การวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ ในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร*

Application of Balanced Scorecard in Performance Appraisal of Bangkok Metropolitan Administration in Context of Disaster Prevention and Risk Reduction

ณัฐเศรษฐ เศรษฐพุฒิพงษ์**

Natthaset Setthaputthipong

6514830043@rumail.ru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการที่สนับสนุนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า กรุงเทพมหานครมีผลการดำเนินงานที่สนับสนุนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยโดยสอดคล้องกับหลักสำคัญ 10 ประการ ตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 เพื่อการสร้างเมืองให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนตัวจากสาธารณภัยอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบจากการศึกษา อาทิ การขาดความชัดเจนในอำนาจการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่สำคัญต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการบูรณาการทำงานอย่างเป็นทางการ รวมถึงการดำเนินความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในทุกมิติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้ดีขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักสำคัญ 10 ประการ ตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 เพื่อให้สามารถป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ : การป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ; การวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ ; กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

Keywords : Disaster Prevention and Risk Reduction ; Balanced Scorecard ; Sendai Framework for Disaster Risk Reduction

---

* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

จากกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันที่ส่งผลให้โลกมีการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติขึ้นเป็นประจำในหลายภูมิภาคทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย และนับวันจะมีแนวโน้มของความถี่ในการเกิดและทวีความรุนแรงมากขึ้น การเกิดภัยพิบัติดังกล่าวมีเหตุปัจจัยและมาจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) และภาวะโลกร้อน (Global Warming) อันเกิดจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ ที่ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศมีความแปรปรวนมากกว่าปกติ (คณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร, 2566, หน้า 1) นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากรที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วยังส่งนำไปสู่ความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ

สำหรับในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการเกิดภัยประเภทต่าง ๆ อาทิ ภัยจากการคมนาคม อัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย วาตภัย ภัยจากอาคารถล่ม อุทกภัย ภัยจากมลพิษทางอากาศ ภัยจากโรคระบาดและโรคติดต่อ ซึ่งแนวโน้มจะมีความเสี่ยงสูงมากขึ้น ล้วนสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก (คณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร, 2566, หน้า 1) จากปัญหาดังกล่าวกรุงเทพมหานครได้มีการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 – 2570 เพื่อปรับแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน พร้อมทั้งดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการด้านการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็น “เมืองหยุ่นตัวที่มีศักยภาพในการรับมือกับสาธารณภัย (Resilience Hub)” ในระยะยาวได้ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและประเมินศักยภาพของหน่วยงานในด้านประสิทธิภาพในด้านการบริหารจัดการและความหยุ่นตัวต่อการรับมือต่อการเกิดภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารจัดการสาธารณภัย ตั้งแต่ระยะก่อนเกิดสาธารณภัย ขณะเกิดสาธารณภัย และหลังเกิดสาธารณภัย เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการสำหรับการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและภัยพิบัติ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดูแลประชาชนและพัฒนาเมืองไปสู่การเป็น “เมืองที่ปลอดภัยและยั่งยืน (Safe and Sustainable City)” ต่อไป

ผู้วิจัยซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการทำงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร จึงมีความสนใจการศึกษาศักยภาพในการบริหารและจัดการสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการที่สนับสนุนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครที่จะนำไปสู่การบริหารและจัดการสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับหลักสำคัญ 10 ประการ เพื่อการสร้างเมืองให้พร้อมรับมือและฟื้นกลับเร็วตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 – 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป.) ในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เตรียมความพร้อมสำหรับการเผชิญเหตุ และสามารถรับมือกับภัยพิบัติและฟื้นตัวจากผลกระทบได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการที่สนับสนุนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ชูวงศ์ อุบาลี (2557) ได้ศึกษาบทบาทในการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตอำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี โดยพบว่า ยังขาดความพร้อมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างเหมาะสม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ยังขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นในการสร้างความพร้อมให้แก่ชุมชน นอกจากนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังขาดความตระหนักต่อการเตรียมความพร้อมรับมือกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ที่ผ่านมาการบริหารจัดการภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นเพียงการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้น

- กันต์ เอี่ยมอินทรา (2558) ได้ศึกษาแผนรับมือภัยพิบัติเทศบาลนครเกาะสมุย โดยพบว่า ปัญหาที่สำคัญของแผนรับมือภัยพิบัติของเทศบาลนครเกาะสมุย อาทิ การละเลยการดูแลนักท่องเที่ยวในฐานะผู้ประสบภัย และการขาดตัวชี้วัดในการวัดผลของแผน หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบจึงจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานในการดูแลผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพต่อไป

- นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2558) ได้ศึกษาการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย โดยศึกษากรณีการเกิดอุทกภัยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2485 - 2555 พบว่า นโยบายรัฐบาลช่วงก่อน พ.ศ. 2554 ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานดูแลภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเฉพาะ ทั้งนี้ นโยบายรัฐบาลช่วง พ.ศ. 2554 มีการกำหนดนโยบาย บทบาท และหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน สอดคล้องตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบด้วย ปัจจัยเชิงเทคนิค ปัจจัยผลการปฏิบัติงานของมนุษย์ และปัจจัยระบบและผลการปฏิบัติงานขององค์การ

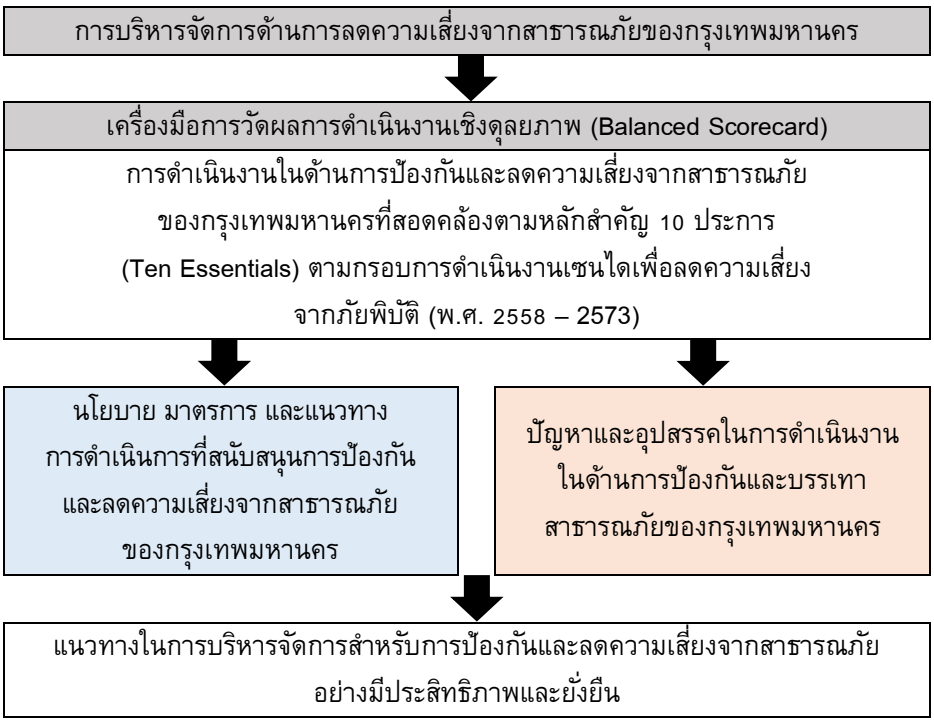
- ณภัทร เรืองจรัส (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาการบริหารจัดการด้านอัคคีภัยของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร โดยสรุปได้ว่า การบริหารจัดการด้านอัคคีภัยของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร อยู่ในเกณฑ์การบริหารจัดการในระดับดี แต่ปัญหาที่พบ ได้แก่ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่เป็นผู้ปฏิบัติในสายงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง ประกอบกับจำนวนสถานีดับเพลิงและกู้ภัยไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ อีกทั้งยังขาดจำนวนบุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถดับเพลิงที่มีสภาพชำรุดหรือมีอายุการใช้งานนาน รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

- โกศล สอดส่อง (2565) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนาคำไฮ อำเภอเมือง จังหวัดหนองบัวลำภู โดยพบว่า ภาพรวมการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนาคำไฮ อำเภอเมือง จังหวัดหนองบัวลำภู อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านสิ่งอำนวย

ความสะดวก ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนาคำไฮ อำเภอเมือง จังหวัดหนองบัวลำภู ได้แก่ 1) ควรสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินนโยบายให้กับหน่วยงานในพื้นที่อย่างเพียงพอ 2) ควรส่งเสริมด้านกิจการอาสาสมัครให้มากขึ้น 3) หน่วยงานในพื้นที่ควรที่จะมีการประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่อื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น 4) ควรจัดให้มีการประกาศเกียรติคุณ หรือยกย่องชมเชยผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดีเด่นเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงาน และ 5) ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอในเบื้องต้นกับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน และจัดหาอุปกรณ์และครุภัณฑ์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีความทันสมัย

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีวิธีการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร รายงาน วารสาร หนังสือ วิทยานิพนธ์ การศึกษาอิสระ ข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งได้สืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet)

2. การวิจัยสนาม (Field Research) เป็นการใช้เครื่องมือช่วยในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือแบบเป็นทางการ (Structured Interview or Formal Interview)

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ได้แก่

1. ประชากร ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรในหน่วยงานระดับสำนักของกรุงเทพมหานครที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) โดยกำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2566ก, หน้า 46) จึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานระดับสำนักของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักเทศกิจ สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักการศึกษา สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง สำนักอนามัย สำนักการแพทย์ และสำนักการโยธา หน่วยงานละ 1 คน โดยเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย หรือเป็นผู้ที่รับผิดชอบการจัดทำโครงการ/กิจกรรม ที่สนับสนุนการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย หรือเป็นผู้ที่รับผิดชอบการติดตามและประเมินผลโครงการ/กิจกรรม ที่สนับสนุนการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ของหน่วยงานระดับสำนักของกรุงเทพมหานครที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือการวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard) (Kaplan and Norton, 1996) โดยจัดทำในรูปแบบของแบบสัมภาษณ์เพื่อทำงานการวิจัย ซึ่งดัดแปลงจากแบบการประเมินเบื้องต้น (Preliminary Assessment) ฉบับภาษาอังกฤษ โดยแบบประเมินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือการวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพที่ชื่อ “The Disaster Resilience Scorecard for Cities” ซึ่งพัฒนาโดยองค์การสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNDRR) (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2017) เป็นเครื่องมือในการวิจัยและเก็บข้อมูลในครั้งนี้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ทำการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือแบบเป็นทางการ (Structured Interview or Formal Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยลักษณะของการสัมภาษณ์จะเป็นการสัมภาษณ์ในเชิงลึกโดยใช้ชุดคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตอบคำถาม พร้อมทั้งให้ข้อมูลสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสารต่าง ๆ เช่น ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ รายงานการวิจัย การศึกษาอิสระ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 - 2570 แผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รายงานวิชาการ และการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยผู้วิจัยใช้เครื่องมือการวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard) คือ “The Disaster Resilience Scorecard for Cities” ที่พัฒนาโดยองค์การสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNDRR) ซึ่งผู้วิจัยเลือกวัดผลการดำเนินงานตามแบบการประเมินเบื้องต้น (Preliminary Assessment) เป็นเครื่องมือในการวิจัยและเก็บข้อมูลในครั้งนี้ ประกอบกับการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือแบบเป็นทางการ (Structured Interview or Formal Interview) จากกลุ่ม

ตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหรือส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยผู้สัมภาษณ์จะถามคำถามในประเด็นที่ต้องการทราบ และอาศัยคำตอบของผู้ให้สัมภาษณ์ในการสร้างคำถามต่อเนื่องในระหว่างการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้คำตอบที่ตรงประเด็น มีรายละเอียดในเชิงลึก (Babbie, 2013, อ้างถึงใน วิโรจน์ ก่อสกุล, 2566ก, หน้า 57) ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประสานกับกลุ่มตัวอย่างเพื่อนัดหมายวัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นตามแต่ละประเด็น

2. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถามแล้วนำมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกันของข้อมูล ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

4. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันเพื่อสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ทั้งการศึกษาศักยภาพในการบริหารและจัดการสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนา

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนใช้ชุดคำถามในการสัมภาษณ์ที่ดัดแปลงจากแบบประเมิน “The Disaster Resilience Scorecard for Cities” ที่ออกแบบและพัฒนาโดยองค์การสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNDRR) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นเจ้าหน้าที่/ข้าราชการ ของหน่วยงานหรือส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยพบว่า การดำเนินงานในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับหลักสำคัญ10 ประการ (Ten Essentials) เพื่อความสามารถในการหยุ่นตัวและรับมือต่อภัยพิบัติของเมือง ประกอบด้วย 1) การวางโครงสร้างระบบการบริหารจัดการเพื่อความหยุ่นตัว (Organize for Resilience) 2) ฉากทัศน์ด้านความเสี่ยง (Risk Scenarios) 3) ศักยภาพด้านการเงิน (Financial Capacity) 4) การพัฒนาเมือง (Urban Development) 5) ระบบนิเวศตามธรรมชาติ (Natural Ecosystems) 6) ศักยภาพขององค์การ (Institutional Capacity) 7) ศักยภาพของสังคม (Societal Capacity) 8) ศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Capacity) 9) การตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติ (Disaster Response) และ 10) การฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติ (Recovery) โดยหลักสำคัญทั้ง 10 ประการ เป็นไปภายใต้กรอบการวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard)

ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้

1. นโยบาย มาตรการ และการดำเนินการที่สนับสนุนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร โดยสามารถสรุปเป็นรายด้าน ได้ดังนี้

1. การวางโครงสร้างระบบการบริหารจัดการเพื่อความหยุ่นตัว

พบว่า หน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีการบูรณาการจัดทำแผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยดำเนินการสอดคล้องตามกรอบการดำเนินงานเซนไดฯ อาทิ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 - 2570 แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาภัยจากอัคคีภัยกรุงเทพมหานคร แผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงและพื้นที่อันตรายของกรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้องในภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อรับมือภัยพิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2. ฉากทัศน์ด้านความเสี่ยง

พบว่า หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักเทศกิจ สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักการระบายน้ำ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล และสำนักงานเขต 50 เขต ร่วมกันพัฒนาฐานข้อมูลดิจิทัล และพัฒนาระบบการนำเสนอ โดยรวบรวม ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลจุดเสี่ยงภัย แหล่งข้อมูลที่ทำให้เกิดความเสี่ยง และข้อมูลที่สนับสนุนการบริหารจัดการทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และภายหลังการเกิดเหตุ ตลอดจนการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย (BKK Risk Map) เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่ายและเข้าถึงประชาชนทุกระดับ รวมถึงจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง สร้างกลไกความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรร่วมกันของหน่วยงานภายใต้กรุงเทพมหานคร รวมไปถึงจัดเตรียมแผนระดมสรรพกำลังในกรณีที่จำเป็น โดยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ปฏิบัติงาน/ส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมภัยพิบัติทั้งในกรุงเทพมหานครและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายเฝ้าระวังอย่างสม่ำเสมอ

3. ด้านศักยภาพด้านการเงิน

พบว่า กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพกรุงเทพมหานครเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชน ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรหรือประชาชนดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณสุขในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผ่านการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ส่วนในด้านงบประมาณ มีการกันงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง มีกองทุนฉุกเฉินเพื่อลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เพื่อใช้ในการบรรเทาผลกระทบ การป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟู รวมถึงได้หารือร่วมกับตัวแทนจาก Asian Development Bank (ADB) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการพัฒนาเมือง ตลอดจนมีมาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมให้แก่ผู้ที่ได้ดำเนินการตามนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนด

4. ด้านการพัฒนาเมือง

พบว่า กรุงเทพมหานครมีการแบ่งเขตตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดแนวทางในการออกแบบและพัฒนาเมืองใหม่ และมีการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรฐานสำหรับอาคารและบทบัญญัติหรือมาตรฐานดังกล่าวครอบคลุมถึงภัยและความเสี่ยงต่าง ๆ เป็นต้น

5. ด้านระบบนิเวศตามธรรมชาติ

พบว่า กรุงเทพมหานครมีการดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวและสีฟ้าในโครงการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และส่งเสริมและพัฒนาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกับจังหวัดข้างเคียง เป็นต้น

6. ด้านศักยภาพขององค์การ

พบว่า กรุงเทพมหานครมีการรณรงค์และดำเนินโครงการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับภัย ความเสี่ยง และภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม และจัดกิจกรรมอบรมและฝึกซ้อมการเผชิญเหตุให้ครอบคลุมทุกระดับ ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ รวมถึงแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และเรียนรู้จากเมืองอื่น ๆ เป็นต้น

7. ด้านศักยภาพของสังคม

พบว่า กรุงเทพมหานครมีการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มเปราะบางของสังคมและและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย เป็นต้น

8. ด้านศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐาน

พบว่า กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการป้องกันสำหรับสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติเป็นส่วนใหญ่ และมีการจำลองสถานการณ์หรือการสำรวจและตรวจสภาพความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือที่เหมาะสมและเพียงพอในการรับมือกับสถานการณ์ เป็นต้น

9. ด้านการตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติ

พบว่า หน่วยงานของกรุงเทพมหานครได้มีการจัดทำแผนหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานสำหรับการเตือนภัยและพยากรณ์ล่วงหน้า เตรียมความพร้อมด้านบุคลากรในการรองรับเหตุสาธารณภัยและภัยพิบัติที่อาจะเกิดขึ้น จัดอาหาร ที่พักอาศัย สิ่งของจำเป็น และเชื้อเพลิงที่จำเป็นต่อประชาชนในปริมาณที่มากพอ รวมถึงมีการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น

10. ด้านการฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติ

พบว่า กรุงเทพมหานครมียุทธศาสตร์หรือกระบวนการเพื่อการฟื้นฟูและการบูรณะหลังเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงการฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และด้านอื่น ๆ เช่น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 - 2570 แผนแม่บทการบริหารจัดการเมืองในสถานการณ์วิกฤต การแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการความร่วมมือการทำงานกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล รวมถึงได้ดำเนินการถอดบทเรียนร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ถอดบทเรียนในกรณีเกิดเพลิงไม้ในพื้นที่ชุมชนของกรุงเทพมหานคร ถอดบทเรียนในกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID 19) และร่วมแบ่งปันประสบการณ์กับหน่วยงานอื่น เพื่อนำบทเรียนที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบและดำเนินโครงการบูรณะฟื้นฟูต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาที่พบจากการศึกษา ได้แก่ การขาดความชัดเจนในอำนาจการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่สำคัญต่าง ๆ ของการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การขาดส่งเสริมการประกันภัยให้แก่ภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่ สำหรับกระบวนการนำเสนอและการทบทวนปรับปรุงข้อมูลความเสี่ยง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานครยังอยู่ระหว่างการรวบรวมและปรับปรุงข้อมูลให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่พยายามจะผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถใช้งานได้จริง นอกจากนี้ ในด้านการวางแผนการฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติ ทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และภายหลังจากที่เกิดเหตุภัยพิบัติ นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล ยังไม่ครอบคลุมในทุกมิติ และขาดความเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องที่เพียงพอ

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยครั้งนี้ สามารถอภิปรายได้ว่า การวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร โดยใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ใช้กำหนดกลยุทธ์ขององค์การให้มีความสอดคล้องกันระหว่าง 4 มุมมอง (Perspectives) ได้แก่ 1) มุมมองด้านเจ้าของกิจการ (Owner Perspective) หรือมุมมองทางด้านการเงิน (Financial Perspective) 2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) 3) มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์การ (Internal Processes Perspective) และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective) (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และยุทธพร อิสรชัย, อ้างถึงในเฉลิมพล ศรีหงส์, 2566, หน้า 72 - 73) อีกทั้ง ยังใช้ในการประเมินความสำเร็จขององค์การตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การอีกด้วย

ทั้งนี้ เครื่องมือการวัดผลการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ที่ผู้วิจัยเลือกใช้ในครั้งนี้ ผู้วิจัยดัดแปลงชุดคำถามมาจากเครื่องมือวัดผลประสิทธิภาพการดำเนินงานในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ที่ชื่อ “The Disaster Resilience Scorecard for Cities” ซึ่งได้รับการออกแบบและพัฒนาโดยสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNDRR) ซึ่งครอบคลุมมุมมอง ทั้ง 4 ด้าน ตามกรอบการดำเนินงานเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ซึ่งได้แก่

- ด้านการเงิน ได้แก่ ศักยภาพด้านการเงิน
- ด้านลูกค้า ได้แก่ ศักยภาพของสังคม ระบบนิเวศตามธรรมชาติ
- ด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การวางโครงสร้างระบบการบริหารจัดการเพื่อความหยุ่นตัว การพัฒนาเมือง ศักยภาพขององค์การ และศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ด้านการเรียนรู้เติบโต ได้แก่ ฉากทัศน์ด้านความเสี่ยง การตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติ และการฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติ

โดยเครื่องมือดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานรัฐบาลระดับท้องถิ่นสามารถประเมินความสามารถในการรับมือและหยุ่นตัวต่อภัยพิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้ทราบถึงจุดอ่อนและความไม่ชัดเจนของการบริหารงานที่ผ่านมา และนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงาน รวมถึงกำหนดกลยุทธ์ในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ประการต่อมา ในการกำหนดวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแต่ละหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับ

แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ โดยการมีกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ มีทิศทางและหลักเกณฑ์การทำงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติ และการนำกลยุทธ์หรือนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างเมืองที่มีความพร้อมรับมือกับเหตุสาธารณภัยรูปแบบต่าง ๆ และสามารถฟื้นคืนสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารและจัดการความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายของกรุงเทพมหานคร ทั้งในด้านกลยุทธ์ ด้านการเงิน ด้านการปฏิบัติงาน และด้านกฎหมายและข้อกำหนดผูกพัน (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2566ค, หน้า 77 - 78) ซึ่งจะส่งผลให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้ทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายและมาตรการต่าง ๆ โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดฯ ผ่านการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ การเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการ การลงทุนในการลดความเสี่ยงรวมถึงการพัฒนาศักยภาพในการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถที่จะรับมือกับภัยพิบัติและฟื้นตัวจากผลกระทบได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในการเลือกแนวทางการดำเนินนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับแนวคิดการตัดสินใจ โดยผู้บริหารของกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องตัดสินใจเพื่อเลือกกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายที่รองรับ และเป้าหมายที่ต้องการ เพื่อการดำเนินการหรือแก้ไขปัญหา รวมถึงกำหนดทรัพยากรที่ต้องใช้ กำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด (รัฐศิรินทร์ วังกานนท์, 2566, หน้า 38) ทั้งนี้ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครในระดับสูง (ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก) มักมีการตัดสินใจแบบไม่มีแบบแผน ส่วนผู้บริหารกรุงเทพมหานครในระดับกลาง (ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากลุ่มงาน) มีการตัดสินใจทั้งแบบมีแบบแผนและไม่มีแบบแผนในระดับที่ใกล้เคียงกัน และพนักงานระดับต้น (ได้แก่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน) มักจะมีการตัดสินใจแบบมีแบบแผนในสัดส่วนที่มาก ยกตัวอย่างในกรณีที่ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้อนุมัติในหลักการให้มีการกันงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง (Ring Fenced) และมีกองทุนฉุกเฉินเพื่อลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เพื่อใช้ในการบรรเทาผลกระทบ การป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟู โดยตั้งงบประมาณในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร รวมถึงการหารือกับผู้แทนองค์การจากต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาเมืองให้มีความหยุ่นตัวต่อสาธารณภัย ซึ่งข้าราชการผู้ปฏิบัติจะต้องตัดสินใจเลือกดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรการที่ผู้บริหารกำหนด เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของในการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเสนอแนวทางการดำเนินการที่จะนำไปสู่การบริหารและจัดการสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครอันสอดคล้องตามหลักในการสร้างเมืองที่มีความหยุ่นตัวและมีศักยภาพในการฟื้นคืนกลับสู่ภาวะปกติ โดยแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการวางโครงสร้างระบบการบริหารจัดการเพื่อความหยุ่นตัว (Organize for Resilience) โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในรูปแบบต่าง ๆ มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เช่น แผนแม่บท (Master Plan) แผนปฏิบัติการ (Action Plan) ยุทธศาสตร์ (Strategy) ของหน่วยงานให้มีความสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดฯ เพื่อนำมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของกรุงเทพมหานคร มีกลไกสนับสนุน

การทำงานระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน ตลอดจนทำลายกำแพงการทำงานที่แต่ละหน่วยงานทำงานแบบแยกส่วนกัน หรือที่เรียกว่า Silo Organization ด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ กำหนดวิสัยทัศน์องค์การให้เป็นหนึ่งเดียว (Create a Unified Vision) สร้างเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกัน (Work Towards Achieving A Common Goal) สร้างแรงจูงใจในการทำงานร่วมกัน (Motivate and Incentivize) มีการวัดผลการดำเนินงานเป็นประจำ (Execute and Measure) พัฒนาการสื่อสารระหว่างหน่วยงานและผลักดันการทำงานข้ามหน่วยงานให้เกิดขึ้นในองค์กร (Collaborate and Create Cross Functional Team) (Brent Gleeson, 2017)

2. ด้านฉากทัศน์ด้านความเสี่ยง (Risk Scenarios) โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณภัยที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตลอดจนโอกาสหรือความเป็นไปได้ในการเกิดสาธารณภัยเหล่านั้น เพื่อที่จะได้สามารถแสวงหาแนวทางป้องกันและกำหนดรูปแบบการส่งเสริมการประกันภัยที่เหมาะสมให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ดำเนินมาตรการในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Shared Understanding of Infrastructure Risk) ร่วมกับหน่วยงานที่ดำเนินกิจการทางด้านการบริการสาธารณูปโภคประเภทต่าง ๆ เช่น พลังงาน น้ำประปา ถนน และการคมนาคมขนส่ง ทั้งที่ดำเนินงานโดยภาครัฐและเอกชน และทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศอื่น ๆ ให้ร่วมกันตระหนักและเตรียมความพร้อมอย่างเชื่อมโยงกันทุกมิติ ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินจากสาธารณภัย

3. ด้านศักยภาพทางการเงิน (Financial Capacity) โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนทั้งหมด ทั้งจากภายในประเทศ และจากต่างประเทศ ที่สามารถสนับสนุนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตลอดจนการลงทุนเพื่อผลตอบแทนจากความหยุ่นตัว (Resilience Dividends) ผ่านการสร้างเครือข่ายที่กว้างขวาง และมีการแสวงหาแหล่งเงินทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อใช้ในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย นอกจากนี้กรุงเทพมหานครควรมีการจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครสำหรับการบรรเทาผลกระทบ การป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟูจากสาธารณภัย ตลอดจนกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อจูงใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและสังคม ร่วมสนับสนุนการนโยบายในการสร้างความหยุ่นตัวต่อสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร

4. ด้านการพัฒนาเมือง (Urban Development) หน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรมีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาจากปัจจัยที่สำคัญ เช่น ผลกระทบจากฉากทัศน์ด้านความเสี่ยงที่สำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ผลผลิตทางการเกษตร และย่านชุมชนที่อยู่อาศัย เป็นต้น ผลักดันให้เกิดการออกแบบและพัฒนาเมืองใหม่ที่ให้ความสำคัญและความหยุ่นตัวต่อสาธารณภัย บังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอาคาร สิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ครอบคลุมถึงภัยและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมถึงทบทวน ปรับปรุง และรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อยู่เสมอ

5. ด้านระบบนิเวศตามธรรมชาติ (Natural Ecosystems) โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องตระหนักรู้และเข้าใจเกี่ยวกับระบบนิเวศและการทำงานของระบบนิเวศตามธรรมชาติ (Awareness and Understanding of Ecosystem Services / Functions) ซึ่งเป็นทุนทางธรรมชาติ (Natural Assets) ที่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการป้องกัน ลดความเสี่ยง และสร้างความหยุ่นตัวจากสาธารณภัยได้อย่างมีนัยสำคัญ ผ่านการดำเนินนโยบายที่มีการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว (Green Infrastructures) เช่น พื้นที่ป่า สวนสาธารณะ

แนวต้นไม้ สนามหญ้า เป็นต้น และโครงสร้างพื้นฐานสีฟ้า (Blue Infrastructures) เช่น แม่น้ำ ลำคลอง พื้นที่พักน้ำ แหล่งบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน ตลอดจนบูรณาการการทำงานร่วมกับจังหวัดใกล้เคียงเพื่อประสานความร่วมมือในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยอาจจัดตั้งเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือระดับจังหวัด และระดับภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

6. ด้านศักยภาพขององค์การ (Institutional Capacity) หน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรมีการรณรงค์ให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ โดยใช้ช่องทางการสื่อสารผ่านสื่อสมัยใหม่และครอบคลุมทั้งระบบออนไลน์และออฟไลน์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย และความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ รวมถึงการที่กรุงเทพมหานครควรสร้างเครื่องมือหรือแอปพลิเคชันที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยใช้ภาษาและรูปแบบที่ทุกกลุ่มสามารถเข้าใจง่ายและดึงดูดความสนใจในการใช้งานในชีวิตประจำวันได้อย่างเหมาะสม รวมถึงส่งเสริมให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์กับเมืองหรือองค์กรอื่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

7. ด้านศักยภาพของสังคม (Societal Capacity) โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรให้ความสำคัญต่อชุมชน กลุ่มเปราะบาง และกลุ่มประชาชนในระดับ “รากหญ้า (Grassroots)” ผ่านการสร้างเครือข่ายและการจัดฝึกอบรมให้แก่กลุ่มดังกล่าวเป็นประจำและต่อเนื่อง โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับการรับมือและป้องกันสาธารณภัยที่เกิดขึ้นบ่อย และสาธารณภัยรูปแบบใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตลอดจนส่งเสริมความมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การวางแผนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยของเมือง การฝึกเผชิญเหตุฉุกเฉินภายในพื้นที่ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave No One Behind)

8. ด้านศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Capacity) โดยกรุงเทพมหานครควรมีการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการป้องกันความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยกำหนดให้สถานที่ราชการและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ประสบความสำเร็จในด้านการส่งเสริมการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นต้นแบบของโครงสร้างพื้นฐานที่มีความหยุ่นตัวต่อสาธารณภัย รวมถึงการผลักดันโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการป้องกันความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ หน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรจัดให้มีอุปกรณ์ เครื่องมือ และสิ่งจำเป็นสำหรับการเผชิญเหตุฉุกเฉินเบื้องต้นอย่างเพียงพอ และขอรับการสนับสนุนจากภาคประชาชนและกองทัพในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเหมาะสม

9. ด้านการตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติ (Disaster Response) โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครควรมีแผนการจัดการภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุฉุกเฉิน ซึ่งครอบคลุมการบรรเทาผลกระทบ การเตรียมความพร้อม และการเผชิญเหตุฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตลอดจนมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures: SOPs) สำหรับการเตือนภัยและพยากรณ์การเกิดภัยพิบัติล่วงหน้า ทั้งนี้ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) ควรเป็นระบบที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็ว ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครควรมีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเพื่อตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ เช่น จัดเตรียมอัตรากำลังให้เพียงพอต่อการออกปฏิบัติหน้าที่เผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉินเบื้องต้น รวมถึงในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นพร้อมกัน จัดหาอาหาร ที่พักอาศัย สิ่งของจำเป็น และเชื้อเพลิงให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในกรณีที่เกิดเหตุและหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ และส่งเสริม

การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อออกแบบวิธีการและแนวปฏิบัติสำหรับจัดการกับสาธารณภัยตามความเป็นไปได้ในการเกิด และระดับความรุนแรงของสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น

10. ด้านการฟื้นฟูให้กลับสู่ภาวะปกติ (Recovery) โดยกรุงเทพมหานครควรมียุทธศาสตร์หรือกระบวนการเพื่อการฟื้นฟูและการบูรณะหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงการฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการประเมินในกรณีหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ โดยมีการวิเคราะห์ความผิดพลาด และถอดบทเรียนเพื่อใช้ในการออกแบบการบูรณะฟื้นฟูให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตด้านระยะเวลาและจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่จำกัด ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรมีระยะเวลาในการศึกษาและวิจัยที่มากขึ้นและควรมีการกำหนดคุณลักษณะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้มากและหลากหลายขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรศึกษาผลการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครในเชิงลึกโดยใช้การประเมินแบบละเอียด (Detailed Assessment) ตามเครื่องมือวัดผลประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานที่ชื่อ “The Disaster Resilience Scorecard for Cities” ซึ่งพัฒนาโดยสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNDRR) มาเป็นเครื่องมือในเป็นการประเมิน ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานด้านความหยุ่นตัวต่อสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในเชิงลึก เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยจำนวนหลายฝ่าย ซึ่งจะส่งผลให้ทราบข้อมูลในเชิงลึกและสามารถกำหนดแนวทางในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (ม.ป.ป.). *กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (พ.ศ. 2558 – 2573).* ค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2566. จาก http://sitedemo.disaster.go.th/apiv1/clickdownload/download/1228

กันต์ เอี่ยมอินทรา. (2558). งานวิจัยแผนรับมือภัยพิบัติ เทศบาลนครเกาะสมุย. การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกศล สอดส่อง. (2565). รายงานการวิจัยการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลตำบลนาคำไฮ อำเภอเมือง จังหวัดหนองบัวลำภู. วารสาร Journal of Modern Learning Development, 7(3), 100 – 113. ค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2566, จาก https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jomld/article/download/254443/172447/937325

คณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 – 2570. (2566). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 – 2570.* ม.ป.ท.

เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 7402 การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย (Policy Implementation and Evaluation).* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

ชูวงศ์ อุบาลี. (2557). *การบริหารจัดการภัยพิบัติ : บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี.* ม.ป.ท.

ณภัทร เรืองจรัส. (ม.ป.ป.). *การบริหารจัดการด้านอัคคีภัยของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร.* การค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (กลุ่มวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2558). *การจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย: กรณีศึกษาอุทกภัย ระหว่าง พ.ศ. 2485 - 2555*. ดุษฎีนิพนธ์สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ, มหาวิทยาลัยมหิดล.

รัฐศิรินทร์ วังกานนท์. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6201 องค์การและนวัตกรรมในองค์การ (Organization and the Innovation).* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

วิโรจน์ ก่อสกุล. (2566ก). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6102 ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Research Methodology in Public Administration).* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

วิโรจน์ ก่อสกุล. (2566ข). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6202 การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Administration).* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

วิโรจน์ ก่อสกุล. (2566ค). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6201 องค์การและนวัตกรรมในองค์การ (Organization and the Innovation).* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

Brent Gleeson. (2017). *5 Ways to Destroy the Pesky Silos in Your Organization*. Retrieved December 10, 2023, from https://www.inc.com/brent-gleeson/5-ways-to-destroy-the-pesky-silos-in-your-organization.html

Kaplan, Robert S. and Norton, David P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. London : Harvard Business Review Press.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2017). *Disaster Resilience Scorecard for Cities*. Retrieved December 10, 2023, from https://www.undrr.org/publication/disaster-resilience-scorecard-cities