินการเป็นที่พอใจแก่ผู้พักพิงในศูนย์มากกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีแทบทุกตัวชี้วัดของการช่วยเหลือทั้ง 4 ด้าน โดยมีผลการศึกษาคำคัญของแต่ละด้านดังนี้

1) *การจัดการน้ำ การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH) ของศูนย์พักพิง*
เมื่อเปรียบเทียบระหว่างจังหวัด พบว่าส่วนใหญ่ศูนย์ขนาดเล็กในจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานทุกด้านของ WASH ในระดับสูงกว่าศูนย์ขนาดเล็กในจังหวัดปทุมธานี ส่วนศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ของทั้งสองจังหวัดมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานในประเด็นต่างๆของ WASH ไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นเรื่องการจัดวางและดำเนินโครงการเกี่ยวกับ WASH และการระบายน้ำเสีย ที่ศูนย์ในจังหวัดนนทบุรีทำได้ในระดับดีกว่าศูนย์ขนาดกลางในจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2) *ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition)*
การดูแลเรื่องความมั่นคงของอาหารแก่ผู้พักพิงทั่วไปทั้งสองจังหวัดทำได้ดีพอควร โดยจังหวัดนนทบุรีอยู่ในระดับดีกว่าจังหวัดปทุมธานีเช่นเคย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยของอาหาร ความพอเพียง คุณภาพอาหาร และความเท่าเทียมในการได้รับอาหารพื้นฐาน แต่ทั้งสองจังหวัดยังมีปัญหาการตอบสนองความต้องการอาหารและการเข้าถึงอาหารเฉพาะกลุ่ม เช่น ของทารกและเด็กเล็ก หญิงมีครรภ์ และมารดาที่ต้องให้นมบุตร

3) *การจัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and nonfood items)*
การจัดตั้งศูนย์พักพิงทั้งสองจังหวัดทำได้ดีพอควร ทั้งในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดตั้งศูนย์ และการจัดสรรพื้นที่ส่วนตัวแก่ผู้พักพิงแต่ละคน ส่วนเรื่อง การจัดการดูแลเรื่องของใช้ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องนอน และ ภาชนะสำหรับรับประทานอาหาร นั้นทั้งสองจังหวัดยังมีปัญหา แต่ภาพรวมจังหวัดนนทบุรีมีระดับความคิดเห็นดีกว่าจังหวัดปทุมธานี

4) *การดำเนินงานด้านสุขภาพ (Health actions)*
ผลการศึกษา เห็นได้ชัดว่าทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นที่ดีในเรื่องการดำเนินงานทางด้านสุขภาพดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องบริการที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และความพร้อมของยาที่จำเป็น แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว พบว่าจังหวัดนนทบุรีมีผลความคิดเห็นอยู่ในระดับที่สูงกว่าจังหวัดปทุมธานี

เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาด้าน *ความความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ การ จัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และ การดำเนินงานด้านสุขภาพ* เห็นได้ชัดว่าศูนย์ ขนาดเล็กมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานเรื่องเหล่านี้ดีกว่าศูนย์ขนาดกลางและ ศูนย์ขนาดใหญ่ทั้งในจังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนนทบุรี ที่สำคัญคือศูนย์พักพิงทั้ง 3 ขนาดใน 2 จังหวัด มีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานที่เหมือนกันคือเรื่องอาหารของทารกต่ำกว่า เรื่องอื่น และมีผลการดำเนินงานด้านบริการสุขภาพดีกว่าเรื่องอื่น และเมื่อเปรียบเทียบระหว่าง จังหวัด พบว่าศูนย์ขนาดใหญ่ในจังหวัดนนทบุรีมีผลการดำเนินงานใน 3 ด้านนี้ดีกว่าศูนย์ขนาด ใหญ่ในจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อดีของการศึกษาค้างนี้คือ เป็นการศึกษาที่ใช้วิธีผสมผสานระหว่างการศึกษาเชิง คุณภาพและการศึกษาเชิงปริมาณที่มีการวิเคราะห์การดำเนินงานและผลการดำเนินงาน ครอบคลุมทั้งระบบ ตั้งแต่ผู้รับผิดชอบหลักในจังหวัด ผู้รับผิดชอบระดับศูนย์พักพิง และ ผู้ประสบภัยที่พักอาศัยในศูนย์พักพิง และการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดนนทบุรีและ จังหวัดปทุมธานี การที่ผลการศึกษาจากผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง และผู้ใช้บริการศูนย์พักพิงมีความ สอดคล้องกัน เป็นการยืนยันความถูกต้องและน่าเชื่อถือของผลการศึกษา

โดยสรุป ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงระหว่างจังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี พบว่าทั้งสองจังหวัดมีความเหมือนและความแตกต่างกันในวิธีการปฏิบัติ ทั้งระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิงของสองจังหวัด การเกิดน้ำท่วมในจังหวัดนนทบุรีภายหลัง จังหวัดปทุมธานีอาจเป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้นนทบุรีมีการบริหารจัดการที่ค่อนข้างเป็นระบบและ เป็นทางการและมีความพร้อมด้านบุคลากรและอาสาสมัครมากกว่าจังหวัดปทุมธานี ส่งผลให้ การปฏิบัติมีความสอดคล้องกับมาตรฐานการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และประสิทธิภาพการ ดำเนินงานโดยประเมินจากระดับความพึงพอใจของผู้ประสบภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิงช่วงเกิดน้ำ ท่วม โดยภาพรวม ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางของทั้งสองจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคที่พบในการ บริหารจัดการน้อยกว่าศูนย์ขนาดเล็ก และผู้ประสบภัยที่อาศัยได้รับความพึงพอใจในการปฏิบัติ และบริการที่ได้รับมากกว่าศูนย์ขนาดเล็ก ผลการศึกษาค้างนี้แสดงให้เห็นปัจจัยสำเร็จและปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานของทั้งสองจังหวัด ซึ่งการบูรณาการผลการศึกษาที่ได้จากทั้งสองจังหวัด จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขการรับมือการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงของ ผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉินทั้งระยะก่อนและหลังเกิดน้ำท่วมไม่เฉพาะสำหรับจังหวัดนนทบุรีและ ปทุมธานีเท่านั้น แต่รวมถึงจังหวัดอื่นๆของประเทศที่มีโอกาสเกิดภัยน้ำท่วมและรวมทั้งภัยพิบัติอื่น ด้วย

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำหนดข้อเสนอแนะทางนโยบายนี้ได้จากการพิจารณาผลการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และผลการระดมสมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิง เพื่อแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงทั้งระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิงให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศูนย์พักพิงตามมาตรฐานสากล โดยแบ่งเป็นนโยบายระยะก่อนเตรียมความพร้อม ระยะฉุกเฉิน และระยะฟื้นฟู ดังนี้

ระยะเตรียมความพร้อม

- 1) จังหวัดและท้องถิ่นส่งเสริมการจัดเตรียมสถานที่จัดตั้งศูนย์พักพิงโดยมีชุมชนมีส่วนร่วม เนื่องจากจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านต่างๆ ในภายหลัง
- 2) จังหวัดร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและสายการบังคับบัญชาในภาวะฉุกเฉินให้ชัดเจน มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติสามารถประสานงานและการสั่งการข้ามองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องได้
- 3) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการรับมือภัยพิบัติ ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามมาตรฐานสากล ในจังหวัดที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติเป็นประจำ
- 4) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเตรียมความพร้อมประชาชนในการรับมือภัยพิบัติ โดยกำหนดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา รวมทั้ง สร้างความตระหนักของชุมชนด้านการเตรียมพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติ
- 5) จังหวัดพัฒนาระบบจัดเก็บฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เช่น ข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราว ข้อมูลตัวชี้วัดทางสาธารณสุขและทางการแพทย์ในพื้นที่ภัยพิบัติ ข้อมูลยานพาหนะเพื่อการลำเลียงขนส่งและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติเป็นต้น และระบบการจัดการข้อมูลระดับศูนย์พักพิง ในการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนผู้พักพิง การจัดเก็บทะเบียนผู้บริหารจัดการศูนย์ ทะเบียนอาสาสมัคร ทะเบียนสิ่งของเครื่องใช้ การบริจาค และการแจกจ่ายแก่ผู้ประสบภัย รวมทั้ง สร้างเครื่องมือระบบสารสนเทศที่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลเหล่านี้จากแหล่งต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยและการบริหารจัดการศูนย์พักพิงอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- 6) จังหวัดพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ระหว่างศูนย์พักพิงหรือภาคเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างศูนย์พักพิง ความร่วมมือนี้อาจพัฒนาเป็น รูปแบบเครือข่าย หรือเรียกว่า cluster แบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ใน

แต่ละจังหวัด แต่ละเครือข่ายประกอบด้วยศูนย์ขนาดต่างๆกัน มีศูนย์ใหญ่เป็นแม่ข่าย รวมทั้งสร้างกลไกประสานงานระหว่างกลุ่มหรือเครือข่ายกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนการจัดตั้งและการบริหารงานเครือข่ายความร่วมมือนี้

ระยะฉุกเฉิน

- 1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งศูนย์กลางการประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจากภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
- 2) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดให้มีศูนย์กลางเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์น้ำเซิงพื้นที่ อย่างถูกต้อง น่าเชื่อถือ และรวดเร็ว สามารถใช้ในการประเมินแผนและปรับแผน จัดบริหารจัดการศูนย์พักพิงได้อย่างเหมาะสมและทันเวลา
- 3) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดแนวทางการคัดเลือกและฝึกอบรมอาสาสมัครให้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักมนุษยธรรม มีทักษะในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร
- 4) กระทรวงการคลังพัฒนาระบบการเงินให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการเบิกจ่ายในภาวะฉุกเฉิน และครอบคลุมศูนย์พักพิงที่ไม่ได้จัดตั้งโดยภาครัฐ
- 5) จังหวัดสร้างกลไกให้ศูนย์ขนาดเล็กสามารถเข้าถึงแหล่งช่วยเหลือต่างๆได้เท่าเทียมกับศูนย์ขนาดใหญ่
- 6) จังหวัดโดยความร่วมมือจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดระบบการเข้าถึงอาหารและสิ่งของเครื่องใช้อย่างเพียงพอแก่ผู้ประสบภัยทุกขนาดศูนย์อย่างเท่าเทียมกัน
- 7) ศูนย์จัดระบบข้อมูลสำหรับผู้ประสบภัยทุกกลุ่มทุกภาษาสามารถเข้าถึงได้
- 8) ศูนย์สร้างกลไกการติดตามและประเมินการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้พักพิง และปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติตามความเหมาะสม
- 9) ศูนย์สร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นจากผู้พักพิง และช่องทางการสื่อสารกับผู้พักพิง
- 10) การจัดที่พักในศูนย์มีความเป็นสัดส่วน แยกเพศ อายุ ผู้ป่วย และครอบครัวตามความเหมาะสม
- 11) การจัดบริการสุขภาพแก่ผู้ป่วยฉุกเฉินและเรื้อรัง การป้องกันโรคแก่กลุ่มเสี่ยง

ระยะฟื้นฟู

- 1) ระบบการประเมินผลกระทบด้านอื่นของผู้ประสบภัย เพื่อกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือระยะฟื้นฟู เช่นอาชีพ ความสามารถในการปรับตัวกับสถานการณ์ภัยพิบัติ ความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในอนาคต
- 2) เตรียมความพร้อมผู้พักพิงสำหรับการกลับสู่การดำเนินชีวิตอย่างปกติอย่างยั่งยืน

รหัสโครงการ RDG5610004

ชื่อโครงการ การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉินในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

ชื่อนักวิจัย นิตยา วัจนะภูมิ¹ ระพีพรรณ คำหอม² เยาวลักษณ์ เรียรเชาวน² มาร์ค แวน เดอร์ พุทเท¹ สิริมา มงคลสัมฤทธิ์³
กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง² รัตนรงค์ จันใด²

¹วิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ²คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Email address: nvajanapoom@sgs.tu.ac.th

ระยะเวลาโครงการ ธันวาคม 2555 – มิถุนายน 2557

ระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนธันวาคม 2554 พื้นที่ภาคกลาง รวมถึงกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ประสบปัญหาอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ ส่งผลให้รัฐบาลต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมาก การจัดหาที่พักพิงชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยเป็นความท้าทายที่สำคัญของภาครัฐ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 และค้นหาข้อจำกัดในการบริหารจัดการดังกล่าว รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีต่อการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราวของผู้รับผิดชอบ

วิธีการวิจัยประกอบด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงระดับจังหวัด จากจังหวัดนนทบุรี 10 คน และจังหวัดปทุมธานี 9 คน ทำการสนทนากลุ่มผู้บริหารศูนย์พักพิง จากจังหวัดนนทบุรี 75 คน และจังหวัดปทุมธานี 66 คน และทำการสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง โดยเป็นผู้ที่มีอายุไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวนทั้งสิ้น 2,929 คน เป็นผู้พักพิงในศูนย์จังหวัดนนทบุรี 1,572 คน และจังหวัดปทุมธานี 1,357 คน ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มของสองจังหวัด และเปรียบเทียบระหว่างสองจังหวัดใน ด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการรับมือภัยพิบัติ คือ 1) การมีส่วนร่วมของชุมชน 2) การวางแผน 3) การจัดการกำลังคน 4) การจัดการอาสาสมัคร 5) การจัดการระบบข้อมูล 6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง 7) การจัดการการเงิน และ 8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง นอกจากนี้ได้เปรียบเทียบการปฏิบัติกับมาตรฐานสากลของเสฟิียร์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง ใช้สถิติ t-test ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นระหว่างสองจังหวัดตามตัวชี้วัดการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานของเสฟิียร์ 4 ด้านคือ 1) การจัดการน้ำ การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย 2) ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ 3) การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหารและ 4) การดำเนินงานด้านสุขภาพ และใช้ One way analysis of variance เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความคิดเห็นระหว่างศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงของจังหวัดนนทบุรีใช้แนวการทำงานตามระบบทางการ ในขณะที่จังหวัดปทุมธานีใช้แนวการทำงานแบบประสานงานและทำหน้าที่ให้การสนับสนุนมากกว่า การมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอตลอดช่วงน้ำท่วม ทำให้ท้ายที่สุดการบริหารจัดการศูนย์พักพิงส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาชุมชนและภาคส่วนอื่นๆ สำหรับการจัดการระดับศูนย์พักพิงของจังหวัดนนทบุรีมีการกำหนดรูปแบบการทำงานที่ชัดเจนกว่าจังหวัดปทุมธานีในบางเรื่อง จังหวัดนนทบุรีมีปัญหาลุสรวการบริหารจัดการศูนย์พักพิงทั้ง 8 ด้าน ขอบเขตปัญหาลุสรวการของจังหวัดนนทบุรีน้อยกว่าจังหวัดปทุมธานี โดยรวมทั้งสองจังหวัดมีผลการปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานของเสฟิียร์ดีพอควร ทั้งนี้ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางมีข้อจำกัดการปฏิบัติตามมาตรฐานหลักของเสฟิียร์น้อยกว่าศูนย์ขนาดเล็ก ยกเว้นปัญหาเรื่องการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล และการจัดการน้ำทิ้ง ที่ศูนย์ขนาดใหญ่มีปัญหามากกว่า สาเหตุเกิดจากถนนส่วนใหญ่ถูกน้ำท่วมทำให้รถไม่สามารถมาเก็บขยะได้ และศูนย์ขนาดใหญ่มีผู้พักพิงจำนวนมากทำให้มีขยะและสิ่งปฏิกูลปริมาณมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลตกค้างจำนวนมาก จะเห็นว่าผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยรวมบ่งชี้ว่าจังหวัดนนทบุรีมีการบริหารจัดการศูนย์พักพิงเป็นระบบมากกว่าจังหวัดปทุมธานีนั้น น่าจะเป็นผลมาจากจังหวัดนนทบุรีถูกน้ำท่วมภายหลังจังหวัดปทุมธานี ทำให้มีเวลาในการเตรียมความพร้อมในการรับมือได้ดีกว่า

ถึงแม้จะพบว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง เกี่ยวกับการปฏิบัติและบริการที่ได้รับอยู่ในระดับดีพอควรทั้งสองจังหวัด แต่ศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรียังคงมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเชิงบวกมากกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแทบทุกตัวชี้วัดการให้ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานตามมาตรฐานของเสฟียร์ โดยความแตกต่างที่พบระหว่างสองจังหวัดมักเป็นความแตกต่างระหว่างศูนย์ขนาดเล็กมากกว่าระหว่างศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลาง และเมื่อพิจารณาแต่ละจังหวัด มีความชัดเจนว่าทั้งสองจังหวัดผลสอดคล้องกันคือ ศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่มีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเชิงบวกสูงกว่าศูนย์ขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จะเห็นว่าผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง สนับสนุนผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่พบความคิดเห็นเชิงบวกในศูนย์พักพิงของจังหวัดนนทบุรีมากกว่าจังหวัดปทุมธานี อย่างไรก็ตามทั้งสองจังหวัดมีผลการวิเคราะห์บ่งชี้ว่าการตอบสนองความต้องการอาหารและการเข้าถึงอาหารเฉพาะกลุ่มควรได้รับการสนใจเพิ่มขึ้น เช่น ทารกและเด็กเล็ก หญิงมีครรภ์ และมารดาที่ต้องให้นมบุตร ส่วนการบริการด้านสุขภาพของทั้งสองจังหวัดมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเชิงบวกระดับดีกว่าบริการด้านอื่นอย่างชัดเจน ทั้งนี้เป็นเรื่องที่ทั้งสองจังหวัดให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ

โดยสรุป ความสอดคล้องกันของผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิงและผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณยืนยันว่าการมีรูปแบบการรับมือการตอบสนองศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่เป็นระบบและมีขั้นตอนที่ชัดเจนตั้งแต่ก่อนเกิดภาวะฉุกเฉินและการปฏิบัติตามมาตรฐานของเสฟียร์ จะช่วยลดปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน และส่งผลต่อคุณภาพการตอบสนองความต้องการที่พักพิงในภาวะฉุกเฉินของผู้ประสบภัย ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องระดับจังหวัดในการปรับปรุงแก้ไขการตอบสนองความต้องการที่พักพิงชั่วคราวในภาวะฉุกเฉินของจังหวัดต่างๆให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในอนาคต

Project Code: RDG5610004

Project title: A Comparative Study on Response to Emergency Shelter Needs in Prathumthani and Nonthaburi Province

Investigators: Vajanapoom N.,¹ Khamhom R.,² Thiarachow Y.,² Van der Putten M.,¹ Mongkolsomlit S.,³ Jamkrajang K.,² Jundai R.²

¹School of Global Studies, Thammasat University ²Faculty of Social Administration, Thammasat University

³Faculty of Public Health, Thammasat University

Email address: nvajanapoom@sgs.tu.ac.th

Project Duration: December 2012 – June 2014

Thailand experienced serious flooding in 2011. The government faced considerable challenges in meeting the immediate and medium term needs of the affected populations, one of which was emergency shelter need of the affected population. This study explored the provision of emergency shelter management in Prathumthani province and Nonthaburi province following the floods in Thailand of July-December 2011, identified challenges in the disaster management systems in each province, and examined the perception of the shelter residents on shelter services and management in both provinces.

Through in-depth interviews, data on shelter management at provincial level during the flood in 2011 were obtained from 10 and 9 key actors in Nonthaburi province and Prathumthani province, respectively. Focus group discussions were carried out among 75 shelter managers from Nonthaburi province and 66 from Prathumthani province to enquire data on shelter management during the flood in 2011. In addition, a total of 2,929 shelter residents aged 20 years and older participated in the perception survey, of which 1,572 participants were from Nonthaburi province and 1,357 participants from Prathumthani province. Data from in-depth interview and focus group discussions were analyzed using content analysis focusing on: 1) community participation, 2) planning, 3) human resource management, 4) managing volunteers, 5) management information systems, 6) commodity logistics management, 7) financial management, and 8) shelter services management. Additionally, the administrative performance was compared to the Sphere standards. T-test was used to compare mean perception scores between the two provinces for the key individual indicators of the Sphere minimum standards including WASH, food security and nutrition, shelter settlement and non-food items, and health actions; and analysis of variance was used to compare among large, medium, and small shelters.

It was found that Nonthaburi provincial administrative authorities adopted a more directive approach, whereas in Prathumthani province administrative authorities assumed a supportive and coordination role and could not carry on through the entire period of the flood due to shortage of responsible human resources. A similar pattern was seen at shelter level management where perception point to a more structured but top-down approach in Nonthaburi province, whereas the latter adopted a more bottom-up approach but at times less structured. The constraints affecting effective actions on shelter management addressed in the study were less in Nonthaburi province than in Prathumthani province. According to the Sphere core standards, fair performance was observed for both provinces, for which small shelters had more limitations than large and medium shelters, in the exception of solid waste management and drainage. This could be resulted from damaged transportation system making it impossible for waste collecting trucks to collect waste at the shelters on a regular basis. Importantly, high volume of daily waste productions in large shelters worsen the situation.

Although acceptable perception levels on shelter management and services provisions were observed in both provinces, higher mean scores of most indicators were generally found in Nonthaburi shelters in comparison to Prathumthani shelters. This evident was particularly evident for small shelters comparison between the two provinces. Within province comparison, mean scores of perception demonstrated consistent findings that small shelters' mean scores were significantly lower than large shelters, while insignificant difference were found between large and medium shelters. The findings clearly support the qualitative analysis results, showing better performance of Nonthaburi province than Prathumthani province. Nevertheless, shelters in both provinces seemed to face shortage of food for infants, small children, pregnant women, and breast feeding mothers. Among the four minimum humanitarian response standards, health services received the highest mean scores in both provinces, because high priority was often given to health actions in humanitarian response.

In conclusion, consistent findings of qualitative and quantitative data analyses indicate that preparedness of emergency response system to shelter need integral with Sphere standards practices would lead to effective actions to emergency response. The findings is beneficial to the improvement of effective actions to emergency response to shelter need of individual provinces in the future.

สารบัญ

	หน้า
คณะผู้วิจัย	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ค
บทคัดย่อ	ฅ
สารบัญ	ณ
สารบัญตาราง	ด
สารบัญรูป	ถ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	1-3
1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	1-3
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 พื้นที่ศึกษา	2-1
2.2 อุทกภัย	2- 4
2.3 สถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทย	2-5
2.4 เหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัด นนทบุรี	2-9
2.5 สถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆในต่างประเทศและการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน	2-10
2.6 แนวทางการได้ตอบภัยพิบัติตามมาตรฐานสากล	2-14
2.7 สถานการณ์ศูนย์พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยช่วงเกิดอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554	2-17
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	
3.1 รูปแบบการศึกษา	3-1
3.2 ประชากรที่ศึกษา	3-1
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	3-4
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	3-4
3.5 การสัมภาษณ์	3-6

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	
4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	4-1
4.1.1 ผลการวิเคราะห์ในระดับจังหวัด	4-2
4.1.2 ผลการวิเคราะห์ในระดับศูนย์พักพิง	4-17
4.2 ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการบริหาร ศูนย์พักพิงเมื่อเกิดภัยพิบัติในจังหวัด	4-32
4.3 ผลการวิเคราะห์ตามมาตรฐานสเฟียร์ (Sphere standards)	4-37
4.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	4-58
4.4.1 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ	4-58
4.4.2 ความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงของกลุ่ม ตัวอย่าง	4-60
4.4.3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศูนย์ พักพิงตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดที่ศึกษา	4-72
4.4.4 การเปรียบเทียบความคิดเห็นตามขนาดศูนย์พักพิงระหว่าง จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี	4-76
4.4.5 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	4-80
บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย	5-1
เอกสารอ้างอิง	
ภาคผนวก	
ภาคผนวกที่ 1 : คະแนนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง	
ภาคผนวกที่ 2 : ตัวอย่างแบบสอบถาม	
ภาคผนวกที่ 3 : ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการจัดการปัญหาอุปสรรคในการ บริหารจัดการระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิง	
ภาคผนวกที่ 4 : บทความสำหรับการเผยแพร่	
ภาคผนวกที่ 5 : กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ ประโยชน์	
ภาคผนวกที่ 6 : ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	2-8
เปรียบเทียบปริมาณน้ำฝนรายเดือนเฉลี่ย 30 ปี กับปี 2554 ในแต่ละลุ่มน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่	
ตารางที่ 2.2	2-8
ฝนเฉลี่ยทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำสำหรับปีที่มีปริมาณฝนสูงสุด 11 ปี (ม.ม.)	
ตารางที่ 3.1	3-2
กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี	
ตารางที่ 3.2	3-3
จำนวนตัวอย่างและจำนวนศูนย์พักพิงที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง	
ตารางที่ 3.3	3-3
จำนวนตัวอย่างและจำนวนศูนย์พักพิงที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงลึก จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง	
ตารางที่ 3.4	3-3
แสดงจำนวนตัวอย่างและพื้นที่เก็บข้อมูลผู้พักพิงในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี	
ตารางที่ 4.1	4-1
จำนวนตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม จำแนกตามจังหวัด	
ตารางที่ 4.2	4-11
สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในระดับจังหวัดระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีและปัจจัยแห่งความสำเร็จ และ/หรือปัญหาอุปสรรค	
ตารางที่ 4.3	4-28
สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในระดับศูนย์พักพิงระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีและปัจจัยแห่งความสำเร็จและ/หรือปัญหาอุปสรรค	
ตารางที่ 4.4	4-45
สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิบัติของศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีและข้อเสนอแนะตามแนวทางมาตรฐานเสฟิเยร์	
ตารางที่ 4.5	4-58
แสดงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามขนาดและจังหวัดที่ตั้งของศูนย์พักพิง	
ตารางที่ 4.6	4-59
ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามจังหวัดที่ตั้งของศูนย์พักพิง	
ตารางที่ 4.7	4-78
เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศูนย์พักพิงทั่วไประหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง	
ตารางที่ 4.8a	4-78
เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ WASH standards ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง	

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 4.8b	เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ WASH standards ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง(ต่อ)	4-79
ตารางที่ 4.9	เปรียบเทียบความคิดเห็นด้านความปลอดภัยของอาหารและหลักโภชนาการ การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง	4-79

สารบัญรูป

		หน้า
รูปที่ 1.1	แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	1-3
รูปที่ 2.1	แผนที่แสดงขอบเขตจังหวัดปทุมธานี	2-2
รูปที่ 2.2	แผนที่แสดงขอบเขตจังหวัดนนทบุรี	2-3
รูปที่ 4.1	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นโดยทั่วไประหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี	4-60
รูปที่ 4.2	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standard) ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-62
รูปที่ 4.2a	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการจัดวางและดำเนินงานด้านบริการน้ำดื่ม น้ำใช้ การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-63
รูปที่ 4.2b	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการส่งเสริมสุขอนามัยและการเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-64
รูปที่ 4.2c	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการเข้าถึง ปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่ม น้ำใช้ และ สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-65
รูปที่ 4.2d	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยปนเปื้อนอุจจาระและความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-66
รูปที่ 4.2e	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการควบคุมพาหะนำโรค การจัดการขยะมูลฝอยและการระบายน้ำทิ้ง ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-67
รูปที่ 4.3	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-68
รูปที่ 4.3a	เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านความปลอดภัยของอาหารและการแจกจ่ายและอาหารของทารกและเด็กเล็ก ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	4-69

สารบัญรูป (ต่อ)

	หน้า
รูปที่ 4.4	4-70
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการจัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	
รูปที่ 4.4a	4-71
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านมาตรฐานศูนย์พักพิง และการจัดการสิ่งที่ไม่ใช่อาหาร ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและ นนทบุรี	
รูปที่ 4.4b	4-72
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการดำเนินงานทางด้าน สุขภาพ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี	
รูปที่ 4.5	4-73
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นโดยรวม แยกตามขนาดศูนย์ พักพิงภายในจังหวัดที่ศึกษา	
รูปที่ 4.6a	4-74
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard แยก ตามขนาดศูนย์พักพิง ภายในจังหวัดที่ศึกษา	
รูปที่ 4.6b	4-75
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard แยก ตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดที่ศึกษา (ต่อ)	
รูปที่ 4.7	4-76
เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นความมั่นคงของอาหารและ หลักโภชนาการ มาตรฐาน ศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและ ดำเนินงานทางด้านสุขภาพ แยกตามขนาดศูนย์พักพิง ภายในจังหวัดที่ศึกษา	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนธันวาคม 2554 พื้นที่ภาคกลาง รวมถึงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ ส่งผลให้รัฐบาลต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการสร้างความน่าเชื่อถือในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องกับประชาชนทั่วไปทั้งในระยะฉุกเฉินและระยะฟื้นฟู เพื่อเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์เหล่านี้ หน่วยงานต่างๆของภาครัฐ สถาบันการศึกษาและองค์กรเอกชนต่างๆในประเทศไทยกำลังอยู่ในกระบวนการการศึกษาทบทวนการตอบสนองที่เกิดขึ้นในช่วงที่เกิดอุทกภัยครั้งนี้ ในมุมมองที่หลากหลาย และการศึกษาครั้งนี้เกี่ยวกับศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉิน ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการต่างๆที่กำลังเกิดขึ้น

รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลประชาชนเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น ความรับผิดชอบนี้ถูกบัญญัติในกฎหมายและกำหนดเป็นนโยบายและการปฏิบัติ แต่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในเรื่องความรับผิดชอบและวิธีการปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จในหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว นอกจากนี้ ค่านิยมสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติของภาครัฐและความคาดหวังของประชาชน สำหรับประเทศไทย รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ แต่บทบาทความรับผิดชอบถูกกำหนดไว้กว้างๆและการกระจายอำนาจของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่างๆและในระดับของภาครัฐมักจะไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ และความสามารถในการฟื้นฟูของไทย อยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศที่กำลังพัฒนา และแผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไม่สอดคล้องกับปัญหา และมีทรัพยากรไม่เพียงพอ

การจัดการภัยพิบัติต้องการผู้เชี่ยวชาญจากหลายภาคส่วนจากภาครัฐในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้ง ภาคเอกชน องค์กรการกุศล สถาบันการศึกษา สื่อต่างๆ และชุมชนทั้งในและต่างประเทศ ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงมีความซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องมากมาย การศึกษาเดียวไม่สามารถตรวจสอบปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการจัดการภัยพิบัติในแต่ละครั้ง การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นด้านศูนย์พักพิงในสองจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเสริมการทำงานของกรวิจัยด้านอื่น ๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในวงกว้าง

ไม่นานมานี้ มีการปฏิรูปด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุแบบใหม่ เรียกว่า cluster system ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการ

ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างองค์กรช่วยเหลือต่างประเทศกับรัฐบาลในประเทศที่ประสบภัยพิบัติ (<http://onerresponse.info/coordination/clusterapproach/>)

มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานและมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติที่ดีของภาคส่วนต่างๆ เพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ หลักการเหล่านี้ได้ถูกประมวลเป็นมาตรฐานใหม่ใน Sphere Project (The Sphere Project, 2011) และถูกนำมาใช้โดยองค์กรระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง รวมทั้งมีการส่งเสริมให้มีการใช้ในขอบเขตที่กว้างขึ้น อย่างไรก็ตาม มีองค์กรระดับรากหญ้าที่ไม่ใช่ภาครัฐยังไม่รับรู้เกี่ยวกับมาตรฐานเหล่านี้ และมีภาคเอกชนบางส่วนต่อต้านการใช้มาตรฐานเหล่านี้ เพราะคิดว่าทำให้เกิดข้อจำกัดในปฏิบัติการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน และปัจจุบัน มีภาครัฐไม่มากนักที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการตามมาตรฐานระหว่างประเทศในการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินอย่างเป็นทางการ แต่มีบางส่วนที่พยายามทำตามมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างไม่เป็นทางการ

เมื่อมีภาวะฉุกเฉินจากภัยพิบัติเกิดขึ้น ภาครัฐมีเรื่องที่ต้องคำนึงอย่างทันท่วงที 5 ประการ ได้แก่

- ค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัย
- อพยพผู้ประสบภัยที่รอดชีวิตอย่างปลอดภัย
- จัดหาที่พักพิงชั่วคราว
- จัดหาอาหารและน้ำในภาวะฉุกเฉิน
- จัดหาการบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน

ประสิทธิภาพในการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการทั้ง 5 ประการได้อย่างทันท่วงที ขึ้นอยู่กับความรวดเร็วของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาสิ่งจำเป็นในการฟื้นฟูด้านต่างๆ เช่น การสร้างและซ่อมแซมสิ่งที่ได้รับความเสียหาย การสาธารณสุข การศึกษา การดำรงชีพ การเกษตร และการค้าขาย เป็นต้น

ที่พักพิงฉุกเฉินเป็นเรื่องสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ สถานที่สาธารณะเป็นที่ที่เหมาะสมที่จะเป็นที่พักพิงได้อย่างปลอดภัยในภาวะฉุกเฉิน หากภาครัฐไม่สามารถจัดการเรื่องนี้ได้อย่างทันท่วงที จะถูกวิจารณ์จากสังคมและมักจะประสบปัญหาในการแก้ปัญหาในภาวะฉุกเฉินในทางตรงกันข้าม ถ้าภาครัฐสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จะมีผลให้ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากสังคมในการจัดการภาวะฉุกเฉิน

ที่พักพิงในภาวะฉุกเฉิน ไม่ได้เป็นเรื่องของสถานที่ทางกายภาพเท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องการจัดจัดการความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น เครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสม ที่หลบนอน และเครื่องใช้สำหรับการ

รับประทานอาหาร อาหาร การดูแลทางการแพทย์ การขนส่งสาธารณะ และการสื่อสารสาธารณะ สิ่งเหล่านี้มักจะดูแลโดยภาคส่วนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับสถานที่ ดังนั้นการที่ผู้พักพิงจะได้รับความช่วยเหลือครบทุกด้าน จำเป็นต้องมีการประสานงานอย่างเป็นทางการระหว่างผู้ปฏิบัติด้านต่างๆ

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554
2. ศึกษาการจัดการปัญหาอุปสรรคในการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554
3. สำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบภัยในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีต่อการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554

1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ผู้รับผิดชอบภาครัฐระดับจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำ มีหน้าที่โดยตรงในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม รวมทั้งการจัดหาที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยในจังหวัด ซึ่งนำไปสู่การบริหารจัดการศูนย์พักพิงในแต่ละแห่ง โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์พักพิงแต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบ ในภาวะฉุกเฉิน ระบบการจัดการศูนย์พักพิงระดับจังหวัดจึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของศูนย์พักพิง ซึ่งสามารถสะท้อนโดยผู้รับบริการคือผู้ประสบภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง กรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงดังรูปที่ 1.1



รูปที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ในรายงานฉบับนี้ ประกอบด้วยเนื้อหาสาระซึ่งจำแนกออกเป็น 5 บท ตามลำดับดังนี้

ในบทที่ 1 คือบทนำบทนี้ ชี้ให้เห็นถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาที่ก่อให้เกิดการศึกษาครั้งนี้ โดยได้รวบรวมข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดที่ทำการศึกษาและข้อมูลการเกิดอุทกภัยไว้ในบทที่ 2

สำหรับบทที่ 3 เป็นการนำเสนอให้เห็นภาพรวมของวิธีดำเนินการศึกษาทั้งหมดของโครงการและนำเสนอรายละเอียดของวิธีการศึกษา และนำเสนอผลวิเคราะห์ข้อมูลพร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ ในบทที่ 4 และท้ายสุด บทที่ 5 เป็นการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

บทนี้นำเสนอข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดที่ทำการศึกษา และข้อมูลที่สำคัญของการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยในช่วง ปี พ.ศ. 2554 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี รวมถึงการทบทวนการตอบสนองจากภาครัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดหาที่พักอาศัยฉุกเฉิน / ชั่วคราวเพื่อประชากรที่ได้รับผลกระทบจากผลการศึกษาในต่างประเทศ และการประเมินข้อจำกัด ที่พบในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยที่ต้องการที่พักพิงฉุกเฉิน ที่มีประสิทธิภาพ ในส่วนสุดท้ายมุ่งเน้นไปที่การรับรู้ของผู้ที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับความพยายามของรัฐบาลและ องค์กรเอกชน และการตอบสนองกับความต้องการที่พักฉุกเฉินของพวกเขา

2.1 พื้นที่ศึกษา

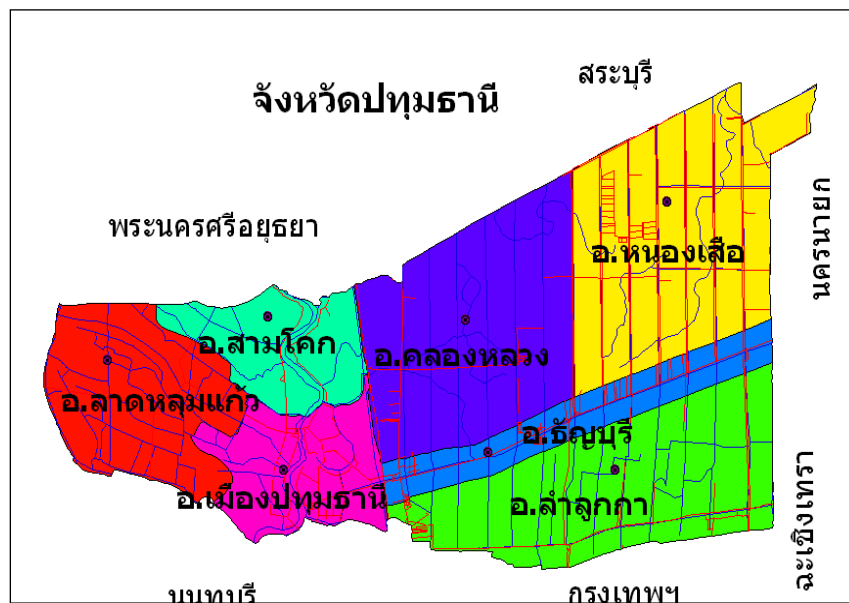
2.1.1 จังหวัดปทุมธานี

จากรายงาน บรรยายสรุปจังหวัดปทุมธานี (2554) ปทุมธานีมีเนื้อที่ประมาณ 1,525.856 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 953,660 ไร่ ณ วันที่ 30 ธ.ค. 2554 มีประชากรทั้งสิ้น 1,005,760 คน จำแนก เป็นชาย 478,182 คน หญิง 527,578 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 470,698 ครัวเรือน แบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น 7 อำเภอ 53 ตำบล 460 หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 17 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 37 แห่ง อำเภอประกอบไปด้วย อำเภอเมืองปทุมธานี อำเภอธัญบุรี อำเภอลองหลวง อำเภอลำลูกกา อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก และอำเภอหนองเสือ แผนที่จังหวัดปทุมธานีและอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังรูปที่ 2.1

พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่มริมสองฝั่งแม่น้ำโดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านใจกลางจังหวัดในเขตอำเภอเมืองปทุมธานีและอำเภอสามโคก ทำให้พื้นที่ของจังหวัดปทุมธานีถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝั่งตะวันตกของจังหวัดหรือบนฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยปกติระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาในฤดูฝนจะเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยประมาณ 50 เซนติเมตร ซึ่งทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นบริเวณกว้าง และก่อให้เกิดปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยา สำหรับพื้นที่ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยานั้น เนื่องจากประกอบด้วยคลองซอย

เป็นคลองชลประทานจำนวนมาก สามารถควบคุมจำนวนปริมาณน้ำได้ ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับอุทกภัยมีน้อยกว่า

มีสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและอื่น ๆ 191 แห่ง และสำนักงานบริหารงานการศึกษาเอกชน 82 แห่ง รวม 273 แห่ง จำนวนห้องเรียน 5,080 ห้องเรียน ครู 6,326 คน นักเรียนจำนวน 1,039,876 คน จำนวนศาสนสถานในจังหวัดโดยจำแนกได้ดังนี้ วัดในพุทธศาสนา 185 แห่ง มัสยิด 30 แห่ง โบสถ์ (คริสต์) 39 แห่ง จังหวัดปทุมธานีมีสถานพยาบาลประกอบด้วย โรงพยาบาลทั่วไป 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 7 แห่ง โรงพยาบาลเฉพาะทาง 2 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 7 แห่ง โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงอื่น 1 แห่ง สถานีอนามัย 78 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล 21 แห่ง คลินิก (ทุกประเภท) 439 แห่ง จำนวนเตียง 2,852 เตียง สำหรับบุคลากรด้านสาธารณสุข ประกอบด้วย แพทย์ 423 คน ทันตแพทย์ 64 คน เภสัชกร 94 คน อัตราส่วนแพทย์ต่อจำนวนประชากรจังหวัดปทุมธานี เมื่อปี พ.ศ. 2555 เท่ากับ 1:2330 คน สูงกว่ามาตรฐาน (แพทย์มาตรฐาน 1:6,000 คน)



รูปที่ 2.1 แผนที่แสดงขอบเขตจังหวัดปทุมธานี

ที่มา: บรรยายสรุป จังหวัดปทุมธานี, 2555

2.1.2 จังหวัดนนทบุรี

จากรายงานสำนักงานจังหวัดนนทบุรี (2555) จังหวัดนนทบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 622.38 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 388,987.5 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังรูปที่ 2.2 ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาแบ่งพื้นที่ของจังหวัดออกเป็น 2 ส่วน คือฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีคูคลองทั้งตามธรรมชาติและที่ขุดขึ้นใหม่ เป็นจำนวนมากเชื่อมโยงติดต่อกัน สามารถใช้สัญจรไปมาระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ย่านชุมชนหนาแน่น โดยทั่วไปพื้นที่ส่วนที่ห่างจากแม่น้ำและลำคลองจะเป็นสวนและไร่นาซึ่งมักจะเกิดน้ำท่วมเสมอ แต่ในปัจจุบันพื้นที่ของจังหวัดในบางอำเภอ ซึ่งเคยเป็นสวนผลไม้ต่างๆและมีเขตติดต่อกับกรุงเทพฯ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน ที่อพยพมาจากทุกภาคของประเทศ นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนของบางอำเภอ ยังเป็นที่รองรับการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง ซึ่งมีการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างโรงงานขึ้นอย่างหนาแน่น โดยอาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ฝั่งตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพฯ เป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพฯ ด้วย



รูปที่ 2.2 แผนที่แสดงขอบเขตจังหวัดนนทบุรี

ที่มา: สำนักงานจังหวัดนนทบุรี, 2555

จังหวัดนนทบุรีแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น 6 อำเภอ 52 ตำบล 328 หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 9 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 31 แห่ง อำเภอประกอบด้วย 6 อำเภอ คือ อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย อำเภอไทรน้อย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554 มีประชากรรวมทั้งสิ้น 1,122,627 คน เป็นชาย 527,269 คน เป็นหญิง 595,358 คน มีจำนวนครัวเรือน 539,147 ครัวเรือน ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 57.09 ส่วนที่เหลือร้อยละ 42.91 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 1,804 คนต่อตารางกิโลเมตร

ในปีการศึกษา 2554 มีสถานศึกษารวม 156 แห่ง จำนวนห้องเรียน 5,246 ห้องเรียน ครู 8,405 คน นักเรียน 159,711 คน ในพื้นที่จังหวัดนั้น ประกอบด้วยวัด 191 แห่ง โบสถ์ 38 แห่ง และมัสยิด 19 แห่ง มีสถานพยาบาล ประกอบด้วย โรงพยาบาลศูนย์ 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 5 แห่ง โรงพยาบาลเฉพาะทาง 5 แห่ง โรงพยาบาลสังกัดกระทรวง 1 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 6 แห่ง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 76 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล 10 แห่ง คลินิก(ทุกประเภท) 386 แห่ง จำนวนเตียง 3,865 เตียง บุคลากรด้านสาธารณสุข ประกอบด้วย แพทย์ 264 คน ทันตแพทย์ 148 คน เภสัชกร 107 คน อัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรจังหวัด ปี 2555 เท่ากับ 1:4,973 คน (แพทย์มาตรฐาน 1: 5,141 คน)

2.2 อุทกภัย

อุทกภัย คือภัยที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีน้ำเป็นสาเหตุ อาจจะเป็นน้ำท่วม น้ำป่า หรืออื่นๆ โดยปกติอุทกภัย เกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน บางครั้งทำให้เกิดแผ่นดินถล่ม น้ำท่วม หมายถึงสภาพที่เกิดขึ้นเมื่อน้ำล้นขอบแม่น้ำ ลำธาร หรือการสะสมของมวลน้ำบนพื้นที่ต่ำ (จันทิมา, 2555a) น้ำท่วม ยังหมายถึงพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังชั่วคราวที่เป็นผลมาจากฝนที่ตกหนัก" (จันทิมา, 2555b) คำนิยามที่กว้างขึ้นคือ ภาวะน้ำท่วม คือการที่มีน้ำคลุมพื้นที่ซึ่งปกติไม่เคยมีน้ำปกคลุมมาก่อน (Barredo, 2007)

การจำแนกประเภท ของเหตุการณ์อุทกภัย

ประเภทของอุทกภัยหรือสภาวะน้ำท่วม แตกต่างกันไปแล้วแต่นิยามของผู้เขียนแต่ละคน จำแนกประเภทของสภาวะน้ำท่วมออกเป็น 2 ประเภท คือ น้ำท่วมระยะยาว และน้ำท่วมฉับพลันเฉพาะที่ สาเหตุตามธรรมชาติของการเกิดน้ำท่วมคือปริมาณน้ำฝนที่รุนแรงในพื้นที่ขนาดเล็กภายในช่วงระยะเวลาที่สั้นๆ หรือปริมาณน้ำฝนที่ตกต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวันหรือหลายสัปดาห์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขนาดใหญ่ (Barredo, 2007) น้ำท่วม ยังอาจเป็น ผลมาจากการละลายของหิมะหรือน้ำแข็งหรือการพังทลายของคันกั้นน้ำหรือเขื่อน รวมทั้งโครงสร้างใต้ดิน (Du, FitzGerald, Clark, & Hou, 2010) Barredo (2007) จำแนกประเภทของน้ำท่วมเป็น 3 ประเภทหลัก คือ น้ำล้นตลิ่ง(River flood) น้ำป่าไหลหลากหรือน้ำท่วมฉับพลัน (Flash flood) คลื่นพายุซัดฝั่ง(Storm Surges) น้ำล้นตลิ่ง มักจะเกิดจากการรวมกันของปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพอากาศ สภาพดิน การคาดการณ์เพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วม และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม Du, et al. (2010) เห็นว่า สภาวะน้ำท่วมที่แตกต่างกัน มีผลกระทบที่แตกต่างกันต่อชุมชน ดังนั้นจึงเกิดผลที่แตกต่างกัน ความรู้เกี่ยวกับสาเหตุและชนิดของน้ำท่วมในพื้นที่ที่กำหนดเป็นสิ่งที่มีผลต่อวิธีการที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะสามารถตอบสนอง เช่นเดียวกับประชากรที่ได้รับผลกระทบจะรับรู้ประสิทธิผลของการตอบสนอง

ผลที่ตามมาจากสภาวะน้ำท่วม แตกต่างกันไปตามสาเหตุของการเกิดน้ำท่วมและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ Du, et al (2010) ให้ข้อสังเกตว่า ธรรมชาติและขอบเขตของน้ำท่วม จะถูกกำหนดโดย ตำแหน่งทางกายภาพและลักษณะภูมิประเทศ และสภาพแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้น สภาวะน้ำท่วม จะทำลายโครงสร้างพื้นฐานหรือสุขภาพของมนุษย์ ขึ้นอยู่กับสภาวะน้ำท่วม เช่น ระดับความลึก ความเร็ว และระยะเวลา (Tingsanchali, 2012). Du, et al (2010) กล่าวว่า ความเร็วของการเกิดภาวะน้ำท่วมเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดจำนวนผู้เสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับน้ำท่วม และการทำลายทรัพย์สิน นอกจากนี้ภาวะน้ำท่วมต่างๆจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับภูมิภาคได้รับผลกระทบซึ่งมี สังคม ลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและ ประชากรที่แตกต่างกัน (Du, et al. 2010) เมื่อเป็นเช่นนั้น การตอบสนองที่จะมีประสิทธิผลจะต้องนำสิ่งต่างๆเหล่านี้มาพิจารณาด้วยเพื่อการตอบสนองที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่หรือภูมิภาค

2.3 สถานการณ์อุทกภัยประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทย โดยเฉพาะในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเคยประสบอุทกภัยรุนแรงหลายครั้ง โดยจากการบันทึกข้อมูล พบว่า เหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2485 มีระดับน้ำท่วมสูงสุดโดยวัดระดับน้ำที่สะพานพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ 2.3 เมตร รทก. โดยในสถิติย้อนหลัง 20 ปี

นั้น มูลค่าความเสียหายรวมจากการน้ำท่วม (พ.ศ. 2534 – พ.ศ. 2553) อยู่ที่ประมาณ 118,000 ล้านบาท โดยปีที่ได้รับ ความเสียหายสูงสุดคือปี พ.ศ. 2545 มูลค่า 18,385 ล้านบาท และรองลงมาคือ ปี พ.ศ. 2553 มูลค่า 16,338 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2543 มูลค่า 10,033 ล้านบาท (จันทิมา เจริญผล, 2555b) ซึ่งเป็นความเสียหายที่ครอบคลุมทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การเสียชีวิต อาคารบ้านเรือน พื้นที่ทางการเกษตร และเป็นมูลค่าที่น้อยกว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในปี 2554 โดยมีการประเมินโดยศูนย์การพยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ว่ามีมูลค่าความเสียหายอยู่ที่ประมาณ 130,102 ล้านบาท โดยส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรได้แก่ภาค พืช ปศุสัตว์ ประมง 54,873 ล้านบาท และนอกภาคการเกษตร ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว การค้า ประมาณ 45,797 ล้านบาท โดยที่เหลือนั้นเป็นความเสียหายจากบ้านเรือนเสียหาย และ สิ่งสาธารณต่างๆ เช่น ถนน ท่อ โรงเรียน วัด เป็นต้น (จันทิมา เจริญผล, 2555b) แต่ในขณะที่ มีการประเมินมูลค่าความเสียหายจากหน่วยงานอื่นคือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย (คปภ.) สูงถึง 262,177 ล้านบาท โดยเป็นความเสียหายจากนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ถึงร้อยละ 80 จากมูลค่าความเสียหายทั้งหมด (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2554) ส่วน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายครั้งนี้สูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 ([Thailand cleans up: Areas remain flooded](#), 2011) และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก (“Top 5 most expensive natural disasters in history”, n.d.,)

อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดของประเทศไทยในปี พ.ศ.2554 นี้ ได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงและกินระยะเวลาเกือบ 7 เดือน (กรกฎาคม 2554 – 16 มกราคม 2555) ส่งผลกระทบให้บ้านเรือน พื้นที่การเกษตร รวมไปถึง โรงงานอุตสาหกรรม ต่างๆได้รับความเสียหาย กินพื้นที่ถึง 65 จังหวัด หรือ 684 อำเภอในประเทศไทย ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 4,086,138ครัวเรือน 13,595,192 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 96,833 หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ถนน 13,961 สาย ท่อระบายน้ำ 777 แห่ง ฝาย 982 แห่ง ทำนบ 142 แห่ง สะพาน/คอสะพาน 724 แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย 231,919 ไร่ ปศุสัตว์ 13.41 ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (จ.แม่ฮ่องสอน 2 ราย จ.อุตรดิตถ์ 1 ราย) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554)

สาเหตุหลักที่ส่งผลกระทบถึงปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ เนื่องมาจากปัญหาจากธรรมชาติ ซึ่งในช่วง มิถุนายน-ตุลาคม 2554 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ และมีฝนตกมากกว่าปกติ ประมาณ 39% ในพื้นที่ภาคเหนือ และสูงกว่าปกติ 22% ในภาคกลางโดยได้รับอิทธิพลมาจากพายุโซนร้อน ไหมมา, นกเตน, ไห่ถาง, เนสาด, นาลแก และร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงที่พัดผ่าน

ภาคเหนือ 3 ช่วง ระหว่างวันที่ 10-12, 15-19 สิงหาคม และ 8-12 กันยายน พ.ศ.2554 (ทองเปลว กองจันทร์, 2555) โดยจากการรวบรวมข้อมูลปริมาณน้ำฝนจากกรมอุตุนิยมวิทยา และกรมชลประทาน จำนวน 65 สถานี ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยในช่วงฤดูฝนปี พ.ศ.2554 ผันแปรระหว่าง 1,122.40-1,511.43 มม. ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยในฤดูฝนสูงสุดจะอยู่ที่ลุ่มน้ำน่าน 1,511.43 มม. รองลงมาคือ ลุ่มน้ำยม 1,388.89 มม. และลุ่มน้ำสะแกกรัง 1,249.88 มม.

ปริมาณฝนรายเดือนช่วงฤดูฝน ในแต่ละลุ่มน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ ในปี 2554 แสดงในตารางที่ 2.1 เมื่อเปรียบเทียบปริมาณน้ำฝนของลุ่มน้ำต่างๆ ในปี พ.ศ. 2554 กับ ปริมาณเฉลี่ย 30 ปีที่ผ่านมา พบว่า ปริมาณน้ำฝนมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ย อยู่ในช่วง 15% ถึง 30% และถ้าศึกษาถึงปริมาณฝนในช่วงฤดูฝนนั้น จะพบว่า ปริมาณฝนช่วงฤดูฝนเฉลี่ยทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำสูงสุดในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีปริมาณฝนสูงสุดถึง 1,286 มม. รองลงมาได้แก่ปี พ.ศ. 2523, 2538, 2521 และ 2531 ตามลำดับ โดยได้แสดงปริมาณฝนเฉลี่ยทั้งพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสำหรับปีที่มีปริมาณฝนสูงสุด 11 ปี จาก 33 ปี ในตารางที่ 2.2 (สุจริต คุณธนกุลวงศ์ และคณะ, 2554)

จากปัญหาสภาพภูมิอากาศที่ร้ายแรงและเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก อีกทั้งยังต้องเจอกับพายุต่างๆอีกมากมาย ทำให้ปริมาณในประเทศไทย มีปริมาณที่สูงกว่าที่เคยเป็นมาก่อน ทำให้ยากต่อการรับมือและ บริหารน้ำให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งอีกหนึ่งปัญหาสำคัญ ต่อการบริหารจัดการน้ำคือการแปรสภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปมากในประเทศไทย อย่างเช่น พื้นที่ป่าไม้เปลี่ยนแปลงเป็นชุมชน พื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม หรือหมู่บ้านจัดสรร ทำให้เมื่อเกิดการไหลหลากของน้ำป่าพื้นที่รองรับน้ำท่วมตามธรรมชาติ หรือแก้มลิง ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมีไม่เพียงพอ ที่จะรองรับน้ำจำนวนมหาศาลได้ (ทองเปลว กองจันทร์, 2555)

ตาราง ที่ 2.1 เปรียบเทียบปริมาณน้ำฝนรายเดือนเฉลี่ย 30 ปี กับ ปี 2554 ในแต่ละลุ่มน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่

ลุ่มน้ำหลัก	ผลวิเคราะห์	ปริมาณน้ำฝน						
		พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	ฤดูฝน
แม่น้ำปิง	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	163.44	126.42	129.39	166.67	206.07	125.6	917.59
	ปี 54	247.02	132.35	177.24	211.96	295.25	182.12	1245.93
	ความแตกต่าง	51.14	4.69	36.98	27.17	43.28	45	35.78
แม่น้ำวัง	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	173.89	125.09	132.88	174.75	209.26	108.31	924.18
	ปี 54	261.83	165.05	215.73	219.53	249.57	137.38	1249.08
	ความแตกต่าง	50.57	31.94	62.35	25.63	19.26	26.84	35.16
แม่น้ำยม	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	183.62	146.44	157.04	202.54	228.82	115.33	1033.79
	ปี 54	224.68	203.04	224.21	259.79	320.02	157.17	1388.89
	ความแตกต่าง	22.36	38.65	42.77	28.26	39.86	36.27	34.35
แม่น้ำน่าน	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	183.95	170.09	188.2	235.04	232.49	100.75	1110.52
	ปี 54	228.05	207.2	293.17	307.43	375.08	100.5	1511.43
	ความแตกต่าง	23.98	21.82	55.78	30.8	61.33	-0.25	36.1
แม่น้ำเจ้าพระยา	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	134.08	116.61	118.23	152.13	221.81	141.13	883.99
	ปี 54	231.91	125.03	181.73	205.15	269.19	182.31	1195.32
	ความแตกต่าง	72.96	7.22	53.71	34.85	21.36	29.18	35.22
แม่น้ำสะแกกรัง	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	169.63	135.21	125.93	150.92	247.23	181.95	1010.87
	ปี 54	275.52	111.33	224.39	203.26	268.18	167.19	1249.88
	ความแตกต่าง	62.43	-17.66	78.18	34.68	8.48	-8.11	23.64
แม่น้ำป่าสัก	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	155.29	141.61	141.71	190.35	226.49	119.1	974.55
	ปี 54	212.43	116.09	173.51	174.89	361.88	83.59	1122.4
	ความแตกต่าง	36.8	-18.02	22.44	-8.12	59.78	-29.81	15.17
แม่น้ำท่าจีน	ค่าเฉลี่ย 30 ปี	118.85	97.5	104.99	115.73	221.72	175.21	834
	ปี 54	166.52	128.92	146.58	127.33	211.42	213.79	994.56
	ความแตกต่าง	40.11	32.22	39.61	10.02	-4.65	22.02	19.25
ค่าเฉลี่ยของ % ความแตกต่าง		45.04	12.61	48.98	22.91	31.09	15.14	29.33
ค่าสูงสุดของ % ความแตกต่าง		72.96	38.65	78.18	34.85	61.33	45	36.1
ค่าต่ำสุดของ % ความแตกต่าง		22.36	-18.02	22.44	-8.12	-4.65	-29.81	15.17

ที่มา สุจริต คุณธนกุลวงศ์ และคณะ ข้อมูล ณ เดือน พฤศจิกายน 2554

http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/Report_flood2554%20_281154_.pdf

ตารางที่ 2.2 ฝนเฉลี่ยทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำสำหรับปีที่มีปริมาณฝนสูงสุด 11 ปี (ม.ม.)

ปี พ.ศ.	2554	2523	2538	2521	2531	2526	2549	2537	2542	2544	2545
ปริมาณ ฝนรายปี เฉลี่ย	1285.8	1174.5	1161.3	1151.0	1128.7	1127.7	1113.7	1105.0	1092.8	1052.5	1045.7

ที่มา สุจริต คุณธนกุลวงศ์ และคณะ ข้อมูล ณ เดือน พฤศจิกายน 2554

http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/Report_flood2554%20_281154_.pdf

2.4 เหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัด

นนทบุรี

พื้นที่จังหวัดปทุมธานีจัดเป็นพื้นที่ปลายน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำก่อนที่จะเข้าท่วมกรุงเทพมหานคร โดยในจังหวัดปทุมธานี มีสภาพพื้นที่เป็นทั้ง พื้นที่ทางการเกษตร พื้นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม อุทกภัยที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมายในพื้นที่ โดยสถานการณ์น้ำท่วมในจังหวัดปทุมธานีเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน 2554 จาก 2 สาเหตุ คือ 1) ปริมาณน้ำที่ระบายจากภาคเหนือลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา มีมวลน้ำจำนวนมาก ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน และน้ำล้นตลิ่งในพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาและอีกหลายอำเภอ 2) ปริมาณน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา จุดที่เป็นประตูระบายน้ำคลองป่าฝ้าย วัดตำหนัก และประตูระบายน้ำคลองบ้านพร้าว เกิดชำรุด พังทลาย และแนวคันกั้นน้ำริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเกิดพังทลายลง ทำให้มีน้ำล้นเข้าสู่พื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน บ้านจัดสรร ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมได้รับความเสียหาย เป็นจำนวนมาก (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปทุมธานี, 2555)

มวลน้ำเริ่มทะลักเข้ามาในนิคมอุตสาหกรรมนวนครซึ่งกลายเป็นที่ถูกน้ำท่วมอย่างเต็มที่ร่วมกับชุมชนโดยรอบในวันที่ 19 ตุลาคม 2554. นอกจากนี้ยังมีนิคมอุตสาหกรรมบางกะดีที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมเช่นกัน (สารานุกรมเสรี, 2554)

จังหวัดปทุมธานี ได้ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน(อุทกภัย) จำนวน 7 อำเภอ 60 ตำบล 529 หมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยรุนแรงมี 6 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองปทุมธานี อำเภอสสามโคก อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอธัญบุรี อำเภอคลองหลวง และอำเภอลำลูกกา พื้นที่ประสบภัยปานกลาง ประกอบด้วย อำเภอหนองเสือ (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปทุมธานี, 2555) มีบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายและมีสิทธิ์ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลจำนวน 209,000 หลังคาเรือน (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, 2554)

นอกจากความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามพื้นที่การเกษตรต่างๆ และนิคมอุตสาหกรรม ที่สร้างความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาลแล้วนั้น ยังได้เกิดปัญหาในเรื่องของการจัดตั้งศูนย์พักพิงอีกด้วย อย่างเช่น การจัดตั้งศูนย์พักพิงในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต โดยได้จัดตั้งขึ้นเป็นศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2554 แต่ต่อมาไม่สามารถต้านทานมวลน้ำขนาดใหญ่ไว้ได้ ทำให้น้ำทะลักเข้าท่วมมหาวิทยาลัยเต็มพื้นที่และประกาศปิดศูนย์พักพิงลงในวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2554 (แถลงการณ์ปิดศูนย์พักพิงฯ มธ. รังสิต, 2554)

จังหวัดนนทบุรี ถือว่าเป็นอีกหนึ่งจังหวัดหลักที่เป็นจังหวัดที่รองรับมวลน้ำขนาดใหญ่ที่ไหลลงมาจากภาคกลางตอนบน ที่กำลังจะเข้าสู่กรุงเทพมหานคร พื้นที่ของนนทบุรีส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากและมีประชากรที่ค่อนข้างหนาแน่นเนื่องจากเป็นพื้นที่เศรษฐกิจและติดกับกรุงเทพมหานครมาก โดยมวลน้ำได้เริ่มเข้าสู่จังหวัดนนทบุรีในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2554 ซึ่งได้มีการเปิดประตูน้ำบริเวณวัดเอนกดิษฐาราม ต.บางใหญ่ อ.บางใหญ่ ซึ่งมีพื้นที่การเกษตรมากมาย ได้แก่ สวนผลไม้และสวนดอกไม้ จนกระทั่งในวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2554 พื้นที่น้ำท่วมได้ครอบคลุมทั้ง 6 ตำบล 69 หมู่บ้าน ของอำเภอบางใหญ่(สารานุกรมเสรี, 2554) สถานการณ์โดยรวมในจังหวัดนนทบุรี นั้นมีพื้นที่ประสบอุทกภัย ทุกอำเภอ (6 อำเภอ) 52 ตำบล 330 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 300,307ครัวเรือน (คณิต ตะเกาพงษ์, 2554)

2.5 สถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆในต่างประเทศและการช่วยเหลือ

ผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน

เมื่อเกิดอุทกภัย ภาครัฐมีหน้าที่ดูแลให้ความช่วยเหลืออพยพผู้ประสบภัยให้ไปอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย ในคราวเกิดพายุเฮอริเคน แคทรีนา มลรัฐ นิวออร์ลีน ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้อพยพผู้ประสบภัยไปอยู่ที่ Austin Convention Center (Mueller, Bell, Chang, & Henneberger, 2011) เมือง Austin ได้ลงนามร่วมกับองค์กร FEMA (Federal Emergency Management Agency) ในการให้ความช่วยเหลือในการเข้าที่อยู่อาศัยให้กับผู้ประสบภัย 1,800 ครอบครัว (Mueller et al., 2011) และในประเทศปากีสถาน ในช่วงที่เกิดอุทกภัย ทางหน่วยทหารได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือต่างๆ ทั้งเฮลิคอปเตอร์ และเรือ ซึ่งทำให้รัฐบาลเป็นหน่วยงานแรกที่เข้าไปช่วยเหลือประชาชนได้และต่อมาก็ได้ให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและสิ่งต่างๆที่นอกเหนือจากอาหาร (Polastro, Nagrah, Steen, & Zafar, 2011) ซึ่งดูเหมือนจะเป็นความจริงที่ว่ารัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องและให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนในช่วงที่เกิดเหตุการณ์อุทกภัย

การอพยพผู้ประสบภัย ภาครัฐต้องจัดหาศูนย์พักพิงสำหรับผู้ได้รับผลกระทบ และช่วยให้ผู้ประสบภัยสามารถดำเนินชีวิตอย่างปกติได้ ดังเช่น รัฐบาลปากีสถานได้นำ Watan card ซึ่งเป็นบัตรเงินสด แจกจ่ายให้กับประชาชนผู้ประสบภัยที่มีรายชื่ออยู่ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร มูลค่าประมาณ 230 เหรียญสหรัฐ (Polastro et al., 2011) Mahrwald (2010) ยังเสริมอีกว่า นอกจากมีแคมป์ เต็น และอาหารให้แล้ว โรงเรียนของรัฐ ได้ถูกแปลงเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับเด็กเพื่อให้

เด็กได้รับการศึกษาต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน ในประเทศ Agadez, Niger รัฐบาลได้จัดหาศูนย์พักพิงที่สมบูรณ์แบบ ขนาด 10 คน และมีสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นครบถ้วน (Freeman & Tobin, 2011)

องค์กรสิทธิมนุษยชน จะให้การช่วยเหลือต่อเมื่อมีการร้องขออย่างเป็นทางการ หรือเมื่อรัฐบาลที่เป็นเจ้าของประเทศมีการประกาศว่าเป็นภัยพิบัติ (Polastro et al., 2011) อย่างไรก็ตาม Tingsanchali (2011) เห็นว่าในประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่ การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย ดำเนินการโดยรัฐบาล หน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระ หรือภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทน้อยมาก ในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปากีสถานเมื่อ ค.ศ. 2010 รัฐบาลปากีสถานได้ขอร้องให้องค์การสหประชาชาติ ให้มาช่วยในเรื่องหลักคือ น้ำ อาหาร ศูนย์พักพิง และสุขภาพ และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินชีวิต อย่างปกติ ก่อนที่องค์กรสิทธิมนุษยชนจะเข้ามา มีบทบาท (Polastro, et al., 2011) พรรคการเมือง และองค์กรสิทธิมนุษยชนได้ร่วมมือกับรัฐบาลปากีสถานในการจัดหาแคมป์ น้ำดื่มสะอาด อาหาร นม สำหรับเด็ก ฟืนสำหรับทำครัว ยา เสื้อผ้า และสิ่งของจำเป็นต่างๆ มีจำนวนแคมป์ทั้งหมด 5,928 แคมป์ ที่จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศสำหรับประชากรกว่า 3 ล้านคนที่ประสบภัย นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระ บางส่วนที่ได้จัดตั้งแคมป์ สำหรับเด็กและสตรีโดยเฉพาะ (Niazi , 2011)

ธรรมชาติของการตอบสนองไม่ว่าจะโดยรัฐบาลหรือองค์กรเอกชนส่วนมากขึ้นอยู่กับขึ้นอยู่กับ สื่อที่ใช้การประชาสัมพันธ์ภาวะวิกฤติในพื้นที่ สื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ข่าวน้ำท่วมในปากีสถาน ส่วนใหญ่เป็นสื่อของทางตะวันตกซึ่งเป็นข่าวมากและไม่กว้างขวางเมื่อเทียบกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว ในประเทศเฮติ (Niazi 2011) นอกจากนี้รายงานข่าวของสื่อส่วนใหญ่จะเน้นมากในเรื่องทางการเมือง มากกว่าในมิติของโศกนาฏกรรมของมนุษย์ (Niazi 2011)

ความท้าทายในการสนองความต้องการศูนย์พักพิงฉุกเฉิน

รัฐบาลและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐต่างต้องเผชิญกับความท้าทายต่างๆ ในการจัดหาศูนย์พักพิงฉุกเฉินให้กับผู้ประสบภัย ความร่วมมือจากองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐส่วนใหญ่มักมีข้อจำกัดและผันแปรในแต่ละภาค นอกเหนือจากองค์กรเสี้ยววงเดือนแดง (Red Crescent Society) และองค์กรอาหารโลก มีหน่วยงานหรือองค์กรสากล น้อยมากที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือปัญหาอุทกภัยในประเทศ Agadez (Freeman & Tobin, 2011) ในประเทศปากีสถาน ผู้ที่ให้การบริจาคจากภายนอกประเทศบางส่วนขาดความมั่นใจในรัฐบาลว่าจะสามารถแจกจ่ายสิ่งของที่ได้รับการบริจาคมาอย่างมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย (Niazi, 2011) และ Mahrwald (2010) ก็มีมุมมองเช่นเดียวกัน คือผู้บริจาคจากทั่วโลกไม่ค่อยได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากไม่มั่นใจว่ากองทุนบริจาคต่างๆ ถูกใช้อย่างเหมาะสม เพราะว่าในประเทศปากีสถานขณะนั้นมีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชัน Niazi (2011)

รายงานว่าการสำรวจที่มีการสุ่มกันระหว่างกองทัพบกของปากีสถานกับกลุ่มที่มีหัวรุนแรง ในภาคตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศ ประชากรประมาณ 1 ล้านคน ไม่มีที่อยู่อาศัย และ ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ประมาณ 20 ล้านคน ซึ่งปัญหาใหญ่ขนาดนี้ เป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐบาลจะหาที่พักพิง ข้าว ปลา อาหารและยา รวมถึงการเยียวยาฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความไม่สงบในสังคมในกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบ แต่องค์กรอิสระการได้มีส่วนร่วมกับการเหตุการณีนี้อย่างมีขีดจำกัด เนื่องจากองค์กรนานาชาติ ซึ่งได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้การช่วยเหลือแก่ประเทศ ไฮติ ไปเกือบหมดแล้ว จึงมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัดในการที่จะช่วยเหลือแก่ประเทศปากีสถาน

การขาดการประสานความร่วมมืออย่างเต็มรูปแบบระหว่างองค์กรต่างๆที่เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ เป็นปัญหาหนึ่งในการจัดหาที่พักพิงฉุกเฉินให้กับผู้ประสบอุทกภัย ในปากีสถาน การประสานงานภายในศูนย์พักพิงและระหว่างศูนย์พักพิงยังไม่ได้มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนในบางพื้นที่ การจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน จะช่วยลดความขัดแย้งและการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างองค์กร (Polastro et al., 2011) มีข้อสังเกตว่ายังขาดความร่วมมือระหว่างองค์การสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลในคราวเกิดอุทกภัยในประเทศ Agadez รวมถึง องค์การ Red Crescent Society และองค์การอาหารโลก (Freeman & Tobin, 2011) ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบจะช่วยให้การให้บริการช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ ช่วยลดความซ้ำซ้อนและทำให้การดำเนินงานต่างๆเป็นไปได้อย่างขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับการฟื้นฟูในระยะยาวและลดความเสี่ยง

ภัยธรรมชาติและขนาดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความยากลำบากในการดำเนินงานของรัฐบาลของประเทศปากีสถานและหน่วยงานด้านมนุษยธรรมในความพยายามที่จะตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของประชากรที่ได้รับผลกระทบ (Polastro et al., 2011) ซึ่งรวมถึงจำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบจำนวนมากผนวกกับข้อจำกัดของการเตรียมความพร้อม ปัญหาทางการเมือง ข้อจำกัดในการจำกัดการเข้าถึงและการรักษาความปลอดภัย ข้อจำกัดของการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ การขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ การขาดทักษะในการจัดลำดับความสำคัญและความสามารถที่มีจำกัดของพนักงาน (Polastro et al., 2011) จากมิติที่แตกต่างกัน, Braquet, (2009) มีความเห็นว่าเมื่อครั้งเกิดภัยพิบัติพายุเฮอริเคนกสตาฟ ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่ร่วมกันการวางแผนจัดการภัยพิบัติพายุเฮอริเคนกสตาฟ ให้ความสำคัญน้อยมากกับข้อมูลของการจัดการที่อยู่อาศัยจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้จัดการศูนย์พักพิงไม่ได้ใช้ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ประสบภัยสื่อสารออกมาในการจัดการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นจึงไม่ได้พิจารณาถึงความสำคัญของการดำเนินงานศูนย์พักพิง

ความท้าทายอื่น ๆ คือสิ่งที่ขัดขวางการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัย สัมพันธ์กับการตั้งศูนย์อพยพขึ้นเองโดยผู้ประสบภัย เช่นเดียวกับความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญในคราวเกิดพายุเฮอริเคนแคทรีนา คือขนาดของศูนย์อพยพไม่เพียงพอที่จะรองรับสำหรับคนที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดและถนนหนทางค่อนข้างจำกัด (Broz , et.al., 2009.) Broz, et.al. (2009) เสริมว่า มีปัญหาร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้การช่วยเหลือดูแลอย่างต่อเนื่องกับผู้อพยพที่ไม่มีสัญชาติ ในกรณีที่เกิดวิกฤติน้ำท่วมในประเทศปากีสถาน, Mahrwald (2010) ชี้ให้เห็นว่าที่พักพิงชั่วคราวที่ให้ในรูปแบบเต็นท์ไม่เพียงพอในฤดูหนาว บางส่วนของเต็นท์ที่ให้ไว้ ในช่วงน้ำท่วมใน Agadezได้รับความเสียหายหรือไม่ก็ถูกรื้อทิ้งเสีย ทำให้ต้องอยู่ในสภาพที่เต็มไปด้วยฝุ่นและลมแรงมาก (Freeman&Tobin, 2011) เพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วมในการจัดหาที่พักพิงฉุกเฉิน Broz, et al. (2009) มีความเห็นว่าการมีช่องว่างทางการสื่อสารประกอบกับการขาดความชัดเจนใน โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่ขัดขวางการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างและหลังพายุเฮอริเคน แคทรีนา

ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐและองค์กรอิสระ

การทำให้ทุกคนพึงพอใจเป็นสิ่งที่ท้าทายเนื่องจากแต่ละคนมีความต้องการและสถานะที่แตกต่างกัน ในช่วงที่เกิดอุทกภัยใน Agadez ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวง เห็นว่าองค์กรช่วยเหลือการพัฒนาต่างประเทศ ให้การช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในชนบทมากกว่า (Freeman & Tobin, 2011) จากการศึกษาของ Polastro et al (2011) พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่รู้สึกว่าการบริการสิทธิมนุษยชนมักให้ความสำคัญกับเมืองใหญ่หรือพื้นที่ที่เข้าถึงได้ง่าย และรู้สึกว่าชุมชนเล็กๆที่ไม่มีบทบาททางเศรษฐกิจไม่ค่อยได้รับความสนใจ ทั้งๆที่มีการใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ของรัฐบาลและองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ ผู้ที่ถูกอพยพในช่วงที่เกิดพายุเฮอริเคน แคทรีนา รู้สึกว่ากระบวนการในการอพยพทำให้ครอบครัวต้องแยกจากกันและอยู่กันอย่างยากลำบากภายหลังจากที่เกิดภัยพิบัติ (Mueller et al., 2011) นอกจากนี้ผู้อพยพยังระบุด้วยว่าการช่วยเหลือที่ได้รับไม่เพียงพอกับความต้องการ ปลอบใจให้พวกเขารู้สึกอ่อนแอกว่าช่วงก่อนที่จะเกิดพายุ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อสังเกตว่าการที่ครอบครัวต้องพลัดพรากจากกันในระหว่างที่มีการอพยพและความช่วยเหลือที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ยากต่อการติดต่อสื่อสารกับสังคมและครอบครัว

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ประสบอุทกภัยในประเทศปากีสถานจำนวนมากรู้สึกว่าการช่วยเหลือจากหน่วยทหารช่วยป้องกันการสูญเสียชีวิตของผู้คนทั่วประเทศ (Polastro et al., 2011) ในประเทศ Agadez ผู้อพยพขึ้นชมในการจัดเตรียม Shelter boxes โดยรัฐบาล และรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ดีที่ได้รับนี้ เป็นสมบัติเพียงชิ้นเดียวที่เขามีอยู่หลังจากที่เขาสูญเสียทุกอย่างเมื่อเกิดอุทกภัย (Freeman & Tobin, 2011) และการสำรวจยังพบว่า 99% ของผู้ประสบภัยบอกว่าเต็นท์ที่ได้รับนั้นช่วยให้เขามีชีวิตใหม่ ขณะที่ อีก 98% บอกว่าการได้รับเต็นท์ทำให้พวกเขาารู้สึกว่ากลับมาใช้ชีวิตแบบปกติอีกครั้ง และส่วนใหญ่ประมาณ 98% บอกว่าเขารู้สึกปลอดภัยเมื่ออยู่ในเต็นท์และความรู้สึกปลอดภัยเช่นนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อผู้ประสบภัย โดยเฉพาะในช่วงที่จะต้องเผชิญกับสิ่งที่ทำลายอยู่ตลอดเวลา (Freeman & Tobin, 2011)

ผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพจะมีความต้องการรับทราบข้อมูลข่าวสาร อยากจะรู้ว่า จะกลับไปทำงานได้อย่างไร จะมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูได้อย่างไร และจะมีส่วนร่วมในแผนการฟื้นฟูขององค์กรต่างๆและรัฐบาลได้อย่างไร (Braquet, 2009) ในช่วงที่เกิดพายุเฮอริเคน Gustav ผู้อพยพยังคงสอบถามอาสาสมัครเกี่ยวกับสถานการณ์ในเมือง และเขารู้สึกพอใจที่เขายังสามารถรับรู้ข่าวสารต่างๆได้เหมือนอยู่ในภาวะปกติและยังมั่นใจเมื่อได้เห็นภาพสถานที่ต่างๆ ที่คุ้นเคยยังคงอยู่ในสภาพสมบูรณ์ (Braquet, 2009) อย่างไรก็ตาม Braquet (2009) เสริมว่า ผู้อพยพรู้สึกว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่พวกเขาได้รับในช่วงที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงถูกเงินเกิดจากความพยายามของอาสาสมัครแต่ละคน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิงไม่เคยเตรียมที่จะตอบคำถามต่างๆเลย สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าผู้อพยพแลเห็นถึงควมมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือของรัฐบาลและองค์กรอิสระแตกต่างกัน

2.6 แนวทางการโต้ตอบภัยพิบัติตามมาตรฐานสากล

ในปี ค.ศ. 1997 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านมนุษยธรรมจากทั่วโลก ร่วมกับ องค์กรกาชาด และเสี้ยววงเดือนแดงสากล ได้ร่วมกันกำหนดมาตรฐานการเตรียมความพร้อมและการโต้ตอบภัยพิบัติ ภายใต้โครงการชื่อ “The Sphere Project” (The Sphere Project, 2011) ซึ่งมีการเผยแพร่ไปทั่วโลก การกำหนดมาตรฐานของ Sphere Project ให้มีความสำคัญกับการที่ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ร่วมกับหลักการป้องกันและคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ประสบภัย

มาตรฐานขั้นต่ำตาม Sphere Project (2011) มีวัตถุประสงค์หลักในให้ข้อมูลการตอบสนองตามหลักมนุษยธรรมเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่อาจจะต้องพิจารณาถึงการเตรียมความพร้อมรับมือระหว่างเกิดภัยพิบัติ และ กิจกรรมในการกู้คืนและการฟื้นฟูบูรณะ ใน Sphere Project กล่าวว่า ตามกฎบัตรมนุษยธรรม ซึ่งกล่าวไว้ชัดเจนว่าทุกคน มีสิทธิที่จะมีบ้านอยู่อาศัยอย่างเพียงพอซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ศูนย์พักพิงเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการอยู่รอดในระยะแรกของการเกิด

ภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงการอยู่รอด ความปลอดภัยโดยรวม ความปลอดภัยส่วนบุคคล และการป้องกันจากสภาพภูมิอากาศที่ไม่ดีและ ส่งเสริมสุขภาพต่อความต้านทานต่อโรคต่างๆ (Sphere Project, 2011) เพื่อให้มีประสิทธิภาพต่อการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้คนที่ได้รับผลกระทบ Sphere Project เน้นความสำคัญของการให้ความสนใจสูงสุดถึง 6 มาตรฐาน หลัก (core standards) ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยดังนี้

1. people-centered humanitarian response การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมโดยมีผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลาง
2. coordination and collaboration มีความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือและการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้การตอบสนองภัยพิบัติมีประสิทธิภาพสูงสุด
3. assessment จำเป็นต้องมีการประเมินสถานการณ์เพื่อให้รู้ปัญหาและผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ
4. design and response คือการประเมินและการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย ต้องมีความเท่าเทียมกันในทุกกลุ่ม
5. performance, transparency and learning จำเป็นต้องมีการตรวจสอบคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเหมาะสมในการได้ตอบภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง
6. aid worker performance อาสาสมัครและบุคลากรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ต้องมีความรู้ความสามารถเหมาะสม

การจัดลำดับความสำคัญความต้องการของผู้ประสบภัย จำเป็นต้องมีการประเมินอย่างเป็นระบบโดยการวิเคราะห์ถึงสิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงต่อชีวิต ความสามารถของผู้ประสบภัย ตลอดจนถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตอบสนอง (Sphere Project, 2011) ดังนั้น การตอบสนองใดๆที่จะมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการ รวบรวมข้อมูลก่อนภัยพิบัติ และ การซ่อมแผนการดำเนินการเพื่อตรวจสอบในด้านการรักษาความปลอดภัยของผู้ได้รับผลกระทบ กลุ่มเสี่ยงและประสิทธิผลด้านต่างๆ Sphere Project (2011) เสริมว่า องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ ที่เหมาะสม , การกำกับดูแล และการสนับสนุนทางจิตใจ ช่วยให้ อาสาสมัครมีความรู้ทักษะ พฤติกรรม และทัศนคติ ในการวางแผน และดำเนินการตอบสนองด้านมนุษยธรรมที่มีประสิทธิภาพกับมนุษยชาติ และให้เกียรติกัน อาสาสมัครจะต้องคำนึงถึงคุณค่าและ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของผู้ประสบภัย พิบัติ และหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่เหมาะสมในขณะที่ให้ความช่วยเหลือในศูนย์พักพิง

ชนิดและ ขนาด ของภัยพิบัติเช่นเดียวกับ กลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบจะเป็นตัวกำหนด ความต้องการและที่ตั้งของศูนย์พักพิง (Sphere Project, 2011) ในทำนองเดียวกัน การตอบสนอง จากรัฐบาล และ / หรือองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน จะดำเนินการโดยได้รับข้อมูลจากผู้ประสบภัยที่ ต้องการกลับถิ่นฐานเดิมและเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู ใน Sphere Project (2011) กล่าวไว้อย่าง ชัดเจนว่า ในสถานการณ์ ที่ประชากรพลัดถิ่นที่ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับถิ่นเดิม พวกเขา ก็จะต้องมีที่พักพิงชั่วคราวหรือถูกส่งต่อไปยังศูนย์พักพิงที่เหมาะสม Sphere Project ให้ความสำคัญ กับสิทธิและความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบในระดับทุติยภูมิจากภัยพิบัติ เช่น เพื่อนบ้านที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ

การที่จะให้เกิดความยั่งยืนในกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่างๆที่เกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้อง สร้างขึ้นตามขีดความสามารถของพื้นที่ Sphere Project เน้นว่าการตอบสนองความต้องการในศูนย์พักพิงควรจะต้องมีการบอกกล่าวแก่ผู้พักพิงเป็นลำดับ โดยทำตามความสามารถของผู้พักพิงและ ทรัพยากรที่มีอยู่ การใช้เงินสด หรือคูปองเพื่อสนับสนุนในการใช้จ่ายต่างๆ จำเป็นต้องพิจารณาถึง ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นด้วย นอกจากนี้เงินสดยังสามารถใช้จ่ายค่าเช่า อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางเทคนิคควรจะให้กับประชากรได้รับผลกระทบที่ไม่สามารถ ช่วยเหลือตัวเองได้จริงๆ การวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งจะช่วยในการสร้างความมั่นใจว่าเป็นความ พยายามรับมือกับภัยพิบัติสนับสนุนผู้ที่มีสิทธิที่จะให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติและผู้ ที่ต้องการมากที่สุด มีการแนะนำให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพราะเป็นสิ่งสำคัญเพื่อลดผลกระทบ ในระยะยาวของภัยพิบัติ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและ การก่อสร้างศูนย์พักพิงหรืออื่น ๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดอันตรายมากกว่าเป็นผลดี

ความคืบหน้าในการบรรลุมাত্রฐานในพื้นที่หนึ่งมักจะมีอิทธิพลต่อความคืบหน้าในพื้นที่อื่นๆ Sphere Project (2011) เน้น ความจำเป็นในการ ประสานงาน อย่างใกล้ชิดและ การทำงานร่วมกัน ระหว่าง ภาคส่วนต่างๆที่ตอบสนองต่อ ภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่นการจัดหาแหล่งน้ำและการสุขาภิบาลให้เพียงพอ ในพื้นที่ศูนย์พักพิง เพื่อให้มั่นใจว่า สุขภาพและศักดิ์ศรีของประชากรผู้ได้รับผลกระทบ ได้รับการดูแล Sphere Project (2011) ยังชี้ให้เห็น ว่า การประสานงานระหว่าง หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรต่างๆและชุมชน มีความ จำเป็นเพื่อให้แน่ใจ ว่าไม่เพียงแต่ความต้องการของ ประชากรได้รับผลกระทบได้รับการตอบสนอง และเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งนำไปสู่คุณภาพของศูนย์พักพิง การตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย และ การให้การช่วยเหลือที่ไม่ใช่อาหาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ Sphere Project ยังได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (The Sphere minimum standards) สำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน 4 ด้านได้แก่

1. Water supply, sanitation and hygiene promotion คือมาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคบริโภค มาตรฐานด้านสุขอนามัย
2. Food security and nutrition คือมาตรฐานด้านความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ
3. Shelter settlement and non-food items คือมาตรฐานด้านที่พักพิงและสิ่งของเครื่องใช้จำเป็น
4. Health actions คือมาตรฐานด้านสุขภาพ

ได้มีการอ้างใน Sphere Project ว่า การปฏิบัติตาม Core standards 6 ด้าน เป็นกระบวนการสำคัญที่ส่งเสริมให้ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำทั้ง 4 ด้าน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นว่า Sphere standards สามารถนำไปปฏิบัติได้กับทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน และหลังภาวะฉุกเฉิน

2.7 สถานการณ์ศูนย์พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยช่วงเกิดอุทกภัย

ปี พ.ศ. 2554

ในสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 กระทรวงมหาดไทยได้ให้หน่วยงานในสังกัดอำนาจการและสนับสนุนให้นายอำเภอทุกอำเภอรวมทั้งกรุงเทพมหานคร จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวให้ราษฎรผู้ประสบอุทกภัยในท้องที่ต่างๆ รวม 27 จังหวัด จำนวน 2,762 ศูนย์ นับจากวันที่ 8 ตุลาคม 2554 มีผู้เข้าพักพิงรวมทั้งสิ้น 238,556 คน (สำนักปลัด กระทรวงมหาดไทย, 2555) โดยในเขตกรุงเทพมหานครมีศูนย์พักพิงจำนวน 173 โรงเรียน ในพื้นที่ 24 เขต รองรับได้ 42,255 ราย (มติชนออนไลน์, 2554) ส่วนในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี มีศูนย์พักพิงจำนวน 121 และ 123 ศูนย์ตามลำดับ (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, 2554; คณิต ตะเภาพงษ์, 2554)

จากเหตุการณ์มหาวิฤตอุทกภัยในปี 2554 มีผู้ประสบภัยจำนวนมากต้องอพยพมาพักอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดไว้รองรับ ซึ่งการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวถือเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้ผู้ประสบภัยได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง ส่งผลให้การบริหารจัดการอุทกภัยมี

ประสิทธิภาพ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของภาครัฐด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศจึงได้ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานประจำประเทศไทย (IOM) พัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวของประเทศไทย โดยให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการและแนวทางในการจัดตั้งและบริหารศูนย์พักพิงชั่วคราวที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศูนย์พักพิง สำหรับการ จัดสัมมนาระดับชาติ เรื่อง“การบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวของไทยสู่มาตรฐานสากล”จะมีผู้บริหาร จากกระทรวง กรม องค์การอิสระ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศเข้าร่วมการสัมมนา เพื่อให้มีความเข้าใจในกรอบแนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว บทบาทของศูนย์พักพิงชั่วคราว การจัดการทรัพยากร ระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกในศูนย์พักพิงชั่วคราวที่มีประสิทธิภาพ สามารถปรับรูปแบบการบริหารจัดการได้ตามระดับความรุนแรงของวิกฤตภัยและรองรับความต้องการของผู้ประสบภัยที่มาพักอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีการฝึกอบรมหลักสูตร“การบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว” จำนวน 2 รุ่น ระหว่างวันที่ 26 มีนาคม - 2 เมษายน 2555 ณ วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางปฏิบัติในการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว และมีความพร้อมในการปฏิบัติงานในศูนย์พักพิงทั้งนี้ความร่วมมือในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวของประเทศไทยระหว่างปภ. และ IOM เป็นการสนับสนุนการบริหารจัดการอุทกภัยของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานตามหลักสากล ซึ่งจะ ทำให้ผู้ประสบภัยได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้งการอพยพออกจากพื้นที่ประสบภัย การคมนาคมขนส่ง การดูแลในระหว่างพักอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวและการส่งกลับผู้ประสบภัย (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2555)และได้จัดทำคู่มือการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว เพื่อเป็นแนวทางให้จังหวัด /กรุงเทพมหานคร อำเภอ/เขต ตำบล/แขวง ใช้เป็นต้นแบบในการเปิดศูนย์พักพิงชั่วคราวให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ และได้นำข้อมูลลงใน website ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย(สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัด กระทรวงมหาดไทย, 2555)

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

3.1 รูปแบบการศึกษา

การศึกษานี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ ส่วนแรกเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มผู้รับผิดชอบระบบการจัดการศูนย์พักพิงระดับจังหวัด และผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการระดับศูนย์พักพิงในช่วงที่เกิดอุทกภัยในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในปี พ.ศ. 2554 รวมทั้งค้นหาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ส่วนที่ 2 ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยการสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงทั้งสองจังหวัด นอกจากนี้ได้มีการเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กับกรอบมาตรฐานสเฟียร์ (Sphere Standards) (The Sphere Project, 2011)

3.2 ประชากรที่ศึกษา

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

3.2.1 ผู้รับผิดชอบระดับจังหวัด

ตัวอย่างที่ศึกษาคือกลุ่มผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของจังหวัด ทำการเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงเพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก การเลือกตัวอย่างเริ่มต้นจากพิจารณาคำสั่งในการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่ม ของจังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนนทบุรี จากนั้นจึงเลือกกลุ่มผู้บริหารระดับสูงในแต่ละฝ่าย เช่น ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแจ้งเตือน ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ ฯ ลฯ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ ในช่วงที่เกิดอุทกภัยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 จากการติดต่อประสานงานได้กลุ่มตัวอย่างที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์เชิงลึกจากจังหวัดปทุมธานี จำนวน 9 คน และจากจังหวัดนนทบุรี จำนวน 10 คน สรุปดังตารางที่ 3.1 (ตำแหน่งที่ระบุคือตำแหน่งขณะที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554)

ตารางที่ 3.1 กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี
1. รองผู้ว่าจังหวัดปทุมธานี	1. ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี
2. นายแพทย์สาธารณสุข จังหวัดปทุมธานี	2. นายแพทย์สาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี
3. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดปทุมธานี	3. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนนทบุรี
4. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดปทุมธานี	4. หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี
5. หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดปทุมธานี	5. หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดปทุมธานี
6. ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี	6. ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี
7. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี	7. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี
8. นายกเทศมนตรีนครรังสิต	8. ท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี
9. ประชาสัมพันธ์จังหวัดปทุมธานี	9. ประชาสัมพันธ์จังหวัดนนทบุรี
	10. นายอำเภอปากเกร็ด

3.2.2 ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง

กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือผู้บริหารศูนย์พักพิง เพื่อเข้าร่วมในการสนทนากลุ่ม เกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในศูนย์พักพิงเพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราวที่เปิดบริการในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จากการติดต่อประสานงานกับผู้ดูแลศูนย์พักพิงชั่วคราวมีผู้ตอบรับเข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 160 คน จากศูนย์พักพิงจำนวน 47 ศูนย์ ในขนาดต่างๆกัน สามารถแบ่งขนาดของศูนย์พักพิงออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ขนาดเล็ก(< 500 คน) ขนาดกลาง (500-999 คน) และ ขนาดใหญ่ (> 1,000 คน) แต่มีผู้สามารถเข้าร่วมทำการสนทนากลุ่มจริง จำนวนรวม 141 คน จากจังหวัดนนทบุรี 75 คน และจากจังหวัดปทุมธานี 66 คน รายละเอียดดังตารางที่ 3.2

นอกจากนี้ ได้ทำการเลือกผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิงแบบเจาะจง มีผู้ยินยอมเข้าร่วมจากจังหวัดปทุมธานี 12 คน จังหวัดนนทบุรี 10 คน เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยการอภิปรายกลุ่ม เพื่อเพิ่มคุณภาพของข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม ได้กลุ่มตัวอย่างที่ยินดีเข้าร่วมสัมภาษณ์เชิงลึก ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.2 จำนวนตัวอย่างและจำนวนศูนย์พักพิงที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม จำแนกตาม
ขนาดศูนย์พักพิง

	จังหวัดปทุมธานี				จังหวัดนนทบุรี			
	ขนาดศูนย์				ขนาดศูนย์			
	ใหญ่	กลาง	เล็ก	รวม	ใหญ่	กลาง	เล็ก	รวม
จำนวนศูนย์ฯ	6	6	11	23	5	10	9	24
จำนวนตัวอย่าง	17	14	35	66	15	28	32	75

ตารางที่ 3.3 จำนวนตัวอย่างและจำนวนศูนย์พักพิงที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงลึก
จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง

	จังหวัดปทุมธานี				จังหวัดนนทบุรี			
	ขนาดศูนย์				ขนาดศูนย์			
	ใหญ่	กลาง	เล็ก	รวม	ใหญ่	กลาง	เล็ก	รวม
จำนวนศูนย์ฯ	4	4	3	11	1	2	4	7
จำนวนตัวอย่าง	5	4	3	12	1	4	5	10

3.2.3 ผู้ประสบภัยน้ำท่วม

กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์ คือผู้ที่อยู่อาศัยอยู่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี และได้ไปอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีและเป็นผู้ที่มีอายุไม่น้อยกว่า 20 ปี ดำเนินการเก็บข้อมูลจาก 6 อำเภอ ในแต่ละจังหวัด ได้จำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 2,929 ตัวอย่าง เป็นจำนวนตัวอย่างในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำนวน 1,572 ตัวอย่าง และ 1,357 ตัวอย่าง ตามลำดับ รายละเอียด ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 แสดงจำนวนตัวอย่างและพื้นที่เก็บข้อมูลผู้พักพิงในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัด
นนทบุรี

จังหวัดปทุมธานี		จังหวัดนนทบุรี	
อำเภอ	จำนวนตัวอย่างที่ได้	อำเภอ	จำนวนตัวอย่างที่ได้
คลองหลวง	558	เมือง	356
เมือง	362	บางกรวย	253
ลาดหลุมแก้ว	240	บางใหญ่	159
ลำลูกกา	298	ไทรน้อย	181
สามโคก	44	ปากเกร็ด	157
ธัญบุรี	70	บางบัวทอง	251
รวม	1,572	รวม	1,357

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับตัวอย่างที่ศึกษา หลังจากที่ได้รับการยินยอมเข้าร่วมการศึกษอย่างสมัครใจ และมีการเซ็นใบยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร การสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มมุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินของความต้องการศูนย์พักพิง การบริหารจัดการของศูนย์พักพิงเพื่อให้เข้าถึงความต้องการของผู้ประสบภัย (รายละเอียดแบบสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มในภาคผนวก ที่ 2)

สำหรับการสำรวจกลุ่มผู้ประสบภัยในทั้ง 2 จังหวัด ดำเนินการโดยผู้สำรวจทีมเดียวกันที่ได้รับการฝึกอบรม หลังจากที่มีการเซ็นใบยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร โดยใช้แบบสอบถามถามความคิดเห็นโดยแบ่งเป็น 5 ระดับ (5=ดีมาก 4= ดี 3= ปานกลาง 2= ควรปรับปรุง 1= ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง) โดยข้อมูลที่สัมภาษณ์ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานของผู้ถูกสัมภาษณ์ และความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานของเสฟียร์ 4 ข้อ ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย 2) มาตรฐานด้านการจัดการความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ 3) มาตรฐานด้านการจัดการศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร 4) การดำเนินงานด้านสุขภาพ (รายละเอียดแบบสัมภาษณ์ในภาคผนวก ที่ 2)

แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษานี้ได้มีการทดสอบความน่าเชื่อถือโดยการสัมภาษณ์ตัวอย่างจำนวน 30 คน ได้ค่าสัมประสิทธิ์ของ Cronbach's alpha เท่ากับ 0.92 และการศึกษานี้ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 054/2555

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื้อหา (content analysis) โดยการแสดงเมทริกซ์ที่สามระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด ระดับศูนย์พักพิง และ วิเคราะห์ตามมาตรฐาน Sphere ที่ชี้ให้เห็นถึงความเหมือนและ/หรือความแตกต่างของทั้งสองจังหวัดที่ศึกษา โดยมีหลักในการวิเคราะห์ในแต่ละระดับ ดังนี้

- 1) การวิเคราะห์ในระดับจังหวัด เป็นการเปรียบเทียบในด้านปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการประสานงานและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรศูนย์พักพิงในระดับจังหวัด มีการนำเรื่องศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติมาใช้ในการวิเคราะห์โดยมีการจำแนกข้อมูลตามแต่ละประเภทดังต่อไปนี้ (1) ความตระหนักของชุมชน (2) การ

วางแผน (3) การจัดการกำลังคน (4) การจัดการอาสาสมัคร (5) การจัดการระบบข้อมูล (6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง (7) การจัดการการเงิน (8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง และ (9) อื่นๆ ซึ่งในการวิเคราะห์นี้ได้ใช้การเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดต่างๆ การเปรียบเทียบระหว่างการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

2) **การวิเคราะห์ระดับศูนย์พักพิง** เป็นการเปรียบเทียบในแง่ของปัจจัยความสำเร็จและ/หรือปัจจัยความล้มเหลวในการประสานงานและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการในศูนย์พักพิง โดยมีการจำแนกข้อมูลตามแต่ละประเภทดังต่อไปนี้ (1) ธรรมชาติของชุมชน (2) การวางแผน (3) การจัดการกำลังคน (4) การจัดการอาสาสมัคร (5) การจัดการระบบข้อมูล (6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง (7) การจัดการการเงิน (8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง และ (9) อื่นๆ ในการวิเคราะห์นี้ใช้การเปรียบเทียบระหว่างขนาดของศูนย์พักพิง เปรียบเทียบระหว่างผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

3) **การวิเคราะห์ตามมาตรฐานเซฟียร์** เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานหลัก 6 ข้อของ Sphere standards คือ (1) การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมโดยมีผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลาง (people-centered humanitarian response) (2) ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ (coordination and collaboration) (3) การประเมินสถานการณ์ (assessment) (4) การประเมินและการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย (design and response) (5) ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการเรียนรู้ (performance, transparency and learning) (6) ประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร (aid worker performance) และมาตรฐานขั้นต่ำ 4 ข้อ ของ Sphere standards คือ (1) มาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค และมาตรฐานด้านสุขอนามัย (Water supply, sanitation and hygiene promotion) (2) มาตรฐานด้านความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition) (3) มาตรฐานด้านการจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and non-food items) (4) มาตรฐานด้านการดำเนินงานด้านสุขภาพ (Health actions) เปรียบเทียบทั้งระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิง ตามขนาดของศูนย์พักพิง

3.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นผู้พักพิง ใช้สถิติเชิงพรรณนา เช่น ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์คะแนนความคิดเห็น ใช้ t-test ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยของคะแนนความคิดเห็นระหว่าง 2 จังหวัด ใช้การวิเคราะห์แบบ One way analysis of variance เพื่อประเมินความแตกต่างของค่าเฉลี่ยที่มากกว่า 2 กลุ่ม เช่น การเปรียบเทียบระหว่างขนาดศูนย์พักพิง 3 ขนาด และระหว่าง กลุ่มอายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ และใช้ chi-square test ในการตรวจสอบการกระจายสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่าง ใช้นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สำหรับการวิเคราะห์ทั้งหมด

3.5 การสัมมนา

ได้มีการจัดสัมมนาโดยผู้ร่วมสัมมนาคือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิง เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2557 มีการนำเสนอผลการวิเคราะห์เบื้องต้นและประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง และอภิปรายเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาอุปสรรคเพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี โดยมีผู้ร่วมสัมมนา ประมาณ 60 คน มาจากหน่วยงานต่างๆของภาครัฐ ผู้จัดการศูนย์พักพิง รวมถึงผู้ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลและการสัมมนาทั้งหมด นำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะสำหรับการจัดการภัยพิบัติในอนาคตที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมและการตอบสนองต่อความต้องการที่พักในกรณีฉุกเฉินของผู้ได้รับผลกระทบในอนาคต

บทที่ 4

ผลการศึกษา

บทนี้อธิบายผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบของการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี และผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงของทั้ง 2 จังหวัด ส่วนแรกเป็นการอธิบายผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยแยกเป็นผลในระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิง ส่วนที่สองเป็นผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง และส่วนสุดท้ายเป็นผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นผู้ประสบภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง นอกจากนี้ได้นำมาตรฐานเสถียรมาใช้ในการวิเคราะห์ผลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การศึกษาเชิงคุณภาพของการศึกษาในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีครั้งนี้เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา 2 ข้อ คือ 1) ศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี การศึกษาเชิงคุณภาพนี้มีวิธีการเก็บข้อมูล 3 วิธีได้แก่ (1) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลระดับบริหารในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น (2) การสนทนากลุ่มกับผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว และ (3) การสัมภาษณ์เชิงลึกเพิ่มเติมกับผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยการอภิปรายกลุ่ม เพื่อเพิ่มคุณภาพของข้อมูล จำนวนตัวอย่างทั้งหมดที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มสรุปดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 จำนวนตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม จำแนกตามจังหวัด

ประเภทตัวอย่าง	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	จำนวนตัวอย่างรวม
กลุ่มผู้บริหารระดับจังหวัด	9	10	19
ผู้บริหารศูนย์พักพิง (การสนทนากลุ่ม)	66	75	141
ผู้บริหารศูนย์พักพิง (การสัมภาษณ์เชิงลึก)	12	10	22

4.1.1 ผลการวิเคราะห์ในระดับจังหวัด

เป็นผลการเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิง รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการประสานงานและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรศูนย์พักพิงในระดับจังหวัด โดยวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติมา แต่ละด้านดังต่อไปนี้ (1) การมีส่วนร่วมของชุมชน (2) การวางแผน (3) การจัดการกำลังคน (4) การจัดการอาสาสมัคร (5) การจัดการระบบข้อมูล (6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง (7) การจัดการการเงิน (8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง และ (9) อื่นๆ รายละเอียดผลการวิเคราะห์ของแต่ละจังหวัดมีดังนี้ และตารางที่ 4.2 สรุปการเปรียบเทียบรวมทั้งปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานแต่ละด้านของทั้งสองจังหวัด

1. ผลการวิเคราะห์จังหวัดปทุมธานี

1) การมีส่วนร่วมของชุมชน

ตามนโยบายของรัฐบาล การตัดสินใจจัดตั้งศูนย์พักพิงจะทำได้ก็ต่อเมื่อร้อยละ 80 ของพื้นที่ที่อยู่อาศัยถูกน้ำท่วม แต่ในกรณีนี้ชุมชนไม่ได้รับการหารือว่า ควรจะจัดตั้งศูนย์ฯ เมื่อไหร่ ที่ไหน หรืออย่างไร สำนักงานจังหวัดไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งหรือจัดการศูนย์พักพิงโดยตรง แต่ให้เป็นภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับล่าง (เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานการศึกษา ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน) มีหลายศูนย์ต้องปิดลงเนื่องจากถูกน้ำท่วม เป็นผลให้ผู้พักพิงต้องอพยพไปอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงที่มีการจัดการด้วยตนเองในที่ต่างๆ ได้แก่ วัด มัสยิด โรงเรียน อาคารสำนักงาน

2) การวางแผน

จังหวัดมีแผนรับมือภัยพิบัติอยู่แล้ว (รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิงด้วย) ซึ่งแผนจังหวัดนี้เป็นแผนแม่บทของจังหวัด ขณะที่สำนักงานอำเภอและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีการพัฒนาแผนของตนเองสอดคล้องกับแผนแม่บทของจังหวัด

ในการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจังหวัดขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดซึ่งนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิง)

แม้คณะกรรมการในระดับจังหวัดไม่ได้เป็นผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิงเอง แต่มีบทบาทในการประสานงานในเรื่องการอนุมัติงบประมาณ การโยกย้ายและการกำกับดูแลงบประมาณการเงิน อีกทั้งประสานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการขอรับบริจาคและแจกจ่ายอาหารและน้ำดื่มและประสานความช่วยเหลือของทหารในการขนส่งผู้ประสบภัยด้วย

แต่ละสำนักงานในระดับจังหวัดนั้นต่างมีบทบาทและความรับผิดชอบเฉพาะในการจัดการภัยพิบัติ ตัวอย่างเช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด(พมจ.) เน้นเรื่องการแจกจ่ายอาหารและเงินสดช่วยเหลือให้กับผู้ที่ประสบอุทกภัย; สาธารณสุขจังหวัดให้บริการด้านสุขภาพ ณ ศูนย์พักพิงผ่านทางสำนักงานสาธารณสุขตำบล รวมถึงการจัดบริการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่และการให้บริการสายด่วน อย่างไรก็ตามแม้ว่างานด้านภัยพิบัติจะเกี่ยวเนื่องกับการทำงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่องค์กรก็ไม่มีแผนเตรียมการเรื่องศูนย์พักพิงรวมไว้ในแผนหลัก ในทางตรงกันข้ามสำนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดตั้งและจัดการศูนย์พักพิง ขณะที่สำนักงานอำเภอประสานงานกับผู้นำหมู่บ้าน กำนัน และองค์การบริหารส่วนตำบลในการทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อจัดการศูนย์พักพิง ผ่านการประสานงานในเรื่องงบประมาณและอาหาร และสิ่งของอื่นที่ไม่ใช่อาหาร

ในส่วนของสำนักงานอื่นๆในระดับจังหวัด มีบทบาทสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิเช่น สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด และอื่นๆ ทหารเองมีบทบาทสำคัญในการจัดการปฏิบัติให้ความช่วยเหลือต่างๆ การขนส่งผู้ป่วย คนชรา ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ และประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกับการสร้างกำแพงป้องกันน้ำท่วม ส่วนภาคเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปได้มีบทบาทสนับสนุนหลักในการบริจาคและการแจกจ่ายอาหารและสิ่งของอื่นที่ไม่ใช่อาหาร และการให้ข้อมูลต่างๆ

การทำงานในระดับเทศบาล เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น เทศบาลนครรังสิตได้จัดตั้งศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วม 5 แห่ง อย่างไรก็ตามศูนย์เหล่านี้ปิดตัวลงภายในเวลาสองสัปดาห์เนื่องจากน้ำท่วมหนักในพื้นที่ที่เปิดเป็นศูนย์พักพิง เป็นผลให้ผู้พักพิงต้องอพยพไปอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงที่มีการจัดการด้วยตนเองในที่ต่างๆ (วัด มัสยิด โรงเรียน อาคารสำนักงาน) ในขณะที่สำนักงานเทศบาลได้เปลี่ยนบทบาทมาทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการแจกจ่ายอาหารและสิ่งของอื่นที่ไม่ใช่อาหารให้กับศูนย์พักพิง รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น การไฟฟ้า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และอื่นๆ เจ้าหน้าที่เทศบาลผู้ร่วมที่ร่วมสนทนาให้ข้อมูลว่าการประสานงานในพื้นที่เป็นลักษณะการสื่อสารสองทาง แต่ไม่มีระบบการประเมินการจัดการศูนย์พักพิงที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามได้มีการจัดการประเมินเป็นครั้งคราวเพื่อประเมินความต้องการของผู้ประสบอุทกภัย

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานนี้ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศูนย์พักพิงแต่อย่างใด เนื่องจากสำนักงานไม่มีศักยภาพในการรับมือกับน้ำท่วมฉุกเฉินรวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิง แต่หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นๆที่ไม่ได้รับผลกระทบ ในการระดมขอรับบริจาคอาหารและสิ่งของอื่นที่ไม่ใช่อาหารเพื่อส่งไปยังศูนย์พักพิงในพื้นที่อย่างเร่งด่วน

3) การจัดการกำลังคน

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดพร้อมทั้งการสนับสนุนจากสาธารณสุขจังหวัดต่างๆที่ไม่ได้รับผลกระทบได้ระดมกำลังเจ้าหน้าที่ด้านสุขภาพและอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เพื่อจัดการให้บริการสุขภาพ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขไปยังศูนย์พักพิงต่างๆ รวมทั้งชุมชนด้วย

สำนักงานเทศบาล (มหานครรังสิต) องค์การบริหารส่วนตำบล และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดไม่ได้มีกำลังคนที่ได้รับการอบรมในการรับมือกับอุทกภัย และการจัดการศูนย์พักพิงที่เพียงพอ ทำให้ภาระด้านการจัดการศูนย์พักพิงตกเป็นหน้าที่ของครูพระ และสมาชิกของชุมชน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้จำกัดบทบาทไว้ที่การให้ความสนับสนุนงานของจังหวัดเท่านั้น

4) การจัดการอาสาสมัคร

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับความร่วมมือจากอาสาสมัครสาธารณสุขของชุมชนในการให้คำแนะนำเรื่องสุขภาพพื้นฐานและบริการต่างๆแก่ผู้ประสบภัยที่ศูนย์พักพิงและชุมชน และมีตัวแทนของศูนย์พักพิงแต่ละแห่งเข้าร่วมการจัดการบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน แต่อาสาสมัครที่ทำงานอื่นในศูนย์พักพิง ไม่ได้รับการปฐมนิเทศและ/หรือการอบรมใดๆในการทำงาน ทำให้อาสาสมัครบางส่วนตัดสินใจออกจากศูนย์พักพิง ก่อนที่ศูนย์พักพิงจะปิดตัวลง เป็นที่ทราบกันดีว่าอาสาสมัครมีบทบาทสำคัญทั้งในเรื่องการจัดการศูนย์พักพิงและงานนอกศูนย์พักพิง ทำให้ประเด็นเรื่องการให้การอบรมแก่อาสาสมัครเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง พร้อมทั้งควรจัดเก็บข้อมูลอาสาสมัครให้เป็นระบบ เป็นที่ปรากฏชัดว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้จัดการอบรมให้อาสาสมัครที่อาสาเข้ามาทำงานในศูนย์พักพิง รวมทั้งไม่มีการติดตามประเมินผลการทำงานในระดับศูนย์พักพิง

5) การจัดการระบบข้อมูล

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้สร้างระบบฐานข้อมูลที่ให้รายละเอียดต่างๆของชุมชน ซึ่งเป็นข้อมูลด้านประชากร ข้อมูลด้านกลุ่มคนด้อยโอกาสและกลุ่มคนที่อยู่ในภาวะสับสนเสี่ยง ซึ่งข้อมูลนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเคลื่อนย้ายผู้พลัดถิ่นออกจากพื้นที่น้ำท่วมและตอบสนองกับความต้องการของผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างตรงเป้าประสงค์ นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานรัฐอื่นๆยังนำข้อมูลนี้ไปใช้ในการวางแผนงบประมาณและการจัดสรรกำลังคน รวมทั้งมีการนำข้อมูลในส่วนที่เป็นประโยชน์ไปใช้ในการขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและสาธารณชน

อย่างไรก็ดีในการตัดสินใจเปิดศูนย์พักพิงในปี พ.ศ. 2554 นั้นเป็นการตัดสินใจของรัฐในส่วนกลาง โดยไม่มีข้อมูลในระดับพื้นที่สนับสนุน ทำให้ศูนย์พักพิงบางแห่งต้องปิดตัวลงภายใน 2 สัปดาห์หลังจากการเปิดศูนย์ฯ

มีการสร้างระบบการลงทะเบียนของศูนย์พักพิงขึ้นในช่วงแรกๆ แต่ไม่มีการดูแลที่เหมาะสมทำให้ระบบใช้การไม่ได้ เป็นอุปสรรคต่อการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานแต่ละหน่วยงานต่างต้องทำงานภายใต้ความกดดันเนื่องจากความกดดันภายใต้สภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ระบบข้อมูลยังไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลผู้ที่รับผิดชอบบริหารศูนย์พักพิงและอาสาสมัครที่ทำงานในศูนย์ฯด้วย

6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง

การจัดการการขนส่งอุปกรณ์ ข้าวของ รวมไปถึงเครื่องมือหนัก ยานพาหนะ เรือและกำลังแรงงานในการก่อสร้างถนนหลักและรองนั้นถือเป็นความรับผิดชอบของทหาร

7) การจัดการการเงิน

สำนักงานจังหวัดไม่สามารถนำงบประมาณมาใช้ หรืออนุมัติงบประมาณที่ใช้ในการรับมือภัยพิบัติ หรืองบประมาณที่ใช้ในการจัดการศูนย์พักพิง ตามหลักการ ก่อนที่จังหวัดจะดำเนินการรับมือภัยพิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศให้พื้นที่นั้นๆเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ การประกาศดังกล่าวจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการรับรองทางกฎหมายให้ใช้งบประมาณในการรับมือภัยพิบัติ ทำให้มีงบประมาณลงไปในระดับอำเภอ เป็นผลให้นายอำเภอสามารถใช้งบประมาณในการจัดการภัยพิบัติ โดยความร่วมมือกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งชุมชนด้วย

ขณะที่สำนักงานเทศบาลสามารถใช้งบของตัวเองในการจัดการภัยพิบัติและการสนับสนุนศูนย์พักพิงได้ นอกจากนี้สำนักงานเทศบาลยังได้รับการสนับสนุนหลักจากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในรูปของการบริจาคอาหารและข้าวของเครื่องใช้อื่นๆ อุปสรรคใหญ่คือกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีขั้นตอนเหมือนที่ใช้ในสถานการณ์ปกติ เป็นสาเหตุทำให้เกิดความล่าช้าอันสามารถหลีกเลี่ยงได้ ถ้าไม่นำกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในเวลาปกติมาใช้

8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง

ศูนย์พักพิงต่างๆได้มีการจัดอาหาร 3 มื้อหลักต่อวันให้กับผู้ที่ประสบภัย และได้จัดอาหารพิเศษให้กับเด็ก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ประสานงานกิจกรรมระหว่างศูนย์พักพิงและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โดยได้จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ (โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย) ที่นำทีมโดยโรงพยาบาลต่างๆ และสำนักงานสาธารณสุขตำบลและคณะแพทย์จากโรงพยาบาลจังหวัด

อื่นๆ โดยลงเยี่ยมเยียนชุมชนและศูนย์พักพิงในพื้นที่น้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีการให้บริการ การแพทย์ฉุกเฉินทางโทรศัพท์สายด่วนด้วย

ศูนย์พักพิง ในเขตเทศบาลนครวังสิดไม่สามารถรับมือกับความต้องการของผู้ ที่อาศัยในศูนย์พักพิงได้ (ตัวอย่างเช่น การป้องกันการลักขโมย การทะเลาะวิวาท การใช้สารเสพติด การพนัน ปัญหาการจัดหาอาหาร การจัดการข้าวของเครื่องใช้ และความต้องการเฉพาะ เช่น นม ผงเด็กทารก) ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาเรื่องนี้ให้ข้อมูลว่า การจัดการศูนย์พักพิงไม่เป็นที่น่าพอใจ และการจัดการศูนย์ขาดการมีส่วนร่วมของผู้พักพิง

ประเด็นล้มเหลวอีกประเด็นคือ การไม่มีบริการให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารจัดการ ศูนย์พักพิง นอกจากนี้ยังพบว่า ไม่มีแผนการจัดการหลักในการจัดการศูนย์แต่ละแห่ง หัวหน้า ศูนย์ตัดสินใจแต่ละเรื่องโดยไม่มีแผนหลัก

9) อื่นๆ

การบริหารจัดการในส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาให้มีแผนการจัดการภัยพิบัติในระดับ ชุมชนไปในทิศทางเดียวกับแผนการจัดการภัยพิบัติระดับจังหวัด เพื่อให้มีการผสมผสานและ ประสานความร่วมมือของทั้งสองระดับ ทั้งนี้ควรมีการกำหนดบทบาทของสาธารณชนและ ภาคเอกชนไว้ในแผนด้วย รวมทั้งควรกำหนดบทบาทของภาคประชาสังคมและทรัพยากรที่จำเป็น ในการจัดการภัยพิบัติไว้ในแผนด้วย

แม้ว่าการสนับสนุนของทหารในระดับพื้นที่จะประสบความสำเร็จ แต่การประสาน ความร่วมมืออย่างเป็นทางการยังเป็นเรื่องจำเป็น แม้ว่าการประสานความร่วมมือของภาคเอกชน หรือชุมชนมีความยืดหยุ่นมาก แต่ยังไม่สามารถรับมือกับประเด็นสำคัญ เช่น การกู้ชีพ การขนส่ง และ หรือ การป้องกันน้ำท่วมได้

นอกจากนี้ ยังต้องยกระดับความร่วมมือและการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ ในพื้นที่ที่ทำหน้าที่จัดการศูนย์พักพิง และตัวแทนชุมชน เพื่อกำหนดพื้นที่จัดตั้งศูนย์ฯ วิธีการ จัดการศูนย์อย่างเป็นระบบ การยกระดับดังกล่าวประกอบด้วย ต้องจัดให้มีแผนศูนย์พักพิง การ กำหนดพื้นที่จัดตั้งศูนย์พักพิง การสร้างระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การ พัฒนาแผนจัดการศูนย์พักพิง การออกแบบระบบการจัดการข้อมูล การจัดทำแผนปฏิบัติงานใน ศูนย์พักพิง และการจัดอบรมที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการกำหนดให้ชุมชนและเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดการศูนย์ ซึ่งจะทำให้ผู้พักพิงได้รับประโยชน์ เพราะเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น และชุมชนมีความเข้าใจเงื่อนไข เครือข่ายและทรัพยากรในท้องถิ่นดี บทบาทของหน่วยงานใน ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและจังหวัดควรจำกัดอยู่ที่การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเท่านั้น ท้ายสุด การศึกษาระบุว่า ควรให้รางวัลหรือค่าตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการที่ทำหน้าที่รับมือภัยพิบัติ

2. ผลการวิเคราะห์จังหวัดนนทบุรี

1) การมีส่วนร่วมของชุมชน

การจัดการศูนย์พักพิงของจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง ค่อนข้างเป็นทางการ โดยจังหวัดพิจารณาจากสถานการณ์ความรุนแรงของอุทกภัยเป็นหลักในการสั่งการให้หน่วยงานท้องถิ่นให้การช่วยเหลือศูนย์พักพิงแก่ชุมชน ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าระบบที่เป็นทางการนั้นอาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้ให้ข้อมูลได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท การจัดการศูนย์พักพิงของชุมชนชนบทจะถูกขับเคลื่อนโดยชุมชนเป็นหลักมากกว่าทางการ ชุมชนชนบทด้อยโอกาสในการได้รับการเอาใจใส่จากสาธารณะมากกว่าชุมชนเมือง ทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในชนบทจะมีความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องความเป็นชุมชนและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนในการจัดหาศูนย์พักพิง ในขณะที่ผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองขาดการรวมตัวเป็นชุมชนเนื่องจากต้องพึ่งพาทางการมากกว่า

2) การวางแผน

จังหวัดนนทบุรีมีแผนการจัดการฉุกเฉินอยู่แล้วเนื่องจากหลายพื้นที่ในจังหวัดเคยได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมา แผนฉุกเฉินของจังหวัดนั้นได้รับการยกย่องอย่างสอดคล้องกับแนวทางการจัดการของชาติ มีการจัดประชุมและฝึกซ้อมการจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินประจำปี ซึ่งแผนเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงตามรายงานสถานการณ์จากกรมอุทกวิทยาและกรมอุตุนิยมวิทยา มีการตรวจสอบเครื่องมือและอุปกรณ์ (เช่น เรือ บั๊มน้ำ) และความพร้อมของกำลังคนอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีการสำรวจพื้นที่ศูนย์พักพิงที่เหมาะสม และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับการมอบหมายในการเตรียมแผนการอพยพคน ในการวางแผนการจัดการศูนย์พักพิง ใน ปี พ.ศ.2554 มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการประสานงานระหว่างองค์กรของรัฐและของเอกชนผ่านการประชุมเรื่องศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม อันเนื่องมาจากเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 การวางแผนที่มีอยู่ประสบความสำเร็จในการรับมือ ทำให้ศูนย์พักพิงบางแห่งถูกน้ำท่วมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแผน แต่ขาดข้อมูลเพื่อนำมาใช้ปรับแผนให้ทันตามสถานการณ์ การจัดเก็บข้อมูลระหว่างเหตุการณ์อุทกภัยที่สร้างขึ้นเพื่อขอความช่วยเหลือเฉพาะกิจเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถนำมาใช้ในการปรับแผนได้อย่างเหมาะสม บ่งชี้ให้เห็นว่าทำให้ต้องมีการทบทวนการวางแผนรับมือฉุกเฉินใหม่

3) การจัดการกำลังคน

โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดมีส่วนช่วยการจัดการกำลังคนเพื่อรับมือในภาวะฉุกเฉินได้ดี โดยที่ศาลากลางจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเปิดศูนย์ปฏิบัติการ

ฉุกเฉิน ขณะที่ทั้ง 6 อำเภอเองมีกลไกในการประสานงานและการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) และชุมชนในการจัดตั้งและจัดการศูนย์พักพิงในที่ต่างๆ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่างๆของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากวัฒนธรรมองค์กร ตัวอย่างเช่น กรณีที่ทหารจะลงมือปฏิบัติงานก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายมาจากผู้บังคับบัญชาสายตรงเท่านั้น เป็นผลให้ทหารขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติการได้ทันทั่วถึง ดังนั้น จึงจำเป็นยิ่งที่ภาคส่วนต่างๆของรัฐและภาคอื่นๆต้องเข้าใจหลักการของทหารในการปฏิบัติงานร่วมกัน

บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรระดับจังหวัดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหน้าที่หลักขององค์กร มีการประชุมประจำวันเพื่อสื่อสารและประสานงานในเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบ และเพื่อติดตามการร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่างๆ ตัวอย่างเช่น บทบาทและหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เช่น การเดินทางของผู้ประสบภัยน้ำท่วมโดยอาศัยการขนส่งสาธารณะและยานพาหนะของทหาร) ; บทบาทและหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (เช่น การอพยพผู้ป่วยของโรงพยาบาลที่ถูกน้ำท่วม การให้บริการด้านสุขภาพในศูนย์พักพิงต่างๆ การปฏิบัติการสายด่วนเพื่อช่วยเหลือผู้ป่วย) ; บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น การจัดหาอาหาร และอุปกรณ์ต่างๆที่จำเป็น อาทิ เรือ) ; บทบาทและหน้าที่ของสำนักงานประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด (เช่น การจัดทำข้อมูลสาธารณะและการประสานงานข้อมูล) ; บทบาทและหน้าที่ของสำนักงานอำเภอ (เช่น การประสานงานท้องที่) ; บทบาทและหน้าที่ของกองทัพไทย (เช่น การสนับสนุนการช่วยเหลือและการอพยพ) ; บทบาทและหน้าที่ของภาคเอกชน (เช่น การสนับสนุนและบริจาคสิ่งของจำเป็น เช่น น้ำดื่ม, ยารักษาโรค, ผ้าห่ม, เครื่องมือต่างๆ)

4) การจัดการอาสาสมัคร

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำงานร่วมกับศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและกลุ่มอาสาสมัครต่างๆที่อยู่นอกพื้นที่น้ำท่วม โดยมีอาสาสมัครในพื้นที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนบริหารศูนย์ฯ เนื่องจากอาสาสมัครเหล่านี้มีความคุ้นเคยกับพื้นที่ อย่างไรก็ตามในการจัดการอาสาสมัครยังมีข้ออ่อนในเรื่องการจัดการอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น มีการกำหนดขั้นตอนการทำงานสำหรับอาสาสมัครที่อยู่ในเขตของศูนย์พักพิง แต่ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการทำงานให้กับอาสาสมัครจากนอกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือหน่วยงานภายนอกที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือศูนย์พักพิง

5) การจัดการระบบข้อมูล

การประชุมทุกสัปดาห์ของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินระดับจังหวัดเสมือนเป็นเวทีในการรายงาน การแบ่งปันข้อมูลและการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการจัดการเป็นสิ่งที่ท้าทายเมื่อขาดระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาของจังหวัด ผู้ให้ข้อมูลเน้นว่ามีหลายฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวม การประมวลผล การจัดการและการรายงานข้อมูล (เช่น ครูอาสาสมัคร เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและอาสาสมัครที่ทำงานประมวลข้อมูล) นอกเหนือไปจากข้อมูลออนไลน์และสารสนเทศที่สามารถเข้าถึงได้

6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง

การขนส่งผู้คนและอุปกรณ์ถือเป็นสิ่งจำเป็น ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 สำนักงานจังหวัดได้ลงนามเห็นชอบกับกองทัพและหน่วยงานภาคเอกชนที่จะร่วมมือในการจัดการด้านการขนส่งซึ่งเป็นเรื่องจำเป็น ปัญหาที่พบคือ ยานพาหนะที่มีความเหมาะสมมีจำนวนไม่เพียงพอ เช่น รถบรรทุกที่สูงพอที่จะวิ่งผ่านน้ำได้ สมรรถภาพของเรือและการผ่านสิ่งกีดขวางต่างๆในการเข้าไปถึงสถานที่เป้าหมาย

7) การจัดการการเงิน

การจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการภัยพิบัติฉุกเฉินมีจำนวนสูงถึง 200 ล้านบาทโดยงบประมาณส่วนใหญ่มาจากสำนักงานจังหวัดนนทบุรีและองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนทางการเงินให้กับผู้ประสบอุทกภัย (การชดเชย) ก็เป็นปัญหาเนื่องจากไม่มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดในการจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว

8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง

สิ่งสำคัญในการจัดการอุทกภัยในระดับจังหวัดคือเรื่องความปลอดภัยและการจัดสรรอาหารและน้ำดื่มให้กับผู้ประสบภัย ในการจัดสรรนี้ จังหวัดนนทบุรีได้ร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อจัดเตรียมอาหารให้ที่ศูนย์พักพิง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ได้สนับสนุนการจัดการศูนย์พักพิงในเรื่องการให้บริการสองทาง คือ ทางสำนักงานฯได้ปรุงอาหารพร้อมบริโภค รวมทั้งดำเนินการแจกจ่ายให้กับประชาชนในศูนย์พักพิง ด้วยความช่วยเหลือของกองทัพ หรือใช้วิธีจัดสรรงบประมาณด้านอาหารและมอบให้ศูนย์พักพิงต่างๆไปจัดการเอง วิธีการหลังนี้ได้รับการพิจารณาว่าง่ายต่อการจัดการและมีประสิทธิภาพมากกว่าในการจัดการมิให้มีอาหารเหลือเกินความต้องการ

เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเหนือองค์กรต่างๆที่อยู่ในภาคเอกชน ทำให้คำสั่งของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในหลายๆครั้งกลายเป็นความสับสน ซึ่งเป็นผลให้ต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการจัดการ จากการศึกษาพบว่ามีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการจัดการเรื่องน้ำท่วมในปี พ.ศ.2554 มาก อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การรับมือกับน้ำท่วมลุกลามได้ทันการ

กล่าวได้ว่าระบบการจัดการข้อมูลรวมถึงการประชุมทางวิดีโอมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการข้อมูลของศูนย์ระดับชาติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสรุปเป็นบทเรียนได้ว่า รายงานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันทันด่วนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มีการตัดสินใจได้ทันเวลาที่

ความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ (ในระดับพรรคการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น) เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและถูกนำมาใช้ในเชิงรุกในการจัดการกับสภาวะวิกฤต

นอกจากนี้ยังสรุปได้ว่าระบบการสื่อสารและบริการขนส่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการรับมือภัยพิบัติฉุกเฉิน

3. สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบในระดับจังหวัด

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบระหว่างสองจังหวัด จะเห็นได้ว่า จังหวัดนนทบุรีมีการเตรียมการและรับมือเรื่องการจัดการอุทกภัยได้ดีกว่าจังหวัดปทุมธานี รายละเอียดดังตารางที่ 4.2 อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาที่ได้นี้ต้องนำไปเปรียบเทียบของบริบทความรุนแรงของสภาพน้ำท่วม และนำไปยืนยันความน่าเชื่อถือของผลการศึกษาและลักษณะของศูนย์ต่างๆที่อยู่ในการศึกษา

ตารางที่ 4.2 สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในระดับจังหวัดระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี และปัจจัยแห่งความสำเร็จ และ/หรือปัญหาอุปสรรค

การจัดการภัยพิบัติ ระดับจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
การมีส่วนร่วมของ ชุมชน	สำนักงานจังหวัดไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งหรือจัดการศูนย์พักพิงโดยตรง แต่ให้เป็นภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับล่าง (เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานการศึกษา ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน) มีหลายศูนย์ต้องปิดลงเนื่องจากถูกน้ำท่วม เป็นผลให้ผู้พักพิงต้องอพยพไปอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงที่มีการจัดการด้วยตนเองในที่ต่างๆ (วัด มัสยิด โรงเรียน อาคารสำนักงาน)	ในเขตเมืองจังหวัดพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานท้องถิ่นให้การช่วยเหลือศูนย์พักพิงแก่ชุมชน ทำให้มีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดการศูนย์พักพิงของชุมชนชนบทมักถูกขับเคลื่อนโดยชุมชน/หน่วยงานนอกที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นหลักเนื่องจากชุมชนชนบทด้อยโอกาสในการได้รับการเอาใจใส่จากสาธารณะมากกว่าชุมชนเมือง ทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในชนบทจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนในการจัดหาศูนย์พักพิง	ข้อมูลจากทั้งสองจังหวัด บ่งชี้ว่าชุมชนไม่ได้รับการหารือจากจังหวัดในการจัดตั้งศูนย์พักพิง ปัจจัยสำเร็จในการจัดตั้งศูนย์พักพิงในเขตเมืองคือการทำงานแบบเป็นทางการจากบนลงล่าง แต่ข้อเสียคือไม่มีส่วนร่วมของชุมชน อาจทำให้ไม่มีการใช้ศักยภาพของชุมชนที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ส่วนปัจจัยความสำเร็จในเขตนอกเมืองที่ความช่วยเหลือจากทางการเข้าถึงยาก คือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชน แต่กรณีนี้ มีข้อเสียคือการจัดตั้งศูนย์พักพิงขาดข้อมูลสถานการณ์น้ำท่วมที่ถูกต้องน่าเชื่อถือ ทำให้หลายศูนย์ตั้งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม และถูกน้ำท่วมในภายหลัง

การจัดการภัยพิบัติ ระดับจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
การวางแผน	จังหวัดมีแผนแม่บทรับมือภัยพิบัติอยู่แล้ว (รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิงด้วย) สำนักงานอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนของตนเองตามแผนแม่บทของจังหวัด ในการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจังหวัดขึ้น ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดซึ่งนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิง) มีบทบาทในการประสานงานในเรื่องการอนุมัติงบประมาณ การโยกย้ายและการกำกับดูแลงบประมาณการเงิน อีกทั้งประสานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการขอรับบริจาคและแจกจ่ายอาหารและน้ำดื่มและประสานความช่วยเหลือของทหารในการขนส่งผู้ประสบภัยด้วย	จังหวัดนนทบุรีจัดทำแผนการจัดการฉุกเฉินที่ตามแนวทางการจัดการของชาติ มีการจัดประชุมและฝึกซ้อมการจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินประจำปี ซึ่งแผนเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงตามรายงานสถานการณ์จากกรมอุทกวิทยาและกรมอุตุนิยมวิทยา มีการตรวจสอบเครื่องมือและอุปกรณ์ (เช่น เรือ บั๊มน้ำ) และความพร้อมของกำลังคนอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีการสำรวจพื้นที่ศูนย์พักพิงที่เหมาะสม และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับการมอบหมายในการเตรียมแผนการอพยพคน อย่างไรก็ตาม อันเนื่องมาจากเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 การวางแผนที่มีอยู่ประสบความสำเร็จล้มเหลวในการรับมือ บ่งชี้ให้เห็นว่าทำให้ต้องมีการทบทวนการวางแผนรับมือฉุกเฉินใหม่	ทั้งสองจังหวัดมีแผนและการเตรียมความพร้อมถือเป็นหัวใจสำคัญของทั้งสองจังหวัดในการจัดการศูนย์พักพิง แต่สถานการณ์น้ำท่วมครั้งนี้รุนแรงกว่าปกติทำให้มีแผนที่ตั้งไว้มีความล้มเหลว การไม่มีการประเมินการทำงานเป็นอุปสรรคในการปรับแผนให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป
การจัดการกำลังคน	มีการระดมเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ภายในจังหวัดและจากจังหวัดอื่น เพื่อจัดการให้บริการสุขภาพ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขแก่ศูนย์พักพิงต่างๆ รวมทั้งชุมชนด้วย	โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดมีส่วนช่วยในการจัดการกำลังคนเพื่อรับมือในภาวะฉุกเฉินได้ดี ศาลากลางจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ขณะที่ทั้ง 6 อำเภอเองมีกลไกในการประสานงานและการร่วมมือกับองค์กร	โครงสร้างที่ชัดเจนขององค์กรและบทบาทที่ชัดเจนของส่วนต่างๆขององค์กรจะทำให้การจัดการกำลังคนมีประสิทธิภาพ และ การอาศัยกำลังคนจากภายนอกเป็นเรื่อง

การจัดการภัยพิบัติ ระดับจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
	แต่จังหวัดไม่มีกำลังคนที่ได้รับการอบรมในการรับมือกับ อุทกภัยและการจัดการศูนย์พักพิงที่เพียงพอ จึงต้องพึ่งพิง ครู พระ และสมาชิกของชุมชน	ปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในการจัดตั้งและ จัดการศูนย์พักพิงในที่ต่างๆ อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมข้ามองค์กรทำให้ขาดความยืดหยุ่น ใน การประสานงานระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่างๆ ของรัฐ มีการประชุมประจำวันเพื่อสื่อสารและประสานงาน ในเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบ และเพื่อ ติดตามการร่วมมือกันกับระหว่างองค์กรระดับ จังหวัดต่างๆ	จำเป็นยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อขาดแคลน บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ แต่การขาดการประสานงานและการขาด ความชัดเจนในการทำงานของภาคส่วนต่างๆ ขององค์กรจะเป็นตัวสร้างปัญหา
การจัดการ อาสาสมัคร	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับความร่วมมือจาก อาสาสมัครสาธารณสุขของชุมชนในการให้คำแนะนำเรื่อง สุขภาพพื้นฐานและบริการต่างๆแก่ผู้ประสบภัยที่ศูนย์พัก พิงและชุมชน แต่อาสาสมัครอื่นที่ทำงานในศูนย์พักพิง ไม่ได้รับการปฐมนิเทศและ/หรือการอบรมใดๆในการ ทำงาน เป็นที่ปรากฏชัดว่าการจัดการอบรมให้ อาสาสมัครที่อาสาเข้ามาทำงานในศูนย์พักพิงยังไม่ เพียงพอ รวมทั้งไม่มีการติดตามประเมินผลการทำงาน ของอาสาสมัคร	สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับศูนย์อาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ทั้งในและนอกพื้นที่มีการกำหนดขั้นตอนการทำงาน สำหรับอาสาสมัครที่อยู่ในเขตของศูนย์พักพิง แต่ไม่ มีการกำหนดขั้นตอนในการทำงานให้กับ อาสาสมัครจากนอกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือ หน่วยงานภายนอกที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือศูนย์ พักพิง	ความพร้อมของอาสาสมัครในพื้นที่ทั้ง อาสาสมัครสาธารณสุขที่เข้ามาทำงานในศูนย์ พักพิง เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จการบริหาร จัดการศูนย์ฯ ปัจจัยที่เป็นลบของการใช้อาสาสมัครคือการ จัดหาอาสาสมัครที่ไม่ได้รับการอบรมให้เข้า มาทำงานในศูนย์พักพิง รวมทั้งการไม่มีระบบ ประเมินผลงาน ไม่มีระบบการจัดการบริหาร อาสาสมัครที่มาจากภายนอกที่ชัดเจน

การจัดการภัยพิบัติ ระดับจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
การจัดการระบบข้อมูล	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้สร้างระบบฐานข้อมูลด้านประชากร กลุ่มคนด้อยโอกาสและกลุ่มคนที่อยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง เป็นประโยชน์ในการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยและตอบสนองกับความต้องการของผู้ประสบเหตุทุกภัยได้อย่างตรงเป้าประสงค์ ใช้ในการวางแผนงบประมาณและการจัดสรรกำลังคน การขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและสาธารณชน อย่างไรก็ดีในการตัดสินใจเปิดศูนย์พักพิงในปี พ.ศ. 2554 นั้นเป็นการตัดสินใจของรัฐในส่วนกลาง โดยไม่มีข้อมูลในระดับพื้นที่สนับสนุน ทำให้ศูนย์พักพิงบางแห่งต้องปิดตัวลงภายใน 2 สัปดาห์หลังจากการเปิดศูนย์ฯ มีการสร้างระบบการลงทะเบียนของศูนย์พักพิงขึ้นในช่วงแรกๆ แต่ไม่มีการดูแลที่เหมาะสมทำให้ระบบใช้การไม่ได้ มีอุปสรรคต่อการแบ่งปันข้อมูลระหว่างขาดการจัดเก็บข้อมูลผู้ที่รับผิดชอบบริหารศูนย์พักพิงและอาสาสมัครที่ทำงานในศูนย์ฯ	ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินระดับจังหวัดมีการประชุมทุกสัปดาห์เสมือนเป็นเวทีในการรายงาน การแบ่งปันข้อมูลและการแก้ไขปัญหา การขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ท้าทายประสิทธิภาพของการจัดการ ของจังหวัด ผู้ให้ข้อมูลเน้นว่ามีหลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูล การประมวลผล การจัดการและการรายงานข้อมูล (เช่น ครูอาสาสมัคร เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและอาสาสมัครที่ทำงานประมวลผลข้อมูล) นอกจากนี้ยังมีการใช้ข้อมูลที่มีการเผยแพร่ทางสื่อออนไลน์สารสนเทศที่สามารถเข้าถึงได้	การประชุมในระดับจังหวัดทุกสัปดาห์ระหว่าง การรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินนับเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญของจังหวัดนนทบุรี ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลของจังหวัดปทุมธานีระบุว่า การแบ่งปันข้อมูลจากล่างขึ้นบนนั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อการวางแผนเรื่องการจัดการทรัพยากร อุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การรับมือน้ำท่วมไม่ประสบความสำเร็จคือ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล และการที่ข้อมูลไม่ตรงกับความต้องการ และการมีความจำกัดการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของการขาดแคลนข้อมูลที่ถูกต้อง

การจัดการภัยพิบัติ ระดับจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
การจัดการการ ลำเลียงและขนส่ง	การจัดการการขนส่งอุปกรณ์ข้าวของ รวมไปถึงเครื่องมือ หนัก, ยานพาหนะ, เรือและกำลังแรงงานในการก่อสร้าง ถนนหลักและรองนั้นถือเป็นความรับผิดชอบของทหาร	สำนักงานจังหวัดได้ลงนามเห็นชอบกับกองทัพและ หน่วยงานภาคเอกชนที่จะร่วมมือในการจัดการด้าน การขนส่ง ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็น แต่ปัญหาที่พบคือ ยานพาหนะที่มีความเหมาะสมมีจำนวนไม่เพียงพอ เช่น รถบรรทุกที่สูงพอที่จะวิ่งฝ่าน้ำได้ สมรรถภาพ ของเรือ และการผ่านสิ่งกีดขวางต่างๆในการเข้าไป ถึงสถานที่เป้าหมาย	การให้ความช่วยเหลือของกองทัพในเรื่องการ ลำเลียงขนส่งนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญสู่ ความสำเร็จ การทำให้ความเข้าใจกับกองทัพและ ภาคเอกชนนั้นเอื้ออำนวยให้เกิดการทำงาน ร่วมกันอย่างชัดเจนในการจัดการการลำเลียง ขนส่งท่ามกลางสภาวะฉุกเฉิน
การจัดการการเงิน	ตามหลักการ ก่อนที่จังหวัดจะดำเนินการรับมือภัยพิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศให้พื้นที่นั้นๆเป็นพื้นที่ภัย พิบัติก่อน การประกาศดังกล่าวจะทำให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดสามารถใช้งบประมาณในการรับมือภัยพิบัติ ทำให้ มีงบประมาณลงไปในระดับอำเภอ สามารถใช้งบประมาณ ในการจัดการภัยพิบัติ โดยความร่วมมือกับกำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งชุมชนด้วย ขณะที่สำนักงานเทศบาลสามารถใช้งบของตัวเองในการ จัดการภัยพิบัติ และการสนับสนุนศูนย์พักพิงได้ นอกจากนี้สำนักงานเทศบาลยังได้รับการสนับสนุนหลัก จากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในรูปแบบของการบริจาค อาหารและข้าวของเครื่องใช้อื่นๆ	การจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการภัยพิบัติ ฉุกเฉินมีจำนวนมากส่วนใหญ่มาจากสำนักงาน จังหวัดนนทบุรีและองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างรักก็ตาม การสนับสนุนทางการเงินให้กับผู้ ประสบอุทกภัย (การชดเชย) ไม่มีข้อกำหนดหรือ กฎเกณฑ์ที่แน่ชัดในการจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว	การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ นั้นเป็น ปัจจัยสู่ความสำเร็จ ข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนในการจ่ายเงินชดเชย เป็นปัญหาใหญ่ และการนำกฎระเบียบการ จัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในยามปกติมาใช้ใน สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอุปสรรคด้านการ จัดการการเงิน

การจัดการภัยพิบัติ ระดับจังหวัด	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
	การใช้กฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นสาเหตุทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานในภาวะฉุกเฉิน		
การบริหารจัดการ ศูนย์พักพิง	มีการจัดอาหารให้กับผู้ที่ประสบภัย มีการจัดอาหารพิเศษให้กับเด็ก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ โดยโรงพยาบาลต่างๆ และสำนักงานสาธารณสุขตำบลและคณะแพทย์จากโรงพยาบาลจังหวัดตรวจเยี่ยมชุมชนและศูนย์พักพิงในพื้นที่น้ำท่วม มีการให้บริการการแพทย์ฉุกเฉินทางโทรศัพท์สายด่วน ศูนย์พักพิง ในเขตเทศบาลมหาราชวังสิตไม่สามารถตอบสนองความต้องการและป้องกันปัญหาในศูนย์พักพิงได้อย่างครบถ้วน ขาดการมีส่วนร่วมของผู้พักพิง ไม่มีบริการให้คำปรึกษาแก่ผู้จัดการศูนย์พักพิง ไม่มีแผนการจัดการหลักในการจัดการศูนย์แต่ละแห่ง	การดูแลเรื่องอาหารในศูนย์พักพิง จังหวัดนนทบุรีได้ร่วมมือกับภาคเอกชน และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด(พมจ.)พบว่าการจัดสรรงบประมาณด้านอาหารและมอบให้ศูนย์พักพิงต่างๆไปจัดการเอง มีประสิทธิภาพดีกว่า ลดปัญหา มีอาหารเหลือเกินความต้องการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเหนือองค์กรต่างๆที่อยู่ในภาคเอกชน ทำให้คำสั่งของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินในหลายๆครั้งกลายเป็นความสับสน ต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการจัดการค่อนข้างมาก นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การรับมือ น้ำท่วมลุล่วงได้ทันการ ระบบการจัดการข้อมูล บทเรียนที่ได้คือ รายงานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันทันด่วนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มีการตัดสินใจได้ทันทั้งนี้ ความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและถูกนำมาใช้ในเชิงรุกในการจัดการกับสภาวะวิกฤต นอกจากนี้ยังสรุปได้ว่าระบบการสื่อสารและบริการขนส่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการรับมือภัยพิบัติฉุกเฉิน	การร่วมมือกันกับภาคเอกชน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่างๆ และการสื่อสารที่ดีและระบบการจัดการข้อมูลต่างๆล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์พักพิงประสบความสำเร็จ ปัญหาในการจัดการศูนย์พักพิงอยู่ที่ข้อจำกัดในช่วงชั้นของระบบการสั่งการ การขาดการวางแผน ขาดการบังคับใช้กฎหมาย และการสั่งการ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้พักพิง รวมถึงการไม่มีบริการให้คำปรึกษาแก่ทีมที่จัดการศูนย์ที่ประสบปัญหาความเครียด

4.1.2 ผลการวิเคราะห์ระดับศูนย์พักพิง

เป็นผลการเปรียบเทียบในด้านปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการประสานงาน และการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรศูนย์พักพิงในระดับศูนย์พักพิง มีการนำเรื่องศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติมาใช้ในการวิเคราะห์แต่ละด้านดังนี้คือ (1) การมีส่วนร่วมของชุมชน (2) การวางแผน (3) การจัดการกำลังคน (4) การจัดการอาสาสมัคร (5) การจัดการระบบข้อมูล (6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง (7) การจัดการการเงิน (8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง และ (9) อื่นๆ รายละเอียดผลการวิเคราะห์ของแต่ละจังหวัดมีดังนี้ และสรุปการเปรียบเทียบพร้อมทั้งปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคไว้ในตารางที่ 4.3

1. ผลการวิเคราะห์ศูนย์พักพิงจังหวัดปทุมธานี

1) การมีส่วนร่วมของชุมชน

ผู้เข้าร่วมได้ชี้ให้เห็นวิธีการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการจัดตั้งศูนย์พักพิงคือ (1) ในบางกรณี การจัดตั้งศูนย์มาจากความคิดริเริ่มของชุมชนโดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า (2) ในบางกรณีมีการหารือและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับสูง และ (3) ในบางกรณี เป็นความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ โดยผ่านกลไกการทำงานของจังหวัด ซึ่งในกรณีหลังนี้จะเกิดรูปแบบการทำงานที่เป็นระบบ มีกฎระเบียบในการทำงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามการทำงานตามรูปแบบนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีจำกัด แต่เนื่องจากชุมชนขาดความตระหนักหรือไม่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ซึ่งทำให้ความคิดริเริ่มของชุมชนในการจัดตั้งศูนย์พักพิงมีความเปราะบางและถูกน้ำท่วมหลังจากจัดตั้งเสร็จไม่นาน การจัดตั้งศูนย์พักพิงโดยหน่วยงานของรัฐประสบปัญหาเนื่องจากไม่สามารถจัดสรรกำลังในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงได้ จึงต้องทิ้งให้ชุมชนและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลศูนย์ต่อไป นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่าขอบเขตการทำงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น ภาครัฐ องค์กรเอกชน ชุมชน ขาดความชัดเจน การตัดสินใจเลือกสถานที่ที่จะจัดตั้งศูนย์พักพิงของภาครัฐ เมื่อเริ่มขึ้นแล้วไม่สามารถสานต่อได้ ต้องทิ้งให้เป็นภาระของชุมชนในการดำเนินการต่อไปในทางกลับกัน ชุมชนต้องเป็นฝ่ายช่วยภาครัฐในเรื่องของการลำเลียงขนส่ง หรือศูนย์ที่จัดตั้งโดยชุมชน ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภาครัฐในการจัดระบบการจัดการ

“ศูนย์วัดเทียนถวายได้รับการจัดตั้งและจัดการโดยเจ้าอาวาสวัดเทียนถวาย มีการแบ่งงานระหว่างสมาชิกในชุมชน ศูนย์ฯ ถูกน้ำท่วมไม่นานหลังจากได้รับการจัดตั้ง”

“ศูนย์วัดบางกะดีได้รับการประกาศจัดตั้งโดยสำนักงานเทศบาล แต่เทศบาลประสบความล้มเหลวในการดูแลการจัดการศูนย์พักพิงแห่งนี้ การจัดการที่พักพิงจึงตกเป็นภาระของผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการชุมชน”

“นอกเหนือจากทำหน้าที่ให้บริการที่พักแก่ผู้ประสบภัย ศูนย์พักพิงยังเป็นแหล่งเก็บอาหารและกระสอบทราย และยังเป็นที่พักของทหารที่กองทัพบกส่งมาช่วยเรื่องน้ำท่วม และอาสาสมัครสาธารณสุขอีกด้วย”

“ศูนย์พักพิงวัดดอนใหญ่ได้รับการจัดตั้งโดยชุมชน โดยทำหน้าที่ให้บริการที่พักอาศัยแก่ผู้ประสบภัยจำนวนมาก ทางอำเภอก็ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำกฎข้อบังคับและระบบการจัดการให้แก่ศูนย์ฯ”

2) การวางแผน

ข้อค้นพบจากการศึกษานี้ชี้ว่าการจัดตั้งศูนย์พักพิงมีหลายวิธี (1) เป็นการริเริ่มของชุมชนในการจัดตั้งศูนย์ฯ (2) มีการหารือและการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำชุมชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดตั้งศูนย์พักพิง หรือ (3) การจัดตั้งศูนย์พักพิงมาจากคำสั่งของหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น ในกรณีนี้ หน่วยงานรัฐได้กำหนดระเบียบและบทบาทสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การกำหนดของภาครัฐทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีจำกัด การทำงานต่างๆที่ขับเคลื่อนจากการริเริ่มของชุมชนและผู้นำชุมชนเป็นการตอบรับตามธรรมชาติ ขณะที่วิธีการคิดริเริ่มของภาครัฐเป็นการทำงานในเชิงรุกมากกว่า แต่ไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดก็ตาม การจัดตั้งศูนย์พักพิงแปรไปตามลักษณะของอุทกภัย การศึกษาพบว่าในบางกรณีต้องปิดศูนย์ฯเนื่องจากน้ำท่วมศูนย์ฯ หรือ ต้องย้ายศูนย์ฯออกจากพื้นที่น้ำท่วม

“โรงเรียนที่ปังกะยได้รับการประกาศให้เป็นศูนย์พักพิงผ่านการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับตำบล อำเภอและจังหวัด ซึ่งเอื้อให้มีการเตรียมการและมีการรับสมัครอาสาสมัครก่อนที่จะมีการประกาศการเปิดตัวศูนย์พักพิง”

“ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กคูบางหลวงได้รับการประกาศให้เป็นศูนย์พักพิง โดยการมี การวางแผนล่วงหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคูบางหลวงและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง “

“โรงเรียนวรราชาทินัดดามาตุวิทยาได้รับเลือกให้เป็นศูนย์พักพิงโดยกระทรวงศึกษาธิการก่อนน้ำท่วม ซึ่งชุมชนใกล้เคียงได้รับการแจ้งเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ฯล่วงหน้า”

“วัดบ้านพร้าวนอกได้รับการจัดตั้งเป็นศูนย์พักพิง ผ่านการประสานงานความร่วมมือระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงราก”

“มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีได้ตัดสินใจที่จะจัดตั้งศูนย์พักพิง บนพื้นฐานของสมมติฐานที่ว่าพื้นที่ของสถานศึกษาอยู่ในพื้นที่สูงจะไม่ถูกน้ำท่วม โดยมหาวิทยาลัยได้ใช้งบประมาณของตนเองในการเปิดศูนย์ดังกล่าว หากแต่ก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเช่นกัน”

“ทางอำเภอได้สั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลคลอง 5 จัดตั้งศูนย์พักพิงจำนวน 6 แห่งขึ้นในสถานที่ที่เหมาะสม แต่หลังจากเปิดศูนย์ต่างๆได้ไม่นาน ศูนย์พักพิง 3 แห่งต้องปิดลงเพราะการจัดการศูนย์ไม่มีประสิทธิภาพ ล้มเหลวและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้อพยพได้”

“โรงเรียนปทุมวิไล ได้รับการประกาศให้เป็นศูนย์พักพิงโดยสำนักงานจังหวัดปทุมธานี และอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารจัดการศูนย์ฯ แต่หลังจากที่ศูนย์พักพิงนี้เปิดทำการได้ 2 วันเท่านั้น ศูนย์ถูกน้ำท่วม กระบวนการจัดตั้งศูนย์ฯแห่งนี้ล้มเหลวมากเพราะขาดความกระจ่างว่า ใครคือคนรับผิดชอบระหว่าง อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล”

3) การจัดการบริการในศูนย์พักพิง

ในประเด็นการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวได้ว่าการจัดการศูนย์พักพิงส่วนใหญ่เป็นไปด้วยดี นอกเหนือจากทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นแล้ว (ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เงิน กำลังคน และอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ) การศึกษาพบว่าประเด็นสำคัญในด้านการจัดการศูนย์พักพิงคือ ความเป็นผู้นำ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมและการสื่อสาร เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์พักพิงประสบผลสำเร็จ

“การจัดการศูนย์พักพิงบ้านพร้าวนอกประสบความสำเร็จเพราะมีการหารือ ประชุมและประสานความร่วมมือกันอย่างสม่ำเสมอระหว่าง กำนันและบุคลากรหลักขององค์การบริหารส่วนตำบล”

“ศูนย์โรงเรียนที่ปทุมฯ นักเรียนและอาสาสมัครได้ร่วมมือกันจัดทำระบบลงทะเบียนผู้เข้าพักพิง มีการจัดการประชุมประจำวัน ผู้พักพิงมีส่วนร่วมอย่างสูงในเรื่องการปรุงอาหารและการจัดระบบอุปกรณ์ เครื่องใช้ ศูนย์พักพิงแห่งนี้มีระบบการจัดการที่ดี มีห้องเก็บอุปกรณ์ เครื่องใช้ ห้องครัว ห้องพยาบาล ห้องสำหรับสัตว์เลี้ยง มีการจัดกิจกรรมสันทนาการ รวมทั้งมีกฎระเบียบในการ

บริหารศูนย์ที่ชัดเจน ศูนย์แห่งนี้ได้รับงบประมาณค่าอาหารจากองค์การบริหารส่วนตำบล 30 บาท ต่อหัว รวมทั้งมีการประสานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในด้านการจัดการอาหาร ศูนย์แห่งนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากสื่อต่างๆ”

“ศูนย์วัดโพสพผลเจริญได้รับการจัดตั้งโดยเทศบาลคูคต และมีระบบการจัดการโดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วย เจ้าอาวาส พระภิกษุ และเจ้าหน้าที่ มีการตัดสินใจเป็นวันๆไป มีระบบการลงทะเบียนรับผู้เข้าพัก มีระบบการจัดโซนพัก รวมทั้งมีการประสานงานกับสำนักงานสาธารณสุขเมื่อมีความจำเป็น”

“ศูนย์วัดปากกลางทุ่ง มีระบบการจัดการโดยผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการร่วมกับทีมงานของชุมชน มีการแบ่งงานกันเป็นส่วนๆ มีการกำหนดกฎระเบียบในการบริหารศูนย์ ในการจัดให้เข้าพักอาศัย ไม่ได้แบ่งโซนหญิงชาย แต่จัดให้อยู่รวมกันเป็นครอบครัว มีการจัดผู้พักออกเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อรับผิดชอบงานปรุงอาหาร และทำความสะอาดศูนย์ ศูนย์แห่งนี้ดำเนินไปจนเหตุการณ์คืนสู่ภาวะปกติ”

“ศูนย์โรงเรียนปทุมวิไล มีการจัดการศูนย์โดยผู้อำนวยการโรงเรียน มีการกำหนดตัวผู้บริหารจัดการประจำอาคารต่างๆ โดยทำงานร่วมกับอาสาสมัคร ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ จากการศึกษาพบว่า ที่ศูนย์แห่งนี้ขาดผู้นำ ขาดทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบริหารศูนย์ รวมทั้งขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการศูนย์ และไม่มีการอบรมให้ความรู้กับผู้ที่จัดการศูนย์ด้วย”

“ศูนย์โรงเรียนวัดธัญญะผล เป็นศูนย์ที่ไม่มีผู้บริหารที่เป็นทางการ โรงเรียนอยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการโรงเรียน ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำท่วม จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการศูนย์ขึ้นเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตามก็ดีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นไม่อาจจัดระบบการบริหารศูนย์ได้ เป็นผลให้ศูนย์ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่มีคำสั่งให้โรงเรียนจัดตั้งศูนย์พักพิงขึ้น) โรงเรียนจึงใช้งบประมาณของโรงเรียนเองในการจัดการศูนย์และไม่สามารถเบิกจ่ายคืนเมื่อน้ำลด เมื่อมีผู้พักพิงเพิ่มมากขึ้นในศูนย์ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องระบบสุขาภิบาล และศูนย์ต้องปิดตัวลงเนื่องจากน้ำท่วม ศูนย์มีปัญหาเรื่องการเดินทาง และการขาดแคลนงบประมาณ ทำให้ต้องมีการเคลื่อนย้ายผู้พักพิงไปยังจังหวัดชลบุรี และ นครนายก”

“ศูนย์วัดบัวแก้วเกษร การบริหารศูนย์ดำเนินการโดยบุคคลที่ไม่ได้รับการฝึกฝนหรือมีประสบการณ์มาก่อน อาศัยการใช้เครือข่ายส่วนตัวในการระดมทุน เทศบาลไม่ได้มีส่วนในการบริหารศูนย์โดยตรง แต่ทำหน้าที่ประสานความระดมช่วยเหลือจากภายนอก”

2. ผลการวิเคราะห์ศูนย์พักพิงจังหวัดนนทบุรี

1) การมีส่วนร่วมของชุมชน

การจัดตั้งศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีน่าจะมีลักษณะคล้ายกันกับรูปแบบในจังหวัดปทุมธานี คือ (1) การจัดตั้งศูนย์มาจากความคิดริเริ่มของชุมชนโดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า (2) มีการหารือและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) เป็นความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ โดยผ่านกลไกการทำงานของจังหวัด ซึ่งในกรณีหลังนี้จะเกิดรูปแบบการทำงานที่เป็นระบบ มีกฎระเบียบในการทำงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การทำงานตามรูปแบบนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีจำกัด

“ศูนย์ของเราไม่มีการจัดตั้งด้วยวิธีที่เป็นทางการ การตั้งศูนย์ใกล้มัสยิดทำให้คนเข้ามามากขึ้น และมีคณะครูที่ร่วมมือกันบริหารศูนย์พักพิง ในบริเวณนี้เป็นชุมชนใหญ่ที่ตั้งเรียงรายรอบมัสยิด”
“ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีการเสนอข้อมูลความเหมาะสมในการจัดตั้งศูนย์พักพิงในแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นมากำหนดพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม หน่วยงานต่างๆของรัฐทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ เช่น โรงเรียน โดยผู้บริหารโรงเรียนได้รับคำสั่งด่วนให้ใช้โรงเรียนเป็นที่ตั้งศูนย์พักพิง”

การระดมพลและการจัดวางอาสาสมัครของชุมชนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและตอบสนองความจำเป็นที่เกิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน

“ในบางศูนย์พักพิง ผู้ประสบภัยเลือกที่จะเข้าร่วมในการจัดกิจกรรมบางอย่างของศูนย์ เช่น การลงทะเบียนและการจัดประเภทของผู้อพยพ, การปรุงอาหาร, การรักษาความปลอดภัย, งานประสานงาน และกิจกรรมความบันเทิง แม้ว่าจะเป็นสถานการณ์ที่ถือว่าเร่งด่วนมาก แต่ยังมีการเตรียมการเล็กน้อยๆสำหรับกิจกรรมเหล่านี้”

2) การวางแผน

แผนการจัดการอุทกภัยในระดับจังหวัดพัฒนาขึ้นจากแผนและแนวทางการจัดการภัยพิบัติระดับประเทศ ที่กำหนดให้มีการพัฒนาแผนในระดับอำเภอ หน่วยงานท้องถิ่น และระดับชุมชน ในแผนเหล่านี้ได้มีการบรรจุเรื่องการจัดตั้งศูนย์พักพิงไว้ด้วย

“หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆได้จัดทำแผนการเตรียมความพร้อมและรับมือกับภัยพิบัติที่สอดคล้องกับแผนระดับจังหวัดไว้แล้ว แผนเหล่านี้ทำให้การร่วมมือกันในระดับการบริหารต่างๆ

และกับองค์กรภายนอกของจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่ประสานความร่วมมือคือหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรการกุศลต่างๆ”

“ศูนย์พักพิงของเราที่ได้รับการสนับสนุนจากโรงเรียนที่เป็นเจ้าภาพ โรงเรียนเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกโดยหน่วยงานของรัฐให้เป็นสถานที่จัดตั้งศูนย์พักพิง เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากจังหวัดปทุมธานีและกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) สถานที่ที่เลือกทำให้ศูนย์พักพิงที่จัดตั้งขึ้นเป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราวของผู้ประสบภัย และเป็นจุดเชื่อมต่อไปยังที่อื่นๆ เพราะอยู่ใกล้ทางด่วนที่ทำให้การเดินทางสะดวก”

แม้จังหวัดนนทบุรีที่มีแผนเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติอยู่แล้ว แต่เนื่องจากความรุนแรงของเหตุการณ์น้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 ที่เป็นวิกฤตจนทำให้จังหวัดต้องปรับแผนให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤตนั้น เป็นผลให้ทางจังหวัดไม่สามารถใช้แผนระยะยาวในการรับมือภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว แต่มีการทบทวนแผน 2-3 เดือน ล่วงหน้าก่อนถึงฤดูกาลที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม

“ในเบื้องต้น จังหวัดนนทบุรีได้เตรียมแผนเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติประจำปี แต่อย่างไรก็ตามแผนประจำปีของจังหวัดนั้นใช้ไม่ได้กับเหตุการณ์วิกฤตน้ำท่วมในปี 2554 ดังนั้นจึงต้องจัดทำแผนรับมือน้ำท่วมเฉพาะหน้าขึ้นมาใช้ในการทำงาน ทำให้เห็นว่าจังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนระยะยาวในเวลาเพียง 2-3 เดือนล่วงหน้า ในจังหวัดนนทบุรีมีพื้นที่น้ำท่วมเป็นประจำทุกปี และมีบางพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่ำเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วม เช่นที่ ตำบลเกาะเกร็ด แผนการจัดการรับมือน้ำท่วมของจังหวัดนนทบุรีขึ้นอยู่กับการสั่งการเบื้องต้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ มาตรการรับมือเบื้องต้นคือการใช้ถุงทรายป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เสี่ยง และการใช้ถุงทรายป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ที่เคยมีน้ำท่วมมาแล้วถ้ามีความเสี่ยงสูงขึ้น รวมทั้งการอาศัยความช่วยเหลือจากกองทัพที่ประจำอยู่ที่ปราชญ์บุรีมาช่วย”

อย่างไรก็ดี ความรุนแรงของน้ำท่วมที่อยู่นอกเหนือการคาดการณ์ ทำให้เกิดการตัดสินใจเฉพาะกิจที่อาศัยการเตรียมการเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

“สำนักงานเขตพื้นที่ทางการศึกษานำเสนอรายงานการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ที่จะจัดตั้งศูนย์พักพิง โดยอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นมาประเมินสถานการณ์น้ำท่วมในเขตความรับผิดชอบของตน การให้บริการศูนย์พักพิงโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น โรงเรียน ซึ่งมีคณะครูที่พร้อมจะเปลี่ยนโรงเรียนให้เป็นศูนย์พักพิงได้ทันที”

“การจัดตั้งศูนย์พักพิง มีการเตรียมการล่วงหน้าเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีการเตรียมการเลย มีเพียงการถมดินเพิ่มเติมให้สูง ใช้เรือเป็นพาหนะ ศูนย์พักพิงที่ตั้งขึ้นไม่ได้อยู่ติดถนน แต่อยู่ริมคลอง บางกอกน้อย เจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลกระทบถูกส่งมาประจำการที่ศูนย์พักพิง เพราะมีสถานที่ให้พัก”

“การจัดตั้งศูนย์พักพิงขาดความเหมาะสม เพราะถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเร่งรีบเพียงเพื่อรองรับผู้ประสบภัย บางแห่งในระหว่างการจัดตั้งศูนย์ยังไม่มีคณะผู้บริหารศูนย์ด้วยซ้ำ บางแห่งส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานท้องถิ่นเข้าไปบริหารศูนย์พักพิง”

การวางแผนอพยพผู้คนในศูนย์พักพิง เป็นลักษณะการตัดสินใจจากบนลงล่าง โดยไม่รวมการวางแผนจากล่างสู่บน อย่างไรก็ตามการปรึกษารัฐบาลกับเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องจำเป็นเพื่อประสานความสนับสนุนในเรื่องความปลอดภัยและการลำเลียงขนส่ง

“ในระหว่างน้ำท่วม ผู้ประสบภัยมักไม่ยอมทิ้งบ้านเพื่อที่จะเฝ้าทรัพย์สินของตัวเอง หรือถ้าจำเป็นต้องอพยพก็จะอพยพไปยังศูนย์ที่ใกล้ที่สุด ในการที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งศูนย์พักพิง จำเป็นต้องหารือกับนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีข้อมูลเรื่องพื้นที่ที่ปลอดภัยจากน้ำท่วมในแต่ละอำเภอ แต่ละจังหวัด เพื่อการตัดสินใจเลือกพื้นที่ที่จะใช้ในการจัดตั้งศูนย์ที่ปลอดภัยจากน้ำท่วม สถานที่ที่ใช้ส่วนใหญ่ เป็นวัดและโรงเรียน ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลางของชุมชนอยู่แล้ว ดังนั้นศูนย์เหล่านี้สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้”

“หน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่างๆได้เสนอแผนงานไปยังอำเภอเพื่อที่เสนอแนะสถานที่ตั้งที่เหมาะสมในการจัดตั้งศูนย์พักพิง และในสถานการณ์ฉุกเฉิน หน่วยงานในพื้นที่ต่างๆสามารถที่จะจัดตั้งที่พักพิงเพิ่มเติมโดยไม่ต้องขออนุญาตจากทางอำเภอแต่อย่างใด”

“ศูนย์ของเราไม่ได้ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ การมีมัสยิดตั้งอยู่สร้างความมั่นใจให้คนในพื้นที่เข้ามาอาศัยที่ศูนย์พักพิง มีคณะครูที่รวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือเรื่องการจัดหาน้ำท่วม พื้นที่น้ำท่วมตรงนี้มีชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งล้อมรอบมัสยิด”

3) การจัดการกำลังคน

การจัดการกำลังคนขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของศูนย์พักพิง กำลังคนของทีมจัดการบริหารศูนย์พักพิงประกอบไปด้วยข้าราชการ ครู นักเรียน ผู้นำทางศาสนา อาสาสมัคร สาธารณสุข อาสาสมัครชุมชน และอาสาสมัครที่เป็นผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง

ผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิง มีคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯเป็นผู้ให้การสนับสนุนในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการเหล่านี้แบ่งความรับผิดชอบกันทำงานในส่วนต่างๆ เช่น การเงินและบัญชี ธุรการ การลงทะเบียน ความปลอดภัย การจัดหาอาหารและเครื่องดื่ม การซ่อมบำรุงและจัดการเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ การจำกัดของเสีย การสื่อสาร การบริการสุขภาพ การลำเลียงขนส่ง และการจัดกิจกรรมนันทนาการ

“คณะกรรมการเพื่อการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัตินั้นได้รับการจัดตั้งโดยมีการกำหนดภาระหน้าที่อย่างชัดเจน หน่วยงานบริหารท้องถิ่นต่างๆทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเรื่องศูนย์พักพิงในพื้นที่รับผิดชอบ (โดยมีคำสั่งทางการ) ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน”

“มีการกระจายภาระหน้าที่ต่างๆไปยังแต่ละภาคส่วนหรือคณะทำงานแต่ละคน ตัวอย่างเช่น การลงทะเบียน การรักษาความปลอดภัย นันทนาการ การจัดการ อื่นๆ”

“สมาชิกคณะกรรมการการจัดการศูนย์พักพิง คือคณะครู เจ้าหน้าที่และสมาชิกคณะกรรมการนักเรียน ซึ่งมีการแบ่งหน้าที่คณะกรรมการออกเป็นหน่วยย่อยต่างๆ เช่น ฝ่ายลงทะเบียน ฝ่ายอำนวยความสะดวก ฝ่ายส่งต่อ ฝ่ายรักษาความปลอดภัย ฝ่ายจัดหาที่พักอาศัย ฝ่ายเก็บขยะ ฝ่ายจัดหาอาหารและเครื่องดื่ม ฝ่ายการรับบริจาค ฝ่ายปฐมพยาบาล และฝ่ายจัดการการประชุมระหว่างฝ่ายต่างๆ ซึ่งมีการประชุมกันทุกสัปดาห์ หรือเมื่อเกิดปัญหา”

4) การจัดการอาสาสมัคร

มีการจัดระบบการลงทะเบียนอาสาสมัคร รวมทั้งมีการจัดการและประสานกิจกรรมต่างๆที่อาสาสมัครรับผิดชอบ

“มีการจัดระบบการสื่อสารต่างๆเพื่อใช้ภายในศูนย์พักพิง รวมทั้งมีการวางระบบการลงทะเบียน คณะทำงานและอาสาสมัครเพื่อประเมินกำลังคนและภาระงานของแต่ละฝ่าย”

“มีการใช้อาสาสมัครในงานความสะอาดภายในที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยในศูนย์ฯ การทำความสะอาดพื้นที่นอกศูนย์ทางโรงเรียนได้ว่าจ้างทีมงานจำนวน 13 คนเข้ามาทำหน้าที่นี้ พร้อมทั้งมีการจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยมาดูแลความปลอดภัยในบริเวณอาคาร งานของอาสาสมัครเป็นงานเรื่องการให้อบรมทักษะต่างๆ และกิจกรรมด้านกีฬา”

นอกเหนือจากอาสาสมัครที่ได้ถูกส่งไปทำงานในศูนย์พักพิง ที่ทำหน้าที่ฝ่ายเทคนิคแล้ว ยังมีอาสาสมัครที่มีความคิดริเริ่มในการผลิตเครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ และการจัดเตรียมข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น

“ศูนย์พักพิงยังทำหน้าที่เป็นศูนย์เก็บของและที่แจกจ่ายอุปกรณ์ที่ใช้กับห้องส้วมลอยน้ำ ที่ผลิตโดยวิทยาลัยอาชีวะ วิทยาลัยแต่ละแห่งมีทีมเทคนิคที่รับซ่อมอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า ผู้ประสบภัยที่มาอาศัยในศูนย์พักพิงมาจาก ลาดหลุมแก้ว และ ไทรน้อย”

5) การจัดการระบบข้อมูล

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินระดับจังหวัดได้ทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลและการประสานงานในการแจ้งไปยังประชาชนทั่วไปและแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงปัญหาความต้องการต่างๆ สื่อที่ใช้ประกอบด้วย โทรศัพท์สายด่วน วิทยุกระจายเสียง การแถลงข่าว การใช้สื่อออนไลน์ และการประชุมประจำสัปดาห์

“หน่วยงานที่ทำงานด้านข้อมูลของจังหวัดทำหน้าที่รายงานสถานการณ์ล่าสุดผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียง และการแถลงข่าว สำนักงานนี้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการรับสาย (call center) เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ชุมชนมีส่วนช่วยเหลือได้โดยการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในบริเวณชุมชนของตนเอง”

“การเผยแพร่ข้อมูลเรื่องที่ตั้งและจำนวนศูนย์ที่เปิดรองรับผู้ประสบภัย จังหวัดทำโดยผ่านทางสายด่วนและสื่อออนไลน์ สื่อทั้งสองประเภทนี้มีบทบาทสำคัญยิ่งที่รัฐใช้ในการส่งข้อมูลข่าวสารถึงสาธารณชน”

ในระดับศูนย์พักพิง มีการจัดระบบการลงทะเบียนของผู้ที่พักอาศัย อย่างไรก็ตามก็ดี ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหารระดับจังหวัดชี้ให้เห็นว่าระบบการลงทะเบียนมีปัญหา ในส่วนของระบบการสื่อสารในระดับศูนย์พักพิง การศึกษาพบว่า ศูนย์พักพิงใช้ระบบการสื่อสารที่ตนเองมีอยู่เช่น ระบบกระจายเสียงภายใน ระบบออนไลน์ โทรศัพท์ กระดานแจ้งข่าว การบอกต่อกัน เป็นต้น

“มีการเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้พักพิงด้าน อายุ การจ้างงาน ศาสนา และสภาพร่างกาย”

“ศูนย์พักพิงที่อยู่ในโรงเรียนใช้ระบบกระจายเสียงในโรงเรียนเพื่อการสื่อสาร และใช้โทรศัพท์และวิทยุสื่อสารในการสื่อสารกับภายนอก”

“มีการจัดวางกระดานข่าวสารไว้หน้าศูนย์พักพิง มีการนำประกาศต่างๆมาติดไว้ทุกเช้าในช่วงเวลาเคารพธงชาติ และยังใช้เว็บไซต์ในการแจ้งข้อมูลและประกาศต่างๆ”

“ศูนย์พักพิงใช้ระบบเสียงพร้อมลำโพงในการประกาศเวลาการแจกจ่ายอาหาร” “อย่างไรก็ดีการขาดแคลนเครื่องมือสื่อสารทำให้ต้องใช้วิธีแจ้งข่าวแบบปากต่อปาก”

6) การจัดการการเงิน

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ศูนย์พักพิงในส่วนค่าอาหารและน้ำดื่มที่จำเป็น รวมทั้งจัดหาเรือให้ด้วย อย่างไรก็ตาม ศูนย์ที่ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่างๆคืนจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้ งบประมาณในส่วนการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทุกอย่าง โดยให้ถือว่าเป็นงบประมาณที่จัดไว้เพื่อการสนับสนุนเท่านั้น ไม่ใช่งบประมาณหลัก จากการศึกษาพบว่า มีหลายหน่วยงานและศูนย์พักพิงหลายแห่งที่ต้องสำรองจ่ายงบประมาณของตนเองในการบริหารจัดการศูนย์ นอกจากนี้ยังพบอีกว่ากำลังสำคัญที่ช่วยในการจัดการศูนย์พักพิง คือเงินส่วนตัว เงินที่ได้จากการบริจาค กำลังอาสาสมัคร กำลังทหาร การระดมทุนจากภาคเอกชน และการช่วยเหลือจากครอบครัวที่ไม่ได้รับผลกระทบ

“องค์การบริหารส่วนตำบล รับภาระด้านน้ำดื่มและอาหารรวมทั้งข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็นในการช่วยชีวิต รวมทั้งจัดการเรื่องการขนส่งต่างๆ”

“หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นก็มีงบประมาณส่วนกลางที่จะใช้จ่ายในการจัดสรรความช่วยเหลือ ซึ่งงบประมาณนี้ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานท้องถิ่นส่วนกลาง โดยถือเป็นการสนับสนุน”

“ในเบื้องต้น มีการใช้งบประมาณโรงเรียนมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศูนย์พักพิง แต่การขอเบิกจ่ายคืนในส่วนนี้ ศูนย์พักพิงในรูปของโรงเรียน วัด ต้องลงทะเบียนกับรัฐเพื่อการขอเบิกเงินคืน ซึ่งทำได้เฉพาะค่าอาหารและน้ำเท่านั้น”

“มีการนำงบประมาณส่วนตัวมาใช้ในการจัดการศูนย์พักพิง เช่น ค่าถุงขยะ ปลากระป๋อง ห้องน้ำ นอกจากนี้ศูนย์พักพิง ยังได้รับความช่วยเหลือจาก อาสาสมัคร กองทัพ ภาคเอกชน รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือจากครอบครัวที่ไม่ได้รับผลกระทบด้วย อำเภอให้นำงบบริจาคมะละกอ, ข้าวหลาม, ข้าว, พักทอง, พัก และอื่นๆ รวมทั้งข้าวสารจากอินโดนีเซีย”

7) การจัดการบริการศูนย์พักพิง

การจัดการศูนย์พักพิงส่วนใหญ่มาจากความช่วยเหลือของอาสาสมัคร อาสาสมัครเหล่านี้สมัครเข้ามาทางโรงเรียน มัสยิด วัด และองค์กรการกุศลต่างๆ การส่งอาสาสมัครลงไปทำงานมีรูปแบบกระจายตัวการลงไปในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบตามความต้องการความช่วยเหลือที่ได้แจ้งไว้

ในศูนย์พักพิงบางแห่งไม่มีระบบการลงทะเบียนหรือมีแต่ไม่มีการดูแลที่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาในการจัดการที่พักพิง การขนส่ง และการเบิกค่าใช้จ่ายย้อนหลัง

“มีการจัดการความช่วยเหลือให้การครอบคลุมทุกส่วนโดยอาสาสมัครจำนวนมาก ชาวบ้านและมัสยิดและโรงเรียนต่างดูแลกันและกัน ขณะที่วัดทำหน้าที่เป็นศูนย์กระจายอุปกรณ์ฉุกเฉินและกำลังคนซึ่งถูกแบ่งออกไปตามพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบตามความต้องการ”

“ในกรณีที่ไม่มีการลงทะเบียนเพราะไม่มีใครตระหนักถึงความจำเป็นในข้อนี้ รวมทั้งไม่มีแบบฟอร์มการลงทะเบียนที่เป็นทางการ หรือการประชุมเพื่อหารือในเรื่องนี้ เมื่อน้ำลดแล้วมีการดำเนินหน่วยงานของรัฐว่าทำไมไม่ถูกต้อง เพราะไม่มีข้อมูลการลงทะเบียนที่สมบูรณ์”

ตารางที่ 4.3 สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในระดับศูนย์พักพิงระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี และปัจจัยแห่งความสำเร็จและหรือปัญหาอุปสรรค

การจัดการภัยพิบัติ ในระดับศูนย์พักพิง	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
การมีส่วนร่วมของ ชุมชน	การจัดตั้งศูนย์มีหลายรูปแบบ บางกรณี การจัดตั้งศูนย์มาจากความคิดริเริ่มของชุมชนโดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า ซึ่งมีความเปราะบางและถูกน้ำท่วมหลังจากจัดตั้งเสร็จไม่นาน บางกรณีมีการหารือและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับสูง และ บางกรณี เกิดจากหน่วยงานรัฐที่มีความรับผิดชอบโดยตรงผ่านกลไกทางจังหวัด กรณีการจัดตั้งศูนย์พักพิงโดยหน่วยงานของรัฐร่วมมักประสบปัญหาเนื่องจากไม่สามารถจัดสรรกำลังในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงได้ จึงต้องทิ้งให้ชุมชนและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล ต้องทิ้งให้เป็นภาระของชุมชนในการดำเนินการต่อ	การจัดตั้งศูนย์พักพิงมีหลายรูปแบบ (1) ในบางกรณี การจัดตั้งศูนย์มาจากความคิดริเริ่มของชุมชนโดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า (2) ในบางกรณีมีการหารือและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับสูง และ (3) ในบางกรณี เป็นความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ โดยผ่านกลไกการทำงานของจังหวัด ซึ่งในกรณีหลังนี้จะเกิดรูปแบบการทำงานที่เป็นระบบ มีกฎระเบียบในการทำงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การทำงานตามรูปแบบนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีจำกัด	ทั้งสองจังหวัด ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสถานที่พักพิงของชุมชน ซึ่งเกิดจากการได้รับข้อมูลข่าวสารน้ำท่วมผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การสื่อสารอย่างเป็นทางการของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรง ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เครือข่ายทางสังคมและการบอกต่อ กรณีที่ชุมชนได้รับข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐในการจัดตั้งศูนย์ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและชุมชน แต่ความร่วมมือนี้มีข้อจำกัดในจังหวัดปทุมธานีเนื่องจากมีกำลังคนภาครัฐไม่เพียงพอ
การวางแผน	ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ว่าการจัดตั้งศูนย์พักพิงมีหลายวิธี (1) เป็นการริเริ่มของชุมชนในการจัดตั้ง	แผนการจัดการอุทกภัยประจำปีในระดับจังหวัดมีการบรรจุเรื่องการจัดตั้งศูนย์พักพิงไว้ด้วย แต่เนื่องจาก	การทบทวนและปรับแผนที่วางไว้ล่วงหน้าให้เหมาะสมกับสถานการณ์น้ำท่วมมีความจำเป็น

การจัดการภัยพิบัติ ในระดับศูนย์พักพิง	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
	ศูนย์ฯ; (2) มีการหารือและการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำชุมชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือ (3)การตั้งศูนย์พักพิงมาจากคำสั่งของหน่วยงานรัฐ แต่ไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดก็ตาม การจัดตั้งศูนย์พักพิงแปรไปตามลักษณะของอุทกภัย การศึกษาพบว่าในบางกรณีต้องปิดศูนย์ฯเนื่องมาจากน้ำท่วมศูนย์ฯ หรือ ต้องย้ายศูนย์ฯออกจากพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากไม่มีการรับแผนให้ทันกับสถานการณ์	ความรุนแรงของเหตุการณ์น้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 ทำให้แผนที่วางไว้ใช้ไม่ได้ ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าควรมีการทบทวนแผนประจำปี 2-3 เดือน ล่วงหน้าก่อนถึงฤดูกาลที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม	และการมีการวางแผนร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นจะช่วยทำให้การจัดตั้งศูนย์พักพิงมีความปลอดภัยจากการถูกน้ำท่วมมากขึ้น
การจัดการกำลังคน	ไม่มีข้อมูล	การจัดการกำลังคนขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของศูนย์พักพิง ผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการศูนย์พักพิงมีความหลากหลาย เช่น ข้าราชการ ครู นักเรียน ผู้นำทางศาสนา อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครชุมชน และอาสาสมัครที่เป็นผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง ผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิง มีคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ทำหน้าที่สนับสนุนในการปฏิบัติงาน ในส่วนต่างๆของศูนย์ ประกอบไปด้วยข้าราชการ ครู นักเรียน ผู้นำทาง	จากการศึกษาพบว่าศูนย์พักพิงส่วนใหญ่อาศัยกำลังคนในท้องถิ่นและอาสาสมัครในการดำเนินงานในศูนย์ในแต่ละวัน ระบบราชการและความเป็นระบบองค์กรล้วนเป็นปัญหา ความยืดหยุ่นจึงเป็นเรื่องจำเป็นในการจัดการงานในสถานการณ์เร่งด่วน

การจัดการภัยพิบัติ ในระดับศูนย์พักพิง	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
		ศาสนา อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครชุมชน และ อาสาสมัครที่เป็นผู้ประสพภัยในศูนย์พักพิง	
การจัดการ อาสาสมัคร	ไม่มีข้อมูล	มีการจัดระบบการลงทะเบียนอาสาสมัคร รวมทั้งมีการ จัดการและประสานกิจกรรมต่างๆที่อาสาสมัคร รับผิดชอบ	มีระบบการบริหารจัดการอาสาสมัครที่ชัดเจนใน ส่วนของจังหวัดนนทบุรี
ระบบการจัดการ ข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ในระดับศูนย์พักพิง มีการจัดระบบการลงทะเบียนของผู้ ที่พักอาศัย อย่างไรก็ตาม ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกใน กลุ่มผู้บริหารระดับจังหวัดชี้ให้เห็นว่าระบบการ ลงทะเบียนมีปัญหา ระบบการสื่อสารใช้สิ่งที่ตนเองมีอยู่เช่น ระบบกระจาย เสียงภายใน ระบบออนไลน์ โทรศัพท์ กระดานแจ้งข่าว การบอกต่อกัน เป็นต้น	มีระบบการลงทะเบียนผู้ประสพภัย แต่พบว่า การจัดทำข้อมูลผู้ประสพภัยยังมีปัญหา วิธี สื่อสารที่ใช้ในศูนย์พักพิงขึ้นอยู่กับเครื่องมือและ เครือข่ายที่มีในศูนย์ฯ

การจัดการภัยพิบัติ ในระดับศูนย์พักพิง	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัญหาอุปสรรค
การจัดการด้าน การเงิน	ไม่มีข้อมูล	ศูนย์ที่ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่างๆคืนจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้งบประมาณในส่วนของการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทุกอย่าง มีหลายหน่วยงานและศูนย์พักพิงหลายแห่งที่ต้องสำรองจ่ายงบประมาณของตนเองในการบริหารจัดการศูนย์ และใช้เงินที่ได้จากการบริจาคในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง	ศูนย์ที่ลงทะเบียนกับท้องถิ่นเท่านั้นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนซึ่งไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด เงินบริจาคมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในศูนย์พักพิง
การจัดการบริการ ศูนย์พักพิง	การจัดการศูนย์พักพิงส่วนใหญ่เป็นไปด้วยดี ทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นในการบริหารจัดการศูนย์ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เงิน กำลังคน และอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ ความเป็นผู้นำการทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมและการสื่อสาร เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์พักพิงประสบผลสำเร็จ	การจัดการศูนย์พักพิงส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงอาสาสมัครส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานใน โรงเรียน มัสยิด วัด และองค์กรการกุศลต่างๆ ในศูนย์พักพิงบางแห่งไม่มีระบบการลงทะเบียนหรือมีแต่ไม่มีการดูแลที่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการที่พักพิง การขนส่ง และการเบิกค่าใช้จ่ายย้อนหลัง	ศูนย์พักพิงของทั้งสองจังหวัดมีการจัดการที่ดีพอควร การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ทีมงาน การมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์ฯ ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน การศึกษาชี้ให้เห็นว่า การขาดภาวะผู้นำ การขาดทรัพยากรที่จำเป็น การที่ขาดผู้บริหารจัดการศูนย์ที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการระบบข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างปัญหาในการบริหารจัดการด้านต่างๆในศูนย์พักพิง

4.2 ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการ ศูนย์พักพิงเมื่อเกิดภัยพิบัติในจังหวัด

จากข้อสรุปในเรื่องปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิงที่ได้กล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการจัดสัมมนาเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อทบทวนผลการศึกษาที่ได้ มีผู้ตอบรับเข้าร่วมสัมมนาจากหน่วยงานของรัฐ ผู้จัดการศูนย์พักพิง รวมถึงผู้ประสบทุกข์ในปี พ.ศ. 2554 รวม 61 คน แต่มาจริง 52 คน โดยในการจัดสัมมนา ได้แบ่งกลุ่มผู้ร่วมสัมมนาเป็น 6 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ 1 คือระดับผู้บริหารที่เคยให้การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มที่ 2-3 คือผู้บริหารศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ กลุ่มที่ 4 คือผู้บริหารศูนย์พักพิงขนาดกลาง กลุ่มที่ 5-6 คือผู้บริหารศูนย์พักพิงขนาดเล็ก โดยในแต่ละกลุ่มจะได้รับประเด็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่ทีมวิจัยค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มและจากการสัมภาษณ์ผู้ประสบภัย (รายละเอียดในภาคผนวกที่ 4) เพื่อให้แต่ละกลุ่มร่วมแสดงความคิดเห็นว่าสิ่งที่ทีมวิจัยค้นพบถูกต้องหรือไม่ พร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค

จากการร่วมกันระดมความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อประเด็นคำถามต่างๆ สรุปได้ดังนี้ .

1. การมีส่วนร่วมของชุมชน

ปัญหาอุปสรรคที่พบเมื่อเกิดภัยน้ำท่วม พ.ศ. 2554 คือ มีการจัดตั้งศูนย์พักพิง หลายรูปแบบ เช่น จัดตั้งโดยชุมชนเองโดยไม่ได้รับคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จัดตั้งโดยความร่วมมือนระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และจัดตั้งโดยภาครัฐผ่านกลไกของจังหวัด ซึ่งกรณีหลังนี้ ส่งผลให้ชุมชนไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่จัดตั้งศูนย์พักพิง ส่วนกรณีที่ชุมชนเป็นผู้จัดตั้งศูนย์พักพิงเอง โดยไม่ได้รับความร่วมมือหรือให้คำปรึกษาจากท้องถิ่นหรือภาครัฐ จะมีโอกาสเสี่ยงต่อการที่จัดตั้งศูนย์พักพิงในที่ที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากขาดข้อมูลที่ต้องการ เช่น อาจถูกน้ำท่วมและต้องปิดศูนย์ในเวลาต่อมา ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) การจัดการศูนย์พักพิงควรมีชุมชนเป็นศูนย์กลางเนื่องจากจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านต่างๆ ในภายหลัง รวมถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิง ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ระยะเริ่มแรกจะส่งผลให้การดำเนินงานด้านต่างๆ ของศูนย์พักพิงมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) สร้างความตระหนักของชุมชนด้านการเตรียมพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติ เช่น ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนที่ชุมชน และการจัดซ้อมแผนอพยพอย่างสม่ำเสมอ และการใช้

เครือข่ายสาธารณสุขชุมชนที่มีอยู่ในชุมชนในการเผยแพร่ข้อมูลด้านการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับศูนย์พักพิงและการอพยพเมื่อเกิดภัยน้ำท่วม

2. การวางแผน

ทั้ง 2 จังหวัดมีแผนแม่บทรับมือภัยน้ำท่วมและศูนย์พักพิง แต่คราวน้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 รุนแรงเกินคาด ทั้งสองจังหวัดกับไม่มีระบบการการประเมินแผนการจัดการศูนย์พักพิงเพื่อการปรับแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์น้ำท่วม รวมทั้งข้อมูลที่ได้บ่งชี้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดศักยภาพในการวางแผนรับมือการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทำให้แผนการบริหารจัดการศูนย์พักพิงบางส่วนไม่ประสบความสำเร็จ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) ทบทวนแผนป้องกันภัยระดับชาติ ให้สามารถนำมาสู่การการปฏิบัติการได้เหมาะสมกับสถานการณ์ภัยพิบัติจริงในระดับท้องถิ่น โดยเน้นเรื่องของการแบ่งอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจน เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

2) สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิงในการประเมินแผนการจัดตั้งและบริหารจัดการศูนย์พักพิง ทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างภาครัฐและคู่ดูแลศูนย์พักพิง ที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับแผนให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ภัยพิบัติ

3) จัดให้มีศูนย์กลางเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์น้ำแข็งพื้นที่ อย่างถูกต้อง น่าเชื่อถือ และรวดเร็ว สามารถใช้ในการประเมินแผนและปรับแผนจัดบริหารจัดการศูนย์พักพิงได้อย่างเหมาะสมและทันเวลา

4) เตรียมความพร้อมประชาชนในการรับมือภัยพิบัติ โดยกำหนดให้มีในหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา รวมทั้งอบรมทักษะการว่ายน้ำ การเตรียมตัวอยู่ในสถานการณ์น้ำท่วม และภัยพิบัติอื่นๆ

3. การจัดการกำลังคน

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับกำลังคน เมื่อคราวน้ำท่วมที่ผ่านมาคือ ทั้งสองจังหวัดมีบุคลากรไม่เพียงพอสำหรับการรับมือกับภัยน้ำท่วม จำเป็นต้องรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น เช่น ต้องพึ่งพาทหารอย่างมาก และมีปัญหาการติดต่อประสานงานข้ามองค์กร นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นที่ได้รับการฝึกอบรมการรับมือภัยพิบัติมีไม่เพียงพอ ทำให้การบริหารจัดการศูนย์พักพิงตกอยู่ในความดูแลของชุมชนซึ่งไม่มีประสบการณ์มาก่อน เช่นครู พระ และประชาชน และระบบราชการมีส่วนทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานได้ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานและสายการบังคับบัญชาในภาวะฉุกเฉินให้ชัดเจน มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติสามารถประสานงานและการส่งการข้ามองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้

2) จัดการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการรับมือภัยพิบัติและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักมนุษยธรรมที่เป็นมาตรฐานสากล แก่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการรับมือภัยพิบัติ ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง รวมทั้งเครือข่ายชุมชนชุมชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ

3) มีศูนย์กลางการประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจากภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

4. การจัดการอาสาสมัคร

อาสาสมัครมีบทบาทสำคัญทั้งในเรื่องการจัดการศูนย์พักพิงและงานนอกศูนย์พักพิง เมื่อคราวน้ำท่วมที่ผ่านมา พบว่าการจัดการอาสาสมัครยังมีข้ออ่อนในเรื่องขาดระบบการจัดการ เช่น ไม่มีระบบการตรวจสอบคุณสมบัติอาสาสมัครที่อาสาเข้ามาทำงานในศูนย์พักพิงว่ามีประสบการณ์หรือได้รับการฝึกอบรมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยในศูนย์พักพิง รวมทั้งไม่มีการติดตามประเมินผลการทำงานของอาสาสมัคร ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรเป็นเจ้าภาพหรือสนับสนุนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริหารจัดการอาสาสมัครที่มาช่วยปฏิบัติงานทั้งในและนอกศูนย์พักพิงให้กับผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง

2) ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิงควรทำการคัดเลือกและฝึกอบรมอาสาสมัครให้เข้าใจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม มีทักษะในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร

3) ศูนย์พักพิงควรมีระบบข้อมูลทะเบียนอาสาสมัครที่มาช่วยปฏิบัติงานในศูนย์พักพิง

5. การจัดการระบบข้อมูล

อุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การรับมือน้ำท่วมไม่ประสบความสำเร็จคือ การจัดการข้อมูลไม่มีความสมบูรณ์ และไม่ตอบสนองกับความต้องการ ไม่มีระบบการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบรวมศูนย์บนพื้นฐานของการขาดแคลนข้อมูล รวมถึงการจัดการข้อมูลแบบไม่มีคุณภาพ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) ควรมีระบบจัดเก็บฐานข้อมูลที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับจังหวัด เช่น ข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราว ข้อมูลตัวชี้วัดทางสาธารณสุขและทางการแพทย์ในพื้นที่ภัยพิบัติ ข้อมูลยานพาหนะเพื่อการลำเลียงขนส่งและทรัพยากรอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

2) ควรมีระบบการจัดการข้อมูลระดับศูนย์พักพิง โดยสร้างโปรแกรมการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนผู้พักพิง ซึ่งข้อมูลที่สำคัญได้แก่ เลขที่บัตรประชาชน ข้อมูลส่วนบุคคล ที่อยู่ โทรศัพท์ ความต้องการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักฐานการลงทะเบียนและการช่วยเหลือเบื้องต้นที่เหมาะสม นอกจากนี้ควรมีโปรแกรมการจัดเก็บทะเบียนผู้บริหารจัดการศูนย์ ทะเบียนอาสาสมัคร ทะเบียนสิ่งของเครื่องใช้ การบริจาค และการแจกจ่ายแก่ผู้ประสบภัย

3) สร้างเครื่องมือระบบสารสนเทศที่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลเหล่านี้จากแหล่งต่างๆเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยและการบริหารจัดการศูนย์พักพิงอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเครื่องมือสามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกจังหวัด

6. การจัดการการลำเลียงและขนส่ง

ปัญหาอุปสรรคคือจำนวนยานพาหนะสำหรับการลำเลียงขนส่งทั้งทางน้ำและทางบกไม่เพียงพอกับความต้องการ และไม่สะดวกหรือสามารถเข้าถึงเป้าหมายได้ตามต้องการ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) ควรมีศูนย์ประสานงานกลางการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ ในการให้ความช่วยเหลือในการอพยพ ขนย้าย ส่งต่อผู้ป่วย การกระจายอาหารและน้ำ และสิ่งของจำเป็น หน่วยงานกลางที่เป็นหน่วยงานของรัฐต้องทำหน้าที่ให้ความสนับสนุนศูนย์ ก่อน ระหว่าง และหลังจากปิดศูนย์

2) มีหน่วยกลางในการจัดการประสานงานความช่วยเหลือด้านพาหนะ เครื่องมือเส้นทางลำเลียง จุดนัดพบต่างๆ ข้อมูลเหล่านี้จะทำให้ศูนย์พักพิงจัดการระบบการลำเลียงของตนเองได้

7. การจัดการการเงิน

ข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนในการจ่ายเงินชดเชยเป็นปัญหาใหญ่ และการนำกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในยามปกติมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็น เป็นสาเหตุทำให้เกิดล่าช้าและมีอุปสรรคในการจ่ายเงินชดเชยให้ศูนย์พักพิงที่จัดตั้งโดยภาคเอกชนหรือชุมชน ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอุปสรรคดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1) ในภาวะฉุกเฉิน ควรมีระเบียบการเงินให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการเบิกจ่าย ให้กับศูนย์พักพิงที่ไม่ได้จัดตั้งโดยภาครัฐ

2) เพิ่มงบประมาณของจังหวัดสำรองในการช่วยเหลือให้เพียงพอ (จากเดิม 50 ล้านบาท ถูกลดลงเป็น 20 ล้านบาท (ทุกภัยพิบัติ) เพื่อที่จะทำงานได้คล่องตัวไม่ต้องรอนบจากส่วนกลาง ซึ่งล่าช้า กว่าจะได้มา ไม่ทันการณ์

3) สร้างแรงจูงใจการบริจาคเงินเพื่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงโดยการลดหย่อนภาษีให้กับผู้บริจาค โดยเฉพาะศูนย์ขนาดเล็กที่มักไม่ได้รับการบริจาคช่วยเหลือเหมือนศูนย์ขนาดใหญ่

8. การจัดการบริการในศูนย์พักพิง

ปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่สำคัญได้แก่ มีปัญหาอุปสรรคในการส่งการหน่วยงานภายนอกที่มาช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่เนื่องจากไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการ เช่น การขาดแคลนการวางแผน ขาดการบังคับใช้กฎระเบียบ และการสั่งการ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้พักพิง รวมถึงการไม่มีบริการให้คำปรึกษาแก่ทีมที่จัดการศูนย์ที่ประสบปัญหาความเครียด ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้ความช่วยเหลือผู้พักพิงในศูนย์ ทั้งนี้ข้อคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิง และของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงบ่งชี้ว่าศูนย์ขนาดเล็กมีปัญหาการบริหารจัดการเหล่านี้มากกว่าศูนย์ขนาดใหญ่ ข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาอุปสรรค มีดังนี้

1) การจัดตั้งศูนย์ควรประเมินความพร้อมของศูนย์พักพิงด้านกายภาพ ตามหลักเกณฑ์ของศูนย์พักพิงด้านต่างๆ เช่น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัย ระบบสุขาภิบาล ห้องน้ำ ห้องส้วม และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่เหมาะสมกับทุกกลุ่มทุกวัย รวมทั้งระบบการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น รัฐอาจมีนโยบายในการกำหนดให้โรงเรียนเป็นสถานพักพิงชั่วคราวเมื่อเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้ต้องมีการปรับปรุงโรงเรียนที่กำหนดให้เป็นศูนย์พักพิงมีโครงสร้างทางกายภาพที่เหมาะสมกับการเป็นศูนย์พักพิงตามเกณฑ์มาตรฐานสากล

2) รัฐควรจัดมีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ และชุมชนให้มีทักษะเกี่ยวกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิงตามมาตรฐานสากล ในจังหวัดที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติเป็นประจำ

3) พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ระหว่างศูนย์พักพิงหรือภาคเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างศูนย์พักพิง ความร่วมมือนี้อาจพัฒนาเป็นรูปแบบเครือข่าย หรือเรียกว่า cluster แบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในแต่ละจังหวัด แต่ละเครือข่ายประกอบด้วยศูนย์ขนาดต่างๆกัน มีศูนย์ใหญ่เป็นแม่ข่าย รวมทั้งสร้างกลไกประสานงานระหว่างกลุ่มหรือเครือข่ายกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด โดยรัฐเป็น

ผู้สนับสนุนการจัดตั้งและการบริหารงาน เครือข่ายความร่วมมือนี้ จะช่วยเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานของศูนย์ขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งที่ผ่านมาด้อยโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและความช่วยเหลือจากภาครัฐและภาคเอกชนเมื่อเทียบกับศูนย์ขนาดใหญ่ นอกจากนี้จะช่วยให้มีระบบการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อระดมทรัพยากรจะมีความคล่องตัว ลดการซ้ำซ้อน และกระจายความช่วยเหลือได้ทั่วถึงมากขึ้น ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในภาวะฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.3 ผลการวิเคราะห์ตามมาตรฐานเสฟียร์ (Sphere standards)

มาตรฐานของเสฟียร์เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยมาตรฐานหลัก 6 ด้าน (Core standards) และมาตรฐานขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน (Minimum standards) ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงของแต่ละจังหวัดในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 กับมาตรฐานเสฟียร์ด้านต่างๆ มีดังนี้ และสรุปการปฏิบัติและข้อเสนอแนะตามแนวทางมาตรฐานเสฟียร์ในตารางที่ 4.4

1. จังหวัดปทุมธานี

- **มาตรฐานหลัก 1: การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมโดยมีผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลาง (People-centered humanitarian response)** โดยให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้วยการคำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ประสบภัย

การปฏิบัติเรื่องนี้ของปทุมธานีไม่ชัดเจน เนื่องจาก การตัดสินใจจัดตั้งศูนย์พักพิงของจังหวัดปทุมธานีมาจากความคิดริเริ่มของชุมชนเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศูนย์ที่เป็นความคิดริเริ่มของภาครัฐ เช่น ศูนย์ของมหาวิทยาลัย โรงเรียน หรือวัด เมื่อไม่มีการสั่งการจากภาครัฐ ภาคประชาชนใช้ความคิดริเริ่มของตนเองจัดตั้งศูนย์เพื่อแก้ปัญหาของผู้ประสบภัย ตามความต้องการของชุมชน ตามโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพที่ตนเองมี และด้วยความรู้สึกที่จะรับใช้สังคม เท่าที่พบการจัดตั้งศูนย์หลายแห่งเกิดขึ้นโดยไม่มีงบประมาณจากภาครัฐสนับสนุน บทบาทของภาครัฐคือการให้การสนับสนุนในการบริหารศูนย์พักพิง ในขณะที่ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของศูนย์พักพิงและมีความเป็นอิสระสูงมาก การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆของสังคมเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศูนย์ทุกศูนย์ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์ขนาดใหญ่ หรือเล็ก

“ศูนย์โรงเรียนวัดเทียนถวายเป็นตัวอย่างที่ดีของศูนย์ที่ให้ผู้พักพิงเป็นศูนย์กลางในการบริหารศูนย์ฯ ให้ชาวชุมชนและวัดเป็นฝ่ายจัดการศูนย์ฯ การมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งและความรู้สึกเป็น

เจ้าของทำให้การจัดการศูนย์เป็นไปอย่างราบรื่น และตอบสนองความต้องการของผู้ประสพภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์ฯ”

- **มาตรฐานหลัก 2: ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Coordination and collaboration)** เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจำเป็นต้องมีการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

การปฏิบัติเรื่องนี้ไม่มีระบบที่เป็นทางการอย่างชัดเจน เนื่องจากการประสานงานและการประสานความร่วมมือในการจัดตั้ง การจัดการ และการปิดศูนย์ฯ มีดังนี้ (1) ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตรงในการจัดตั้งและจัดการศูนย์ฯ ; (2) ศูนย์ฯส่วนใหญ่ได้รับการจัดตั้งและจัดการโดยองค์กรที่จัดตั้งศูนย์ฯ เช่น วัด มหาวิทยาลัย โรงเรียน โดยได้รับการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งจากชุมชน; (3) นอกเหนือจากบุคลากรทางการแพทย์ของกระทรวงสาธารณสุขที่ลงให้บริการโดยตรง หน่วยงานอื่นๆของรัฐทำหน้าที่ให้ความสนับสนุน และประสานงานในการจัดหาอาหาร ข้าวของเครื่องใช้อื่นๆ การให้ความสนับสนุนด้านสุขภาพ การเดินทาง และการบริจาค; (4) มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างมากในศูนย์ฯทุกศูนย์ในการประสานขอความช่วยเหลือและการขอบริจาคเร่งด่วน; (5) การรายงานประจำในส่วนที่ศูนย์ฯรับมือฉุกเฉินระดับจังหวัดคือการรายงานให้หน่วยเหนือทราบถึงจำนวนผู้พักพิงในแต่ละศูนย์ และความต้องการที่จำเป็นต่างๆ

“ศูนย์วัดบ้านพร้าวนอก มีการประสานงานระหว่างผู้ใหญ่บ้าน กำนัน องค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนจังหวัดก่อนตัดสินใจเปิดศูนย์ฯ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดหาอาหารและความช่วยเหลืออื่นๆให้ศูนย์ฯที่ร่วมกันจัดตั้งนี้”

- **มาตรฐานหลัก 3: การประเมินสถานการณ์ (Assessment)** จำเป็นต้องมีการประเมินลักษณะของภัยพิบัติ ใครได้รับผลกระทบอย่างไร

การประเมินสถานการณ์อุทกภัยและผู้ประสพภัยไม่มีระบบที่ชัดเจน เพราะการประเมินการทำงานศูนย์ฯ จัดทำโดยคณะผู้บริหารศูนย์ฯ เช่น พระสงฆ์ ครู ผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่มีส่วนภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ในศูนย์ฯขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ และศูนย์ฯขนาดกลางบางแห่ง มีการประเมินที่ค่อนข้างเป็นทางการ ส่วนการประเมินในศูนย์ฯขนาดเล็กมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ และมีลักษณะทำแบบเฉพาะกิจผ่านการประชุมและหารือต่างๆ

- **มาตรฐานหลัก 4: การประเมินและการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย (Design and response)** ควรมีวิธีการประเมินความต้องการ การช่วยเหลือ และการให้ความช่วยเหลือที่ครบถ้วน อย่างไม่ลำเอียง

ศูนย์พักพิงส่วนใหญ่ของจังหวัดปทุมธานีไม่มีเวลามากในการกำหนดรูปแบบ การประเมินและตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย เนื่องจากการตัดสินใจเปิดศูนย์ฯเกิดขึ้น เมื่อน้ำท่วมพื้นที่ของจังหวัดไปแล้วร้อยละ 80 ส่วนการรับมือและการจัดการในศูนย์มีรูปแบบ แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้บริหารศูนย์ พบว่าศูนย์ขนาดใหญ่มีการแบ่งโซนผู้พักพิงตาม กลุ่มครอบครัว หญิงโสด และชายโสด มารดาและเด็กทารก ศูนย์ขนาดเล็กอยู่กันแบบครอบครัว

- **มาตรฐานหลัก 5: ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการเรียนรู้ (Performance, transparency and learning)** ควรมีการตรวจสอบ ประสิทธิภาพ และความเหมาะสมของการบริการผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง

ศูนย์ทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลางมีระบบการจัดการข้าวของเครื่องใช้ มีการจัด ทีมเจ้าหน้าที่ ผู้พักพิง เพื่อช่วยในการแจกจ่ายของ แต่ไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีระบบการตรวจสอบ ประสิทธิภาพ คุณภาพ และความเหมาะสมในการดำเนินงานและการถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุง การดำเนินงาน ดังนั้น อาจเกิดประเด็นปัญหาเรื่องความโปร่งใสในเรื่องการแบ่งปันส่วนอาหารหรือ สิ่งของอื่นๆที่ไม่ใช่อาหารภายในศูนย์พักพิงหลายแห่ง ผู้ให้ข้อมูลไม่มีข้อมูลด้านการนำบทเรียนที่ เรียนรู้จากการจัดการศูนย์พักพิง มารวบรวมไว้ใช้ ไม่มีการจัดการทบทวนและการวิเคราะห์การทำงานที่พอเพียงหลังจากอุทกภัย

- **มาตรฐานหลัก 6: ประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร (Aid worker performance)** ผู้ปฏิบัติงานควรมีความรู้ ทักษะ พฤติกรรม และทัศนคติ ใน การปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

การปฏิบัติเรื่องนี้ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากอาสาสมัครสาธารณสุขในชุมชนที่ผ่านการฝึกอบรมให้ความสำคัญกับปัญหาสุขภาพเป็นหลัก ส่วนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เน้นการทำหน้าที่ด้านการลำเลียงและขนส่ง และการป้องกันอุทกภัย นอกเหนือจากอาสาสมัครที่ ผ่านการฝึกอบรมดังกล่าวมาแล้ว ศูนย์บางแห่งมีอาสาสมัครอื่นอีกเป็นจำนวนมาก ที่ไม่ผ่านการ ฝึกอบรม และได้รับการมอบหมายงานไม่เป็นระบบ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทำงาน ทำให้มี บางส่วนลาออกจากการเป็นอาสาสมัครในเวลาอันสั้น

- **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 1: ด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (Water, Sanitation and Hygiene :WASH)**

ปัญหาหลักที่พบในศูนย์พักพิงส่วนใหญ่ประกอบด้วย การสุขาภิบาล การจัดการกากของเสีย การทิ้งขยะมูลฝอย น้ำปนเปื้อนที่มาจากน้ำท่วม ความเสี่ยงสูงต่อโรคระบาด ขาดแคลนน้ำใช้ ขาดความคิดริเริ่มในการส่งเสริมสุขอนามัย ในศูนย์พักพิงบางแห่งจัดเตรียม กระดาษชำระไม่เพียงพอสำหรับการชำระล้างของผู้นับถือศาสนาอิสลาม

“ศูนย์โรงเรียนที่ปังกระ: ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า เราใช้สุขาลอยน้ำและสุขากระดานนอกเหนือจากห้อง สุขาที่ใช้กันที่ชั้นสอง (เนื่องจากชั้นหนึ่งถูกน้ำท่วมหมด) แต่เมื่อเวลาผ่านไป ถุงใส่ของเสียมีจำนวน เพิ่มขึ้นและบางส่วนลอยไปกับน้ำ ทำให้ศูนย์ต้องเผชิญปัญหาด้านสุขาภิบาลเกี่ยวกับความ เสี่ยงในการเกิดโรคระบาด”

“ศูนย์วัดเทียนถวาย: มีน้ำดื่มและน้ำใช้เพียงพอ (ใช้ที่กรองน้ำผลิตน้ำใช้) ศูนย์ใช้วิธีฝังกลบขยะไว้ในหลุมที่กลบมิดชิด มีการจัดเตรียมสุขาอย่างเพียงพอ ที่ศูนย์ไม่มีปัญหาด้านการสุขาภิบาล”

“ศูนย์วัดโพสพผลเจริญ: ระบบสุขาภิบาลไม่ดี ศูนย์สกปรกมากและไม่ถูกสุขอนามัย เนื่องจาก ห้องน้ำห้องส้วมไม่เพียงพอ มีการขุดถ่ายสิ่งปฏิกูลลงน้ำ มีการเก็บขยะไว้ในถุงพลาสติกดำและใช้ ตาข่ายคลุมไว้อีกชั้นหนึ่ง น้ำใช้ไม่พอเพียง ระบบสุขาภิบาลที่ไม่ได้มาตรฐานทำให้เกิดความเสี่ยง ของโรคระบาด”

“ศูนย์วัดธัญญะผล: ปัญหาหลักคือมีจำนวนสุขาไม่เพียงพอ มีการขุดถ่ายในถุงพลาสติกดำแล้ว ปล่อยให้ลอยไปกับน้ำท่วม ส่วนขยะนำไปทิ้งไว้ที่วัด”

“ศูนย์วัดปากกลางทุ่ง: องค์การบริหารส่วนตำบล หน้าไม้ เผชิญปัญหาขาดแคลนน้ำใช้จนต้องเข้า พาหนะขนน้ำมาจากจังหวัดอยุธยา นอกจากนี้ยังประสบปัญหาขาดแคลนสุขา ผู้ประสบภัยต้อง ขุดถ่ายใส่ถุงพลาสติกดำแล้วรอเก็บไปทิ้งภายหลังน้ำท่วม แต่ถุงถูกน้ำพัดไปก่อนจะเก็บ ชาวบ้าน จึงตัดสินใจใช้สุขาลอยน้ำแทน อย่างไรก็ตาม สุขาแบบเก่านี้และกระดาษชำระไม่สามารถใช้ ทดแทนสุขาปกติได้ เพราะชาวมุสลิมจะใช้น้ำในการทำความสะอาดเท่านั้น”

“โรงเรียนวรราชานัดตามาตุวิทยา: ศูนย์เผชิญปัญหาขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ นานเป็นเดือน ผู้ประสบภัยต้องนำน้ำท่วมมาใช้ ศูนย์ฯ ใช้สุขาของโรงเรียนและสุขาลอยน้ำ และปล่อยอุจจาระลงน้ำท่วม ศูนย์ฯ เก็บขยะไว้ในถุงพลาสติกการขนออกนอกพื้นที่เมื่อน้ำลด”

● **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 2: ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ**
(Food security and nutrition)

ในแง่ความมั่นคงด้านอาหาร ศูนย์ขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงแหล่งช่วยเหลือได้ดี ทำให้มีอาหารและน้ำเพียงพอสำหรับผู้ประสบภัยกลุ่มต่างๆ ปัญหาที่ประสบบ่อยสำหรับศูนย์ขนาดกลางและขนาดเล็กคือระบบลำเลียงและขนส่งทำให้การกระจายอาหารและน้ำมีปัญหา อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนนมผงสำหรับทารก และอาหารสำหรับผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้สูงอายุ ในขณะที่เดียวกันมีบางศูนย์ที่มีน้ำที่ได้รับบริจาคมากเกินต้องการ

“ศูนย์วัดบ้านพร้าวนอก/อบต.เชียงรากใหญ่: ไม่มีปัญหาความมั่นคงด้านอาหาร ศูนย์พักพิงตั้งอยู่ใกล้ถนนหลักและสามารถใช้เรือออกไปรับอาหารได้ ศูนย์พักพิงแห่งนี้ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กระจายอาหารให้แก่ศูนย์พักพิงอื่นๆ ที่ตั้งอยู่ในบริเวณน้ำท่วมและมีปัญหาลำเลียงและขนส่ง”

“ศูนย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีการจัดเตรียมนมผงสำหรับทารก มีอาหาร ขนม และน้ำดื่มจากการบริจาคมากเกินความต้องการ”

“ศูนย์โรงเรียนบางซวดอนุสรณ์: ได้รับอาหารและน้ำจากโรงเรียน เทศบาลและผู้บริจาคทั่วไป จังหวัดลำปางซึ่งเป็นจังหวัดที่ตกลงในความร่วมมือกันได้บริจาคอาหารและน้ำ นอกจากนี้ อบต. ยังได้จ้างแม่ครัวมาทำอาหารที่ศูนย์พักพิงอีกด้วย”

“ศูนย์โรงเรียนปทุมวิไล: ได้รับอาหารจากสำนักงานจังหวัด (2 มื้อต่อวัน) มีนโยบายแจกจ่ายอาหารให้คนชราและผู้ป่วยก่อน”

“วัดป่ากลางทุ่ง: อาหารพร้อมรับประทานที่ได้รับแจกจ่ายมาเน่าเสียเนื่องจากปัญหาการขนส่ง ผู้คนในศูนย์พักพิงจึงต้องจับปลาที่มากับน้ำท่วมมาปรุงเป็นอาหาร ศูนย์ฯเผชิญปัญหาการขาดแคลนนมผงสำหรับทารก และต้องใช้น้ำตาลละลายน้ำอุ่นเลี้ยงทารกแทน”

“โรงเรียนวรราชานัดตามาตุวิทยา: ศูนย์ประสบปัญหาขาดแคลนอาหารในสัปดาห์แรกเนื่องจากปัญหาการขนส่ง (ศูนย์พักพิงแห่งนี้ไม่มีเรือ) ผู้ประสบภัยน้ำท่วมได้รวบรวมวัตถุดิบจากบ้านมา

ปรุงอาหารและแบ่งปันกัน เมื่อผู้พักพิงได้รับอาหารแห้ง ครอบครัวที่พักในห้องเดียวกันจะรับอาหารและนำไปปรุงเพื่อแจกจ่ายให้แก่สมาชิกคนอื่นๆ ในห้องเดียวกัน”

- **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 3: การจัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and non-food items)**

ศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ที่ริเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐได้รับความช่วยเหลือระดับชาติ ระดับนานาชาติ จากภาคเอกชน หน่วยงานศาสนาและองค์กรกุศล รวมทั้งความช่วยเหลือรายบุคคลอย่างเพียงพอ ความช่วยเหลือเหล่านี้ทำให้ศูนย์สามารถดำเนินไปได้ ในขณะที่ศูนย์พักพิงบางแห่งทั้งขนาดกลางและขนาดเล็ก มีการบริหารจัดการแบบครอบครัวที่มีความยืดหยุ่น ไม่มีกฎระเบียบตายตัว ศูนย์พักพิงบางแห่งซึ่งจัดตั้งโดยหน่วยงานท้องถิ่นแต่การสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่นไม่เพียงพอ จึงพึ่งพาความร่วมมือกันเองในชุมชน โดยทั่วไปลักษณะของศูนย์พักพิงจะบ่งบอกรูปแบบการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น วัดและโรงเรียนมักบริหารจัดการศูนย์ในแบบครอบครัว

“มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เปิดรับอาสาสมัครจำนวนมาก (อาสาสมัคร 1,500 คน ประกอบด้วยนักศึกษาและผู้ประสพภัย) ศูนย์ฯได้มอบหมายให้อาสาสมัครทำงานในส่วนต่างๆ ที่จำเป็น ศูนย์พักพิงที่มีขนาดใหญ่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นวัฒนธรรมและความเป็นเพศ”

“ศูนย์วัดบางกะดี: จัดตั้งโดยสำนักงานเทศบาลบางกะดี แต่ไม่ได้รับการดูแลต่อเนื่องจากเทศบาล ศูนย์ดำรงอยู่ต่อไปได้ด้วยความร่วมมือของชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้จัดตั้งระบบเก็บรักษาและแจกจ่ายขึ้นมาใช้ในศูนย์”

“ศูนย์วัดบัวแก้วเกษร: อนุญาตให้ผู้ประสพภัยพักอาศัยกับครอบครัวของตนเอง และมีบริหารจัดการแบบครอบครัวโดยไม่มีกฎระเบียบตายตัว”

“ศูนย์โรงเรียนปทุมวิไล: ศูนย์ฯเผชิญปัญหาด้านการลำเลียงขนส่ง ทั้งด้านการแจกจ่ายอาหาร และการสื่อสารประจำวันระหว่างศูนย์ฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”

● **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 4: การดำเนินงานด้านสุขภาพ (Health action)**

มีทีมแพทย์ของอำเภอและตำบล โรงพยาบาลระดับจังหวัดเตรียมพร้อมเต็มที่เพื่อรับมือการส่งต่อคนไข้จากศูนย์พักพิงมายังโรงพยาบาล และโรงพยาบาลได้จัดให้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อให้บริการตามศูนย์พักพิงด้วย อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมสุขภาพภายในศูนย์พักพิงยังทำได้ไม่ดีหรือยังไม่มี การส่งเสริมสุขภาพภายในศูนย์ฯ ศูนย์พักพิงส่วนมากต้องพึ่งบริการทางการแพทย์จากผู้เชี่ยวชาญและเน้นการรักษามากกว่ามาตรการป้องกัน ศูนย์พักพิงส่วนมากมีปัญหาเล็กๆ น้อยๆ เรื่องสุขอนามัยส่วนตัว ในศูนย์พักพิงขนาดกลางบางแห่งมีปัญหาการจัดการความเครียด ในขณะที่ศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ส่วนมากมีทรัพยากรบุคคลที่จัดกิจกรรมเพื่อลดความเครียดอยู่ แต่การศึกษาไม่พบว่ามี ความเครียดทางจิตสังคม (psycho-social stresses) ในศูนย์พักพิงขนาดเล็ก

“ศูนย์โรงเรียนที่ปังกะ: ศูนย์พักพิงแห่งนี้ส่งผู้อพยพไปยังโรงพยาบาลจังหวัดนครราชสีมา (ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 250 กิโลเมตร) และมีการแยกสัตว์เลี้ยงกับผู้ที่พักอาศัยที่อยู่ในศูนย์พักพิง นอกจากนี้ยังมีการลงตรวจเยี่ยมจากทีมแพทย์ของโรงพยาบาลอย่างสม่ำเสมอ และมีการจัดกิจกรรมนันทนาการบ่อยครั้งเพื่อให้ผู้ประสบอุทกภัยมีสภาพจิตใจที่ดี”

“มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีการส่งตัวผู้พักพิงที่เจ็บป่วยไปยังโรงพยาบาลอื่นๆ เนื่องจากในช่วงน้ำท่วมโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยไม่สามารถดำเนินการได้ ที่ศูนย์แห่งนี้ส่งเสริมการจัดการขยะโดยแจกจานและช้อนส้อมส่วนตัวให้ผู้พักพิงเพื่อลดการใช้กล่องโฟม และมีทีมแพทย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาตรวจเยี่ยมที่ศูนย์เป็นประจำ ที่ศูนย์แห่งนี้ยังส่งเสริมให้นาหวดนมขของทารกไปlovak และส่งเสริมให้ล้างมือเป็นประจำด้วยการใช้สบู่ก้อนและสบู่เหลว นอกจากนี้ยังมีคณะสาธารณสุขศาสตร์มาให้ความรู้เรื่องการทำความสะอาดที่นอนทุกๆ 4 วัน และคณะสังคมสงเคราะห์ช่วยจัดกิจกรรมนันทนาการ”

“ศูนย์วัดบัวแก้วเกษร: มีแยกผู้ป่วยออกจากคนอื่นๆ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ นอกจากนี้ยังส่งตัวผู้ป่วยไปโรงพยาบาลเมื่อจำเป็น และบางวันมีแพทย์อาสาทำงานที่ศูนย์พักพิง”

“มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล: ปัญหาหลักคือไม่มีความช่วยเหลือทางด้านฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้อพยพ นอกจากนี้ศูนย์ฯ ยังประสบปัญหาเรื่องยาสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคเรื้อรัง และการส่งตัวผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลทำได้ยากลำบาก”

“ศูนย์วัดปากกลางทุ่ง: มีการจัดเตรียมยาและเวชภัณฑ์ ศูนย์พักพิงมีการส่งตัวผู้ป่วยและหญิงมีครรภ์ไปยังโรงพยาบาล ทีมแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุข และจากโรงพยาบาลในจังหวัดอื่นๆ ได้มาตรวจเยี่ยมศูนย์พักพิงเป็นระยะๆ”

“ศูนย์โรงเรียนนรราชทินดามาศูวิทยา: มีการให้บริการทางการแพทย์โดยทีมแพทย์จากสำนักงานสาธารณสุขตำบลเป็นประจำ (บริการด้านการแพทย์ในศูนย์พักพิงได้แก่การตกแตงแผล การผ่าตัดเล็กและการจัดเตรียมเวชภัณฑ์ แต่คนไข้หนักยังต้องใช้เรือในการขนส่งไปยังโรงพยาบาล ซึ่งเป็นไปอย่างทุลักทุเล และผู้ป่วยคนหนึ่งเสียชีวิตเนื่องจากปัญหาการขนส่ง”

2. จังหวัดนนทบุรี

- **มาตรฐานหลัก 1 : การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมโดยมีผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลาง (People-centered humanitarian response)**
โดยให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้วยการคำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ประสบภัย

ที่จังหวัดนนทบุรี การตอบสนองเรื่องที่พักพิงมีการคำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ประสบภัย โดยเฉพาะเรื่อง การจัดตั้งศูนย์พักพิงเป็นการตัดสินใจในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น การเลือกโรงเรียนหรือวัดเป็นศูนย์พักพิง เพราะเหตุผลที่ว่า สถานที่เหล่านี้มีระบบสุขาภิบาลที่อำนวยความสะดวกได้ (ส้วม ห้องน้ำ) การจัดตั้งศูนย์ขนาดใหญ่อาศัยความร่วมมือระหว่างอาจารย์ใหญ่และเจ้าอาวาส รวมทั้งส่วนจังหวัดและท้องถิ่น โรงเรียนและวัดที่ได้รับการเลือกให้จัดตั้งศูนย์ ทำหน้าที่รายงานให้หน่วยเหนือทราบถึงศักยภาพของตนเอง ในส่วนของการจัดการศูนย์หลังการจัดตั้งแล้วอยู่ในความรับผิดชอบของอาจารย์ใหญ่หรือเจ้าอาวาส ในทางตรงกันข้าม การจัดตั้งศูนย์ขนาดเล็กมักเกิดจากการปรึกษาหารือและความคิดริเริ่มในระดับชุมชน แต่โรงเรียนและวัดก็ยังคงได้เป็นสถานที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งศูนย์พักพิง เพราะมีสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว

“โรงเรียนแทบทุกแห่งได้รับเลือกเป็นศูนย์พักพิง สถาบันการศึกษาระดับสูงได้รับคำสั่งให้ประเมินศักยภาพของตนเองเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับการประกาศให้เป็นผู้บริหารจัดการศูนย์ฯ”

“การจัดตั้งศูนย์พักพิงส่วนใหญ่มาจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและโรงเรียน”

“การตัดสินใจเลือกสถานที่ที่จัดให้เป็นศูนย์พักพิงมาจากการปรึกษาหารือ ตัดสินใจร่วมกัน สถานที่ที่เลือกมักเป็นสถานที่ที่รู้จักกันดีในท้องถิ่น การเลือกวัดและโรงเรียนเพราะสถานที่ทั้งสองแห่งมีปัจจัยพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกได้ (ห้องน้ำ)”

● **มาตรฐานหลัก 2: ความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Coordination and collaboration)** เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

การศึกษาพบว่า การประสานงาน การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานค่อนข้างดีสำหรับศูนย์ขนาดใหญ่ เพราะมักเกิดอย่างเป็นทางการ และมักได้รับความสนใจและสนับสนุนในระดับชาติ และจากสื่อต่างๆ มากกว่าศูนย์ขนาดเล็กกว่า

ตรงกันข้าม ศูนย์ขนาดเล็กมักประสบปัญหาในการระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น ศูนย์เหล่านี้ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและเครือข่ายสังคมออนไลน์ในการระดมความช่วยเหลือจากสาธารณะ

“การสนับสนุนที่ได้รับจากหน่วยงานต่างๆ เช่น กองทัพ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี หน่วยงานสาธารณสุขในท้องถิ่น โรงพยาบาล เป็นต้น ในส่วนความร่วมมือในระดับหน่วยงานภาครัฐ มักเริ่มจากการหารือ ตามมาด้วยข้อตกลงที่เป็นเอกสาร”

“เราทำงานร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งนักการเมืองระดับชาติ และสื่อต่างๆ เพื่อแสวงหาการสนับสนุนและความช่วยเหลือ”

“ศูนย์ของเราต้องการความช่วยเหลือมากมายหลายรูปแบบ เช่น การประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของถุงยังชีพ ประสานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในเรื่องงบประมาณสนับสนุน ประสานกับโรงพยาบาลเพื่อส่งต่อคนไข้ ประสานกับรองผู้ว่าราชการจังหวัด กับหน่วยงานท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับกาชาดและกับหน่วยอื่นๆ อีกมากมาย การประสานความช่วยเหลืออยู่ในรูปแบบของการตกลงด้วยวาจาเป็นเบื้องต้น หลังจากนั้นจึงทำเป็นเอกสาร”

“นอกเหนือจากนี้ยังทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐด้วย”

“ผู้ใหญ่บ้านร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับตำบลและจังหวัดขอความช่วยเหลือและประสานความร่วมมือกับภายนอก ศูนย์ขนาดเล็กต้องการความช่วยเหลือจากภายนอกมาก จึงได้ทำหน้าเฟซบุ๊คขึ้นเพื่อใช้เป็นช่องทางระดมความช่วยเหลือ ศูนย์ขนาดเล็กที่อยู่ลึกห่างจากถนนใหญ่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐอย่างจำกัดมาก และต้องพึ่งพาทรัพยากรที่ระดมมาจากการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว”

“ศูนย์ขนาดเล็กให้ข้อมูลว่า การจัดการศูนย์อาศัยวิธีการแบบเรียบง่าย แบบจัดการกันเอง และการสนับสนุนซึ่งกันและกัน”

● **มาตรฐานหลัก 3: การประเมินสถานการณ์ (Assessment) จำเป็นต้องมีการประเมินลักษณะของภัยพิบัติ ใครได้รับผลกระทบอย่างไร**

การปฏิบัติเรื่องนี้ค่อนข้างดี เนื่องจากการประเมินสถานการณ์น้ำท่วมประจำวันในเขตศูนย์พักพิง เป็นความสำคัญอันดับแรกๆของทุกศูนย์พักพิง นอกเหนือจากการรับข้อมูลเรื่องสถานการณ์น้ำท่วมจากแหล่งข่าวที่เป็นทางการ นอกจากนี้ศูนย์ฯทุกแห่ง ยังมีการติดตามงานเพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความปลอดภัย เรื่องการจ่ายกระแสไฟฟ้าและความปลอดภัยระบบน้ำ และการประเมินการลำเลียงขนส่ง

“มีการจัดการประเมินสถานการณ์น้ำท่วมเพื่อการจัดเตรียมแผนอพยพ และจัดหาข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น มีการจัดทีมติดตามระดับน้ำท่วม และประกาศให้ชุมชนทราบพร้อมทั้งแผนการรับมือ ทำให้มีการทำงานร่วมกันของชุมชนในการป้องกันน้ำท่วมศูนย์ฯ”

“ทั้งนี้ยังมีการประชุมเพื่อประเมินสถานการณ์อื่นๆด้วย พร้อมทั้งมีการหาข้อมูลข่าวสารจากวิทยุกระจายเสียง การสำรวจตรวจตราศูนย์พักพิง มีการใช้วิทยุสื่อสารเพื่อแจ้งข้อมูลความเสี่ยงต่างๆ มีการใช้ปืนในการส่งสัญญาณ และวิธีการอื่นๆ ในศูนย์ฯบางแห่งมีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อหาข้อมูลสถานการณ์น้ำ (กรมชลประทาน) ศูนย์ขนาดใหญ่มีการจัดเก็บข้อมูลสถานการณ์น้ำ”

“มีการประเมินสถานการณ์น้ำรายวันและมีการเปรียบเทียบสถานการณ์น้ำในที่ตั้งเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากสื่อสาธารณะ มีการประเมินข้าวของเครื่องใช้ที่มีอยู่ในศูนย์ฯ เพื่อเตรียมขอเพิ่มเติมจากหน่วยงาน หรือวัดถ้าเห็นว่าไม่พอเพียง และยังมีการประเมินเรื่องความปลอดภัย การใช้กระแสไฟฟ้า น้ำดื่ม และศักยภาพในการลำเลียงขนส่ง ในบางศูนย์มีการนับจำนวนผู้พักพิงทุกวันเพื่อเตรียมพร้อม”

“ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญได้มาจากข้อมูลจากโทรทัศน์ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ ศูนย์พักพิงในโรงเรียน และสถาบันการศึกษา ทางอำเภอทำการแจ้งให้ทราบสถานการณ์เป็นประจำ และทางศูนย์ได้เสนอข้อมูลเหล่านี้ให้ผู้พักพิงในศูนย์ทราบ”

“การติดตามระดับน้ำ จะมีการทำเครื่องหมายไว้บนเสาไฟฟ้า มาตรการนี้ถือเป็นความสำคัญลำดับต้นๆ โดยทำการวัดระดับน้ำสองครั้งในหนึ่งวัน โดยมีการประเมินระดับน้ำในพื้นที่รอบข้างศูนย์ด้วย”

“การประเมินระดับน้ำในศูนย์ขนาดเล็กและขนาดกลางมีการดำเนินการเช่นเดียวกับศูนย์ขนาดใหญ่”

- **มาตรฐานหลัก 4: การประเมินและการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย (Design and response)** ควรมีวิธีการประเมินความต้องการความช่วยเหลือและการให้ความช่วยเหลือที่ครบถ้วน อย่างไม่ลำเอียง

การปฏิบัติเรื่องนี้ยังไม่ค่อยชัดเจนว่ามีระบบการประเมินความต้องการความช่วยเหลือผู้พักพิงและให้การช่วยเหลืออย่างครบถ้วนโดยปราศจากความลำเอียง แต่พบว่า ศูนย์ทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลางมีการแยกที่พักสำหรับครอบครัว หญิงโสด และชายโสดเป็นสัดส่วน พร้อมทั้งมีส่วนครัวและส่วนปฐมพยาบาลในแต่ละโซน ส่วนศูนย์ขนาดเล็กจัดที่อยู่อาศัยเป็นแบบครอบครัว

- **มาตรฐานหลัก 5: ประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและการเรียนรู้ (Performance, transparency and learning)** ควรมีการตรวจสอบประสิทธิภาพ และความเหมาะสมของการบริการผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง

การปฏิบัติเรื่องนี้ค่อนข้างดีสำหรับศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางมีระบบการจัดการข่าวของเครื่องใช้ มีการจัดทีมเจ้าหน้าที่ ผู้พักพิง เพื่อช่วยในการแจกจ่ายของ มีการสำรวจว่าผู้พักพิงได้รับของพอเพียงหรือไม่ บางครั้งมีการประกาศให้ทราบถึงการบริจาคที่ศูนย์แต่ละครั้ง เพื่อให้ผู้พักพิงมารับของบริจาคด้วยตนเอง

ศูนย์ขนาดเล็ก มีระบบการบริหารจัดการศูนย์แบบเรียบง่าย บนพื้นฐานของการจัดแบ่งของที่ศูนย์ได้รับบริจาค

- **มาตรฐานหลัก 6: ประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร (Aid worker performance)** ผู้ปฏิบัติงานควรมีความรู้ ทักษะ พฤติกรรม และทัศนคติ ในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ไม่มีข้อมูลของจังหวัดนนทบุรี

- **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 1: ด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (Water, Sanitation and Hygiene :WASH)**

ศูนย์ขนาดกลางและศูนย์ขนาดใหญ่ มีการจัดการเรื่องระบบน้ำ การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัยโดยคณะผู้บริหารศูนย์ฝ่ายเดียว ศูนย์ทั้งสองขนาดมีเครื่องใช้ด้านสุขอนามัยพอเพียง เช่น ส้วม ส่วนการจัดการด้านสุขภาพและสุขอนามัยอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ที่ลงเยี่ยมศูนย์เป็นประจำ ศูนย์อนามัยในระดับท้องถิ่น หรือโรงพยาบาลที่น้ำไม่ท่วมลงเยี่ยมศูนย์เพื่อให้บริการด้านสุขอนามัยเช่นกัน การส่งเสริมสุขอนามัยส่วนตัวในศูนย์ มีตั้งแต่ การแจ่มก้นกุง เจลล้างมือ การแจกจ่ายน้ำดื่มอย่างพอเพียง รวมทั้งแจกจ่ายน้ำใช้เพื่อรักษาสุขอนามัยของผู้พักพิง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ไม่มีข้อมูลว่ามีการจัดกิจกรรมเพื่อการศึกษาและส่งเสริมสุขอนามัยในศูนย์แต่อย่างใด

ศูนย์ขนาดเล็กมีทีมแพทย์ลงเยี่ยมศูนย์เพื่อให้บริการการรักษาโรคที่พบบ่อย เช่น ไข้ท้องเสีย อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลหรือกิจกรรมส่งเสริมสุขอนามัยไม่ใช่ความจำเป็นลำดับต้นๆ ของศูนย์ขนาดเล็กส่วนใหญ่

- **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 2: ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition)**

ผลการศึกษาพบว่าศูนย์ขนาดใหญ่ สามารถสื่อสารและร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ได้ดี เป็นผลให้สามารถเข้าถึงอาหาร และบางครั้งได้อาหารมาไว้ในมือเกินต้องการเป็นจำนวนมาก จนมีปัญหอาหารเน่าเสีย

ในขณะที่ศูนย์ขนาดกลางประสบปัญหาด้านระบบการกระจายสิ่งของที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเข้าไม่ถึงการสนับสนุนของรัฐ ตัวอย่างเช่น มีศูนย์บางศูนย์ที่หายไปจากระบบข้อมูลของรัฐบาล เพราะปัญหาการถูกตัดขาดเนื่องมาจากสถานการณ์น้ำท่วม ทำให้ศูนย์เหล่านี้ต้องอาศัยการสื่อสารผ่านระบบสังคมออนไลน์ องค์กรด้านศาสนา หรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งอาหาร และข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบคือ ค่าใช้จ่ายใน

การขนส่ง (ค่าเรือ) บางครั้งสูงกว่าค่าอาหาร การศึกษาพบว่าศูนย์ขนาดกลางส่วนใหญ่ต้องแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงด้านอาหารด้วยตนเอง

ศูนย์ขนาดเล็ก ไม่สามารถพึ่งพาหน่วยงานท้องถิ่นได้ในเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร ศูนย์เหล่านี้ต้องช่วยตนเอง โดยผู้ประสพภัยเรียเงินค่าอาหารสด และประกอบอาหารเพื่อบริโภคเอง

- **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 3: การจัดการศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and non-food items)**

ศูนย์ขนาดใหญ่ มีโครงสร้างพื้นฐานที่พอเพียงและมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม ไม่ว่าในเรื่องขนาดของศูนย์ฯ ห้องพัก คุณภาพของอาคาร และระบบระบายอากาศ พร้อมทั้งมีข้าวของเครื่องใช้ที่พอเพียง เช่น เครื่องนอน ที่สามารถยืมมาจากวัด รวมทั้งมีที่ให้ผู้ประสพภัยเก็บเสื้อผ้าของตนเอง ศูนย์ขนาดใหญ่เดินทางเข้าถึงสะดวก ทำให้สามารถจัดหาข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็นได้พอเพียง นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลยังระบุว่าทางศูนย์ยังจัดหาสถานที่ซักล้างให้ผู้ประสพภัย และจัดหาห้องละหมาดให้ผู้ประสพภัยชาวมุสลิมด้วย

ในขณะที่ศูนย์ขนาดกลาง ประสพปัญหาการเดินทาง ค่าน้ำมันที่ต้องใช้ในการเดินทางมีจำนวนสูงมาก ศูนย์เหล่านี้มีปัญหาด้านการเดินทางออกไปซื้อข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น เช่น นมผงสำหรับทารก นม หรือ อาหารสัตว์ ในขณะที่การสนับสนุนจากภายนอกมาถึงศูนย์ช้า เพราะปัญหาการขนส่ง ทำให้ศูนย์เหล่านี้ต้องหาทางช่วยเหลือตนเองโดยปริยาย ทั้งๆที่ไม่มีระบบลำเลียงขนส่งที่พึ่งพาได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ยัง ประสพปัญหาการขาดแคลนเครื่องนอนเป็นหลัก แต่ผู้ประสพภัยได้นำข้าวของเครื่องใช้เหล่านี้เข้ามาใช้ในศูนย์โดยนำมาจากชุมชนใกล้เคียง หรือยืมมาจากวัด

ศูนย์ขนาดเล็ก จัดหาสถานที่รองรับครอบครัวผู้ประสพภัยได้ ศูนย์มีเครื่องนอนหรือสามารถยืมเครื่องนอนมาใช้ในศูนย์อย่างเพียงพอ ผู้พักพิงสามารถช่วยเหลือดูแลตัวเองหาทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง อย่างไรก็ดี ศูนย์ขนาดเล็กเหล่านี้ต้องรับมือกับปัญหาเรื่องความสะดวก ผู้ให้ข้อมูลชี้ให้เห็นว่าการขาดการสื่อสารกับสังคมภายนอกเป็นปัญหาใหญ่ เพราะมีเรือจำนวนจำกัด พร้อมทั้งค่าน้ำมันที่เรือต้องใช้มีราคาแพงมาก ดังนั้นศูนย์เหล่านี้จึงใช้การสื่อสารทางสังคมออนไลน์ในการระดมทรัพยากรที่จำเป็น ศูนย์ ทุกขนาดให้ความสำคัญกับศาสนาและประเพณีท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นชาวพุทธ หรือมุสลิม

- **มาตรฐานขั้นพื้นฐาน 4: การดำเนินการด้านสุขภาพ (Health action)**

มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลในส่วนของศูนย์ขนาดเล็ก ให้ความสนใจต่อปัญหาทางจิตสังคมของผู้ประสบภัย และการให้ความช่วยเหลือมีทั้งการจัดบริการโดยบุคคลากรมืออาชีพ และแนวคิดแบบช่วยกันเอง

“แพทย์จากกรมสุขภาพจิตลงเยี่ยมศูนย์ฯ พูดคุยกับผู้พักพิง พร้อมทั้งจัดกิจกรรมนันทนาการที่ช่วยคลายภาวะเครียด ”

“มีการจัดสนทนากลุ่มในกลุ่มผู้พักพิงเพื่อช่วยปัญหาเรื่องสุขภาพจิตอันเนื่องมาจากความเครียด”

ตารางที่ 4.4 สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิบัติของศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีและข้อเสนอแนะ ตามแนวทางมาตรฐานเสฟิเยร์

มาตรฐานเสฟิเยร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟิเยร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
มาตรฐานหลัก 1 : การช่วยเหลือตาม หลักมนุษยธรรม โดยมีผู้ประสพภัย เป็น ศูนย์กลาง	การตัดสินใจจัดตั้งศูนย์พักพิงของ จังหวัดปทุมธานีมาจากความคิด ริเริ่มของชุมชนเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศูนย์ที่เป็น ความคิดริเริ่มของภาครัฐเช่น ศูนย์ ของมหาวิทยาลัย โรงเรียน หรือวัด ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของ ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจาก ภาคส่วนต่างๆของสังคมเป็นตัวหลัก ในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการ ศูนย์ทุกศูนย์ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์ขนาดใหญ่ หรือเล็ก	จังหวัดนนทบุรี การตอบสนองเรื่อง ที่พักพิงมีการคำนึงถึงสิทธิและ ศักดิ์ศรีของผู้ประสพภัย โดยเฉพาะ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์พักพิงเป็นการ ตัดสินใจในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น การเลือกโรงเรียน หรือวัดเป็นศูนย์พักพิง เพราะ เหตุผลที่ว่า สถานที่เหล่านี้มีระบบ สุขาภิบาลที่อำนวยความสะดวกได้ (ส้วม ห้องน้ำ) การจัดตั้งศูนย์ขนาด ใหญ่อาศัยความร่วมมือระหว่าง อาจารย์ใหญ่และเจ้าอาวาส รวมทั้ง ส่วนจังหวัดและท้องถิ่น	ทั้งสองจังหวัดจัดหาที่พักพิง ฉุกเฉินแก่ผู้ประสพภัยของทั้ง สอง จั ง ห ว ด ต าม ห ลั ก มนุษยธรรมและมีผู้ประสพภัย เป็นศูนย์กลางและคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ ผู้ประสพภัย เนื่องจากมีการ จัดหาที่พักแก่ผู้ประสพภัยโดย เลือกใช้สถานที่ที่มีโครงสร้าง พื้นฐานและเครื่องอำนวยความสะดวก ที่จำเป็นและปลอดภัยใน ชีวิตประจำวัน	1. ภาครัฐควรเป็นผู้ให้การสนับสนุน ชุมชนในการจัดการช่วยเหลือตนเอง โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน เช่น กลุ่มและเครือข่ายต่างๆที่มีอยู่ในชุมชน ทั้งนี้ต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถ ของชุมชนตั้งแต่ระยะก่อนภัยพิบัติ 2. มีระบบให้ผู้ประสพภัยทุกกลุ่ม สามารถสะท้อนความคิดเห็นได้อย่าง เท่าเทียมกัน 3. มีระบบข้อมูลสำหรับผู้ประสพภัยทุกกลุ่ม ทุกภาษาเข้าถึงได้
มาตรฐานหลัก 2: ความร่วมมือและ การประสานงาน ระหว่างภาคส่วน ต่างๆ	การปฏิบัติเรื่องนี้ไม่มีระบบที่เป็น ทางการอย่างชัดเจน เนื่องจากการ ประสานงานและการประสานความ ร่วมมือในการจัดตั้ง การจัดการ และ การเปิดศูนย์ฯไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ รับผิดชอบตรงและจัดการโดยองค์กร	การศึกษาพบว่า การประสานงาน การประสานความร่วมมือ และการ ให้การสนับสนุนศูนย์ขนาดใหญ่ และศูนย์ขนาดเล็ก มักเกิดอย่าง เป็นทางการ นอกเหนือจากนี้ศูนย์ ขนาดใหญ่มักได้รับความสนใจและ	จังหวัดนนทบุรี มีการปฏิบัติ เรื่องนี้ดีเฉพาะศูนย์ขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ขณะที่ จังหวัด ปทุมธานี ไม่มีระบบการ ประสานงานและร่วมมือระหว่าง ภาคส่วนอย่างชัดเจน ทั้งนี้	1. ภาครัฐควรให้ข้อมูลหน่วยงานใน ภาคส่วนต่างๆ พร้อมทั้งบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการร่วมมือ ประสานงานของหน่วยงานนั้นๆแก่ศูนย์ พักพิงต่างๆ เพื่อการประสานงานความ ร่วมมือในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง

มาตรฐานเสฟียร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟียร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
	ที่จัดตั้งศูนย์ฯ เช่น วัด มหาวิทยาลัย โรงเรียน โดยได้รับการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งจากชุมชน นอกเหนือจากบุคลากรทางการแพทย์ของกระทรวงสาธารณสุขที่ลงให้บริการโดยตรง การรายงานประจำในส่วนที่ศูนย์รับมือฉุกเฉินระดับจังหวัดทำคือการรายงานให้หน่วยเหนือทราบถึงจำนวนผู้พักพิงในแต่ละศูนย์ และความต้องการที่จำเป็นต่างๆ	สนับสนุนในระดับชาติ และจากสื่อต่างๆ ตรงกันข้าม ศูนย์ขนาดเล็กมักประสบปัญหาในการระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น ศูนย์เหล่านี้ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและเครือข่ายสังคมออนไลน์ในการระดมความช่วยเหลือจากสาธารณะ	เนื่องจากจังหวัดนนทบุรี การประสานงาน ความร่วมมือ และความสนับสนุนที่ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลาง ได้รับผ่านมาทางช่องทางการบริหารงานภาครัฐ แต่ศูนย์ขนาดเล็กต่างมีปัญหาในการแสวงหาความร่วมมือ การประสานงานและการสนับสนุนที่พอเพียงจากภาครัฐ	

มาตรฐานเสฟิยร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟิยร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
มาตรฐานหลัก 3: การประเมิน สถานการณ์	การประเมินสถานการณ์อุทกภัยไม่มีระบบที่ชัดเจน ดำเนินการโดยผู้บริหารจัดการศูนย์โดยไม่มีการมีส่วนร่วมจากภาครัฐ ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางบางแห่งการทำความเข้าใจเป็นทางการมากกว่าศูนย์ขนาดเล็ก ซึ่งมักทำแบบเฉพาะกิจผ่านการประชุมและหารือต่างๆ	มีการประเมินสถานการณ์น้ำท่วมประจำวันในเขตศูนย์พักพิงเป็นความสำคัญอันดับแรกของทุกศูนย์พักพิง นอกเหนือจากการรับข้อมูลเรื่องสถานการณ์น้ำท่วมจากแหล่งข่าวที่เป็นทางการ นอกจากนี้ศูนย์ฯทุกแห่งยังมีการติดตามงานเพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความปลอดภัย เรื่องการจ่ายกระแสไฟฟ้า และความปลอดภัย ระบบน้ำ และการประเมินการลำเลียงขนส่ง	พบว่าศูนย์ทุกขนาดของทั้งสองจังหวัดให้ความสำคัญกับประเด็นการติดตามสถานการณ์น้ำท่วมในบริเวณที่ตั้งศูนย์ ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางมีการติดตามอย่างเป็นทางการมากกว่าศูนย์ขนาดเล็ก นอกจากนี้ประเด็นการประเมินที่พบบ่อยคือ เรื่องความปลอดภัย กระแสไฟฟ้า น้ำดื่ม น้ำใช้ และการลำเลียงขนส่ง การประเมินเหล่านี้ดำเนินการโดยผู้บริหารศูนย์ฯ ไม่มีส่วนร่วมจากหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด	1. ควรมีการประเมินผลกระทบจากอุทกภัยที่เกิดกับผู้ประสบภัยด้านอื่นร่วมด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งระยะสั้นและระยะยาวเช่น การประกอบอาชีพ ความสามารถทักษะ และกำลังในการรับมือกับผลกระทบจากน้ำท่วมของผู้ประสบภัย ความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยจากอุทกภัยทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นต้น

มาตรฐานเสฟิยร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟิยร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
มาตรฐานหลัก 4: การประเมินและ การตอบสนอง ความต้องการของ ผู้ประสภย	ศูนย์พักพิงส่วนใหญ่ของจังหวัดปทุมธานีไม่มีเวลามากในการประเมินและตอบสนองความต้องการผู้ประสภย เนื่องจากการตัดสินใจเปิดศูนย์ฯเกิดขึ้นเมื่อน้ำท่วมพื้นที่ของจังหวัดไปแล้ว ร้อยละ 80 ดังนั้นการรับมือและการจัดการในศูนย์มีรูปแบบแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้บริหารและความพร้อมของศูนย์ ศูนย์ขนาดใหญ่มีการแบ่งโซนผู้พักพิงตามกลุ่มครอบครัว หญิงโสด และชายโสด มารดาและเด็กทารก	ศูนย์ทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลางมีการแยกที่พักสำหรับครอบครัว หญิงโสด และชายโสดเป็นสัดส่วน หรือทั้งมีส่วนครัวและส่วนปฐมพยาบาลในแต่ละโซน ส่วนศูนย์ขนาดเล็กจัดที่อยู่อาศัยเป็นแบบครอบครัว	ศูนย์ขนาดใหญ่ของปทุมธานีมีการแบ่งโซนชัดเจน ส่วน จังหวัดนนทบุรีศูนย์ขนาดใหญ่และศูนย์ขนาดกลาง มักจะจัดการให้มีการจัดโซนที่พักแยกต่างหากให้ครอบครัว หญิงโสด และชายโสดเป็นสัดส่วน มีการจัดการเรื่องครัว และห้องปฐมพยาบาลให้กับแต่ละโซน ซึ่งอาจบ่งชี้ได้ว่า มีการกำหนดกิจกรรมและบริการต่างๆตามความต้องการผู้ประสภย เฉพาะกลุ่ม แต่ศูนย์ขนาดเล็กจะจัดโซนที่พักเป็นครอบครัวเท่านั้น	1. ทุกศูนย์ควรจัดระบบการให้การดูแลผู้ประสภยบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้จากการประเมินความต้องการของผู้ประสภยกับทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน 2. วาง แผน และ สื่อ สาร ร่วม กับ ผู้ประสภยถึงการเตรียมพร้อมสำหรับการพักพิงและการกลับสู่การดำเนินชีวิตอย่างปกติอย่างยั่งยืนตั้งแต่ระยะแรกๆของการให้ความช่วยเหลือ

มาตรฐานเสฟียร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟียร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
มาตรฐานหลัก 5: ประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและ การเรียนรู้	ศูนย์ทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลางมีระบบการจัดการข้าวของเครื่องใช้ มีการจัดทีมเจ้าหน้าที่ ผู้พักพิง เพื่อช่วยในการแจกจ่ายของ ไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพ คุณภาพ และความเหมาะสมในการดำเนินงานและการถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานภายในศูนย์พักพิงหลายแห่ง ผู้ให้ข้อมูลไม่มีข้อมูลด้านการนำบทเรียนที่เรียนรู้จากการจัดการศูนย์พักพิง มารวบรวมไว้ใช้ ไม่มีการจัดการทบทวนและการวิเคราะห์การทำงานที่พอเพียงหลังจากอุทกภัย	ศูนย์ทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลางมีระบบการจัดการข้าวของเครื่องใช้ มีการจัดทีมเจ้าหน้าที่ ผู้พักพิง เพื่อช่วยในการแจกจ่ายของ มีการสำรวจว่าผู้พักพิงได้รับของพอเพียงหรือไม่ บางครั้งมีการประกาศให้ทราบถึงการบริจาคที่ศูนย์แต่ละครั้ง เพื่อให้ผู้พักพิงมารับของบริจาคด้วยตนเอง ศูนย์ขนาดเล็ก มีระบบการบริหารจัดการศูนย์แบบเรียบง่าย บนพื้นฐานของการจัดแบ่งของที่ศูนย์ได้รับบริจาค	ทั้งสองจังหวัด ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลาง มีระบบการจัดการอุปกรณ์ ข้าวของเครื่องใช้ในศูนย์ มีทีมเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการแจกจ่าย รวมทั้งมีการสำรวจด้วยว่าผู้ที่ได้รับการกระทบจากน้ำท่วมได้รับข้าวของเครื่องใช้ครบถ้วนหรือไม่ ในขณะที่ศูนย์ขนาดเล็กมีระบบการแจกจ่ายแบบง่ายๆ และมักจะให้ผู้พักพิงแบ่งปันข้าวของเครื่องใช้กันเอง พบอีกว่าไม่มีการรวบรวมบทเรียนต่างๆที่เกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน	1. ศูนย์พักพิงควรมีกกลไกการติดตามผลการปฏิบัติงาน การควบคุมคุณภาพ การปฏิบัติงาน และการปรับวิธีปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลงของปัญหาและความต้องการของผู้ประสบภัย 2. มีการถอดบทเรียน เพื่อการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 3. เผยแพร่ข้อมูลที่ได้จากการติดตามประเมินผลและการถอดบทเรียนแก่ผู้ประสบภัยและผู้เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ

มาตรฐานเสฟียร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟียร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
มาตรฐานหลัก 6: ประสิทธิภาพการทำงาน ของอาสาสมัคร	การปฏิบัติเรื่องนี้ยังมีข้อจำกัด อาสาสมัครสาธารณสุขในชุมชนให้ ความสำคัญกับปัญหาสุขภาพเป็น หลัก ส่วนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนเน้นการทำงานที่ด้านการ ลำเลียงและขนส่ง และการป้องกัน อุทกภัย มีอาสาสมัครอีกเป็นจำนวน มากที่ทำงานในศูนย์พักพิงบางแห่ง ซึ่งไม่ผ่านการฝึกอบรม และไม่สามารถ ปฏิบัติงานในศูนย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	ไม่มีข้อมูล	การศึกษาที่จังหวัดนนทบุรีไม่ พบว่ามีข้อมูลสำหรับการ วิเคราะห์ในเรื่องนี้ จังหวัด ปทุมธานีมีการอบรม อาสาสมัครเน้นด้านสุขภาพ การขนส่งลำเลียง และการ ป้องกันอุทกภัย แต่มีอาสาสมัคร จำนวนมากที่ไม่ได้รับการอบรม	1. ผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการศูนย์ควร ได้รับการฝึกอบรมการเป็นผู้นำตั้งแต่ ระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ 2. มีกระบวนการคัดเลือกอาสาสมัคร อย่างยุติธรรมและโปร่งใสเพื่อให้ได้ อาสาสมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสม 3. ควรมีอาสาสมัครที่หลากหลายทั้ง ด้านอายุ เพศ เชื้อชาติ และพื้นฐานทาง สังคม เพื่อให้มีความเหมาะสมกับ วัฒนธรรมท้องถิ่นและความ หลากหลายของผู้ประสบภัย 3.มีการให้คำแนะนำอาสาสมัครก่อน การปฏิบัติงานให้เข้าใจเกี่ยวกับระบบ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน สายการ บังคับบัญชา หน้าที่ความรับผิดชอบ และการให้ความเคารพผู้ประสบภัย 4. จัดให้มีการดูแลสุขภาวะแก่ผู้บริหาร จัดการศูนย์และอาสาสมัครทุกกลุ่ม

มาตรฐานเสฟียร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟียร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
			การส่งเสริมระบบสุขอนามัยในการจัดการศูนย์	
มาตรฐานชั้น พื้นฐาน 2: ความ มั่นคงของอาหาร และหลัก โภชนาการ	ผลการศึกษาพบว่าศูนย์ขนาดใหญ่มีอาหารสำหรับกลุ่มต่างๆ และน้ำดื่มเกินความต้องการ ศูนย์ขนาดกลางและขนาดเล็กปัญหาที่ประสบบ่อยครั้งคือ ปัญหาเรื่องระบบลำเลียงและขนส่งทำให้การกระจายอาหารและน้ำมีปัญหา อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนนมผงสำหรับทารก และอาหารสำหรับผู้ป่วย เรือร่ง ผู้สูง อายุ ในขณะเดียวกันมีบางศูนย์ที่มีน้ำที่ได้รับบริจาคมากเกินไป	ผลการศึกษาพบว่าศูนย์ขนาดใหญ่สามารถสื่อสารและร่วมมือกับหน่วยงานรัฐและหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ได้ดี เป็นผลให้สามารถเข้าถึงอาหารได้มาก ในขณะที่ศูนย์ขนาดกลางประสบปัญหาด้านระบบการกระจายสิ่งของที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเข้าไม่ถึงการสนับสนุนของรัฐ ทำให้ศูนย์เหล่านี้ต้องอาศัยการสื่อสารผ่านระบบสังคมออนไลน์ องค์กรด้านศาสนา หรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งอาหาร และข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น ศูนย์ขนาดเล็ก ต้องช่วยตนเอง โดยผู้ประสพภัยเร่ไรเงินค่าอาหารสดและประกอบอาหารเพื่อบริโภคเอง	การศึกษาในสองจังหวัดชี้ให้เห็นว่า มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงด้านอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศูนย์ขนาดเล็กและศูนย์ขนาดกลาง ประเด็นเสี่ยงหลักที่พบคือระบบการลำเลียงแจกจ่ายอาหารมีปัญหาทำให้อาหารเน่าเสีย ขาดแคลนนมผงสำหรับทารก และอาหารที่จำเป็นสำหรับผู้สูง อายุที่มีภาวะเจ็บป่วยเรื้อรัง	1. สำรวจกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือด้านอาหาร 2. จัดระบบการลำเลียงและการกระจายอาหารให้ทั่วถึงทุกกลุ่ม รวมทั้งอาหารเด็กเล็กและเด็กทารกอย่างมีประสิทธิภาพ และเพียงพอ 3. หญิงมีครรภ์ มารดาที่ให้นมบุตร เด็กเล็กควรได้รับสิทธิเข้าถึงอาหารในอันดับต้นๆ และได้รับสารอาหารครบถ้วน 4. ควรมีการตรวจสอบคุณภาพนมและผลิตภัณฑ์นมที่ได้รับบริจาคก่อนแจกจ่ายให้เด็กเล็กและเด็กทารก ที่จำเป็นต้องกินนมผง 5. ส่งเสริมและให้คำปรึกษามารดาในการให้เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ 6. ให้ความสำคัญการได้รับสารอาหารอย่างเพียงพอแก่เด็กเปราะบาง เด็กกำพร้า และเด็กขาดสารอาหาร

มาตรฐานเสฟิยร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟิยร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
มาตรฐานชั้น พื้นฐาน 3: การ จัดการศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่ใช่ อาหาร	ศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ที่ริเริ่มโดยหน่วยงานของรัฐได้รับความช่วยเหลือระดับชาติ ระดับนานาชาติ จากภาคเอกชน หน่วยงานศาสนา และองค์กรกุศล รวมทั้งความช่วยเหลือรายบุคคลอย่างเพียงพอ ความช่วยเหลือเหล่านี้ทำให้ศูนย์สามารถดำเนินไปได้ ศูนย์พักพิงบางแห่งซึ่งจัดตั้งโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นแต่การสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่นไม่เพียงพอ จึงพึ่งพาความร่วมมือกันเองในชุมชน ศูนย์ที่เป็นวัดและโรงเรียนมักบริหารจัดการศูนย์ในแบบครอบครัว มีความยืดหยุ่น ไม่มีกฎระเบียบตายตัว	ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลาง มีโครงสร้างพื้นฐานที่พอเพียงและมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมไม่ว่าในเรื่องขนาดของศูนย์ฯ ห้องพัก คุณภาพของอาคาร และระบบระบายอากาศ พร้อมทั้งมีข้าวของเครื่องใช้ที่พอเพียง ศูนย์ขนาดกลาง ประสบปัญหาค่าใช้จ่ายการเดินทาง ทำให้มีปัญหาในการเดินทางเข้าและออกศูนย์เพื่อจัดหาหรือรับสิ่งของจำเป็นสำหรับผู้พักพิง ศูนย์ขนาดเล็ก จัดหาสถานที่รองรับครอบครัวผู้ประสบภัยได้ มีเครื่องนอน หรือสามารถยืมเครื่องนอนมาใช้ในศูนย์อย่างเพียงพอ ผู้พักพิงสามารถช่วยเหลือดูแลตัวเองหาทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ศูนย์ขนาดเล็กเหล่านี้ต้องรับมือกับปัญหาเรื่องความสะดวก การขาดการสื่อสารกับ	การศึกษาของทั้งสองจังหวัดพบว่าศูนย์ขนาดใหญ่และกลางส่วนใหญ่ มีบริการพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่พอเพียง มีอุปกรณ์เครื่องใช้พอเพียง ในจังหวัดนนทบุรีพบว่าศูนย์ขนาดกลางและขนาดเล็กบางแห่งมีความเสี่ยงด้านการขาดแคลนเครื่องใช้ในศูนย์เนื่องจากปัญหาการเดินทาง ถนนถูกน้ำท่วมเข้าไม่ถึงศูนย์ ทำให้ผู้พักพิงต้องแก้ไขปัญหาและพึ่งพิงตนเองเป็นอย่างมาก ประเด็นชัดเจนที่พบในจังหวัดปทุมธานีคือการจัดการศูนย์พักพิงอิงรูปแบบครอบครัวมาก โดยทั่วไปหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐไม่มีส่วนในการบริหารศูนย์การศึกษาพบว่า มีศูนย์จำนวนหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐเข้ามา	1. จัดตั้งศูนย์พักพิงในที่ปลอดภัยจากการถูกน้ำท่วม 2. จัดระบบการแจกจ่ายสิ่งของเครื่องใช้ให้แก่ผู้ประสบภัยอย่างทั่วถึงทุกขนาดศูนย์อย่างเท่าเทียมกัน 3. ควรมีการจัดแบ่งโซนพักพิงแยกชายและหญิงที่ไม่มีครอบครัว หรือแยกครอบครัวตามความเหมาะสม

มาตรฐานเสฟิยร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานเสฟิยร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
		สังคมภายนอกเป็นปัญหาใหญ่ เพราะมีเรือจำนวนจำกัด พร้อมทั้งค่าน้ำมันที่เรือต้องใช้มีราคาแพงมาก ดังนั้นศูนย์เหล่านี้จึงใช้การสื่อสารทางสังคมออนไลน์ในการระดมทรัพยากรที่จำเป็น ศูนย์ทุกขนาดให้ความสำคัญกับศาสนาและประเพณีท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นชาวพุทธ หรือมุสลิม	บริหารจัดการ แต่ไม่สำเร็จและต้องส่งต่อให้หน่วยงานนอกภาครัฐหรือชุมชนเป็นฝ่ายดำเนินการต่อ	
มาตรฐานจัน พื้นฐาน 4: การ ดำเนินงานด้าน สุขภาพ	มีทีมแพทย์ของอำเภอและตำบล โรงพยาบาลระดับจังหวัดเตรียมพร้อมเต็มที่เพื่อรับมือการส่งต่อคนไข้จากศูนย์พักพิงมายังโรงพยาบาล และโรงพยาบาลได้จัดให้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อให้บริการตามศูนย์พักพิงด้วย อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมสุขภาพภายในศูนย์พักพิงยังทำได้ไม่ดีหรือยังไม่มี การส่งเสริมสุขภาพอนามัยภายในศูนย์ฯ ศูนย์พักพิงส่วนมากต้องพึ่งบริการทางการแพทย์จากผู้เชี่ยวชาญและ	ในส่วน of ศูนย์ขนาดเล็ก ให้ความสำคัญต่อปัญหาทางจิตสังคมของผู้ประสบภัย และการให้ความช่วยเหลือมีทั้งการจัดบริการโดยบุคคลากรมืออาชีพ และแนวคิดแบบช่วยกันเอง	แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลด้านการจัดการศูนย์ด้านสุขภาพโดยตรงของจังหวัดนนทบุรี แต่การศึกษานูมานได้ว่า แนวการทำงานด้านสุขภาพของทั้งสองจังหวัดมีความคล้ายคลึงกัน โดยมีทีมสุขภาพระดับตำบลและอำเภอลงเยี่ยมศูนย์ โดยมีโรงพยาบาลชุมชนทำหน้าที่รับการส่งต่อผู้ป่วย	1. ภาครัฐควรจัดระบบบริการสุขภาพที่ชัดเจนให้กับผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง โดยหลีกเลี่ยงระบบบริการที่ซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น 2. ใช้ระบบข้อมูลสุขภาพที่มีอยู่ก่อนเกิดภาวะฉุกเฉินในการจัดลำดับความสำคัญให้จัดบริการทางสุขภาพแก่ผู้ประสบภัย 3. ค้นหาผู้พักพิงที่เป็นกลุ่มเปราะบางที่อาจมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยและต้องการบริการสุขภาพ 4. ให้บริการฉีดวัคซีนที่จำเป็นแก่เด็กใน

มาตรฐานสเฟียร์	จังหวัดปทุมธานี	จังหวัดนนทบุรี	การปฏิบัติและสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานสเฟียร์	
			การปฏิบัติ	สิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติม
	เน้นการรักษามากกว่ามาตรการป้องกัน ศูนย์พักพิงขนาดกลางบางแห่งมีปัญหาด้านการจัดการความเครียด ในขณะที่ศูนย์พักพิงขนาดใหญ่ส่วนมากมีทรัพยากรบุคคลที่จัดกิจกรรมเพื่อลดความเครียดอยู่		ประเด็นสำคัญที่ค้นพบคือ ศูนย์พักพิงส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการรักษาและบริหารด้านคลินิกมากกว่าการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค บริการทางสุขภาพจิตต่อผู้พักพิงและเจ้าหน้าที่ศูนย์พักพิงมีความสำคัญ ในจังหวัดปทุมธานี ศูนย์ขนาดใหญ่มีทรัพยากรคนมากพอในการจัดกิจกรรมลดความเครียด แต่ขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีศักยภาพด้านนี้น้อยกว่า	ศูนย์พักพิงอย่างครบถ้วน 5. สำรวจและให้ผู้พักพิงที่เป็นผู้พลัดถิ่นได้รับการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง

4.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

การสำรวจความคิดเห็นผู้ประสพภัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินผลของการจัดการศูนย์พักพิงในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี โดยการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้สัมภาษณ์กับผู้ประสพภัย ในช่วงเดือนธันวาคม 2555 ถึงเดือนมิถุนายน 2556 โดยใช้แบบสอบถามที่สอบถามความคิดเห็นโดยแบ่งเป็น 5 ระดับโดยมุ่งเน้นตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานของเสฟิียร์ 4 ด้าน ผลการสำรวจความคิดเห็นมีรายละเอียดดังนี้

4.4.1 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ

จำนวนตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์รวม 2,929 คน โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันในแต่ละจังหวัดที่ทำการศึกษา (ตารางที่ 4.5) กลุ่มตัวอย่างจังหวัดปทุมธานี มีประมาณ 2 ใน 3 อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงขนาดเล็ก ขณะที่จังหวัดนนทบุรีมีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างน้อยกว่าหนึ่งในสามอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงขนาดเล็ก ตารางที่ 4.6 แสดงลักษณะทางประชากรของตัวอย่าง ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 25-59 ปีในทั้ง 2 จังหวัด และ ในจังหวัดปทุมธานีมีผู้สูงอายุ (อายุมากกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี) มากกว่าจังหวัดนนทบุรี และทั้ง 2 จังหวัดมีกลุ่มตัวอย่างเป็นเพศหญิงประมาณสองในสามของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพที่ไม่ใช้ทักษะและมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ไม่เกิน 10,000 บาท นอกจากนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีสมาชิกของครอบครัวมากกว่า 2 คนที่อาศัยในศูนย์พักพิงด้วย และมากกว่า 90% ไม่มีคนป่วย คนพิการ หรือหญิงตั้งครรภ์ในครอบครัวมาพักอาศัยในศูนย์พักพิง

ตารางที่ 4.5 แสดงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามขนาดและจังหวัดที่ตั้งของศูนย์พักพิง

ลักษณะกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนรวม		ปทุมธานี		นนทบุรี		P value*
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
รวม	2,929	100.0	1,521	51.9	1,408	48.1	
ขนาดเล็ก	1,508	51.5	1,113	73.2	395	28.1	<0.01
ขนาดกลาง	557	19.0	224	14.7	333	23.6	
ขนาดใหญ่	864	29.5	184	12.1	680	48.3	

* Pearson's Chi-Square test

ตารางที่ 4.6 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามจังหวัดที่ตั้งของศูนย์พักพิง

ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง	รวม		ปทุมธานี		นนทบุรี		P value*
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
จำนวนรวม	2,929	100.0	1,521	51.9	1,408	48.1	
อายุ							
ไม่เกิน 24 ปี (ทั้งจังหวัด: ปทุมธานี=9.3%, นนทบุรี=7.9%) ^a	155	5.3	72	4.7	83	5.9	<0.01
25-59 ปี (ทั้งจังหวัด: ปทุมธานี=77.4%, นนทบุรี=75.2%) ^a	1,931	65.9	964	63.4	967	68.7	
60 ปีขึ้นไป (ทั้งจังหวัด: ปทุมธานี=13.3%, นนทบุรี=16.9%) ^a	843	28.8	485	31.9	358	25.4	
เพศ							
ชาย (ทั้งจังหวัด: ปทุมธานี=46.3%, นนทบุรี=45.6%) ^a	911	31.1	457	30.1	454	32.2	0.20
หญิง (ทั้งจังหวัด: ปทุมธานี=53.7%, นนทบุรี=54.4%) ^a	2,018	68.9	1,064	69.9	954	67.8	
การศึกษา							
ไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น	2,221	75.8	1,230	80.9	991	70.4	<0.01
มัธยมศึกษาตอนต้น-อนุปริญญา	502	17.2	229	15.1	273	19.4	
ปริญญาตรีขึ้นไป	205	7.0	61	4.0	144	10.2	
อาชีพ							
ประเภทไม่ใช้ทักษะ	1,311	33.5	708	46.6	603	42.8	<0.01
ประเภทใช้ทักษะ	445	44.8	197	13.0	248	17.6	
ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	190	15.2	61	4.0	129	9.2	
ว่างงานและอื่นๆ	981	33.5	554	36.4	428	30.4	
รายได้ต่อครัวเรือน							
ต่ำกว่า 10,000 บาท (ระดับประเทศ=30.4%) ^b	1,314	54.9	708	59.3	606	50.6	<0.01
10,001-15,000 บาท (ระดับประเทศ=19.7%) ^b	483	20.2	244	20.4	239	19.9	
15,001-30,000 บาท (ระดับประเทศ=30.1%) ^b	490	20.5	208	17.4	282	23.5	
30,000 บาทขึ้นไป (ระดับประเทศ=19.8%) ^b	105	4.4	34	2.8	71	5.9	
จำนวนคนในครอบครัวที่ไปอยู่ศูนย์พักพิง							
ไม่เกิน 2 คน	1,132	38.6	521	34.3	611	43.4	<0.01
มากกว่า 2 คน	1,797	61.4	1,000	65.7	797	56.6	
จำนวนผู้ป่วยในครอบครัวที่ไปอยู่ศูนย์พักพิง							
ไม่มี	2,681	91.5	1,376	90.5	1,305	92.7	0.03
มี	248	8.5	145	9.5	103	7.3	
จำนวนผู้พิการในครอบครัวที่ไปอยู่ศูนย์พักพิง							
ไม่มี	2,794	95.4	1,438	94.5	1,356	96.3	0.02
มี	135	4.6	83	5.5	52	3.7	
จำนวนคนตั้งครุฑในครอบครัวที่ไปอยู่ศูนย์พักพิง							
ไม่มี	2,870	98.0	1,483	97.5	1,387	21	0.05
มี	59	2.0	38	2.5	98.5	1.5	

* Pearson's Chi-Square Test

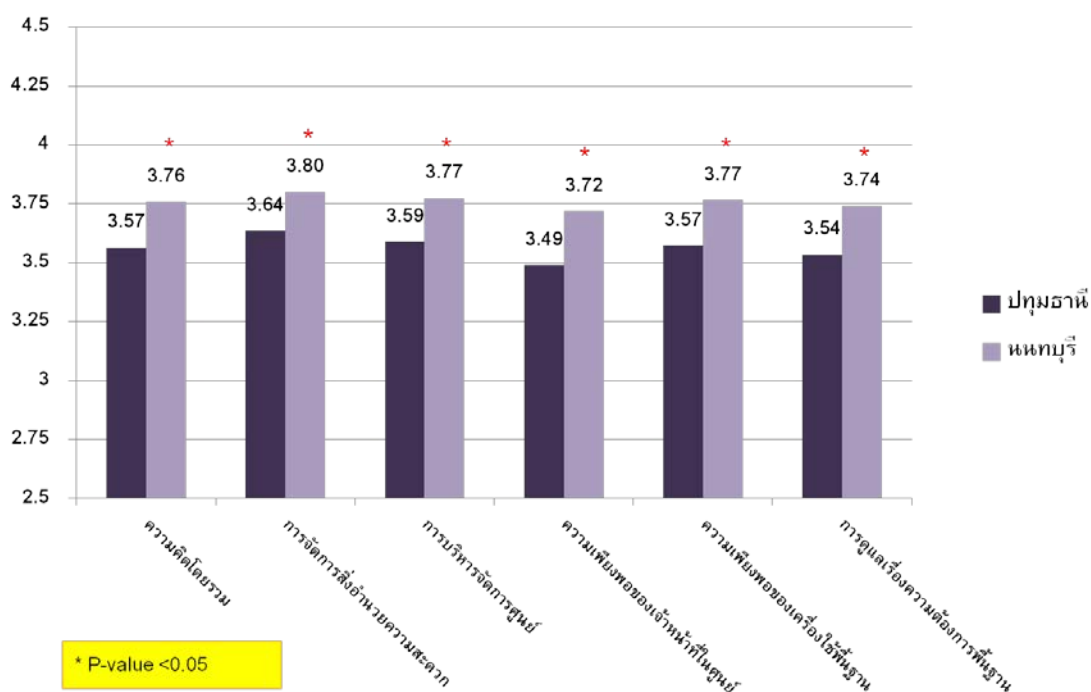
^a ข้อมูลจากสำนักรับนโยบายและยุทธศาสตร์, กระทรวงสาธารณสุข

^b ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

4.4.2 ความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงของกลุ่มตัวอย่าง

1. ความคิดเห็นโดยทั่วไป

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนนทบุรีแสดงในรูปที่ 4.1 จากคำถามที่มีการให้คะแนนเป็น 5 ระดับ (5= ดีมาก, 4=ดี, 3=ปานกลาง, 2=ควรปรับปรุง, 1= ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง) จากรูปจะเห็นว่า คะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นโดยรวมของกลุ่มตัวอย่างต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และก็ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกันนี้เมื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศูนย์พักพิงใน 5 ด้าน คือ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทั่วไป การจัดการในศูนย์พักพิง ความเพียงพอของบุคลากร ความเพียงพอของข้าวของเครื่องใช้พื้นฐาน และการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย จากระดับคะแนนเต็ม 5 คะแนน คะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นโดยรวม 5 ด้านของจังหวัดปทุมธานีอยู่ระหว่าง 3.49-3.64 และจังหวัดนนทบุรี 3.73-3.80 สะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อการบริหารจัดการในศูนย์พักพิงภาพรวมอยู่ในระหว่างระดับพอใช้และระดับดี ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 1 ในภาคผนวกที่ 1



รูปที่ 4.1 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นโดยทั่วไประหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

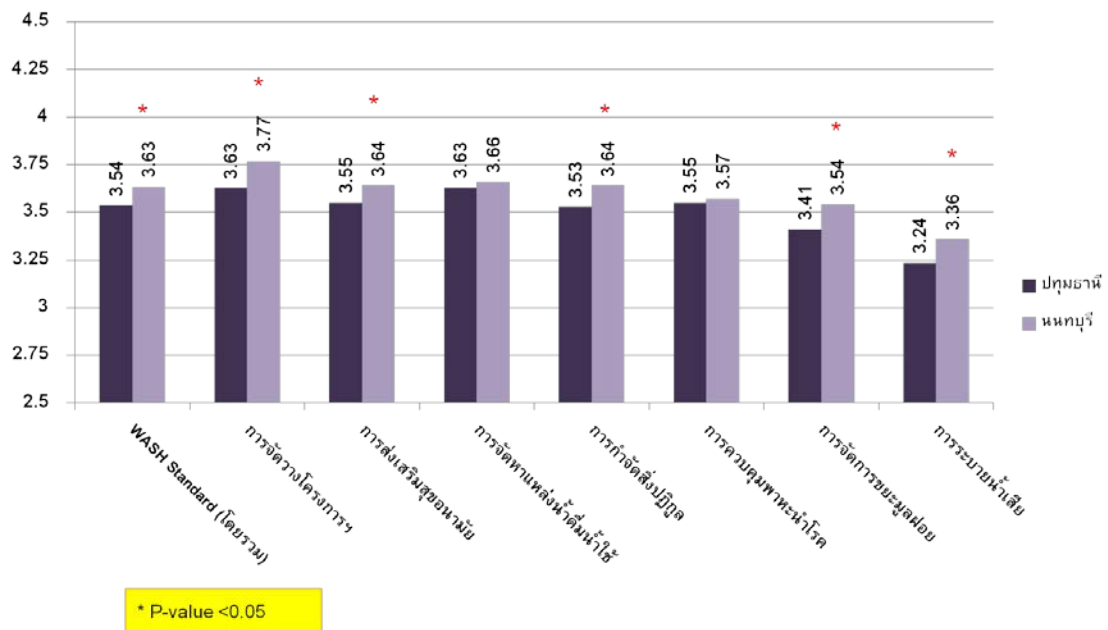
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิง

ส่วนนี้เป็นการเสนอผลการประเมินความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พักพิงในศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี โดยใช้ตัวชี้วัดที่กำหนดตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานของเสฟิเยร์ 4 ด้านเป็นกรอบในการสำรวจความคิดเห็น ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคบริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH standards: Water, Sanitation, and Hygiene Promotion) 2) มาตรฐานด้านความมั่นคงด้านอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition standards) 3) มาตรฐานการจัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and nonfood items) และ 4) มาตรฐานด้านการดำเนินงานด้านสุขภาพ (Health actions) (ดูรายละเอียดของตัวชี้วัดในตารางที่ 3-7 ในภาคผนวกที่ 1) ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยคะแนนความคิดเห็นในภาพรวมแต่ละด้านและประเด็นย่อยของแต่ละด้านของทั้งสองจังหวัดที่ทำการศึกษามีแนวโน้มเสนอเป็นลำดับตามกรอบของมาตรฐานขั้นพื้นฐานของเสฟิเยร์ดังนี้

1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคบริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย

(WASH: Water, Sanitation, and Hygiene Promotion Standards)

การประเมินความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเรื่องมาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคบริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัยในศูนย์พักพิง ประกอบด้วย 7 ด้านคือ ด้านการจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการ ด้านการส่งเสริมสุขอนามัย การจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การควบคุมพาหะนำโรค การจัดการขยะมูลฝอย และการระบายน้ำเสีย พบว่าจังหวัดปทุมธานีมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในช่วง 3.24-3.85 ส่วนจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนเฉลี่ยโดยรวม 3.36-3.90 อาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการศูนย์พักพิงในประเด็นนี้คะแนนอยู่ในเกณฑ์ระดับกลางค่อนข้างไปทางดีทั้ง 2 จังหวัด (รูปที่ 4.2) จะเห็นว่าระดับความคิดเห็นของผู้พักพิงในศูนย์จังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเกือบทั้งหมด ยกเว้นการจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ ซึ่งทั้งสองจังหวัดมีคะแนนใกล้เคียงกัน และพบว่าทั้งสองจังหวัดมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในการจัดวางและดำเนินโครงการเกี่ยวกับ WASH ทั้งหมด (คะแนน 3.63 สำหรับปทุมธานี และ 3.77 สำหรับนนทบุรี) ส่วนประเด็นการระบายน้ำเสียมีคะแนนอยู่ในระดับต่ำสุด (คะแนน 3.24 สำหรับปทุมธานี และ 3.36 สำหรับนนทบุรี) ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าทั้งสองจังหวัดมีการจัดวางและดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัยภายในศูนย์พักพิงได้ค่อนข้างดี แต่ควรมีการปรับปรุงเรื่องการจัดการระบบการระบายน้ำทั้งทั้ง 2 จังหวัด ดูรายละเอียดของคะแนนและผลการทดสอบทางสถิติในตารางที่ 2 ใน ภาคผนวกที่ 1)

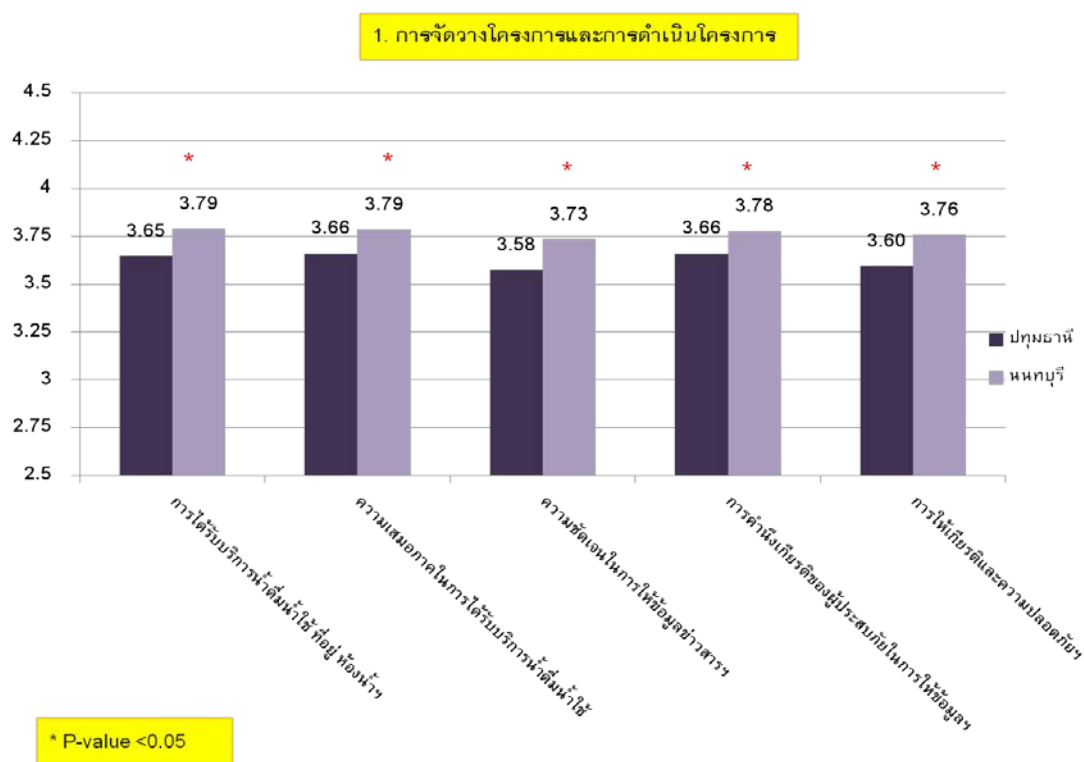


รูปที่ 4.2 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standard) ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

รูปที่ 4.2a-4.2e แสดงผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นตามรายละเอียดตัวชี้วัดทั้งหมด 7 ด้านตามมาตรฐานคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standards) ดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ด้านจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการ ด้านการส่งเสริมสุขอนามัย การจัดหาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การควบคุมพาหะนำโรค การจัดการขยะมูลฝอย และการระบายน้ำเสีย

รูปที่ 4.2a แสดงให้เห็นถึง ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเฉพาะประเด็นการจัดวางและดำเนินโครงการเกี่ยวกับการให้บริการน้ำดื่ม น้ำใช้ การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย โดยประเมินจากตัวชี้วัด 5 ตัว ดังนี้ 1)การเข้าถึงทรัพยากรน้ำสะอาด การสุขาภิบาล และสุขอนามัย 2)ความเสมอภาคในการได้รับบริการน้ำสะอาด การสุขาภิบาล และสุขอนามัย 3)ความชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้ การสุขาภิบาล และสุขอนามัย 4)การคำนึงถึงเกียรติของผู้ประสบภัยในการให้ข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ศูนย์พักพิง 5)การดูแลเรื่องการให้เกียรติและความปลอดภัยแก่ผู้ประสบภัย ดังแสดงในรูปที่ 4.2a ค่าเฉลี่ยคะแนนของตัวชี้วัดเหล่านี้อยู่ระหว่าง 3.58-3.66 สำหรับจังหวัดปทุมธานี และ 3.73-3.79 สำหรับจังหวัดนนทบุรี และทุกตัวชี้วัดนี้ คะแนนเฉลี่ยของจังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ผลนี้แสดงให้เห็นว่าจังหวัดนนทบุรีได้รับการ

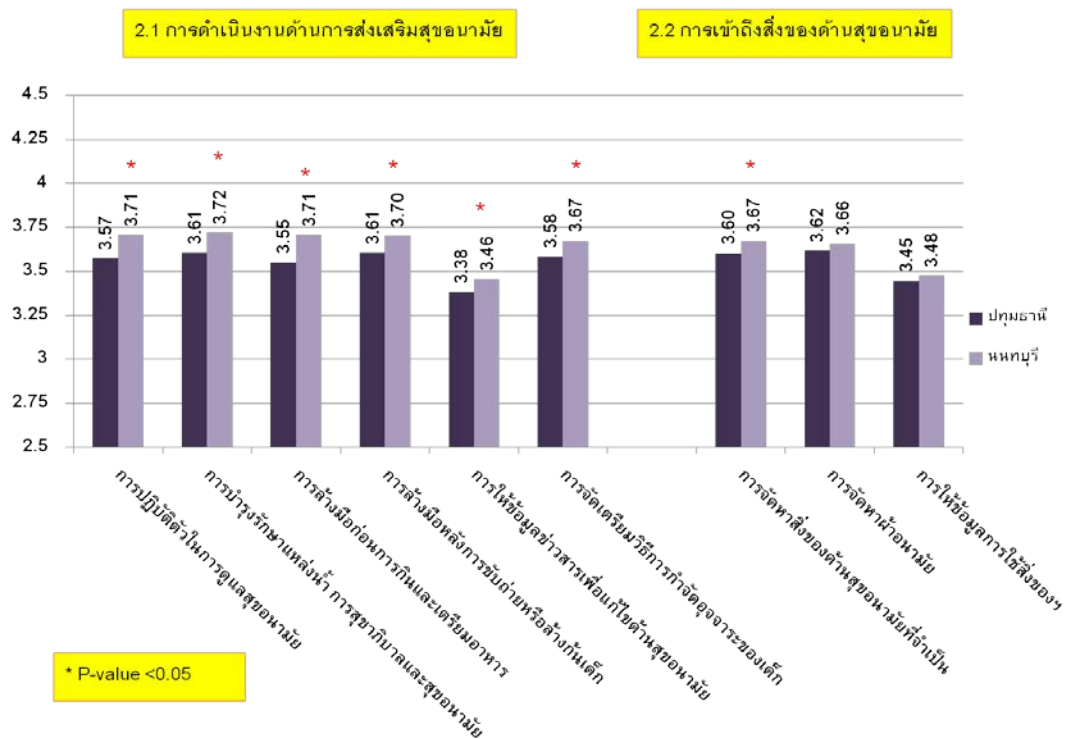
ยอมรับที่ดีกว่าจังหวัดปทุมธานีทุกด้านเกี่ยวกับการจัดวางโครงการและการดำเนินงานในด้านจัดการน้ำ สุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย คูรายละเอียดของคะแนนและผลการทดสอบทางสถิติในตารางที่ 3 ในภาคผนวกที่ 1



รูปที่ 4.2a เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการจัดวางและดำเนินงานด้านบริการน้ำดื่ม น้ำใช้ การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

ในเรื่องความคิดเห็นเฉพาะด้านการส่งเสริมสุขอนามัย แบ่งเป็นสองส่วนคือ การดำเนินงานส่งเสริมสุขอนามัย และการเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย ซึ่งมีการประเมินตามตัวชี้วัดต่างๆ ดังแสดงในรูปที่ 4.2b เห็นได้ชัดว่าคะแนนความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานส่งเสริมสุขอนามัยในศูนย์พักพิงของจังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ได้แก่ คะแนน 3.46-3.73 ของนนทบุรีและคะแนน 3.38-3.61 ของปทุมธานี) ในเรื่องนี้ เมื่อเปรียบเทียบตัวชี้วัดในเรื่องนี้ทั้งหมด 6 ตัวชี้วัด ทั้งสองจังหวัดมีคะแนนค่อนข้างต่ำในเรื่องการให้ข้อมูลเพื่อแก้ไขสิ่งที่บกพร่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตนเพื่อส่งเสริมสุขอนามัยแก่ผู้พักพิง (คะแนนปทุมธานี = 3.84 นนทบุรี = 3.46) แต่สำหรับเรื่องการเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัยที่ประเมินตามตัวชี้วัด 3 ตัว ดังแสดงในรูป พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในค่าเฉลี่ยคะแนนของทั้งสองจังหวัดเฉพาะการเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัยจำเป็น และตัวชี้วัดที่มีคะแนนค่อนข้าง

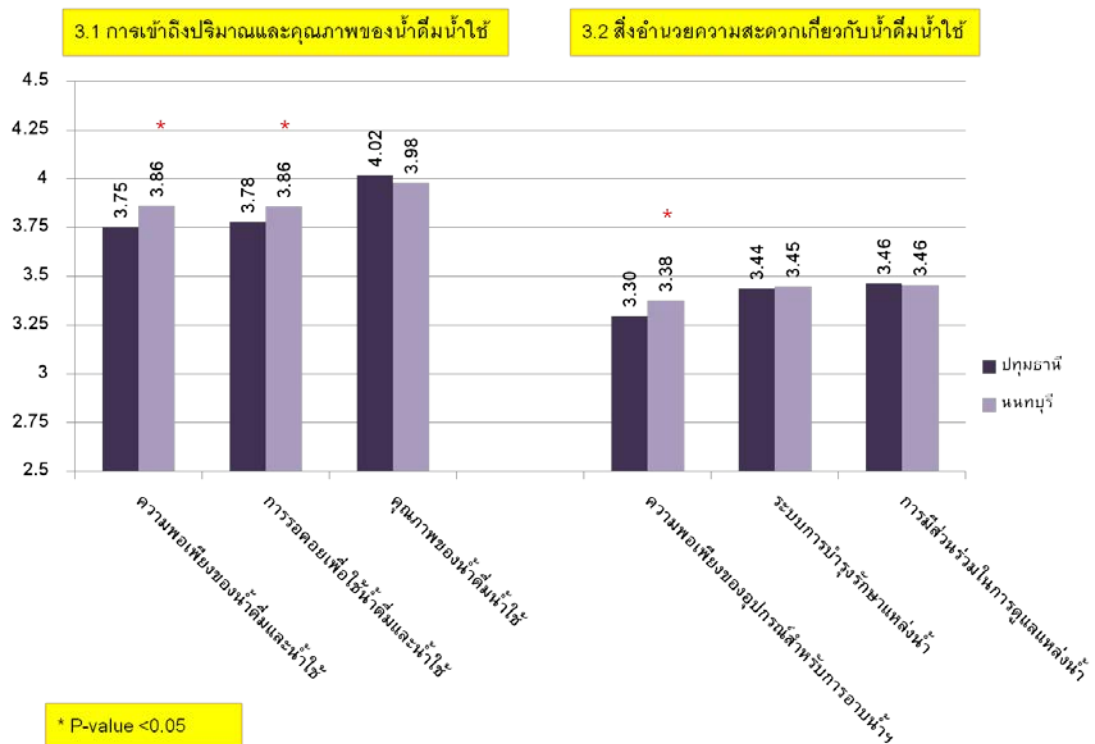
ต่ำทั้ง 2 จังหวัดคือ การได้รับข้อมูลหรือสอนการใช้เครื่องใช้สิ่งของที่ไม่คุ้นเคยให้กับผู้พักพิง (คะแนนปฐมธานี = 3.45 นนทบุรี = 3.48) โดยสรุป จะเห็นว่าประเด็นเรื่องการสื่อสารและให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ผู้พักพิงเพื่อการปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและการใช้วัสดุสิ่งของอย่างถูกต้องอาจจะยังไม่เพียงพอทั้ง 2 จังหวัด ดูรายละเอียดของคะแนนและผลการทดสอบทางสถิติในตารางที่ 3 ในภาคผนวกที่ 1



รูปที่ 4.2b เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการส่งเสริมสุขอนามัยและการเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย ระหว่างจังหวัดปฐมธานีและนนทบุรี

การจัดการน้ำดื่มน้ำใช้และสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญใน WASH standards ความคิดเห็นในเรื่องนี้ประเมินจากตัวชี้วัด 2 กลุ่มคือ การเข้าถึงแหล่งน้ำ รวมถึงคุณภาพและปริมาณของน้ำดื่ม น้ำใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้ รูปที่ 4.2c แสดงคะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง 2 จังหวัด ในตัวชี้วัด 2 กลุ่มนี้ เห็นได้ชัดว่าคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวชี้วัดการเข้าถึงแหล่งน้ำ (3.78-4.02) มีค่าสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวชี้วัดสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้ อย่างชัดเจน (3.30-3.46) ทั้ง 2 จังหวัด แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการในการเข้าถึงแหล่งน้ำดีกว่าสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญกว่านั้นคือ ผู้พักพิงทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นที่ดีพอๆกันเกี่ยวกับการจัดการเรื่องปริมาณและคุณภาพของน้ำอุปโภคบริโภค ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างสูง คือ 4.02 สำหรับจังหวัด

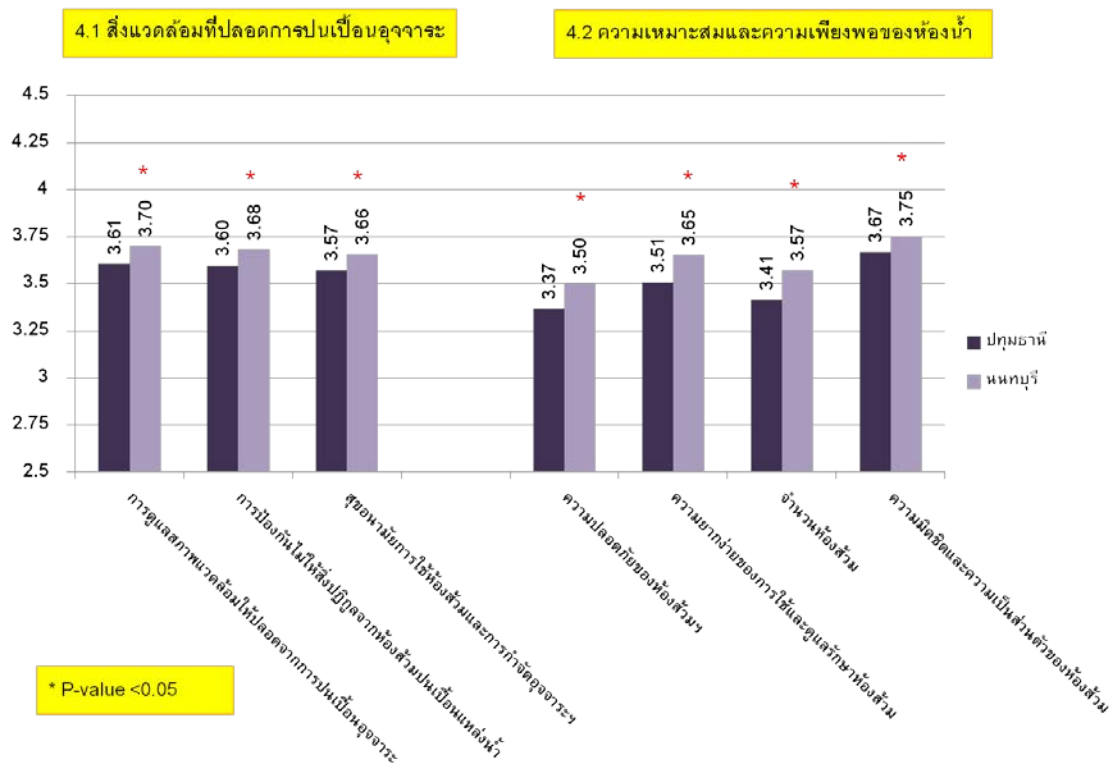
ปทุมธานี และ 3.98 ของจังหวัดนนทบุรี นอกจากนี้ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่า ศูนย์พักพิงที่อยู่ใน จังหวัดนนทบุรีมีการผลของความคิดเห็นดีกว่าจังหวัดปทุมธานีหลายด้าน ได้แก่ ความเพียงพอของ น้ำดื่มและน้ำใช้เพื่อสุขอนามัยส่วนบุคคล ความเหมาะสมของระยะเวลาในการรอคอยเพื่อการ เข้าถึงน้ำดื่ม น้ำใช้และ สิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอสำหรับการซักล้าง และอาบน้ำ ดู รายละเอียดเพิ่มเติม ในตารางที่ 3 ในภาคผนวกที่ 1



รูปที่ 4.2c เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการเข้าถึง ปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่ม น้ำใช้ และ สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

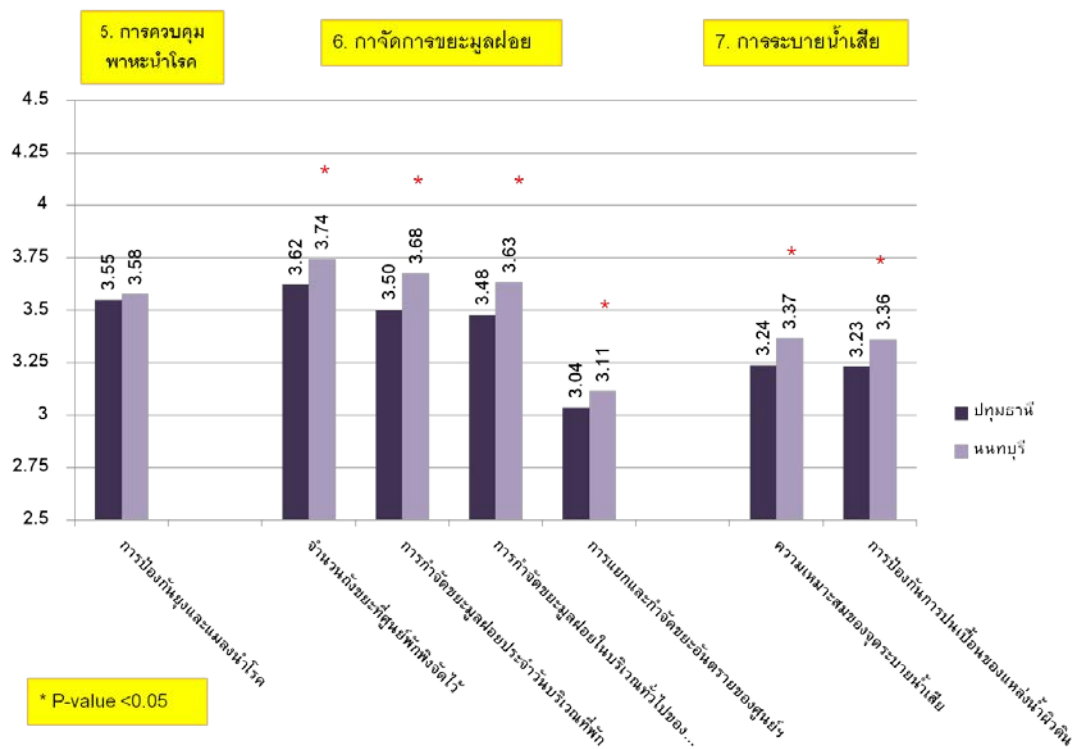
ความสะดวกของสภาพแวดล้อมของศูนย์พักพิงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญ ใน WASH standards การประเมินของประเด็นนี้ มุ่งเน้นที่การปนเปื้อนของอุจจาระใน สภาพแวดล้อมและความเหมาะสมของห้องน้ำที่ให้บริการแก่ผู้ประสบภัย พบว่าค่าเฉลี่ยคะแนน ความคิดเห็นสำหรับทั้งสองประเด็นนี้ จังหวัดนนทบุรีมีคะแนนสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญ (รูปที่ 4.2d) สะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นของผู้พักพิงเกี่ยวกับความสะดวกโดยรอบ สภาพแวดล้อมของศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีดีกว่าในจังหวัดปทุมธานี ที่สำคัญคือจังหวัดปทุมธานีมีคะแนนความคิดเห็นเรื่องการจัดการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะกลุ่มเช่น

เด็ก และผู้สูงอายุ และความเพียงพอของจำนวนส้วมต่อจำนวนผู้พักพิงค่อนข้างต่ำ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตาราง 3 ในภาคผนวกที่ 1



รูปที่ 4.2d เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยจากปนเปื้อนอุจจาระและความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

นอกจากนี้ ประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ WASH standards ในการประเมินครั้งนี้ ได้แก่ การควบคุมพาหะนำโรค การจัดการขยะมูลฝอย และการระบายน้ำทิ้ง ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นในเรื่องเหล่านี้ได้แสดงในรูปที่ 4.2e จะเห็นว่า ระดับคะแนนของจังหวัดนนทบุรีดีกว่าจังหวัดปทุมธานีเกือบทุกเรื่อง และที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติได้แก่ เรื่องการจัดการขยะ และการระบายน้ำทิ้ง พบว่าระบบการจัดการขยะของศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีได้รับความเห็นที่ดีกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานี ทั้งในเรื่องจำนวนภาชนะรองรับขยะ การจัดการขยะในที่พัก และการควบคุมและกำจัดขยะในเวลาที่เหมาะสม โดยมีค่าเฉลี่ยคะแนนตั้งแต่ 3.63-3.74 ในกลุ่มจังหวัดนนทบุรี และ 3.48-3.62 ในกลุ่มจังหวัดปทุมธานี อย่างไรก็ตาม พบว่าทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นเรื่องการจัดการขยะอันตรายอยู่ในระดับพอใช้ เนื่องจากคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.04 ในจังหวัดปทุมธานีและ 3.11 ในจังหวัดนนทบุรี



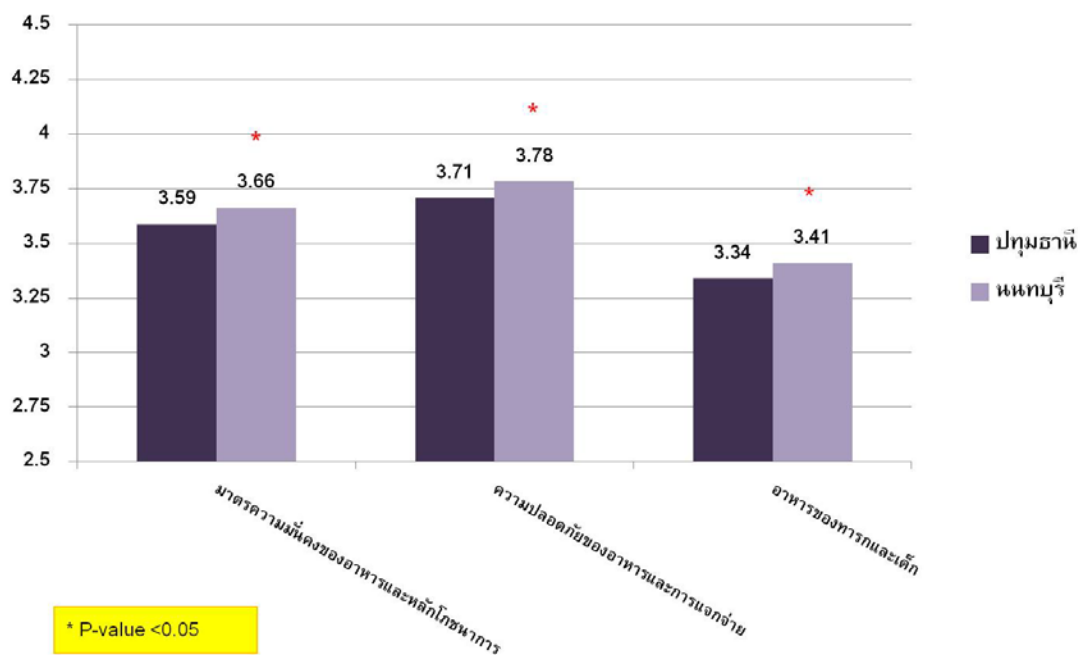
รูปที่ 4.2e เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการควบคุมพหะน้ำโรค การจัดการขยะมูลฝอย และการระบายน้ำทิ้ง ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

นอกจากนี้ การระบายน้ำทิ้ง เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นค่อนข้างต่ำ ทั้ง 2 จังหวัดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการระบายน้ำทิ้งจากการชักล้างและอาบนํ้า รวมทั้งการป้องกันการปนเปื้อนของน้ำทิ้งสู่แหล่งน้ำผิวดิน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3 ในภาคผนวกที่ 1

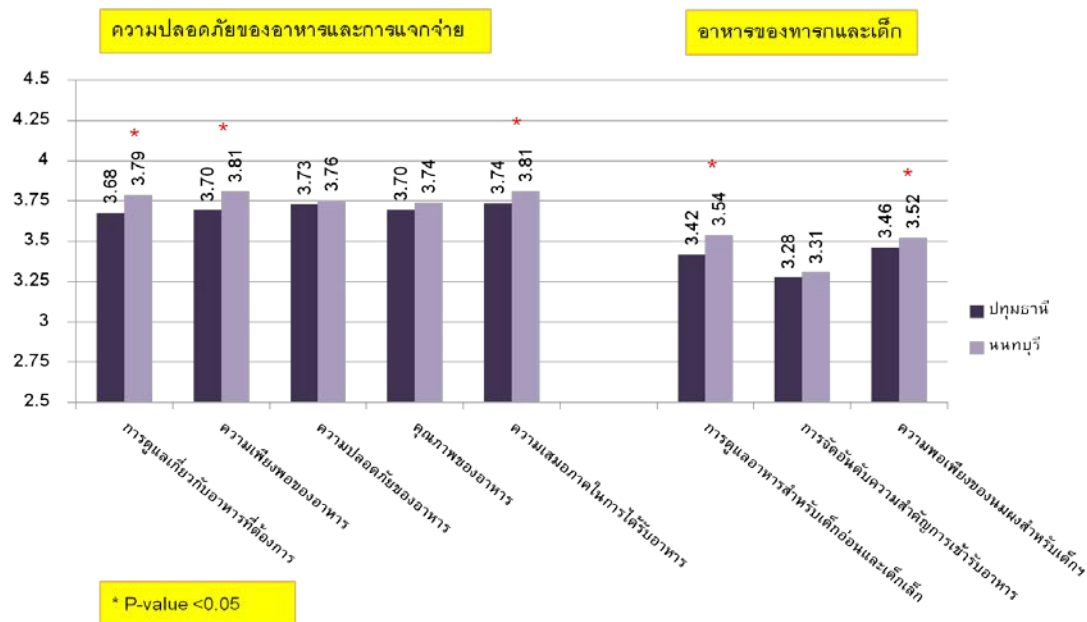
2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการความมั่นคงของอาหาร และหลักโภชนาการ

ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ เป็นเรื่องสำคัญในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงในการเกิดอุทกภัยในช่วงปีพ.ศ. 2554 การประเมินความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องนี้ ประเมินโดยตัวชี้วัดด้าน ความปลอดภัยของอาหาร และการแจกจ่ายอาหาร และการจัดการอาหารของทารกและเด็กเล็กในศูนย์พักพิง พบว่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดีทั้งในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.59 และ 3.66 ตามลำดับ (รูปที่ 4.3) (ดูข้อมูลรายละเอียดของคะแนนและผลการทดสอบทางสถิติใน ตาราง ที่ 4 ใน ภาคผนวกที่ 1)

ดังแสดงในรูปที่ 4.3a จะเห็นว่าเมื่อวิเคราะห์เฉพาะเรื่องความปลอดภัยของอาหารและการแจกจ่ายอาหาร และอาหารของทารกและเด็กเล็กได้ผลลัพธ์ที่คล้ายคลึงกันคือ คะแนนของจังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทาง เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 3 เรื่องนี้ พบว่าคะแนนเฉลี่ยในเรื่องการจัดการอาหารของทารกและเด็กเล็กต่ำที่สุด (ปทุมธานี = 3.34, นนทบุรี = 3.41) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่ออาหารของเด็กในกลุ่มนี้ และการดูแลการเข้าถึงอาหารเป็นพิเศษกับหญิงมีครรภ์และมารดาที่ต้องให้นมบุตร รวมทั้งความพอเพียงของนมผงสำหรับทารกและของใช้ในการให้นมทารก สะท้อนได้ว่า มีการให้ความสำคัญเรื่องการตอบสนองความต้องการอาหารเฉพาะกลุ่ม เช่น ของทารกและเด็กเล็กค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับการดูแลอาหารโดยรวม ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ในตาราง ที่ 5 ใน ภาคผนวกที่ 1



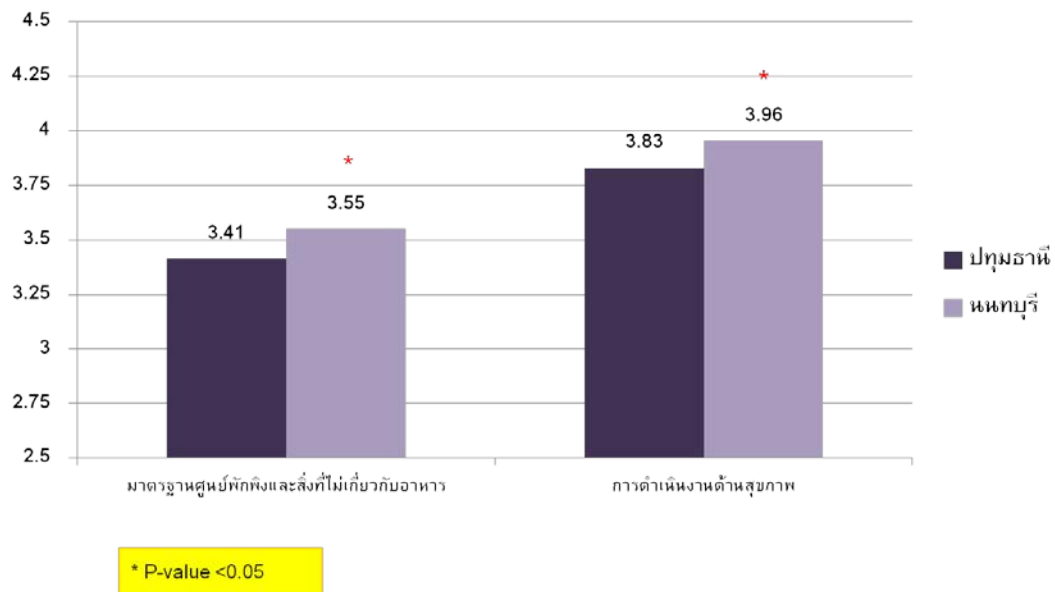
รูปที่ 4.3 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี



รูปที่ 4.3a เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านความปลอดภัยของอาหารและการแจกจ่าย และอาหารของทารกและเด็กเล็ก ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

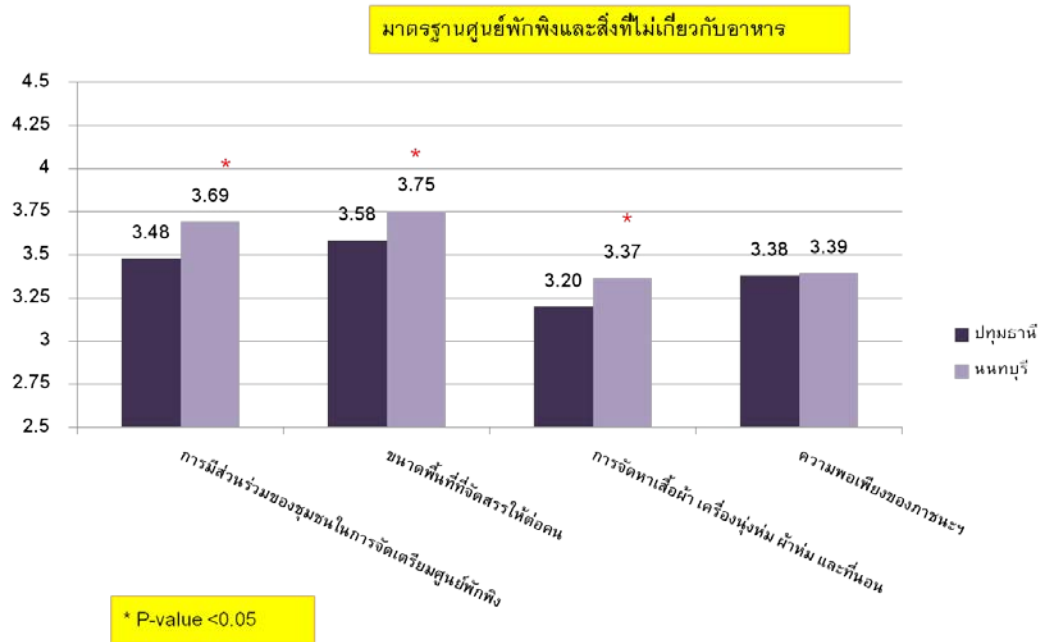
(3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และ การดำเนินงานทางด้านสุขภาพ

การจัดตั้งศูนย์พักพิงและการจัดการสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และการดำเนินงานด้านสุขภาพสำหรับผู้ประสบอุทกภัย เป็นอีก 2 เรื่องที่มีความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉินที่อาศัยในศูนย์พักพิง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสองจังหวัด ค่าเฉลี่ยคะแนนสำหรับเรื่องนี้ของจังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (รูปที่ 4.4) โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเฉลี่ยคะแนนสำหรับการดำเนินงานทางด้านสุขภาพมีค่าสูงอย่างชัดเจน คือเกือบเท่ากับ 4 คะแนน ทั้งสองจังหวัด (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคะแนนและผลการทดสอบในตารางที่ 4 ในภาคผนวกที่ 1) แสดงให้เห็นถึงความพร้อมอย่างดีของการให้การดูแลด้านสุขภาพแก่ผู้ประสบภัยของทั้ง 2 จังหวัด



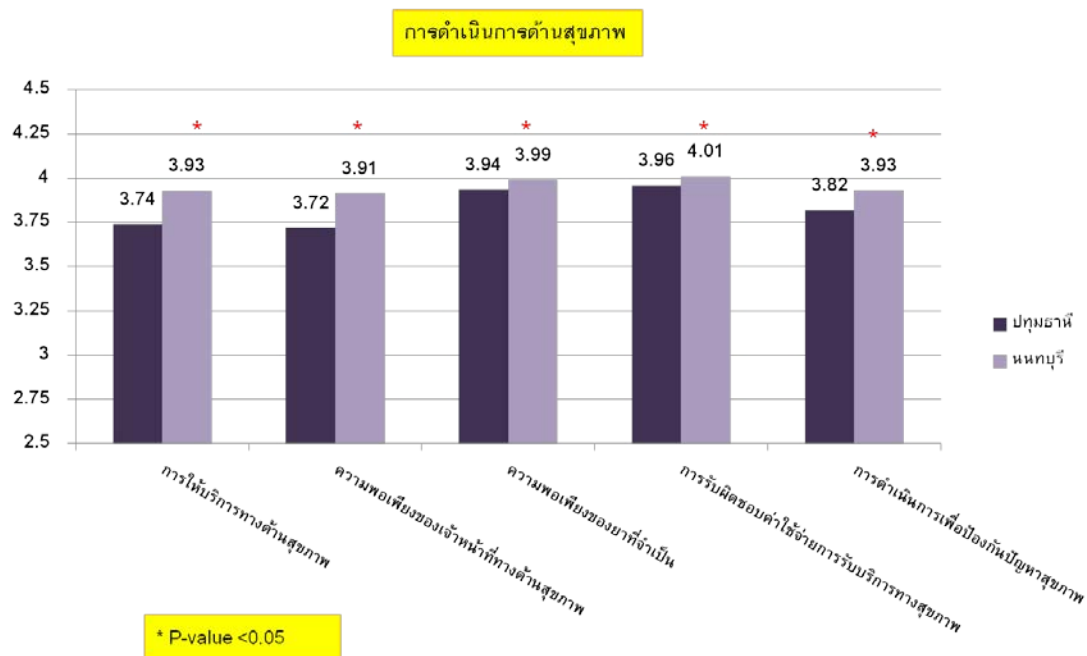
รูปที่ 4.4 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นมาตรฐานศูนย์พักพิงและการจัดการสิ่งที่ไม่ใช่อาหาร พบว่า คะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือการจัดพื้นที่ส่วนตัวต่อคน คือ จังหวัดปทุมธานีมีคะแนนเฉลี่ย = 3.58 และจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนเฉลี่ย = 3.75 ส่วนที่มีคะแนนต่ำสุดทั้งสองจังหวัดคือการจัดหาเสื้อผ้า ผ้าห่มและผ้าปูที่นอน (รูปที่ 4.4a) อย่างไรก็ตามยังพบว่าคะแนนเฉลี่ยตัวชี้วัดเกือบทั้งหมดของ จังหวัดนนทบุรีสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นในเรื่องความเพียงพอของ ภาชนะที่ใช้ในการรับประทานอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาเสื้อผ้า ผ้าห่มและผ้าปูที่นอน ของทั้ง 2 จังหวัดมีคะแนนเฉลี่ยไม่สูงมากนัก คือต่ำกว่า 3.5 (ดูรายละเอียดของคะแนนและผลการ ทดสอบในตารางที่ 6-7 ในภาคผนวกที่ 1)



รูปที่ 4.4a เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านมาตรฐานศูนย์พักพิงและการจัดการสิ่งที่ไม่ใช่อาหาร ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

และเมื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับความคิดเห็นเรื่องการดำเนินงานด้านสุขภาพนั้น เห็นได้ชัดว่าทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นที่ดีต่อเรื่องการดำเนินงานทางด้านสุขภาพซึ่งมีค่าเฉลี่ยคะแนนสูงถึง 3.83 และ 3.96 สำหรับจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีตามลำดับ (รูปที่ 4.4b) ในบรรดาตัวชี้วัดทั้งหมดของการดำเนินงานด้านสุขภาพ พบว่า ตัวชี้วัดเรื่องระบบบริการที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายได้รับคะแนนสูงสุดคือ 3.96 ของจังหวัดปทุมธานีและ 4.01 ของจังหวัดนนทบุรี รองลงมาคือความพร้อมของยาที่จำเป็น จังหวัดปทุมธานีมีคะแนน 3.96 และจังหวัดนนทบุรีมีคะแนน 4.01 ถึงแม้ทั้งสองจังหวัดจะมีผลของความคิดเห็นด้านสุขภาพค่อนข้างดี แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว พบว่าจังหวัดนนทบุรีมีผลของความคิดเห็นอยู่ในระดับที่สูงกว่าจังหวัดปทุมธานีทุกตัวชี้วัด

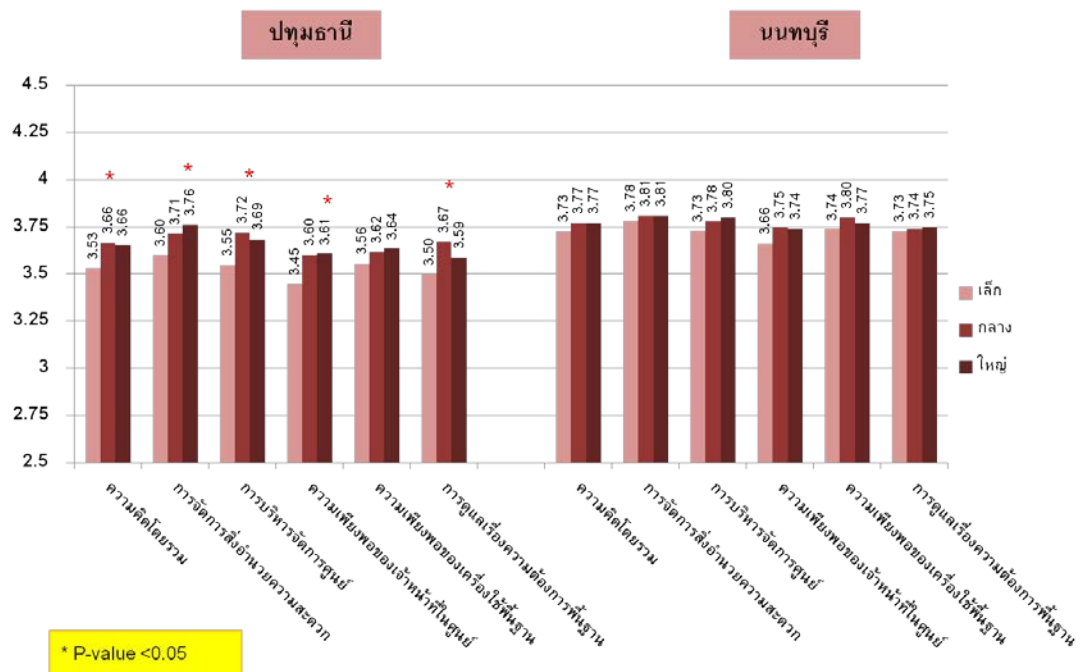


รูปที่ 4.4b เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ระหว่างจังหวัด ปทุมธานีและนนทบุรี

4.4.3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศูนย์พักพิงตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดที่ศึกษา

1. ความคิดเห็นในภาพรวม

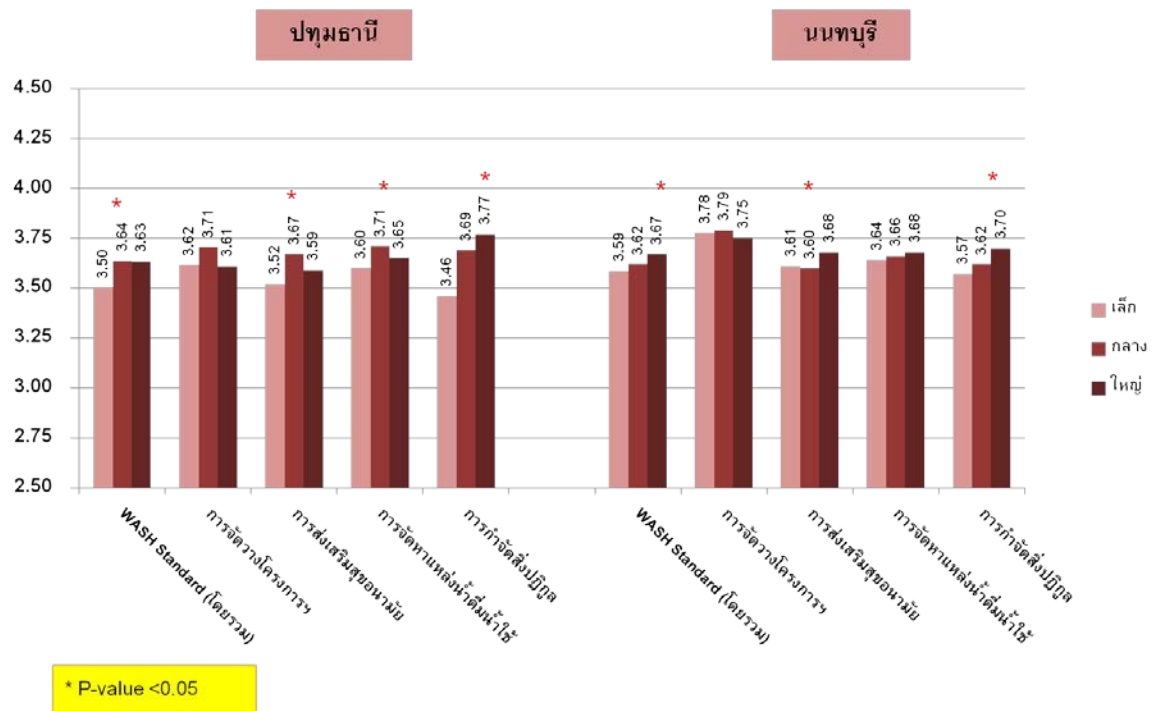
การศึกษานี้ได้มีการเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อการจัดการทั่วไปของศูนย์พักพิง ตามขนาดศูนย์พักพิง คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ดังแสดงในรูปที่ 4.5 เห็นได้ชัดว่าศูนย์พักพิงขนาดเล็กมีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดในตัวชี้วัดทุกประเภท เมื่อพิจารณาในแต่ละจังหวัด พบว่า ศูนย์ทั้ง 3 ขนาดในจังหวัดนนทบุรี มีค่าเฉลี่ยคะแนนของแต่ละตัวชี้วัดไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในจังหวัดปทุมธานีพบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยของศูนย์แต่ละขนาดต่างกันเฉพาะระหว่างศูนย์ขนาดเล็กกับศูนย์ขนาดกลาง และระหว่างศูนย์ขนาดเล็กกับศูนย์ขนาดใหญ่ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตาราง 8 และ 9 ในภาคผนวกที่ 1)



รูปที่ 4.5 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นโดยรวม แยกตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดที่ศึกษา

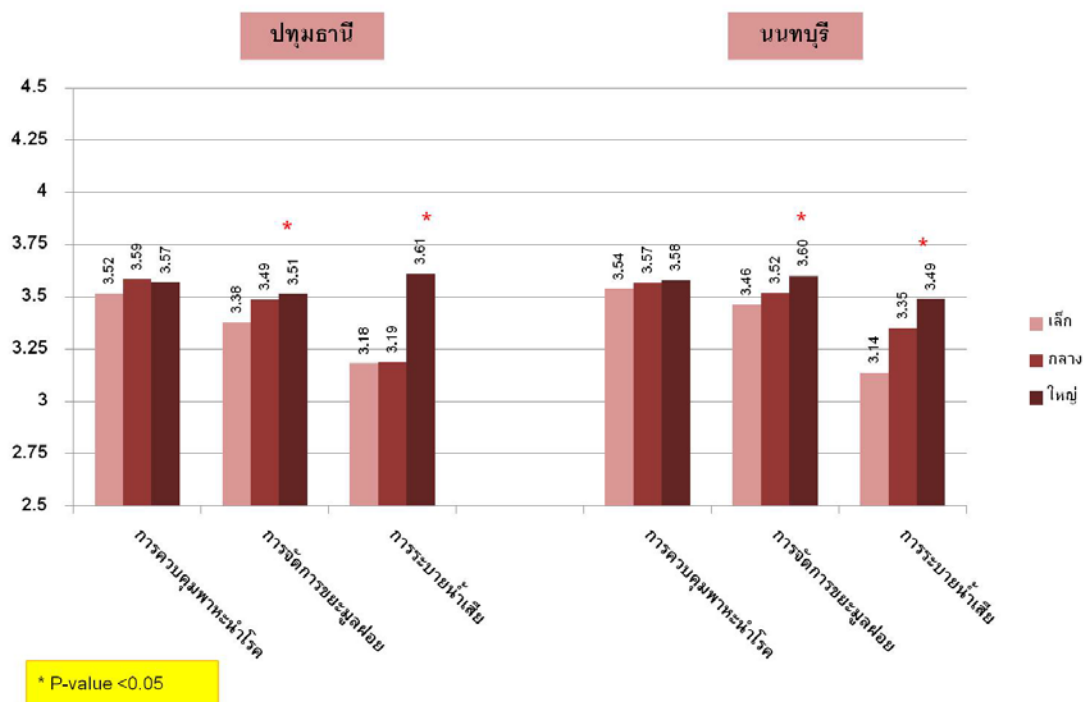
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ การจัดการน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standards)

รูปที่ 4.6a และ 4.6b แสดงให้เห็นว่า ศูนย์พักพิงขนาดเล็กในทั้ง 2 จังหวัดมีคะแนนต่ำกว่าศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่เกือบทุกตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับ WASH standards ได้แก่ ด้านการส่งเสริมสุขอนามัย การจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การควบคุมพาหะนำโรค การจัดการขยะมูลฝอย และการระบายน้ำทิ้ง ยกเว้นเรื่องการจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการเรื่องเดียวที่ ศูนย์ขนาดเล็กมีคะแนนน้อยกว่าศูนย์ขนาดกลาง แต่ใกล้เคียงกับศูนย์ขนาดใหญ่ในจังหวัดปทุมธานี และในจังหวัดนนทบุรีก็พบว่าศูนย์ขนาดเล็กมีคะแนนน้อยกว่าศูนย์ขนาดกลางแต่มากกว่าศูนย์ขนาดใหญ่เล็กน้อย แต่ความแตกต่างเรื่องนี้ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้ง 2 จังหวัด และสังเกตพบว่า โดยรวมการจัดการในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับ WASH standards ของศูนย์ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ในจังหวัดนนทบุรี ไม่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ยกเว้นเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูล ซึ่งพบว่า ศูนย์ขนาดเล็กมีคะแนนต่ำกว่าศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ต่างจากจังหวัดปทุมธานี ที่พบว่าศูนย์ขนาดเล็กมีคะแนนต่ำกว่าศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกตัวชี้วัด ยกเว้นเรื่องการจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการเรื่องเดียว ดังที่ได้กล่าวข้างต้น (รูปที่ 4.6a)



รูปที่ 4.6a: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard แยกตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดที่ศึกษา

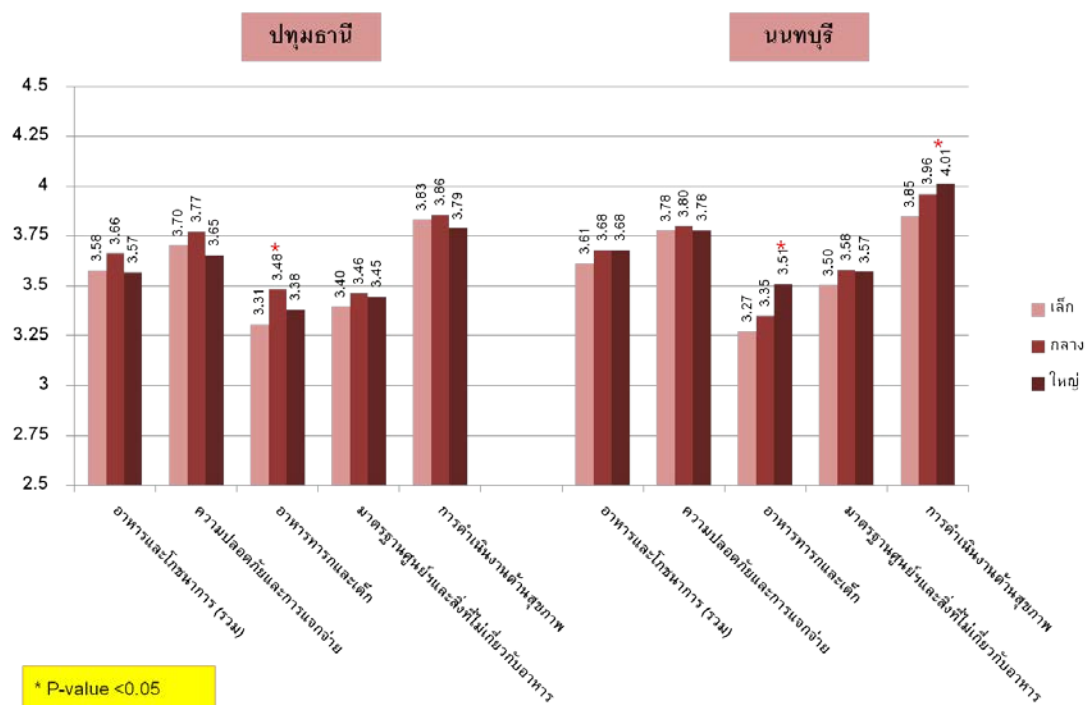
สำหรับเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมจากการปนเปื้อนอุจจาระและน้ำเสีย พบว่า ศูนย์ขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะได้คะแนนสูงกว่าศูนย์ขนาดกลางและศูนย์ขนาดเล็กในทั้ง 2 จังหวัด (รูปที่ 4.6b) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตาราง 10-11 ในภาคผนวกที่ 1) บ่งชี้ว่าการจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของศูนย์ขนาดใหญ่ทำได้ดีกว่าศูนย์ขนาดเล็ก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะโครงสร้างทางกายภาพของศูนย์ขนาดใหญ่อาจมีความพร้อมเรื่องห้องน้ำ และระบบการจัดสิ่งปฏิกูลและน้ำทิ้งจากห้องน้ำห้องส้วมมากกว่าศูนย์ขนาดเล็กซึ่งสถานที่อาจจะไม่เอื้ออำนวย



รูปที่ 4.6b: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard แยกตามขนาดศูนย์พักพิง
ภายในจังหวัดที่ศึกษา (ต่อ)

3) ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ มาตรฐานศูนย์พักพิงและ สิ่งที่ไม่ใช่ อาหารและดำเนินงานทางด้านสุขภาพ

รูปที่ 4.7 แสดงให้เห็นถึงค่าเฉลี่ยคะแนนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในการจัดการเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารและหลักโภชนาการ มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่ อาหารและดำเนินงานทางด้านสุขภาพ เห็นได้ชัดว่าศูนย์ขนาดเล็กในทั้ง 2 จังหวัดมีคะแนนต่ำสุด เมื่อเทียบกับศูนย์ขนาดกลางและศูนย์ขนาดใหญ่ ที่สำคัญคือในจังหวัดปทุมธานี ศูนย์ขนาดกลางได้คะแนนสูงกว่าศูนย์ขนาดใหญ่แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ผลนี้ไม่ชัดเจนสำหรับจังหวัดนนทบุรี ที่สำคัญทั้งสองจังหวัดเหมือนกันในเรื่องมีคะแนนต่ำสุดในหมวดอาหารของทารกและเด็กเล็ก และมีคะแนนสูงสุดในหมวดการดำเนินการด้านสุขภาพ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 12 และ 13 ในภาคผนวกที่ 1)



รูปที่ 4.7 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ มาตรฐาน ศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและดำเนินงานทางด้านสุขภาพ แยกตามขนาดศูนย์พักพิง ภายในจังหวัดที่ศึกษา

4.4.4 การเปรียบเทียบความคิดเห็นตามขนาดศูนย์พักพิงระหว่างจังหวัด ปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

1. ความคิดเห็นโดยทั่วไป

ตารางที่ 4.7 นำเสนอผลของการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นโดยทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศูนย์พักพิงระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีในทุกด้านของการบริหารจัดการทั่วไปและส่วนใหญ่ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ในภาพรวมที่นำเสนอในรูปที่ 4.1

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standards)

ตารางที่ 4.8a และ 4.8b แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่าง 2 จังหวัดที่ศึกษา จำแนกตามขนาดศูนย์ ในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับ WASH standards พบว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนสูงกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีในตัวชี้วัดต่างๆของการส่งเสริม

สุขอนามัย (ตาราง 4.8a) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์ขนาดเล็กในจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนแทบทุกตัวชี้วัดสูงกว่าจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลนี้มีความสอดคล้องกับผลในภาพรวมที่นำเสนอในรูปที่ 4.2 ข้างต้น ส่วนศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ของทั้งสองจังหวัดมีผลการดำเนินงานในประเด็นต่างๆของ WASH ไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นเรื่อง การจัดวางและดำเนินโครงการ และการระบายน้ำทิ้ง ที่ศูนย์ในจังหวัดนนทบุรีทำได้ในระดับดีกว่าศูนย์ขนาดกลางในจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและการดำเนินงานด้านสุขภาพ

ในตารางที่ 4.9 แสดงผลของการวิเคราะห์ความคิดเห็นอีก 3 ด้านที่เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นพื้นฐานของเสฟิียร์ ได้แก่ ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและการดำเนินงานด้านสุขภาพ เห็นได้ชัดว่าศูนย์ขนาดใหญ่ ในจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนความคิดเห็นสูงกว่าจังหวัดปทุมธานี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้ง 3 ด้าน และพบว่าศูนย์ขนาดกลาง จังหวัดนนทบุรีมีคะแนนความคิดเห็นสูงกว่าปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เฉพาะเรื่องมาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ส่วนศูนย์ขนาดเล็ก จังหวัดนนทบุรีมีคะแนนความคิดเห็นสูงกว่าปทุมธานี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เฉพาะเรื่อง การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหาร ส่วนผลการเปรียบเทียบในประเด็นอื่นที่เหลือมีทิศทาง ไม่ชัดเจนและไม่มีความสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศูนย์พักพิงทั่วไประหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง

	ภาพรวม		P value*	การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ		P value*	การบริหารจัดการในศูนย์ฯ		P value*	ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่		P value*	ความเพียงพอของข้าวของเครื่องใช้พื้นฐาน		P value*	การตอบสนองต่อความต้องการของผู้พักพิง		P value*
ขนาดศูนย์ฯ	ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี	
เล็ก	3.53	3.73	<0.01	3.60	3.78	<0.01	3.55	3.73	<0.01	3.45	3.66	<0.01	3.56	3.74	<0.01	3.50	3.73	<0.01
กลาง	3.66	3.77	0.04	3.71	3.81	0.10	3.72	3.78	0.31	3.60	3.74	0.06	3.62	3.80	<0.01	3.67	3.74	0.28
ใหญ่	3.66	3.77	0.03	3.76	3.81	0.45	3.68	3.80	0.05	3.61	3.74	0.04	3.64	3.77	0.03	3.59	3.75	0.01

* ค่า P value จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างจังหวัด

ตารางที่ 4.8a: เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ WASH standards ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง

	WASH standard (ภาพรวม)		P value*	การจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการ		P value*	การส่งเสริมสุขอนามัย		P value*	การจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ แหล่งน้ำ		P value*	การกำจัดสิ่งปฏิกูล		P value*
ขนาดศูนย์ฯ	ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี	
เล็ก	3.50	3.58	<0.01	3.62	3.77	<0.01	3.52	3.61	0.01	3.60	3.64	0.33	3.46	3.57	<0.01
กลาง	3.64	3.62	0.67	3.70	3.79	0.09	3.67	3.60	0.11	3.71	3.66	0.30	3.69	3.62	0.14
ใหญ่	3.63	3.67	0.36	3.61	3.75	0.01	3.59	3.68	0.05	3.65	3.68	0.51	3.77	3.70	0.10

* ค่า P value จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างจังหวัด

ตารางที่ 4.8b: เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ WASH standards ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง(ต่อ)

ขนาดศูนย์ฯ	การควบคุมพาหนะน้ำโรค		P value*	การจัดการขยะมูลฝอย		P value*	การระบายน้ำเสีย		P value*
	ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี	
เล็ก	3.52	3.54	0.61	3.38	3.46	0.04	3.18	3.14	0.43
กลาง	3.58	3.57	0.79	3.49	3.52	0.55	3.19	3.35	0.03
ใหญ่	3.57	3.58	0.86	3.51	3.60	0.12	3.61	3.49	0.07

* ค่า P value จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างจังหวัด

ตารางที่ 4.9: เปรียบเทียบความคิดเห็นด้านความปลอดภัยของอาหารและหลักโภชนาการ การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและการดำเนินงานทางด้าน

สุขภาพ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามขนาดศูนย์พักพิง

ขนาดศูนย์ฯ	ความปลอดภัยของอาหารและหลักโภชนาการ (ภาพรวม)		P value*	ความปลอดภัยทางอาหารและการแจกจ่าย		P value*	อาหารของทารกและเด็กเล็ก		P value*	จัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหาร		P value*	การดำเนินงานทางด้านสุขภาพ		P value*
	ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี		ปทุมธานี	นนทบุรี	
เล็ก	3.58	3.61	0.28	3.70	3.78	0.04	3.30	3.27	0.52	3.40	3.50	<0.01	3.83	3.85	0.70
กลาง	3.66	3.68	0.77	3.77	3.80	0.60	3.48	3.35	0.06	3.46	3.57	0.03	3.86	3.99	0.04
ใหญ่	3.57	3.68	0.01	3.65	3.78	0.02	3.38	3.51	0.03	3.45	3.57	0.02	3.79	4.01	<0.01

* ค่า P value จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างจังหวัด

4.4.5 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ตัวอย่างผู้ประสบอุทกภัยในการศึกษาค้างนี้ทั้งจากจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ส่วนใหญ่อยู่ในวัยกลางคน มีรายได้ต่ำ มีสมาชิกของครอบครัวอาศัยในศูนย์พักพิงด้วยโดยไม่มีคนป่วย คนพิการ หรือหญิงตั้งครรภ์ และจังหวัดปทุมธานีมีกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยในศูนย์ขนาดเล็กมากกว่ากลุ่มตัวอย่างในจังหวัดนนทบุรี

ผลการสำรวจระดับความคิดเห็นของผู้ประสบภัยเหล่านี้ เกี่ยวกับการจัดการของศูนย์พักพิงเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยขั้นพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรม พบว่า โดยรวมผู้พักพิงที่เป็นตัวอย่างทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นต่อการจัดการช่วยเหลือผู้พักพิงในศูนย์ อยู่ในระดับพอใช้ถึงระดับดีทั้งสองจังหวัด หรืออาจกล่าวได้ว่ามีความคิดเห็นในระดับดีพอควร เกี่ยวกับการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประสบภัย 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH: Water, Sanitation, and Hygiene Promotion) 2) มาตรฐานความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition) 3) มาตรฐานศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and nonfood items) และ 4) มาตรฐานการดำเนินงานด้านสุขภาพ (Health actions) และผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า ศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรีมีผลการดำเนินการเป็นที่พอใจแก่ผู้พักพิงในศูนย์มากกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีแทบทุกตัวชี้วัดของการช่วยเหลือทั้ง 4 ด้าน โดยมีผลการศึกษาลำคัญของแต่ละด้านดังนี้

1) การจัดการน้ำ การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH) ของศูนย์พักพิง ซึ่งมีประเด็นการประเมิน 7 ประเด็น ซึ่งพบผลที่สำคัญดังนี้

- (1) การจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการน้ำ การสุขาภิบาลและการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH) ทั้ง 2 จังหวัดทำได้ค่อนข้างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ความเท่าเทียมและการเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาด สุขาภิบาล และ สิ่งของเครื่องใช้ที่ถูกสุขลักษณะ มีการให้เกียรติในการสื่อสาร และให้ข้อมูล รวมทั้งมีการคำนึงถึงความปลอดภัยและเกียรติของผู้ประสบภัยที่พักพิงในศูนย์พักพิงในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้
- (2) การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขอนามัยนั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าจังหวัดนนทบุรีอยู่ในระดับดีกว่าจังหวัดปทุมธานี และทั้งสองจังหวัดยังมีจุดอ่อนในเรื่อง การสื่อสารและให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ผู้พักพิงเพื่อการปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและการใช้สิ่งของเครื่องใช้ที่ไม่คุ้นเคย
- (3) การจัดหาน้ำดื่มมาใช้ ทั้งสองจังหวัดทำได้ดีเรื่อง การเข้าถึงแหล่งน้ำดื่มมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องคุณภาพน้ำดื่มและน้ำใช้ แต่ทั้งสองจังหวัดมีปัญหา

ในเรื่องการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้น้ำ ทั้งนี้ในภาพรวม จังหวัดนนทบุรีอยู่ในระดับดีกว่าปทุมธานี

- (4) ความสะอาดของสิ่งแวดล้อม ผลการวิเคราะห์พบว่า การดำเนินงานเรื่องนี้ ทั้งสองจังหวัดทำได้ค่อนข้างดีในเรื่องป้องกันการดูแลสิ่งแวดล้อมจากการปนเปื้อนสิ่งปฏิกูล และจังหวัดนนทบุรีทำได้ในระดับดีกว่าในจังหวัดปทุมธานี เช่นเคย และประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญของจังหวัดปทุมธานีคือเรื่องจำนวนส้มไม่เพียงพอ ความเหมาะสมและปลอดภัยในการใช้ส้มเฉพาะกลุ่มเช่น เด็ก และผู้สูงอายุ
- (5) การควบคุมสัตว์และแมลงนำโรคในศูนย์พักพิงนั้น ทั้ง 2 จังหวัดทำได้ระดับค่อนข้างดีพอๆกัน
- (6) การจัดการขยะมูลฝอยในศูนย์พักพิง ระบบการจัดการขยะของศูนย์พักพิง จังหวัดนนทบุรีได้รับความคิดเห็นที่ดีกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานี ทั้งในเรื่องจำนวนภาชนะรองรับขยะ การจัดการขยะในที่พัก และการควบคุมและกำจัดขยะในเวลาที่เหมาะสม ที่เป็นปัญหาทั้งสองจังหวัดคือการจัดการขยะอันตรายที่ยังไม่เหมาะสม
- (7) การจัดการระบายน้ำทั้งนั้น มีปัญหาทั้ง 2 จังหวัดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการระบายน้ำทั้งจากการชักล้าง และอาบนํ้า รวมทั้งการป้องกันการปนเปื้อนของน้ำทั้งสู่แหล่งน้ำผิวดิน

เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาเรื่อง WASH ระหว่างศูนย์พักพิงขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ในแต่ละจังหวัดที่ศึกษา พบว่าในจังหวัดปทุมธานี ศูนย์พักพิงขนาดเล็กมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานในระดับต่ำกว่าศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่เกือบทุกด้านดังกล่าวข้างต้น แต่ศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ไม่แตกต่างกันมากนัก สำหรับจังหวัดนนทบุรี ศูนย์ขนาดเล็กส่วนใหญ่จะมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานในระดับต่ำกว่าศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการสิ่งปฏิกูล และการระบายน้ำเสีย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะโครงสร้างทางกายภาพของศูนย์ขนาดใหญ่อาจมีความพร้อมเรื่องห้องนํ้า และระบบการจัดสิ่งปฏิกูลและน้ำทิ้งจากห้องนํ้าห้องส้วมมากกว่าศูนย์ขนาดเล็กซึ่งสถานที่อาจจะไม่เอื้ออำนวย

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างจังหวัด พบว่าส่วนใหญ่ศูนย์ขนาดเล็กในจังหวัดนนทบุรีมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานทุกด้านของ WASH ในระดับสูงกว่าศูนย์ขนาด

เล็กในจังหวัดปทุมธานี ส่วนศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ของทั้งสองจังหวัดมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานในประเด็นต่างๆของ WASH ไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นเรื่องการจัดวางและดำเนินโครงการเกี่ยวกับ WASH และการระบายน้ำเสีย ที่ศูนย์ในจังหวัดนนทบุรีทำได้ในระดับดีกว่าศูนย์ขนาดกลางในจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2) ความความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ (Food security and nutrition)

การดูแลเรื่องความมั่นคงของอาหารแก่ผู้พักพิงทั่วไปทั้งสองจังหวัดทำได้ดีพอควร โดยจังหวัดนนทบุรีอยู่ในระดับดีกว่าจังหวัดปทุมธานีเช่นเคย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยของอาหาร ความพอเพียง คุณภาพอาหาร และความเท่าเทียมในการได้รับอาหารพื้นฐาน แต่ทั้งสองจังหวัดยังมีปัญหาการตอบสนองความต้องการอาหารและการเข้าถึงอาหารเฉพาะกลุ่ม เช่น ของทารกและเด็กเล็ก หญิงมีครรภ์ และมารดาที่ต้องให้นมบุตร

3) การจัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร (Shelter settlement and nonfood items)

การจัดตั้งศูนย์พักพิงทั้งสองจังหวัดทำได้ดีพอควร ทั้งในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดตั้งศูนย์ และการจัดสรรพื้นที่ส่วนตัวแก่ผู้พักพิงแต่ละคน ส่วนเรื่อง การจัดการดูแลเรื่องของใช้ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องนอน และ ภาชนะสำหรับรับประทานอาหาร นั้นทั้งสองจังหวัดยังมีปัญหาแต่ภาพรวมจังหวัดนนทบุรีมีระดับความคิดเห็นดีกว่าจังหวัดปทุมธานี

4) การดำเนินงานทางด้านสุขภาพ (Health actions)

ผลการศึกษา เห็นได้ชัดว่าทั้งสองจังหวัดมีความคิดเห็นที่ดีเรื่องการดำเนินงานทางด้านสุขภาพดี ทั้งสองจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องบริการที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และความพร้อมของยาที่จำเป็น แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว พบว่าจังหวัดนนทบุรีมีผลความคิดเห็นอยู่ในระดับที่สูงกว่าจังหวัดปทุมธานี

เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาด้าน ความความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ การจัดตั้งศูนย์พักพิง และสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และ การดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ระหว่างศูนย์พักพิงขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ในแต่ละจังหวัดที่ศึกษา เห็นได้ชัดว่าศูนย์ขนาดเล็กมีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานเรื่องเหล่านี้ต่ำกว่าศูนย์ขนาดกลางและศูนย์ขนาดใหญ่ทั้งในจังหวัดปทุมธานี และจังหวัดนนทบุรี ที่สำคัญคือศูนย์พักพิงทั้ง 3 ขนาดใน 2 จังหวัด มีคะแนนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานที่เหมือนกันคือเรื่องอาหารของทารกต่ำกว่าเรื่องอื่น และมีผลการดำเนินงานด้านบริการสุขภาพดีกว่าเรื่องอื่น และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างจังหวัด พบว่าศูนย์ขนาดใหญ่ในจังหวัดนนทบุรีมีผลการดำเนินงานใน 3 ด้านนี้ดีกว่าศูนย์ขนาดใหญ่ในจังหวัดปทุมธานีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาการตอบสนองความต้องการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ปี พ.ศ. 2554 รวมทั้งค้นหาปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวให้มีประสิทธิภาพ และสำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบภัยในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีต่อการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อนำประสบการณ์ที่ได้จากทั้งสองจังหวัดมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉินของจังหวัดต่างๆในอนาคต การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในการศึกษานี้มุ่งเน้นการบริหารจัดการ 8 ด้าน ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมของชุมชน 2) การวางแผน 3) การจัดการกำลังคน 4) การจัดการอาสาสมัคร 5) การจัดการระบบข้อมูล 6) การจัดการการลำเลียงและขนส่ง 7) การจัดการการเงิน และ 8) การจัดการบริการศูนย์พักพิง

การบริหารจัดการระดับจังหวัด

ผลการศึกษาพบว่า ระบบการบริหารจัดการรับมือน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ของจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีมีทั้งส่วนที่คล้ายกันและส่วนที่แตกต่างกัน กล่าวคือทั้งสองจังหวัดมีแผนแม่บทรับมือภัยพิบัติรวมทั้งการจัดตั้งศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน แต่น้ำท่วมครั้งนี้รุนแรงเกินกว่าแผนที่วางไว้จะรับมือได้ ประกอบกับขาดการประเมินและปรับแผนตามสถานการณ์อย่างทันเหตุการณ์ทำให้มีความล้มเหลวในการจัดตั้งศูนย์พักพิงบางแห่ง กล่าวคือ หลายศูนย์ต้องปิดลงเนื่องจากถูกน้ำท่วม แต่วิธีการจัดตั้งศูนย์พักพิงของสองจังหวัดมีความแตกต่างกันเล็กน้อย โดยปทุมธานีให้เป็นภารกิจโดยตรงของหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ทำหน้าที่สนับสนุนชุมชนตั้งศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วม แต่ปทุมธานีมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถให้การสนับสนุนชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง และต้องปล่อยให้ชุมชนดูแลตนเองในที่สุด ในขณะที่ นนทบุรีมีระบบการส่งการโดยตรงจากจังหวัดผ่านหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ในการจัดตั้งศูนย์พักพิง แต่การดำเนินการเหล่านี้มักใช้กับพื้นที่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในพื้นที่ห่างไกลในเขตชนบท ทั้งสองจังหวัดไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและน้อยกว่าเขตเมือง ดังนั้นการจัดตั้งศูนย์พักพิงจึงมักเกิดจากการริเริ่มโดยชุมชนเอง ซึ่งจะเห็นว่าระบบการจัดตั้งศูนย์พักพิงทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทของทั้งสองจังหวัดมีการมีส่วนร่วม

ของชุมชนกับภาครัฐค่อนข้างจำกัด ถึงแม้ปทุมธานีจะมีเจ้าหน้าที่ให้การสนับสนุนชุมชนในการจัดตั้งศูนย์ในระยะแรกแต่ก็ไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่องทำให้การจัดตั้งศูนย์ตกเป็นภาระของชุมชน ผลกระทบที่อาจเกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและชุมชนในการจัดตั้งศูนย์พักพิง ได้แก่ ชุมชนไม่เกิดความรู้สึกการเป็นเจ้าของและอาจไม่ได้รับความร่วมมือในการบริหารจัดการศูนย์ในระยะต่อมา รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดการระดมทรัพยากร องค์ความรู้ที่มีอยู่ในชุมชน รวมทั้งข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำ ในการกำหนดที่ตั้งศูนย์พักพิงอย่างปลอดภัยเป็นต้น

ในเรื่องของการบริหารจัดการกำลังคนนั้น การถอดบทเรียนของทั้งสองจังหวัดบ่งชี้ว่า นนทบุรี มีโครงสร้างที่ชัดเจนขององค์กรและบทบาทที่ชัดเจนของส่วนต่างๆขององค์กรทำให้การจัดการกำลังคนมีประสิทธิภาพ ปทุมธานีระบุว่า การอาศัยบุคคลภายนอก และอาสาสมัครเป็นเรื่องจำเป็น แต่ที่ผ่านมา อาสาสมัครไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการและช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเพียงพอ และไม่มีระบบการประเมินศักยภาพการทำงานของอาสาสมัคร ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพการช่วยเหลือผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตาม ความพร้อมของอาสาสมัครในพื้นที่ทั้งอาสาสมัครสาธารณสุขที่เข้ามาทำงานในศูนย์พักพิง เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จการบริหารจัดการศูนย์ฯ ของจังหวัดปทุมธานี

ระบบข้อมูลมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิงเป็นอย่างมาก ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า ปทุมธานีมีการใช้ระบบข้อมูลประชากรที่มีอยู่ในการวางแผนการบริหารจัดการด้านต่างๆ และพบว่าการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันเป็นเรื่องสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรและการขอความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งนับว่ามีส่วนช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่วนนนทบุรีมีการประชุมในระดับจังหวัดทุกสัปดาห์ระหว่างการบริหารมือสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งนับเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญด้านหนึ่ง อุปสรรคในเรื่องระบบข้อมูลของทั้งสองจังหวัดคือความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล และการมีข้อมูลไม่ตรงกับความต้องการ และการมีความจำกัดการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของการขาดแคลนข้อมูลที่ถูกต้อง ดังนั้นการสร้างระบบข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการจัดการศูนย์พักพิงตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัยพิบัติจึงมีความสำคัญมาก

เมื่อคราวน้ำท่วมที่ผ่านมา การให้ความช่วยเหลือของกองทัพในเรื่องการลำเลียงขนส่งนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของทั้งสองจังหวัด และประสบการณ์ของนนทบุรีพบว่า การทำบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานจังหวัดกับกองทัพและภาคเอกชนนั้นเอื้ออำนวยให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนในการจัดการการลำเลียงขนส่งท่ามกลางสภาวะฉุกเฉิน ดังนั้นกระบวนการนี้ควรได้รับการพิจารณาในทุกจังหวัดในอนาคต

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของทั้งสองจังหวัดพบว่า การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ และข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนในการจ่ายเงินชดเชยเป็นปัญหาใหญ่ และการนำกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในยามปกติมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอุปสรรคด้านการจัดการการเงิน ดังนั้นภาครัฐควรจักได้มีการทบทวนให้มีระบบการใช้จ่ายเงินในภาวะฉุกเฉินให้มีความคล่องตัวมากขึ้น

นอกจากนี้ ในภาพรวมของการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ผู้ให้ข้อมูลระดับจังหวัดระบุว่า การร่วมมือกันกับภาคเอกชน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่างๆ และการสื่อสารที่ดีและระบบการจัดการข้อมูลต่างๆล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์พักพิงประสบความสำเร็จในเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมา ทั้งๆที่มีปัญหาในการจัดการศูนย์พักพิงอยู่ที่ข้อจำกัดในช่วงขั้นของระบบการสั่งการ การขาดแคลนการวางแผน ขาดการบังคับใช้กฎหมาย และการสั่งการ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้พักพิง รวมถึงการไม่มีบริการให้คำปรึกษาแก่ทีมที่จัดการศูนย์ที่ประสบปัญหาความเครียด

การบริหารจัดการระดับศูนย์พักพิง

ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากระดับศูนย์พักพิงนั้น มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาข้อมูลระดับจังหวัด กล่าวคือ การจัดตั้งศูนย์มีหลายรูปแบบ ได้แก่ 1) ริเริ่มจากหน่วยงานท้องถิ่นโดยตรง 2) เกิดจากการหารือกับหน่วยงานในท้องถิ่น และ 3) บางส่วนริเริ่มโดยชุมชนเอง และเห็นว่าการวางแผนร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นจะช่วยทำให้การจัดตั้งศูนย์พักพิงมีความปลอดภัยจากการถูกน้ำท่วมมากขึ้น จากผลการศึกษาพบว่าศูนย์พักพิงส่วนใหญ่อาศัยกำลังคนในท้องถิ่นและอาสาสมัครในการดำเนินงานในศูนย์ในแต่ละวัน ซึ่งสอดคล้องกับผลที่ได้จากระดับจังหวัด

การจัดการระบบข้อมูลในศูนย์พักพิงมีการลงทะเบียนอาสาสมัครและผู้พักพิงแต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถึงแม้จังหวัดจะมีศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินระดับจังหวัดทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลและการประสานงานในการแจ้งไปยังประชาชนทั่วไปและแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงปัญหาความต้องการต่างๆ ผ่าน โทรศัพท์สายด่วน วิทยุกระจายเสียง การแถลงข่าว การใช้สื่อออนไลน์ และการประชุมประจำสัปดาห์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีระบบจัดการข้อมูลที่เชื่อมโยงกับศูนย์พักพิงอย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะมีผลต่อการประเมินและตอบสนองความต้องการของศูนย์พักพิง โดยเฉพาะศูนย์ขนาดเล็กที่เข้าถึงแหล่งช่วยเหลือต่างๆน้อยกว่าศูนย์ขนาดใหญ่ ส่วนวิธีการสื่อสารข้อมูลในศูนย์ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุปกรณ์สื่อสารที่มีอยู่ในศูนย์นั้นๆ เช่น การกระจายเสียง โทรศัพท์ internet และกระดานแจ้งข่าวหรือการบอกต่อกัน เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการสื่อสารภายในศูนย์ที่แตกต่างกัน

การจัดการด้านการเงินนั้น พบว่าศูนย์ที่ลงทะเบียนกับท้องถิ่นเท่านั้นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนซึ่งไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากระดับจังหวัดที่พบว่าการนำกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ในยามปกติมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอุปสรรคด้านการจัดการการเงิน ดังนั้นเงินบริจาคมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในศูนย์พักพิงในคราวน้ำท่วมที่ผ่านมาอย่างมาก

โดยรวม ศูนย์พักพิงของทั้งสองจังหวัดมีการจัดการที่ดีพอควร การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ทีมงานการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศูนย์ฯ ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน การศึกษาชี้ให้เห็นว่า การขาดภาวะผู้นำ การขาดทรัพยากรที่จำเป็น การที่ผู้บริหารจัดการศูนย์ขาดประสบการณ์ การจัดการข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยอันเปราะบางที่สร้างปัญหาในการประสานงานเพื่อการจัดการศูนย์พักพิง

ปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง พบว่าทั้งสองจังหวัดมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงที่มุ่งเน้นในการศึกษารั้งนี้ทั้ง 8 ด้าน แต่ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า จังหวัดนนทบุรีน่าจะมีปัญหาอุปสรรคน้อยกว่าจังหวัดปทุมธานีในบางเรื่อง เช่น การมีโครงสร้างที่ชัดเจนขององค์กรและบทบาทที่ชัดเจนของส่วนต่างๆ ขององค์กร ระบบการจัดการกำลังคนและอาสาสมัคร การมีข้อตกลงอย่างเป็นทางการกับกองทัพในการขนส่งลำเลียง การได้รับความร่วมมือกับภาคเอกชน สิ่งเหล่านี้มีส่วนส่งเสริมให้การบริหารจัดการศูนย์พักพิงมีอุปสรรคน้อยลง ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากนนทบุรีได้เปรียบปทุมธานีในการเตรียมการรับมือน้ำท่วมที่ผ่านมา เพราะจังหวัดนนทบุรีถูกน้ำท่วมภายหลังจังหวัดปทุมธานี คือจังหวัดปทุมธานีเริ่มท่วมในวันที่ 5 กันยายน 2554 (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปทุมธานี, 2555) ส่วนจังหวัดนนทบุรีเริ่มท่วมในวันที่ 21 ตุลาคม 2554 (คณิต ตะเกาพงษ์, 2554) ทำให้มีเวลาเตรียมรับมือด้านต่าง ๆ นานกว่าปทุมธานี มีผลให้การจัดการศูนย์พักพิงที่เป็นระบบมากกว่าจังหวัดปทุมธานี

ผลการศึกษาที่พบตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นสนับสนุนผลการศึกษาหลายชิ้น เช่น มีรายงานว่าผู้ที่รับผิดชอบมีการเตรียมรับมือที่ไม่พอเพียงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการที่พักพิงของผู้ประสบภัยจาก พายุ hurricane Gustav กระทบเมืองชายฝั่งหลายเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ 2008 และผลจากการจัดการศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยพายุ hurricane Katrina ในปี ค.ศ. 2005 ที่พบว่าปัญหาการสื่อสารระหว่างหน่วยงานและการที่ขาดระบบการทำงานที่ชัดเจน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งระหว่างและหลังภัยพิบัติอย่างมี

ประสิทธิภาพ (Broz et al., 2009) นอกจากนี้ปัจจัยที่ส่งเสริมประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวตามผลการศึกษาของ Abulnour (2014) คือ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวางแผนและจัดการศูนย์พักพิงตั้งต่อก่อนและหลังเกิดภาวะฉุกเฉิน และการมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอและระบบการจัดการการเงินต้องมีการเตรียมพร้อมตั้งต่อก่อนเกิดภาวะฉุกเฉินเนื่องจากการจัดการที่พักรับชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยจะต้องดำเนินการทันทีเมื่อมีภาวะฉุกเฉินเกิดขึ้น

การปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานเซฟียร์

มาตรฐานหลัก 6 ข้อของเซฟียร์ เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉินได้แก่ 1) การตอบสนองตามหลักมนุษยธรรมโดยมีผู้ประสบภัยเป็นศูนย์กลาง 2) ความร่วมมือและการประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ 3) การประเมินสถานการณ์ 4) การประเมินและการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัย 5) ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการเรียนรู้ 6) ประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร ซึ่งเชื่อว่า จะทำให้ประสบความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน 4 ด้านที่ผู้ประสบภัยทุกคนควรได้รับตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งกำหนดในมาตรฐานเซฟียร์ขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภค บริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย 2) ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ 3) การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร 4) การดำเนินงานด้านสุขภาพ

ผลการเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยทุกภัยในปี พ.ศ.2554 กับแนวทางของมาตรฐานหลัก 6 ด้านของเซฟียร์ดังกล่าว พบว่า ส่วนใหญ่ศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางทั้ง 2 จังหวัดมีการปฏิบัติอยู่ในระดับดีพอควร โดยข้อมูลบ่งชี้ว่าจังหวัดนนทบุรีมีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานหลักของเซฟียร์มากกว่าจังหวัดปทุมธานี และการปฏิบัติตามมาตรฐานของเซฟียร์ของศูนย์ขนาดเล็กจะมีข้อจำกัดมากกว่าศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางทุกด้านเหมือนกันทั้งสองจังหวัด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ศูนย์ขนาดใหญ่จะมีการปฏิบัติตามมาตรฐานหลักของเซฟียร์ดีพอควร แต่ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิงพบว่าศูนย์ขนาดใหญ่มีปัญหาเรื่องการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล และการจัดการน้ำทิ้ง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเมื่อคราวน้ำท่วมปีพ.ศ. 2554 ถนนส่วนใหญ่ถูกน้ำท่วม ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถนำรถมาเก็บขยะได้ จึงเกิดปัญหาการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลตกค้างจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์ขนาดใหญ่ที่มีผู้พักพิงจำนวนมากทำให้มีการผลิตขยะและสิ่งปฏิกูลมากตามไปด้วย

ส่วนผลการเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงผู้ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 กับแนวทางของมาตรฐานขั้นพื้นฐาน 4 ด้านของเสฟิเยร์ พบว่า ศูนย์พักพิงขนาดเล็ก มีปัญหาขาดแคลนอาหารเด็กและนมผงสำหรับทารก อาหารผู้สูงอายุและผู้ป่วยเรื้อรัง ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากการประสานงานและการประสานความร่วมมือ กับหน่วยต่างๆเพื่อรับความช่วยเหลือที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าศูนย์ขนาดใหญ่ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากศูนย์ขนาดเล็กไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมากเท่ากับศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลาง เป็นผลทำให้ได้รับความสนใจจากหน่วยงานภายนอกในการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆน้อยกว่า ดังที่ปรากฏกับเหตุการณ์ hurricane Katrina ซึ่งเป็นการประสบภัยครั้งใหญ่จึงได้รับความสนใจจากสื่ออย่างกว้างขวางทำให้มีการช่วยเหลือจากมลรัฐต่างๆถึง 45 มลรัฐ และองค์กรอื่นๆ (Broz et al., 2009) นอกจากนี้พบว่า การติดตามงานและการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานและปรับปรุงแก้ไขล้วนเป็นข้อจำกัดของการจัดการศูนย์พักพิงของทั้งสองจังหวัด ซึ่งอาจเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้ประสบปัญหาการขาดแคลนอาหารและนมสำหรับทารก อาหารผู้สูงอายุและผู้ป่วยเรื้อรังไม่เพียงพอของศูนย์ขนาดเล็ก

ถึงแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานสากลสำหรับการดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่การปฏิบัติแต่ละพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติอาจมีข้อจำกัดไม่เหมือนกัน เช่นในภาวะปกติ บางพื้นที่อาจมีวิธีการดำรงชีวิตที่อาจจะต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดอยู่แล้ว หรือรัฐ/หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือมีทรัพยากรไม่เพียงพอที่จะให้บริการได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ในกรณีเช่นนี้สิ่งที่ควรให้ความสำคัญอันดับต้นคือให้ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้ครอบคลุมผู้ประสบภัยทั้งหมด มากกว่าการคำนึงถึงการช่วยเหลือตามมาตรฐานที่กำหนดที่สามารถทำได้เฉพาะบางส่วนของผู้ประสบภัยเท่านั้น (Sphere Project, 2011) ผลการศึกษาของ Abulnour (2014) พบว่า การจัดการช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการจัดที่พักพิง บริการที่ให้ผู้ประสบภัย และสถานที่กำหนดให้เป็นที่พักพิงชั่วคราวควรมีความเหมาะสมหรือสะท้อนมาตรฐานที่เป็นพื้นฐานการดำรงชีพของชุมชนที่ประสบภัยมากกว่ามาตรฐานการดำรงชีพของพื้นที่อื่นหรือของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินความต้องการ จะช่วยสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินงานต่างๆจะเหมาะสมกับความต้องการและวิถีชีวิตพื้นฐานของผู้ประสบภัย (Félix, Branco & Feio, 2013) อย่างไรก็ตาม หากมีข้อจำกัดทำให้การดำเนินงานไม่สามารถทำได้ตามมาตรฐานสากล หน่วยงานที่รับผิดชอบการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ควรจะได้มีการอธิบายปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานพื้นฐานที่กำหนด พร้อมทั้งประเมินผลเสียที่เกิดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาต่อไปในอนาคต แต่ผลการศึกษาครั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีการประเมินและอธิบายปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานสากลตามหลักมนุษยธรรมใน

เรื่องนี้ทั้งสองจังหวัด ดังนั้นควรมีการสร้างเข้าใจและส่งเสริมศักยภาพผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงเพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อไปในอนาคต

ความคิดเห็นของผู้ประสพภัย

สำหรับผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประสพภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิงเกี่ยวกับการได้รับความช่วยเหลือพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรม โดยประเมินจากตัวชี้วัด 4 กลุ่มตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานของเสฟิียร์ พบว่าตัวอย่างทั้ง 2 จังหวัดมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติและบริการที่ได้รับจากศูนย์พักพิงดีพอควร โดยที่ ผลการวิเคราะห์พบว่า ระดับความพึงพอใจของผู้พักพิงในศูนย์พักพิงจังหวัดนนทบุรีสูงกว่าในจังหวัดปทุมธานีเกือบทุกตัวชี้วัด เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นผลมาจากการบริหารจัดการของจังหวัดนนทบุรีมีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานหลักของเสฟิียร์ 6 ด้านมากกว่าจังหวัดปทุมธานีดังที่ได้อธิบายข้างต้น ส่งผลให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรมดีกว่าจังหวัดปทุมธานี

เมื่อเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจตามขนาดศูนย์พักพิง พบว่า ศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ได้รับความพึงพอใจต่อการได้รับความช่วยเหลือพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรมด้านต่างๆดีกว่าศูนย์ขนาดเล็ก ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ที่พบว่า การปฏิบัติตามมาตรฐานหลักของเสฟิียร์ของศูนย์ขนาดเล็กมีข้อจำกัดมากกว่าศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางเหมือนกันทั้งสองจังหวัด จึงส่งผลให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานการให้บริการพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรมมีข้อจำกัดตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม สองจังหวัดได้รับความพึงพอใจในระดับดีในด้านบริการสุขภาพ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทั้งสองจังหวัดให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติตามมาตรฐานหลักของเสฟิียร์มีผลต่อประสิทธิภาพการให้ความช่วยเหลือผู้ประสพภัยตามหลักมนุษยธรรมตามที่ได้อธิบายใน Sphere Project (2011)

ข้อดีและข้อจำกัดการศึกษา

ข้อดีของการศึกษาค้นครั้งนี้คือ เป็นการศึกษาที่ใช้วิธีผสมผสานระหว่างการศึกษาเชิงคุณภาพและการศึกษาเชิงปริมาณที่มีการวิเคราะห์การดำเนินงานและผลการดำเนินงานครอบคลุมทั้งระบบ ตั้งแต่ผู้รับผิดชอบหลักในจังหวัด ผู้รับผิดชอบระดับศูนย์พักพิง และผู้ประสพภัยที่พักอาศัยในศูนย์พักพิง และการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดปทุมธานี ทำให้เห็นความแตกต่างของวิธีการบริหารจัดการศูนย์พักพิงและข้อจำกัดการดำเนินงาน และผลการบริหารจัดการของ

ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง ที่สะท้อนจากความคิดเห็นของผู้ประสพภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง ผลการศึกษา
นี้ มีประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขในการรับมือเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการที่พักพิงชั่วคราว
ในภาวะฉุกเฉินในอนาคต

ข้อดีอีกประการหนึ่งคือ จำนวนตัวอย่างที่ศึกษาทั้งการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ และการสำรวจ
ความคิดเห็นที่มีจำนวนมาก ช่วยลดความอคติจากการสุ่มตัวอย่างในผลการศึกษาที่พบ และที่สำคัญ
คือ ความสอดคล้องกันของผลที่วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบการ
บริหารจัดการศูนย์พักพิง และข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้การสำรวจ บ่งชี้ได้ว่าผลการศึกษาที่พบมีความ
ถูกต้องน่าเชื่อถือ

การศึกษานี้เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปี 2554 ประมาณ 1 ปี อาจเป็นข้อจำกัด
ประการหนึ่งของการศึกษานี้ กล่าวคือการสัมภาษณ์อาจจะได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากปัญหาเรื่อง
ความจำ ข้อวิตกกังวลเรื่องนี้ไม่น่าจะเป็นปัญหา เนื่องจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เป็น
อุบัติการณ์ที่ยากจะลืมได้ การที่ผลการศึกษาจากผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง และผู้ใช้บริการศูนย์พักพิงมี
ความสอดคล้องกัน เป็นการยืนยันความถูกต้องและน่าเชื่อถือของผลการศึกษา

สรุป

โดยสรุป ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงระหว่างจังหวัดนนทบุรีและ
จังหวัดปทุมธานี พบว่าทั้งสองจังหวัดมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันในวิธีการปฏิบัติทั้งระดับ
จังหวัดและระดับศูนย์พักพิงของสองจังหวัด การเกิดน้ำท่วมในจังหวัดนนทบุรีภายหลังจังหวัด
ปทุมธานีอาจเป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้นนทบุรีมีการบริหารจัดการที่ค่อนข้างเป็นระบบและเป็นทางการ
และมีความพร้อมด้านบุคลากรและอาสาสมัครมากกว่าจังหวัดปทุมธานี ส่งผลให้การปฏิบัติมีความ
สอดคล้องกับมาตรฐานการช่วยเหลือผู้ประสพภัย และประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยประเมินจาก
ระดับความพึงพอใจของผู้ประสพภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิงช่วงเกิดน้ำท่วม โดยภาพรวม ศูนย์ขนาด
ใหญ่และขนาดกลางของทั้งสองจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคที่พบในการบริหารจัดการน้อยกว่าศูนย์ขนาดเล็ก
และผู้ประสพภัยที่อาศัยมีความพึงพอใจในการปฏิบัติและบริการที่ได้รับมากกว่าศูนย์ขนาดเล็ก
ผลการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นปัจจัยสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของทั้งสองจังหวัด
ซึ่งการบูรณาการผลการศึกษาที่ได้จากทั้งสองจังหวัดจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขการรับมือ
การตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงของผู้ประสพภัยในภาวะฉุกเฉินทั้งระยะก่อนและหลังเกิดน้ำ
ท่วมไม่เฉพาะสำหรับจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานีเท่านั้น แต่รวมถึงจังหวัดอื่นๆของประเทศที่มีโอกาส
เกิดภัยน้ำท่วมและรวมทั้งภัยพิบัติอื่นด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำหนดข้อเสนอแนะทางนโยบายนี้ได้จากการพิจารณาผลการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และผลการระดมสมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิง เพื่อแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงทั้งระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิงให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศูนย์พักพิงตามมาตรฐานสากล โดยแบ่งเป็นนโยบายระยะก่อนเตรียมความพร้อม ระยะฉุกเฉิน และระยะฟื้นฟู ดังนี้

ระยะเตรียมความพร้อม

- 1) ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการจัดเตรียมสถานที่จัดตั้งศูนย์พักพิงโดยมีชุมชนมีส่วนร่วม เนื่องจากจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านต่างๆ ในภายหลัง
- 2) จังหวัดร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและสายการบังคับบัญชาในภาวะฉุกเฉินให้ชัดเจน มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติสามารถประสานงานและการสั่งการข้ามองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้
- 3) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการรับมือภัยพิบัติ ผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิง ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามมาตรฐานสากล ในจังหวัดที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติเป็นประจำ
- 4) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเตรียมความพร้อมประชาชนในการรับมือภัยพิบัติ โดยกำหนดให้มีในหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา รวมทั้ง สร้างความตระหนักของชุมชนด้านการเตรียมพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติ
- 5) จังหวัดพัฒนาระบบจัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เช่น ข้อมูลศูนย์พักพิงชั่วคราว ข้อมูลตัวชี้วัดทางสาธารณสุขและทางการแพทย์ในพื้นที่ภัยพิบัติ ข้อมูลยานพาหนะเพื่อการลำเลียงขนส่งและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น และระบบการจัดการข้อมูลระดับศูนย์พักพิง ในการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนผู้พักพิง การจัดเก็บทะเบียนผู้บริหารจัดการศูนย์ ทะเบียนอาสาสมัคร ทะเบียนสิ่งของเครื่องใช้ การบริจาค และการแจกจ่ายแก่ผู้ประสบภัย รวมทั้ง สร้างเครื่องมือระบบสารสนเทศที่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลเหล่านี้จากแหล่งต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยและการบริหารจัดการศูนย์พักพิงอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

- 6) จังหวัดพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือการบริหารจัดการศูนย์พักพิง ระหว่างศูนย์พักพิงหรือภาคเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างศูนย์พักพิง ความร่วมมือนี้อาจพัฒนาเป็น รูปแบบเครือข่าย หรือเรียกว่า cluster แบ่งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในแต่ละจังหวัด แต่ละเครือข่ายประกอบด้วยศูนย์ขนาดต่างๆกัน มีศูนย์ใหญ่เป็นแม่ข่าย รวมทั้งสร้างกลไกประสานงานระหว่างกลุ่มหรือเครือข่ายกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนการจัดตั้งและการบริหารงานเครือข่ายความร่วมมือนี้

ระยะฉุกเฉิน

- 1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งศูนย์กลางการประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจากภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
- 2) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดให้มีศูนย์กลางเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์น้ำเชิงพื้นที่ อย่างถูกต้อง น่าเชื่อถือ และรวดเร็ว สามารถใช้ในการประเมินแผนและปรับแผนการบริหารจัดการศูนย์พักพิงได้อย่างเหมาะสมและทันเวลา
- 3) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดแนวทางการคัดเลือกและฝึกอบรมอาสาสมัครให้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักมนุษยธรรม มีทักษะในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร
- 4) กระทรวงการคลังพัฒนาระเบียบการเงินให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการเบิกจ่ายในภาวะฉุกเฉิน และครอบคลุมศูนย์พักพิงที่ไม่ได้จัดตั้งโดยภาครัฐ
- 5) จังหวัดสร้างกลไกให้ศูนย์ขนาดเล็กสามารถเข้าถึงแหล่งช่วยเหลือต่างๆได้เท่าเทียมกับศูนย์ขนาดใหญ่
- 6) ท้องถิ่นและศูนย์พักพิงจัดระบบข้อมูลให้ผู้ประสบภัยทุกกลุ่มทุกภาษาสามารถเข้าถึงได้
- 7) ท้องถิ่นสนับสนุนศูนย์พักพิง ในการสร้างกลไกการติดตามและประเมินการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้พักพิง
- 8) ท้องถิ่นสนับสนุนศูนย์พักพิง ในการสร้างกลไกสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นจากผู้พักพิง และช่องทางการสื่อสารกับผู้พักพิง

- 9) ท้องถิ่นสนับสนุนศูนย์พักพิงในการจัดที่พักในศูนย์โดยคำนึงถึงความเป็นส่วนตัว และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ประสบภัย เช่น แยกเพศ อายุ ผู้ป่วย และ ครอบครัวตามความเหมาะสม
- 10) การจัดบริการสุขภาพแก่ผู้ป่วยฉุกเฉินและเรื้อรัง การป้องกันโรคแก่กลุ่มเสี่ยง

ระยะฟื้นฟู

- 1) ท้องถิ่นสนับสนุนศูนย์พักพิงระบบการประเมินผลกระทบด้านอื่นของผู้ประสบภัย เพื่อกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือระยะฟื้นฟู เช่น อาชีพ ความสามารถในการปรับตัวกับสถานการณ์ภัยพิบัติ ความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในอนาคต
- 2) ท้องถิ่นสนับสนุนศูนย์พักพิงเตรียมความพร้อมผู้พักพิงสำหรับการกลับสู่การดำเนินชีวิตอย่างปกติอย่างยั่งยืน

ภาคผนวกที่ 1

ตารางคะแนนความคิดเห็น

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นในภาพรวมระหว่างจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

ความคิดเห็นในภาพรวม	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
ความคิดเห็นโดยรวม	3.57	0.68	3.76	0.63	-0.20	<0.01*
Ai. การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆแก่ผู้พักพิง	3.64	0.76	3.80	0.67	-0.16	<0.01*
Aii. การบริหารจัดการในศูนย์พักพิง	3.59	0.77	3.77	0.68	-0.19	<0.01*
Aiii. ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ในศูนย์พักพิง	3.49	0.84	3.72	0.75	-0.23	<0.01*
Aiv. ความเพียงพอของข้าวของเครื่องใช้พื้นฐาน	3.57	0.77	3.77	0.71	-0.19	<0.01*
Av. การดูแลเรื่องความต้องการพื้นฐาน	3.54	0.83	3.74	0.73	-0.21	<0.01*

^A comparing mean using t test

* p value <0.05

ตารางที่ 2: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard ในภาพรวม ของจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

คิดเห็นด้าน WASH Standard ในภาพรวม	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
WASH Standards (คะแนนรวม)	3.54	0.50	3.63	0.47	-0.10	<0.01*
a. การจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการ	3.63	0.64	3.77	0.61	-0.14	<0.01*
b.1 การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขอนามัย	3.55	0.58	3.66	0.54	-0.11	<0.01*
b.2 การเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย	3.56	0.70	3.60	0.71	-0.04	0.10
c.1 การเข้าถึงปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่มที่ใช้	3.85	0.62	3.90	0.56	-0.05	0.03*
c.2 สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่มที่ใช้	3.40	0.70	3.43	0.77	-0.03	0.36
d.1 สิ่งแวดล้อมที่ปลอดการปนเปื้อนอุจจาระ	3.59	0.70	3.68	0.65	-0.09	<0.01*
d.2 ความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ	3.49	0.73	3.62	0.67	-0.13	<0.01*
e. การควบคุมพาหะนำโรค	3.53	0.80	3.57	0.76	-0.03	0.03*
f. การจัดการขยะมูลฝอย	3.41	0.70	3.54	0.65	-0.13	<0.01*
g. การระบายน้ำเสีย	3.24	0.94	3.36	0.83	-0.12	<0.01*

^A comparing mean using t test

* p value <0.05

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็น ด้าน WASH Standard ทุกคำถาม ระหว่างจังหวัด
ปทุมธานีและนนทบุรี

คุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standards)	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่าง ของค่าเฉลี่ย	p value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
A. การจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการ						
A1. การได้รับบริการน้ำดื่มที่สะอาด ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัดขยะและการระบายน้ำทิ้ง	3.65	0.77	3.79	0.68	-0.14	<0.01*
A2. ความเสมอภาคในการได้รับบริการน้ำดื่มที่สะอาด ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม	3.66	0.78	3.79	0.71	-0.13	<0.01*
A3. ความชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่เรื่องน้ำ ดื่มที่สะอาด ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำห้องส้วม การกำจัดขยะ และการ ระบายน้ำทิ้ง	3.58	0.78	3.73	0.70	-0.16	<0.01*
A4. การคำนึงเกียรติของผู้ประกอบในการให้ข้อมูลข่าวสาร ของเจ้าหน้าที่ เรื่องน้ำดื่มที่สะอาด ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำห้องส้วม การกำจัดขยะและการระบายน้ำทิ้ง	3.66	0.73	3.78	0.70	-0.12	<0.01*
A5. การดูแลเรื่องการให้เกียรติและความปลอดภัยแก่ ผู้ประกอบในการจัดการเรื่องน้ำดื่มที่สะอาด ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัดขยะและการระบายน้ำทิ้ง	3.60	0.76	3.76	0.71	-0.16	<0.01*
B. การส่งเสริมสุขอนามัย						
Bi. การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขอนามัย						
Bi1. การเข้าใจและการปฏิบัติตัวของผู้ประกอบในการดูแล รักษาสุขอนามัย	3.57	0.74	3.71	0.64	-0.13	<0.01*
Bi2. การบำรุงรักษาแหล่งน้ำดื่มที่สะอาด การสุขาภิบาลและ สุขอนามัย	3.61	0.69	3.72	0.61	-0.11	<0.01*
Bi3. การล้างมือก่อนการกินและเตรียมอาหาร	3.55	0.71	3.71	0.62	-0.16	<0.01*
Bi4. การล้างมือหลังการขับถ่ายหรือล้างก้นเด็ก	3.61	0.69	3.70	0.61	-0.10	<0.01*
Bi5. ศูนย์ได้ให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องด้าน สุขอนามัย	3.38	0.79	3.46	0.81	-0.07	0.01*
Bi6. การจัดเตรียมวิธีการกำจัดอุจจาระของเด็กอย่างถูก สุขลักษณะและความปลอดภัยให้แก่ผู้ดูแลเด็ก	3.58	0.69	3.67	0.65	-0.09	<0.01*
Bii. การเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย						
Bii1. การจัดหาสิ่งของด้านสุขอนามัยที่จำเป็น เช่น ภาชนะบรรจุ น้ำ สบู่ ผงซักฟอก และผ้าอนามัย	3.60	0.77	3.67	0.73	-0.07	0.01*
Bii2. การจัดหาผ้าอนามัยแก่ผู้หญิงและเด็กที่อยู่ในวัยที่มี ประจำเดือน	3.62	0.74	3.66	0.74	-0.04	0.15
Bii3. การจัดให้ผู้ประกอบได้รับข้อมูลหรือการฝึกอบรม เกี่ยวกับการใช้ของใช้ที่ไม่คุ้นเคยให้เข้าใจและสามารถใช้ถูกต้อง ตามหลักสุขอนามัยอย่างปลอดภัย	3.45	0.76	3.48	0.81	-0.03	0.33
C. การจัดหาที่ดื่มที่สะอาด						
Ci. การเข้าถึงปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่มที่สะอาด						
Ci1. ความพอเพียงของน้ำดื่มและน้ำใช้	3.75	0.71	3.86	0.63	-0.11	<0.01*
Ci 2. การรอคอยเพื่อใช้น้ำดื่มและน้ำใช้	3.78	0.77	3.86	0.66	-0.08	<0.01*
Ci 3. คุณภาพของน้ำดื่มที่สะอาด	4.02	0.64	3.98	0.54	0.04	0.09

คุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH Standards)	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
Cii. สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้						
Cii1. ความพอเพียงของสิ่งของและอุปกรณ์ที่ได้รับสำหรับ การอาบน้ำ และการซักผ้า	3.30	0.85	3.38	0.86	-0.08	0.01*
Cii2. ระบบการบำรุงรักษาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้	3.44	0.74	3.45	0.78	-0.01	0.70
Cii3. การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้	3.46	0.74	3.46	0.78	0.01	0.79
D. การกำจัดสิ่งปฏิกูล						
Di. สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยการปนเปื้อนอุจจาระ						
Di1. การดูแลสภาพแวดล้อมให้ปลอดภัยจากการปนเปื้อนอุจจาระ	3.61	0.73	3.70	0.66	-0.10	<0.01*
Di2. การดูแลป้องกันไม่ให้สิ่งปฏิกูลจากห้องส้วมปนเปื้อนแหล่งน้ำผิวดิน เช่น คู คลอง	3.60	0.74	3.68	0.68	-0.09	<0.01*
Di3. สุขอนามัยการใช้ห้องส้วมและการกำจัดอุจจาระของเด็กเล็กของผู้ประกอบ	3.57	0.73	3.66	0.67	-0.08	<0.01*
Dii. ความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ						
Dii1. ความปลอดภัยของห้องส้วมของสำหรับผู้ประกอบกลุ่มต่างๆ เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ หญิงตั้งครรภ์	3.37	0.82	3.50	0.80	-0.14	<0.01*
Dii2. ความยากง่ายของการใช้และดูแลรักษาความสะอาดห้องส้วม	3.51	0.80	3.65	0.73	-0.14	<0.01*
Dii3. จำนวนห้องส้วมที่จัดไว้ให้ผู้ประกอบ	3.41	0.92	3.57	0.81	-0.16	<0.01*
Dii4. ความมิดชิดและความเป็นส่วนตัวในการใช้ห้องส้วม	3.67	0.81	3.75	0.68	-0.08	<0.01*
E. การควบคุมพาหะนำโรค						
E1. การป้องกันยุงและแมลงนำโรคให้กับผู้ประกอบ	3.55	0.76	3.58	0.74	-0.03	0.31
F. การจัดการขยะมูลฝอย						
F1. จำนวนถังขยะที่ศูนย์พักพิงจัดไว้สำหรับผู้พักพิง	3.62	0.76	3.74	0.65	-0.12	<0.01*
F2. การกำจัดขยะมูลฝอยประจำวันบริเวณที่พักของผู้ประกอบ	3.50	0.80	3.68	0.70	-0.17	<0.01*
F3. การกำจัดขยะมูลฝอยอย่างปลอดภัยและตามเวลาที่เหมาะสม	3.48	0.82	3.63	0.74	-0.16	<0.01*
F4. การแยกและกำจัดขยะอันตรายของศูนย์ (เช่น แก้ว เข็ม ฝ้ายพันแผล และยา)	3.04	0.94	3.11	0.98	-0.08	0.03*
G. การระบายน้ำเสีย						
G1. ความเหมาะสมของจุดระบายน้ำเสียจากสถานที่อาบน้ำ และ สถานที่ทำความสะอาดต่างๆ	3.24	0.95	3.37	0.83	-0.13	<0.01*
G2. การป้องกันการปนเปื้อนของแหล่งน้ำผิวดิน เช่น คู คลอง จากน้ำเสียที่ระบายจากศูนย์พักพิง	3.23	0.95	3.36	0.83	-0.13	<0.01*

^A comparing mean using t test * p value <0.05

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ
การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร และการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ
ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่าง ของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
ความมั่นคงของอาหารและหลัก โภชนาการ	3.59	0.59	3.66	0.55	-0.08	<0.01*
i. ความปลอดภัยของอาหารและการ แจกจ่าย	3.71	0.65	3.78	0.59	-0.08	<0.01*
ii. อาหารของทารกและเด็ก	3.34	0.80	3.41	0.81	-0.07	0.02*
การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ เกี่ยวกับอาหาร	3.41	0.02	3.55	0.61	-0.14	<0.01*
การดำเนินงานด้านสุขภาพ	3.83	0.68	3.96	0.52	-0.12	<0.01*

^A comparing mean using t test

* p value <0.05

ตารางที่ 5: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ
ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

ความมั่นคงของอาหารและหลัก โภชนาการ	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่าง ของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
Ai. ความปลอดภัยของอาหารและการ แจกจ่าย						
Ai1 การดูแลเกี่ยวกับอาหารที่ต้องการ	3.68	0.74	3.79	0.62	-0.11	<0.01*
Ai2. ความเพียงพอของอาหารที่ต้องการ	3.70	0.75	3.81	0.64	-0.12	<0.01*
Ai3. ความปลอดภัยของอาหาร	3.73	0.71	3.76	0.70	-0.02	0.37
Ai4. คุณภาพของอาหาร	3.70	0.71	3.74	0.70	-0.04	0.10
Ai5. ความเสมอภาคในการได้รับอาหาร	3.74	0.72	3.81	0.64	-0.08	<0.01*
Aii. อาหารของทารกและเด็ก						
Aii1. การดูแลอาหารสำหรับเด็กอ่อนและ เด็กเล็ก	3.42	0.77	3.54	0.73	-0.12	<0.01*
Aii2. การจัดอันดับความสำคัญการเข้ารับ อาหารของหญิงตั้งครรภ์และหญิงให้นมบุตร	3.28	0.82	3.31	0.82	-0.03	0.29
Aii3. ความพอเพียงของนมผงสำหรับเด็ก และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง	3.46	0.79	3.52	0.78	-0.06	0.05*

^A comparing mean using t test

* p value <0.05

ตารางที่ 6: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหารระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
A1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจในเรื่องของการจัดเตรียมและจัดหาสถานที่สำหรับเป็นศูนย์พักพิง	3.48	0.79	3.69	0.68	-0.21	<0.01
A2. ขนาดพื้นที่ที่จัดสรรให้ต่อคน	3.58	0.76	3.75	0.65	-0.17	<0.01
A3. การจัดหาเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ผ้าห่ม และที่นอน	3.20	0.90	3.37	0.90	-0.17	<0.01
A4. ความพอเพียงของภาชนะในการรับประทานอาหาร	3.38	0.87	3.39	0.87	-0.01	0.70

^A comparing mean using t test

* p value <0.05

ตารางที่ 7: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ ระหว่างจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี

การดำเนินงานด้านสุขภาพ	ปทุมธานี		นนทบุรี		ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย	P value ^A
	Mean	S.D	Mean	S.D		
A1. การให้บริการทางด้านสุขภาพในศูนย์พักพิง	3.74	0.79	3.93	0.60	-0.19	<0.01
A2. ความพอเพียงของเจ้าหน้าที่สุขภาพในศูนย์พักพิง	3.72	0.81	3.91	0.61	-0.19	<0.01
A3. ความพอเพียงของยาที่จำเป็นในศูนย์พักพิง	3.94	0.70	3.99	0.53	-0.06	0.02
A4. การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายการรับบริการทางสุขภาพ	3.96	0.73	4.01	0.56	-0.05	0.04
A5. การดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ	3.82	0.81	3.93	0.62	-0.11	<0.01

^A comparing mean using t test

* p value < 0.05

ตารางที่ 8: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นทั่วไป แยกตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดปทุมธานี

ความคิดเห็นทั่วไป	ปทุมธานี									Multiple-Comparison Tests (Bonferroni)		
	เล็ก		กลาง		ใหญ่		Mean difference ¹	Mean difference ²	P value ^A	P(เล็ก, กลาง)	P(เล็ก, ใหญ่)	P(กลาง, ใหญ่)
	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D						
ความคิดเห็นโดยรวม	3.53	0.69	3.66	0.63	3.66	0.64	-0.14	0.01	<0.01*	0.02*	0.06	1.00
Ai. การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆแก่ผู้พักพิง	3.60	0.78	3.71	0.74	3.76	0.68	-0.11	-0.05	<0.01*	0.12	0.03*	1.00
Aii. การบริหารจัดการในศูนย์พักพิง	3.55	0.79	3.72	0.71	3.69	0.70	-0.17	0.03	<0.01*	<0.01*	0.07*	1.00
Aiii. ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ในศูนย์พักพิง	3.45	0.87	3.60	0.75	3.61	0.78	-0.16	-0.01	<0.01*	0.04*	0.05*	1.00
Aiv. ความเพียงพอของข้าวของเครื่องใช้พื้นฐาน	3.56	0.78	3.62	0.75	3.64	0.75	-0.06	-0.02	0.29	-	-	-
Av. การดูแลเรื่องความต้องการพื้นฐาน	3.50	0.83	3.67	0.76	3.59	0.90	-0.17	0.08	0.01*	0.01*	0.54	0.94

^A P value of comparing mean difference by oneway ANOVA * p value <0.05

¹ Mean difference between small and medium ² Mean difference between medium and large

ตารางที่ 9: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นทั่วไป แยกตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดนนทบุรี

ความคิดเห็นทั่วไป	นนทบุรี									Multiple-Comparison Tests (Bonferroni)		
	เล็ก		กลาง		ใหญ่		Mean difference ¹	Mean difference ²	P value ^A	P(เล็ก, กลาง)	P(เล็ก, ใหญ่)	P(กลาง, ใหญ่)
	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D						
ความคิดเห็นโดยรวม	3.73	0.56	3.77	0.59	3.77	0.67	-0.05	0.00	0.46	-	-	-
Ai. การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก ต่างๆแก่ผู้พักพิง	3.78	0.60	3.81	0.64	3.81	0.72	-0.03	0.00	0.80	-	-	-
Aii. การบริหารจัดการในศูนย์พักพิง	3.73	0.66	3.78	0.66	3.80	0.70	-0.05	-0.02	0.27	-	-	-
Aiii. ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ในศูนย์ พักพิง	3.66	0.76	3.75	0.70	3.74	0.77	-0.09	0.01	0.18	-	-	-
Aiv. ความเพียงพอของข้าวของเครื่องใช้ พื้นฐาน	3.74	0.67	3.80	0.67	3.77	0.74	-0.06	0.03	0.50	-	-	-
Av. การดูแลเรื่องความต้องการพื้นฐาน	3.73	0.67	3.74	0.72	3.75	0.76	-0.01	-0.01	0.86	-	-	-

^A P value of comparing mean difference by oneway ANOVA * p value <0.05

¹ Mean difference between small and medium ² Mean difference between medium and large

ตารางที่ 10: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard แยกตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดปทุมธานี

WASH Standard	ปทุมธานี									Multiple-Comparison Tests (Bonferroni)		
	เล็ก		กลาง		ใหญ่		Mean difference ¹	Mean difference ²	P value ^A	P(เล็ก, กลาง)	P(เล็ก, ใหญ่)	P(กลาง, ใหญ่)
	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D						
WASH Standards	3.50	0.52	3.64	0.42	3.63	0.41	-0.14	0.00	<0.01*	<0.01*	<0.01*	1.00
a. การจัดการโครงการและการดำเนินโครงการ	3.62	0.65	3.71	0.61	3.61	0.65	-0.09	0.10	0.15	-	-	-
b.1 การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขอนามัย	3.52	0.60	3.69	0.49	3.60	0.54	-0.17	0.09	<0.01*	<0.01*	0.24	0.34
b.2 การเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย	3.54	0.71	3.64	0.66	3.57	0.71	-0.11	0.07	0.12	-	-	-
c.1 การเข้าถึงปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่ม น้ำใช้	3.83	0.64	4.00	0.51	3.83	0.64	-0.18	0.17	<0.01*	<0.01*	1.00	0.02*
c.2 สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้	3.38	0.71	3.43	0.69	3.46	0.71	-0.04	-0.04	0.30	-	-	-
d.1 สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยการปนเปื้อนอุจจาระ	3.53	0.73	3.74	0.61	3.78	0.53	-0.21	-0.04	<0.01*	<0.01*	<0.01*	1.00
d.2 ความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ	3.41	0.77	3.65	0.62	3.77	0.53	-0.24	-0.12	<0.01*	<0.01*	<0.01*	0.33
e. การควบคุมพาหะนำโรค	3.52	0.80	3.59	0.78	3.57	0.81	-0.07	0.01	0.39	-	-	-
f. การจัดการขยะมูลฝอย	3.38	0.72	3.49	0.60	3.51	0.68	-0.11	-0.03	0.01*	0.09	0.05*	1.00
g. การระบายน้ำเสีย	3.18	0.95	3.19	0.97	3.61	0.75	0.00	-0.42	<0.01*	1.00	<0.01*	<0.01*

^A P value of comparing mean difference by oneway ANOVA * p value <0.05

¹ Mean difference between small and medium ² Mean difference between medium and large

ตารางที่ 11: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้าน WASH Standard แยกตามขนาดศูนย์พักพิงภายในจังหวัดนนทบุรี

WASH Standard	นนทบุรี									Multiple-Comparison Tests (Bonferroni)		
	เล็ก		กลาง		ใหญ่		Mean difference ¹	Mean difference ²	P value ^A	P(เล็ก, กลาง)	P(เล็ก, ใหญ่)	P(กลาง, ใหญ่)
	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D						
WASH Standards	3.59	0.44	3.62	0.44	3.67	0.50	-0.04	-0.05	0.01	0.91	0.01*	0.37
a. การจัดการโครงการและการดำเนินโครงการ	3.78	0.52	3.79	0.59	3.75	0.67	-0.02	0.04	0.58	-	-	-
b.1 การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขอนามัย	3.63	0.48	3.61	0.54	3.70	0.56	0.02	-0.09	0.02	1.00	0.17	0.04*
b.2 การเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย	3.56	0.68	3.58	0.71	3.63	0.74	-0.03	-0.05	0.22	-	-	-
c.1 การเข้าถึงปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่มที่น้ำใช้	3.91	0.47	3.90	0.53	3.90	0.62	0.01	0.00	0.95	-	-	-
c.2 สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่มที่น้ำใช้	3.37	0.78	3.42	0.77	3.46	0.76	-0.05	-0.05	0.15	-	-	-
d.1 สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยการปนเปื้อนอุจจาระ	3.61	0.71	3.61	0.63	3.75	0.60	0.00	-0.14	<0.01	1.00	<0.01*	<0.01*
d.2 ความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ	3.55	0.67	3.63	0.62	3.66	0.68	-0.08	-0.03	0.04	0.30	0.03	1.00
e. การควบคุมพาหะนำโรค	3.54	0.75	3.57	0.74	3.58	0.77	-0.03	-0.01	0.67	-	-	-
f. การจัดการขยะมูลฝอย	3.46	0.67	3.52	0.63	3.60	0.65	-0.06	-0.08	<0.01	0.68	0.01*	0.23
g. การระบายน้ำเสีย	3.14	0.91	3.35	0.78	3.49	0.78	-0.21	-0.14	<0.01	<0.01*	<0.01*	0.03*

^A P value of comparing mean difference by oneway ANOVA * p value <0.05

¹ Mean difference between small and medium ² Mean difference between medium and large

ตารางที่ 12: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านอาหาร การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและดำเนินงานทางด้านสุขภาพ
แยกตามขนาดศูนย์พักพิง ภายในจังหวัดปทุมธานี

	ปทุมธานี									Multiple-Comparison Tests (Bonferroni)		
	เล็ก		กลาง		ใหญ่		Mean difference ¹	Mean difference ²	P value ^A	P(เล็ก, กลาง)	P(เล็ก, ใหญ่)	P(กลาง, ใหญ่)
	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D						
ความมั่นคงของอาหารและหลัก โภชนาการ	3.58	0.59	3.66	0.55	3.57	0.61	-0.09	0.10	0.11	-	-	-
i. ความปลอดภัยของอาหารและการ แจกจ่าย	3.70	0.65	3.77	0.62	3.65	0.71	-0.07	0.12	0.17	-	-	-
ii. อาหารของทารกและเด็ก	3.31	0.83	3.48	0.65	3.38	0.79	-0.18	0.10	<0.01*	<0.01*	0.71	0.63
มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับ อาหาร	3.40	0.65	3.46	0.64	3.45	0.62	-0.07	0.02	0.28	-	-	-
การดำเนินงานด้านสุขภาพ	3.83	0.67	3.86	0.72	3.79	0.74	-0.02	0.07	0.60	-	-	-

^A P value of comparing mean difference by oneway ANOVA * p value <0.05

¹ Mean difference between small and medium ² Mean difference between medium and large

ตารางที่ 13: เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นด้านอาหาร การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่ใช่อาหารและดำเนินงานทางด้านสุขภาพ
แยกตามขนาดศูนย์พักพิง ภายในจังหวัดนนทบุรี

	นนทบุรี									Multiple-Comparison Tests (Bonferroni)		
	เล็ก		กลาง		ใหญ่		Mean difference ¹	Mean difference ²	P value ^A	P(เล็ก, กลาง)	P(เล็ก, ใหญ่)	P(กลาง, ใหญ่)
	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D						
ความมั่นคงของอาหารและหลักโภชนาการ	3.61	0.53	3.68	0.54	3.68	0.56	-0.06	-0.01	0.09	-	-	-
i. ความปลอดภัยของอาหารและการแจกจ่าย	3.78	0.55	3.80	0.60	3.78	0.61	-0.02	0.02	0.82	-	-	-
ii. อาหารของทารกและเด็ก	3.27	0.86	3.35	0.88	3.51	0.72	-0.08	-0.16	<0.01	0.58	<0.01*	<0.01*
มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร	3.50	0.61	3.58	0.59	3.57	0.63	-0.08	0.01	0.18	-	-	-
การดำเนินงานด้านสุขภาพ	3.85	0.61	3.96	0.49	4.01	0.47	-0.11	-0.05	<0.01	<0.01*	<0.01	0.39

^A P value of comparing mean difference by oneway ANOVA * p value <0.05

¹ Mean difference between small and medium ² Mean difference between medium and large

ภาคผนวกที่ 2

ตัวอย่างแบบสอบถาม

โครงการ การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉิน
ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก

1. การตอบสนองโดยเห็นชุมชนเป็นสำคัญ (People –centered flood response)

1.1 ในการจัดการน้ำท่วมในปีที่ผ่านมา (ปี 2554) มีกลยุทธ์ /เทคนิคอะไร และอย่างไร ที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว

1.2 ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว หรือไม่ และอย่างไร

1.3 ในช่วงที่น้ำท่วม มีการประสานความร่วมมือ ความช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นและชุมชน หรือไม่ และมีวิธีการประสานและความช่วยเหลือในการทำงานร่วมกันอย่างไร

2. การประสานงานและความร่วมมือ (Coordination and collaboration)

2.1 ในการวางแผนตั้งศูนย์พักพิงฯ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันหรือประสานเชื่อมโยงข้อมูลกันหรือไม่ อย่างไร

2.2 ระบบการจัดการในช่วงน้ำท่วม หน่วยงานต่างๆ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ

2.3 ในการทำงานร่วมกับทหาร และภาคเอกชน จำเป็นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายและข้อปฏิบัติในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมหรือไม่ และควรจะต้องมีการปรับปรุงหรือไม่ และอย่างไร

3. การประเมินผล(Assessment)

3.1 ท่านคิดว่า ปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จในการให้บริการของศูนย์พักพิงฯ ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ประสบภัยและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ใช่หรือไม่ และอย่างไร

3.2 ท่านมีการจัดทำรายงาน ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน หรือผู้ประสบภัยโดยมีการจำแนก เพศ อายุ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ความสามารถและศักยภาพ และประชากรกลุ่มเสี่ยง หรือไม่ อย่างไร และมากน้อยเพียงใด

3.3 ท่านมีการนำข้อมูลจากการประเมินผลมาใช้ในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาร่วมในการให้บริการที่ศูนย์พักพิงฯ ในช่วงที่เกิดอุทกภัยมากน้อยเพียงใด

4. รูปแบบและการตอบสนอง (Design and response)

4.1 ท่านมีการนำข้อมูลความต้องการและข้อมูลความเสี่ยงของผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่แตกต่างกันของกลุ่มต่างๆ มาใช้ในการกำหนดรูปแบบการจัดตั้งศูนย์พักพิง มากน้อยเพียงใด

4.2 เมื่อมีข้อมูลการเปลี่ยนแปลงด้านความเสี่ยง ความต้องการหรือความสามารถของผู้ประสบภัย ได้นำข้อมูลนั้นมาปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดตั้งศูนย์พักพิงหรือไม่และอย่างไร

5. การปฏิบัติตาม ความโปร่งใสและการเรียนรู้(Performance, transparency and learning)

5.1 ระบบที่ใช้ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์พักพิง มีหรือไม่ และเป็นอย่างไร

5.2 ท่านมีกลไกที่ใช้เพื่อปรับการให้บริการของศูนย์พักพิงฯ ตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หรือไม่ และเป็นอย่างไร

6. ความสามารถของอาสาสมัคร(Aid worker performance)

6.1 มีเทคนิคและวิธีการให้ข้อมูลหรือคำแนะนำแก่อาสาสมัครกลุ่มต่างๆ (ซึ่งรวมถึง ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และอาสาสมัคร) เพื่อให้รับรู้ถึงภาระหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละงาน การติดตามตรวจสอบ ระบบการรายงาน นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ หรือไม่ และ เป็นอย่างไร

6.2 ท่านมีระบบการบริหารจัดการของศูนย์พักพิงฯ ที่สนับสนุนให้อาสาสมัครสามารถประยุกต์ใช้หลักพื้นฐานการปฏิบัติการช่วยเหลือที่ดี (good aid practice) ได้หรือไม่ และเป็นอย่างไร

6.3 ศูนย์พักพิงมีวิธีการจัดการและติดตามตรวจสอบการเจ็บป่วย การบาดเจ็บ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเครียดของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร หรือไม่ และอย่างไร

7. มาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาลและ มาตรฐานด้านสุขอนามัย(Water supply, sanitation & hygiene promotion)

7.1 ในการทำงานเพื่อลดความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้ประสบภัย และให้การดูแลอย่างได้มาตรฐาน ท่านมีวิธีอย่างไรในการที่จะมั่นใจว่า มีการจัดหาและรักษาสภาวะการเข้าถึงแหล่งน้ำที่มีความปลอดภัย การเข้าถึงสิ่งของจำเป็นที่ถูกสุขลักษณะ ให้แก่ผู้ประสบภัยที่อยู่ในศูนย์พักพิง

7.2 ในการดำเนินงานของศูนย์พักพิงฯมีการใช้ระบบสื่อสารและตอบคำถามแก่ผู้ประสบภัย เกี่ยวกับการจัดการน้ำอุปโภค บริโภคและเรื่องการสุขาภิบาลและสุขอนามัยอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร

8. ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food security)

8.1 ในการดำเนินงานของศูนย์พักพิงฯ มีระบบการประเมินความต้องการด้านอาหาร และสารอาหารของผู้ประสบภัย และมีระบบการตอบสนองต่อความต้องการนั้น หรือไม่ และอย่างไร

8.2 ท่านมีกลยุทธ์ในการประเมินความต้องการด้านอาหารของทารกและเด็กเล็ก หรือไม่ และอย่างไร

8.3 ท่านคิดว่า ผู้ประสบภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิงได้รับอาหารแต่ละประเภทเพียงพอกับความ ต้องการหรือไม่ เพราะเหตุใด

9. ศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร(Shelter & non-food items)

9.1 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจเลือกสถานที่และมีบทบาทในการจัดตั้งศูนย์พักพิงเป็นใครบ้าง

9.2 ท่านมีการกำหนดเกณฑ์ในการประเมินพื้นที่ของศูนย์พักพิงต่อจำนวนผู้ประสบภัยฯ อย่างไร

9.3 ท่านคิดว่า ผู้ประสบภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิงได้รับเสื้อผ้า ที่นอน ผ้าห่ม เพียงพอและเหมาะสม มีสุขภาวะที่ดี หรือไม่ เพราะเหตุใด

10. การดำเนินงานทางด้านสุขภาพ (Health action)

10.1 หน่วยงานบริการด้านสุขภาพใดบ้าง ที่เข้ามาดูแลความต้องการขั้นพื้นฐานทางสุขภาพของผู้ประสบอุทกภัยในศูนย์พักพิง

10.2 มีบุคลากรทางด้านสุขภาพด้านใดบ้าง ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือในศูนย์พักพิง

10.3 ผู้ประสบภัยเข้าถึงการรับบริการยา และยาที่จำเป็นรวมถึงเวชภัณฑ์อื่นๆได้ด้วยวิธีการใด และอย่างไร

10.4 ผู้รับผิดชอบการรักษาพยาบาลเบื้องต้นของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง คือใครบ้าง (ทั้งที่เป็นของรัฐและไม่ใชของรัฐ)

10.5 ปัญหาสำคัญด้านสุขภาพของผู้อาศัยในศูนย์พักพิงมีอะไรบ้าง (เช่น ปัญหาการเจ็บป่วยที่พบ ปัญหาโลจิสติก และการดูแลรักษาผู้ป่วย เป็นต้น)

โครงการ การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉิน
ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

ประเด็นการสนทนากลุ่มย่อย

1) การจัดตั้งศูนย์พักพิง

- การจัดหาที่ตั้งศูนย์พักพิง

.....

.....

.....

2) การบริหารงานภายในศูนย์พักพิง

- โครงสร้างของศูนย์พักพิง

.....

.....

.....

- กฎกติกา ระเบียบของศูนย์พักพิง

.....

.....

.....

- ระบบการสื่อสาร

.....

.....

.....

- ระบบการประสานงาน

.....

.....

.....

- ระบบการส่งต่อ

.....

.....

.....

- ระบบการประเมิน

- ระบบการการสนับสนุน (งบประมาณ กำลังพล อาสาสมัคร สิ่งของ)

3) การตรวจสอบมาตรฐานศูนย์พักพิงในด้านต่างๆ

- ระบบน้ำ

- ระบบสุขาภิบาล

- สุขอนามัย

- อาหาร

- ที่พักอาศัย และสิ่งของที่จำเป็นระหว่างการพักพิง

4) ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดตั้งศูนย์พักพิงครั้งต่อไป

การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉิน ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ใช้สัมภาษณ์ผู้ที่ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 และอาศัยอยู่ใน
ศูนย์พักพิงชั่วคราว ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1. ข้อมูลส่วนบุคคล

ส่วนที่ 2. ความคิดเห็นของผู้ประสบภัย ที่มีต่อศูนย์พักพิง

ส่วนที่ 1: ข้อมูลส่วนบุคคล

คำชี้แจง โปรดใส่เครื่องหมาย ✕ บนตัวเลขที่ท่านเลือกหรือเติมข้อความในช่องว่างให้ตรงกับ
ความเป็นจริงมากที่สุด

เพศ (gen) ① ชาย ② หญิง อายุ(age) ปี
ที่อยู่บ้านเลขที่..... ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

คำถาม	คำตอบ	สำหรับ เจ้าหน้าที่
1. ท่านจบการศึกษาสูงสุดระดับใด	① ไม่เคยเรียน ① ประถมศึกษา ② มัธยมศึกษาตอนต้น ③ มัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ ④ มัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ ⑤ ปวส / ปวท / อนุปริญญา ⑥ ปริญญาตรี ⑦ สูงกว่าปริญญาตรี ⑧ อื่นๆ ระบุ.....	edu.....
2. ปัจจุบันท่านประกอบอาชีพอะไร	① กสิกรรม/เกษตรกรรม (เช่น ทำไร่ทำสวน/ เลี้ยงสัตว์) ② รับจ้างทั่วไป (เช่น ทำความสะอาด/ซักรีด/เลี้ยงเด็ก) ③ ค้าขายย่อย (เช่น หาบเร่ แผงลอย) ④ ธุรกิจส่วนตัว (บริษัท ห้าง ร้าน) ⑤ ลูกจ้าง/พนักงานบริษัท ห้างร้าน ⑥ งานประเภทช่าง (เช่น ช่างซ่อมรถ, ช่างประปา, ช่างตัดเสื้อ) ⑦ ข้าราชการ/ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ⑧ อื่นๆ ระบุ.....	occ.....
3. ปัจจุบันครอบครัวท่านมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่าไร (รวมทุกคนที่อาศัยอยู่ในบ้านหลังนี้)	 บาท /เดือน ⑧ ไม่ทราบ ⑨ ไม่ตอบ	income...

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็น/ความรู้สึกของผู้ประสบภัย ที่มีต่อศูนย์พักพิง

คำชี้แจง โปรดใส่เครื่องหมาย ✕ บนตัวเลขหรือเติมข้อความในช่องว่างให้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

คำถาม	คำตอบ	สำหรับเจ้าหน้าที่
1. โปรดระบุข้อมูลศูนย์พักพิงภายในจังหวัดปทุมธานีหรือจังหวัดนนทบุรี <u>ที่ท่านอาศัยอยู่นานที่สุด</u> คือ (เลือกตอบเพียงข้อเดียว) ① จังหวัดปทุมธานี ชื่อศูนย์พักพิง..... ตำบล..... อำเภอ..... จำนวน.....วัน ② จังหวัดนนทบุรี ชื่อศูนย์พักพิง..... ตำบล..... อำเภอ..... จำนวน.....วัน		shelter1 shelter2 shelter3
คำถามต่อไปนี้สำหรับศูนย์พักพิงที่ระบุในข้อ 1		
2. จำนวนคนในครอบครัวของท่านที่ไปอยู่ศูนย์พักพิงเดียวกับท่าน มีทั้งหมดกี่คน (รวมตัวท่านเองด้วย)	จำนวน.....คน คนที่ 1 อายุปี เพศ① ชาย ② หญิง คนที่ 2 อายุปี เพศ① ชาย ② หญิง คนที่ 3 อายุปี เพศ① ชาย ② หญิง คนที่ 4 อายุปี เพศ① ชาย ② หญิง คนที่ 5 อายุปี เพศ① ชาย ② หญิง	shelter4 shelt41....gen1... shelt42....gen2... shelt43....gen3... shelt44....gen4... shelt45....gen5...
3. ตอนที่ท่านอยู่ในศูนย์พักพิง คนในครอบครัวของท่านที่ไปอยู่ด้วย 3.1 มีผู้ป่วย ที่ต้องได้รับการดูแลหรือรักษาพยาบาลหรือไม่	① ไม่มี ① มี จำนวนคน คนที่ 1 อายุ.....ปี คนที่ 2 อายุ.....ปี	shelter5..... numshelt5..... num51..... num52.....
3.2 มีผู้พิการที่ต้องการการดูแลและช่วยเหลือหรือไม่	① ไม่มี ① มี จำนวนคน คนที่ 1 อายุ.....ปี คนที่ 2 อายุ.....ปี	shelter6 numshelt6..... num61..... num62.....
3.3 มีคนท้องหรือไม่	① ไม่มี ① มี จำนวนคน คนที่ 1 อายุ.....ปี คนที่ 2 อายุ.....ปี	shelter7 numshelt7..... num71..... num72.....

คำชี้แจง โปรดใส่เครื่องหมาย ✕ บนตัวเลขให้ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์พักพิงที่ท่านไปอาศัยอยู่นานที่สุดในช่วงที่เกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554							
	ระดับความความคิดเห็น						
	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. โดยภาพรวม ท่านมีความคิดเห็นต่อการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้พักพิง ในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	facility
2. โดยภาพรวม ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	manage
3. โดยภาพรวม ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ในศูนย์พักพิงอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	staff
4. โดยภาพรวม ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเพียงพอของข้าวของเครื่องใช้พื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำ ยา ที่นอน ที่ศูนย์พักพิงจัดให้ได้อย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	supply
5. โดยภาพรวม ท่านคิดว่าความต้องการพื้นฐานของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงได้รับการดูแล จากศูนย์พักพิง อย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	takecare
A. หมวดมาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณน้ำอุปโภคและบริโภค การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย (WASH)							
A1. การจัดวางโครงการและการดำเนินโครงการ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการให้บริการ น้ำดื่ม น้ำใช้ ที่สะอาด ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัดขยะ การระบายน้ำทิ้งในศูนย์พักพิง	⑤	④	③	②	①	①	san1
2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความเสมอภาคในการให้บริการน้ำดื่ม น้ำใช้ ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม ของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง (เพศ อายุ เชื้อชาติ)	⑤	④	③	②	①	①	san2
3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ศูนย์พักพิง เรื่อง น้ำดื่ม น้ำใช้ ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัดขยะ การระบายน้ำทิ้ง	⑤	④	③	②	①	①	san3
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการคำนึงถึงเกียรติของผู้ประสบภัยในการให้ข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ศูนย์พักพิง เรื่อง น้ำดื่ม น้ำใช้ ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัดขยะ การระบายน้ำทิ้ง	⑤	④	③	②	①	①	san4
5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการดูแลเรื่องการให้เกียรติและความปลอดภัยแก่ผู้ประสบภัย ในการจัดการเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้ ที่อยู่ ที่นอน ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัดขยะ การระบายน้ำ (เช่น ความมิดชิดของห้องน้ำ ห้องส้วม แยก หญิงชาย เด็ก ผู้พิการ มารดาและทารก)	⑤	④	③	②	①	①	san5

A2. การส่งเสริมสุขอนามัย							
➤ การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขอนามัย	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความเข้าใจและการปฏิบัติตัวของผู้ประสบภัยในด้านการดูแลรักษาสุขอนามัยของศูนย์พักพิง เช่น การทิ้งขยะ การล้างจาน การราดส้วม	⑤	④	③	②	①	①	pro1
2. การบำรุงรักษาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ การสุขาภิบาลและสุขอนามัยของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	pro2
3.. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้ประสบภัยเกี่ยวกับการล้างมือก่อนการกินหรือเตรียมอาหาร	⑤	④	③	②	①	①	pro3
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้ประสบภัย เกี่ยวกับการล้างมือหลังจากการขับถ่าย, การล้างมือหลังจากการล้างก้นเด็ก	⑤	④	③	②	①	①	pro4
5. ทางศูนย์มีการจัดกิจกรรมหรือการให้ข้อมูลข่าวสารของศูนย์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องด้านสุขอนามัยของผู้ประสบภัยเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	pro5
6. ทางศูนย์มีการจัดเตรียมวิธีกำจัดอุจจาระของเด็กอย่างถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ผู้ดูแลเด็กเล็กในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	pro6
➤ การเข้าถึงสิ่งของด้านสุขอนามัย	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการจัดหาสิ่งของด้านสุขอนามัยจำเป็น เช่น ภาชนะบรรจุน้ำ สบู่อาน้ำ ผงซักฟอก และ ผ้าอนามัย แก่ผู้ประสบภัยทุกเพศทุกวัย	⑤	④	③	②	①	①	hyg1
2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการจัดหาผ้าอนามัยให้กับผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงที่เป็นผู้หญิงและเด็กที่อยู่ในวัยที่มีประจำเดือน (เพียงพอและเหมาะสมหรือไม่)	⑤	④	③	②	①	①	hyg2
3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการจัดให้ผู้ประสบภัยได้รับข้อมูลหรือการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้ของใช้ที่ไม่คุ้นเคยให้เข้าใจและสามารถใช้ถูกต้องตามหลักสุขอนามัยอย่างปลอดภัย เช่น สบู่ซักผ้า น้ำยาทำความสะอาด เป็นต้น	⑤	④	③	②	①	①	hyg3
A3. การจัดหา น้ำดื่ม น้ำใช้ แหล่งน้ำ							
➤ การเข้าถึง ปริมาณและคุณภาพของน้ำดื่ม น้ำใช้	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ความพอเพียงของน้ำดื่มและน้ำใช้ที่ได้รับในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	wat1
2. การรอคอยเพื่อใช้น้ำดื่มและน้ำใช้ในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	wat2
3. คุณภาพของน้ำดื่ม น้ำใช้ที่ได้รับบริการในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	wat3

➤ สิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำใช้	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ความพอเพียงของสิ่งของและอุปกรณ์ที่ได้รับสำหรับ การอาบ น้ำ และการซักผ้าเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	wat4
2. ระบบการบำรุงรักษาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ เป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	wat5
3. ผู้ประสพภัยมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ เป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	wat6
A4. การกำจัดสิ่งปฏิกูล							
➤ สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยการปนเปื้อนอุจจาระ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. การดูแลสภาพแวดล้อมของศูนย์พักพิงให้ปลอดภัยจากการปนเปื้อนอุจจาระเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	env1
2. การดูแลป้องกันไม่ให้สิ่งปฏิกูลจากห้องส้วมปนเปื้อนแหล่งน้ำผิวดิน เช่น คู คลอง ของศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	env2
3. สุขอนามัยการใช้ห้องส้วมและการกำจัดอุจจาระของเด็กเล็กของผู้ประสพภัยเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	env3
➤ ความเหมาะสมและความเพียงพอของห้องน้ำ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ความปลอดภัยของห้องส้วมของสำหรับผู้ประสพภัยกลุ่มต่างๆ คือ เด็ก, ผู้สูงอายุ, หญิงตั้งครรภ์ และ คนพิการ เป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	toil1
2. ความยากง่ายของการใช้และดูแลรักษาความสะอาดห้องส้วมเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	toil2
3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อจำนวนห้องส้วมที่จัดไว้ให้ผู้ประสพภัย	⑤	④	③	②	①	①	toil3
4. ความมิดชิดและความเป็นส่วนตัวในการใช้ห้องส้วมเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	toil4
A5. การควบคุมพาหะนำโรค							
1. การป้องกันยุงและแมลงนำโรคให้กับผู้ประสพภัยในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	mosq
A6. การจัดการขยะมูลฝอย							
1. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับจำนวนถังขยะที่ศูนย์พักพิงจัดไว้สำหรับผู้พักพิง	⑤	④	③	②	①	①	waste1
2. การกำจัดขยะมูลฝอยประจำวันบริเวณที่พักของผู้ประสพภัยเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	waste2
3. การกำจัดขยะมูลฝอยอย่างปลอดภัยและตามเวลาที่เหมาะสมในบริเวณทั่วไปของศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	waste3
4. การแยกและกำจัดขยะอันตรายของศูนย์ (เช่น แก้ว เข็ม ฝ้ายพันแผล และยา) เป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	waste4

A7. การระบายน้ำเสีย	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ความเหมาะสมของจุดระบายน้ำเสียจากสถานที่อาบน้ำและสถานที่ทำความสะอาดต่างๆเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	drain1
2. การป้องกันการปนเปื้อนของแหล่งน้ำผิวดิน เช่น คู คลอง จากน้ำเสียที่ระบายจากศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	drain2
B. หมวดมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารและหลักโภชนาการ							
B1. ความปลอดภัยของอาหารและการแจกจ่าย	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. การดูแลเกี่ยวกับอาหารที่ต้องการของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food1
2. ความเพียงพอของอาหารประเภทต่างๆที่ต้องการสำหรับผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food2
3. ความปลอดภัยของอาหารที่จัดให้ผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food3
4. คุณภาพของอาหารที่ให้บริการแก่ผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food4
5. ความเสมอภาคในการได้รับอาหารของผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food5
B2. อาหารของทารกและเด็กเล็ก	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. การดูแลอาหารสำหรับเด็กอ่อนและเด็กเล็กในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food6
2. การจัดอันดับความสำคัญการเข้ารับอาหารของหญิงตั้งครรภ์และหญิงให้นมบุตรเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food7
3. ความพอเพียงของการจัดหานมผงสำหรับเด็กเล็กและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้นมเด็กเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	food8
C. มาตรฐานศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหาร	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจในเรื่องของการจัดเตรียมและจัดหาสถานที่สำหรับเป็นศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	other1
2. ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับขนาดของพื้นที่ที่จัดสรรให้ต่อคนในศูนย์พักพิงอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	other2
3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการจัดหา เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ผ้าห่ม และที่นอนให้กับผู้ประสบภัยในศูนย์พักพิง	⑤	④	③	②	①	①	other3
4. ความพอเพียงของภาชนะในการรับประทานอาหารในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	other4

D. หมวดการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง	ไม่มี/ไม่ทราบ	
1. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับการให้บริการทางด้านสุขภาพในศูนย์พักพิง	⑤	④	③	②	①	①	hs1
2. ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ทางด้านสุขภาพในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	hs2
3. ความเพียงพอของการจัดเตรียมยาที่จำเป็นในศูนย์พักพิงเป็นอย่างไร	⑤	④	③	②	①	①	hs3
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรที่ศูนย์พักพิงเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายการรับบริการสุขภาพของผู้ประสบภัย	⑤	④	③	②	①	①	hs4
5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ เช่น โรคท้องร่วง, ไข้เลือดออก, มาลาเลีย, โรคผิวหนังจากเหาหรือเห็บ และ โรคผิวหนัง ของผู้คนในศูนย์พักพิง	⑤	④	③	②	①	①	hs5

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ

ท่านมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องของการจัดตั้งศูนย์พักพิงอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ท่านมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องของการบริหารจัดการศูนย์พักพิงอย่างไร

.....

.....

.....

.....



ขอขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

กรุณาพับแบบสอบถามและส่งกลับไปตามที่อยู่ในหน้าหลัง



หนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉินในจังหวัด
ปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

วันที่ให้คำยินยอม วันที่เดือนพ.ศ.....

ก่อนที่จะลงนามในใบยินยอมให้ทำการวิจัยนี้ ข้าพเจ้าได้อ่านแบบคำชี้แจงอาสาสมัคร
สำหรับอาสาสมัครที่เป็นผู้ประสงค์ ข้าพเจ้าเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการวิจัย รวมทั้งประโยชน์ที่
จะเกิดขึ้นจากการวิจัยอย่างละเอียด และมีความเข้าใจดีแล้ว ข้าพเจ้าเข้าร่วมโครงการนี้โดยสมัครใจ

ข้าพเจ้ามีสิทธิ์ที่จะบอกเลิกการเข้าร่วมการวิจัยนี้เมื่อใดก็ได้ ถ้าข้าพเจ้าปรารถนาโดยไม่เสียสิทธิ
ในการรักษาพยาบาลที่จะเกิดขึ้นตามมาในโอกาสต่อไป

ผู้วิจัยรับรองว่าจะเก็บข้อมูล เฉพาะเกี่ยวกับตัวข้าพเจ้าเป็นความลับและจะเปิดเผยได้เฉพาะใน
รูปแบบที่เป็นสรุปผลการวิจัย

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับตัวข้าพเจ้าต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็น
ด้วยเหตุผลทางวิชาการเท่านั้นและจะต้องได้รับคำยินยอมจากข้าพเจ้าเป็นลายลักษณ์อักษร

ข้าพเจ้าได้อ่านข้อความข้างต้นแล้ว และมีความเข้าใจดีทุกประการ และได้ลงนามในใบยินยอมนี้
ด้วยความเต็มใจ

ข้าพเจ้าสามารถติดต่อผู้วิจัยได้ที่ วิทยาลัยโลกาภิวัตน์ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12121 โดยบุคคลที่รับผิดชอบเรื่องนี้ คือ
รศ. ดร. นิตยา วัจนะภูมิ โทรศัพท์ 081-866-1534

ลงนาม.....ผู้ยินยอม
(.....)

ลงนาม.....พยาน
(.....)

ลงนาม.....พยาน
(.....)

ภาคผนวกที่ 3

ประเด็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการ
บริหารจัดการระดับจังหวัด
และระดับศูนย์พักพิง

ประเด็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการระดับจังหวัด (สำหรับกลุ่ม1)

การบริหารจัดการ	ปัญหาอุปสรรคการจัดการศูนย์พักพิง
การมีส่วนร่วมของชุมชน	1. การกำหนดและการจัดตั้งศูนย์พักพิงขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือชุมชนขาดข้อมูลที่ต้องใช้ในการตัดสินใจในการจัดตั้งศูนย์ฯ
การวางแผน	2. ท้องถิ่นไม่มีระบบการประเมินสถานการณ์เพื่อนำข้อมูลมาใช้วางแผนการจัดการศูนย์พักพิง
การจัดการบุคคลากร	3. ภาครัฐขาดเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรมเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติและการจัดการศูนย์พักพิง
การจัดการอาสาสมัคร	4. ขาดระบบการจัดการอาสาสมัครที่มาจากในพื้นที่และนอกพื้นที่ และอาสาสมัครไม่มีประสบการณ์
การจัดการระบบข้อมูล	5. ระบบการจัดการข้อมูลที่เป็นสำหรับการบริหารไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
การลำเลียงขนส่ง	6. มีอุปสรรคบางครั้ง
การจัดการด้านการเงิน	7. มีอุปสรรคการของบประมาณช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมของท้องถิ่นจากจังหวัด
การจัดการศูนย์พักพิง	8. ปัญหาอุปสรรคด้านสายบังคับบัญชา เนื่องจากมีผู้ปฏิบัติการจากหลายหน่วยงาน

ประเด็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง
(สำหรับกลุ่มที่ 2-6)

การบริหารจัดการ	การรับรู้ปัญหาอุปสรรคการจัดการในศูนย์พักพิง
การมีส่วนร่วมของชุมชน	1.การกำหนดและการจัดตั้งศูนย์พักพิงขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือชุมชนขาดข้อมูลที่ถูกต้องในการตัดสินใจ
การวางแผน	2.สถานการณ์รุนแรงกว่าที่คิดทำให้การวางแผนการตั้งศูนย์ผิดพลาด
การบริหารจัดการบุคคล	3.ขั้นตอนการประสานงานตามระเบียบราชการทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ
การจัดการระบบข้อมูล	4.ปัญหาความถูกต้องและครบถ้วนของการลงทะเบียนผู้พักพิงในศูนย์
การลำเลียงขนส่ง	5.มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาการจัดการด้านการลำเลียงขนส่ง
การจัดการด้านการเงิน	6.งบประมาณจากภาครัฐในท้องถิ่นมีไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็น
การจัดการศูนย์พักพิง	7.ผู้รับผิดชอบศูนย์ เจ้าหน้าที่ศูนย์ และอาสาสมัครไม่มีประสบการณ์การจัดการศูนย์พักพิง ระบบการลงทะเบียนไม่มีประสิทธิภาพทำให้มีปัญหาการบริหารจัดการเรื่องอื่นตามมา

ภาคผนวกที่ 4
บทความสำหรับการเผยแพร่

รหัสโครงการ RDG5610004

ชื่อโครงการ การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉินใน
จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

ชื่อนักวิจัย นิตยา วัจนะภูมิ¹ ระพีพรรณ คำหอม² ยาวลักษณ์ เขียวเชาวน์² มาร์ค แวน เดอร์
พุทเทน¹ สิริมา มงคลสัมฤทธิ์³ กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง² รัตนรงค์ จันใด²
¹วิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ²คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ³คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Email address: nvajanapoom@sgs.tu.ac.th

ระยะเวลาโครงการ ธันวาคม 2555 – มิถุนายน 2557

แหล่งทุน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนธันวาคม 2554 พื้นที่ภาคกลาง รวมถึงกรุงเทพมหานคร
ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ ส่งผลให้รัฐบาลต้องเผชิญกับ
ความท้าทายอย่างมาก การจัดหาที่พักพิงชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยเป็นความท้าทายที่สำคัญของ
ภาครัฐ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการ
ด้านศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554
และค้นหาข้อจำกัดในการบริหารจัดการดังกล่าว รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของผู้ประสบภัยที่พัก
พิงในศูนย์พักพิง จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีต่อการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิง
ชั่วคราวของผู้รับผิดชอบ โดยทำการสัมภาษณ์กลุ่มผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงระดับ
จังหวัด จากจังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี จำนวน 19 คน และกลุ่มผู้บริหารศูนย์พักพิงจาก
จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี จำนวน 141 คน และสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบอุทกภัยที่
อาศัยในศูนย์พักพิง จำนวนทั้งสิ้น 2,929 คน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างสอง
จังหวัดใน ด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการรับมือภัยพิบัติ คือ 1) การมีส่วนร่วมของชุมชน 2) การ
วางแผน 3) การจัดการกำลังคน 4) การจัดการอาสาสมัคร 5) การจัดการระบบข้อมูล 6) การ
จัดการการลำเลียงและขนส่ง 7) การจัดการการเงิน และ 8) การบริหารจัดการศูนย์พักพิง พบว่า
ในภาพรวม จังหวัดนนทบุรีมีการบริหารจัดการศูนย์พักพิงค่อนข้างเป็นระบบมากกว่าจังหวัด
ปทุมธานี ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากจังหวัดนนทบุรีถูกน้ำท่วมภายหลังจังหวัดปทุมธานี ทำให้มีเวลา
ในการเตรียมความพร้อมในการรับมือได้ดีกว่า ทั้งสองจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการ
ศูนย์พักพิงทั้ง 8 ด้าน แต่ขอบเขตปัญหาอุปสรรคของจังหวัดนนทบุรีน้อยกว่าจังหวัดปทุมธานี

การเปรียบเทียบการปฏิบัติกับมาตรฐานสากลของเสฟิรซึ่งเป็นมาตรฐานการปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักมนุษยธรรม พบว่า โดยรวมทั้งสองจังหวัดมีผลการปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานของเสฟิรดีพอควร โดยศูนย์ขนาดใหญ่และขนาดกลางมีข้อจำกัดการปฏิบัติตามมาตรฐานหลักของเสฟิรน้อยกว่าศูนย์ขนาดเล็ก ยกเว้นปัญหาเรื่องการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล และการจัดการน้ำทิ้ง ที่ศูนย์ขนาดใหญ่มีปัญหามากกว่า สาเหตุเกิดจากถนนส่วนใหญ่ถูกน้ำท่วมทำให้รถไม่สามารถมาเก็บขยะได้ และศูนย์ขนาดใหญ่มีผู้พักพิงจำนวนมากทำให้มีขยะและสิ่งปฏิกูลปริมาณมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลตกค้างจำนวนมาก ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับความคิดเห็นระหว่างสองจังหวัดตามตัวชี้วัดการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานของเสฟิร 4 ด้านคือ 1) การจัดการน้ำ การสุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย 2) ความมั่นคงของอาหาร และหลักโภชนาการ 3) การจัดตั้งศูนย์พักพิงและสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับอาหารและ 4) การดำเนินงานด้านสุขภาพ พบว่าความคิดเห็นของผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยในศูนย์พักพิง เกี่ยวกับการปฏิบัติและบริการที่ได้รับอยู่ในระดับดีพอควรทั้งสองจังหวัด แต่ศูนย์พักพิงในจังหวัดนนทบุรียังคงมีระดับความพึงพอใจมากกว่าศูนย์พักพิงในจังหวัดปทุมธานีเมื่อพิจารณาแต่ละจังหวัด มีความชัดเจนว่าทั้งสองจังหวัดผลสอดคล้องกันคือ ศูนย์ขนาดกลางและขนาดใหญ่มีระดับความพึงพอใจสูงกว่าศูนย์ขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตามทั้งสองจังหวัดมีผลการวิเคราะห์ทั้งชี้ว่าการตอบสนองความต้องการอาหารและการเข้าถึงอาหารเฉพาะกลุ่มควรได้รับการสนใจเพิ่มขึ้น เช่น ทารกและเด็กเล็ก หญิงมีครรภ์ และมารดาที่ต้องให้นมบุตร ส่วนการบริการด้านสุขภาพของทั้งสองจังหวัดมีระดับความพึงพอใจดีกว่าบริการด้านอื่นอย่างชัดเจน ทั้งนี้เป็นเรื่องที่ทั้งสองจังหวัดให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ

โดยสรุป ความสอดคล้องกันของผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้รับผิดชอบศูนย์พักพิงและผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ประสบภัยสนับสนุนว่า การมีรูปแบบการรับมือการตอบสนองศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่เป็นระบบและมีขั้นตอนที่ชัดเจนตั้งแต่ก่อนเกิดภาวะฉุกเฉินและการปฏิบัติตามมาตรฐานของเสฟิร จะช่วยลดปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการตอบสนองความต้องการที่พักพิงในภาวะฉุกเฉินของผู้ประสบภัย ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องระดับจังหวัดในการปรับปรุงแก้ไขการตอบสนองความต้องการที่พักพิงชั่วคราวในภาวะฉุกเฉินของจังหวัดต่างๆให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในอนาคต

ภาคผนวกที่ 5

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการ
ไปใช้ประโยชน์

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

กิจกรรม	หน่วยงาน	ข้อมูลที่น่าไปใช้
1. การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับประเทศญี่ปุ่น ในการประชุม “International workshop on Disaster Reduction exchange Program for Thai and Kobe” วันที่ 9 กพ. 2556 ที่เมือง โกเบ ประเทศญี่ปุ่น	■ Research Center of Urban safety and security, Kobe University ■ Disaster reduction and Human Renovation Institution Asian disaster reduction Center	■ ข้อมูลผลการศึกษาของโครงการฯ
2. การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับประเทศญี่ปุ่น ในการประชุม “International workshop on Crisis Management: Shared experiences and lesson learned between Japan and Thailand” วันที่ 27-28 กรกฎาคม 2556 ที่จังหวัดพังงา ประเทศไทย	■ Network for International Development Cooperation (NIDC)	■ ข้อมูลผลการศึกษาของโครงการฯ
3. เวทีสาธารณะ เรื่อง วิเคราะห์แผ่นดินไหวภาคเหนือกับการสร้างมาตรการป้องกันและตั้งรับในระดับภาพรวมของประเทศ วันที่ 9 พฤษภาคม 2557 เวลา 13.30 - 16.00 น. ณ ห้องประชุม1 สกว.	■ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)	■ ข้อมูลผลการศึกษาของโครงการฯ

ภาคผนวกที่ 6

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้
และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอด
โครงการ

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ

วัตถุประสงค์	กิจกรรม(ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
1. ศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราวในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	■ การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารระดับสูงที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ■ การทำการอภิปรายกลุ่ม(Focus group discussion) ผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์พักพิง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและข้อดีในการดำเนินงานศูนย์พักพิงชั่วคราว	■ ข้อมูลระบบการจัดการภัยพิบัติในระดับบริหารของจังหวัด ■ ข้อมูลระบบการบริหารจัดการในระดับศูนย์พักพิง	1. ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารระดับสูงที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของจังหวัดปทุมธานี จำนวน 9 คน และจังหวัดนนทบุรี จำนวน 10 คน 2. ทำการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการในศูนย์พักพิงในด้านต่างๆ ของจังหวัดปทุมธานี จำนวน 66 คน และจังหวัดนนทบุรี 75 คน	
2. ศึกษาการจัดการปัญหาอุปสรรคเพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว ในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี ในช่วงที่เกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554	■ คัดเลือกผู้แทนจากกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการศูนย์พักพิง และผู้ประสพภัยน้ำท่วม จำนวนประมาณ 60 คน ■ การจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาอุปสรรคเพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว	■ ข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาอุปสรรคที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และจากการสนทนากลุ่ม เพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว	1. มีผู้ร่วมสัมมนาที่เป็นผู้แทนจากกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการศูนย์พักพิง และผู้ประสพภัยน้ำท่วม จำนวน 52 คน ได้ร่วมระดมความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาอุปสรรคต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว	

วัตถุประสงค์	กิจกรรม(ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
3. สํารวจความคิดเห็นของผู้ประสບภยในจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีต่อการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงชั่วคราว ในช่วงที่เกิดอุทกภยปี พ.ศ. 2554	- รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นในการเลือกพื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนในการสัมภาษณ์ผู้ประสบภยที่อาศัยในศูนย์พักพิง - ทำการสัมภาษณ์ผู้ประสบภยนํ้าท่วมและอาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราว จำนวน 3,000 คน	- ได้พื้นที่ที่เป็นตัวแทนในการสัมภาษณ์ผู้ประสบภยที่อาศัยในศูนย์พักพิง - ทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ประสบภยที่อาศัยในศูนย์พักพิงในทั้ง 2 จังหวัด	1. ได้พื้นที่ที่เป็นตัวแทนในการสัมภาษณ์ของจังหวัดปทุมธานี 6 อำเภอ คือ อำเภอคลองหลวง อำเภอเมือง อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก และอำเภอธัญบุรี และพื้นที่ที่เป็นตัวแทนในการสัมภาษณ์ของจังหวัดนนทบุรี 6 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอไทรน้อย อำเภอปากเกร็ด และอำเภอบางบัวทอง 2.. ได้ตัวอย่างที่เป็นผู้ประสบภยในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี รวมตัวอย่างทั้งหมด 2,929 คน	

5. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ ต่อ สกว.

ลงนาม

(รศ.ดร. นิตยา วัจนะภูมิ)

หัวหน้าโครงการ

วันที่ 16 มิถุนายน 2557

สรุปข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อร่างรายงานฉบับสมบูรณ์

ชื่อโครงการ : การศึกษาเปรียบเทียบการตอบสนองความต้องการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉินในจังหวัด
ปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรี

หัวหน้าโครงการ : รศ.ดร. นิตยา วัจนะภูมิ

ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะต่อรายงานการวิจัยและคำชี้แจง

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ควรมีการให้นิยามการแบ่งขนาดศูนย์พักพิงว่าใช้เกณฑ์อะไรในการจัดแบ่ง เนื่องจากใน
รายงานวิจัยมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบตามขนาดของศูนย์ด้วย

คำชี้แจง

ได้เพิ่มเกณฑ์การแบ่งขนาดศูนย์แล้ว ในบทที่ 3 ข้อ 3.2.2 หน้า 3-2

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

2. การศึกษาระบบการจัดการภัยพิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการด้านศูนย์พักพิงชั่วคราว
มีข้อมูลที่น่าสนใจ แต่เนื่องจากการสรุปถูกนำไปไว้ในภาคผนวกที่ 3 จึงทำให้เห็นบทสรุป
ในบทที่ 4 ไม่ชัดเจนนัก และเมื่อนำมาเสนอในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร อาจทำให้หลาย
ประเด็นที่น่าสนใจถูกทำให้ลดความสำคัญลง เช่น ปัจจัยแห่งความสำเร็จหรืออุปสรรคใน
ภาคผนวก 3 ไม่ได้ถูกนำมาเสนอเชิงวิเคราะห์อย่างมีนัยยะสำคัญ (อาจเป็นเพราะพื้นที่
การวางเนื้อหาไปอยู่ในภาคผนวกเลยทำให้บางประเด็นอาจไม่ถูกนำมาวิเคราะห์ใน
บทสรุป)

คำชี้แจง

ได้แก้ไขในบทที่ 4 โดยได้จัดทำตารางเปรียบเทียบประเด็นสำคัญในเรื่องการบริหาร
จัดการศูนย์พักพิงของจังหวัดปทุมธานี ทั้งระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิง รวมทั้งสรุป
ปัจจัยสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการด้านต่างๆ 8 ด้าน คือ การมีส่วนร่วม
ของชุมชน การวางแผน การจัดการกำลังคน การจัดการอาสาสมัคร การจัดการข้อมูล

การจัดการลำเลียงขนส่ง การจัดการการเงิน การจัดการบริการศูนย์พักพิง ไว้ในตารางที่ 4.2 และ ตารางที่ 4.3 ตามลำดับ ซึ่งทำให้เข้าใจง่ายขึ้น

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การศึกษาสองพื้นที่สองจังหวัดที่ระบุเรื่องความแตกต่างในเรื่องขนาด การบริหารอย่างเป็นทางการ การจัดการแบบสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง(แบบดั้งเดิม)ของนนทบุรี กับ การจัดการโดยใช้การประสานงาน มีการตัดสินใจจากระดับล่าง และการมีส่วนร่วมของชุมชนของปทุมธานี ล้วนมีความน่าสนใจในแต่ละบริบทที่แตกต่างกัน เพราะการจัดการของปทุมธานีที่มีการมีส่วนร่วมของชุมชน ใช้การประสานงานในการจัดการ น่าจะเป็นปัจจัยในการพัฒนาศูนย์แบบยั่งยืนและระดมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่าการจัดการแบบสั่งการทางตรงของนนทบุรี ในส่วนนี้หากวิเคราะห์ให้เห็น strength-based ของแต่ละรูปแบบ อาจจะได้คำตอบในเชิงความหลากหลายที่สอดคล้องกับศูนย์พักพิงในแต่ละที่มีความแตกต่างกัน เพราะบทสรุปที่นำเสนอดูเหมือนจะเห็นด้านบวกที่นนทบุรี และด้านลบที่ปทุมธานี แต่ทั้งสองที่อาจมีทั้งด้านบวก และด้านลบ ต่างมิติกัน จึงน่าจะวิเคราะห์จุดแข็งตามสภาพขนาด รูปแบบให้เห็นความแตกต่างที่เป็นจริงมากขึ้น สิ่งที่ควรวิเคราะห์เพิ่มคือ ทั้งสองจังหวัดมีข้อดีในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและผู้พักพิงที่ต่างกันอย่างไร เพราะเหตุใด

คำชี้แจง

ได้มีการปรับแก้คำอธิบายให้มีความถูกต้องและชัดเจนมากขึ้น ในบทที่ 4 ดังแสดงในตารางที่ 4.2 และ ตารางที่ 4.3 กล่าวคือทั้งสองจังหวัดประชาชนมีส่วนร่วมกับการจัดตั้งศูนย์พักพิงน้อยมาก เนื่องจากนนทบุรีสั่งการจากจังหวัดให้หน่วยงานท้องถิ่นรองรับมาดำเนินการ ส่วนปทุมธานีจังหวัดไม่ได้มีบทบาทสั่งการแต่ให้เป็นภารกิจของหน่วยงานท้องถิ่นและสำนักงานการศึกษาดำเนินการ

ในตาราง 4.2 และ ตารางที่ 4.3 ยังได้วิเคราะห์สรุปภาพรวมปัจจัยสำเร็จ (จุดแข็ง) และ ปัญหาอุปสรรค (จุดอ่อน) ของการจัดการศูนย์พักพิงด้านต่างๆ 8 ด้าน ทั้งระดับจังหวัด

และระดับศูนย์พักพิง ของทั้งสองจังหวัด ซึ่งเป็นการถอดบทเรียนในภาพรวมที่พบในสองจังหวัดเพื่อเป็นประโยชน์ต่อกำหนดนโยบายเพื่อการปรับปรุงแก้ไขการจัดการศูนย์พักพิงระดับจังหวัดต่อไปในอนาคต

การศึกษาค้างนี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์สาเหตุของข้อดีและข้อด้อยในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงแต่ละขนาดของปทุมธานีและนนทบุรีได้ เนื่องจาก การศึกษาค้างนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในคราวเกิดน้ำท่วม พ.ศ. 2554 ของปทุมธานีและนนทบุรี เพื่อถอดบทเรียนและนำไปประยุกต์ใช้ในการบริการจัดการศูนย์พักพิงของจังหวัดต่างๆในอนาคต และเพื่อการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

4. การศึกษาความเป็นระบบการจัดการภัยพิบัติ ควรขยายความให้เห็นเป็นระบบด้วย เช่น การใช้มาตรฐานหลักของสเฟียร์ จากหน้า 4-39 ถึง 4-43 ควรนำบทสรุปหรือตารางที่แจกแจงให้เห็นการเปรียบเทียบของทั้งสองจังหวัดในมาตรฐานแต่ละด้านที่เสนอไว้ในภาคผนวก 3 นำมาสรุปให้เห็นภาพในบทที่ 4 และบทสรุปสำหรับผู้บริหารด้วย เพราะจะทำให้เห็นการวิเคราะห์มาตรฐานแต่ละด้านอย่างเป็นระบบขึ้น และการมีข้อเสนอแนะในการจัดมาตรฐานควรเป็นข้อเสนอที่ตอบโจทย์พื้นที่แต่ละจังหวัดก่อน แล้วจึงเป็นข้อเสนอที่ตอบโจทย์ภาพรวม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นบทเรียนว่าแต่ละพื้นที่สามารถนำข้อเสนอไปปรับปรุงงานตนเองได้อย่างไร

คำชี้แจง

ในบทที่ 4 ได้จัดทำตาราง 4.4 เปรียบเทียบการปฏิบัติการจัดการศูนย์พักพิงแก่ผู้ประสบภัยของของจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี และได้วิเคราะห์สรุปการปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานหลัก 6 ด้าน ของสเฟียร์ และตามมาตรฐานการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประสบภัยตามหลักมนุษยธรรมตามแนวทางมาตรฐานสเฟียร์ ของจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี รวมทั้งเสนอแนะสิ่งที่ควรปฏิบัติเพิ่มเติมตามแนวทางมาตรฐานสเฟียร์ ซึ่ง

จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและปรับปรุงการปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพการบริหารจัดการศูนย์พักพิงในภาวะฉุกเฉินต่อไปในอนาคตของทั้งสอง จังหวัดและจังหวัดอื่นต่อไปในอนาคต

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

5. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศูนย์พักพิง มีความน่าสนใจ ในตารางที่ 4.3 สรุป แยกแยะไว้ทำให้เห็นประเด็นที่น่าจะเชื่อมโยงปัญหาอุปสรรคไปถึง การจัดการเชิง โครงสร้างของระดับจังหวัดและระดับชาติ และควรเสนอหรือทำให้เห็นภาพรวมในการ ดำเนินงานของศูนย์พักพิงขนาดเล็กอื่นๆ ว่าควรมีการเตรียมความพร้อมหรือการพัฒนา เชิงระบบอย่างไร หรือต้องการหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนหรือผลักดันต่อ อย่างไร

คำชี้แจง

เพื่อความชัดเจนและให้เข้าใจง่าย จึงได้ย้ายผลการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคไปไว้ใน ตารางการเปรียบเทียบการบริหารจัดการระหว่างสองจังหวัด ในตารางที่ 4.2 และ ตารางที่ 4.3

การศึกษาครั้งนี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์เชื่อมโยงปัญหาอุปสรรคไปถึงการ จัดการเชิงโครงสร้างของระดับจังหวัดและระดับชาติ แต่ได้แบ่งปัญหาอุปสรรคที่พบใน การบริหารจัดการศูนย์พักพิงระดับจังหวัด และ ระดับศูนย์พักพิง ซึ่งโดยหลักการแล้ว จังหวัดต้องรับผิดชอบและมีความเชื่อมโยงกับศูนย์พักพิงอยู่แล้ว

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

6. ข้อเสนอในด้านปัญหาอุปสรรคยังไม่เห็นการระบุเจาะจงหน่วยงานที่ควรกำหนดให้เป็น เจ้าภาพในการทำงานที่ชัดเจน ควรมีข้อเสนอถึง กรม ปก. กระทรวงต่างๆ ที่จะเข้ามามี ส่วนในการพัฒนาระบบและการจัดการการตอบสนองของชุมชนให้เห็นความเป็นบูรณา การมากกว่านี้ ทั้งมิติการประสานพื้นที่ และการประสานในระดับนโยบาย แม้แต่

หน่วยงานที่เป็นสถานศึกษาในจังหวัดก็ควรมีข้อเสนอในการประสานด้วย โดยกำหนด
ภารกิจให้ชัดเจน

คำชี้แจง

ดังที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 4.2 ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการ
ศูนย์พักพิงเมื่อเกิดภัยพิบัติในจังหวัด คณะผู้วิจัยได้จัดการสัมมนารับฟังความคิดเห็นของ
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงทุกภาคส่วนเนื่องจากเป็นผู้ที่เข้าใจ
ปัญหาอย่างแท้จริงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและแนวทางใน
การแก้ไขปัญหาอุปสรรค ซึ่งได้มีการระบุหน่วยงานที่ควรเป็นเจ้าภาพได้เป็นบางเรื่องไว้
แล้ว ส่วนเรื่องที่ได้ระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่าผู้รับผิดชอบ
ระดับจังหวัดควรประสานความร่วมมือกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการ
ดำเนินการและกำหนดผู้เป็นเจ้าภาพดำเนินการได้เหมาะสมมากกว่า

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

7. ภาพรวมของการศึกษายังไม่เห็นประเด็นในการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่อยู่
ในสถานการณ์ที่เปราะบาง เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ คนป่วย หญิงตั้งครรภ์ เป็นต้น
หากมีการกล่าวถึงมิติการจัดบริการแก่ผู้พักพิงที่อยู่ในภาวะเปราะบาง จะทำให้มีข้อเสนอ
ใหม่ๆเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ การคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมในการช่วยเหลือผู้คนที่อยู่ในภาวะ
เปราะบางชัดเจนขึ้น และทำให้งานนี้เป็นประโยชน์มากขึ้นในการตอบสนองมนุษย์อย่าง
เป็นรูปธรรม

คำชี้แจง

การศึกษาครั้งนี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์การตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่
อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง โดยเฉพาะผู้สูงอายุ แต่ได้มีการอธิบายเกี่ยวกับปัญหาการขาด
แคลนนมและอาหารสำหรับผู้สูงอายุและเด็กเล็กในศูนย์ขนาดกลางและขนาดเล็ก ไว้ใน
ตารางที่ 4.4 เรื่องความมั่นคงอาหารและโภชนาการ

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

8. ข้อเสนอเชิงนโยบาย ควรระบุหน่วยงานที่จะเข้ามาเป็นเจ้าภาพขับเคลื่อนให้ชัดเจนว่านี้ บางประเด็นอาจมีหลายหน่วยที่ต้องปรับวิธีการทำงานใหม่ให้เป็นบูรณาการ และจะทำให้เกิดแผนการทำงานที่มีศักยภาพมากกว่าเดิม

คำชี้แจง

ได้จัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายใหม่ ซึ่งพิจารณาจากผลการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และผลการระดมสมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารจัดการศูนย์พักพิง เพื่อแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงทั้งระดับจังหวัดและระดับศูนย์พักพิงให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศูนย์พักพิงตามมาตรฐานสากล โดยแบ่งเป็นนโยบายระยะก่อนเตรียมความพร้อม ระยะฉุกเฉิน และระยะฟื้นฟู ดังแสดงในบทที่ 5

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

9. ข้อเสนอต่อการวางแผน ควรจัดระบบให้เห็นประเด็นชัดขึ้น เช่น การวางแผนเรื่องการจัดการพื้นที่ ศูนย์พักพิง ขนาดต่างๆ / การวางแผนเรื่องทรัพยากร / การวางแผนเรื่องผู้ปฏิบัติงานและการจัดหาอาสาสมัคร / การวางแผนในเชิงเครือข่ายต่างๆ และควรระบุแยกแยะช่วงเวลาให้ชัด เช่น การวางแผนก่อนเกิดสถานการณ์ ระหว่างเกิดสถานการณ์ และหลังจากเกิดเหตุการณ์แล้ว เพื่อให้เห็นภาพที่เป็นพลวัตชัดเจนขึ้นในการทำงานตามช่วงเวลา

คำชี้แจง

คำอธิบายในข้อ 8

ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

10. ควรดึงสาระสำคัญจากภาคผนวกมาไว้ในบทที่ 4 และบทสรุปสำหรับผู้บริหารให้ชัดเจนมากขึ้น ประเด็นสรุปสำหรับผู้บริหารยังหลวมและไม่ได้ดึงเอาข้อค้นพบจากงานวิจัยมาตอบอย่างละเอียดเพียงพอ ทำให้ evidence ที่ได้อูหลวม ๆ ไป

คำชี้แจง

ได้แก้ไขตามคำแนะนำแล้วทั้งในบทที่ 4 และบทสรุปสำหรับผู้บริหาร