



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

การเสริมสร้างประชาธิปไตยกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล  
เพื่อส่งเสริมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไถ  
รหัส ๖๐๐๕๔๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การเสริมสร้างประชาธิปไตยกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อส่งเสริมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไฉ

### บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน การบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหลักของนิติรัฐและนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีพันธกิจหลักในการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สร้างบรรทัดฐาน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ สร้างความถูกต้องเป็นธรรมของระบบนิติรัฐ และรักษาความชอบธรรมของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกที่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นที่ยอมรับและเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกของศาลรัฐธรรมนูญให้มากยิ่งขึ้น แต่จากสภาพแวดล้อมในการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษารูป แนวทาง และเครื่องมือของการจัดการที่สามารถช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ และสร้างภูมิคุ้มกันต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การนำแนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลโดยการบริหารความเสี่ยงองค์กรโดยรวมมาประยุกต์ใช้ อันจะเป็นการส่งเสริมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญให้ดำรงอยู่ได้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตสูงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันเป็นการสร้างเสริมระบบการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางการเมืองและการดำรงอยู่ได้ภายใต้ระบบการบริหารจัดการที่ดีและการสร้างระบบการบำรุงรักษา (Maintain System) ขององค์กรให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง และป้องกันมิให้การบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนำไปสู่สภาวะล้มเหลวในการบริหารงานขององค์กร เพื่อนำไปสู่การเป็นองค์กรที่บริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยแนวทางการบริหารจัดการความต่อเนื่องภายใต้การบริหารงานในสภาวะวิกฤติหรือมีความเสี่ยงจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลต่อการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ การบริหาร หลักธรรมาภิบาล เสริมสร้างบทบาท ศาลรัฐธรรมนูญ

## ๑. ความนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) โดยมีมติที่สำคัญในการดำเนินการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดรายงานระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการ เรื่อง การบริหารความเสี่ยงขององค์กร ในมติที่ ๔ ด้านการพัฒนาองค์กร หมวดการวางแผนยุทธศาสตร์ ที่กำหนดให้ส่วนราชการวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง อันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร<sup>๑</sup> ด้วยกระบวนการต่าง ๆ และต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาด้วย โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด ซึ่งประเภทและแหล่งที่มาหรือเหตุแห่งความเสี่ยงของทุกองค์กร อาจแบ่งได้เป็น ๔ ประเภท ประกอบด้วย ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational Risk) ความเสี่ยงด้านการเงินและการรายงาน (Financial & Reporting Risk) และความเสี่ยงด้านกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Compliance Risk)

แนวคิดของการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)<sup>๒</sup> เป็นการสร้างกระบวนการที่ใช้ในการระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และการกำหนดแนวทางการหรือมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง เพื่อมุ่งหวังให้องค์กรได้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ขององค์กร ทั้งนี้ นอกจากองค์กรต่างๆ จะพิจารณาปัจจัยเสี่ยงจากด้านความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk : S) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk : O) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk : F) เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการบริหาร และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ (Compliance Risk : C) องค์กรจะต้องนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้านมาเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้วย อาทิ ด้านยุทธศาสตร์ โครงการที่คัดเลือกมานั้นอาจมีความเสี่ยงต่อเรื่องประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วม ด้านการดำเนินการ อาจมีความเสี่ยงต่อเรื่องประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ด้านการเงิน อาจมีความเสี่ยงต่อเรื่องนิติธรรม และภาวะรับผิดชอบ และด้านกฎ ระเบียบ อาจมีความเสี่ยงต่อเรื่อง นิติธรรม และความเสมอภาค

ดังนั้น การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญที่จะช่วยให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้สำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ของศาลรัฐธรรมนูญ การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลภายใต้กระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่า การดำเนินงานต่าง ๆ จะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากการบริหารความเสี่ยงเป็นการทำนายอนาคตอย่างมีเหตุผล มีหลักการ และหาทางลดหรือป้องกันความเสียหายในการทำงานแต่ละขั้นตอนไว้ล่วงหน้า หรือในกรณีที่พบกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด โอกาสที่จะประสบกับปัญหา หรือหากเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะเป็นความเสียหายที่น้อยกว่าการที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ ทั้งนี้เนื่องจากหากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่

<sup>๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๗). *รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. (กรุงเทพฯ : วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย). หน้า ๕-๖.

<sup>๒</sup> จันทนา สาขากรและคณะ. (๒๕๕๐). *การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน*. กรุงเทพฯ:

ทีพีเอ็น เพรส. หน้า ๑๐-๑๒.

ไม่เคยมีการเตรียมการหรือไม่มีการนำแนวคิดของกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤตขึ้น หน่วยงานเหล่านั้นจะประสบกับปัญหาและความเสียหายที่ตามมาโดยยากที่จะแก้ไข

นอกจากนั้น แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องของหน่วยงานภาครัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้จัดทำโครงการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤตขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานของรัฐมีการจัดทำแผนรองรับการดำเนินภารกิจการให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง (Business continuity plan) ในสภาวะวิกฤต<sup>๓</sup> และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งสนับสนุนให้หน่วยงานได้เน้นการควบคุมดูแลและป้องกันทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินงานหรือให้บริการ เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐจะต้องรับดำเนินการให้ระดับการดำเนินงานหรือให้บริการกลับมาในระดับที่เหมือนภาวะปกติซึ่งจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำแผนความต่อเนื่อง (Business Continuity Plan - BCP) เพื่อเตรียมพร้อมรับภัย ซึ่งการเตรียมความพร้อมจะให้ความสำคัญในกระบวนการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรและความรู้ความเข้าใจในบทบาทความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง

## ๒. แนวคิดและทฤษฎี ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎี ดังนี้

### ๒.๑ แนวคิดและรูปแบบของธรรมาภิบาล ประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของธรรมาภิบาล ความหมายของธรรมาภิบาลได้มีหน่วยงานด้านการบริหารและพัฒนาและบุคคลสำคัญ ได้ให้นิยามและความหมายต่างๆ ดังนี้

๑) ธนาครโลก (World Bank) เป็นองค์กรที่ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub - Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” ให้ความหมายว่า good governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาครโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

๒) องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นสุขของคนในสังคมให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกันและมีคำตอบพร้อมด้วยเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

<sup>๓</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๖). คู่มือการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ). หน้า ๕-๖.

**๓) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme (UNDP))** ได้ให้คำนิยามของคำว่า ธรรมนูญบาลหมายถึง การดำเนินงานของ ภาคราชการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเอง ตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมขึ้นอยู่กับ ความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของชนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรร ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

**๔) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asia Development Bank : ADB)** กล่าวว่า ธรรมนูญบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้าง ผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

**๕) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA)** กล่าวถึงธรรมนูญบาลใน Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดย กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

**๖) โคฟี แอนนัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ** กล่าวว่า ธรรมนูญบาล เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติ ธรรม เสริมสร้างประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

**๒.๒ แนวคิดและรูปแบบการบริหารความเสี่ยงองค์กรโดยรวม ประกอบด้วยแนวคิดต่างๆ**  
ดังนี้

**๒.๒.๑ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารความเสี่ยง** ปัจจัยสำคัญที่จะช่วย ให้การปฏิบัติตามกรอบบริหารความเสี่ยงขององค์กรประสบความสำเร็จประกอบด้วย

๑) การสนับสนุนจากผู้บริหาร การบริหารความเสี่ยงขององค์กรจะสามารถ เกิดขึ้นได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจตนาธรรมณ์การสนับสนุน การมีส่วนร่วมและความเป็นผู้นำของผู้บริหาร โดยเริ่มต้น จากผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญ และสนับสนุนให้บุคลากรทุกคน ทุกระดับเข้าใจความสำคัญในคุณค่า ของการบริหารความเสี่ยงต่อองค์กร รวมทั้งแสดงความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการบริหารความเสี่ยง โดยการกำหนดนโยบายให้มีการปฏิบัติ รวมถึงการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงในการตัดสินใจและการ บริหารงาน

๒) กลไกด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เมื่อได้รับการสนับสนุน จากผู้บริหารแล้ว บุคลากรทุกคน ทุกระดับในองค์กรควรได้รับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบ

การบริหารความเสี่ยง และความรับผิดชอบต่อของแต่ละบุคคลในการบริหารความเสี่ยงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งการได้รับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจดังกล่าว

๓) การปฏิบัติตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง การนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้เป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ เพื่อช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับข้อกำหนดกระบวนการระบุ ประเมินจัดการติดตามและรายงานความเสี่ยง ให้เป็นระบบและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างทั่วถึง ทั้งองค์กรอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

๔) การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากกำหนดให้กระบวนการบริหารความเสี่ยงเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบแล้ว จำเป็นต้องสื่อสารให้บุคลากรขององค์กรทราบถึงความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยง ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ขององค์กร รวมทั้งชี้แจงให้บุคลากร ทุกคนเข้าใจถึงความรับผิดชอบต่อกระบวนการบริหารความเสี่ยง และเมื่อดำเนินการตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงแล้ว ผู้บริหารจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงอย่างถูกต้องและทันเวลา เพื่อให้สามารถจัดการความเสี่ยงตามลำดับความสำคัญหรือตามการเปลี่ยนแปลงหรือตามความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ได้อย่างเหมาะสม

๕) การวัดผลบริหารความเสี่ยง ปัจจัยสำคัญประการสุดท้ายที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการบริหารความเสี่ยงคือการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการวัดผลการบริหารความเสี่ยง ซึ่งรูปแบบของการวัดผลการบริหารความเสี่ยงควรดำเนินการใน ๒ รูปแบบ ควบคู่กันไป ประกอบด้วย

- การวัดความเสี่ยงในรูปแบบของผลกระทบและโอกาสที่อาจเกิดขึ้น การบริหารความเสี่ยงที่ประสบความสำเร็จจะช่วยให้ความเสี่ยงที่เหลืออยู่ในระดับที่ยอมรับได้

- การวัดความสำเร็จของการบริหารความเสี่ยงโดยอาศัยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานซึ่งอาจกำหนดเป็นระดับองค์กร หน่วยงาน หรือของแต่ละบุคคล

### ๒.๒.๒ องค์ประกอบในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง ความเสี่ยงจากการที่การวางแผนและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการไม่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ๘ ประการต่อไปนี้

๑) หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) โดยแผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน โดยผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากแผนงาน/โครงการนั้น ๆ โดยทั่วไปหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะไม่สัมฤทธิ์ผลหากขาดความโปร่งใส และการบังคับใช้กฎหมาย

๒) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) โดยแผนงาน/โครงการที่ใช้หลักธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้รับรู้และร่วมตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมอาจอยู่ในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยตรง หรือมีส่วนร่วมโดยผ่านหน่วยงาน สถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

๓) หลักการสนองตอบรับ (Responsiveness) การสนองตอบรับของแผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลต้องเป็นการสนองตอบรับปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ภายใต้กรอบเวลาที่สมเหตุสมผล และเป็นไปตามแผนที่ตกลงกัน

๔) หลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยแผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรมต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบและกฎหมายเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แผนงาน/โครงการนั้นต้องไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย โดยทั่วไปการบังคับใช้กฎหมายจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อระบบศาลมีความเป็นอิสระไม่ถูกคุกคามจากอิทธิพลใด ๆ และผู้รักษากฎหมายต้องไม่มีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง

๕) หลักคุณธรรม (Virtue) แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรมต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีผู้บริหารโครงการและทีมงานบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสุจริตให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างสุจริต โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น

๖) หลักความโปร่งใส (Transparency) แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใสต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนงาน/โครงการ สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ง่าย ข้อมูลที่ได้รับต้องพอเพียง และอยู่ในรูปแบบการนำเสนอที่ง่ายแก่การเข้าใจ

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความเสมอภาคต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่สมาชิกของสังคมทุกคนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้รับประโยชน์โดยเสมอภาค ไม่มีกลุ่มใดที่ถูกกีดกัน และกลุ่มที่อ่อนแอหรือด้อยโอกาสต้องได้โอกาสในการปรับปรุงหรือคงไว้ซึ่งการรับประโยชน์โดยเสมอภาคตามสถานภาพเดิม

๘) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) การคัดเลือกแผนงาน/โครงการโดยพิจารณาจากวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ จากผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุน หรือจากการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง รวมถึงสิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

## ๒.๓ แนวคิดและรูปแบบการบริหารความต่อเนื่อง ประกอบด้วยแนวคิดต่างๆ ดังนี้

๒.๓.๑ **หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ** การจัดทำบริการสาธารณะรัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคกัน หลักเกณฑ์และลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะมีดังนี้<sup>๔</sup>

๑) **หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (the principle of continuous)** การจัดทำบริการต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ประชาชนมีความต้องการใช้บริการตลอดเวลา การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมี

<sup>๔</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๕๕๐, หน้า ๒๘-๓๐.

ความต่อเนื่อง จะเลือกดำเนินการเป็นเฉพาะช่วงเวลาไม่ได้เพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ใช้บริการ ซึ่งในวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า “การคงอยู่ของบริการสาธารณะ” และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนไปดำเนินการแทนต้องมีการให้บริการอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน หากเอกชนผู้ได้รับมอบให้จัดทำบริการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา การบริการสาธารณะของรัฐ หรือรัฐมอบให้เอกชนจัดทำแทนแต่ละประเภทจะมีระดับความต่อเนื่องแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ ว่ามีความสำคัญต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ

**๒) หลักความเสมอภาค (the principle of equal)** เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ประชาชนจึงย่อมได้รับสิทธิหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม เป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นแล้วจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ รวมทั้งความเสมอภาคในด้านราคาค่าบริการและการบริการ และองค์กรที่จัดทำบริการต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้หลายช่องทางและง่ายต่อการรับบริการไม่มีความสลับซับซ้อน

**๓) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (the principle of adaptation)** รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง รัฐจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้ เป็นไปตามวิวัฒนาการของสังคม รวมทั้งเมื่อมีเหตุที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปการบริการสาธารณะนั้นควรได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะ

**๒.๓.๒ แนวคิดการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานต่อสภาวะวิกฤต**<sup>๕</sup> การบริหารจัดการองค์กรในสภาวะวิกฤต/เหตุการณ์ฉุกเฉิน/สถานการณ์ภัยพิบัติ โดยมีแนวทางของการดำเนินการขององค์กรต่อสภาวะวิกฤตดังนี้

**๑) แนวทางการตอบสนองต่อสภาวะวิกฤต** แนวคิดการบริหารความต่อเนื่องของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานควรเน้นการควบคุมดูแลและป้องกันทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินงานหรือให้บริการ เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยหากการควบคุมภายในที่มีอยู่ไม่สามารถควบคุมดูแลและป้องกันได้ทั้งหมด เมื่อเกิดอุบัติเหตุการณ์ขึ้น ระดับการดำเนินงานหรือให้บริการของหน่วยงานจะลดลง ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ คือต้องรีบดำเนินการให้ระดับการดำเนินงานหรือให้บริการกลับมาในระดับที่เหมือนภาวะปกติซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลา ซึ่งอาจแยกได้เป็น

<sup>5</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, แผนการบริหารความต่อเนื่องขององค์กรต่อสภาวะวิกฤต, สืบค้น [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_๘/๒๕๕๖/news๖/PDF/BCM\\_plan.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_๘/๒๕๕๖/news๖/PDF/BCM_plan.pdf), หน้า ๑-๗.



๑.๑) ภายในช่วงระยะเวลาแรก จะเป็นช่วงของการตอบสนองต่ออุบัติการณ์ (Incident/ Emergency Management) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เหตุการณ์และความเสียหายขยายตัวไปในวงกว้าง การตอบสนองอาจจำเป็นต้องยกระดับเป็นการบริหารจัดการวิกฤติ (Crisis Management)

๑.๒) ภายหลังจากนั้น จะเป็นช่วงของการทำให้เกิดความต่อเนื่องของกระบวนการทางธุรกิจ (Continuity Management) เพื่อให้หน่วยงานสามารถกลับมาดำเนินงานได้ ซึ่งแยกเป็น ๒ ระดับ

(๑) ดำเนินงานหรือให้บริการได้ในระดับที่องค์กรยอมรับกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดภายในระยะอันสั้น

(๒) กลับมาให้บริการได้ในระดับปกติตามระยะเวลาที่กำหนด ในช่วงการดำเนินการกอบกู้กระบวนการทางธุรกิจ (Recovery) สภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ หากเกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานหรือให้บริการได้ตามปกติ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่หน่วยงานต้องจัดทำแผนความต่อเนื่อง (Business Continuity Plan - BCP) เพื่อเตรียมพร้อมรับภัย ซึ่งการเตรียมความพร้อมจะให้ความสำคัญในกระบวนการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรและความรู้ความเข้าใจในบทบาทความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง

## ๒) วัตถุประสงค์ (Objectives) ของการจัดทำแผนความต่อเนื่อง มีดังนี้

๒.๑) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานในสภาวะวิกฤต

๒.๒) เพื่อให้หน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าในการรับมือกับสภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

๒.๓) เพื่อลดผลกระทบจากการหยุดชะงักในการดำเนินงาน เช่น ผลกระทบด้านเศรษฐกิจการเงิน การให้บริการ สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น

๒.๔) เพื่อบรรเทาความเสียหายให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

## ๓. การวิเคราะห์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อส่งเสริมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประเด็นในการวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ ความสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาลนั้นได้มีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการนำมาปรับใช้ในสังคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นระยะเวลาพอสมควร รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศและองค์กรภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญมาก เพราะหลักธรรมาภิบาล ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสากลที่สนับสนุนสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประเทศไทยใช้หลักปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญใน

การขับเคลื่อนหน่วยงานในภาครัฐ และภาคเอกชนควบคู่กับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องความหมายหรือคำนิยามของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรต่าง ๆ มีการเรียกชื่อหรืออธิบายความหมายเพื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม นั้น ๆ

ประเทศไทยแม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้ก็ไม่ได้ทิ้งหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลก็ยังนำมาบัญญัติไว้ โดยตลอดเป็นการยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ใช้คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้หลังจากที่ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ใน พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วย ขณะนั้นสังคมไทยได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลก็ได้นำไปใช้ในการบริหารภาครัฐ ทำให้การบริหารภาครัฐดีขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะรัฐบาลเมื่อจะจัดทำนโยบายต่าง ๆ ก็ต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ เกิดความคุ้มค่า เป็นไปตามหลักนิติธรรม รวมทั้งการต่อต้าน ปัญหาคอร์รัปชันที่แพร่ระบาดอยู่ในสังคมไทย เมื่อการบริหารภาครัฐดีขึ้นทำให้มีการเปลี่ยนแปลงมากมายใน หน่วยงานภาครัฐส่งผลให้ภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมไทยขับเคลื่อนไปด้วยกันได้ สำหรับภาคเอกชนก็มีการนำ หลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ทำให้องค์กรธุรกิจหรือบริษัทมหาชนจำกัด มีผลประกอบการของบริษัทดีขึ้น ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้บริษัทฟื้นตัวจากภาวะการขาดทุน ปัจจุบันภาคเอกชนโดยเฉพาะ บริษัทที่เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์มีคะแนนเรื่องธรรมาภิบาลอยู่ในอันดับดีส่งผลต่อการเจริญเติบโตของ เศรษฐกิจในประเทศ อย่างไรก็ตามประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไปเพื่อก้าวให้ทันโลกในทุก ๆ ด้าน เพราะสถานะเศรษฐกิจของโลกมีการแข่งขันกันสูง ประกอบกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตทำให้ ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับเรื่องหลักธรรมาภิบาลมากขึ้นเพราะเป็นหลักการสมัยใหม่ซึ่งประเทศ ที่พัฒนาแล้วได้นำมาใช้เป็นหลักในการบริหารภาครัฐหรือการประกอบธุรกิจของบริษัทเอกชนต่าง ๆ และการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงคุณภาพ มากขึ้น ในภาคเอกชนบริษัทที่เติบโตในตลาดหลักทรัพย์จะต้องบริหารให้มีหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ความคุ้มครอง แก่ผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น และต้องดำเนินธุรกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ หลักธรรมาภิบาลจึงถูกนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้เหมาะสม กับหน่วยงานนั้น ๆ และสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

**๓.๒ การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อส่งเสริมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ** จากการศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารความเสี่ยงองค์กรโดยรวม เพื่อส่งเสริมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐ นับเป็นประเด็นที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างยิ่งในกระแสที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง และเรียกร้องบริการที่ดีจากภาครัฐมากกว่าแต่ก่อน รวมถึงได้รับการรับรองสิทธิจากรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐผ่านช่องทางต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ การเสนอข้อร้องเรียน ข้อเรียกร้องผ่านช่องทางของรัฐและสื่อมวลชนตลอดจนสื่อสังคมออนไลน์การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐที่ผ่านมาหลังจากที่มีการ

ดำเนินการในเรื่องนี้กว่าสิบปีเริ่มเห็นผลสำเร็จบ้างแล้ว ดังกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่มีการปรับปรุงกระบวนการทศน์ กระบวนการที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนมากขึ้นโดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ ดีขึ้น ประชาชนมีความพึงพอใจในชั้นมาก

อย่างไรก็ดี ระบบบริหารภาครัฐซึ่งมีขนาดใหญ่มากยังจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง และจริงจังโดยเฉพาะในด้านการคอร์ปชั่นและความเป็นธรรมในการใช้อำนาจซึ่งยังเป็นปัญหาใหญ่ในระบบบริหารภาครัฐของไทย ซึ่งบุคลากรในภาครัฐต้องมีจิตสำนึกในการยึดประโยชน์สุขประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรมในการใช้อำนาจรัฐที่กฎหมายให้การทำให้บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกยึดประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งการที่จะทำให้บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกของความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยึดประโยชน์สุขของประชาชนและผลประโยชน์ประเทศชาติเป็นสิ่งสำคัญนั้นก็ต้องทำให้ตระหนักว่า ประชาชนเป็นผู้มอบความไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนโดยได้รับค่าตอบแทนซึ่งเป็นภาษีที่มาจากประชาชน และสิ่งสำคัญที่ระบบบริหารภาครัฐต้องดำเนินการก็คือ การยึดระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นพื้นฐาน และหาทางป้องกันและปราบปรามระบบอุปถัมภ์ที่แพร่ระบาดในระบบบริหารภาครัฐปัจจุบันให้ลดน้อยลง โดยการทำให้ระบบบริหารภาครัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตั้งแต่ กระบวนการสรรหา การแต่งตั้ง โยกย้าย และการให้รางวัลตอบแทน การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารภาครัฐจึงนับเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างเร่งด่วนในยุคที่มีการแข่งขันกันอย่างมากในกระแสโลกาภิวัตน์เช่นทุกวันนี้ในฐานะที่ระบบบริหารภาครัฐเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้ไปข้างหน้าตามที่มุ่งหวังได้

ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการปฏิบัติราชการตามภารกิจของของการดำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ในยามที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็จะบริหารจัดการเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความต่อเนื่อง โดยอาศัยแนวทางการบริหารความต่อเนื่องให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดแนวทางการบริหารความต่อเนื่องขององค์กร เพื่อการบริหารจัดการในสภาวะวิกฤต ซึ่งแนวทางการบริหารความต่อเนื่องนี้ประกอบด้วย โครงสร้างและทีมงานจัดทำแผนความต่อเนื่องระดับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (BCP Team) รวมทั้งแต่งตั้งผู้ประสานงานระหว่าง คณะบริหารความต่อเนื่อง และทีมบริหารความต่อเนื่องระดับหน่วยงาน การปรับระดับเหตุการณ์ วิธีการบริหารโครงการ การประเมินความเสี่ยงและภัยคุกคาม การประเมินผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินงาน และทรัพยากรสำคัญของหน่วยงาน ระดับผลกระทบและลักษณะของผลกระทบ ทรัพยากรสำคัญที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการให้บริการ แนวทางการตอบสนองต่อเหตุการณ์และกอบกู้กระบวนการ

ซึ่งแนวทางข้างต้น เป็นการวิเคราะห์บนข้อสมมติฐานของเหตุการณ์ที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดมากที่สุด คือ เหตุอุทกภัยและเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมือง เพื่อให้หน่วยงานสามารถเตรียมแผนสำรองในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเตรียมการรับมือป้องกัน แก้ไข โดยให้มีการซักซ้อม ทบทวน และปรับปรุง

แผนบริหารความต่อเนื่องให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวมทั้งกำหนดให้การบริหารความต่อเนื่องเป็นกิจกรรมหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กรต่อไปแนวทางการบริหารความเสี่ยงโดยนำหลักการบริหารความเสี่ยงองค์กร (Enterprise Risk Management : ERM) หรือการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร ตามแนวทางการบริหารความเสี่ยงตามกรอบของ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission หรือ COSO ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลมาใช้เป็นกรอบในการบริหารความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยงภายในองค์กรโดยได้พัฒนาการเชื่อมโยงกระบวนการบริหารความเสี่ยงองค์กรเข้ากับแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ๕ ปี ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เพื่อให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งความเสี่ยงเป็นโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเสียเปล่าหรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งเป็นภาวะคุกคาม ปัญหา อุปสรรคหรือการสูญเสียโอกาสซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลกระทบหรือทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร หรือก่อผลเสียหายแก่องค์กร ดังนั้น จึงทำให้การบริหารความเสี่ยงถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งเป็นเรื่องส่วนรวมที่ทุกคนในองค์กร ตั้งแต่คณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง จนถึงบุคลากรทุกคนทุกระดับ ควรจะต้องเข้าใจในพื้นฐานของแนวความคิดของการบริหารความเสี่ยงและต้องทำความเข้าใจร่วมกัน โดยการมีส่วนร่วมในการคิดวิเคราะห์ เพื่อบูรณาการและเชื่อมโยงสัมพันธ์กับแผนปฏิบัติการ การกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ แผนงานและกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงขององค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ เพราะการบริหารความเสี่ยงที่ดีจะเป็นการวัดความสามารถของการดำเนินงานของบุคลากรภายในองค์กรได้เป็นอย่างดี

การนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในองค์กรจะช่วยเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่าการดำเนินการต่างๆ ขององค์กร จะมีการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากการบริหารความเสี่ยงเป็นการทำนายอนาคตอย่างมีเหตุ มีผล มีหลักการและหาทางลดหรือป้องกันความเสียหายในการทำงานแต่ละขั้นตอนไว้ล่วงหน้าหรือในกรณีที่พบกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดโอกาสที่จะประสบกับปัญหาก็น้อยกว่าองค์กรอื่นหรือหากเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะเป็นความเสียหายที่น้อยกว่าองค์กรที่ไม่มีการนำกระบวนการบริหาร ซึ่งการนำหลักการบริหารความเสี่ยงมาใช้เพราะได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ในขณะที่องค์กรอื่นที่ไม่เคยมีการเตรียมการหรือไม่มีการนำแนวคิดของกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤตขึ้นองค์กรเหล่านั้นจะประสบกับปัญหาและความเสียหายที่ตามมาโดยยากที่จะแก้ไขได้ ดังนั้น การนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาช่วยเสริมร่วมกับการทำงานจะช่วยให้ภาระงานที่ปฏิบัติการอยู่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายและปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานได้ และหากองค์กรสามารถเข้าไปบริหารความเสี่ยงได้อย่างถูกต้อง ภาวะคุกคาม ปัญหา อุปสรรคทั้งหลายที่คาดไว้อาจก่อให้เกิดโอกาสและนำไปสู่นวัตกรรมได้ แต่ส่วนใหญ่จะเห็นชัดว่าการที่องค์กรจะหันมาให้ความสำคัญกับความเสี่ยงในด้านใดก็ดี มักเกิดขึ้นหลังจากเกิดความสูญเสียแล้ว ยิ่งความสูญเสียนั้นมากเท่าไร เรายิ่งหันมาให้ความสำคัญกับความเสี่ยงที่นำมาซึ่งความสูญเสียนั้นมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องประกอบกันระหว่างโอกาสที่น่าจะเกิดขึ้นของสิ่งที่ไม่พึงประสงค์กับผลกระทบที่ตามมา ซึ่งการบริหารความเสี่ยงอย่าง

เหมาะสมจะเป็นการสนับสนุนยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และแผนงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหารความเสี่ยง และกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นการนำหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินโครงการที่ดำเนินการภายใต้กรอบงบประมาณในแต่ละปี จากการทำกรวางแผนและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการไม่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ๘ ประเภท ดังนี้

๑) หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) การวิเคราะห์แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน โดยผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากแผนงาน/โครงการนั้น ๆ โดยทั่วไปหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะไม่สัมฤทธิ์ผลหากขาดความโปร่งใส และการบังคับใช้กฎหมาย

๒) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) การวิเคราะห์แผนงาน/โครงการที่ใช้หลักธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้รับรู้และร่วมตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมอาจอยู่ในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยตรง หรือมีส่วนร่วมโดยผ่านหน่วยงาน สถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

๓) หลักการสนองตอบรับ (Responsiveness) การวิเคราะห์การสนองตอบรับของแผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลต้องเป็นการสนองตอบรับปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ภายใต้กรอบเวลาที่สมเหตุสมผล และเป็นไปตามแผนที่ตกลงกัน

๔) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การวิเคราะห์แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรมต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบและกฎหมายเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แผนงาน/โครงการนั้นต้องไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน

๕) หลักคุณธรรม (Virtue) แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรมต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีผู้บริหารโครงการและทีมงานบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสุจริตให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างสุจริต โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น

๖) หลักความโปร่งใส (Transparency) แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใสต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนงาน/โครงการ สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ง่าย ข้อมูลที่ได้รับต้องพอเพียงและอยู่ในรูปแบบการนำเสนอที่ง่ายแก่การเข้าใจ

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) แผนงาน/โครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความเสมอภาคต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่สมาชิกของสังคมทุกคนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้รับประโยชน์โดยเสมอภาค

ไม่มีกลุ่มใดที่ถูกกีดกัน และกลุ่มที่อ่อนแอหรือด้อยโอกาสต้องได้โอกาสในการปรับปรุงหรือคงไว้ซึ่งการรับประโยชน์โดยเสมอภาคตามสถานภาพเดิม

๘) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) การคัดเลือกแผนงาน/โครงการ โดยพิจารณาจากวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ จากผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุน หรือจากการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง รวมถึงสิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

## สรุป

การนำระบบการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในกระบวนการดำเนินงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นการบูรณาการระบบการควบคุมภายในเข้ากับระบบการบริหารความเสี่ยง เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ในเรื่องการควบคุมภายใน และเพื่อให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีระบบในการบริหารความเสี่ยงโดยการบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อลดมูลเหตุของแต่ละโอกาสที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะเกิดความเสียหายหรือขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ให้ระดับความเสี่ยงและขนาดของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอยู่ในระดับที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยอมรับได้ โดยคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กรตามแผนยุทธศาสตร์และแนวทางในการบริหารงานให้ประสบผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัดและเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเป็นการส่งเสริมให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีระบบบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/โครงการสำคัญ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหลักเกณฑ์และแนวทางการคัดเลือกแผนงาน/โครงการที่จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลมาวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและใช้ประกอบคำของบประมาณแผ่นดิน หรือแนวทางการบริหารความต่อเนื่องโดยการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องเพื่อเตรียมความพร้อมต่อสภาวะวิกฤตจากภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการสามารถดำเนินงานให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและลดผลกระทบที่เกิดจากภัยคุกคามให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนับเป็นแนวทางที่สำคัญต่อการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องขององค์กรภาครัฐ

### บรรณานุกรม

กลุ่มงานยุทธศาสตร์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, แผนการบริหารความต่อเนื่องขององค์กรต่อสภาวะวิกฤต, สื่ บ คั น [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_๘ / ๒ ๕ ๕ ๖ / news๖ / PDF/BCM\\_plan.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_๘ / ๒ ๕ ๕ ๖ / news๖ / PDF/BCM_plan.pdf).

จันทนา สาขากรและคณะ. (๒๕๕๐). **การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน**. กรุงเทพฯ:ทีพีเอ็น เพรส.  
นนท์วัฒน์ บรมานันท์, **สัญญาทางปกครอง**, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๕๕๐.  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๖). **คู่มือการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต**.  
(กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๗). **รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ**.  
(กรุงเทพฯ : วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย).