

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการภาครัฐเป็นภารกิจหลักทุกประเทศและเป็นธรรมดาที่การบริหารภาครัฐย่อมมีได้หลายวิธีการหรือหลายแนวทาง เช่น การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ เป็นต้น ความสำคัญของการบริหารจัดการนั้น ไม่เพียงเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการทำงาน เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการเท่านั้น ยังมีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) อีกด้วย (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2545, น. 45)

การบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2542) ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดขึ้นเพื่อรองรับภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 270 ที่บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสถานภาพที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐอื่น ๆ ในสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง เป็นองค์กรที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ หรือมีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สาม การเป็นองค์กรราชการ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดองค์การของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญภายใต้โครงสร้างปัจจุบันเป็นการจัดโดยยึดหลักพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นแนวทางหลัก ควบคู่กับหลักการเสริมสร้างประสิทธิภาพ หลักการจัดกลุ่มกิจกรรมและนโยบายของคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในรูปขององค์กรที่มีขนาดกะทัดรัด เป็นองค์กรแนวราบ (สนธิ จรอนันต์, ม.ป.ป., น. 137) และมีการแบ่งสายงานตามพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญและภารกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 กลุ่มดังนี้

(1) กลุ่มงานคดีและวิชาการ กลุ่มงานคดีประกอบด้วยกลุ่มงานคดี 8 กลุ่ม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ และสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

(2) กลุ่มงานสนับสนุน หรือสายงานบริหาร ประกอบด้วยงานธุรการทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักอำนวยการ ศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์เทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีการดำเนินการจ้างที่ปรึกษาโครงการเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2550-2554 ซึ่งที่ปรึกษา (ดำรง วัฒนา และคณะ, 2548, น. (3-3)-(3-7)) ได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มีการรับโอนบุคลากรที่ประกอบไปด้วยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงาน และมีวัฒนธรรม ค่านิยมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันที่สำคัญดังนี้

1. ปัญหาที่เป็นภัยคุกคาม ประกอบด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ทำให้กลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ คอยแทรกแซงและต่อต้านคำวินิจฉัยที่ทำให้กลุ่มตนเองเสียประโยชน์ รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับการจัดสรรงบประมาณยังไม่เป็นไปตามกรอบหรือกฎเกณฑ์เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป และสื่อมวลชนยังขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าจะเป็นองค์กรที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสื่อมวลชนเสนอข่าวเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ตรงตามความเป็นจริงและมีความพยายามบิดเบือนประเด็นการวินิจฉัยคดีให้เป็นประเด็นทางการเมืองและการยึดติดกับระบบราชการเคร่งครัดทำให้การบริหาร การพัฒนาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขาดความคล่องตัว รวมทั้งการที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถหารายได้ด้วยตนเองได้ ประกอบกับการที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาให้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน

2. ปัญหาที่เป็นจุดอ่อน ประกอบด้วย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ยังขาดทิศทาง และเป้าหมายการดำเนินงานอย่างมีเอกภาพ รวมทั้งขาดวัฒนธรรมและค่านิยมร่วมขององค์กร บุคลากรขาดแรงจูงใจการทำงาน เนื่องจากการบริหารงานภายในยังใช้ระบบอุปถัมภ์การ ประเมินผลการปฏิบัติงานไม่เป็นธรรมหรือไม่โปร่งใสเท่าที่ควร ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจ ของผู้ปฏิบัติงาน การทำงานเป็นที่ระหว่งหน่วยงานภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยังมีน้อย การส่งเสริมพัฒนาบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีการเลือกปฏิบัติ บุคลากรใน สำนักงานยังมีความรักความสามัคคีน้อย ขาดกลไกและระบบที่จะสนับสนุนการพัฒนา ถ่ายทอด ความรู้ ทักษะของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ทำให้บุคลากรปฏิบัติงานตามความเคยชินมากกว่า อยู่บนพื้นฐานของระเบียบและกฎเกณฑ์ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขาดการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการพัฒนาด้านองค์ความรู้ทางวิชาการ และขาดการสร้างค่านิยม จริยธรรม และวัฒนธรรมขององค์กรเพื่อไปสู่เป้าหมายหรือ วิสัยทัศน์ร่วมกัน

3. การจัดทำงบประมาณยังไม่เป็นเอกภาพและขาดความเชื่อมโยงของแผนงานและ โครงการในการสนองตอบแผนกลยุทธ์

4. การจัดเก็บข้อมูลยังเป็นการจัดเก็บในระบบแฟ้มข้อมูลเอกสารเป็นสำคัญ มีการ จัดเก็บข้อมูลในแผ่นดิสก์ และฮาร์ดดิสก์บ้างพอสมควร โดยต่างคนต่างจัดเก็บและยังไม่เป็น ระบบ ขาดความเชื่อมโยงที่สามารถดึงข้อมูลมาใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การพัฒนาระบบงานและเครือข่ายยังไม่มีการประยุกต์ใช้หรือพัฒนาโปรแกรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน และขาดการเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดการใช้ ทรัพยากรร่วมกัน เนื่องจากยังไม่มีการวางระบบเครือข่ายใด ๆ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาและ อุปสรรคในการดำเนินงานตามสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตลอดจนข้อจำกัด การบริหารจัดการด้านบุคคล การเงิน การวัสดุอุปกรณ์ และการจัดการอื่น รวมถึงด้านเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีสถานภาพที่แตกต่างจากองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้วก็ยังมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญตามพันธกิจของรัฐธรรมนูญใน 3 ภารกิจ คือ การสนับสนุนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อกฎหมาย การทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำร้องการยกเว้นคำวินิจฉัยตามมติคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ร่วมทั้งการดำเนินการอื่นตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ การศึกษาด้านวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการบริหารจัดการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งล้วนเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งที่จะส่งผลต่อการปฏิรูปการเมืองของประเทศในภาพรวม ต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นที่มาของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบันและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 บัญญัติให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตุลาการและการอื่นใดตามประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมอบหมาย จึงเป็นที่มาของมูลเหตุจูงใจในการศึกษาเรื่องนี้

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทั้งนี้โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการตามบทบัญญัติมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
2. ศึกษาข้อมูลจากผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการและลูกจ้างทั้งหมดของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. ปัญหา และอุปสรรค หมายถึง ข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่เป็นสาเหตุของการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
2. การบริหารหมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 4 M
3. การบริหารจัดการหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบ (Accountability) กล่าวคือ การจัดการจะมีความรับผิดชอบในระดับความเข้มข้นที่มีมากกว่าการบริหาร (Degree) การบริหารมักจะใช้กับการปฏิบัติที่เป็นเรื่องของกระบวนการที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอน ตามกฎระเบียบ และกฎหมาย โดยเฉพาะการบริหารองค์กรภาครัฐ หรือลักษณะการทำงานของผู้บริหารทั่วไป เพราะผลสำเร็จจะเกิดหรือไม่สำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติของการทำงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะงานที่ต้องบริหารคืองานปกติ (Routine Work) และงานที่ต้องแก้ปัญหา หรือพัฒนา จำเป็นต้องเข้าไปจัดการ ลงมือทำหรือร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน (Involvement) ลักษณะการทำงานเช่นนี้ เรียกว่า การบริหารจัดการ

4. โครงสร้าง ตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป หมายถึง การแบ่งกลุ่มงานหรือจัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารออกเป็นส่วน ๆ และในแต่ละส่วนจะแบ่งชอยอำนาจหน้าที่ลดหลั่นลงไปตามลำดับ เช่น ตั้งแต่ส่วนที่ใหญ่ที่สุด จัดเป็นกระทรวงและทบวง แต่ละกระทรวงและทบวง จัดแบ่งออกเป็นกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม กรมแบ่งออกเป็นกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง กองแบ่งออกเป็นหน่วยงานระดับต่ำกว่ากองไปจนกระทั่งถึงส่วนที่เล็กที่สุด ก็คือ ตำแหน่งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือกลุ่มอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับไปปฏิบัติจนการประสานงานที่ต้องจัดให้มีขึ้นเมื่อได้มีการแบ่งชอยอำนาจหน้าที่ออกเป็นส่วนย่อย ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ

#### ประโยชน์ของการศึกษา

1. ได้หลักการและแนวคิดที่นำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
2. ทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
3. ทราบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน