



การบูรณาการงานของหน่วยงานรัฐในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายใต้แผนบริหารความต่อเนื่อง
(BCP) กรณีศึกษา การจัดการโรคอุบัติใหม่

Collaboration of Government Agencies in Emergency Response Within the Framework
of the Business Continuity Plan (BCP): A Case Study on pandemic Crisis Management

ณัฐพร อินทะกันท์

สุวิญ ศิริกรวัฒนวงศ์

นิพนธ์ ทรัพย์สนุก

สุรัสวดี อินทร์ชัย

มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่

Nattaporn Intagun

Suwit Sirigrivatanawong

Nippeach Krueangsasuk

Suratsawadee Inchai

North-Chiang Mai University

E-mail: nattaporn@northcm.ac.th

วันที่รับบทความ: 9 มีนาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 29 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ: 30 เมษายน 2568

Received: March 9, 2025; Revised: April 29, 2025; Accepted: April 30, 2025

บทคัดย่อ

ปัจจุบันสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤตเป็นเรื่องที่ไม่สามารถคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ ซึ่งทุกหน่วยงานหรือองค์กรต่างต้องเตรียมพร้อมเผชิญต่อทุกสถานการณ์เสมอ อีกทั้ง สถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมักมีให้เห็นในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ อาทิ SARS, MERS, และ COVID-19 ซึ่งได้ท้าทายความสามารถของทุกหน่วยงานทั่วโลกในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยหนึ่งวิธีการแก้ไขปัญหานี้ที่นำมาประยุกต์ใช้ในหลากหลายหน่วยงานหรือองค์กรคือ แผนบริหารความต่อเนื่อง (BCP) หรือแผนการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นคงและสร้างความต่อเนื่องให้ภารกิจที่สำคัญของหน่วยงานหรือองค์กรได้ก็ตามสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องท่ามกลางวิกฤตและได้รับผลกระทบที่น้อยที่สุดได้

บทความนี้มุ่งเน้นศึกษากลไกการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการสถานการณ์วิกฤต โดยเฉพาะการนำการนำแผนบริหารความต่อเนื่องมาใช้ในการบูรณาการในหน่วยงานของตน โดยรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารวิชาการ เอกสารเชิงนโยบาย และแผนปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดการภาครัฐต่อโรคอุบัติใหม่ จากการศึกษาพบว่าการจัดการสถานการณ์วิกฤตโรคอุบัติใหม่ของหน่วยงานรัฐไทยส่วนใหญ่มีหน่วยงานบูรณาการหลักต่อการช่วยเหลือเฉพาะด้าน นำโดยหน่วยงานสาธารณสุข ต่อมาจึงเป็นเครือข่ายหลักประจำหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น รวมทั้ง ความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกที่มีวัตถุประสงค์เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้แผน BCP นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการวิกฤต ได้แก่ ความพร้อมของบุคลากร ความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพทั้งภายในและภายนอกองค์กรอีกด้วย ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางการพัฒนาจากบทความนี้จักช่วยเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนากลยุทธ์การจัดการวิกฤตที่สามารถ



ปรับเปลี่ยนตามบริบทของสถานการณ์ พร้อมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนผ่านการดำเนินงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การบูรณาการการทำงานภาครัฐ; แผนบริหารความต่อเนื่อง; โควิด-19; การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

Abstract

In contemporary society, emergencies and crises represent inherently unpredictable events. Consequently, all agencies and organizations must maintain a constant state of preparedness to respond effectively to a broad spectrum of potential scenarios. Notably, the proliferation of novel infectious diseases such as SARS, MERS, and COVID-19 has posed unprecedented challenges to the crisis management capabilities of institutions across the globe. A critical response strategy increasingly adopted by a range of organizations is the implementation of a Business Continuity Plan (BCP), which serves as a foundational instrument for safeguarding the continuity of essential functions during periods of disruption, thereby mitigating adverse impacts.

This study aims to explore the adaptive mechanisms employed by public sector agencies in crisis management, with a particular focus on the integration of business continuity planning into institutional frameworks. Drawing upon an extensive review of academic literature, policy documents, and operational plans pertinent to public sector responses to emerging infectious diseases, the findings reveal that crisis management efforts within Thai governmental agencies are predominantly led by public health institutions. These agencies serve as core integration hubs, supported by internally established networks and reinforced through collaboration with external partners committed to facilitating operations within the BCP framework. In light of these findings, the study advocates for the development of dynamic, context-sensitive crisis management strategies that can be readily adapted to evolving circumstances. Furthermore, it underscores the imperative of fostering public confidence through transparent, effective, and accountable operational practices.

Keywords: Collaborative Governance; Business Continuity Plan; Covid-19; Crisis Management

บทนำ

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2562 เป็นต้นมา สถานการณ์ที่พลิกโฉมและส่งผลกระทบเป็นวงกว้างของทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย คือ การเผชิญปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) อันเกิดจากการระบาดในเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีน จนนำมาสู่การประกาศ “ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ” ขององค์การอนามัยโลก (บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน), 2563) เหตุการณ์

ดังกล่าวยังคงแพร่ขยายสู่ประเทศอื่นต่อเนื่อง โดยในช่วงปลายปี พ.ศ.2563 พบว่า จำนวนผู้ติดเชื้อสะสมยืนยันทั่วโลก จำนวน 82,686,157 คน และจำนวนผู้เสียชีวิตไปแล้วจำนวน 1,805,002 คน (เดอะสแตนดาร์ด, 2563) เหตุการณ์นี้นับว่าส่งผลกระทบต่อรายได้เศรษฐกิจและผลกระทบด้านสังคมความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศไทยและประชาคมโลกในวงกว้าง รวมไปถึงความรุนแรงของการแพร่เชื้อที่มีความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ศรุตานนท์ ขอบประดิษฐ์, 2563) ทั้งนี้กรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น โรคอุบัติใหม่ถือเป็นหนึ่งในสถานการณ์ภาวะวิกฤตที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการดำเนินชีวิตของประชาชนในวงกว้าง การจัดการสถานการณ์เหล่านี้ต้องอาศัยการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ เพื่อให้เกิดการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง (Boyne, Rhys Andrews and George A., 2010) ฉะนั้น การจัดทำแผนการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต หรือ แผนบริหารความพร้อมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเตรียมความพร้อมและรักษาความต่อเนื่องของการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในช่วงวิกฤต (Brahim Herbane, 2010)

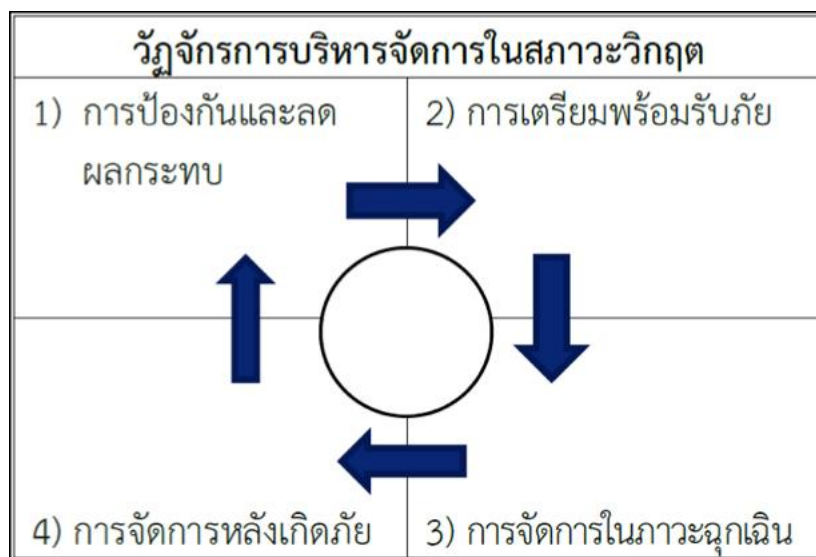
สำหรับประเทศไทยพบการระบาดของโรคอุบัติใหม่ เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐ และการมีแผนการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต ซึ่งจะช่วยกำหนดกรอบการดำเนินงานในภาวะวิกฤตและลดผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ตระหนักถึงความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมของทุกหน่วยงานภาครัฐ จึงจัดทำคู่มือการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤตและเผยแพร่ต่อการนำไปปรับใช้ในทุกส่วนราชการ ทั้งระดับกรม จังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล BS25999 Business Continuity Management (ชลลดา เลาะพ้อ และ ยุทธศักดิ์ อนันตเดชศักดิ์, 2563) มาดำเนินงานทั้งหมด เพื่อให้กลไกการทำงานของรัฐบาลสามารถบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้ง รัฐบาลไทยอาศัยพระราชกำหนดการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉินพุทธศักราช 2548 ร่วมกับพระราชบัญญัติโรคติดต่อพุทธศักราช 2558 จัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) เพื่อเป็นกลไกหลักต่อการบริหารราชการอย่างบูรณาการ อันสามารถส่งเสริมความสอดคล้องการทำงานต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ ประกอบกับสามารถใช้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ (สุธี โนวาง และ เอกพร รักความสุข, 2567)

นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับอันมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นสำคัญ จึงนำรูปแบบการบริหารการปกครองแบบบูรณาการร่วมกัน มาเป็นหลักการรูปแบบหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแนวคิดนี้ส่งอิทธิพลต่อการบริหารงานราชการมาแล้วทั่วโลก ที่มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะระหว่างองค์กรภาครัฐและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อปัญหาสาธารณะ (Purdy, 2012) กล่าวได้ว่าการบริหารราชการเปรียบเสมือนการบริหารงานองค์กรขนาดใหญ่ อาจประสบปัญหาที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นได้ในบางครั้ง และบางครั้งภารกิจบางประการมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการดำรงชีวิตของประชาชนที่มีความต้องการอย่างหลากหลาย จากเหตุการณ์ดังกล่าว เพื่อให้ทุกหน่วยงานของภาครัฐยังคงดำเนินการต่อไปพร้อมให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต โดยครอบคลุมไปถึงอุบัติการณ์ต่างๆ อันเกิดจากภัยธรรมชาติ อุบัติเหตุ อุบัติการณ์โรคระบาด การชุมนุมหรือการจลาจล ตลอดจนการคุกคามต่อส่วนราชการในด้านๆอื่น จึงประกาศให้ส่วนราชการดำเนินการอย่างเคร่งครัดต่อไป

ด้วยประการนี้ ผู้เขียนจึงสนใจการบูรณาการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายใต้แผนการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤตว่ามีการสร้างกระบวนการบูรณาการร่วมกันได้อย่างไรเพื่อที่จะได้พัฒนาต่อยอดองค์ความรู้การทำงานลักษณะนี้ให้คงอยู่ทุกหน่วยงานต่อไป

แนวทางการจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management)

การจัดการในภาวะวิกฤตนับเป็นเครื่องมือในด้านการบริหารจัดการองค์กรรูปแบบหนึ่งในยามที่องค์กรกำลังเผชิญต่อสถานการณ์ปัญหาที่ไม่สามารถคาดคะเนได้ล่วงหน้า หากกล่าวโดยทั่วไปประเภทของการเกิดภาวะวิกฤตจำแนกได้ 2 ประเภท (Dirk Glaesser, 2006) คือ ภาวะวิกฤตที่เกิดจากธรรมชาติ อาทิ ความไม่แน่นอนจากภัยพิบัติ การเกิดโรคระบาด และภาวะวิกฤตที่เกิดจากพฤติกรรมมนุษย์ เช่น การก่อสงคราม การก่อการร้าย อันส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการเมืองของโลก อย่างไรก็ตาม วิกฤตที่กล่าวมานั้นไม่ว่าจะเป็นวิกฤตด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม ภัยธรรมชาติหรือโรคระบาด เมื่อหลังจากเกิดภาวะวิกฤตไปแล้วล้วนส่งผลกระทบต่อในลักษณะการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือเกิดความเสียหายต่อระบบการทำงานของทุกหน่วยงาน/องค์กรตามมาเสมอ ดังนั้นเมื่อเกิดสถานการณ์ที่ไม่ปกติเช่นนี้แล้ว หน่วยงาน/องค์กรจำเป็นต้องค้นหาแนวทางเพื่อสร้างความพร้อมในการรับมือต่อสถานการณ์ได้ทันทั่วทั้ง ไม่ว่าจะเป็นการหามาตรการในการเตรียมความพร้อมในระยะก่อนเกิดภาวะวิกฤต การจัดการและดำเนินการในระยะเวลาระหว่างเกิดวิกฤต รวมไปถึงการฟื้นฟูหลังสิ้นสุดภาวะวิกฤตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้มากที่สุด ทั้งนี้ Glaesser (2006) กล่าวไว้ว่า แนวทางการจัดการภาวะวิกฤต เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร การกำหนดกระบวนการดำเนินงานและสร้างมาตรการสำหรับการป้องกันเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น อันสอดคล้องกับแนวทางการจัดการภาวะวิกฤตของ อภิสิทธิ์ ฉัตรทนานนท์ (2552) ที่ระบุว่า ทุกองค์กรต้องเตรียมตัวรับมือในภาวะวิกฤตในอนาคต ด้วยการวางแผนหรือกำหนดกลยุทธ์อย่างรอบคอบในทุกด้านเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤตในองค์กรนั้นจะต้องมีการวางแผนหรือกำหนดกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ต่อไปนี้ (1) ป้องกันการเกิดวิกฤต (2) สามารถจัดการวิกฤตได้เร็วที่สุดเพื่อจำกัดความเสียหาย และ(3) สร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรหรือสร้างความน่าเชื่อถือให้กลับมาเช่นเดิม ในขณะเดียวกัน Niininen (2013) อธิบายว่า การจัดการภาวะวิกฤตเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อนำมาใช้ในภาวะฉุกเฉินสำหรับการเกิดเหตุการณ์เหนือความคาดหมายและองค์กรจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการจัดการปัญหาอย่างเหมาะสม ดังนั้นกล่าวได้ว่าการจัดการภาวะวิกฤตเป็นการบริหารจัดการองค์กรรูปแบบหนึ่งที่องค์กรใช้บริหารจัดการองค์กรในกรณีที่เผชิญสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดกลยุทธ์และการวางแผน เพื่อรับมือต่อภาวะวิกฤตและสามารถฟื้นฟูองค์กรหลังภาวะวิกฤตให้กลับมาสู่สภาวะปกติอย่างทันทั่วทั้ง ทั้งนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563) ระบุว่าจัดการภาวะวิกฤตของหน่วยงานโดยทั่วไปจะแบ่งวัฏจักรการบริหารด้วยกัน 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การป้องกันและผลกระทบ (2) การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ (3) การจัดการภาวะฉุกเฉิน และ(4) การจัดการหลังเกิดภัย ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 วงจรการบริหารจัดการสภาวะวิกฤต
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563

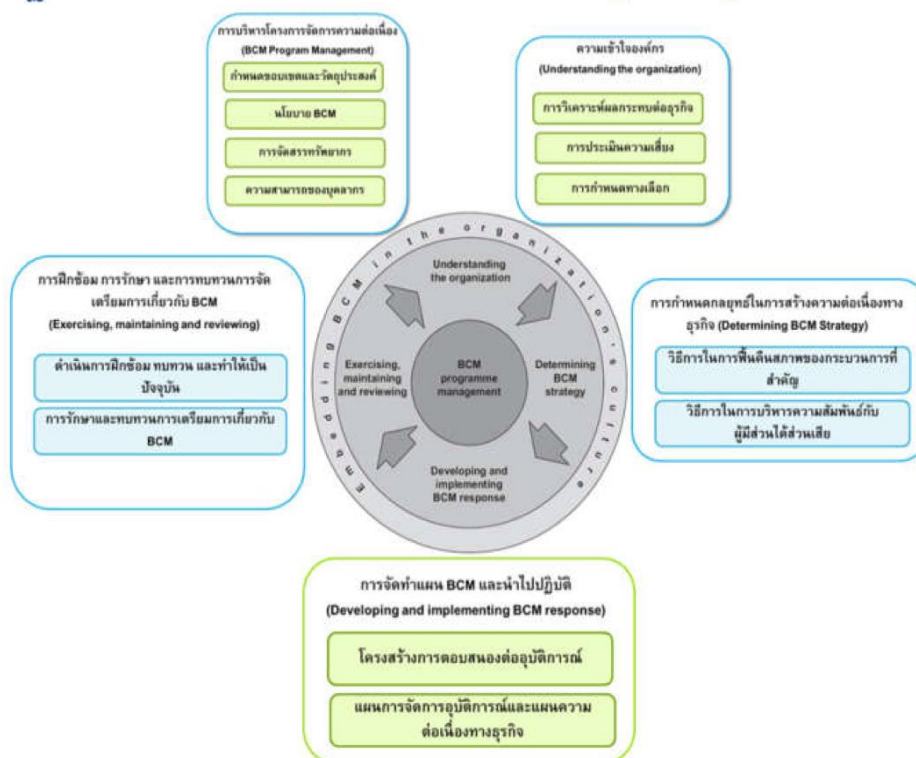
เมื่อพิจารณาตามภาพวงจรการบริหารจัดการสภาวะวิกฤตนั้นสามารถสังเกตเห็นได้ว่า หน่วยงานต่างๆ ควรมีการบริหารสถานการณ์ภาวะวิกฤตตามวัฏจักรดังกล่าวข้างต้น ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นทั้งต่อบุคลากรภายในหน่วยงานและประชาชนให้ตระหนักถึงความรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐต้องยึดรูปแบบการทำงานให้คงความต่อเนื่อง จึงจะช่วยให้หน่วยงานป้องกันทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินงานหรือสามารถสร้างประโยชน์แก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในหน่วยงานและนอกหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากวิกฤตได้เกิดขึ้นมาแล้วนั้น บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้องสามารถเร่งดำเนินการให้งานหรือการบริการกลับคืนสู่สภาวะปกติได้โดยเร็วและผลกระทบที่เกิดจากวิกฤตจะต้องควบคุมให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ เพื่อลดผลกระทบในด้านต่างๆ จากการหยุดชะงักของหน่วยงาน รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม ดังนั้น ทุกหน่วยงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารความต่อเนื่องของกิจการ (Business Continuity Management)

การบริหารความต่อเนื่องกิจการ (Business Continuity Management : BCM)

Business Continuity Management (BCM) หมายถึง การบริหารเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่สร้างผลกระทบต่อหน่วยงาน/องค์กร ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้แม้จะเกิดเหตุการณ์วิกฤต ซึ่ง BCM เป็นกระบวนการเชิงกลยุทธ์ที่ออกแบบมาเพื่อระบุภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นกับองค์กร และสร้างกรอบการทำงานเพื่อรับมือกับภัยที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ BCM ไม่ได้จำกัดอยู่ที่การตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรในการดำรงอยู่และฟื้นฟูการดำเนินงานในระยะยาว โดยที่ความสำคัญของ BCM ยิ่งแสดงให้เห็นชัดเจนจากสถานการณ์ต่างๆ มากขึ้น เช่น การระบาดของโรคอุบัติใหม่ หรือภัยพิบัติธรรมชาติ โดยที่หลากหลายองค์กรนำ BCM มาใช้สามารถลดผลกระทบจากวิกฤต รักษาความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายและมาตรฐานอุตสาหกรรม อีกทั้งยังเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจในระยะยาว (Păunescu, Popescu,

& Blid, 2018) ซึ่งรูปแบบการดำเนินการ BCM นั้นมีแนวทางสำคัญที่ได้รับการยอมรับอย่างสากลและนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย กล่าวคือ มาตรฐานสากล Business Continuity Standard (BS25999) ซึ่งหลักการนี้ถูกกำหนดโดยสำนักงาน British Standard Institution : BSI ณ ประเทศอังกฤษ โดยที่มาตรฐาน BS25999 จะประกอบไปด้วย 6 องค์ประกอบหลักที่ถือเป็นวงจรการบริหารความต่อเนื่องของกิจการ (BCM Life Cycle) (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี กระทรวงอุตสาหกรรม, 2563) อันเป็นแนวทางให้หลายหน่วยงาน/องค์กรสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามขอบเขตวิธีการบริหาร รวมทั้งยังแสดงให้เห็นถึงทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ใน Business Continuity Management ตามขนาดและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันไป ดังภาพที่ 2 และมีรายละเอียดดังนี้

มาตรฐานสากล BS25999 Business Continuity Management



แผนภาพที่ 2 มาตรฐานสากล B25999

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร), 2563

1. การบริหารโครงการจัดการความต่อเนื่อง (BCM Program Management) ซึ่งถูกนับว่าเป็นองค์ประกอบหลักพื้นฐานและเป็นขั้นตอนแรกของการบริหารความต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นเครื่องมือสร้างกรอบนโยบายของ BCM อีกทั้งเป็นการกำหนดโครงสร้างหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานต่างๆ รวมไปถึงการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กำหนดขั้นตอนการปรับลดระดับสถานการณ์ กำหนดวิธีการบริหารความต่อเนื่องและกำหนดการติดตามพร้อมทั้งการรายงานความก้าวหน้า

2. การศึกษาและการเข้าใจองค์กร (Understanding the Organization) การสร้างความเข้าใจ หมายถึงการสร้างความรู้จักและความเข้าใจต่อหน่วยงานตนเองยิ่งขึ้น จากนั้นเมื่อเข้าใจสภาพการดำเนินงาน

ของหน่วยงานจะทำให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจหรือการบริการปัญหาสาธารณะ (Business Impact Analysis: BIA) รวมไปถึงสามารถประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment: RA) ที่เกี่ยวข้องต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมขึ้นได้ ทั้งหมดนี้ เพื่อนำข้อมูลไปจัดลำดับความสำคัญของกระบวนการและสร้างกลยุทธ์ในข้อต่อไป

3. การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความต่อเนื่อง (Determining BCM strategy) เป็นแนวทางหนึ่งเพื่อใช้ตอบสนองต่อการหยุดชะงักการดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์กรได้ทันทั่วทั้ง อันได้แก่ กลยุทธ์การฟื้นคืนงาน (Recovery Strategy) โดยกระบวนการนี้ต้องจัดทำก่อนขั้นตอนการพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งกลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรให้เกิดตามความเหมาะสมได้นั้น จะอิงข้อมูลที่ได้จากผลกระทบต่อกระบวนการทำงานหรือการให้บริการ (BIA) โดยถูกกำหนดจากบุคลากร (People) สถานปฏิบัติงาน (Premise) วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ (Equipment) เทคโนโลยี (Technology) ข้อมูล (Information) และผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ (Suppliers)

4. การพัฒนาและการเตรียมตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Developing and Implementing BCM Response) เมื่อกำหนดกลยุทธ์เสร็จสิ้น ขั้นตอนถัดมาจึงกำหนดแผนงานเตรียมตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ต้องประกอบไปด้วย 4 แผนหลัก คือ แผนที่หนึ่ง Incident Management Plan (IMP) มีไว้เพื่อจัดการรองรับต่อเหตุการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้น แผนที่สอง Emergency/Crisis Management Plan (CMP) เพื่อการจัดการรองรับต่อวิกฤตที่เกิดขึ้นและผลกระทบที่ขยายผลสูงกว้าง แผนที่สาม Business Continuity Plans (BCP) เพื่อประคองกิจการให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นขั้นตอนงานที่สำคัญต่อการกิจการและการเลือกใช้ทรัพยากรหลักได้อย่างเหมาะสม รวมทั้ง การเตรียมแผนสำหรับการรับผลกระทบจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแผนที่สี่ Recovery Plans (RP) แผนกู้คืนการกิจภายหลังจากภาวะวิกฤตผ่านพ้นไป

5. ทดลอง ปรับปรุง และการทบทวนแผน (Exercising Maintaining and Reviewing) ถือเป็นขั้นตอนสำคัญ อันเนื่องจากเป็นกระบวนการที่มั่นใจได้ว่า BCM ที่ได้จัดทำขึ้นมานั้นสามารถปฏิบัติใช้ได้จริง พร้อมทั้งเตรียมความพร้อมในการเผชิญสถานการณ์เสมอ ตลอดจนตรวจสอบความสามารถของบุคลากรและประสิทธิภาพของแผนในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้รูปแบบการทดลองมีตั้งแต่ระดับง่ายไปถึงยาก ประกอบไปด้วย รูปแบบที่หนึ่ง คือ Call Tree เป็นการชักซ้อมการแจ้งเหตุฉุกเฉินให้แก่สมาชิกทีมงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามผังรายชื่อผ่านทางโทรศัพท์ หรือช่องทางอื่นที่สามารถติดต่อและยืนยันการรับแจ้งเหตุได้ทันทั่วทั้ง รูปแบบต่อมา คือ Tabletop testing รูปแบบนี้จะมีการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการจำลองสถานการณ์ขึ้น จากนั้นจึงทดลองนำแผนBCPมาประกอบการพิจารณาใช้ว่าแต่ละขั้นตอนสามารถใช้ได้จริงหรือไม่ รูปแบบที่สาม Simulation ทดสอบโดยจำลองสถานการณ์เสมือนจริง แล้วทดลองนำแผนBCPมาประยุกต์ใช้ และรูปแบบสุดท้าย คือ Full BCP Exercise เป็นการทดสอบแผนปฏิบัติการเต็มรูปแบบให้เกิดความใกล้เคียงต่อสถานการณ์จริงมากที่สุด เป็นต้น

6. การปลูกฝัง BCM ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร (Embedding BCM in the Organization's Culture) การทำให้ BCM ผสมผสานจนเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร เป็นสิ่งที่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรและต้องใช้จิตวิทยาเพื่อให้ทีมสมาชิก เจ้าหน้าที่ทุกคนได้ซึมซับและเข้าใจถึงความสำคัญของ BCM ตลอดจนบทบาทหน้าที่ที่ทุกคนพึงมีเพื่อให้การกิจนั้นสามารถดำเนินได้อย่างต่อเนื่องในยามที่เกิดเหตุวิกฤต (สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2563)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวางแผนงานจะยึดตามหลักมาตรฐานที่ให้มา ทว่าแต่ละหน่วยงาน/องค์กรมีวิธีการรับมือต่อสถานการณ์ที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อควรระวังในประเด็นต่อไปนี้ (Angelo Kinicki และ Brian Williams; แพลและเรียบเรียงโดย กิ่งกาญจน์ วรนิทัศน์และคณะ, 2551) ดังนี้ ประเด็นแรกในเรื่องการตัดสินใจวางแผนในห้วงเวลาที่จำกัด โดยที่ปัจจุบันการใช้อินเทอร์เน็ตให้เกิดการประมวลผลที่รวดเร็ว สามารถช่วยให้ค้นวางแผนได้อย่างแม่นยำและมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่นั้น อาจบอกได้ว่าไม่สามารถใช้ได้ผลเหมือนกันทุกครั้งเสมอไป กรณีเช่น เมื่อคู่แข่งต้องการเข้ามาในตลาดระดับเดียวกันแต่มีบริการที่ดีกว่า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคก็อาจจะเกิดขึ้นได้ทันที เมื่อผู้จัดจำหน่ายอาจไม่ทำตามเงื่อนไขที่เคยตกลงกันไว้ องค์กรเองไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้ในระดับที่ต้องการจ่ายให้กับบุคลากรที่มีความสามารถตรงกับความต้องการได้ จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารมีเวลาน้อยมากจนแทบไม่มีโอกาสใช้ข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ในการวางแผนและตัดสินใจ ประเด็นต่อมาในเรื่องของการกำหนดเวลาในการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด กล่าวคือ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่บังคับบัญชาหลายส่วน ดังนั้น ระหว่างการปฏิบัติงานผู้บริหารจะต้องมีการค้นคว้าข้อมูลจากภายนอกเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ คู่แข่ง การตลาด การให้บริการ ฯลฯ เพื่อใช้ข้อมูลเหล่านั้นมาประกอบการวางแผน จึงจะกล่าวได้ว่าผู้บริหารต้องปฏิบัติงานต่างๆพร้อมกันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้ภารกิจงานบรรลุเป้าหมายได้ทันทั่วทั้งที่

แผนการบริหารความต่อเนื่องกิจการ (Business Continuity Plan : BCP)

Business Continuity Plan (BCP) หมายถึง การจัดทำแผนในการรับมือเหตุการณ์ต่างๆที่อาจส่งผลในหน่วยงาน/องค์กรนั้นต้องหยุดชะงักลง โดยในแผน BCP ของแต่ละหน่วยงาน/องค์กรมีลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากกิจการของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน อาทิ รูปแบบการดำเนินงาน ข้อมูลที่ใช้ในการทำกิจการ ความฉุกเฉินของกิจการ โครงสร้างองค์กร รูปแบบของอาคารและสถานที่ อำนาจการตัดสินใจภายในหน่วยงาน/องค์กร ฯลฯ ดังนั้นหน่วยงาน/องค์กรแต่ละแห่งจึงมีแผนรองรับที่แตกต่างออกไปแต่อยู่ภายใต้เป้าหมายเดียวกัน คือ การบรรเทาความเสียหายของกิจการให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเกิดเหตุต่างๆ และกลับมาดำเนินงานต่อให้รวดเร็วที่สุด โดยส่วนใหญ่ BCP จะถูกจัดทำเป็นเอกสารขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานและประคองการทำงานในกระบวนการที่สำคัญของสำนักงานให้สามารถกลับมาดำเนินการได้อย่างปกติ

ความสำคัญของการบูรณาการทำงานของหน่วยงานรัฐในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

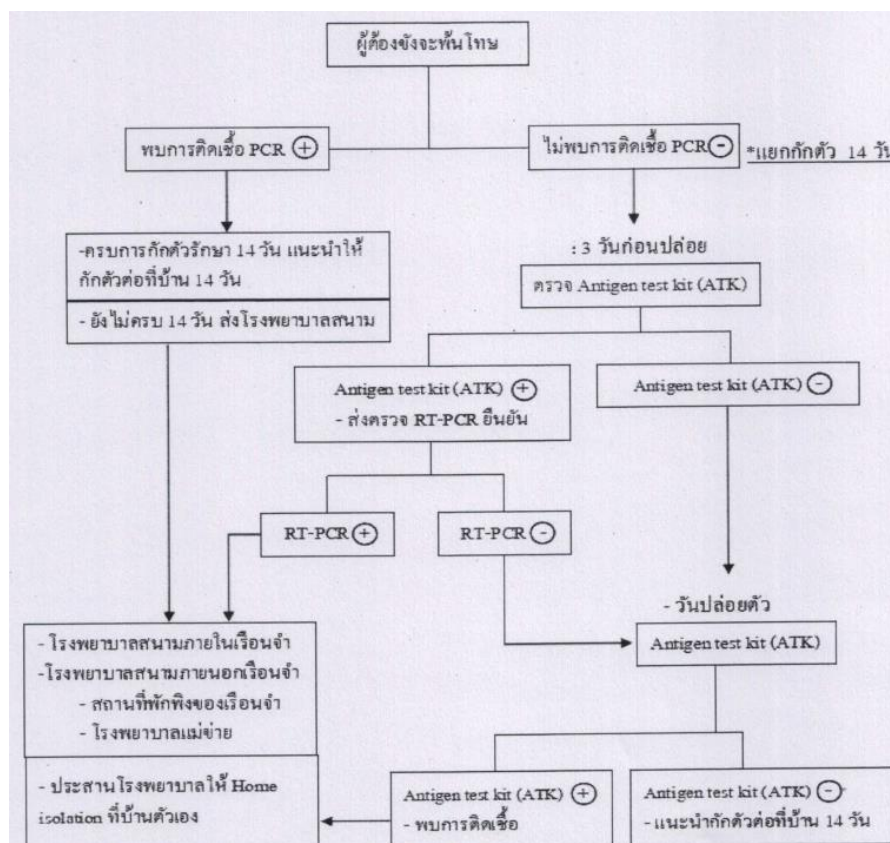
ภาพรวมของแผนความต่อเนื่องทางธุรกิจเป็นแผนที่กำหนดแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินงานต่อไปได้ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ เช่น ภัยพิบัติธรรมชาติ โรคระบาด หรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ (World Bank, 2021) ซึ่งวัตถุประสงค์ของแผน BCP อย่างที่ทราบกันโดยสากลเพื่อต้องการลดผลกระทบจากวิกฤตการณ์และฟื้นฟูการดำเนินงานให้กลับสู่สภาพปกติอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หากมองในมิติของการทำงานของหน่วยงานราชการเองที่ภาครัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล ประสานงาน และให้การสนับสนุนในระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่องได้ จึงกล่าวได้ว่าการบูรณาการทำงานของหน่วยงานรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประการแรกสามารถช่วยลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ลดการทำงานที่ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานและเพิ่มประสิทธิภาพของทรัพยากร ประการที่

สอง เรื่องของการเสริมสร้างความรวดเร็วในการตอบสนองให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำงานร่วมกันสามารถจัดการเหตุการณ์ได้เร็วขึ้นผ่านระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ประการที่สาม การเพิ่มประสิทธิภาพของแผนปฏิบัติการ ซึ่งการทำงานร่วมกันภายใต้แผน BCM จะช่วยให้แต่ละหน่วยงานสามารถแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรระหว่างกันเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่แม่นยำและรวดเร็ว และประการสุดท้าย คือ เรื่องของความเชื่อมั่นในศักยภาพของหน่วยงานที่มีต่อประชาชน หากเกิดการบูรณาการจากหลายภาคส่วนหรือหลายหน่วยงานจนทำให้การแก้ไขปัญหาสามารถสำเร็จลุล่วงได้รวดเร็ว ทุกหน่วยงานจะเกิดภาพลักษณ์ที่น่าเชื่อถือและช่วยให้ประชาชนมั่นใจว่ารัฐสามารถควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินได้ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในกรณีภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ราชการสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการต่อประเด็นสาธารณะบางอย่าง จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการทำงานแบบบูรณาการในระบบงานของหน่วยงานรัฐ ให้เชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตนเองเข้าสู่หน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการภายในกระทรวงเดียวกันหรือระหว่างกระทรวงก็ตาม เพื่อสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกันได้อย่างรวดเร็ว

กรณีศึกษา COVID-19 ของหน่วยงานราชการไทยสู่การบูรณาการทำงานทุกหน่วยงานรัฐในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้แผนบริหารความต่อเนื่อง : กรมราชทัณฑ์และกระทรวงสาธารณสุข

ในปีพุทธศักราช 2564 รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้สำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Center for COVID -19 Situation Administration - CCSA)หรือศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด (ศบค.) ขึ้น โดยมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบงานในภารกิจของส่วนราชการนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทำหน้าที่ตามนโยบายและมาตรการเร่งด่วนได้กำหนดการจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน และสั่งการทุกส่วนราชการให้เกิดการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาอย่างมีเอกภาพ จึงกำหนดให้กรมราชทัณฑ์และหน่วยงานสาธารณสุขร่วมประสานงานอย่างใกล้ชิด จึงได้มีนโยบายการดำเนินงาน เรื่องการยกระดับการเฝ้าระวังและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา โดยเป็นแผนตั้งรับสำหรับการป้องกันแพร่ระบาดอย่างรุนแรงและรวดเร็ว อีกทั้งให้เกิดการคัดกรองอย่างเข้มงวดในสถานที่ราชการ จึงกำหนดให้โรงพยาบาลแม่ข่ายและเรือนจำในแต่ละเขต จัดทำแผนและกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรฐานของกรมราชทัณฑ์และกระทรวงสาธารณสุขกำหนดไว้สำหรับกรณีการคัดกรองโควิดในผู้ต้องขัง ซึ่งแผนตั้งรับดังกล่าว คือ “แผนการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤตและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาในเรือนจำ: BCP (Business Continuity Plan) หรือแผนประกอบกิจการ ” โดยมีเป้าหมายการดำเนินงาน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการติดเชื้อภายในเรือนจำ/ทัณฑสถาน การรักษาพยาบาลให้มีอัตราการเสียชีวิตน้อยที่สุดและป้องกันไม่ให้มีผู้ติดเชื้อออกไปสู่สังคม กรมราชทัณฑ์จึงประกาศให้ใช้แผนบริหารต่อเนื่องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป กล่าวได้ว่าหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาล สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานควบคุมโรค ฯลฯ ได้ร่วมกับหน่วยงานราชทัณฑ์เข้าจัดการต่อเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานราชทัณฑ์ หน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามแผน

BCP ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของแผนกรณีที่ปรับใช้ของหน่วยงานราชทัณฑ์ มีไว้สองรูปแบบ โดยรูปแบบแรก คือ วัตถุประสงค์ทั่วไปที่ใช้ในการบริหารสถานการณ์เมื่อพบผู้ต้องขังติดเชื้อ เพื่อใช้ในการบริหารสถานการณ์ ต่อการจัดการระบบการดูแลสุขภาพผู้ป่วยภายในเรือนจำและภายนอกเรือนจำ และในรูปแบบที่สอง คือ วัตถุประสงค์ เฉพาะ เพื่อค้นหาผู้ป่วยสงสัยเพิ่มเติม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีภาวะเสี่ยงต่อการป่วยรุนแรง เช่น ผู้ที่มีโรคประจำตัว ผู้สูงอายุ เพื่อติดตามและกักกันผู้สัมผัสให้ครบถ้วน เพื่อให้เรือนจำและทัณฑสถาน สามารถดำเนินกิจการได้ อย่างต่อเนื่องและปลอดภัย ซึ่งรายละเอียดการปฏิบัติตามแผนและวิธีการดำเนินการของ BCP ดังรูปภาพดังนี้



แผนภาพที่ 3 แนวทางการคัดกรองผู้ต้องขัง
ที่มา : หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ. 0705.3/337.2564

เมื่อพิจารณาตามรูปภาพจะเห็นว่าระบบการบริหารจัดการของเรือนจำในช่วงโควิด-19 ได้วางระบบโดยจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในเรือนจำอย่างเป็นระบบ อันมีเป้าหมายหลัก คือ ป้องกันไม่ให้ไวรัสเข้าสู่เรือนจำ ลดความเสี่ยงการระบอบภายในและสร้างระบบรักษาความต่อเนื่องของภารกิจสำคัญ เช่น ความปลอดภัย อาหาร การแพทย์ ซึ่งมาตรการที่สำคัญในแผน BCP คือ การเร่งดำเนินการในด้านการคัดกรองผู้ต้องขังอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจวัดไข้ ตรวจหาเชื้อ (RT-PCR, Antigen Test) สำหรับผู้เข้าใหม่และเจ้าหน้าที่ทุกคน รวมถึงผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษอีกด้วย จึงได้กำหนดแนวทางต่อการบริหารความต่อเนื่องในเรือนจำด้วยวิธีการคัดกรองผู้ต้องขังที่ต้องถูกคุมขังในเรือนจำและทัณฑสถานที่พบการระบาดของโรคดังรูปภาพที่ 3 และ 4 ในข้างต้น ที่มีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงในการแพร่

ระบาดของโควิด-19 ทั้งภายในเรือนจำและชุมชนภายนอกไปด้วย โดยกำหนดมาตรการตรวจหาเชื้อ กักตัว และปล่อยตัวอย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แรกเริ่มหากมีผู้ต้องขังเข้าใหม่สู่เรือนจำจะต้องเข้ารับการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ด้วยวิธีการตรวจ RT-PCR ซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับการตรวจคัดกรองเบื้องต้นสำหรับผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษ หากพบว่าผู้ต้องขังมีผลตรวจเป็นบวกแสดงการปรากฏติดเชื้อ ต้องถูกแยกกักตัวและเข้ารับการรักษามาตรฐานของกระทรวงสาธารณสุขต่อไป โดยกระบวนการรักษาขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของอาการ จากนั้นเมื่อได้รับวัคซีนครบถ้วนและกักตัวครบ 14 วัน จะได้รับคำแนะนำให้กักตัวที่บ้านอีก 14 วันเพื่อความปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีผู้ต้องขังมีอาการรุนแรงอาจถูกส่งตัวไปรักษาที่โรงพยาบาลแม่ข่ายแล้ว ให้เข้ารับการตรวจ RT-PCR เช่นเดียวกันและให้อยู่ในการควบคุมดูแลของแพทย์และพยาบาลอย่างใกล้ชิด หลังจากพ้นขีดอันตรายยังคงต้องถูกกักตัวต่อเนื่องเป็นเวลา 14 วันเพื่อเฝ้าระวังอาการและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น โดยยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดอย่างเคร่งครัด ซึ่งยุทธวิธีของแผน BCP จะทำลักษณะเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะพบว่าผู้ต้องขังจะไม่มีจำนวนผู้ติดเชื้อก่อนปล่อยตัวสู่ภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจพิจารณาการปล่อยตัวหรือให้เฝ้าระวังเพิ่มเติมได้ตามดุลยพินิจ เมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการปล่อยตัวผู้ต้องขังทุกคนจะต้องเข้ารับการตรวจ ATK อีกครั้งเพื่อยืนยันสถานะของตนเอง หากผลตรวจเป็นลบสามารถปล่อยตัวได้ตามกำหนด โดยแนวทางการคัดกรองนี้ถูกออกแบบมาเพื่อลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ภายในเรือนจำ รวมถึงป้องกันการนำเชื้อออกสู่ชุมชนหลังจากผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัว โดยเน้นการเฝ้าระวังและตรวจหาเชื้ออย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการให้การรักษอย่างเหมาะสมแก่ผู้ที่ติดเชื้อด้วยกระบวนการนี้จะช่วยให้สามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขและสร้างความมั่นใจในมาตรการป้องกันโรคของภาครัฐ

สรุป

จากข้อมูลที่ผู้เขียนนำมาเสนอ ในเรื่องของการบริหารความต่อเนื่องของกิจการมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินและวิกฤตการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กร การนำมาตรฐาน BS25999 ซึ่งพัฒนาโดย British Standards Institution (BSI) เป็นมาตรฐานสากลที่กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับหน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องแม้ในช่วงวิกฤต ขณะเดียวกัน กรณีของกรมราชทัณฑ์ที่ต้องรับมือกับการแพร่ระบาดของ COVID-19 ในเรือนจำ ได้ใช้แผนบริหารความต่อเนื่องเป็นเครื่องมือหลักในการจัดการสถานการณ์ โดยสามารถนำหลักการของ BS25999 มาใช้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของแผน BCP ได้อย่างเป็นระบบ คณะผู้เขียนจึงนำองค์ประกอบของ BS25999 มาสรุปแผน BCP ของกรมราชทัณฑ์ ที่อ้างอิงจาก 6 องค์ประกอบหลักตามความเข้าใจ ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปแผน BCP ของกรมราชทัณฑ์

องค์ประกอบ BS25999	การประยุกต์ใช้กับ BCP ของกรมราชทัณฑ์
1. การบริหารโครงการ BCM (BCM Program Management)	กรมราชทัณฑ์จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อกำหนดแนวทางควบคุมการแพร่ระบาดของ COVID-19 ในเรือนจำ โดยใช้หลักการของ BCP เป็นกรอบดำเนินงาน

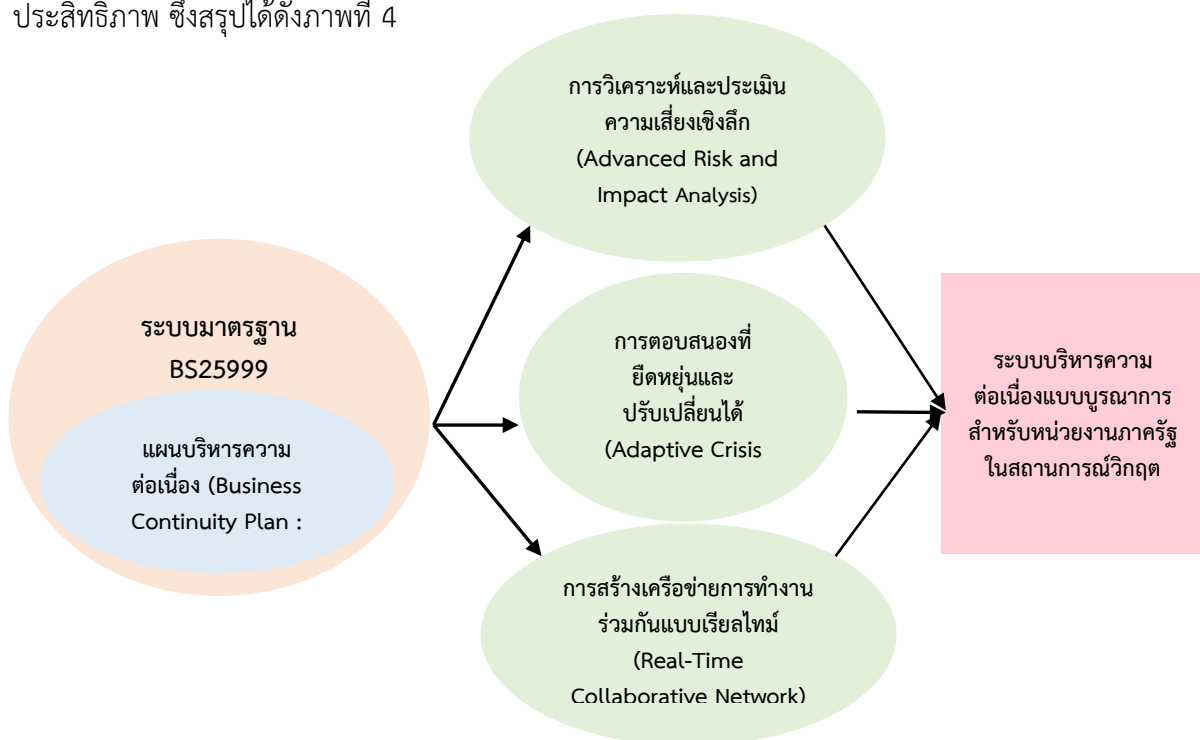
องค์ประกอบ BS25999	การประยุกต์ใช้กับ BCP ของกรมราชทัณฑ์
2. การศึกษาและทำความเข้าใจองค์กร (Understanding the Organization)	ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจ (Business Impact Analysis - BIA) และการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment - RA) เพื่อระบุว่าการดำเนินงานใดในเรือนจำมีความสำคัญต่อการดำเนินงานและต้องได้รับการปกป้องจากผลกระทบของโรคระบาด
3. การกำหนดกลยุทธ์ (Determining BCM Strategy)	กำหนดกลยุทธ์การดำเนินงานภายใต้สถานการณ์ COVID-19 เช่น การจัดโซนพื้นที่แยกกักตัว การกำหนดแนวทางเว้นระยะห่างภายในเรือนจำ และการลดการติดต่อกับบุคคลภายนอก
4. การพัฒนาและเตรียมการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Developing and Implementing BCM Response)	ออกแบบแผนตอบสนองภาวะฉุกเฉิน เช่น การคัดกรองผู้ต้องขังด้วย RT-PCR ก่อนเข้าเรือนจำและการตั้งศูนย์แยกกักตัวภายในเรือนจำ เพื่อลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาด
5. การทดสอบและปรับปรุงแผน (Exercising, Maintaining and Reviewing)	ดำเนินการซ้อมแผนจำลองสถานการณ์ (Simulation Drills) และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน เช่น การแยกกักตัวและการดูแลผู้ต้องขังติดเชื้อ
6. การปลูกฝัง BCM ให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร (Embedding BCM in the Organization's Culture)	อบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำและบุคลากรด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับแนวทางป้องกันโรค พร้อมทั้งกำหนดให้แนวปฏิบัติด้าน BCM เป็นข้อกำหนดมาตรฐานของกรมราชทัณฑ์สำหรับการรับมือกับโรคระบาดในอนาคต

การประยุกต์ใช้ในกรณีของกรมราชทัณฑ์ ตัวอย่างขั้นตอนปฏิบัติที่ชัดเจนโดยลำดับแรก คือ การคัดกรองและแยกกักตัว กล่าวคือ เมื่อมีผู้ต้องขังเข้าใหม่ต้องเข้ารับการตรวจ RT-PCR หากพบว่าติดเชื้อจะต้องถูกแยกกักตัวในพื้นที่ควบคุม กรณีที่พบการแพร่ระบาดในเรือนจำที่รุนแรงหน่วยงานราชทัณฑ์จะใช้ Incident Management Plan (IMP) เพื่อควบคุมสถานการณ์โดยถูกปิดและประกาศให้เป็นพื้นที่ควบคุมสูง บุคคลภายนอกหรือญาติจะถูกงดเยี่ยมชั่วคราวจนกว่าสถานการณ์จะคลี่คลาย ลำดับที่สอง คือ การรักษาพยาบาลและลดการแพร่กระจายของโรค (Developing BCM Response & Implementing BCM Strategy) โดยจัดตั้งโรงพยาบาลสนามภายในเรือนจำเพื่อรองรับผู้ต้องขังที่ติดเชื้อและให้ผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่รับวัคซีนป้องกัน COVID-19 ตามแผน Vaccination Management พร้อมทั้งกำหนดแนวทางให้บุคลากรที่ทำงานภายในเรือนจำต้องผ่านการตรวจคัดกรองเป็นระยะ ต่อมา ลำดับที่สาม คือ การบริหารงานอย่างต่อเนื่องในสถานการณ์วิกฤต (Ensuring Business Continuity) หรือการใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident commander system : ICS) เพื่อจัดโครงสร้างการทำงานและง่ายต่อการควบคุมสถานการณ์ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงเข้ามาทำการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว นอกเหนือจากนี้ ยังต้องจัดตั้งทีมบริหารคงามต่อเนื่องที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ บุคลากรทางการแพทย์และผู้บริหารเรือนจำ และลำดับสุดท้าย คือ การตรวจสอบและปรับปรุงแผนงาน (Review & Improve BCM) ที่มีการทดสอบ Tabletop Testing และ Full-Scale BCP Exercise เพื่อประเมินว่าแผน BCP มีประสิทธิภาพในการป้องกันการแพร่

ระบาดได้จริงหรือไม่ ต่อมาจึงมีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กรมราชทัณฑ์และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและปรับปรุงมาตรการต่อไป

องค์ความรู้ใหม่

สถานการณ์การแพร่ระบาดไวรัสโควิด 19 ถือเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินอีกเหตุการณ์หนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนเพราะเป็นวิกฤตที่ความเสียหายกระจายไปทั่วโลก ซึ่งการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องของประเทศไทย แรกเริ่มได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ เมื่อเกิดเหตุการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 จึงได้เริ่มนำหลักการและแนวคิดของประเทศต่างๆ มาปรับใช้ในหน่วยงานราชการมากขึ้น ซึ่งหากกล่าวถึงการบริหารความต่อเนื่องที่ใช้กันอย่างสากลหรือนิยมอย่างแพร่หลาย คือ ระบบมาตรฐาน BS25999 อันเป็นมาตรฐานสากลสำหรับการจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจและเครื่องมือที่สร้างความสำเร็จ ซึ่งเป้าหมายสำคัญของแผนบริหารความต่อเนื่องเพื่อป้องกันและการลดโอกาสการเกิดอุบัติการณ์ที่จะส่งผลให้กิจการทางธุรกิจหยุดชะงักลง โดยที่กรมราชทัณฑ์ได้สร้างการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหลายหน่วยงานส่งผลให้การบริหารจัดการสถานการณ์ COVID-19 ในเรือนจำเป็นระบบมากขึ้น ตั้งแต่การคัดกรอง การรักษา การบริหารพื้นที่กักตัว ไปจนถึงการบริหารความต่อเนื่องของเรือนจำในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรการเหล่านี้ช่วยลดผลกระทบจากการแพร่ระบาด และทำให้ระบบราชทัณฑ์สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงวิกฤต นอกจากนี้ยังช่วยสร้างมาตรฐานที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคตได้อีกด้วย อย่างไรก็ตามนั้น จากการศึกษาการบริหารความต่อเนื่องตามมาตรฐาน BS25999 และการประยุกต์ใช้ BCP ของกรมราชทัณฑ์ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาแนวทางบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสรุปได้ดังภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 องค์ความรู้ใหม่

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

เอกสารอ้างอิง

- ชลลดา เลาะฟอ, ยุทธศักดิ์ อนันตเดชศักดิ์. (2563). ศึกษาสถานะของการประยุกต์ใช้แผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจเพื่อลดปัจจัยความเสี่ยงสำหรับการบริหารโครงการก่อสร้างในสถานการณ์การเกิดอุทกภัย. การประชุมวิศวกรรมโยธาแห่งชาติ ครั้งที่ 25. 25, (ก.ค. 2020), CEM25.
- เดอะสแตนดาร์ด. (2563). สถานการณ์โรคโควิด-19 ระบาดทั่วโลก. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2568 จาก <https://thestandard.co/coronavirus>.
- บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน). (11 พฤษภาคม 2563). ประชาชาติธุรกิจ. เข้าถึงได้จาก ลำดับเหตุการณ์การระบาดของ “โควิด-19” ระยะแรก. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2568 จาก https://www.prachachat.net/world-news/news-462403?utm_source=chatgpt.com#google_vignette.
- ศุภานนท์ ขอบประดิษฐ์. (2563). วิฤตโควิด19 ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างไร. **วารสารชัยภูมิปริทรรศน์**, 3(2), 1-14.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2563). **คู่มือการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต (Business Continuity Management : BCM)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี กระทรวงอุตสาหกรรม. (2563). **แผนการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต**. นนทบุรี: กลุ่มนโยบายและแผนงาน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี.
- สุธี โฉว และ เอกพร รักความสุข. (2567). การจัดการภาวะวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก. **วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์**, 13(5), 188–201. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jsr/article/view/269825>.
- อภิสิทธิ์ ฉัตรทนานนท์. (2552). กลยุทธ์การบริหารภาวะวิกฤตสำหรับผู้บังคับบัญชา. **วารสารบริหารธุรกิจ**, 32(122), 8-18.
- Angelo Kinicki และ Brian Williams; แปลและเรียบเรียงโดย กิ่งกาญจน์ วรนิทัศน์และคณะ. (2551). **องค์การและการจัดการ Management 3/e**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แมคกรอ-ฮิล.
- Boyne, Rhys Andrews and George A. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. **Public Administration Review**, 70(3), 443-454.
- Herbane, Brahim. (2010). Small Business Research: Time for a Crisis-Based View. **International Small Business Journal**, 28(1):43–64. Doi: 10.1177/0266242609350804.
- Dirk Glaesser. (2006). **Crisis Management in the Tourism Industry**. Elsevier Science & Technology Books.
- Jill M. Purdy. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. **Public Administration Review**, 409-407. Retrieve form <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525>.
- Niininen, O. (2013). **Five Star Crisis Management Examples of Best Practice from the Hotel Industry**. InTech. doi: 10.5772/55209.



Păunescu, C., Popescu, M. C., & Blid, L. (2018). Business impact analysis for business continuity: Evidence from Romanian enterprises. **Management & Marketing: Challenges for the Knowledge Society**, 13(2), 982–996.

World Bank. (2021). **Business continuity planning in government: Best practices and case studies**. Retrieve form World Bank Group: <https://documents.worldbank.org/>.