



บทที่ 4

บทเรียนจากกรณีศึกษา

บทนำ

นับเป็น เรื่องที่โชคดีที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในอาณาบริเวณที่ค่อนข้างปลอดภัย จากภัยธรรมชาติ เพราะแทบไม่ปรากฏว่าได้ประสบภัยจากภูเขาไฟระเบิด ใต้ฝุ่น หรือไซโคลน หรือแผ่นดินไหวอย่างในต่างประเทศที่ทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต นับพันหรือนับหมื่นคน ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาเคยมีแต่วาตภัยจากหางใต้ฝุ่น และน้ำท่วมจากกรณีฝนตกหนักที่ภาคใต้ มีผู้เสียชีวิตจำนวนนับร้อยคนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและการพัฒนาทางเทคโนโลยี หรือแม้ภาวะสงครามตามชายแดน ก็ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าภัยพิบัติจากอุบัติเหตุหมู่ วินาศภัย หรือมหันตภัย จะทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ เหตุการณ์อย่างที่เคยเกิดในต่างประเทศมาแล้วก็อาจเกิดขึ้นในประเทศไทยได้ อย่างเช่น เชื้อนฟังไฟไหม้ตึกสูง หรือแผ่นดินไหว ฯลฯ ซึ่งหน่วยที่เกี่ยวข้องจะต้องเตรียมตัวรับสถานการณ์ เพื่อลดการเสียชีวิตและลดอัตราการตายจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ

บทเรียนจากกรณีศึกษาในบทที่ 3 สะท้อนให้เห็นความไม่พร้อมเกี่ยวกับ เรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน สมาคม/มูลนิธิ และอาสาสมัครในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ ความไม่พร้อมในเรื่องการกำหนดนโยบายและแผนที่ชัดเจน การประสานงานและความร่วมมือ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้นำเอาบทเรียนจากกรณีศึกษามาวิเคราะห์อย่างละเอียด ถึงสาเหตุของภาวะฉุกเฉิน การจัดการภาวะฉุกเฉินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดย มุ่งเน้นทางการแพทย์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

บทเรียนจากกรณีศึกษา

การจัดการภาวะฉุกเฉินเป็นกระบวนการพัฒนาและปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อลดการเสียชีวิตและลดอัตราการตายจากภัยพิบัติจากอุบัติเหตุ อุบัติเหตุหมู่และจากวินาศภัยหรือจากภัยธรรมชาติ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ตั้งใจให้เกิดหรือเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด

กระบวนการพัฒนาและปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวแบ่งขั้นตอนปฏิบัติออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ การป้องกันหลักเบื้องต้น การเตรียมพร้อมเพื่อรับสถานการณ์ การตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะ โดยแต่ละขั้นตอนต้องมีการประสานสัมพันธ์กันหมด

จากกรณีศึกษาครั้งนี้ โดยวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดการภาวะฉุกเฉิน ปรากฏดังนี้

1. ขั้นตอนป้องกันหลักเบื้องต้น

จากบทเรียนอันล้ำค่าในกรณีศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก ซึ่งมีผู้วิจารณ์มากกว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่มีการผลิตจรวดอันเป็นอาวุธร้ายแรงกลางเมืองและมีข้อเสนอให้ย้ายออกไปนอกเมือง ซึ่งเข้าลักษณะ "วัวหายล้อมคอก" ผู้บัญชาการทหารสูงสุดกล่าวว่า กรมสรรพาวุธทหารบกยังคงจะตั้งที่เดิม แต่จะย้ายโรงงานออกไปจากแหล่งชุมชนกรุงเทพมหานคร โดยอาจย้ายไปพระนครศรีอยุธยา หรือสระบุรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เสริมว่าต้องใช้งบประมาณมาก รายงานข่าวจากประชาชาติธุรกิจระบุว่า หน่วยงานจัสแม็ค สหรัฐอเมริกาได้เคยเสนอแนะให้ย้ายกรมสรรพาวุธออกไปนอกเมืองนานมาแล้ว และให้สร้างระบบป้องกันความปลอดภัยให้รัดกุมและทันสมัย เมื่อเกิดระเบิดจะได้ไม่กระทบกระเทือนประชาชนข้างเคียง ซึ่งกองทัพบกได้ดำเนินการตามโดยจัดซื้อที่ดินที่พระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี แต่การดำเนินการได้หยุดชะงัก เนื่องจากไม่มีงบประมาณ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27: 23, 30 พฤศจิกายน 2523, 20)

อันที่จริง แต่เดิมที่ตั้งของกองทหารในเขตดุสิตเป็นชานเมือง แต่ปัจจุบันได้กลายเป็นกลางเมืองไปแล้ว ทำให้กลายเป็นจุดล่อแหลมต่ออันตรายอย่างมาก เนื่องจากเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในทางผังเมืองทั่วไปของทุกประเทศ จะแยกที่ตั้งของหน่วยทหารเป็นส่วนต่างหากตามชานเมือง และถ้าหากเป็นเขตทหารที่มีความลับมากก็ไปตั้งในที่ห่างไกล เช่นกรณีการผลิตจรวดหรือยานอวกาศของสหรัฐอเมริกา นายเจลิม แก้วกิงวาล รองผู้อำนวยการสำนักผังเมืองกล่าวว่า เขตทหารในกรุงเทพมหานครมีมานานแล้ว สำนักผังเมืองไม่มีสิทธิใช้กฎหมาย ยื้อหลังบังคับให้ย้ายออกไป นอกจากพิสูจน์ได้ว่ากระทบกระเทือนต่อสุขลักษณะ สวัสดิภาพสังคมและความปลอดภัยของประชาชน แต่ก็ได้มีการติดต่อกันแล้วในระดับสูงและทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ส่วนนายนิจ วิทยุธีระนันท์ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองกล่าวว่า "เกี่ยวกับเรื่องหน่วยราชการทหารนี้เคยพูดกันมาหลายครั้งแล้ว ตั้งแต่สมัยผู้อำนวยการก่อน ๆ มีความเห็นว่า เรื่องการย้ายนี้เป็นเรื่องนโยบายที่อยู่ระดับเหนือขึ้นไป จึงไม่ควรไปแตะต้องผังเมืองจึงจัดไว้เป็นหน่วยราชการเขตสีน้ำเงิน ผังเมืองไม่มีอำนาจที่จะไปย้ายใคร เข้ามีอำนาจก็เป็นเผด็จการ" อย่างไรก็ตามในทัศนะของนักการเมือง เช่น นายเสวต เปียงวงศ์ สานต์ อดีต รองนายกรัฐมนตรี นายบุญเกิด พิมพ์วรเมธากุล พลเอกทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา และพันโทสนั่น ขจรประศาสตร์ ต่างก็สนับสนุนให้ย้ายหน่วยทหารออกไปนอกเมือง แม้จะเสี่ยงประมาณเท่าใดก็ตาม แต่หน่วยทหารบางหน่วย เช่น หน่วยศึกษา อาจยังคงให้อยู่ในเมืองได้ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27 : 23, 30 พฤศจิกายน 2523, 19)

ข้อที่น่าสังเกตรวมถึงคือสื่อมวลชนให้ความสนใจกับมาตรการป้องกันและไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการจัดการในภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ แม้ว่ามียุทธศาสตร์ที่ตั้งประเด็นว่ากองทัพบกจะรับผิดชอบให้ค่าชดเชยแต่ก็เริ่มมีปัญหาเพราะ "เรื่องถูกโยนไปโยนมา" (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27 : 23, 30 พฤศจิกายน 2523, 22) แม้กองทัพบกได้แถลงว่าได้รับความร่วมมือจากฝ่ายช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อย่างมี "ประสิทธิภาพ" แต่ก็น่าพิจารณาว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด เนื่องจากมีส่วนราชการและหน่วยงานหลายแห่งร่วมกันปฏิบัติงาน แต่เป็นการปฏิบัติในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ไม่มีแผนปฏิบัติการ ขาดการประสานงานกัน ฯลฯ

2. ขั้นตอนการเตรียมพร้อมเพื่อรับสถานการณ์

ในขั้นตอนการเตรียมพร้อมเพื่อรับสถานการณ์นั้น เป็นการเตรียมพร้อมทางด้านกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบการต่างๆ สรรพกำลัง ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร ในระยะนี้หน่วยราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่หลักคือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

- การเตรียมพร้อมทางด้านกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบ

จากบทเรียนกรณีศึกษาในครั้งนี้อย่างกรณีเหตุระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก จะพิจารณาเห็นว่า

1. ถึงแม้รัฐได้ดำเนินมาตรการป้องกันอุบัติเหตุโดยตรากฎหมายวางแผนและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา แต่ในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายหรือการปฏิบัติตามแผนยังมีประสิทธิผลไม่เต็มที่ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก ข้อที่ควรพิจารณาต่อไปคือ ปัญหาที่เกี่ยวกับองค์การบริหารและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนจรรยาบรรณต่างๆ

2. ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยทหารและเป็นเขตหวงห้าม ซึ่งมีการรักษาความปลอดภัยมากเป็นพิเศษ แต่ทันทีที่เกิดเหตุการณ์ก็ยิ่งเกิดความสับสน ดังเห็นได้จากการที่มีทั้งเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครหลายฝ่ายเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่อันตราย โดยไม่มีการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจเกิดซ้ำได้ กับมีประชาชนนับหมื่นคนซึ่งบุกรุกเข้าเขตทหารมุ่งดูเหตุการณ์อย่างใกล้ชิด ทำให้ยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แม้แต่ที่โรงพยาบาลต่าง ๆ ที่รับผู้บาดเจ็บจากการระเบิดครั้งนี้ก็ยังมี การมุ่งดู กีดขวางการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยจากโรงพยาบาลเข้าห้องฉุกเฉิน

3. เนื่องจากการระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก มีการสูญเสียเป็นจำนวนมาก นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุหลังจากเกิดระเบิดเพียง 2 ชั่วโมง และได้มีการจัดตั้งกองอำนวยการเฉพาะกิจขึ้นมาทันที ทำให้การสั่งการและการประสานงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและการที่เป็นเขตหวงห้าม ทำให้สามารถปิดกั้นที่เกิดเหตุได้มีส่วนให้ภัยอันตรายซ้ำไม่เกิดขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ขอให้สังเกตว่ามีผู้บริหารสูงสุดมาเกี่ยวข้องในเหตุการณ์ด้วย (decisions at the top)

สำหรับกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายห้ามมีอาวุธสงครามไว้ในครอบครอง ซึ่งล้ำสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์โดยเฉพาะเกี่ยวกับบดทลงโทษซึ่งตราไว้เบามาก ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาเหตุการณ์ระเบิดที่สนามมวยลุมพินี ซึ่งผู้ร้ายอาจไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่เบาของกฎหมายประกอบกับความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของหน่วยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนขาดมาตรการรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่สนามมวยลุมพินีในการตรวจค้นอาวุธ จึงเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินในครั้งนี้อย่างน่าเศร้า ดังคำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.อ. สิทธิ จิรโรจน์) กล่าวว่า "การเพิ่มโทษอาวุธสงคราม เราก็พูดกันอยู่บ่อย ๆ แต่ในที่สุดเรื่องมันก็ไปตายอยู่ตรงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเขาไม่เอาด้วยซึ่งมันเป็นเรื่องลำบาก บางคนมองว่าโทษประหารมันไม่ได้แก้ปัญหาอะไร นอกเสียจากเพียงทำให้คนกลัวชั่วครึ่งชั่วคราวเท่านั้น แต่สำหรับความรู้สึกรักของผมนั้น ในฐานะผู้รักษากฎหมายผมชอบนะครับ แต่ก็ต้องเสมอหน้ากันหมดไม่จำเป็นต้องเป็นปืนอะไร บ้านเมืองจะได้สงบสุขปลอดภัยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเขามีสิทธิ์เอง เรื่องอย่างนี้ต้องกระตุ้นสภาผู้แทนราษฎรด้วย ไม่ใช่กระตุ้นแต่รัฐบาลเท่านั้น" (ไทยรัฐ, 3 เมษายน 2525, 16)

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอันตรายจากก๊าซ ได้มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้แล้ว เป็นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 เรื่องการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว

เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุม 3 ประเภท คือ สถานบริการซึ่งหมายถึงบรรดาปั๊มก๊าซ สถานที่บรรจุก๊าซ หมายถึง ตามโรงงานต่าง ๆ ที่มีการบรรจุหรืออัดก๊าซเพื่อนำออกจำหน่าย และสถานที่เก็บก๊าซ ได้แก่ร้านจำหน่ายก๊าซ โรงเก็บก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ อาทิ ตามโรงแรม ร้านอาหารภัตตาคาร ที่มีการใช้ก๊าซจำนวนมาก

ทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวนี้ ปรากฏว่ากฎหมายได้กำหนดให้การติดตั้งการรักษาความปลอดภัยบริเวณสถานที่ เป็นไปตามกฎหมายที่วางไว้ ซึ่งตามระเบียบของของกฎหมายฉบับนี้ สำหรับสถานบริการและสถานที่บรรจุก๊าซ ต้องขออนุญาตจากทางการเสียก่อนที่จะดำเนินการได้ มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นสถานที่เก็บก๊าซ ซึ่งในที่นี้หมายถึงร้านจำหน่าย ก๊าซ ร้านอาหาร และโรงเก็บก๊าซ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่วางไว้เช่นเดียวกัน แต่ไม่ต้องขออนุญาตกับทางการ

มีผู้กล่าวว่า ถึงจะไม่ต้องขออนุญาต เมื่อทำความผิดไม่มีการติดตั้ง ระบบความปลอดภัย สถานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ต้องมีโทษ ปรับไม่เกิน 5,000 บาท

ระบบการป้องกันความปลอดภัยที่สำคัญ ได้แก่ การจัดระบบไฟฟ้าภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เป็นชนิดป้องกันประกายไฟฟ้าที่จะก่อให้เกิดการระเบิด เพราะระบบไฟฟ้าที่ใช้อยู่ตามบ้านเรือนที่อยู่อาศัยทุกวันนี้ เป็นระบบที่เปิด-ปิดสวิตช์แล้วจะเกิดประกายไฟ เมื่อเกิดการรั่วไหลของก๊าซในปริมาณที่ติดไฟคือ 2-10% เมื่อผสมกับออกซิเจนจะเกิดการลุกไหม้ทันที

แหล่งข่าวของสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์กล่าวว่า เท่าที่ผมรู้ตามร้านค้า ก๊าซทั่วไปมักไม่ใช่ระบบป้องกันประกายไฟฟ้า เพราะเขาเห็นว่าต้นทุนแพง อุปกรณ์ต่าง ๆ แพงกว่าปกติถึง 4 หรือ 5 เท่าตัว การที่จะตรวจสอบตามกฎหมายก็ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทางกรมโยธาธิการเป็นเพียงหน่วยงานที่คอยตรวจสอบไม่มีอำนาจไปตรวจสอบ ทำให้ในส่วนนี้มีข้อบกพร่องและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย"

"สำหรับในส่วน of ร้านค้าย่อยปทุมธานีเกิดระเบิดและสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน ผู้คนเสียชีวิตมาจากการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายลักลอบถ่ายเทก๊าซ เมื่อเจอประกายไฟจึงเกิดระเบิดขึ้น"

นอกจากนี้แล้วในกฎหมายยังควบคุมบรรดาห้องแถว ที่มีการจำหน่าย ก๊าซไว้อีกด้วย อาทิ ร้านค้าแห่งหนึ่งจะมีปริมาณก๊าซรวมกันได้ไม่เกิน 2,000 ลิตร ห้ามเก็บก๊าซในระดับที่ต่ำกว่าพื้นดินหรือชั้นบนของร้าน ในส่วนของการติดตั้ง ต้องอยู่ห่างจากฝาผนังที่เป็นด้านทางเข้าทางออก ประตู เHINGบันไดไม่น้อยกว่า 1.20 เมตร ถังก๊าซต้องตั้งตรงให้ลึนปิดเปิดอยู่ข้างบนและมีฝาครอบ ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปแล้วระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับก๊าซปิโตรเลียมมีกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่มีปัญหารตรงที่ว่ามีผู้ปฏิบัติตามกฎหมายมาน้อยเพียงใด

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการทำได้ของพ่อค้าในการลักลอบถ่ายเทก๊าซเพื่อเอาเปรียบผู้ซื้อจนเกิดอุบัติเหตุอย่างรุนแรง ในกรณีเช่นเกิดการระเบิดที่ร้านค้าย่านปทุมธานี สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งมูลเหตุอันตรายจากก๊าซทั้งสิ้น

"ในกรณีที่จะมีการป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากก๊าซ นอกจากควรให้สถานที่เก็บก๊าซ ไม่ว่าจะป็นร้านจำหน่าย ร้านอาหาร ต้องขออนุญาตกับทางการ เพื่อให้ระบบป้องกันความปลอดภัยเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว ควรที่จะมีการเร่งโฆษณาประชาสัมพันธ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นบริษัท ห้างร้านที่ดำเนินธุรกิจด้านนี้ รวมทั้งประชาชนผู้ใช้ก๊าซ ระมัดระวังอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น"

อย่างไรก็ตามการจะป้องกันอันตรายรายวันอันเกิดจากก๊าซปิโตรเลียมเหลวจะได้ผลมากหรือน้อยอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ทำหน้าที่อย่างเคร่งครัดหรือไม่

ผู้วิจัยเห็นว่า ระเบิดของถังก๊าซที่ปทุมธานีครั้งนี้ มีสาเหตุจากความไม่รับผิดชอบของผู้ประกอบการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาครัฐไม่รับผิดชอบหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผล จึงเป็นอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ทำขึ้น นอกจากนั้นบทลงโทษตามกฎหมายสำหรับสถานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่ไม่มีการติดตั้งระบบความปลอดภัยนั้น มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ซึ่งต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความสูญเสียของทรัพย์สิน และชีวิตที่ประเมินค่ามิได้ในการระเบิดแต่ละครั้ง น่าที่ฝ่ายเกี่ยวข้องได้มีการทบทวนในเรื่องนี้

- การเตรียมพร้อมด้านสรรพกำลังเพื่อต่อต้านหรือบรรเทาภัย ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครเพื่อช่วยผู้ประสบภัย

จากกรณีศึกษาทั้งหมดซึ่งผู้วิจัยมีโอกาสมีส่วนร่วม (participation) ในฐานะหัวหน้าศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลตำรวจและสังเกตเห็นว่า เจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครของหน่วยต่าง ๆ ที่ร่วมปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านหรือบรรเทาภัยนั้นยังขาดการฝึกอบรมในการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นเหตุให้การจัดการภาวะฉุกเฉินไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร

3. ขั้นตอนการตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติ

เป็นขั้นตอนขณะเกิดภัย ซึ่งมีการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ในขั้นที่ 1 งานในขั้นตอนนี้เป็นงานต่อต้านและระงับภัย กล่าวคือ ทำให้ภัยสงบลงโดยเร็วหรือลดอัตราการรายให้น้อยลง เช่น การดับเพลิง การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่อาจเป็นอันตราย การช่วยชีวิตคนและสัตว์ การอพยพไปอยู่ที่ปลอดภัย ซึ่งในระยะนี้เป็นการทำงานของหน่วยดับเพลิงหรือหน่วยกู้ภัย เจ้าหน้าที่หลักได้แก่ ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีกำลังทหาร อาสาสมัครช่วยปฏิบัติ

จากกรณีศึกษาทั้งหมด หน่วยงานหลักในการปฏิบัติในขั้นตอนการตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติคือ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง และมีกำลังทหาร ฝ่ายปกครอง อาสาสมัคร มูลนิธิต่าง ๆ ร่วมปฏิบัติตามสถานการณ์เป็นกรณี ๆ ไป

กรณีศึกษา 1 : ระเบิดที่คลังแสง กรมสรรพาวุธทหารบก แมื่กองทัพบกได้แถลงว่าได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อย่างมี "ประสิทธิภาพ" แต่ก็พิจารณาว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด เนื่องจากมีส่วนราชการและหน่วยงานหลายแห่งร่วมกันปฏิบัติงาน แต่เป็นการปฏิบัติในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ไม่มีแผนปฏิบัติการร่วม และขาดการประสานงานกัน ฯลฯ

กรณีศึกษา 3 : ตึกถล่มที่ลาลูกกากับที่หลังโรงพยาบาลศูนย์เอเชนส์ แมื่กองบังคับการตำรวจดับเพลิง หน่วยงานจากฝ่ายทหารและพลเรือน อาสาสมัคร และมูลนิธิจะสามารถระดมกำลังเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ เข้าไปกู้ภัยในที่ที่เกิดเหตุมากมายก็ตาม แต่การกู้ภัยก็เป็นไปอย่างชุกชลัก เนื่องจากประสบปัญหาลักษณะของภูมิประเทศและพื้นที่ที่เกิดเหตุไม่เอื้ออำนวย จึงเป็นเหตุให้อุปกรณ์ขนาดใหญ่ที่จะใช้ยกซากปรักหักพัง เช่น รถเครนไฮโดรลิกขนาด 20 ตัน ไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่ได้

กรณีศึกษา 5 : เหตุเพลิงไหม้โรงแรมแกรซ ห้างสรรพสินค้า และโรงแรมเฟิร์ส ซึ่งในการระงับและบรรเทาอัคคีภัยของกองบังคับการตำรวจดับเพลิงก็ประสบปัญหาขาดแคลนอุปกรณ์ ทำลายหน้าต่างซึ่งทำด้วยพลาสติกขนาดหนา ทั้งนี้เพื่อสามารถฉีดน้ำเข้าไปภายในอาคารที่ไฟลุกไหม้ได้ นอกจากนั้นในการดับไฟหากเป็นไฟไหม้อาคารที่สูงกว่า 5 ชั้นก็ไม่มีอุปกรณ์ดับไฟได้

สรุป ในการปฏิบัติภารกิจในขั้นตอนการตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะขาดเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย อีกทั้งขาดการพัฒนาเทคนิคใหม่ ๆ ในการกู้ภัยให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนาของสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี

4. ขั้นตอนการฟื้นฟูบูรณะ

เป็นการดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยในขั้นตอนที่ภัยสงบแล้ว ผู้ประสบภัยต้องการความช่วยเหลือทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ต่อไปตามปกติ หน่วยงานที่จะเข้าไปสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ องค์การกุศล และหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุก ๆ กระทรวง ทบวง กรม สุดแต่งานนั้น ๆ จะอยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานใด

ในเหตุการณ์ระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 44 คน บาดเจ็บ 410 คน ไร่ที่อยู่อาศัยกว่า 200 ครอบครัวยุติ จากรายงานมีเจ้าหน้าที่ทั้ง ทหารและคนงานพนักงานที่เป็นพลเรือน จำนวนประมาณ 4,000 คน ญาติผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บและผู้ไร่ที่อยู่อาศัยได้รับการสงเคราะห์จากสถาบันและหน่วยงาน ต่าง ๆ ดังนี้

สำนักพระราชวังแจ้งว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายเชาวน์ ณ คิลรัตน์ และนายชานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี นำสิ่งของพระราชทานไปมอบให้กับผู้ที่ ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุครั้งนี้ที่โรงพยาบาลรามธิบดี โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าฯ และโรงพยาบาลวชิระ

กรมประชาสัมพันธ์ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยครั้งนี้คนละ 500 บาท พร้อมผ้าห่ม 600 ผืน เสื้อผ้า 300 ชุด ผ้าขาวม้า 1,000 ผืน กรมสวัสดิการทหารบก ช่วยเหลือเฉพาะหน้า ครอบครัวละ 500-1,000 บาท การเคหะแห่ง ประเทศไทย จัดชุมชนประชานิเวศน์ 3 เป็นอาคารเรือนแถวสองชั้น จำนวน 520 หลังให้เป็นที่พักอาศัยชั่วคราว (ไทยรัฐ, 18 พฤศจิกายน 2523, 7, 20)

จากกรณีศึกษาครั้งนี้ หากผู้ประสบภัยเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน ของส่วนราชการ กรมประชาสัมพันธ์ได้จ่ายเงินและเครื่องนุ่งห่มช่วยจำนวนหนึ่ง หากผู้ประสบภัยเป็นประชาชนก็พิจารณาเป็นกรณีไป ในขั้นตอนนี้ ผู้ประสบภัยจึงได้ รับการสงเคราะห์ค่อนข้างต่ำ

การจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ : ระบบรองในระบบที่ใหญ่กว่า

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินโดยรวม เพราะการแพทย์เป็นเรื่องระบบรอง (Subsystem) หนึ่งเท่านั้น

บทเรียนจากกรณีศึกษาในครั้งนี้นี้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์นั้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินโดยรวม เช่น กรณีศึกษา 3 : ตึกถล่มที่ลาลูกกาและตึกถล่มที่หลังโรงพยาบาลยอนทร์ เอเชนส์ เนื่องจากตึกถล่มทั้ง 2 แห่ง หน่วยกู้ภัยประสบปัญหาการรื้อถอนซากปรักหักพัง การกู้ภัย ดำเนินไปอย่างทุลักทุเลและยากลำบากด้วยเหตุเพราะอุปกรณ์รื้อถอนขนาดใหญ่ เช่น รถเครนไฮโดรลิกขนาด 20 ตัน ไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่เกิดเหตุได้ จึงต้องใช้อุปกรณ์เครื่องมือขนาดเบาที่มีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งต้องใช้เวลานานในการรื้อถอนนานกว่าจะนำผู้บาดเจ็บที่ติดอยู่ใต้ซากตึกออกมาได้ ผู้บาดเจ็บก็อยู่ในชั้นมีอากาศสาหัสมาก เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือของฝ่ายแพทย์ ในทางกลับกันดังเช่นกรณีศึกษาที่ 3 : เหตุเพลิงไหม้ที่โรงแรมเกรซ กับที่ห้างสรรพสินค้าบีกเบิ้ลล์ ซึ่งที่โรงแรมเกรซ หน่วยกู้ภัยไม่มีอุปกรณ์ช่วยเหลือผู้ติดไฟอยู่บนอาคารสูง จึงมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก แต่เหตุเพลิงไหม้ที่ห้างสรรพสินค้าบีกเบิ้ลล์หน่วยกู้ภัยได้พัฒนาเทคนิคการช่วยเหลือผู้ติดไฟบนอาคารสูง 18 ชั้น โดยใช้เฮลิคอปเตอร์และได้ผลไม่มีผู้เสียชีวิตแม้แต่รายเดียว จึงไม่เป็นภาระต่อฝ่ายแพทย์

จากกรณีศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินโดยรวม

นโยบาย กฎหมาย แผนงานและแผนปฏิบัติการ

เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือสาธารณภัย อันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บจำนวนมาก การช่วยเหลือผู้ประสบเคราะห์กรรมดังกล่าวจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือจากหลายฝ่ายอย่างจริงจัง จึงจะสามารถลดอัตราตายและความพิการลงได้มาก อันที่จริงได้มีกฎหมายป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มีนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุกลุ่มชนทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการบรรเทาภัยจากสาธารณภัยหรือภัยธรรมชาติทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับหน่วยปฏิบัติงาน จากกรณีศึกษาทั้งหมดในครั้งนั้นพบว่า ทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติ กลับมีความสับสนวุ่นวาย การดำเนินงานตามนโยบายและแผน ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยมีอยู่หลายฉบับ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชน อาจไม่ทราบถึงอำนาจ สิทธิ และหน้าที่ของตนที่กำหนดในกฎหมายหมดทุกฉบับ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในภาวะปกติผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจน้อยต่อกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบภัยโดยตรงยังไม่มี ระเบียบราชการไม่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้อย่างฉับพลัน

2. ปัญหาและสาเหตุทางด้านแผนงาน

เนื่องจากมีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยต่างคนต่างกำหนดแผนปฏิบัติของตนเอง โดยไม่มีการประสานแผนให้สอดคล้อง จึงมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง บางคราวอาจเกิดการขัดแย้งกันได้ง่าย เป็นที่น่าสังเกตว่าจากเหตุการณ์กรณีศึกษาทั้งหมดไม่มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน ยกเว้นเหตุระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบกกับเหตุติถล่มที่ลำลูกกาเท่านั้น (เดลินิวส์, 17 พฤศจิกายน 2523, 16; (ศสภ 4-1, 19 พฤศจิกายน 2526)

องค์กรบริหารภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์

เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุกลุ่มชนในกรณีศึกษาทั้งหมด มีจำนวนถึง 123 หน่วยงาน ภายใต้การบังคับบัญชาของ 12 กระทรวง ดังนั้นเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้น หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่สามารถสั่งการอีกหน่วยงานหนึ่งได้ กล่าวคือไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา

จากกรณีศึกษาทั้งหมด เมื่อมีอุบัติเหตุกลุ่มชนเกิดขึ้นหลายหน่วยงานส่งรถพยาบาลหรือหน่วยแพทย์ไปช่วย แม้ศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลตำรวจจะเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดการภาวะฉุกเฉิน ณ ที่เกิดเหตุ แต่ในทางปฏิบัติ ศูนย์ส่งกลับก็ไม่อาจสามารถไปสั่งการหน่วยงานสายแพทย์อื่นๆ ได้

กระบวนการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์

แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.2520 และ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 นับได้ว่าเป็นแผนแม่บท สำหรับเป็นหลักการการบรรเทาสาธารณภัย แต่แผนปฏิบัติการนั้นจะดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนทั้งสองนี้ โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องรับต่อเนื่องไปดำเนินการซึ่งจะมีกระบวนการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ดังนี้

- การฝึกอบรม

เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยขึ้นมักจะมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการอนามัยสาธารณสุข จะช่วยลดอัตราการตายและพิการลงได้มาก ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมให้มีความรู้ในการดำเนินงานอนามัยสาธารณสุขอย่างจริงจัง อันได้แก่ การสำรวจสาธารณสุข (disaster survey)

การวินิจฉัยสถานการณ์สาธารณภัย (disaster diagnosis) การวางแผนและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย (disaster treatment) และการประเมินผลสาธารณภัย (disaster evaluation)

จากบทเรียนกรณีศึกษาทั้งหมด ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานที่เข้าไปจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ณ ที่เกิดเหตุ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้การปฐมพยาบาล และลำเลียงผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาลนั้น ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ยังปฏิบัติกรช่วยเหลืออย่างผิดหลักวิชาการ โดยเฉพาะเทคนิคและวิธีการลำเลียงผู้บาดเจ็บ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก เจ้าหน้าที่ฝ่ายแพทย์เมื่อรับผู้บาดเจ็บจากฝ่ายกู้ภัยแล้วก็รีบอุ้มหรือหามผู้บาดเจ็บขึ้นรถพยาบาลแล้วลำเลียงส่งโรงพยาบาลทันทีอย่างผิดหลักวิชาการ สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมให้มีความรู้อนามัยสาธารณสุขอย่างจริงจัง จึงอาจทำให้มีผู้เสียชีวิตและพิการเพิ่มมากขึ้น

- การกู้ภัย

การกู้ภัยนั้นเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายกู้ภัย แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายกู้ภัยและฝ่ายแพทย์จะต้องมีการประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด จึงจะทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยหรือผู้บาดเจ็บดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างเช่นกรณีระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก เมื่อฝ่ายแพทย์จะกำหนดพื้นที่คัดแยก (sorting area) คนไข้ควรประสานกับฝ่ายกู้ภัยโดยใกล้ชิดว่าพื้นที่ใดจึงจะเหมาะสมมีความปลอดภัยพ้นจากรศมีการระเบิด ไม่ไกลจนเกินไป อีกทั้งไม่กีดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายกู้ภัยด้วย

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งจากเหตุตึกถล่มที่หลังโรงพยาบาลนอร์เอเชนส์ ฝ่ายกู้ภัยต้องใช้เวลาในการช่วยเหลือผู้ประสบเคราะห์ร้ายที่ติดอยู่ใต้ซากปรักหักพังรายหนึ่งนานถึง 16 ชั่วโมง 40 นาที เนื่องจากผู้เคราะห์ร้ายรายนี้ถูกคานคอนกรีตใหญ่ทับแขนและขา มีอาการเสียโลหิตและปวดมากประกอบกับภายใต้ซากมืดทึบไม่มีอากาศหายใจเพียงพอ ฝ่ายกู้ภัยได้ประสานกับฝ่ายแพทย์ซึ่งเพื่อนุชยุทธรม ผู้วิจัยซึ่งรับผิดชอบการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ณ จุดเกิดเหตุในฐานะหัวหน้าศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลตำรวจ จึงได้ตัดสินใจลงไปได้ซากตึกเพื่อให้การ

ปฐมพยาบาลช่วยชีวิตด้วยการให้ออกซิเจน น้ำเกลือและฉีดยาระงับปวด ตลอดจน
 ปลอดภัยและให้กำลังใจผู้บาดเจ็บรายนี้ จนกระทั่งฝ่ายกู้ภัยสามารถเรือซากและ
 นำตัวผู้บาดเจ็บรายนี้ออกจากใต้ซากตึกได้สำเร็จและปลอดภัยมีชีวิตรอด

จากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหากฝ่ายต่างๆ
 ที่ปฏิบัติการร่วมในที่เกิดเหตุ หากมีการร่วมประสานการปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว
 การจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์จะต้องดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและ
 ประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายส่วนใหญ่ยังไม่มี
 การประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและจริงจัง

- ประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนสัมพันธ์

เกี่ยวกับเรื่องอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยไม่ว่าจะมีสาเหตุจากภัยธรรมชาติหรือ
 การกระทำของมนุษย์ ทั้งในระยะก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ
 เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และประชาชน ยังไม่ได้รับความรู้ข่าวสาร ข้อมูล ต่าง ๆ ที่
 ควรรู้จากหน่วยงานประชาสัมพันธ์ทั้งภาครัฐและเอกชนเท่าที่ควร นอกจากนั้นยังมี
 ได้ใช้เครื่องมือและกลไกสื่อสารมวลชนให้เกิดประโยชน์ในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่า
 ที่ควร

จากบทเรียนกรณีศึกษาทั้งหมด มีเพียงกรณีเดียวที่ได้ใช้สื่อสารมวลชน
 ให้เกิดประโยชน์ต่อการกู้ภัย ได้แก่กรณีตึกพังถล่มที่หลังโรงพยาบาลนอร์เอเธนส์ ซึ่ง
 ฝ่ายกู้ภัยขาดแคลนอุปกรณ์ชุดเจาะที่มีประสิทธิภาพสูง เหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ใช้สื่อ
 สารมวลชนให้เป็นประโยชน์ โดยการแพร่ข่าวออกอากาศทางโทรทัศน์ขอรับการ
 สนับสนุนอุปกรณ์ชุดเจาะที่มีประสิทธิภาพสูง ปรากฏว่าเกิดผลมีบริษัทห้างร้านภาค
 เอกชนให้การสนับสนุนหลายราย

- การติดต่อสื่อสาร

เนื่องจากมีหน่วยงานมากมายที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องอุบัติเหตุหรือ
 อุบัติภัย การปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงจำเป็นต้องมีการประ
 สานงานกันอย่างใกล้ชิดและจริงจังทุกขั้นตอน การติดต่อสื่อสารจึงเป็นเครื่องมือที่
 จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง

จากกรณีศึกษาทุกครั้งที่ปรากฏว่าแต่ละหน่วยงานมีเครื่องมือวิทยุสื่อสารสามารถติดต่อภายในข่ายงานของตนเองแทบทุกหน่วย แต่กลับไม่มีการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยต่าง ๆ ก็มีคลื่นความถี่วิทยุสื่อสารของตนเอง ฉะนั้นในการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยจึงมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลไม่ดีเท่าที่ควร ดังเช่นกรณีศึกษาที่ 5 : เหตุเพลิงไหม้โรงแรมเกษร ห้างสรรพสินค้าบี๊กเบล และโรงแรมเฟิร์ส ภายหลังเกิดเหตุหน่วยกู้ภัยได้เดินทางถึงที่เกิดเหตุแต่ยังไม่สามารถดำเนินการระงับอัคคีภัยได้เนื่องจากรอเจ้าหน้าที่การไฟฟ้านครหลวง ซึ่งเดินทางมาล่าช้า ทั้งนี้สาเหตุเนื่องมาจากทั้ง 2 หน่วยไม่มีการติดต่อสื่อสารในเครือข่ายเดียวกัน

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงการติดต่อสื่อสารของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและทันสมัย

- การรักษาพยาบาล

การให้การบริการทางการแพทย์แก่ผู้ป่วยในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉิน (Emergency Medical Services) แบ่งเป็น :-

1. Pre-Hospital Care การช่วยเหลือผู้ป่วยก่อนถึงโรงพยาบาล การทำงานต้องประสานงานและร่วมมือกันระหว่างหลายหน่วยงาน จึงจะประสบผลสำเร็จ ขั้นตอนของ Pre-Hospital Care มีดังนี้

1.1 Communication เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น สิ่งที่จะต้องกระทำคือ การสื่อสารติดต่อไปยังหน่วยงานที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ป่วย การสื่อสารมีความสำคัญมาก ชาวที่ได้จะเริ่มจากประชาชนหรือผู้ประสบเหตุการณ์หรือผู้อยู่ใกล้เคียง

สำหรับประเทศไทย มีหน่วยงานศูนย์ส่งกลับ โรงพยาบาลตำรวจ กรมตำรวจเป็นหน่วยงานกลาง เป็นผู้กระจายข่าวไปยังโรงพยาบาลต่าง ๆ ว่าเกิดอุบัติเหตุที่ไหน และมีการแบ่งเขตรับผิดชอบของรถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ออกไปช่วยเหลือผู้บาดเจ็บได้ทันที

1.2 Resuscitation การที่จะออกไปช่วยเหลือผู้ป่วยที่ประสบอุบัติเหตุ นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้เรื่องการปฐมพยาบาล และจะต้องได้รับการฝึกอบรมเป็นพิเศษเป็น Emergency medical Technician

1.3 Stabilization เมื่อให้การ Resuscitation แล้วก็ให้การช่วยเหลือขั้นต่อไปเรียก Stabilization

1.4 Transportation การเคลื่อนย้ายผู้ป่วย จำเป็นต้องทำให้อุทวิวิธีเพื่อป้องกัน Secondary injury

จากกรณีศึกษาในครั้งนี้นี้ แม้จะมีหน่วยงานศูนย์ส่งกลับ โรงพยาบาล ตำรวจ กรมตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเพียงหน่วยเดียว ในการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ใน Pre-Hospital Care ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ศูนย์ส่งกลับยังประสบปัญหาขาดแคลนในด้านกำลังพล อุปกรณ์ จึงยังไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร

2. Hospital Care เมื่อผู้ป่วยมาถึงโรงพยาบาลแล้วจะดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

2.1 Emergency Room Services จะต้องจัดระบบการดูแลผู้ป่วยให้เป็นระเบียบ ห้องปฐมพยาบาลที่ทันสมัยและได้มาตรฐาน เมื่อผู้ป่วยมาถึงต้องพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือผู้ป่วยได้ทันที เช่น สามารถให้ Resuscitate, Stabilize, Assessment ได้ทันที เพราะผู้ป่วยบางรายอาจได้รับบาดเจ็บหลายระบบ ดังนั้นในห้องปฐมต้องมีเครื่องมือพร้อม เช่น สามารถ X-rays ได้ เมื่อสามารถตรวจวินิจฉัยว่าผู้ป่วยเป็นอะไร ก็สามารถตัดสินใจวางแผนการรักษาได้ เช่นบางรายอาจต้องผ่าตัดหลายระบบ

2.2 Intensive Care เมื่อเสร็จจาก Resuscitation หรือหลังผ่าตัด สิ่งที่ต้องปรับปรุงให้พร้อม คือ Intensive Care ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมมาเป็นพิเศษและมีเครื่องมือที่ทันสมัย

2.3 Traumatic Ward เมื่อผู้ป่วยได้รับการดูแลจากห้องปฐมพยาบาล หรือ Intensive Care Unit แล้วจำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในตึกผู้ป่วย การมี Traumatic Ward โดยเฉพาะ เป็นสิ่งที่จะทำให้ผู้ป่วยอุบัติเหตุได้รับการดูแลอย่างถูกต้องและเหมาะสม

จากกรณีศึกษาในครั้งนี ได้สะท้อนให้เห็นถึงบางโรงพยาบาลยังไม่มี ความพร้อมในการให้บริการทางการแพทย์ แก่ผู้ป่วยในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉิน ดัง เช่นกรณีระเบิดที่กรมสรรพาวุธ โรงพยาบาลที่อยู่ใกล้ที่เกิดเหตุและต้องรับผู้บาดเจ็บจำนวนมากในเวลาเดียวกัน จึงเกิดความสับสนวุ่นวาย แต่บางโรงพยาบาล สามารถรับมืออุบัติเหตุกลุ่มชนในครั้งนี้ได้ดีมากเนื่องจากการเตรียมแผนรับวินาศภัย อุบัติเหตุกลุ่มชนอย่างพร้อมพร้อม เช่น โรงพยาบาลรามาศิริ หรือเช่นกรณีศึกษา เครื่องบินโดยสารสายการบินเวียตนามตก โรงพยาบาลภูมิพลฯ มีแผนรับมืออุบัติเหตุ กลุ่มชนอย่างมีประสิทธิภาพ

- การขอความช่วยเหลือจากภายนอก

หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉิน มักปฏิบัติงาน หรือดำเนินงานอย่างเป็นเอกเทศ ขาดการประสานติดต่อกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งเป็นเหตุให้การจัดการภาวะฉุกเฉินเมื่อมีอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยเกิดขึ้นไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดีเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐได้มีการประสานความ ช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อันจะเป็นการนำทรัพยากร ที่มีอยู่ของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ประสบภัย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่าง กรณีศึกษาเหตุตึกพังถล่มที่ลำลูกกา และที่หลัง โรงภาพยนตร์เอเชนส์ ซึ่งหน่วยงาน ภาครัฐได้ขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือเรื่องอุปกรณ์ชุดเจาะที่มีประสิทธิภาพสูงจาก หน่วยงานภายนอก ปราบกฏมีบริษัทห้างร้าน ภาคเอกชนยินดีให้การสนับสนุนหลายราย

- การส่งต่อผู้ป่วย

การส่งต่อผู้ป่วยหมายถึงการรับส่งผู้ป่วยจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง ซึ่ง การรับผู้ป่วยอาจรับจากจุดเกิดเหตุหรือจากโรงพยาบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง แล้วไป ส่งยังโรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันศูนย์ส่งกลับเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ใน การประสานการรับการส่งระหว่างโรงพยาบาล แล้วดำเนินการลำเลียงส่งผู้ป่วย ตามที่ประสานงานไว้ อย่างไรก็ตาม ในการประสานงานของศูนย์ส่งกลับ ก็มัก ประสบปัญหาการตอบ "เตียงไม่ว่าง" เกือบตลอดเวลา ซึ่งการตอบ "เตียงไม่ว่าง"

อาจจะเพียงไม่ว่างจริง ๆ หรืออาจจะมีเพียงแต่เจ้าหน้าที่ตอบ "เพียงไม่ว่าง" เกี่ยวกับปัญหาการส่งต่อผู้ป่วย (Refer) เป็นปัญหาใหญ่และสำคัญ ซึ่งได้เคยมีการหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาอภิปรายหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในที่ประชุม คณะกรรมการที่ปรึกษาของศูนย์ส่งกลับ โดยคณะกรรมการล้วนเป็นผู้บริหารในระดับผู้อำนวยการโรงพยาบาลในเขตกรุงเทพ และปริมณฑล แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีได้รับการแก้ไขแต่ประการใด

- การควบคุมสถานการณ์ในที่เกิดเหตุ/โรงพยาบาล

เมื่อเกิดอุบัติเหตุกลุ่มชนชนไม่ว่าจะมีสาเหตุจากภัยทางธรรมชาติ หรือจากการกระทำของมนุษย์ มักจะมีปัญหาประชาชนสนใจมุ่งดูเหตุการณ์อย่างใกล้ชิด และมากมายเต็มพื้นที่เกิดเหตุอยู่ทุกเหตุการณ์ การมุ่งดูดังกล่าวนอกจากอาจจะเกิดอันตรายต่อผู้มุ่งดูหากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นซ้ำสองได้แล้ว ยังเป็นการกีดขวางและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษา 1: เหตุระเบิดที่คลังแสงกรมสรรพาวุธทหารบก อันอาจจะเกิดการระเบิดซ้ำสองขึ้นได้ เนื่องจากยังมีวัตถุระเบิดตกค้างอยู่ หรือเช่นกรณีศึกษา 3: เหตุตึกพังถล่มที่หลังโรงพยาบาลยนต์ เอ.เฮนส์ มีประชาชนมุ่งดูเหตุการณ์เต็มบริเวณพื้นที่เกิดเหตุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติภารกิจไม่สะดวก กระทั่งเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องบัญชาการกำชับปัญหาดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

นอกจากนั้นอีกจุดหนึ่งที่ประชาชนนิยมมุ่งดูคือที่ห้องฉุกเฉินตามโรงพยาบาลต่างๆ จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายแพทย์ ดังเช่นกรณีศึกษา 1 เหตุระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก มีประชาชนจำนวนมากมุ่งดูตามโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าฯ โรงพยาบาลวชิระพยาบาล โรงพยาบาลรามธิบดี ฯลฯ

ดังนั้นฝ่ายเกี่ยวข้องของโรงพยาบาลต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบพื้นที่ตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ควรได้มีการปรับปรุง และหามาตรการในการควบคุมสถานการณ์ในที่เกิดเหตุ/โรงพยาบาลให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

- การติดตามประเมินผล

ในกระบวนการบริหารนั้น เมื่อมีการกำหนดนโยบายและวางแผนแล้ว ก็จะมีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ ผลหลังจากนั้นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งก็คือ การติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบถึงผลของการปฏิบัติว่ามีปัญหาข้อขัดข้องประการใด จะได้หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

จากกรณีศึกษาในครั้งนี ซึ่งมีหน่วยงานร่วมปฏิบัติและเกี่ยวข้องมากมาย แต่ภายหลังภารกิจการบรรเทาสาธารณภัยเสร็จสิ้น หน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังไม่เคย มีการติดตามประเมินผลร่วมแต่ประการใด เพียงแต่หน่วยงานต่าง ๆ อาจมีการติดตามประเมินผลเป็นรายเฉพาะหน่วย ๆ ไป

สรุป จากกรณีศึกษาในครั้งนี อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุมากมายหลายประการของทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนถึงเรื่องนโยบาย กฎหมาย แผนงาน แผนปฏิบัติ ทรัพยากร ฯลฯ จึงควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาคต่อไป

- ทรัพยากร

จากประสบการณ์ในอดีตอันเนื่องจากสาธารณภัย ทำให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้มองเห็นความสำคัญของการเตรียมพร้อม จึงได้ร่วมมือกันจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดเตรียมกำลังคน และอุปกรณ์ตามส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้สามารถปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันทีเมื่อเกิดสาธารณภัย

จากการศึกษาครั้งนีพบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุบัติเหตุ อุบัติภัย ถึง 123 หน่วยงาน ภายใต้การบังคับบัญชาของ 12 กระทรวง หน่วยงานเหล่านี้ มีกิจกรรมเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในด้านการวางแผน การปฏิบัติตามแผน

(ป้องกัน ประชาสัมพันธ์/การให้การศึกษา การบังคับใช้ตามกฎหมาย การกักกัน การปฐมพยาบาล การลำเลียงผู้ป่วย การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์หรือฟื้นฟู บูรณาการ ฯลฯ

จากกรณีศึกษาครั้งนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ค่อนข้างเด่นชัด ได้แก่ หน่วยงานในขั้นตอนการตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติ และขั้นตอนการฟื้นฟู บูรณะหน่วยเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยในขั้นตอนตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติ มีหน่วยงานของกรมตำรวจ เช่น กองบังคับการตำรวจดับเพลิง สถานีตำรวจ นครบาลต่าง ๆ ศูนย์ส่งกลับ หน่วยงานของกองทัพบก เช่น ทหารช่าง สารวัตร ทหารบก กองกำลังรักษาพระนคร หน่วยงานกองทัพอากาศ เช่น หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ สารวัตรทหารอากาศ กรมอากาศโยธิน นอกนั้นยังมีกรุงเทพมหานคร การไฟฟ้านครหลวง กรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นต้องมีการปฏิบัติเพื่อตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ จากบทเรียนกรณีศึกษาทั้งหมดสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้บางหน่วยงานยังขาดแคลนกำลังคนบางหน่วยงานขาดแคลนอุปกรณ์เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงและทันสมัย ดังนั้น จึงควรที่หน่วยงานเหล่านี้ต้องมีการปรับปรุงพัฒนาในเรื่องทรัพยากรให้มีความเพียงพอและความพร้อมในการตอบสนองเหตุการณ์ภัยพิบัติที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น มิเช่นนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นอัตราการตายและพิการของผู้ประสบภัยจะต้องสูงเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

- การประสานงานและความร่วมมือ

เกี่ยวกับเรื่องป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น มีหน่วยงานเกี่ยวข้องมากมาย การทำงานของบางหน่วยจำเป็นต้องมีอำนาจ หน้าที่ซึ่งจะต้องตรา กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 แต่จะปฏิบัติได้ผลก็ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น

การประสานงานจะทำได้ดีขึ้นอยู่กับว่ามีแผนระดับต่าง ๆ ซึ่งสานต่อกัน จากระดับบนสู่ระดับล่าง จากระดับชาติสู่ระดับจังหวัด หน่วยงานและโรงพยาบาล

การประสานงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรู้จักบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ และมีความร่วมมือ ต่างคนต่างทำงานโดยรู้หน้าที่ทันทีที่เกิดเหตุการณ์

จากกรณีศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าการประสานงาน งานบางหน่วยงาน ยังไม่มีประสิทธิภาพดังเช่นกรณีศึกษา 3 : เหตุเพลิงไหม้ โรงแรมเกรซ ห้างสรรพสินค้าบี๊กเบลล์ และโรงแรมเฟิร์ส ซึ่งการประสานงานไม่ดีระหว่างหน่วยแจ้งเหตุเพลิงไหม้กับการไฟฟ้านครหลวง จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การไฟฟ้านครหลวงเดินทางไปยังที่เกิดเหตุล่าช้า ซึ่งกระทบเป็นลูกโซ่ต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายกู้ภัยและฝ่ายแพทย์ ตามลำดับ ฯลฯ

มีข้อนำสังเกต จากกรณีศึกษาทุกครั้ง จะมีผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาภัยพิบัติ เข้ามายังที่เกิดเหตุอย่างรวดเร็ว และบัญชาการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด การปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ จึงจะกระตือรือร้น

แม้จะมีหน่วยเกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่หน่วยใดจะเข้าไปตั้งศูนย์ประสานงานทันที สำหรับกรณีระเบิดที่กรมสรรพาวุธทหารบก จัดตั้งได้รวดเร็วก็เพราะเป็นเขตทหาร

ปัญหาและอุปสรรค

เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือสาธารณภัย อันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บจำนวนมาก การช่วยเหลือผู้ประสบเคราะห์กรรมดังกล่าว นอกจากมีหน่วยงานฝ่ายบรรเทาภัยแล้ว ยังมีหน่วยงานฝ่ายแพทย์รับผิดชอบการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์อีกส่วนหนึ่งด้วย ในการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์นั้น มีนโยบาย กฎหมาย แผนงาน แผนปฏิบัติ การปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อสถานภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั้งจากภัยธรรมชาติ หรือภัยจากการกระทำของมนุษย์ทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับหน่วยปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก แต่ทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติ กลับมีความสับสนวุ่นวายเกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากกรณีศึกษาทั้งหมดพบว่าการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์นั้น มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้คือ

1. ปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องนโยบาย กฎหมาย แผนงาน และแผนปฏิบัติ

1.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยมีหลายฉบับ เจ้าหน้าที่และประชาชนสับสนและอาจไม่ทราบอำนาจ สิทธิ หน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในภาวะปกติผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจน้อยต่อกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบราชการไม่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้อย่างฉับพลัน กฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบภัยโดยตรงยังไม่มี

1.2 ปัญหาและสาเหตุด้านแผนงาน

เนื่องจากมีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยต่างคนต่างกำหนดแผนปฏิบัติของตน ไม่มีการประสานแผนให้สอดคล้องจึงมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และสิ้นเปลือง นอกจากนี้เกิดการขัดแย้งขึ้นได้ง่าย

2. ปัญหาองค์กรบริหาร

เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยขึ้น แม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมากมายหลายหน่วยก็จริง แต่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่มีอำนาจ หน้าที่ สามารถสั่งการอีกหน่วยหนึ่งได้

3. ปัญหากระบวนการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์

3.1 การติดต่อสื่อสาร (Communication)

- การติดต่อสื่อสารโดยเฉพาะหน่วยแจ้งเหตุยังล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ อีกทั้งไม่ได้ให้รายละเอียดต่างๆ ของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเช่น เกิดอะไรที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ทำไม นอกจากนั้นมักไม่ค่อยแจ้งสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Current situation) ทุกขณะว่าสถานการณ์รุนแรงขึ้นเท่าเดิมหรือบรรเทาเบาบางลง ซึ่งเป็นข่าวที่ทุกโรงพยาบาลต้องการมากที่สุด เพื่อเตรียมการรับภาวะฉุกเฉินได้เหมาะสม

- นอกจากนี้การติดต่อสื่อสารของรพพยาบาลที่ลำเลียงผู้บาดเจ็บไปโรงพยาบาลต่าง ๆ ก็ไม่มีบริการข่าวสารทางการแพทย์ (Medical Information Services) เท่าที่ควร

- หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องภัยพิบัติ ยังไม่มีข่ายการติดต่อสื่อสารในระบบเดียวกัน จึงเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร จึงมีผลกระทบต่อฝ่ายแพทย์

- เจ้าหน้าที่วิทยุสื่อสารของบางหน่วยยังไม่ได้รับการฝึกอบรมที่ดี
- ประสิทธิภาพของเครื่องวิทยุสื่อสารบางหน่วยต่ำ

3.2 การกู้ภัย การกู้ภัยยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร จึงมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์

3.3 เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการภาวะฉุกเฉิน ทางกรมแพทย์ ณ ที่เกิดเหตุ ส่วนใหญ่ปฏิบัติการช่วยเหลืออย่างผิดหลักวิชาการ ไม่มีการอบรมให้มีคุณภาพมาก่อน ซึ่งจะเกิดอันตรายแก่ผู้บาดเจ็บจากการปฏิบัติการช่วยเหลือที่ผิดวิธี

3.4 การรักษายาบาล

3.4.1 Pre-Hospital Care มีปัญหา

- หน่วยเกี่ยวข้องยังขาดกำลังคนและอุปกรณ์
- เจ้าหน้าที่ขาดการฝึกอบรมเรื่องปฐมพยาบาล และการลำเลียงคนไข้
- ประสบปัญหาประชาชนมุ่งดูเหตุการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน
- ขาดศูนย์ประสานงาน ณ จุดเกิดเหตุ

3.4.2 Hospital Care

- ประสบปัญหาประชาชนมุงดูเหตุการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน
- ไม่มีการฝึกซ้อมแผนรับมืออุบัติเหตुकุ่มชน เมื่อเกิดเหตุการณ์จริงจึงมักสับสนวุ่นวาย

3.5 ประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนสัมพันธ์

หน่วยประชาสัมพันธ์ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเมื่อเกิดอุบัติเหตुकุ่มชนมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก ญาติและหน่วยเกี่ยวข้องต้องการข่าวสารข้อมูลผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิต

3.6 การขอความช่วยเหลือจากภายนอก

กรณีมีความจำเป็นต้องย้ายคนไข้จากโรงพยาบาลแห่งหนึ่งไปรักษาอีกโรงพยาบาลหนึ่ง มักประสบปัญหา refer เสมอ

3.7 การควบคุมสถานการณ์ที่เกิดเหตุ/โรงพยาบาล

ปัญหาที่พบเสมอได้แก่ ปัญหาประชาชนมุงดูและปัญหาจราจรติดขัด เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

3.8 หน่วยงานต่าง ๆ ขาดการติดตามประเมินผลร่วมอย่างจริงจัง

4. ปัญหาด้านทรัพยากร

4.1 Pre-Hospital Care หน่วยงานส่วนนี้ยังมีปัญหาขาดแคลนกำลังคน อุปกรณ์ และการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ให้มีคุณภาพ

4.2 Hospital Care ยังไม่มีปัญหามากมายนัก

5. การประสานงานและความร่วมมือ

เนื่องจากหน่วยงานเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยมีมากมาย และแต่ละหน่วยงานก็มีแผนปฏิบัติของตนเอง แต่ก็ไม่มีมีการประสานงานกันและขาดความร่วมมือซึ่งกันและกัน

สรุป

ในบทนี้ได้นำเอาบทเรียนจากกรณีศึกษามาวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงสาเหตุของภาวะฉุกเฉิน การจัดการภาวะฉุกเฉินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งเน้นทางการแพทย์ ตลอดจนปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ

จากบทเรียนกรณีศึกษาทั้งหมดเป็นอุบัติเหตุหมู่จากการกระทำของมนุษย์ และเหตุการณ์แต่ละครั้งมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลตั้งอยู่ในอาณานิคมที่ค่อนข้างปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าภัยพิบัติจากอุบัติเหตุ วิทยาศาสตร์หรือมหัศจรรย์ จะทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ เช่น ไฟไหม้อาคารสูง เชื้อนัง ฯลฯ ดังนั้นจากการศึกษาครั้งนี้ ทำให้รู้ถึงสาเหตุของภาวะฉุกเฉินตลอดถึงการคาดการณ์แนวโน้มของภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเฝ้าอำนวยให้หน่วยที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้

อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาทั้งหมดในครั้ง นี้ อุบัติเหตุหมู่จากการกระทำของมนุษย์ในเหตุการณ์แต่ละครั้ง มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และก็ได้มีการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ของหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง

นอกจากนั้นบทเรียนจากกรณีศึกษาในครั้ง นี้ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินโดยส่วนรวม

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์
ปรากฏดังนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมาย เจ้าหน้าที่และประชาชนสับสนและอาจไม่ทราบอำนาจ สิทธิ หน้าที่ของตน การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจน้อยต่อกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบราชการไม่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้อย่างฉับพลัน กฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือส่งเคราะห์ประชาชนผู้ประสบภัยโดยตรงยังไม่มี

ปัญหาและสาเหตุด้านแผนงาน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยต่างคนต่างกำหนดแผนปฏิบัติของตน ไม่มีการประสานแผนให้สอดคล้อง จึงมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง นอกจากนี้เกิดการขัดแย้งขึ้นได้ง่าย

2. ปัญหาองค์การบริหาร เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยขึ้น แม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมากมายหลายหน่วยก็จริง แต่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่สามารถสั่งการอีกหน่วยหนึ่งได้

3. ปัญหากระบวนการ

3.1 การติดต่อสื่อสาร ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะการแจ้งเกิดเหตุการณ์ (Evidence) บริการข่าวสารทางการแพทย์ (Medical Information Services) หรือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Current Situation) นอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติร่วมกันในเรื่องภัยพิบัติ ยังไม่มีข่ายการติดต่อสื่อสารในระบบเดียวกัน

3.2 การกู้ภัย การกู้ภัยยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์

3.3 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ณ ที่เกิดเหตุ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มีคุณภาพมาก่อน

3.4 การรักษาพยาบาล

3.4.1 Pre-Hospital Care มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่พร้อมในด้านทรัพยากร เจ้าหน้าที่ขาดการฝึกอบรมให้มีคุณภาพ ประชาชนมองดูเหตุการณ์เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

3.4.2 Hospital Care มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่พร้อมในด้านทรัพยากรสำหรับบางโรงพยาบาล โรงพยาบาลส่วนใหญ่มีแผนรับอุบัติเหตุหมู่ แต่ขาดการฝึกซ้อมเป็นระยะ ๆ

3.5 ประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนสัมพันธ์ ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในการเสนอข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิต ฯลฯ

3.6 การขอความช่วยเหลือจากภายนอก มักประสบปัญหากระบวนการส่งย้าย (referral system) คนไข้จากโรงพยาบาลหนึ่งไปยังอีกโรงพยาบาลหนึ่ง เช่น ปัญหาเตียงไม่ว่าง ฯลฯ

3.7 การควบคุมสถานการณ์ที่เกิดเหตุ/โรงพยาบาล ยังไม่มีประสิทธิภาพจึงมีปัญหาประชาชนมองดูเหตุการณ์ หรือปัญหาจรรยาบรรณ ซึ่ง เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

3.8 หน่วยต่าง ๆ ไม่ค่อยมีการติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง ภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจ การจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์

4. ปัญหาด้านทรัพยากร บางโรงพยาบาลยังมีปัญหาความไม่พร้อมในเรื่องทรัพยากร ทั้งเจ้าหน้าที่มีคุณภาพ และอุปกรณ์พิเศษ เช่น บางโรงพยาบาลยังไม่มีห้อง I.C.U. ฯลฯ สำหรับหน่วยงาน Pre-Hospital Care เช่น ศูนย์ส่งกลับ กรมตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวที่กฎหมายกำหนดให้มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับ Pre-Hospital Care ในประเทศไทย แต่กลับขาดแคลนในเรื่องทรัพยากร ทั้งกำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ

ดังนั้น จากการศึกษาในครั้งนี้ทำให้รู้ถึงสาเหตุของภาวะฉุกเฉิน ตลอดถึงปัญหาและอุปสรรคของการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ซึ่งจะทำให้สามารถคาดการณ์แนวโน้มของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งเอื้ออำนวยให้หน่วยเกี่ยวข้องสามารถกำหนดแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะเห็นในบทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ