

บทความรับเชิญ

การจัดการภาวะวิกฤต งานที่(อาจ)ไม่เคยพร้อม

ทวิตา กมลเวชช¹

Tavida Kamolvej

“อยากได้บทความการจัดการภัยพิบัติของเมืองมหานคร กับโจทย์เปิด ๆ สำหรับงานวิจัยแบบสหวิทยาการ” บรรณาธิการวารสารสังคมวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งข้อความนี้ไว้ในเฟซบุ๊กส่วนตัว หลังจากบทสนทนาที่จะชวนกันไปกินเบียร์ การตอบรับไม่ได้เป็นไปโดยง่ายเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาของผู้เขียน ยังไม่นับรวมว่าห่างหายจากการเขียนงานทางวิชาการมาถึงเกือบ 4 ปี เท่าจำนวนเวลาเกือบสี่ทศวรรษการเป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อบรรณาธิการยืนยันว่าเป็นบทความรับเชิญ จึงมีข้อยกเว้นด้านความยาวของบทความแค่เพียงไม่กี่หน้า และไม่ต้องใช้รูปแบบการเขียนแบบวิชาการ แต่ให้มีสาระความรู้ และช่องว่างของหลักการเมื่อถูกนำไปปฏิบัติจริง รวมทั้งทั้งช่องว่างของงานวิจัยให้กับแวดวง

การจัดการภาวะวิกฤต กับการจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่เรื่องเดียวกันสำหรับผู้เขียน ดังที่เคยอธิบายในหนังสือ “**เส้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพในการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ**” ว่า หากอธิบายในเชิงหลักการ วิกฤต คือ สภาวะของความบิดเบี้ยวของเหตุการณ์ ที่ทำให้ความสามารถทั้งหมดที่มีอยู่ (กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ความรู้ ข้อมูล และทักษะที่ต้องการ) ไม่เพียงพอในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าสถานการณ์นั้นจะเป็นสถานการณ์ที่คาดไว้ก่อนหน้านี้ หรือเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหนือความคาดหมายก็ตาม โดยความสามารถในการตอบสนองหรือตอบโต้สถานการณ์นั้น อาจจะเป็นของบุคคล หรือเป็นขององค์กร หรือแม้แต่ของชุมชน เมือง หรือประเทศ ในขณะที่ภัยพิบัติ มักจะถูกนิยามถึงเมื่อ “ความพยายามที่มากขึ้น ในการตอบสนองต่อสถานการณ์นั้น ๆ 1) ไม่ทันและไม่แม่นยำเพียงพอที่จะหยุดการขยายวงกว้างของสถานการณ์ 2) ไม่เป็นระบบและก่อให้เกิดความล่าช้าจนผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น หรือ 3) เหตุการณ์ที่ไม่ต้องการนั้น ๆ ที่เกิดขึ้น มีขนาดความรุนแรงและความยากในการจัดการเกินกว่าความสามารถที่มีอยู่จริง ๆ” (ทวิตา กมลเวชช, 2564)

เอาจริง ๆ ไม่ต้องสนใจนิยามเหล่านี้เลยก็ได้ เอาเป็นว่า ภาวะวิกฤตและภัยพิบัติ เป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ระบบปกติในการทำงาน เกิดการชะงักงัน การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง เริ่มมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานจนเกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ ที่มีสถานการณ์เกิดขึ้น ดังนั้น หากเราใช้

¹ รองศาสตราจารย์ ดร.

Associate Professor, Ph.D.

รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนักวิชาการด้านการจัดการภัยพิบัติ

Deputy Governor of Bangkok and Disaster Management Scholar

กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่วิกฤตจะเกิดขึ้น จนเลยเถิดกว่าสาธารณภัยปรกติ ไปเป็นภัยพิบัติได้นั้น ต้องถือว่า กรุงเทพมหานครมีความเปราะบางต่อความเสี่ยง ที่ความสามารถในการตอบสนองและตอบโต้สถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์อาจไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่เราควรจะเป็น เนื่องด้วยว่าเมืองหลวงศูนย์กลางความเจริญทางธุรกิจ การศึกษา ระบบราชการ และการท่องเที่ยวระดับโลก ที่ดูแสนจะทันสมัยกว่า 1,500 ตารางกิโลเมตรนี้ นั้น เป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีภูมิสังคมที่ซับซ้อนและเป็นปัจจัยแห่งความเปราะบางของการที่ภาวะวิกฤตจะเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นกายภาพของการเป็นเมืองแอ่งกระทะ โครงสร้างเป็นดินอ่อน เต็มไปด้วยคลองหลักคลองสาขาราว 1,980 คลอง อยู่ได้ด้วยระบบท่อระบายน้ำยาวกว่า 7,000 กิโลเมตร และมีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล นอกจากนั้น ยังเป็นเมืองที่มีประชากรระหว่างวันเกือบสิบล้านคน กว่า 25% เป็นประชากรสูงอายุ และมีประชากรอยู่ในชุมชนที่รายได้น้อยและแออัดถึง 500,000 หลังคาเรือน โดยที่กว่าสองล้านคนเป็นประชากรของจังหวัดอื่นที่เข้ามาพักพิงเพื่อทำงาน รวมทั้งการจราจรที่คับคั่งในช่วงเวลาเร่งรีบเช้าเย็น พอ ๆ กับความหนาแน่นของกิจกรรมกระจุกตัวกลางเมือง เท่า ๆ กับจำนวนตึกอาคารสิ่งก่อสร้างที่หนาตา

ผู้เขียนตั้งใจที่จะถ่ายทอดเรื่องราวการจัดการวิกฤตและการจัดการภัยพิบัติ ผ่านประสบการณ์เกือบ 4 ปีของผู้เขียน โดยใช้เหตุการณ์ที่ผ่านมาเป็นฉากทัศน์ในการสะท้อนภาพการจัดการในแต่ละครั้ง โดยจะใช้วงจรของการจัดการวิกฤตและการจัดการภัยพิบัติ ก่อน ระหว่าง และหลัง เป็นการเรียงลำดับเรื่องในการให้ผู้อ่านได้เห็นองค์ประกอบต่าง ๆ ในเรื่องราว และสามารถทำความเข้าใจไปตาม หรือเข้าใจแตกต่าง จากวิธีคิด และวิถีปฏิบัติของผู้เขียน ตามแต่ที่ประสบการณ์และหลักของวิทยาการที่ผู้อ่านมีปูมหลังมา และเพื่อให้ตรงใจത്യของบรรณาธิการที่ร้องขอบทความนี้ ในแต่ละฉากทัศน์ของกรณีศึกษาที่เกิดขึ้น และเล่าผ่านระยะเวลาของการจัดการ ผู้เขียนตั้งใจจะไล่เรียงเรื่องราวตามมิติขององค์ประกอบ 1) ระบบเชิงสถาบัน อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ แผน และขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน 2) ระบบข้อมูลเมืองและการสื่อสารในภาวะวิกฤต และ 3) ระบบการบัญชาการ ความสามารถ และทักษะในการปรับตัวของหน่วยงานและประชาชน

การจัดการวิกฤตและการจัดการภัยพิบัตินั้น หลายต่อหลายครั้งผู้เขียนต้องเจอกับคำถามว่า ทำอย่างไรถึงจะจัดการได้ดีมีประสิทธิภาพแบบไม่มีที่ติ คำตอบของผู้เขียนเพื่อเตรียมพร้อมผู้อ่านบทความนี้คือ **“ไม่มีวิกฤตหรือภัยพิบัติใด ที่การบริหารจัดการจะพร้อมจนไม่มีที่ติ”** เนื่องจากสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ จะเป็นวิกฤตจนเป็นภัยพิบัติได้ ก็ด้วยเพราะสถานการณ์รุนแรงมากเกินไป หรือความพร้อมของการตอบสนองและตอบโต้มีน้อยเกินไป ถ้าเช่นนั้นย่อมต้องหมายความว่ามีความถึงการมีช่องว่างในความสามารถเดิมที่มี

ดังนั้น ความสามารถของผู้บริหารวิกฤตหรือภัยพิบัติ คือ ความสามารถในการเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น มีความรู้และข้อมูลที่มากพอที่จะวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาที่มากกว่าที่กำลังจะมาถึง และความรวดเร็วแม่นยำในการระบุระดับความต้องการในการใช้ระบบประสานความช่วยเหลือ เพื่อให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะที่ “จัดการได้” แต่อย่าเผลอนึกว่าเป็นภาวะที่ “เอาอยู่” เพราะความเสี่ยงแปรเปลี่ยนตลอดเวลา และพลวัตของสถานการณ์ไม่ได้เกิดจากเหตุการณ์หลักที่เป็นจุดกำเนิดเท่านั้น หากแต่อาจจะเกิดจากการจัดการก่อนหน้าของเราเอง จากนั้น จะขอใช้คำว่าจัดการภัยพิบัติเป็นหลัก และนำผู้อ่านเข้าสู่แต่ละปีในวาระ

รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของผู้เขียน ผ่านเหตุการณ์ในปีแรกของการล้มลุกคลุกคลานถูกรับน้องด้วยไฟไหม้บ่อนไก่และสำเพ็ง โควิดระลอกสุดท้าย และ PM2.5 ปีที่สองและสามในการสถาปนาระบบการทำงานด้านสาธารณสุขกันใหม่ แต่ก็ต้องเจอกับเรื่องราวระหว่างทางของโรคฝีดาษลิง (Monkey Pox) และการระบาดของพิษสุนัขบ้าในสัตว์ อันทำให้งานสาธารณสุขฉุกเฉินของกรุงเทพมหานครถูกสถาปนาขึ้นด้วย จนมาเจอกับการจัดการวิกฤต PM2.5 อีกครั้งในปลายปี 2567 และ 2568 ในเวลาที่เขียนบทความนี้ รวมทั้งเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่มณฑลเหอหนาน ประเทศจีนมา ที่ส่งผลกระทบรู้สึกได้ถึงแรงสั่นสะเทือนใน 63 จังหวัด และทำให้อาคารจำนวนมากในกรุงเทพมหานครมีความเสียหาย และอาคารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หลังใหม่ถล่ม มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และในปีเดียวกันนี้ ปิดท้ายด้วยถนนสามเสนยุบตัวลงจากความเสียหายของอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินหน้าโรงพยาบาลวชิระ กทม. ที่น่าจะเป็นการปลูกให้ความตระหนักและหันกลับมาเรียนรู้ของทุกคนในประเทศไม่ใช่แค่ในกรุงเทพมหานคร ต่อการตั้งข้อสงสัยว่าเรารู้แค่ไหนพร้อมหรือไม่ กับความเสี่ยงที่ครั้งหนึ่งอาจจะเคยคิดว่า “ไม่เกิดหรอก”

2565-2566 ค่อนข้างล้มลุกคลุกคลาน “กทม. กับอัคคีภัย อุทกภัย และไวรัสโคโรนา”

ที่ผ่านมาภัยที่มีโอกาสเกิดสูงและเป็นขาประจำสองอันดับแรก คือ อัคคีภัย และ อุทกภัย ที่เรียกได้ว่าเกิดขึ้นทุกวัน และอุทกภัย ที่เหมือนโบนัสประจำปีที่มาเป็นขาประจำ อัคคีภัยเกิดบ่อยกว่าอุทกภัยในความถี่ แต่โดยส่วนใหญ่เกิดแล้วจบได้เร็วหรือซ้ำขึ้นกับว่าเป็นอัคคีภัยแบบไหน หากเป็นบ้านเรือนประชาชน โดยส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่ราว ๆ ครึ่งชั่วโมงถึงหนึ่งชั่วโมง จะเข้าสู่ระยะที่พวกเราชาวไฟเรียกว่า “ควบคุมเพลิงได้” และ “เพลิงสงบ” แต่หากเกิดในพื้นที่ที่มีความกว้างขวาง อาทิ ชุมชนบ่อนไก่ที่มีขนาดถึง 12 ไร่ หรือโรงงานที่มีการเก็บวัสดุติดไฟ หรือพลาสติกจำนวนมาก อาจทำให้การปฏิบัติงานกว่าที่จะไปถึงควบคุมสถานการณ์ได้นั้น อาจหมายความว่า 48-72 ชั่วโมง ซึ่งยังไม่ได้รวมถึงเวลาในการสอบสวนพื้นที่ของตำรวจ และหน่วยความปลอดภัยของสำนักงานเขต เพื่อยืนยันการคืนพื้นที่ให้กับประชาชนในการเข้าตรวจสอบทรัพย์สินและพยานกาศัย รวมทั้งการช่วยจัดการความช่วยเหลือผ่านศูนย์พักพิงชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้น จนกระทั่งการฟื้นฟูพื้นที่และซ่อมสร้างจนกลับมาใกล้เคียงปกติเหมือนเดิม ส่วนอุทกภัยในปีนั้นของกรุงเทพมหานคร คาดหวังได้ว่าเป็นประจำ คือ น้ำเหนือและน้ำหนุนในช่วงปลายปี และน้ำฝนที่อาจลงมาบ้างในเดือนกรกฎาคม แต่จะมามากในเดือนกันยายนและตุลาคม หากมาพร้อม ๆ กันในเดือนตุลาคม ก็ันว่าจะหนักหนากับกรุงเทพมหานครมากหากเราไม่มีการเตรียมการที่เข้มข้นมากพอ ยังไม่นับว่าในช่วงมิถุนายนถึงสิงหาคมในปี 2565 นั้น มีการแพร่กระจายของไวรัสโคโรนา (โควิด19) อีกครั้งหนึ่ง แม้จะเป็นระลอกสุดท้าย ก็เป็นช่วงที่ต้องจัดการกับระบบแจกจ่ายวัคซีนให้ทั่วถึง เพื่อให้การระบาดจบกลายเป็นโรคประจำถิ่นเสียที

“การเตรียมพร้อมก่อนเกิดภัย” ขั้นตอนนี้น่าสนใจมากที่สุด เพราะเราคงคาดหวังว่าเมืองหลวงในปี พ.ศ. 2565 คงจะมีแผนที่ความเสี่ยงของพื้นที่สำคัญของเมืองหลวง มีข้อมูลภูมิสังคมกลุ่มเปราะบาง และระบบการจัดสรรเส้นทางและทรัพยากรการช่วยเหลือ ที่เป็นระบบปฏิบัติการเชิงพื้นที่ที่เป็นแผนที่ (Integrated

Spatial Data System) และเราคงคาดหวังเช่นเดียวกันว่า ด้วยความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทำให้กฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “ยุทธศาสตร์ด้านที่ 1 มหานครปลอดภัย” ของ แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร คงจะมีการกำหนดมาตรการในการประเมินและลดความเสี่ยงไว้อย่างรอบด้าน และมีการประสานแผนในระดับต่าง ๆ เป็นอย่างดี โดยเฉพาะแผนฉุกเฉินสุขภาพของเมืองกับแผนปฏิบัติการ ฉุกเฉินโรคอุบัติใหม่ของรัฐบาลใน “ยุทธศาสตร์ด้านที่ 1 มิติสุขภาพ” ที่ควรจะบูรณาการกันอย่างเป็นระบบ และเราก็คงอยากมั่นใจเสียเหลือเกินว่า ระบบบัญชาการเหตุการณ์ตลอดจนระบบสนธิกำลังงานฉุกเฉินของพื้นที่ สำนักงานเขต (สาธารณสุขระดับที่ 1 อำนาจบัญชาการเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่น) และของพื้นที่หลายเขตในกรุงเทพมหานคร (สาธารณสุขระดับที่ 2 อำนาจการบัญชาการเท่ากับจังหวัดอื่น) ที่ฝึกฝนกันมาในงานสาธารณสุข ซึ่งถือเป็นระบบปฏิบัติการสากลที่เจ้าหน้าที่ทั้งระดับปฏิบัติการและระบบบัญชาการเรียนรู้และใช้งานในแนวทางหลักเดียวกัน จะขับเคลื่อนได้อย่างราบรื่น (กรุงเทพมหานคร, 2556; พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, 2550; กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564)

ภาวะแตกกระจายของหน่วยงานในระบบราชการ เปรียบเสมือนโรคระบาด ไม่เว้นแม้แต่หน่วยงาน ดังเช่นกรุงเทพมหานครในปีแรก ๆ ของการเข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการจัดการภัยพิบัติ ด้วยเหตุว่าในการจัดการที่ต้องการความแม่นยำและความรวดเร็ว นั้น การทำงานร่วมกันอย่างมีจังหวะจะโคน เสมือนการเล่นคอนเสิร์ตใหญ่ด้วยกันนั้นมีความจำเป็นสูงมาก กรุงเทพมหานครเสียเปรียบอย่างมากในประเด็น ความแตกกระจายนี้ เพราะหน่วยงานที่เป็น “เจ้าภาพ” แต่ละภัยแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด สำนักกระบวนา จับคู่ทุกภัยและภัยแล้ง สำนักการโยธาจับคู่กับภัยจากสิ่งปลูกสร้างและवादภัย สำนักอนามัยจับคู่กับโรคติดต่อร้ายแรงกับสารเคมีรั่วไหล สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจับคู่กับอัคคีภัยและสารเคมีที่ สืบเนื่องจากอัคคีภัย ส่วนสำนักสิ่งแวดล้อมในวันนั้นสามปีกว่าที่แล้ว มีเพียงกลุ่มงานการเปลี่ยนแปลงสภาพ- ภูมิอากาศที่จับคู่กับงาน PM2.5 ไม่มีการปฏิบัติงานร่วมกัน ไม่มีการแชร์ข้อมูลซึ่งกันและกัน ยังไม่นับว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่อาจไม่ใช่เจ้าภาพภัย แต่เป็นเจ้าภาพทรัพยากร อาทิ รถสูงของสำนักเทศกิจ บุคลากร นักสังคมสงเคราะห์ของสำนักพัฒนาสังคม และศูนย์กีฬาหรือศูนย์นันทนาการของสำนักวัฒนธรรมและ ท่องเที่ยว หากไม่มีระบบบัญชาการและประสานการปฏิบัติที่เป็นระบบสั่งการเดียว (Single Command) แล้ว ไม่มีทางจัดการได้อย่างรวดเร็วแม่นยำแน่นอน

“ระหว่างที่เกิดภัย” เป็นขั้นตอนการจัดการภัยพิบัติที่กรุงเทพมหานครทำได้ดีที่สุด (อาจจะดีที่สุด ในงานด้านนี้ของประเทศไทย) เพราะทีมดับเพลิงและกู้ภัยเมือง ทีมเชิงรุกสอบสวนโรค ทีมแพทย์ฉุกเฉินเอราวัณ และทีมระบายน้ำรวมกับทีมเจ้าหน้าที่รักษาความสะอาด (เจ้าหน้าที่กวาดและเก็บขยะและสิ่งปฏิกูล) ของกรุงเทพมหานคร มีทักษะและระบบการรับมือต่อภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีในทีมทำงานของตนเอง จริง ๆ โดยหลักคิดของการจัดการภัยพิบัติ แวดวงวิชาการและนักปฏิบัติยังวิพากษ์กันอยู่เป็นเนือง ๆ ระหว่าง สำนักคิดฮามิลตันและสำนักคิดเจฟเฟอร์สัน ว่า “ระบบที่ดี คือ ระบบที่ใช้คนไม่มากแต่เป็นทีมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ

ทาง หรือระบบที่ใช้คนที่เต็มใจที่จะเข้ามาช่วยจำนวนมาก” (The Argument of Hamiltonian and Jeffersonian Concept of Effective Emergency Management) (Sylves, 2008) แต่การถกเถียงกันแบบนี้ไม่มีคำตอบที่เป็นคำตอบในทุกสถานการณ์ เพราะหากเหตุการณ์เกิดขึ้นในพื้นที่จำกัด การได้ทีมเฉพาะทางที่เชี่ยวชาญและรวดเร็ว ย่อมต้องมีความได้เปรียบจนกว่าสถานการณ์จะซับซ้อนและยากขึ้น หากแต่ถ้าเหตุการณ์เกิดขึ้นในวงกว้างและขยายตัว การประกอบทีมหลาย ๆ ทีมที่อาจมีทักษะและความชำนาญไม่เท่าเทียมกันและหลากหลายย่อมต้องการการจัดการที่เป็นระบบ สื่อสารข้อมูลการปฏิบัติงานด้วยแบบแผนกติกาเดียวกันเป็นภาษาสากล (Code of Conduct) และใช้การสื่อสารนั้นเพื่อความร่วมมือภายใต้ระบบปฏิบัติการร่วม หรือระบบการอำนวยความสะดวกที่ชัดเจน เพราะเราต้องตระหนักเสมอว่าในการจัดการภัยพิบัติที่สถานการณ์อาจจะขยายวงกว้าง หรือเหตุการณ์อาจจะมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นนั้น จะอย่างไรก็ย่อมต้องการทรัพยากรทั้งคนและอุปกรณ์มากขึ้นเสมอ การมีระบบที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับเข้าสู่ระบบการจัดการนั้น เป็นพื้นฐานที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน

ตอนที่ไฟไหม้ที่ชุมชนบ่อนไก่ สถานีดับเพลิงบ่อนไก่ไปถึงพื้นที่ได้รวดเร็วมาก เพราะสถานีอยู่ไม่ไกลจากพื้นที่เกิดเหตุ แต่ด้วยความที่ไปถึงเร็วมากจากเวลาที่ได้รับแจ้ง คือ ประมาณ 3 นาที เมื่อเจ้าหน้าที่จะนำน้ำเข้าดับเพลิงในชุมชนซึ่งมีความแคบของทางเดิน และยังต้องอพยพประชาชนในชุมชนออกมาให้ปลอดภัย จึงมีความขลุกขลักอยู่มาก ประกอบกับการฉีดน้ำทางด้านบนผ่านหลังคาบ้านในชุมชนทำได้ไม่เป็นผลมากนัก เพราะหลังคาบ้านเรียงตัวกันมิดชิดสืบเนื่องจากการเป็นชุมชนที่มีความแออัด อยู่อาศัยกันกว่า 500 คน ทีมดับเพลิงใช้เวลาไม่มากนักในการดับเพลิง ไม่มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต (อย่างที่กล่าวมาก่อนหน้า ว่าทีมเผชิญเหตุเฉพาะภัยทำได้ดี) หากแต่การจัดศูนย์พักพิงทำได้ล่าช้า กว่าที่จะเปิดศูนย์พักพิงเพื่อรองรับจำนวนคนเป็นร้อยได้นั้น ใช้เวลาหลายชั่วโมงประกอบกับพื้นที่ที่ใช้เป็นพื้นที่ที่สำนักงานเขตไม่ได้เป็นผู้ควบคุมโดยตรง เมื่อตั้งศูนย์ได้แล้วอุปกรณ์กลับไม่ค่อยพร้อม พุกหมอนที่นอนวางกับพื้น เสื้อผ้าของบริจาคกองไม่เป็นระเบียบ ไม่มีการแยกพื้นที่ครอบครัวและชายหญิง ไม่มีการลงทะเบียนผู้ประสบภัยที่เข้าพัก ห้องน้ำและห้องอาบน้ำแบบติดตั้งสำเร็จรูป (knock down) มาไม่ทัน พอมาทันน้ำไม่ไหลไม่มีฝักัน หน่วยแพทย์ปฐมภูมิลงพื้นที่ช้า หลังจากนั้นอีกไม่ถึงเดือน ไฟไหม้ตึกแถวที่สำเพ็ง คราวนี้ไม่ต้องอพยพคน แต่มีผู้เสียชีวิตที่ชั้นล่างของตึกแถว เพราะไฟไหม้จากการระเบิดของหม้อแปลงชั้นล่าง แล้วทำให้ประตูและชั้นล่างโดนแรงระเบิดและไฟจนคนไม่สามารถออกมาได้ แต่เหตุการณ์ที่สำเพ็งในพื้นที่แคบกว่าบ่อนไ่มาก สะท้อนให้เห็นการเข้าทำงานของทีมอาสาสมัครจำนวนมาก ที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ดับเพลิงจากสถานีดับเพลิงไม่สามารถกำกับได้อย่างเป็นระบบมากนัก ระบบบัญชาการและประสานการปฏิบัติหลายหน่วยงาน (Incident Command System; ICS and Multi-Agency Coordination System; MAC) มีปัญหาจริง ๆ

กทม. ต้องจัดการกับการระบาดอีกครั้งของโควิด19 ไปพร้อม ๆ กับที่ต้องจัดการกับอัคคีภัยเป็นระยะจริง ๆ มีเหตุไฟไหม้ทุกวัน วันละหลาย ๆ เหตุ แต่ด้วยความที่สถานีดับเพลิงสามปีกว่าที่แล้วมีอยู่ 48 แห่ง ถือว่าเกือบครบทุกเขต ก็จะมีเหตุใหญ่ที่เป็นวิกฤตกว่าสาธารณภัยทั่วไปไม่ถึงขนาดเกิดขึ้นทุกสัปดาห์ ในปี พ.ศ. 2565 นั้น ต้องถือว่าสำนักงานแพทย์และสำนักอนามัยของกรุงเทพมหานคร มีประสบการณ์และยืนหนึ่งในการจัดการ

ให้ชุมชนต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง ได้มีพื้นที่ในชุมชนที่ดูแลผู้ป่วยร่วมกับโรงพยาบาลหลักของ กทม. ทั้ง 12 แห่งอยู่แล้ว (กรุงเทพมหานครมีโรงพยาบาลหลักร้อยละ 20%) สำนักงานเขตและหน่วยงานแพทยสาธารณสุขของ กทม. จัด Community Isolation และลงพื้นที่ดูแล หากแต่ปัญหาใหญ่ของการจัดการโควิด-19 ระลอกสุดท้ายนี้ กลับเป็นเรื่องของการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการจัดการระบบแจกจ่ายวัคซีน มากกว่าเรื่องความสามารถในการจัดการรักษาพยาบาลผู้ป่วย ในมิติของการจัดการข้อมูล ก็ทำได้เพียงประสานกับโรงพยาบาลที่มีอำนาจกำกับโดยตรงทั้ง 12 แห่งของ กทม. คือ ให้ทำระบบข้อมูลผู้ป่วยทรัพยากรที่ต้องใช้เตียงและเครื่องช่วยหายใจ จำนวนวัคซีนแต่ละประเภท และแผนการแจกจ่ายวัคซีน แล้วเปิดระบบข้อมูลนี้ให้ผู้บริหารได้เห็นไปพร้อม ๆ กันเพื่อจัดระบบบริหารจัดการในการรองรับผู้ป่วยที่จำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงแล้ว จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรสามารถทำได้ตรงกลุ่มตรงเป้าหมายที่แม่นยำและรวดเร็วขึ้น นั่นหมายความว่าเราจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบระหว่างที่วิกฤตยังไม่สิ้นสุด แต่ระบบสามารถทำให้วิกฤตเข้าสู่ภาวะคงตัว (stabilization) เพื่อประเมินความต้องการ (Damage and Need Assessment) ที่พอเหมาะพอดีกัน

“หลังการเกิดภัย” ท่ามกลางการฟื้นฟูเบื้องต้น (Early Recovery) จะมีกระบวนการในการพยายามให้วิกฤตคงตัวและถดถอยลง ปัญหาที่ไม่คาดคิดของการจัดการโควิด-19 ระลอกสุดท้าย คือ การสื่อสารและจัดสรรวัคซีน จำได้ว่ามีแนวคิดที่การฉีดวัคซีนเป็นอันตรายกับผู้ฉีดวัคซีน ทำให้การฉีดวัคซีนไม่ต่อเนื่องตลอดจนมีการตั้งคำถามต่อคุณภาพของวัคซีนต่างชนิดกัน จนครั้งนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (อาจารย์ชัชชาติ สิทธิพันธุ์) และที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้านการแพทย์ (คุณหมออนุตตร จิตตินันทน์) เป็นผู้ออกมณเฑียรดำริการฉีดวัคซีนเข็มที่จะเป็นวัคซีนของโรคประจำถิ่นกันเองเลย เพื่อช่วยสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน ส่วนการจัดสรรวัคซีนจากรัฐบาลตามจำนวนที่ได้รับการจัดสรร มีเพียงพอที่ทาง กทม. จะจัดสรรให้ฟรีไว้ที่โรงพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุขในสังกัด กทม. แต่กระนั้นการเข้าถึงก็ยังไม่เพียงพอ ทำให้ต้องขอประสานพื้นที่กับศูนย์การค้า เพื่อไปออกหน่วยฉีดวัคซีน ยังจำได้ว่าประชาชนล้นหลามมาก จนจำเป็นต้องจำกัดจำนวนฉีดวันละ 1,400 รายเท่านั้น ช่วงแรกประชาชนไม่เข้าใจจนต้องสื่อสารว่า ด้วยสถานที่ที่เราไม่อยากให้หนาแน่นจนอาจเป็นความเสี่ยง และเจ้าหน้าที่แต่ละคนสามารถฉีดได้คนละ 140 โดสต่อการฉีดต่อเนื่อง 7 ชั่วโมง ความล่าในการฉีดย่อมมีผลต่อการฉีดเช่นกัน พร้อมกับการเพิ่มหน่วยฉีดและระยะเวลาออกหน่วย ก็เข้าใจกันมากขึ้นเป็นระบบมากขึ้น แต่แล้วปัญหาหลักใหม่ก็เข้ามา ว่านักท่องเที่ยวที่เริ่มเข้ามาในกรุงเทพมหานคร อยากจะฉีดวัคซีนด้วยเช่นกัน แต่ด้วยระเบียบทางการเงิน กทม. ไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากนักท่องเที่ยวได้เอง เพราะวัคซีนฟรีนั้นให้กับประชาชนไทยและชาวต่างชาติที่อยู่อาศัยระยะยาวเท่านั้น ครั้งนั้น กทม. จึงเจรจาขอให้หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขมาตั้งหน่วยร่วมกัน เพื่อให้หน่วยของสาธารณสุขให้บริการนักท่องเที่ยวและเก็บค่าใช้จ่ายได้ตามระเบียบ นับเป็นการออกหน่วยร่วมต่างสังกัดครั้งแรกเลยก็ว่าได้ เรียกว่าปรับระบบกันได้ทีเดียว

เข้าสู่ปลายปี พ.ศ. 2565 ฝนกระหน่ำกรุงเทพมหานครเช่นเคย การประสานงานของ กทม. กับ กรมชลประทานและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปด้วยดีตามระบบการประสานงานที่เป็นทางการ โดยปกติ แต่ต้องยอมรับก่อนว่า สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ กทม. ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น หน่วยงานกลางของกรุงเทพมหานครในงานสาธารณภัยได้เต็มที่ ด้วยฝั่งตัวอยู่ในงานอค์คิภัยเป็นหลักเท่านั้น เมื่อ กทม. เจอฝนตกหนักฉับพลัน (rain bomb) ในเดือนตุลาคม ถึง 160++ มิลลิเมตรต่อชั่วโมงต่อเนื่อง ทำให้ กรุงเทพมหานครไม่สามารถระบายน้ำได้อย่างรวดเร็วจนข้ามวัน และมีพื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมในปีนั้นอยู่ หลายวัน ไม่หนักเท่าปี พ.ศ. 2554 แต่ก็ทำให้เดือดร้อนและมีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนในหลายเขต ของกรุงเทพมหานคร จำได้ว่าบทเรียนครั้งนี้มีหลายมิติมาก ผู้ว่าฯ โดนวิพากษ์วิจารณ์ว่าหาเสียงด้วยนโยบาย ที่ศึกษามานานว่าทำไมน้ำยังท่วม ส่วนผู้เขียนให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับมาตรการของ กทม. ในการรับมือจนเกิด ความสับสน สำนักงานเขตประเมินความเสียหายและบันทึกข้อมูลไม่รวดเร็ว สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณ- ภัยไม่มั่นใจระเบียบการใช้เงินยับยั้งและเงินช่วยเหลือในอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีกระบวนการประชาคมล่าช้า อุปกรณ์ที่ได้จากการบริจาคเพื่อ การให้ความช่วยเหลือที่จัดสรรออกไปไม่มีการทวนกลับที่เป็นระบบเพียงพอ

ปัญหาการจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2565-2566 หลาย ๆ ปัญหาถูกนำมาวิเคราะห์แก้ไขภายหลังจาก สถานการณ์คลี่คลายลงแล้ว ซึ่งจะกล่าวถึงในเนื้อหาส่วนถัดไป แต่ปัญหาในครั้งนั้นที่ต้องแก้ทันที คือ ปัญหา ที่ผู้เขียนเป็นผู้ก่อตั้ง (ใครก็ตามที่ชื่นชมการสื่อสารของผู้เขียนในเหตุการณ์อาคาร สตง. ถล่ม ขอให้ทราบว่า มีบทเรียนจากความผิดพลาดมาก่อนเช่นกัน) กล่าวคือ หลังจากวันที่ฝนตกหนักมาก จนทำให้เกิดน้ำท่วมและ รอยระบายอย่างหนักเป็นเวลานาน ในอาทิตย์ต่อมา มีพยากรณ์อากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาว่ากรุงเทพมหานคร อาจจะมีฝนตกหนักดังเช่นที่เพิ่งเกิดขึ้น นักข่าวจึงสัมภาษณ์เมื่อพบกันที่งานเปิดเครือข่ายร้านขายยาคุณภาพ ด้วยคำถามที่ว่า กทม. เตรียมความพร้อมอย่างไร

“อาจารย์ไม่มีข้อมูลเชิงรุกถึงปริมาณน้ำ และเส้นทางการระบายน้ำในมืออะคะ อาจจะต้องเรียนถาม ท่านรองผู้ว่าฯ วิศวฯ จะละเอียดกว่า อาจารย์ขอตอบในขั้นตอนของการรับมือแทน ทางสำนัก ระบายน้ำกำลังเร่งระบายน้ำในคูคลองและประสานงานกับกรมชลประทานในการเปิดปิดประตูน้ำ รวมทั้งการนำเครื่องสูบน้ำมาวางในพื้นที่วิกฤตรอไว้ก่อนหน้า รดสูงของ กทม. และช่วงจะออกประจำ พื้นที่เพื่อช่วยในการเดินทางของประชาชน รวมทั้งหากสถานที่ทำงานใดจะยืดหยุ่นเวลาและ work from home ให้พนักงานและเจ้าหน้าที่ หากฝนกำลังจะตก หรือตกสะสม เดินทางมาทำงานลำบาก”

ผู้เขียนเชื่อว่าตนเองตอบคำถามได้รัดกุมแล้ว หากแต่เพียงหนึ่งชั่วโมงให้หลัง มีสื่อพาดหัวข่าวว่า “กทม. ให้ work from home เพื่อรับมือฝนที่จะเกิดขึ้น” และมีผลให้บางหน่วยงานประกาศให้หยุดและ ทำงานจากบ้านจริง ๆ บทเรียนครั้งนั้นทำให้ต้องจัดแถลงข่าวเป็นทางการในวันถัดมาทันที โดยต้องพูดข้อความ เดิมไม่ให้มีการเว้นวรรค และนำสำนักระบายน้ำพร้อมกราฟิกเป็นรูประดับน้ำทั้งในและนอกคันกันน้ำ

การระบายน้ำ ประตุน้ำ และที่ตั้งของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ มาให้สัมภาษณ์กันใหม่อีกครั้งหนึ่ง ด้วยประโยคเริ่มต้นการแถลงข่าวว่า

“เมื่อวานนี้อาจารย์ตอบคำถามเรื่องมาตรการของ กทม. ต่อสถานการณ์ฝนที่จะเกิดขึ้นสั้นเกินไป ต้องขอภัยที่ทำให้มีการสื่อสารที่เข้าใจผิด ขอชี้แจงมาตรการใหม่อีกครั้งพร้อมสำนักกระบวนน้ำค่ะ”

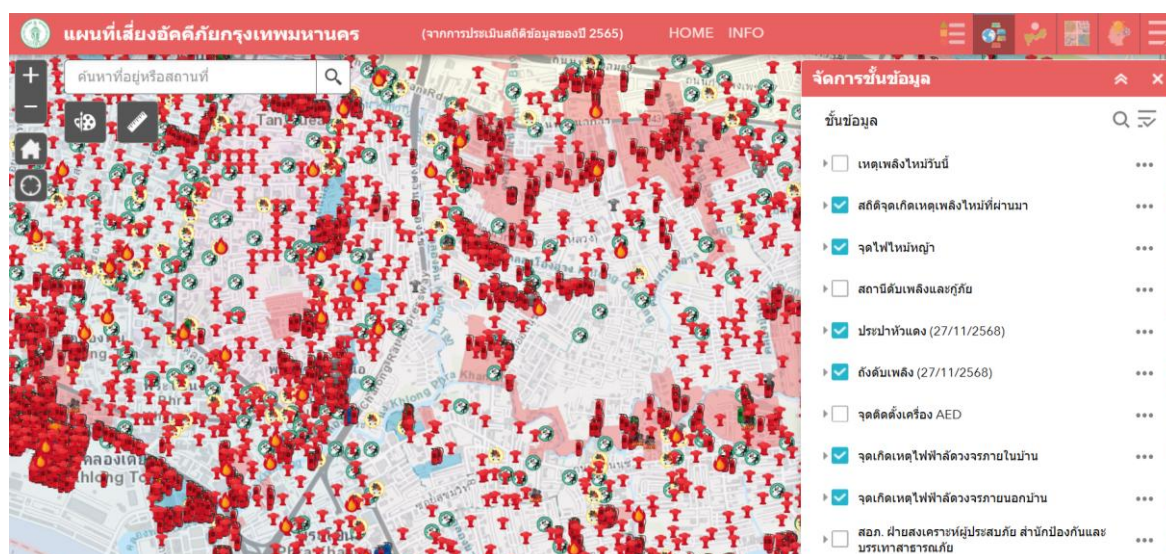
อย่างที่เราคุ้นในแวดวงคนที่ต้องตอบคำถามหรือให้สัมภาษณ์ ความบกพร่องในการสื่อสารในภาวะที่ไม่ปกติ (ในกรณีนี้ยังไม่ใช่ภาวะวิกฤต แต่พอสื่อสารแล้ววิกฤตเลย) เกิดได้ตลอดเวลาในสังคมที่รับสารรวดเร็ว สั้น และไม่มีรายละเอียด ทำให้เข้าใจผิดได้ ในฐานะภาครัฐที่สื่อสารและคนรอรับสารเพื่อให้ความร่วมมือ ผิดก็แก้ไขให้ไว ผลกระทบจะน้อยลงอย่างรวดเร็ว เพราะการสื่อสารที่ดีในวิกฤต ไม่เพียงแต่ช่วยให้ได้รับความร่วมมือในทิศทางเดียวกันที่ต้องการเท่านั้น แต่ยังลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้ด้วย

2566-2567 เปลี่ยนวิกฤต เป็นโอกาสในการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ในวิกฤต เราเรียนรู้ให้ไวและเปลี่ยนให้เป็นโอกาสในการพัฒนา เป็นเวลาเกือบสองปีที่ กทม. ทำงานหนักมาก ในการ “รื้อ” วิธีการปฏิบัติงาน บนฐานการเรียนรู้จากบทเรียนที่หนักหน่วงในช่วงปีแรกของผู้เขียนที่ผ่านมา การปรับรื้อระบบการปฏิบัติงานดังกล่าว ทำอยู่บนฐานการเปลี่ยนแปลง 5 ด้านใหญ่ กล่าวคือ 1) การปรับระบบข้อมูลเมืองด้านความปลอดภัยและการใช้ข้อมูลแผนที่บูรณาการ (BKK Risk Map: Integrative Open Data System) 2) การปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บทและการถ่ายทอดสู่แผนปฏิบัติการเฉพาะภัยและแผนเผชิญเหตุชุมชน 3) ทักษะและขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐานของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ 4) การจัดทำระบบคลังทรัพยากรปฏิบัติงานและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และ 5) การศึกษาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อออกมาตรการในการจัดการฝุ่น PM2.5 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

1) การจัดทำข้อมูลเมืองและแผนที่บูรณาการ (กรุงเทพมหานคร, 2568) เป็นความเจ็บปวดเรื้อรังยาวนานของหน่วยงานในระบอบราชการของประเทศไทย ไม่เว้นแม้แต่กรุงเทพมหานคร คือ “ระบบข้อมูลมหัด” หรือระบบข้อมูลบูรณาการ ที่พอพูดถึงระบบบูรณาการข้อมูลของหน่วยงาน ทั้งในรูปแบบข้อมูลตัวเลข ตาราง ภาพรายงาน หรือเอกสารสำคัญ และรูปแบบการใช้งานบนแผนที่เมือง เหมือนเรากำลังพูดถึงความเป็นไปไม่ได้ที่ไม่รู้จะพยายามทำให้ได้อะไรขึ้นมา แต่สำหรับ กทม. แรงผลักดัน 3 ด้านที่ทำให้เกิดระบบข้อมูลเมืองได้เกิดจาก (1) นโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ต้องการให้ กทม. มีระบบข้อมูลเปิดที่มีประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งแผนที่ความเสี่ยง (BKK Risk Map) เป็นหนึ่งในระบบข้อมูลเปิดนั้นตามนโยบาย (2) การทลายไซโลหรือภาวะแตกกระจายของการปฏิบัติงาน สามารถเริ่มได้โดยการนำข้อมูลของทุกหน่วยงานมาประสานงานกันบนพื้นที่กลางที่ทุกคนใช้งานร่วมกันได้ และ (3) ระบบแอปพลิเคชันพองดัวร์ที่ กทม. ใช้เพื่อรับแจ้งปัญหาของประชาชน ทำให้เกิดข้อมูลเชิงแผนที่จุดเสี่ยงอุทกภัย จากการแจ้งในปี พ.ศ. 2565 และสามารถวางแผนและมาตรการในการลดผลกระทบน้ำท่วมได้ถึงเกือบ 500 จุด (ข้อมูลเดือนกันยายน พ.ศ. 2568) จาก

737 จุดที่เราได้จากบันทึกข้อมูลตำแหน่งในระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์ ซึ่งในระบบข้อมูลนี้ หน่วยงาน กทม. ยังสามารถซ้อนชั้นของข้อมูลภูมิสังคม อาทิ ผู้ป่วยติดเตียง ศูนย์เด็กเล็ก ชุมชนที่มีทางเข้าออกแคบ และตำแหน่งของโรงงาน สารเคมี หรือแม้แต่จุดที่เคยเกิดภัยลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้ทั้งในการออกแบบมาตรการลดความเสี่ยงที่ตรงเป้าหมาย และช่วยวิเคราะห์การปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินให้มีความแม่นยำได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย ดังแสดงในภาพที่ 1 เป็นข้อมูลพื้นที่ที่เคยเกิดอัคคีภัยในลักษณะต่าง ๆ และแผนที่แสดงตำแหน่งทรัพยากรจัดการสาธารณภัย อาทิ ถังดับเพลิง ประปา หัวแดง เครื่อง AED ฯลฯ ที่สามารถเรียกแสดงได้จากหมวดของข้อมูลในเมนูการใช้



ภาพที่ 1 แผนที่แสดงจุดที่เคยเกิดอัคคีภัยและทรัพยากรจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ชุมชน

หมายเหตุ. แผนที่ความเสี่ยงในระบบข้อมูลเปิดของกรุงเทพมหานคร แก้ไขล่าสุด พฤศจิกายน พ.ศ. 2568

ข้อได้เปรียบของ กทม. ในการจัดทำระบบข้อมูลเปิดและข้อมูลเชิงแผนที่ คือ การที่หน่วยงานของ กทม. มีการเก็บข้อมูลตามภารกิจของหน่วยงานอยู่แล้ว แม้จะเป็นการเก็บที่ไม่เป็นระบบและเป็นรูปแบบของแฟ้มข้อมูลที่ระบบคอมพิวเตอร์ไม่สามารถอ่านได้ทันที แต่ก็ไม่ได้เริ่มต้นการนำเข้าข้อมูลจากการต้องออกไปเก็บข้อมูลใหม่เสียทั้งหมด ประกอบกับระบบรายงานปัญหาพื้นที่จากแอปพลิเคชันฟองดูว์ มีประชาชนเป็นผู้ช่วยในการส่งข้อมูลทั้งภาพและข้อความมาในระบบแผนที่แล้ว สำนักวางผังและพัฒนาเมืองของ กทม. มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการทำระบบแผนที่ดิจิทัล ตลอดจนการนำเข้าข้อมูลหลายรูปแบบเข้าสู่ระบบ เพียงแต่ต้องมีการทำความเข้าใจต่อเส้นทางการปฏิบัติงาน (work flow / work journey) ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การเก็บและบันทึกข้อมูลของแต่ละหน่วยงานตามภารกิจ สามารถที่จะใช้งานในภารกิจที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานอื่นได้ แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานนอกสังกัดของ กทม. อาทิ การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง และอาสาสมัครทั้งมูลนิธิ และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) สภากาชาดและสมาคมโรคหัวใจ เป็นต้น การทำความเข้าใจธรรมชาติของข้อมูลและการจัดเก็บ ช่วยให้หน่วยงานไม่มีภาระงานเพิ่มในการเก็บข้อมูลที่

เกี่ยวเนื่องกัน และสามารถเข้าระบบมาเพื่อใช้ข้อมูลที่เชื่อมโยงกันร่วมกัน ทำให้ไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดทำระบบนี้ขึ้น เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานที่สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ในระยะเวลาหกเดือน และพัฒนาต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

2) แผนทุกระดับที่สอดคล้องกันภายใต้ยุทธศาสตร์ปลอดภัยดี (กรุงเทพมหานคร, 2567) ด้วยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร ต้องจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร และแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต แผนเหล่านี้หากเริ่มต้นเขียนจากความเข้าใจพื้นที่จริง ๆ ด้วยการจัดทำระบบข้อมูลแผนที่ความเสี่ยงดังที่แสดงให้เห็นข้างต้น จะทำให้การกำหนดมาตรการที่จะดำเนินการและการจัดสรรงบประมาณ สามารถช่วยลดความเสี่ยงจากภัยนั้น ๆ ได้ และจะทำให้การกำหนดแผนปฏิบัติการเฉพาะภัยมีความตรงต่อหน้าที่จะเกิดมากขึ้น เวลาที่เกิดสถานการณ์และมีการขยายตัวของวิกฤต หรือปัญหาเฉพาะหน้าใหม่ ๆ ความพร้อมของแผนปฏิบัติการที่มีอยู่เดิมจะช่วยให้พื้นที่ของความไม่รู้หรือคาดไม่ถึงถึงลดลง



ภาพที่ 2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564-2570 และแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 9 ประเภทภัย

หมายเหตุ. <https://www.bangkokfire.go.th/category/บริการและเอกสารเผยแพร่/แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/>

จากการจัดทำระบบข้อมูลและการวิเคราะห์ความเสี่ยงใหม่ทั้งหมด ทำให้ กทม. พัฒนาแผนเฉพาะภัย 9 ภัย อันได้แก่ อุทกภัย อัคคีภัย การคมนาคมและขนส่ง มลพิษทางอากาศประเภทฝุ่น PM2.5 สารเคมีและวัตถุอันตราย วาตภัย แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภาวะแล้ง และโรคระบาดและโรคติดต่อ แผนแม่บทและ

แผนเฉพาะภัยดังกล่าว ถูกถ่ายทอดไปยังแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต โดยแต่ละเขตจะมีการประเมินความเสี่ยงต่อประเภทภัยแตกต่างกัน แต่ขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานจะเหมือนกัน มีเพียงบริบทพื้นที่และทรัพยากรเฉพาะพื้นที่เท่านั้นที่อาจจะทำให้แผนเผชิญเหตุแตกต่างกัน โดยสำนักงานเขตจะต้องฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุนี้กับชุมชน ตามการประเมินความเสี่ยงและขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานดังกล่าว

3) ผู้อำนวยการสาธารณสุขเขต ในฐานะผู้ช่วยผู้อำนวยการสาธารณสุข กทม. ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ สาธารณภัยระดับที่ 1 คือระดับที่เหตุการณ์เกิดขึ้นในพื้นที่เขตที่กำลังดูแล และสถานการณ์ยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบและความซับซ้อนยากเกินกว่าที่ความสามารถของระบบการตอบสนองและตอบโต้ต่อสถานการณ์จะสามารถบริหารจัดการได้ ปัญหาเพียงอย่างเดียวในช่วงก่อนหน้านี้คือ ผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานครน้อยคนมาก ที่ได้เข้าเรียนและฝึกการใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์อย่างจริงจัง และแทบไม่มีใครเคยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจอำนาจทางกฎหมายที่มี ดังนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2566-2567 ด้วยความอนุเคราะห์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กทม. ได้ประสานขอหลักสูตรเร่งรัดในการฝึกอบรมผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่ายปกครองของสำนักงานเขต ในการเรียนรู้ฝึกใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์

จุดอ่อนของระบบบัญชาการเหตุการณ์ คือ การที่ระบบบัญชาการเหตุการณ์ไม่เคยถูกกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรในระเบียบหรือข้อกฎหมาย หากแต่ถูกระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกฉบับแทน ซึ่งอย่างไรก็ตามในระบอบราชการ สิ่งเขียนไว้ในเอกสารที่ขึ้นต้นว่า “แผน” นอกจากแผนงบประมาณแล้วไม่มีการถือปฏิบัติอย่างจริงจังในแผนงานใด ๆ และที่อาจจะยังทำให้จุดอ่อนนี้แก้ไขได้ยาก คือ ระบบบัญชาการเหตุการณ์นั้น ต้องมีการฝึกซ้อมอย่างจริงจังจากการออกแบบฉากทัศน์การฝึกที่เสมือนจริง บนข้อมูลเมืองที่สามารถใช้ได้จริง และระบบจัดสรรทรัพยากรและจัดการคลังทรัพยากรอย่างเป็นระบบ การให้สำนักงานเขตมีการฝึกและเรียนรู้ระบบอย่างสม่ำเสมอจึงอาจจะทำได้ยาก โดยเฉพาะหัวหน้าฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ดูแลอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ที่เปรียบเสมือนหรือเทียบเคียงได้กับฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพราะสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครไม่มีฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นส่วนราชการ จึงยิ่งทำให้ความเป็นทางการของการฝึกซ้อมระบบบัญชาการนี้ในกลไกของสำนักงานเขตจึงเกิดช่องว่างในทางปฏิบัติสืบต่อกันไป

4) คลังทรัพยากร (Emergency Stockpile Inventory) ข้อนี้ไม่ยากที่จะสร้างให้เกิดขึ้นในระบบข้อมูลของ กทม. ที่ยากกลับเป็นเรื่องของการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ในสองด้าน ด้านแรก คือ ทรัพยากรในการตอบสนองและตอบโต้สถานการณ์ ที่ผู้เขียนเรียกติดปากว่า “รถ ลา ม้า ช้าง” ซึ่งจริง ๆ หมายถึงอุปกรณ์ เครื่องมือ พาหนะ และการขอการสนับสนุนในภารกิจ ซึ่งด้านแรกนี้ซับซ้อนในข้อจำกัดด้านงบประมาณ กล่าวคือ พอร์บบสามารถบันทึกทรัพยากรในการปฏิบัติการเหล่านี้แล้ว และเราปรับระบบการตรวจสอบและรายงานสถานะของทรัพยากรเหล่านี้ให้เป็นข้อมูลปัจจุบันและมีรอบการตรวจสอบที่สม่ำเสมอตาม

เวลาที่กำหนด (Service Level agreement; SLA) แล้ว แต่พอทรัพยากรชำรุด ไม่สามารถใช้งานได้ การทำเรื่องขอซ่อมแซมกลับต้องรอรอบงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องเหลือเชื่อมาก สำหรับทรัพยากรที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นยุทธภัณฑ์ และมีความต้องการใช้งานให้อยู่ในสถานะใช้งานได้ตลอดเวลา และทันทั่วทั้งที่ กลับมีความยากในการกำหนดระเบียบข้อปฏิบัติในการใช้จ่ายเพื่อการซ่อมแซมและรักษาสภาพอย่างเป็นระบบและทันที่

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งของระบบคลังทรัพยากร คือ ทรัพยากรที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น โดยหลักแล้ว คือ ทรัพยากรที่ใช้ในการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว อาจหมายรวมถึงของอุปโภคบริโภค อาหาร น้ำดื่ม ยา เต๊นท์ ผ้าห่ม เสื้อผ้า ตลอดจนของใช้เบื้องต้น และหมายรวมถึงโครงสร้างชั่วคราวบางอย่าง ที่อาจจำเป็นต้องจัดให้มีในกรณีที่ผู้ประสบภัยมีจำนวนมาก อาทิ ห้องน้ำ ระบบอนามัย การจัดการพื้นที่สัตว์เลี้ยง และการจัดการอาหารระยะยาว เป็นต้น การจัดการคลังทรัพยากรลักษณะนี้ มีทั้งเรื่องระบบการหมุนเวียนของ การบริโภค การจัดเตรียมความพร้อมของเครื่องอุปโภค และการเตรียมแล้วอาจไม่ได้ใช้อย่างสม่ำเสมอของโครงสร้างชั่วคราว บางอย่าง ในกรณีของ กทม. รถครัวกลางสำหรับทำอาหารปรุงสุกของสำนักพัฒนาสังคม โรงเรียน วัด ศูนย์กีฬา ศูนย์นันทนาการที่ได้รับการปรับปรุงแล้วของสำนักวัฒนธรรมฯ สองหน่วยงานสังกัด กทม. และเครือข่ายความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภคที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ช่วยให้การบริหารจัดการคลังทรัพยากรเหล่านี้รวดเร็วและเพียงพอมากขึ้น

5) มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นมาตราที่มอบอำนาจเต็มให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการใช้อำนาจเพื่อสิทธิของประชาชน ด้วยการจำกัดพื้นที่ หรือกิจกรรม หากแต่การใช้อำนาจตามมาตรานี้ไม่ค่อยมีปรากฏในการจัดการสาธารณภัยต่าง ๆ ของประเทศในเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นเมื่อช่วงปลายปี พ.ศ. 2565 ที่กรุงเทพมหานครเผชิญกับฝุ่น PM2.5 ค่อนข้างรุนแรง ผู้ว่าฯ ชัชชาติหันมาถามว่า “แก้ว ผมห้ามรถบรรทุกเข้า กทม. ได้ไหม” แนนอนที่สุดว่าคำตอบที่ได้ทั้งจากผู้เขียน และหน่วยงานกฎหมายทั้งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสำนักงานกฎหมายและคดี ตลอดจนการขอคำปรึกษาจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ “ยังไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวได้อย่างรอบคอบเพียงพอ”

“มาตรา 29-เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใดและการอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใด ๆ ในพื้นที่นั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด จะประกาศห้ามมิให้บุคคลใด ๆ เข้าไปอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใดในพื้นที่ดังกล่าวก็ได้ ประกาศดังกล่าวให้กำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้ามตามที่จำเป็นไว้ด้วย”

แม้มาตรา 29 จะสามารถเป็นคำตอบให้กับ กทม. ได้ แต่ด้วยความที่มาตรา 29 ตั้งคำถามมากเกินไปกับการใช้อำนาจในขณะนั้น ด้วยเพราะ กทม. เองยังไม่สามารถสรุปได้ว่า 1) การขนส่งด้วยรถบรรทุก 6 ล้อขึ้นไปที่ไม่เปลี่ยนไส้กรองและน้ำมันเครื่อง เป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของฝุ่น PM2.5 ในกรุงเทพมหานครจริง 2) อุปกรณ์

เซนเซอร์ที่ใช้ตรวจจับระดับของฝุ่น PM2.5 ยังมีจำนวนและความแม่นยำมากพอที่จะใช้ข้อสรุประดับฝุ่นที่เข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน 3) ทำอย่างไรจะสามารถบอกได้ล่วงหน้าหากจะห้ามหรือจำกัดกิจกรรมและพื้นที่ และจะต้องบอกเวลาสิ้นสุดได้อย่างไร และ 4) อะไรคือหลักการและหลักฐานยืนยันว่า หากไม่ใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าว จะทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ดังนั้นเมื่อคำถามยังไม่สามารถตอบได้มากเกินไป การด่วนตัดสินใจใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่เหมาะสม ณ เวลานั้น

ความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจนี้ ในลักษณะของการลิดรอนสิทธิ โดยเฉพาะในความตามมาตรา “... ใกล้เคียงจะเกิดสาธารณภัย ... จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ...” ด้วยการใช้อำนาจต่อเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิด และมีการขยายตัวจนอาจจะเกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงนั้น มีความน่าจะเป็นอยู่มากจนเกินไป จนผู้ที่ตัดสินใจใช้อำนาจนี้อาจจะมีปัญหาต่อความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ หรือเรียกได้ว่าไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีความแม่นยำมากพอ เพราะโดยปกติการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการขยายตัวของภัยนั้น ไม่ได้อยู่บนหลักวิทยาศาสตร์ที่แน่นอน 100% หากแต่ความเสี่ยง คือ ความเสี่ยง ย่อมต้องมีพลวัตและความผันผวนของสถานการณ์เสมอ นอกจากนั้น การที่ต้องยืนยันว่าเป็นอันตรายร้ายแรง เป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงกันด้วยเทคนิคของผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว ทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง เป็นเพียงการตัดสินใจใช้อำนาจด้วยข้อมูลและความสามารถในการวิเคราะห์ที่ดีที่สุดเท่านั้น โดยที่หากการวิเคราะห์ตัดสินใจเป็นไปด้วยเหตุสมควรไม่ประมาท พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้รองรับการกระทำนั้นไว้ด้วยมาตรา 43

“มาตรา 43-ให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ดังกล่าว หากได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุและมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบทั้งปวง ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งมิใช่เป็นผู้ได้รับ ประโยชน์จากการบำบัดอันตรายจากสาธารณภัยนั้น ให้ทางราชการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ให้แก่ผู้นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ตลอดปี พ.ศ. 2566-2567 ด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมดีของ กทม. ที่ต้องการจะให้การพัฒนาเมืองมุ่งหน้าสู่ความยั่งยืนอย่างแท้จริง กทม. ได้ตั้งหัวหน้าทีมยั่งยืน (Chief Sustainability Officer; CSO) และปรับโครงสร้างสำนักสิ่งแวดล้อมของ กทม. ให้สร้างศักยภาพกลุ่มงานยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นสำนักงานยุทธศาสตร์ยั่งยืน ให้มีโครงสร้าง บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินการมุ่งเป้าสำคัญของความยั่งยืน โดยเฉพาะเพื่อตอบคำถามเรื่องฝุ่น PM2.5 ที่ค้างไว้อย่างเป็นระบบ และเป็นการตอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เก็บจากกระบวนการดำเนินงานวิจัยปฏิบัติการจากเครือข่ายเครื่องมือวัดค่าฝุ่น เครือข่ายวิชาการมหาวิทยาลัย และจากเครือข่ายคลินิกมลพิษอากาศที่โรงพยาบาลในสังกัด กทม. 11 แห่ง

เก็บสถิติการเพิ่มขึ้นของผู้ป่วย ทั้งจากอาการเฉียบพลัน และอาการสะสมที่แสดงอาการรุนแรงขึ้น สอดคล้องกับวันที่เซ็นเซอร์รายงานระดับค่าฝุ่น PM2.5 สูง

ในที่สุด กลางปี พ.ศ. 2567 กทม. ตอบคำถามทั้งหมดได้ด้วยการดำเนินการดังนี้ คำถามที่ 1) และคำถามที่ 2) ใช้เครือข่ายงานวิจัยของมหาวิทยาลัย และการวางเซ็นเซอร์ฝุ่น 71 ตัวเพิ่มเติม จากที่เครือข่ายมีอยู่แล้ว 700 ตัว เพื่อวัดระดับค่าฝุ่นที่เข้าใจตรงกัน จนสามารถระบุ 3 สาเหตุหลักของฝุ่นในกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ การขนส่งด้วยรถบรรทุก 6 ล้อที่ไม่สะอาด คำถามที่ 3) จากการเก็บข้อมูลซ้ำ ๆ กว่าสองปี ทำให้ระบบการคาดการณ์สถานการณ์ฝุ่น PM2.5 ของ กทม. แม่นยำในระดับที่สามารถบอกได้ล่วงหน้า 1 สัปดาห์ ที่ความแม่นยำเกิน 80% และสถานการณ์ฝุ่นนั้น จะคงตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครไม่เกิน 2 วัน นั้นหมายความว่า การใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิจะไม่เกิน 2 วัน และจะบอกล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และคำถามสุดท้าย ข้อมูลจากเครือข่ายวิชาการสุขภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ตลอดจนสถิติอาการป่วยของประชาชนจากคลินิกมลพิษอากาศของโรงพยาบาลสังกัด กทม. ยืนยันตรงกันถึง การหายใจเอาฝุ่น PM2.5 ต่อเนื่องนั้น มีอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพทั้งในระยะสั้นแบบเฉียบพลัน และในระยะยาวต่ออาการที่รุนแรงขึ้นของโรคประจำตัวบางโรคอีกด้วย รวมทั้งเปิดพื้นที่นำร่องทดลองเขตมลพิษต่ำในเขตปทุมวัน เพื่อให้สามารถเห็นผลได้จริงว่าลดปริมาณฝุ่นได้ จากการดำเนินการหลาย ๆ มาตรการ

กันยายน พ.ศ. 2567 กทม. ประสานเวทีรับฟังความเห็นของผู้ประกอบการ และขอความร่วมมือกรมการขนส่งทางบก และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการกำหนดใช้มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อการประกาศ “เขตมลพิษต่ำ (Low Emission Zone; LEZ)” โดยหากการคาดการณ์ฝุ่นของกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับที่มีเขตที่ค่าฝุ่นเป็นสีส้ม 15 เขต (ค่าฝุ่น 37.6-75) หรือสีแดง 5 เขต (75.1 ขึ้นไป) กทม. จะห้ามรถบรรทุก 6 ล้อเข้าสู่วงแหวนรัชดาภิเษกของกรุงเทพมหานคร อันเป็นพื้นที่เสี่ยงสูง 22 เขตต่อการสะสมฝุ่นและขยายผลกระทบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่การใช้อำนาจตามมาตรานี้ของ กทม. ไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นการริดรอนสิทธิเท่านั้น กทม. ได้เชิญชวนให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนไส้กรองและน้ำมันเครื่องตั้งแต่ 1 ตุลาคม ของทุกปี จะสามารถเข้าชื่อในบัญชีสีเขียว (Green List) และสามารถขนส่งเข้าเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครได้แม้ว่า กทม. จะประกาศเขตมลพิษต่ำก็ตาม

สะท้อนให้เห็นถึงการใช้เครื่องมือกฎหมายที่ฉลาด ในรูปแบบของการจำกัดสิทธิ และมาตรการสมัครใจต่อการไม่ถูกจำกัดสิทธิพร้อมกัน (Carrot and Stick) และน่าจะเป็นไม้หนึ่งอัน กับแครอทสองชิ้น กล่าวคือ ในทางนโยบายสาธารณะ หากเราใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม จะพบว่าการห้ามหรือจำกัดหรือลงโทษจากการริดรอนสิทธินั้น อาจไม่สามารถทำให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ได้ และในที่สุดการลักลอบหรือแสวงหาช่องทางอื่นจะเกิดขึ้น การอนุญาตให้จดทะเบียนในบัญชีสีเขียว ถือเป็นการเชิญชวนให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ เพื่อช่วยให้การขนส่งในการประกอบการของตนเองยังดำเนินไปได้ เป็นรางวัลหรือแครอทชิ้นแรกสำหรับผู้ประกอบการให้ร่วมมือต่อการทำให้เครื่องมือประกอบอาชีพสะอาด และมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และเมื่อผู้ประกอบการเปลี่ยนไส้กรองและน้ำมันเครื่องในเดือนตุลาคมทุกปี ก็จะเป็นที่มาของ

แครอทขึ้นที่สอง แต่เป็นแครอทของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายนี้ ที่ต้องมีการตรวจจับอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้ได้อากาศที่สะอาดขึ้นทั้งปี ถึงแม้จะผ่านช่วงที่สภาพภูมิอากาศในช่วงฤดูหนาว ที่ทำให้ฝุ่นมีระดับความเข้มข้นมากขึ้นแล้วก็ตาม

ค้นเวลาด้วยวิกฤตนอกตำรา ไม่รู้ว่าตำราใครบ้าง

มาถึงตรงนี้ คิดว่าจะจบสองปีแห่งการเปลี่ยนแปลง แต่อดไม่ได้ที่อยากเล่าเกร็ดเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางความพยายามรื้อปรับและเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานทางด้านภัยพิบัติ ที่หลักการและแนวคิดย้ายมาเป็นคู่แฝดกันกับการปรับตัวและลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2566-2567 ในการรื้อและปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย กรุงเทพมหานครก็ประสบกับวิกฤตเดิมกลับมาใหม่ คือ โรคระบาดพิษสุนัขบ้าในสัตว์ วิกฤตโรคอุบัติใหม่ ฝุ่นพิษ และเหตุการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งทำให้เกิดบทเรียนในการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานอีก 2 ด้าน ซึ่งเป็นโจทย์เฉพาะของบรรณาธิการ คือ การวิเคราะห์แบบข้ามศาสตร์ (Transdisciplinary Analysis) ในการประเมินความเสี่ยงอุบัติซ้ำ และการจัดระบบการสื่อสารสาธารณะในระหว่างวิกฤต

“โรคพิษสุนัขบ้าที่ระบาดในสัตว์” จริง ๆ กรณีศึกษานี้ไม่ยาว ไม่มีรายละเอียดมากมายเหมือนการเดินทางของการจัดการวิกฤต PM2.5 ส่วนหนึ่งเพราะโรคพิษสุนัขบ้าระบาดในสัตว์นั้น เป็นองค์ความรู้เชิงปฏิบัติที่มีมาตรการรัดกุมมายาวนาน จนกรุงเทพมหานครไม่มีโรคพิษสุนัขบ้าระบาด “ในคน” มายาวนานถึง 9 ปี (นับถึงปีปัจจุบัน (พ.ศ. 2568)) เรื่องของเรื่อง คือ ในปลายปี พ.ศ. 2566 ถึงต้นปี 2567 กรุงเทพมหานครได้รับแจ้งว่ามีสุนัขบ้ากัดคน ที่ใกล้ ๆ ชายขอบของเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร หากการวินิจฉัยของสัตวแพทย์ ที่ถือเอารัศมี 5 กิโลเมตร เป็นระยะที่ถือว่ามีผลกระทบในพื้นที่ ก็ต้องถือว่ากรณีนี้ไม่ใช่ในเขตพื้นที่กทม. วันนั้นด้วยความหงุดหงิดเพราะอีกแค่ไม่ถึง 1 กิโลเมตร ก็คือเขตลาดกระบังแล้ว ก็เฝ้าระวังไปแล้วลงพื้นที่เชิงรุกเลย มันจะเกินกว่าเหตุสักแค่ไหนกัน แค่งส่งทีมไปสื่อสารสาธารณะให้ระมัดระวังพฤติกรรมสัตว์เลี้ยงและสัตว์จร พร้อมทั้งนำวัคซีนสัตว์และวัคซีนคนออกไปให้บริการเลย สำหรับประชาชนที่ไม่แน่ใจว่าสัมผัสกับสัตว์โดยไม่ระมัดระวังหรือไม่ วันนั้นต้องนับว่าเป็นการสั่งการที่นอกตำราของคุณหมอหมาแมวรอบ ๆ ตัว แต่ถือเป็นการสั่งการที่ถูกที่สุดตั้งแต่เคยทำมา เพราะ กทม. พบสุนัขต้องสงสัยอีกถึง 11 ตัวที่ต่อมาพบติดเชื้อ 4 ตัว การดำเนินการเชิงรุกในครั้งนั้น ไม่ได้นำมาเพียงแค่การหยุดการแพร่ระบาดและไม่ติดต่อสู่คนเท่านั้น ยังทำให้เกิดประสานงานกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดข้างเคียง คือ สมุทรปราการและฉะเชิงเทรา เพื่อเตือนภัยดังกล่าวด้วย ซึ่งต่อมาทำให้ทางจังหวัดสมุทรปราการที่จะจัดงานวิ่ง เลี่ยงการผ่านเส้นทางบริเวณที่เป็นชุมชนสุนัขจรลดความเสี่ยงของการปะทะระหว่างคนและสัตว์ได้ เป็นที่มาของการพัฒนากลไกเครือข่ายที่แน่นแฟ้นขึ้นของปศุสัตว์จังหวัด และสัตวแพทย์ของ กทม. ที่ร่วมกันแจ้งเหตุในจังหวัดของตนให้กับจังหวัดข้างเคียงอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะเกินกว่ารัศมีตามหลักการระบาดวิทยา และช่วยกันเฝ้าระวังตลอดจนลงพื้นที่ร่วมกันในการกระจายการสื่อสารสาธารณะ กระบวนการสอบสวนโรค และการแจกจ่ายวัคซีนให้กับประชาชน รวมทั้งบุคลากรของ

กรมปศุสัตว์ที่มาช่วย กทม. ด้วย เพราะทรัพยากรของ กทม. มีจำนวนมากกว่า และเป็นการสนับสนุนให้กับหน่วยงานนอกสังกัดแต่มาปฏิบัติงานร่วมในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร (Collaborative Governance)

“โรคฝีดาษลิง” และ “กราดยิง” สอนให้ผู้เขียนตระหนักถึงการสื่อสารสาธารณะในวิกฤตเป็นอย่างมาก โดยพื้นฐานของการสื่อสารที่ขโมยจำ (ครูลักพักจำ) มาจากเพื่อนอาจารย์คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อครั้งยังเดินผ่านหน้าคณะอยู่เกือบทุกวัน คนสื่อสาร สารที่สื่อสารที่ใช้ และคนรับสาร (Sender-Message-Channel-Receiver) อย่าถามว่าทำไมไม่ใช้ความรู้พื้นฐานขนาดนี้ ก็รู้แค่นี้จริง ๆ ที่พอจะเอาไปปรับใช้ได้ แต่การใช้ความรู้ต่างกันทั้งสองเหตุการณ์

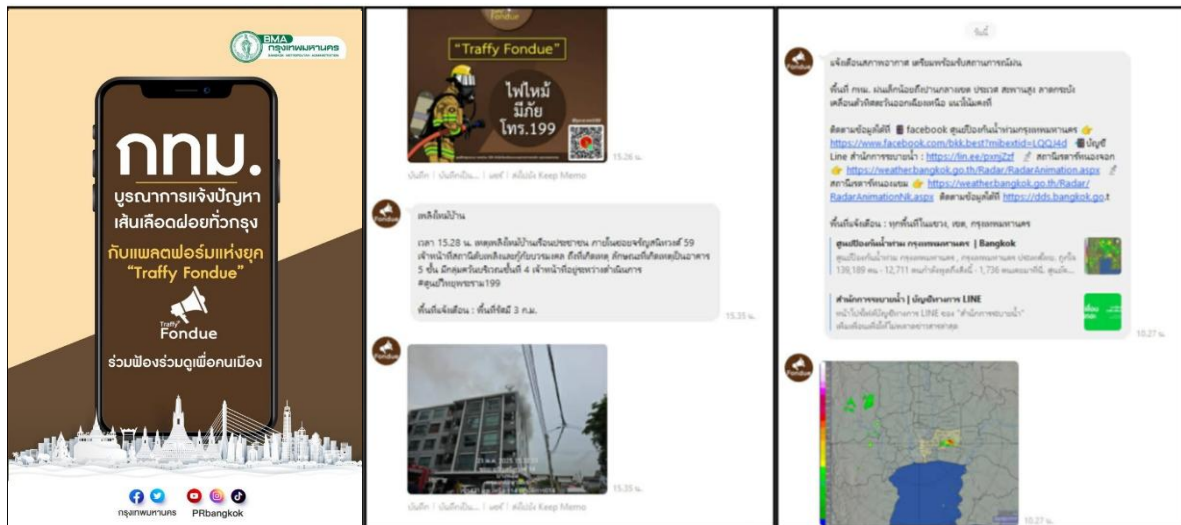
เวลา 15.00 น. ของวันที่ผู้ป่วย “ฝีดาษลิง” รายแรกได้รับการยืนยันจากกระทรวงสาธารณสุข ผ่านทางสื่อมวลชน ผู้เขียนได้รับทราบข่าวนี้จากการไลฟ์ซึก ทันทิที่เห็น คำถามวิ่งเข้าสู่สมองน้อย ๆ รว ๆ คือผู้ป่วยรายนี้อยู่ในโรงพยาบาลสังกัด กทม. และการสอบสวนโรคก่อนหน้าดำเนินการโดยหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขและ กทม. แล้วทำไมตอนยืนยันการป่วยและรายละเอียด ผู้เขียนในฐานะคนกำกับการแพทย์และสาธารณสุขในกรุงเทพมหานครถึงไม่รู้มาก่อนเลย ต่อจากนั้น คือ การกระหน่ำติดต่อสำนักการแพทย์ สำนักอนามัย และโรงพยาบาลที่ผู้ป่วยพักอยู่ ว่ารายละเอียดคืออะไร จะต้องแถลงการณ์หรือไม่ ใครจะเป็นคนตอบคำถาม เพราะอีกไม่นานนัก สื่อมวลชนต้องกระหน่ำคำถามมาที่ กทม. แน่นอน ระหว่างรอการเตรียมรายละเอียดและกระบวนการสื่อสารอยู่นั้น ผู้เขียนลองเขียนคำแถลงสถานการณ์ไปพลาง อย่างน้อยจะได้เห็นว่ามีส่วนว่างของข้อมูลหรือไม่ จนเวลาประมาณ 17.00 น. ยังไม่เห็นการเคลื่อนไหวของ กทม. จึงสั่งการไปยังกลุ่มแพทย์ว่าให้อ่านที่ผู้เขียนร่างคำแถลงไว้ และให้แก้ไขภาษาที่อาจตีความหมายทางการแพทย์มา แต่ถ้าไม่ผิดอย่าแก้ เพราะจะโพสต์เฟซบุ๊กส่วนตัวแต่เปิดสาธารณะให้คนมาแชร์ข้อมูลไป เพราะถ้าแก้หมดเดียวอ่านไม่รู้เรื่อง ภาษาทางเทคนิคแพทย์ยากเกินไป ทางคุณหมอมามาว่า “อาจารย์แก้วจะมาแถลงข่าวที่โรงพยาบาลไหม หรือให้โรงพยาบาลแถลงเอง” คำตอบของผู้เขียนสั้นและง่ายมาก “คุณหมอแถลงข่าวได้เองเลยละ เพราะคำถามน่าจะเป็นเรื่องอาการ การตรวจพบ และการปฏิบัติต่อกลุ่มเสี่ยง อาจารย์ตอบไม่ได้ดีกว่าหมอแน่ ๆ” และหลังจากที่ผู้เขียนโพสต์เฟซบุ๊กไปราว ๆ เวลา 17.30 น. ทางโรงพยาบาลก็ออกแถลงการณ์เป็นเอกสารตามมาในเวลาประมาณ 19.00 น. ทั้งสองวิธีการดูเฉพาะหน้า ไม่ค่อยเป็นระบบมากนัก แต่ก็ช่วยให้ความตื่นตระหนกของประชาชนไม่มากจนเป็นความสับสนวุ่นวาย แต่เป็นที่มาของการรู้ระบบการกำกับติดตามโรคระบาดและโรคติดต่อ รวมทั้งการปรับรูปแบบชี้แจงสาธารณะให้ง่าย สามารถเปลี่ยนตัวอักษรเป็นรูปภาพหรือตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ลดทอนความรุนแรงและความเป็นส่วนตัวของสารด้วยภาพแอนิเมชัน นี่ถึงผู้รับสารเป็นที่ตั้ง มากกว่าการนึกที่จะสื่อสารในฐานะเจ้าหน้าที่แพทย์และสาธารณสุขเท่านั้น

“กราดยิง” เป็นเหตุการณ์สะเทือนขวัญของประชาชนในกรุงเทพมหานคร คล้าย ๆ กับเหตุการณ์ที่ถั่งดบเพลิงสาธิต ระเบิดใสนักเรียนในโรงเรียนจนกระทั่งเสียชีวิต ตัวเหตุการณ์ขยายผลของวิกฤตในเชิงจิตวิทยาค่อนข้างสูง เมื่อครั้งที่เกิดเหตุในโรงเรียนดังกล่าวนั้น การสื่อสารรายละเอียดของเหตุการณ์ภาวะความเครียดหลังจากเหตุการณ์ ตลอดจนการเตรียมมาตรการทางจิตวิทยาเพื่อช่วยบรรเทาความเครียด

และความรู้สึกจมดิ่งกับเหตุการณ์เฉพาะกลุ่มให้กับผู้ได้รับผลกระทบ หากแต่เหตุการณ์กราดยิงในศูนย์การค้าใจกลางกรุงเทพมหานคร ทำให้สังคมตั้งคำถามถึงระบบการเตือนภัย ที่อาจจะเป็นไปได้ทั้งระบบที่ใช้แจ้งสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Alert System; EAS) และการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วน (Early Warning System; EWS) ทั้งสองระบบเตือนสามารถใช้ระบบเทคโนโลยีเดียวกันได้ คือ Cell Broadcast System

ความยากที่มีมาตลอดของประเทศไทย คือ การให้มีระบบใด ๆ ก็ตามที “บูรณาการอย่างมีเอกภาพ” เพราะมักจะตามหาเจ้าภาพทางอำนาจและงบประมาณ จนบางครั้งมีความยากที่จะพัฒนาระบบที่มีลักษณะดังกล่าวที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับและนำมาใช้ร่วมกัน ที่สำคัญระบบดังกล่าวจะต้องมีทั้งหน่วยงานกำกับควบคุม (Regulator) หน่วยงานให้บริการ (Service Provider) หน่วยงานต้นทางของข้อมูลเตือน (Warning Disseminator) ที่ต้องมีทั้งระบบตรวจจับ ความสามารถในการวิเคราะห์ และอำนาจในการตัดสินใจ เพราะในที่สุดเมื่อข้อความและสัญญาณเตือนถูกส่งออกไป พฤติกรรมกลุ่มที่หลากหลายจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อข้อความและเหตุการณ์ดังกล่าวทันที ดังนั้นความพร้อมของระบบพื้นที่ ในขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedures; SOPs) จะไม่ใช่แค่เพียงขั้นตอนการแจ้งสถานการณ์หรือการเตือนภัย แต่จะหมายรวมถึงขั้นตอนการตอบสนองต่อสถานการณ์ หรือภาวะฉุกเฉินด้วยนั่นเอง

ระหว่างที่รอโครงสร้างพื้นฐานของระบบ Cell Broadcast และการให้อำนาจการเตือนแก่หน่วยปฏิบัติ ทั้งต้นทางและปลายทางของการเตือน (End to End Warning System) กทม. ตัดสินใจต่อยอดระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์ ที่ปกติจะรับแจ้งปัญหาประจำวันของประชาชนที่ต้องการการแก้ไข และถึงแม้ กทม. จะกำหนดข้อตกลงของระดับการให้บริการ (SLA) ไว้ที่การตอบรับภายใน 24 ชั่วโมง และแก้ปัญหาให้เร็วที่สุดก็ไม่ใช่ว่าระบบที่ออกแบบมาสำหรับการแจ้งเหตุฉุกเฉิน หรือการเตือนภัยมาก่อน กทม. จึงประสานให้ผู้คิดค้นพัฒนาระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์ คือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) เพิ่มระบบการแจ้งข่าวเหตุการณ์ในพื้นที่ผ่านระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์ โดยผู้ใช้งานต้องเข้าระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์ไปให้ความยินยอมในการรับข่าวแจ้งเตือนในระบบก่อน โดยต้องเลือกพื้นที่ของข่าวสารที่จะรับแจ้ง ได้คนละ 5 เขตพื้นที่ ที่ต้องมีการยินยอมและเลือกพื้นที่ เพราะหากจะรับทุกข้อความทุกพื้นที่ จะลงเอยเหมือนผู้เขียนที่กำลังงานด้านนี้ คือ มีข้อความให้อ่านเป็นร้อยข้อความในแต่ละวัน และในระยะแรก ระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์พลัสนี้ จะส่งข้อมูลแจ้งอัคคีภัย สามข้อความมาตรฐานเป็นหลัก คือ แจ้งยืนยันเหตุและพื้นที่ที่เกิดแจ้งปรับสถานการณ์ว่ารุนแรงขึ้นหรือควบคุมได้ และข้อความสิ้นสุดสถานการณ์ เพื่อไม่ให้เกิดภาวะข้อมูลล้นจนผู้รับสารพลาดข้อความที่สำคัญของเหตุการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อตนเอง อีกเหตุผลที่เลือกอัคคีภัยเป็นภัยนำร่อง ด้วยปฏิบัติการการจัดการอัคคีภัย ตั้งแต่รับแจ้งจนสิ้นสุดสถานการณ์ อยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง (Jurisdiction) ของ กทม. ทั้งหมด การกำหนดขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานจึงมีความเป็นเอกภาพในที่ยอมรับได้ มีประสิทธิภาพมากพอ



ภาพที่ 3 แสดงหน้าจอแอปพลิเคชันไลน์ฟองดูว์พลัสและข้อความแจ้งเตือนข่าวสาร

หมายเหตุ. เอกสารนำเสนอระบบเตือนแจ้งเตือน สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2567

ตั้งแต่เปิดใช้ระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์พลัสในปลายปี พ.ศ. 2567 กทม. พยายามที่จะเพิ่มการแจ้งเตือนข่าวสารในเรื่องของฝุ่น PM2.5 เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ส่งข้อมูลเตือนนี้ไปที่แอปพลิเคชัน Line Alert อยู่แล้ว และข่าวสารของฝนตกในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร ด้วยการนำระบบตรวจจับกลุ่มฝนที่แม่นยำมากขึ้นในระยะ 3 ชั่วโมงก่อนหน้า รวมทั้งข่าวสารเรื่องอุบัติเหตุขนาดใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่อาจจะทำให้เกิดความตระหนัก และปัญหาของการจราจรตลอดจนการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ด้วย อาทิเช่น เหตุการณ์สะพานลาดกระบังถล่ม ถนนสามเสนยุบตัว และรถไฟฟ้ามหานครมีปัญหา เป็นต้น หากแต่เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ส่งผลกระทบมาถึงกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2568 เป็นปัจจัยเร่งที่มีความสำคัญในการยุติข้อจำกัดต่าง ๆ ของการเปิดใช้ระบบการแจ้งเตือนและแจ้งเตือนด้วย Cell Broadcast ได้ จากนั้นไป ระบบแอปพลิเคชันฟองดูว์พลัสของ กทม. คงจะกลายเป็นระบบรอง (Redundancy) ของการแจ้งเตือนและแจ้งเตือน และหรือเป็นระบบพื้นฐานแรกในการแจ้งเตือนข่าวสาร (Inform and Advise) และการเตือนเฝ้าระวังสถานการณ์ (Monitor) ที่ไม่อยู่ในเกณฑ์วิกฤตระดับที่จะใช้ระบบ Cell Broadcast ในการแจ้งเตือน

เข้าสู่ พ.ศ. 2568-2569 ที่ความเสี่ยงสอนเสมอว่า “สิ่งที่คิดว่ารู้ ว่าพร้อม ว่าดีแล้ววันนี้ พรุ่งนี้ ก็เก่าแล้ว”

สมัยเรียนหนังสืออยู่ที่สหรัฐอเมริกา อาจารย์ที่ปรึกษาปริญญาเอกเคยบอกว่า “If you fall in love with disaster, it will keep happening and involving into your life” วันนั้นอาจารย์คงตั้งใจจะบอกว่า หากคิดจะยึดอาชีพเป็นนักวิชาการและนักวิจัยทางด้านการจัดการภัยพิบัติ เหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ เหล่านั้นจะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าไม่เพื่อทดสอบความก้าวหน้าของความรู้ที่มี ก็เพื่อเตือนให้ตระหนักถึงความพร้อมที่ยัง

ไม่มากพอ และความสามารถในการรับรู้ปรับตัวที่ยังไม่เท่าทันกับความเสี่ยง ทั้งความเสี่ยงเดิมที่เคยมีและความเสี่ยงใหม่ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา หากอธิบายด้วยปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความผันผวนของการเคลื่อนย้ายและกิจกรรมสมัยใหม่ของประชากร จะให้คำอธิบายที่ดีว่าทำไมความเสี่ยงถึงไม่เคยเหมือนเดิม หากแต่ถ้าอธิบายจากมุมมองของพฤติกรรมความรู้เท่าทันและพร้อมสำหรับความเสี่ยงแล้วนั้น เราจะพบว่ามนุษย์ ชุมชน สังคม หรือประเทศ อาจมีความย่อหย่อนในกลไกต่าง ๆ ที่เตรียมมาเพื่อให้พร้อมต่อเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นเพราะการทิ้งช่วงยาวนานของเวลาที่ของเหตุการณ์ หรือเพราะไม่มีการสื่อสารถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ส่งต่อกัน หรือแม้แต่เพราะความไม่พร้อมจริง ๆ จากการเสียความมุ่งมั่นในการจัดการความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

เที่ยงของวันพฤหัสบดีที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2568 ผู้เขียนนัดทานข้าวกับสำนักงานการวางผังและพัฒนาเมือง กทม. เพื่อไปทวงแผนที่ความเสี่ยงอาคารถล่มจากแผ่นดินไหว หรือเหตุเพลิงไหม้ยาวนาน หรือจากอายุ ความเสื่อมของโครงสร้าง จำได้ว่าก่อนออกจากอาคารของสำนักงานเมืองฯ ยังถามอยู่ว่า “เมื่อไหร่แผนที่อาคารจะเสร็จ ระวังนะ รอยเลื่อนที่กาญจนบุรีที่เค้าว่าขยับได้ถึง 7.0-7.5 มาตราริกเตอร์ ห่างจากกรุงเทพมหานคร เราแค่ราว ๆ 125 กิโลเมตรเอง” วันนั้นเจ้าหน้าที่ตอบว่าไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน และหลังจากนั้น 24 ชั่วโมง คือเวลา 13.20 น. ของวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2568 เกิดแผ่นดินไหวขึ้นที่เมืองมัตสึชิมะ ประเทศญี่ปุ่นมา และส่งผลกระทบเป็นแรงสั่นสะเทือนมาถึงรอยเลื่อนสกาย และกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ที่อยู่ในอาคารสูงของ กรุงเทพมหานคร จำนวนมาก รู้สึกถึงแรงสั่นสะเทือนที่รุนแรง และเป็นระยะเวลาไม่นาน ผู้คนจำนวนมาก วิ่งออกมาจากอาคารด้วยความไม่มั่นใจในความมั่นคงแข็งแรง โรงพยาบาลหลายแห่งอพยพผู้ป่วยทั้งที่วิกฤต และไม่วิกฤตออกจากอาคารโรงพยาบาล ประชาชนจำนวนมากพยายามกลับบ้านทำให้การจราจรบนถนน กลายเป็นความจลาจลน้อย ๆ ที่อยู่บนถนนนานกว่า 3-7 ชั่วโมง

แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้น ส่งผลให้อาคารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หลังใหม่ ในพื้นที่เขต จตุจักร ถล่มลงมาจากความสูง 30 ชั้น (137 เมตรโดยประมาณ) เหลือเพียงชั้นของแผ่นคอนกรีตขนาดใหญ่หัก ลงมาอย่างเป็นระเบียบที่ความสูง 26.7 เมตร ในอาณานิคมบริเวณประมาณ 40x40 เมตร ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตตาม รายชื่อที่ได้รับการตรวจทานแล้ว 96 ราย และมีผู้บาดเจ็บที่รอดชีวิตจากบริเวณดังกล่าว เป็นประชาชนทั่วไป 10 ราย และเป็นคนงานก่อสร้างอาคารดังกล่าว 9 ราย การปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติจากผลกระทบแผ่นดินไหวและ อาคาร สตง. ถล่มในครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น 49 วัน ใช้ทรัพยากรจำนวนมากทั้งจากภาครัฐ เอกชน วิชาการ และ อาสาสมัครต่าง ๆ รวมทั้งใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหน้างานไปถึงกว่า 1 พันคน และหลังจากเหตุการณ์อาคารถล่ม ไม่นาน เกิดเหตุการณ์ยุบตัวของถนนสามเสนหน้าโรงพยาบาลวชิระ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของ กทม. ซึ่งบริเวณ ด้านล่างของถนนที่ยุบตัว เป็นโครงสร้างอุโมงค์ของรถไฟฟ้าใต้ดินสองชั้น โดยความเสียหายตามที่รายงานจาก การรถไฟฯ หน่วยงานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) จำกัดเพียงอุโมงค์ชั้นบนที่มีความลึกลงไปใต้ดิน 15 เมตร เป็นเหตุให้ต้องหยุดอาคารสถานีตำรวจสามเสนที่เพิ่งสร้างเสร็จทิ้ง เนื่องจากโครงสร้างไม่มีความปลอดภัยที่จะใช้ อาคารต่อไป ส่วนทางด้านโรงพยาบาลวชิระมีความแข็งแรงกว่า ด้วยมี D-Wall ลึกถึง 24 เมตร จึงทำให้อาคาร

ที่พึงกรา ของโรงพยาบาลไม่ได้รับผลกระทบเสียหายเชิงโครงสร้าง มีเพียงลานทางเดินรถที่แนบติดกับอาคารที่พังถล่มลง ส่งผลให้การปฏิบัติงานในการให้บริการของโรงพยาบาลมีการหยุดชะงัก และยังเกิดความไม่สะดวกในการเดินทางโดยรอบ จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม พ.ศ. 2568)

สำหรับการถ่ายทอดเรื่องราวของการจัดการภัยพิบัติในสองกรณีศึกษาดังกล่าวนี้นี้ จะไม่ดำเนินเรื่องโดยใช้ “การไล่เรียงพัฒนาการ 49 วันของปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย” เพราะผู้เขียนถ่ายทอดเรื่องราวผ่านข้อเขียนการสัมภาษณ์ และการชี้แจงต่อกรรมการ และมีการเปิดเผยผ่านสื่อไปหลายช่องทางและหลายครั้งแล้ว สำหรับบทความนี้มีเป้าหมายในการแสวงหาพื้นที่ความรู้ความเข้าใจ ที่อาจจะถูกมองข้ามไปในการเรียนรู้ หรือมองหาคำตอบของการปิดช่องว่างระหว่างความรู้และการปฏิบัติ ภายใต้ความพยายามในการพัฒนาต่อเนื่องแล้วก็ตาม และเพื่อที่จะทิ้งโจทย์ที่ชัดเจนให้กับแวดวงวิชาการและวิจัยในการถามคำถามใหม่อีกครั้งต่อประสิทธิภาพการรับมือข้อจำกัด และการออกแบบกลไกที่สอดคล้องกับจิตของการจัดการวิกฤต การจัดการภัยพิบัติ และการจัดการลดความเสี่ยงของประเทศไทย ผู้เขียนตั้งใจจะดำเนินเรื่องตามเป้าหมายดังกล่าว ผ่านการถ่ายทอดและสะท้อนภาพ “เบื้องหลัง” ผู้คน กลไก กฎหมาย และความวุ่นวาย ของทั้งสองเหตุการณ์ แล้วให้อ่านเป็นคนตัดสินใจว่า กทม. และคนกรุงเทพมหานคร เรียนรู้จากเหตุการณ์หนึ่ง ไปสู่อีกเหตุการณ์หนึ่งในระยะเวลาห่างกันเพียง 7 เดือนมากน้อยเพียงใด โหมเมนต์หรือจังหวะของเรื่องราวที่กระแทกกรอบความเข้าใจเดิมของเรา ช่วยให้เรารู้สึกดีขึ้นได้หรือไม่ เรียกในภาษาโซเชียลว่า “เม้าท์ฉ่า”

“ยึดอำนาจการบริหารจัดการ” เพียงเวลาแค่ 15 นาทีหลังจากการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว ที่ผู้ว่าฯ ชัชชาติได้รับการแจ้งจากผู้เขียนว่า อาคาร สตง. ถล่มราบคาบ และมีอาคารที่ยังไม่รู้ว่าจะเสียหายหรือไม่จำนวนมากในแต่ละเขตพื้นที่ คำถามเชิงคำสั่งก็ถูกส่งมาที่ผู้เขียน “แก้ว ตั้งศูนย์บัญชาการเลย แล้วผมประกาศพื้นที่สาธารณะภัยเลยได้ไหม” ซึ่งไม่บ่อยครั้งนักที่ผู้อำนวยการสาธารณสุขในระดับการจัดการสาธารณสุขที่ 2 คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้เรียกหาการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และประกาศใช้อำนาจตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Emergency Operation Center; EOC and Incident Command System; ICS) แล้วมีหรือที่ผู้เขียนจะรีรอ ตอบกลับไปแบบไม่ลังเลว่า “ขอเวลาไม่เกินครึ่งชั่วโมงค่ะอาจารย์ พร้อมขอเอาผู้มาบริจาคเลือดคนสุดท้ายออกจากห้องรัตนโกสินทร์ก่อนค่ะ และอาจารย์ประกาศยึดอำนาจมาได้เลยค่ะ ประกาศสาธารณสุขระดับที่ 2 เลย เดี่ยวเราออนไลน์เข้าแจ้งศูนย์อำนาจกลางที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยค่ะ” จำได้ว่าในใจผู้เขียนตะโกนว่า “โอเลิฟ”

“คำสั่งเดียว (Single Command) ที่ไม่ใช่ คนเดียวสั่ง (Single Commander)” กับวลีที่เป็นที่นิยมท่องแต่ไม่นิยมทำ คือ “เรามีนายได้คนเดียว แต่เราไม่จำเป็นต้องมีนายคนเดียวกัน” ท่ามกลางความไม่พร้อมของความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กรุงเทพมหานคร ภายใต้การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์สาธารณสุขระดับที่ 2 ของเจ้าหน้าที่ กทม. ก็ต้องยอมรับว่ามีการปรับตัวและปรับระบบงานได้ไม่ดัดจริตมากนัก จอทีวีขนาดใหญ่และคอมพิวเตอร์เข้าประจำที่อย่างรวดเร็ว โต๊ะเก้าอี้เครื่องเสียงตามมา ยังจำได้ว่าแชนเจ้าหน้าที่ไปว่า “ผ้าปูโต๊ะกับดอกไม้ไม่ต้องนะ เกะกะ” และความพร้อมในการใช้การประชุมออนไลน์ และไลฟ์หน้างาน

ที่โควิด19 ได้สร้างให้กับวิธีการทำงานของเราช่วงที่ผ่านมา และขอขอบคุณการส่งผู้อำนวยการเขตไปฝึกกระบวนการมาแล้ว เราจึงมีผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ส่วนหน้าของเขตพื้นที่ที่ลงปฏิบัติหน้าที่ ทุกคนทำหน้าที่ของตนเองตามคำสั่งเดียวของผู้บัญชาการเหตุการณ์ระดับที่ 2 คือ ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เพื่อประเมินความเสียหาย และให้ความช่วยเหลือประชาชน รวมทั้งให้สั่งการโยธาเขตให้ออกประเมินโครงสร้างของสถานที่สำคัญและสถานที่ที่มีกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะโรงพยาบาลและโรงเรียน คำสั่งในลักษณะนี้ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกหน้าที่งานและทุกพื้นที่ ไม่มีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาที่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กลางของ กทม. แต่ละหน่วยงานให้อยู่ภายใต้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ของตน ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเต็มในการสั่งการตามคำสั่งปฏิบัติงานที่ได้รับมา ในพื้นที่ส่วนหน้าของตนเอง

“ลูกรักของรองผู้ว่าฯ ทวีดา กับขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐาน” หลังจากการเกิดแผ่นดินไหวนอกจากอาคาร สตง. ที่ถล่มลงมา ทำให้หน่วยฉุกเฉินภายใต้กำกับของผู้เขียนต้องออกปฏิบัติงานหมดทุกหน่วย ทั้งหน่วยแพทย์ฉุกเฉินเอราวัณ (1669) และหน่วยกู้ภัยเขตเมือง (Urban Search and Rescue; USAR) ทั้งสองหน่วยปฏิบัติงานตามขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานของตนเอง แบ่งพื้นที่ปฏิบัติการโดยหัวหน้าส่วนปฏิบัติการกู้ภัย และกู้ชีพ (Chief Operation Section) ซึ่งอย่างที่ได้อธิบายไว้ในเบื้องต้นว่า หน่วยปฏิบัติการฉุกเฉินของ กทม. มีทักษะและความชำนาญในงานสูงมาก สองหน่วยนี้ไม่ต้องกังวลเลยว่าจะปฏิบัติงานตามระบบไม่ได้ แต่ถึงกระนั้นคาดการณ์ไว้แล้วว่า สองหน่วยงานนี้จะต้องมีปัญหาในเรื่องของการเชื่อมข้อมูลผู้ได้รับบาดเจ็บ และผู้ที่เสียชีวิตแน่นอน จึงให้เรียกเจ้าหน้าที่ประสานงานข้อมูลและสื่อสารเข้ามาประจำในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ที่เสาชิงช้าด้วยกัน แรก ๆ ก็นั่งแยกโต๊ะกันตามวัฒนธรรมแต่กระจายของระบบราชการ ต้องให้เดินไปมาหากันจนขาลากถึงจะนึกได้ว่าควรสรุปหัวโน้ตเดียวกัน จอข้อมูลเดียวกัน จัดตั้งเป็น “ศูนย์ข้อมูลประสานงานและสื่อสารสาธารณะ” (Center of Coordination and Joint Information) ในศูนย์บัญชาการเหตุการณ์กลางของ กทม.

“รักที่เสียตายน้อง” วิกฤตของความวุ่นวาย ความตระหนกในเหตุการณ์ และผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่แม้จะมากบ้างน้อยบ้าง แต่ความตระหนกมีมากกว่าจนทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่กล้าที่จะกลับเข้าสู่อาคาร ผลกระทบนี้เกิดขึ้นทั้ง 50 เขตในกรุงเทพมหานคร อีกทั้งโรงพยาบาล 12 แห่งที่สังกัด กทม. ล้วนแล้วแต่อพยพผู้ป่วยทั้งที่วิกฤตและไม่วิกฤต แผนความต่อเนื่องของการดำเนินกิจการ (Business Continuity Plan; BCP) ไม่ได้คาดการณ์การอพยพจำนวนมากที่ต้องอาศัยความเร็ว แม่นยำ และระมัดระวังพร้อมกันแบบนี้ไว้ ผู้เขียนนั้นตระหนักดีว่า ความวุ่นวายในพื้นที่หน้างานของการบัญชาการเหตุการณ์ที่อาคาร สตง. คงจะไม่เป็นระบบมากนักเช่นกัน ด้วย 24-48 ชั่วโมงแรกของเหตุการณ์เช่นนี้ ย่อมต้องมีความยากของกายภาพหน้างาน การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ การจัดระบบการเข้าสู่ปฏิบัติการ การประสานหน่วยงานที่พยายามเข้าให้ความช่วยเหลือ และการจำแนกผู้ได้รับผลกระทบ แต่เมื่อต้องเลือก ก็ต้องไว้ใจว่า ระบบการสั่งการด้วยคำสั่งปฏิบัติการเดียวที่ให้ทุกหน่วยปฏิบัติตามหน้าที่ และใช้ระบบการสั่งการเป็นทอด ๆ จะสามารถทำงานได้จริง ตัวผู้เขียนเองที่มีหน้าที่สั่งการในส่วนประสานงานหน่วยงานราชการกลาง และหน่วยงานทีมกู้ภัยนานาชาติอยู่ที่ศูนย์บัญชาการกลาง ก็ต้องอยู่กำกับควบคุมสั่งการในฐานะ Chief Section และเชื่อว่า

ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้อำนวยการเขตจตุจักร จะปฏิบัติหน้าที่ของทีมปฏิบัติการในระบบของตนเองได้ คุณูปการหนึ่งของเหตุการณ์นี้ คือ ผู้เขียนได้มีโอกาส รื้อปรับปรุงแผนความต่อเนื่องการดำเนินงานกิจการของทุกโรงพยาบาลในสังกัดใหม่ทั้งหมด ให้มีการนำเหตุการณ์ แผ่นดินไหวเข้าเป็นหนึ่งในความเสี่ยง และเตรียมขั้นตอนการปฏิบัติที่เหมาะสมไปกับสถานการณ์ ซึ่งนับว่าเป็น การเตรียมพร้อมเพื่ออาฟเตอร์ช็อก ที่ก็ไม่รู้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่ แต่แล้วหลังจากการเกิดแผ่นดินไหวเพียง 7 เดือน ก็เกิดหลุมยุบที่บริเวณถนนสามเสนหน้าโรงพยาบาลวชิระ ซึ่งเจ้าหน้าที่แพทย์พยาบาล ผู้อำนวยการโรงพยาบาล และคณบดีคณะแพทยศาสตร์วชิระพยาบาล ได้ดำเนินการตามแผนเผชิญเหตุในแผนความต่อเนื่องในการดำเนินงาน กิจการได้เป็นอย่างดี เกิดการหยุดชะงักของการให้บริการเพียง 4 ชั่วโมง ก็สามารถบริหารจัดการนัดผู้ป่วยกลับคืน มาเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนจริง

“นับเลขอย่างไรไม่ตรงกันสักที” งานการแพทย์ฉุกเฉินและนิติเวช เป็นสองงานที่เปรียบเสมือน สองด้านของเหรียญเดียวกัน คือ ต่างคนต่างมีข้อมูลผู้เสียชีวิต ยังไม่นับว่าหน่วยกู้ชีพกู้ภัยเมือง ก็มีตัวเลข ผู้บาดเจ็บที่ช่วยออกมา ซึ่งแน่นอนว่าย่อมต้องไม่ตรงกับหน่วยกู้ชีพของแพทย์ ที่มีทั้งหน่วยเอร์วินสังกัด กทม. หน่วยแพทย์ฉุกเฉินสังกัดโรงพยาบาลเอกชน และหน่วยอาสาการแพทย์ฉุกเฉินจากมูลนิธิ ยังไม่นับรวมกับที่ ผู้ประสบภัยอาจไปพบแพทย์ที่โรงพยาบาลเอง การสถาปนา “ระบบการประสานงานข้ามหน่วยงาน และ เอกภาพของข้อมูล” (Multi-Agency Coordination System (MACs) and Shared Data) ของผู้เขียนใน วันที่สามของเหตุการณ์จึงเกิดขึ้น แต่ไม่ได้เกิดขึ้นแค่ฉาบฉวยว่าเราสถาปนาระบบขึ้น แล้วเอาป้ายชื่อส่วนงาน มาติดไว้หน้าหน่วยปฏิบัติงานที่อาคาร สตง. แต่การสถาปนาระบบนี้เกิดจากการเรียนรู้ระบบงานของทั้งหน่วย แพทย์ฉุกเฉิน โรงพยาบาลเอกชน หน่วยกู้ภัยเขตเมือง หน่วยนิติเวชหน้างานอาคาร สตง. และห้องแล็บของ หน่วยงานนิติเวช จนเราเข้าใจกระบวนการตั้งแต่การนำผู้ป่วยไปส่งที่โรงพยาบาล การระบุการบาดเจ็บ และการเสียชีวิตจากแพทย์ การนำร่างหรือชิ้นส่วนออกจากซากอาคาร การระบุตัวตนว่าเป็นบุคคลหนึ่งกับการระบุ ว่าเป็นใคร มีกระบวนการขั้นตอนและระยะเวลาต่างกัน ดังนั้นการปรับข้อมูลและรายงานต่อสื่อมวลชน ตามเวลาที่สื่อมวลชนสามารถนำไปทำข่าวได้ ต้องสอดคล้องกันกับกระบวนการงานของทุกหน่วยงานหน้างานและ หลังบ้าน พวกเราต้องปรับตัวเลขให้รู้ตรงกันเสียก่อน แล้วจึงปรับตัวเลขกลางในการสื่อสารประชาชน

“ฟองตูว์กับการแจ้งรอยร้าว และวิศวกรอาสาช่วยรื้อในฟองตูว์” ผู้เขียนมีความประทับใจและ นวัตกรรมมาเสนอเรื่อง จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม หนึ่งในนั้น คือ การต่อยอดแอปพลิเคชัน ฟองตูว์ ที่ประชาชนคุ้นชินในการฟ้อง กทม. อยู่ทุกวี่วัน ถึงปัญหาต่าง ๆ ประจำวันในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่ว่าประทับใจมากนั้น เกิดจากความประทับใจใน 1) ผู้ว่าฯ ชัชชาติ นี่ละ จะว่าอวยกันเองก็ใช่ นิ่งนิ่ง ๆ พิจารณา ความกระวนกระวายของประชาชนที่ไม่กล้ากลับเข้าที่พัก อยู่ ๆ ก็หันมาสั่ง “คานนท์ เปิดปั๊มแจ้งรอยร้าวใน อาคารกัน” และหันไปหารองผู้ว่าฯ วิศณุ “ณัฏ ขอวิศวกรอาสาช่วยกันดูเรื่องแจ้งในฟองตูว์แล้วตอบคำถาม เบื้องต้นกับการแจ้งความเสียหาย” สิ่งตอนเย็น ๆ คือนั้นระบบขึ้นได้ 2) ประทับใจในทีมหลังบ้านของฟองตูว์มาก ที่นอกจากจะสามารถขึ้นระบบปรับแจ้งได้ ยังสามารถจัดวิศวกรอาสา และเจ้าหน้าที่ที่สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับ

รอยร้าวเหล่านี้ ตลอดจนให้ข้อมูลการนัดหมายการเข้าตรวจห้องที่มีรอยร้าวดังกล่าวเบื้องต้นได้ทันทีใน 24 ชั่วโมง ต่อมา และความประทับใจที่เป็นข้อสงสัยมานาน คือ 3) ประชาชนคนกรุงเทพมหานคร ใช้ฟองดูว์กันอย่างมีประสิทธิภาพไหม เราจะขยายศักยภาพของฟองดูว์ได้มากขึ้นกว่านี้แค่ไหน คำตอบที่ได้ใน 72 ชั่วโมงต่อมา คือ มีการแจ้งรอยร้าว 14,000 คำร้อง และวิศวกรอาสาของเราสามารถพิจารณาและตอบการแจ้งนั้นกลับไปใน 12,000 คำร้อง เก่งเลยทีเดียว

“คำไหนนอนนั้น” การออกมาตรการตอบสนองต่อสถานการณ์ของการที่ประชาชนติดอยู่ใน การจราจรจนไม่สามารถกลับบ้านได้จนเริ่มเย็นค่ำ การที่ประชาชนบางส่วนยังไม่มี ความมั่นใจที่จะกลับไปบ้าน ที่มีรอยร้าว และการที่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งมีความต้องการที่จะพักค้างนอกที่อยู่อาศัยของตน กทม. จึงเปิด สวนสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีรั้วรอบขอบชิด 24 ชั่วโมง โดยอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปพักคอยหรือพักค้างคืน ให้ตำรวจเทศกิจไปประจำเพื่อรักษาความปลอดภัย ให้นำรถห้องน้ำ อาหารว่างและน้ำที่จัดการได้ ไปบริการใน พื้นที่ของสวนสาธารณะ หากประชาชนมีความต้องการจะพักในศูนย์พักพิง ทาง กทม. จัดให้ไว้ที่โรงเรียน วัดเสมียนนารี บ้านผู้สูงอายุบางแค 2 และศูนย์ฝึกอาชีพของ กทม. และนั่นเป็นที่มาของความประทับใจอีก หนึ่งเรื่อง คือ การที่เครือข่ายความร่วมมือของ กทม. มาตั้งแต่การณรงค์ไม่เที่ยวชมและการปลูกต้นไม้ กับ หน่วยงาน airbnb.org และ airbnb Thailand ซึ่งได้เสนอห้องพักรับให้กับ กทม. เพื่อจัดสรรให้ประชาชนใน อาคารที่พักอาศัย 2 อาคารที่ กทม. สั่งปิดการใช้งานเพราะมีความเสียหายเชิงโครงสร้างจนไม่สามารถกลับเข้า อยู่อาศัยได้จนกว่าจะซ่อมแซมแก้ไข ในช่วงแรกเสนอให้ กทม. เลย์ 2,000 คืน และขยายให้จนถึง 8,100 คืน ในที่สุด ยังจำภาพความประทับใจได้ไม่ลืม ตอนที่ติดสอยห้อยตามผู้ว่าฯ ไปเยี่ยมคนที่พักอยู่ที่ห้องที่ติดต่อกับ airbnb เราได้เห็นมุมมองความอบอุ่นในสังคมเมือง ที่เราอาจเคยเชื่อว่าไม่มี ความสัมพันธ์ที่พัฒนาขึ้นจากการเป็น เจ้าบ้านที่มีคนมาพักพิงพิง ระบบที่พักพิงเช่นนี้ จะต้องทำผ่านการลงทะเบียนตรวจสอบกับฝ่ายพัฒนาสังคม สำนักงานเขตเท่านั้น จะไม่มีการเข้าสู่ระบบการพักพิงโดยอิสระ เพื่อความปลอดภัยของทั้งสองฝ่าย ผู้เขียนเชื่อ เหลือเกินว่า ถ้าไม่มีระบบความช่วยเหลือที่พักพิงนี้ ประชาชนและ กทม. จะลำบากกว่านี้แน่นอน

“Bangkok We R OK!” มีคนจำนวนมากไม่เข้าใจความเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ของ กทม. ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2568 ซึ่งเป็นเพียงแค่ 2 วันนับจากวันที่เกิดแผ่นดินไหว โดยที่ปฏิบัติการในการค้นหาผู้สูญหาย ยังเพิ่งเข้าสู่การดำเนินการที่เร่งความเร็วขึ้น โยกย้ายเครื่องจักรมากขึ้น ทำไมอยู่ดี ๆ กทม. จัดงานดนตรี เต้นร่ำเต้นกาที่สวนสาธารณะใหญ่ของ กทม. ผู้เขียนขอเล่าถึงเหตุการณ์เบื้องหลังที่อาจไม่ได้อธิบายหรือ ให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน พร้อมกับหลักวิชาการการจัดการภัยพิบัติที่ต้องอาศัยการตอบโต้สถานการณ์ ไปพร้อม ๆ กับการฟื้นฟูระยะเร่งด่วน (Counter-Measure and Early Recovery) คือ ภายหลังจากที่ผู้ว่าฯ ประกาศสถานการณ์การจัดการสาธารณภัยระดับที่ 2 จะเท่ากับว่ากรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีภัยพิบัติ เกิดขึ้น และข้อความนี้ถูกสื่อสารไปยังนักท่องเที่ยวที่กำลังวางแผนจะมาเที่ยวชมสถานที่ในกรุงเทพมหานคร ด้วย ดังนั้นเมื่อเหตุการณ์ใน 49 เขต และพื้นที่อื่น ๆ ในเขตจตุจักรคลี่คลายลง กทม. มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องลดระดับการจัดการสาธารณภัยจากระดับ 2 และคืนอำนาจการบัญชาการสู่ผู้อำนวยการเขตให้ดูแล

พื้นที่ตนเอง แล้วยุบรวมปฏิบัติการเพื่อทูล่มสรรพกำลังไปยังศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เขตจตุจักรส่วนหน้า พื้นที่อาคาร สตง. แทน กระนั้นก็มีผลจำเป็นต้องใช้การสื่อสารสาธารณะในการให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาในกรุงเทพมหานคร ว่าพื้นที่ของกรุงเทพมหานครนั้นปลอดภัย การแสดงดนตรีในสวนยังมีเป้าหมายหลักที่สำคัญในการโอברบจิตใจที่ผ่านเหตุการณ์หนักหน่วงมา หลาย ๆ คนอาจจะยังให้ความสนใจกับผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้น ในขณะที่หลาย ๆ คนอยากได้เพื่อนสนทนา บอกเล่าเรื่องราวซึ่งกันและกันของการผ่านประสบการณ์เหตุการณ์ที่รุนแรงมาด้วยกัน นี่คือการบูรณาการฟื้นฟูเบื้องต้นทางจิตใจ (Rehabilitation) ที่มีประสิทธิภาพสูงวิธีหนึ่ง ทั้งยังสามารถทำให้ชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร เรียกคืนความมั่นใจในความสามารถของเมืองในการดูแลผลกระทบ ปรับตัวต่อการทำความเข้าใจเหตุการณ์ และฟื้นตัวจากความเสียหายและการหยุดชะงักได้เป็นอย่างดี กรุงเทพมหานครปลอดภัยและเข้มแข็งพอ

“ได้มากกว่าเสีย หรือเสียมากกว่าได้” ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัยแผ่นดินไหว โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และระเบียบการจ่ายเงินช่วยเหลือ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือค่าวัสดุซ่อมแซมบ้าน ที่เรียกกันในภาษาพูดว่า “เงินเยียวยา” ที่มีขั้นตอนทางการมากมายในการประเมินความเสียหายเป็นมูลค่าความช่วยเหลือ (Damage and Loss Assessment) ซึ่งผู้เขียนตระหนักอยู่แล้วตั้งแต่สามวันแรกที่มีแจ้งรอยร้าวเข้ามา 14,000 คำร้อง ว่าควรจะต้องเปิดรับคำร้องขอความช่วยเหลือในทุกสำนักงานเขตให้ไว และขอให้ตำรวจมาประจำการที่สำนักงานเขตเพื่อรับแจ้งความให้ประชาชนไม่ต้องลำบากเดินทางไปสถานีตำรวจด้วย เอกสารการแจ้งขอรับความช่วยเหลือมีมากเกินความจำเป็น การกรอกเอกสารไม่สามารถทดแทนได้ด้วยการดึงข้อมูลจากชีพในบัตรประชาชน คำอธิบายในวันนั้นคือ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะตรวจเอกสารเท่านั้น ดังนั้นค่าใช้จ่าย และเวลาที่เสียไปของการเตรียมเอกสารและเดินทางมาแจ้งที่สำนักงานเขตจึงเป็นความยุ่งยากอย่างที่สุด ยังดีว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ความร่วมมือในการปรับกระบวนการจ่ายเงินเป็นโอนเงินออนไลน์ได้ ไม่ต้องมานั่งทอนเงินสดหน่วยสตางค์ และมีแนวโน้มจะถูกรื้อเรียนหากมีความผิดพลาด ระเบียบราชการอิเล็กทรอนิกส์ที่ว่าทันสมัยโมเดิร์นนั้น เอาเข้าจริงยังติดอยู่ที่หน่วยงานสารบรรณ หน่วยงานกำกับ และหน่วยงานตรวจสอบอยู่ดี สะท้อนได้จากการยื่นเรื่องในช่วงแรกของอุทกภัยขนาดใหญ่ในช่วงธันวาคม พ.ศ. 2568 ที่ผ่านมา ว่าการอนุญาตโดยปากเปล่า หรืออาศัยเพียงมติคณะรัฐมนตรีนั้น ยังไม่สามารถทำให้หน่วยงานท้องถิ่นมั่นใจที่จะเปลี่ยนแปลงการขอเอกสารหลักฐานเพื่อรับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน เพราะหากกระบวนการตรวจสอบเกิดขึ้นหนึ่งปีให้หลังจากการจ่ายนั้น ใครจะช่วยหน่วยงานที่อนุมัติหลักฐานดิจิทัลเหล่านี้โดยไม่มีการตรวจทานยืนยัน

“ผู้ประสบภัยจะได้เงินช่วยเหลือค่าวัสดุซ่อมแซมบ้าน ก็โง่ง” ผู้เขียนเป็นคนสร้างระบบขั้นตอนการตรวจประเมินความเสียหาย เพื่อการตีมูลค่าจ่ายเงินช่วยเหลือวัสดุซ่อมแซมบ้าน แต่กระบวนการขั้นตอนตามระเบียบไม่ง่ายไม่วุ่นเท่าใจคิด เพราะผลกระทบและความเสียหายนั้นไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่าจากภายนอกเหมือนดังเช่นอุทกภัย โดยระเบียบต้องอาศัยวิศวกรในการไปตรวจประเมินความเสียหาย จะขอ

สะท้อนด้วยบทสนทนาในการประชุมเพื่อออกแบบขั้นตอนการปฏิบัติ และตารางเทียบความเสียหายต่อมูลค่าความสูญเสีย เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชน และช่วยให้การประเมินจากเจ้าหน้าที่แต่ละคน มีมาตรฐานเดียวกันในการกำหนดราคา

รองผู้ว่าฯ ทวีดา “เราสามารถประเมินความเสียหายจากภาพถ่ายได้ไหม”

เจ้าหน้าที่โยธา “แล้วเราจะรู้ขนาดที่แท้จริงได้อย่างไรครับ ว่ากว้างยาวลึกแค่ไหน”

รองผู้ว่าฯ ทวีดา “เออ จริง จั๊นจัดทีมออกทุกวันนี้ะ จัดระบบปฏิทินนัดล่วงหน้าด้วย”

เจ้าหน้าที่โยธา “พวกผมใช้ตารางประเมินความเสียหายเพื่อกำหนดมูลค่าที่เราทำขึ้นมานะครับ”

รองผู้ว่าฯ ทวีดา “โอยๆ ทำไมประเมินมาน้อยจังเลย สีสืบบาท เอาสักห้าร้อยเป็นฐานได้ไหม”

เจ้าหน้าที่โยธา “แล้วถ้า สตง. มาตรวจว่าทำไมให้ราคาคงกล่าวที่ต่างจากราคากลางล่ะครับ”

รองผู้ว่าฯ ทวีดา “โอเค จบ ใช้ตารางมาตรฐาน พวกคุณโดนด่าหน้างาน เราโดนด่าในตัวเอง”

เจ้าหน้าที่โยธา “ผมว่า 45,000 คำร้องนี้ กว่าจะตรวจหน้างานจบ สิ้นปีพอดีครับ”

เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2568 ผู้เขียนเข้าระบบไปตรวจการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าวัสดุซ่อมแซมบ้าน เห็นตัวเลขการส่งคำร้องจาก กทม. ไปถึงกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 36,000 คำร้อง แต่กรม ปก. จ่ายได้เพียง 8,500 ราย จึงได้ประสานขอหารือว่าเกิดความล่าช้าที่ไหน ปรากฏว่าการที่ให้ประชาชนเขียนคำร้อง สะกดชื่อ เลข 13 หลัก และการให้เลขบัญชี แล้วเจ้าหน้าที่ต้องมาบันทึกเข้าระบบ โอกาสของความผิดพลาดจึงสูงมาก และกรม ปก. ต้องคืนกลับไปยัง กทม. เพื่อทำการแก้ไข ผู้เขียนจึงขอให้กรม ปก. เปิดห้องประชุมใหญ่ และจัดระบบแก้ไขเอกสารที่กรม ปก. แบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้ข้าราชการและลูกจ้างจากสำนักงานเขต 50 คน มาตรวจเอกสารและแก้ไขที่กรม ปก. เลย เพื่อให้จำนวนของการอนุมัติจ่ายเงิน ตามระบบตรวจบันทึกคำร้องได้ทัน ซึ่งหากไม่มีอะไรผิดพลาดอีก ทุกรายจะได้รับเงินครบก่อนสิ้นปี พ.ศ. 2568

“หากเลือกแก้ไขได้ 3 อย่าง จะทำอะไร” หากคำถามนี้หมายถึง กลับไปแก้ไขได้ 1) ติดเครื่องจับการสั่นไหวอาคารในโรงพยาบาลให้ครบ แล้วออกแบบการบริหารความต่อเนื่องกิจการในเหตุการณ์แผ่นดินไหวแบบที่ไม่ต้องอพยพผู้ป่วย 2) สถาปนาทีมช่วยบริหารสถานการณ์ (Incident Management Assistant Team; IMAT) ไว้สำหรับการบัญชาการและการประสานงานข้ามหน่วยงานในพื้นที่ส่วนหน้า และ 3) ยืนยันให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ใช้เกณฑ์ อัตรา ระบบ ขั้นตอน และการตรวจสอบการจ่ายเงินฉุกเฉินสาธารณภัยแบบที่สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร และเป็นกระบวนการนิติทัต

แต่ถ้าถามว่า หากวันนี้ไป ปัญหาเร่งด่วน 3 ประการที่ควรได้รับการแก้ไขคืออะไร คำตอบของผู้เขียนคือ 1) รื้อพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้มีลายลักษณ์อักษรที่ เน้นการบังคับใช้ในทุกระบวนงานของวงจรจัดการภัยพิบัติ และระบุให้มีการรับรองแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งแผนปฏิบัติการและระบบบัญชาการ ให้มีศักดิ์และสิทธิเทียบเท่าระเบียบกฎหมาย 2) ทุกจังหวัดและพื้นที่ท้องถิ่นต้องจัดทำข้อมูลความเสี่ยง และใช้ชั้นของข้อมูลเหล่านั้นเชิงแผนที่ เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณในการลด

ความเสี่ยง และเตรียมพร้อมป้องกันที่ตรงกับการวิเคราะห์ที่ถูกต้องแม่นยำ และแลกเปลี่ยนระบบข้อมูลเหล่านี้ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งถ่ายทอดข้อมูลเหล่านี้ให้ง่ายกับการสื่อสารกับชุมชนและประชาชน และ 3) การฝึกซ้อมจากนี้ไป ให้ใช้ข้อมูลพื้นที่จริง ออกแบบฉากทัศน์จากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นจริง และบังคับให้ทุกคนหยุด “พูด” แล้วหันมา “ฟัง” และลงมือ “ทำ” เพราะการจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่แค่รู้และเข้าใจ แต่ต้องทำทันที

เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570*. กระทรวงมหาดไทย.
- กรุงเทพมหานคร. (2556). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 20 ปี (2556-2575) และระยะต่อเนื่อง 2575-2580*. สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล.
- กรุงเทพมหานคร. (2567). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564-2570 และแผนปฏิบัติการเฉพาะภัย 9 ประเภทภัย*. <https://www.bangkokfire.go.th/category/บริการและเอกสารเผยแพร่/แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/>
- กรุงเทพมหานคร. (2568, พฤศจิกายน). *แผนที่ความเสี่ยงในระบบข้อมูลเปิดของกรุงเทพมหานคร*. <https://cpudgiportal.bangkok.go.th/portal/apps/experiencebuilder/experience//?id=8c7cb7ecc7d64a16843798a9bd179ad2&page=จุดเสี่ยงอัคคีภัย&views=แผนที่->
- ทวิดา กมลเวชช. (2564). *เส้นทางแห่งอำนาจและปลายทางของศักยภาพในการจัดการวิกฤตพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550, 28 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 46 ก, หน้า 1-28.
- Sylves, R. (2008). *Disaster policy and politics*. CQ Press.