

ถอดบทเรียน COVID-19 สู่การวางแผนเพื่อรับมือเหตุฉุกเฉิน ให้ราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องด้วยการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง

COVID-19 Lesson Learned to Plan for Emergency Response and for Continuous
Operating of the Government with Business Continuity Plan

ธวัช วราสุนันท์^{1*}, อัจฉรา ฉัตรแก้ว², โชติ บดีรัฐ²
Tawat Varasunant^{1*}, Atchara Chatkaew², Chot Bodeerat²,
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
Pibulsongkram Rajabhat University,
e-mail : tawat.vr@gmail.com^{1*}

Received 30 July 2020; Revised 23 August 2020; Accepted 7 December 2020



บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและถอดบทเรียน COVID-19 สู่การวางแผนเพื่อรับมือเหตุฉุกเฉินให้ราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องด้วยการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง (BCP) พบว่า แผนบริหารความต่อเนื่อง เป็นแผนในการบริหารธุรกิจให้ยังคงดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก ในภาวะที่ต้องประสบกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ไม่ว่าจะเป็นภัยที่มาจากปัจจัยภายนอกและภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการขององค์กร โดยแนวทางการบริหารความต่อเนื่องที่ได้รับการใช้อย่างแพร่หลาย คือ มาตรฐาน Business Continuity Standard (BS25999) เป็นต้นแบบของการพัฒนาไปสู่มาตรฐาน ISO 223011 ซึ่งกำหนดให้มี 6 องค์ประกอบหลักเป็นวงจรการบริหารความต่อเนื่อง (BCM Life Cycle) ให้องค์กรหรือหน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ โดยขอบเขตวิธีการบริหารจัดการ และทรัพยากรที่ต้องใช้ใน BCM ของแต่ละองค์กรอาจแตกต่างกันไปตามขนาด ประเภทภารกิจ และทรัพยากรที่ใช้งาน ดังนี้ 1) การบริหารโครงการจัดการความต่อเนื่อง 2) การศึกษาและทำความเข้าใจ 3) การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความต่อเนื่อง 4) การพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน 5) การทดสอบปรับปรุงและทบทวนแผน และ 6) การปลูกฝัง BCM ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร

คำสำคัญ : แผนบริหารความต่อเนื่อง, การบริหารความต่อเนื่อง, COVID-19

Abstract

This article aimed to study the concept regarding continuity management and guidelines for preparing a business continuity plan (BCP). It was found that the business continuity plan is a plan to manage a business to continue uninterrupted in the condition of encountering unusual situations from external or internal factors that hinder

the organization's operation. The continuity management approach widely adopted is the Business Continuity Standard (BS25999) as a prototype of development to ISO 223011. This requires 6 main components as a BCM life cycle for organizations or agencies to apply with scope, management method and resources required in the BCM of each organization, which may vary according to size, type, mission, and resources used as follows: 1) BCM Program Management, 2) Understanding the Organization, 3) Determining BCM strategy, 4) Developing and Implementing BCM Response, 5) Exercising Maintaining and Reviewing, 6) Embedding BCM in the Organization's Culture.

Keywords: Business continuity plan, Continuity management, COVID-19

บทนำ

ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้สร้างความโกลาหลุ่นวายให้ประเทศไทยและนานาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงการดำเนินวิถีชีวิตของผู้คน วิกฤติการณ์นี้ได้ส่งผลทำให้องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถรับมือได้ ส่งผลให้เกิดการสูญเสียทั้งภาคราชการและภาคเอกชน เช่น หน่วยงานราชการเองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐหลายภาคส่วนก็ต้องหยุดชะงักลง ไม่สามารถให้บริการสาธารณะประชาชนได้ต่อเนื่องตามปกติ หรือการปิดกิจการลงเนื่องจากเกิดภาวะขาดทุนของภาคเอกชน เป็นต้น จนเป็นเหตุให้รัฐบาลนั้นถูกต่อว่าในความล่าช้าและการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก

สถานการณ์ไวรัสโควิด-19 เป็นวิกฤติที่กระทบรุนแรงกว่าที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ เพราะเป็นวิกฤติที่แพร่กระจายส่งผลกระทบไปทั่วโลก ต่างจากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ที่มีผลเฉพาะวงแคบในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค แต่วิกฤติโควิด-19 ได้กระจายรุนแรงและส่งผลกระทบไปทั่วโลก เนื่องจากสภาพแวดล้อมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ที่มีการข้ามพรมแดนของผู้คนระหว่างประเทศระหว่างภูมิภาค รวมถึงสินค้า ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม และวิถีชีวิตอย่างไม่เคยมีมาก่อน ประกอบกับความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ผู้คนนิยมความสะดวกสบาย ลดช่องว่างทางสังคม มีการพบปะหรือสัมผัสสิ่งต่างๆ หรือผู้คนต่างๆ มากขึ้น ทำให้เมื่อเกิดการแพร่ระบาด จะเกิดการกระจายเป็นวงกว้าง เกิดความตื่นตระหนก และควบคุมจำกัดไม่ทันทั่วถึง เพราะวิกฤติการณ์โรคระบาดที่เคยคาดการณ์ว่าหากเกิดจะสามารถควบคุมได้ อยู่เหนือขอบเขตความคาดหมายที่ตระหนักไว้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างกระทบต่อทุกภาคส่วนอย่างรุนแรง

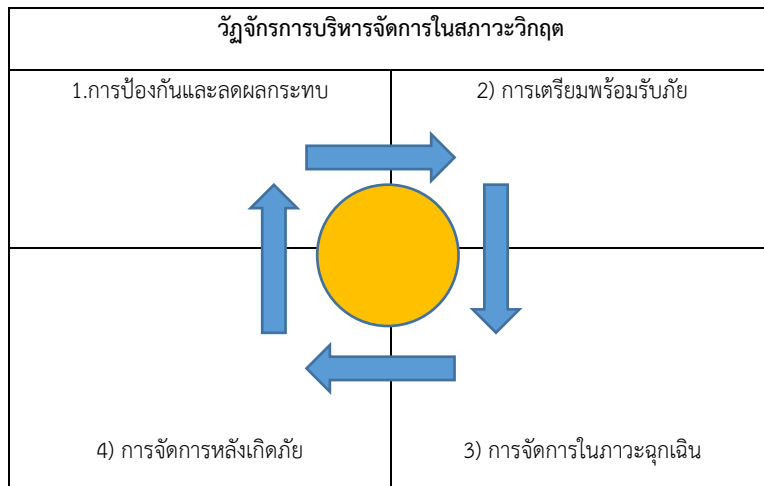
โดยเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ อันมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ที่เกิดความหยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่องในการให้บริการ และให้ระยะเวลาการกู้ฟื้นคืนอย่างล่าช้า ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและผลกระทบยังส่งผลไปยังด้านอื่นๆ ตามมา เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน หรือประโยชน์ส่วนรวมนั้น จึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำจะหยุดชะงักไม่ได้ หากหยุดชะงักประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้บริการของบริการสาธารณะจะเกิดความเดือดร้อนเสียหาย เพราะเหตุว่าการบริการสาธารณะนั้น เกี่ยวกับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นหลักดังที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” จากคำกล่าวนี้นี้ทำให้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของ

บริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (principe general du droit) ในเวลาต่อมาความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไรสำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคม (นันทวัฒน์ บรมานนท์, 2554)

ดังนั้นมาตรการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารราชการ การให้บริการประชาชนในสภาวะวิกฤตและรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยต้องดำเนินการทบทวนและปรับปรุงแผนการดำเนินให้เป็นปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการนำระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) รวมทั้งเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารงานและให้บริการประชาชนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน รอบคอบ และสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2563) จึงได้จัดทำคู่มือการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต (Business Continuity Management - BCM) เพื่อรองรับการดำเนินการกิจการให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่องในสภาวะวิกฤตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ ทำให้งานบริการประชาชนหรือภารกิจหลักที่สำคัญของหน่วยงานสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

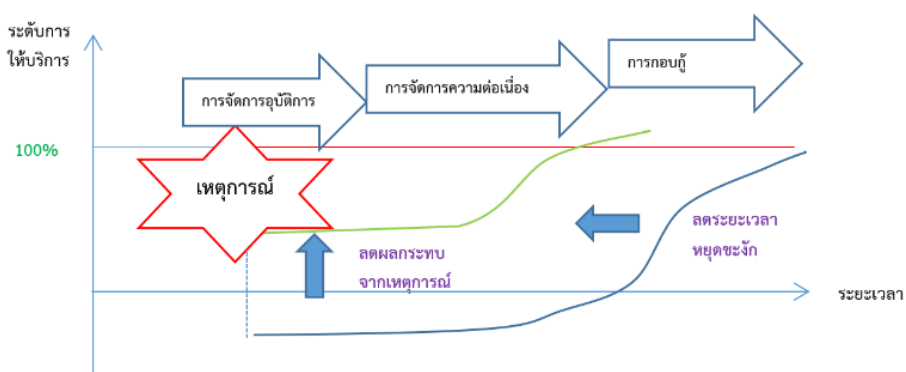
การบริหารจัดการในสภาวะวิกฤต

การบริหารเป็นกระบวนการวิธีการใช้บุคลากร ทรัพยากร นโยบาย การปกครอง การจัดการบุคลากรให้ทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ การบริหารจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการใช้คนอื่นให้ทำงานโดยมีการวางแผน ด้านคน งบประมาณ ระยะเวลา สถานที่ และวิธีการแก้ไขปัญหาค่าที่เกิดขึ้นในขณะปฏิบัติงาน การจัดองค์การ การอำนวยการ ควบคุมและการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการและยังรวมไปถึงการให้กำลังใจ การสื่อสาร การวางแผน และการจัดการอย่างเป็นระบบแบบแผนมีขั้นตอนในการทำงาน (ธนจรส พูนสิทธิ์, 2541) การบริหารจัดการในสภาวะวิกฤต นั้นควรดำเนินการอย่างมีรูปแบบมีขั้นตอน ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2563) กล่าวว่า ในการบริหารจัดการองค์การในสภาวะวิกฤต/เหตุการณ์ฉุกเฉิน/สถานการณ์ภัยพิบัติ โดยทั่วไปจะแบ่งวัฏจักรการบริหารจัดการออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การป้องกันและลดผลกระทบ 2) การเตรียมพร้อมรับภัย 3) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ 4) การจัดการหลังเกิดภัย



รูปที่ 1 วัฏจักรการบริหารจัดการในสภาวะวิกฤต
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563

การบริหารจัดการองค์การในสภาวะวิกฤต/เหตุการณ์ฉุกเฉิน/สถานการณ์ภัยพิบัติ เกิดจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต ตามวัฏจักรข้างต้นเป็นเรื่องจำเป็นทั้งต่อบุคลากรภายในหน่วยงานและประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะวิกฤต เพื่อให้เกิดความตระหนัก มีความรอบคอบไม่ตื่นตระหนกต่อสถานการณ์และหน่วยงานของภาครัฐต้องดำเนินการในการบริหารอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเน้นให้หน่วยงานควบคุมดูแลและป้องกันทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินงานหรือการให้บริการที่สร้างประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วการควบคุมภายในที่มีอยู่ไม่สามารถควบคุมดูแลและป้องกันได้ทั้งหมด จนส่งผลให้ระดับการดำเนินงานหรือให้บริการของหน่วยงานลดลง เมื่อนั้นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ต้องรีบดำเนินการให้ระดับการดำเนินงานหรือให้บริการกลับคืนมาในระดับที่เหมือนภาวะปกติ ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 - แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ
ที่มา: ISO PAS 22399-2007 Social Security – Guideline for incident preparedness and operational ContinuityManagement

จากรูปที่ 2 เส้นกราฟในระดับ 100% แสดงถึงการดำเนินการหรือการให้บริการในสภาวะปกติ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะวิกฤตขึ้น ระดับการดำเนินการอาจเป็นไปตามเส้นกราฟสีฟ้า ที่ลดลงมาอยู่ในระดับ 0 และค่อย ๆ ขยับขึ้นจนกลับสู่ระดับ 100% เหมือนเดิม การทำ BCM เป็นการปรับเส้นกราฟให้เป็นดังเส้นสีเขียว โดยลดผลกระทบใน 2 ด้าน ได้แก่ การลดระดับของผลกระทบให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (เช่น ปกติให้บริการได้วันละ 100 ราย เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินสามารถกลับมาให้บริการได้วันละ 30 ราย) และการลดระยะเวลาการหยุดชะงักให้สามารถกอบกู้การดำเนินการให้กลับเป็นปกติได้เร็วขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ช่วงระยะเวลาแรก เป็นการตอบสนองต่ออุบัติการณ์/เหตุการณ์/วิกฤต (Incident/Emergency Management) หากเหตุการณ์และความเสียหายขยายตัวไปในวงกว้าง การตอบสนองต้องยกระดับเป็นการบริหารจัดการวิกฤต (Crisis Management)

2) ช่วงการจัดการความต่อเนื่อง เป็นช่วงการทำให้เกิดความต่อเนื่องของกระบวนการทางธุรกิจ (Continuity Management) เพื่อให้หน่วยงานสามารถกลับมาดำเนินงานได้

3) ช่วงการกอบกู้ เป็นช่วงการดำเนินงานและการให้บริการกลับสู่สภาวะปกติ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ

3.1) ระดับการดำเนินงานหรือการให้บริการที่องค์กรยอมรับได้กับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดภายในระยะอันสั้น

3.2) ระดับที่องค์กรกลับมาให้บริการได้ปกติตามระยะเวลาที่กำหนด ของการดำเนินการกอบกู้กระบวนการทางธุรกิจ (Recovery)

ทั้งนี้ สภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ หากเกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน ไม่สามารถดำเนินงานหรือให้บริการได้ตามปกติ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่หน่วยงานต้องจัดทำแผนดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (Business Continuity Plan - BCP) เพื่อเตรียมพร้อมรับภัย ซึ่งการเตรียมความพร้อมจะให้ความสำคัญในกระบวนการเตรียมความพร้อมของทรัพยากร และความรู้ ความเข้าใจในบทบาทความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยวัตถุประสงค์ (Objectives) ของการจัดทำแผนดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2563) ดังนี้

1. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานในสภาวะวิกฤต
2. เพื่อให้หน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าในการรับมือกับสภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น
3. เพื่อลดผลกระทบในด้านต่าง ๆ จากการหยุดชะงักการดำเนินงาน เช่น เศรษฐกิจ การเงินการให้บริการ สังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
4. เพื่อบรรเทาความเสียหายให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

การวางแผนเพื่อรับรองเหตุฉุกเฉินด้วยการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง (BCM)

การวางแผนเป็นหน้าที่งานส่วนสำคัญที่จะต้องทำเป็นอันดับแรกของหน้าที่งานบริหารทั้งหลาย ถ้าหากปราศจากการวางแผน การปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ คือ การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม ก็ไม่จำเป็นต้องทำแต่อย่างใดเลย อย่างไรก็ตามถ้าผู้บริหารขาดความรู้เกี่ยวกับบริหารงานด้านอื่นๆ แต่สามารถวางแผนได้เก่งเพียงอย่างเดียวความสำเร็จก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน (ธงชัย สันติวงษ์, 2540) การวางแผนจัดอยู่ในขั้นตอนแรกของกระบวนการจัดการ หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย และการตัดสินใจว่าจะทำอะไร ทำอย่างไรเพื่อบรรลุเป้าหมาย การวางแผนจะช่วยให้การตรวจสอบ

ความก้าวหน้าความร่วมมือในการทำกิจกรรม การคาดการณ์ล่วงหน้า และการจัดการกับความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้น โดยวิเคราะห์ดูว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบกับองค์การด้านใดบ้างและควรโต้ตอบสถานการณ์นั้นอย่างไร ซึ่งแต่ละองค์การมักจะมีวิธีการตอบรับกับสภาวะการณ์ไม่แน่นอนแตกต่างกันไป แม้ว่าการวางแผนนั้นดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่ดีก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อควรระวัง (ZAngelo Kinichi & Brian Williams, แปลโดย กิ่งกาญจน์ วรวิทัศน์และคณะ, 2551) คือ

1) การตัดสินใจวางแผนในช่วงเวลาจำกัด ในปัจจุบันนี้การใช้อินเทอร์เน็ต และการประมวลผลอย่างรวดเร็วนั้น สามารถช่วยให้คนตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ คำตอบคือ “ไม่สามารถใช้ได้ผลเหมือนกันทุกครั้ง” เช่น เมื่อคู่แข่งจะเข้ามาในตลาดระดับเดียวกันแต่มีบริการที่ดีกว่า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคผู้บริโภคก็อาจจะเกิดขึ้นทันที ผู้จัดจำหน่ายอาจไม่ทำตามเงื่อนไขที่เคยตกลงกันไว้ องค์การไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้ในระดับที่ต้องการจ่ายให้กับบุคลากรที่มีความสามารถตรงกับความต้องการได้ จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารมีเวลาน้อยมากจนแทบจะไม่มีโอกาสใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในการวางแผนการและทำการตัดสินใจ

2) ควรมีเวลาในการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับผู้ได้บังคับบัญชา การดูแลการตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุดิบ อำนาจหน้าที่ และเป้าหมาย นอกจากนี้ ในระหว่างการปฏิบัติงานผู้บริหารอาจจะต้องออกไปหาข้อมูลจากภายนอกที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ คู่แข่งขัน การตลาด ฯลฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน จะเห็นได้ว่าผู้บริหารต้องทำงานต่างๆ มากมายพร้อมกันภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น เพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมายควรต้องหาเวลาเพื่อดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ด้วย

การวางแผนนั้นไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์แบบถึงจะประสบความสำเร็จได้ และในระหว่างการวางแผนก็ไม่จำเป็นต้องรีบปฏิบัติการณ์ทันที โดยปกติมักจะทำตามสภาพความพร้อมที่มีและตัดสินใจตามแผนที่กำหนดไว้ แม้ว่าแผนนั้นอาจจะเสร็จสมบูรณ์เพียง 3 ส่วนใน 4 ส่วนเท่านั้น เพราะเหตุว่า การวางแผนที่ดีคือมีความสามารถในการปรับแผนให้สอดคล้องกับทุกสถานการณ์อย่างมีโอกาสดำเนินการ เพื่อรับรองเหตุฉุกเฉินด้วยการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง (BCP) คือ การบริหารความต่อเนื่อง (BCM Life Cycle) มีวงจรที่สำคัญคือ

1) การบริหารโครงการจัดการความต่อเนื่องเป็นขั้นตอนการจัดทำกรอบนโยบาย โครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

2) การศึกษาและทำความเข้าใจองค์การ ผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจและการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง

3) การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความต่อเนื่อง BCM ได้แก่ กลยุทธ์การกู้คืนการดำเนินงาน และการกำหนดกลยุทธ์ด้านการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมตามข้อมูลที่ได้รับจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจ

4) การพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน ประกอบไปด้วย Incident Management Plans (IMP), Emergency/Crisis Management Plan(CMP), Business Continuity Plans (BCP) และ Recovery Plans (RP) 5) การทดสอบ ปรับปรุง และทบทวนแผน ได้แก่ การซ้อมแจ้งเหตุฉุกเฉินให้กับสมาชิกทีมงาน การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง โดยจำลองสถานการณ์ขึ้นมา การทดสอบโดยจำลองสถานการณ์เสมือนจริง และการทดสอบเต็มรูปแบบ

และใกล้เคียงสถานการณ์จริงมากที่สุด (กิตติพงศ์ จิรวังวงศ์, ISO 22301 มาตรฐานระบบบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ. For Quality 19, No.182, (2012)

การบริหารความต่อเนื่องที่ได้รับการใช้อย่างแพร่หลาย คือ มาตรฐาน Business Continuity Standard (BS25999) ซึ่งกำหนดโดย British Standards Institution : BSI มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษ เป็นต้นแบบของการพัฒนาไปสู่มาตรฐาน ISO223011 ซึ่ง ISO 22301 เป็นมาตรฐานสากลสำหรับการจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจและสร้างความสำเร็จ และมาตรฐานในภูมิภาคอื่น ๆ เป็นการบริหารความเสี่ยงทางธุรกิจและการออกแบบมาเพื่อปกป้องธุรกิจจากอุปสรรคที่มีศักยภาพ ซึ่งรวมถึงสภาพอากาศรุนแรง ไฟไหม้ น้ำท่วม ภัยธรรมชาติ โจรกรรม ไอทีดับ การเจ็บป่วยของพนักงาน หรือการโจมตีของผู้ก่อการร้าย ระบบการจัดการมาตรฐาน ISO 22301 ช่วยระบุนภัยคุกคามที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและฟังก์ชันทางธุรกิจที่สำคัญที่อาจส่งผลกระทบ และจะช่วยให้สามารถใส่แผนการในสถานที่ก่อนเวลาเพื่อให้แน่ใจว่าธุรกิจไม่ได้หยุดนิ่ง(British Standards Institution, ISO 22301 การจัดการธุรกิจต่อเนื่องคืออะไร)

ปัจจุบันพัฒนาเป็น ISO22301:2019โดยจะแทนที่มาตรฐานเดิม BS25999 มาตรฐานนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรเตรียมความพร้อมสำหรับการรับมือกับเหตุวิกฤติ หรือภัยพิบัติ และสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง (a scinfotec, ISO 22301 มาตรฐานสากล สำหรับการบริหารจัดการความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกิจ (BCMS))ซึ่งกำหนดให้มี 6 องค์ประกอบหลักเป็นวงจรการบริหารความต่อเนื่อง (BCM Life Cycle) ทั้งนี้ องค์กรหรือหน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ โดยขอบเขตวิธีการบริหารจัดการ และทรัพยากรที่ต้องใช้ใน BCM ของแต่ละองค์กรอาจแตกต่างกันไปตามขนาด ประเภทภารกิจ และทรัพยากรที่ใช้งาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดังนี้

1) การบริหารโครงการจัดการความต่อเนื่อง (BCM Programme Management)โครงการจัดการความต่อเนื่อง ถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักและเป็นขั้นตอนแรกของการบริหารความต่อเนื่อง เป็นการจัดทำกรอบนโยบาย BCM โครงสร้าง BCM หน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาถึงเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ รวมถึงการจัดตั้งทีมงานด้านBCM การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ขั้นตอนการปรับระดับของเหตุการณ์ (Incident Escalation Process) วิธีการบริหารโครงการบริหารความต่อเนื่อง และการติดตามพร้อมทั้งรายงานความคืบหน้า

2) การศึกษาและทำความเข้าใจองค์กร (Understanding the Organization) การเข้าใจองค์กรเป็นกระบวนการทำความเข้าใจกับหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงความรู้และความเข้าใจในสภาพและการดำเนินงานของหน่วยงานว่าจะรับผลกระทบหรือความเสี่ยงอย่างไร ผ่านวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจ หรือผลกระทบต่อกระบวนการทำงานหรือการให้บริการ (Business Impact Analysis –BIA) และการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment - RA) เพื่อระบุความเร่งด่วนของกิจกรรมต่าง ๆ และระดับความสามารถที่ต้องการ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการจัดระดับความสำคัญของกระบวนการงาน การกำหนดแนวทาง และการกำหนดกลยุทธ์ในข้อต่อไป

3) การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความต่อเนื่อง (Determining BCM strategy)แนวทางในการตอบสนองต่อการหยุดชะงักของการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ กลยุทธ์กู้คืนการดำเนินงาน (Recovery Strategy) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องจัดทำก่อนการพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน และกลยุทธ์ด้านการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม ตามข้อมูลที่ได้จากผลกระทบต่อกระบวนการทำงานหรือการให้บริการ (BIA) โดยต้องกำหนดในเรื่อง บุคลากร (People)สถานที่ปฏิบัติงาน (Premise) อุปกรณ์และ

เครื่องมือ (Equipment) เทคโนโลยี (Technology) ข้อมูล (Information) และผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ให้บริการ (Suppliers)

4) การพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน (Developing and Implementing BCM Response) ภายหลังการกำหนดกลยุทธ์แล้ว จะต้องจัดทำแผนงานเตรียมตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ โดยจัดทำแผนดังนี้ คือ Incident Management Plans (IMP) เพื่อจัดการกับวิกฤติฉุกเฉินที่เกิดขึ้น Emergency/ Crisis Management Plan (CMP) เพื่อจัดการกับวิกฤติฉุกเฉินที่เกิดขึ้นและผลกระทบที่ขยายไปในวงกว้าง Business Continuity Plans (BCP) เพื่อบริหารภารกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งทำขั้นตอนงานที่สำคัญต่อภารกิจและใช้ทรัพยากรหลักอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งเตรียมแผนรับผลกระทบจากสถานการณ์ Recovery Plans (RP) แผนกู้คืนภารกิจหลังภัยพิบัติผ่านพ้นไป

5) การทดสอบ ปรับปรุง และทบทวนแผน (Exercising Maintaining and Reviewing) เป็นขั้นตอนที่สำคัญ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้แน่ใจได้ว่า BCM ที่ได้จัดทำขึ้นสามารถใช้ได้จริง รวมทั้งเพื่อเตรียมความพร้อม ตลอดจนตรวจสอบความสามารถของบุคลากร และประสิทธิภาพของแผนในการตอบสนองต่อวิกฤติการณ์ โดยรูปแบบการทดสอบอาจมีตั้งแต่ระดับง่ายไปหายาก ดังนี้ คือ Call Tree คือ การสื่อสารการแจ้งเหตุฉุกเฉินให้กับสมาชิกทีมงานที่เกี่ยวข้องตามผังรายชื่อทางโทรศัพท์ หรือช่องทางอื่น ๆ ที่สามารถติดต่อและยืนยันการรับแจ้งเหตุได้อย่างทันการณ์ Tabletop Testing คือ การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องโดยจำลองโจทย์สถานการณ์ขึ้นมา และทดลองนำแผน BCP มาพิจารณาว่า ใช้ตอบโจทย์แต่ละขั้นตอนได้หรือไม่ Simulation คือ การทดสอบโดยจำลองสถานการณ์เสมือนจริง และทดลองนำแผน BCP มาประยุกต์ใช้ Full BCP Exercise คือ การทดสอบเต็มรูปแบบและใกล้เคียงสถานการณ์จริงมากที่สุด

6) การปลูกฝัง BCM ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร (Embedding BCM in the Organisation's Culture) การทำให้ BCM ผสมกลมกลืนเข้าจนเป็นวัฒนธรรมองค์กร เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและจิตวิทยาที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ทุกคนได้ซึมซับและเข้าใจถึงความสำคัญของ BCM ตลอดจนบทบาทหน้าที่ที่ทุกคนพึงมีเพื่อให้ภารกิจสามารถดำเนินการต่อไปได้ในยามที่เกิดเหตุวิกฤต (สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2563)

ถอดบทเรียน COVID-19 สู่การวางแผนเพื่อรับมือเหตุฉุกเฉิน ให้ราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องด้วยการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง

ในทรรศนะของผู้เขียนเชื่อว่า สถานการณ์ไวรัสโควิด-19 เป็นวิกฤตที่กระทบรุนแรงกว่าที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ เพราะเป็นวิกฤตที่แพร่กระจายส่งผลกระทบไปทั่วโลก ต่างจากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นที่มีผลเฉพาะวงแคบ ในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค แต่วิกฤตโควิด-19 ได้กระจายรุนแรงและส่งผลกระทบไปทั่วโลกเนื่องจากสภาพแวดล้อมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ที่มีการข้ามพรมแดนของผู้คนระหว่างประเทศระหว่างภูมิภาค รวมถึงสินค้า ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม และวิถีชีวิตอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ประกอบกับความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ผู้คนนิยมความสะดวกสบาย ลดช่องว่างทางสังคม มีการพบปะหรือสัมผัสสิ่งต่างๆ หรือผู้คนต่างๆ มากขึ้น ทำให้เมื่อเกิดการแพร่ระบาด จะเกิดการกระจายเป็นวงกว้าง เกิดความตื่นตระหนก และควบคุมจำกัดไม่ทันทั่วทั้ง

เพราะวิกฤติการณ์โรคระบาดที่เคยคาดการณ์ว่าหากเกิดจะสามารถควบคุมได้ อยู่เหนือขอบเขตความคาดหมายที่ตระหนักไว้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างกระทบต่อทุกภาคส่วนอย่างรุนแรง

ในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ถ้าไม่มีกระบวนการเตรียมความพร้อมในสถานการณ์วิกฤติหรือฉุกเฉิน ย่อมมีความเสี่ยงที่อาจเกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเงิน การให้บริการสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม ตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นการที่หน่วยงานราชการมีการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้หน่วยงานสามารถรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ไม่คาดคิด และทำให้กระบวนการที่สำคัญ (Critical Business Process) สามารถกลับมาดำเนินการได้อย่างปกติหรือตามระดับการให้บริการที่กำหนดไว้ ซึ่งจะช่วยให้สามารถลดความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานได้ ดังนั้น หากองค์กรใดทำ BCP ก็ย่อมจะทำให้องค์กรมีโอกาสสามารถรับมือกับเหตุการณ์วิกฤติต่างๆ ได้อย่างมีระบบแบบแผน ไม่ล่าช้าไปกับความตื่นตระหนก หรือหาหนทางอย่างเร่งรีบในช่วงเวลาที่จำกัดที่ก่อให้เกิดความบกพร่องตามมาได้ง่าย เป็นการลดความเสียหายให้น้อยลง หรือไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นเลย อีกทั้งจะช่วยให้องค์กรสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างต่อเนื่องในขณะที่เกิดเหตุการณ์วิกฤตนั้นๆ นอกจากนี้เมื่อมีแผนรับรองความต่อเนื่องในระดับองค์กรที่ดีแล้ว การสนับสนุนแนวคิดการจัดการทำ BCM ในระหว่างองค์กร เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความมั่นคงแก่องค์กรยิ่งขึ้นไป ใน 6 ขั้นตอน คือ 1) การบริหารโครงการจัดการความต่อเนื่อง (BCM Programmed Management) 2) การศึกษาและทำความเข้าใจองค์กร (Understanding the Organization) 3) การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความต่อเนื่อง (Determining BCM strategy) 4) การพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน (Developing and Implementing BCM Response) 5) การทดสอบปรับปรุง และทบทวนแผน (Exercising Maintaining and Reviewing) และ 6) การปลูกฝัง BCM ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร (Embedding BCM in the Organisation's Culture)

บทสรุป

การจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง (Business Continuity Plan : BCP) ที่กำลังได้รับความสนใจจากประเทศไทยและหลายๆ ประเทศทั่วโลกอีกครั้งหนึ่งในปัจจุบันนี้ เนื่องมาจากผลกระทบที่ร้ายแรงของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งเมื่อพูดถึงการบริหารความต่อเนื่อง (BCM) ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ มีที่นิยมใช้เป็นแนวทางอย่างแพร่หลาย คือ ระบบมาตรฐาน BS25999 และ ISO 22301 ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลสำหรับการจัดการความต่อเนื่องทางธุรกิจและสร้างความสำเร็จ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดโอกาสของการเกิดอุบัติเหตุที่จะทำให้เกิดการหยุดชะงัก สามารถเตรียมความพร้อมล่วงหน้าและรับมือกับวิกฤติที่จะเกิดขึ้น พร้อมทั้งวางแผนฟื้นฟูกลับมาให้ดำเนินต่อเนื่องได้อย่างปกติ ซึ่งนับว่ามีความจำเป็นกับทุกองค์กร สำหรับองค์กรเอกชนนั้น หลายๆ องค์กรตระหนักได้ดีและมีการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง (BCP) มานานแล้ว แต่สำหรับองค์กรของรัฐอาจยังไม่ค่อยคุ้นชินนัก ถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานราชการหลายๆ หน่วยงาน ที่จะต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ และหาแนวทางประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตน โดยสิ่งที่ควรคำนึงถึง คือ องค์ประกอบหลัก 6 ประการ ที่ได้กล่าวไป ได้แก่ 1) การบริหารโครงการจัดการความต่อเนื่อง 2) การศึกษาและทำความเข้าใจ 3) การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความต่อเนื่อง 4) การพัฒนาและเตรียมการตอบสนองต่อเหตุการณ์ในภาวะฉุกเฉิน 5) การทดสอบปรับปรุงและทบทวนแผนและ 6) การปลูกฝัง BCM ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กรซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐนำ

แนวทางหรือมาตรฐานต่างๆ อย่าง มาตรฐาน BS25999 หรือ ISO22301 มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทภารกิจของหน่วยงาน บนหลักการที่มุ่งเน้นการบริการประชาชนให้ยังคงดำเนินต่อเนื่องแม้เกิดสภาวะวิกฤติ

เอกสารอ้างอิง : References

- กลุ่มธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2563). ความจำเป็นของการบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ. สืบค้น 5 กรกฎาคม 2563 จาก : http://www.doeb.go.th/kmv2/news/Business_Continuity55.pdf
- โกศล ดีศีลธรรม. (2556). กลยุทธ์บริหารความเสี่ยงเพื่อความต่อเนื่องทางธุรกิจ. *Industrial Technology Review*, 280: 11-12.
- ณัฐ เลิศฤทธิ. (2560). การประเมินแผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ บริษัท ไปรษณีย์ไทยจำกัดในภาวะประสบอุทกภัยและสภาวะวิกฤติในเขตกรุงเทพมหานคร. (การค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สภาบริหารจัดการภัยพิบัติกลาง คณะสอบสวนพิเศษด้านการปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติ. การลดผลกระทบจากภัยพิบัติและการปรับปรุงรับมือกับภัยพิบัติโดยบริษัทญี่ปุ่น. สืบค้น 5 กรกฎาคม 2563. จาก : http://www.adrc.asia/publications/psdrr/pdf/Guideline_Thai.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือการบริหารจัดการความพร้อมต่อสภาวะวิกฤติ. สืบค้น 6 กรกฎาคม 2563. จาก : <https://www.opdc.go.th/file/reader/MHx8NDk3Nnx8ZmlsZV91cGxvYWQ>
- ธงชัย สันติวงษ์. (2540). องค์การและการจัดการ ทันสมัยยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธนจรัส พูนสิทธิ. (2541). การจัดการองค์การและการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก.
- ZAngelo Kinichi & Brian Williams, *Management 3/e*. แปลโดย กิ่งกาญจน์ วรนิทัศน์และคณะ, (2551). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แมคกรอ-ฮิล.

