

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรม

การศึกษา เรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ” ผู้ศึกษาจะนำเสนอแนวคิดทฤษฎีในการจัดโครงสร้างองค์กรสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และผลงานวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎี
แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
ทฤษฎีการบริหาร (Administrative theory)
แนวคิดการบริหารงบประมาณ
แนวคิดการบริหารบุคคล
แนวคิดการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ
2. การบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
3. อำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 9 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

หลักนิติธรรม

หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม สถาบันพระปกเกล้า (2545, น. 42) นิยาม หลักนิติรัฐหรือ “หลักนิติธรรม” เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ อ้างถึงตามความเห็นของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544)

เห็นว่าเป็นหลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” กล่าวคือ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (4) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (6) หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมจึงพิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักการข้างต้น

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะหลักการนิติธรรมไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง เกิดการแบ่งแยกองค์การตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน วิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ รวมทั้งการกำหนดให้องค์การอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่งหรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในการทำภารกิจขององค์การนั้นและการตรวจสอบของตัวบุคคล ความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภาเท่านั้นโดยกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กฎหมายนั้นจะต้องระบุรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายที่จำกัดสิทธินั้นจะจำกัดให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการบัญญัติหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หรือที่เรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” ซึ่งหมายความว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือ

ฝ่ายปกครองที่ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึง หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วย หลักย่อย 2 หลัก คือ

1. หลักความชัดเจนของกฎหมาย หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจนเพียงพอเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายเรื่องนั้น ๆ

2. หลักคุ้มครองความสุจริต หลักนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบ กรณีนี้จะต้องคุ้มครองบุคคลที่รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว โดยหลักแล้วห้ามมิให้ออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษต่อบุคคล

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกชื่อว่าหลักความได้สัดส่วนถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย

หลักความอิสระของผู้พิพากษาเป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยมีมุ่งหมายให้ผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและพิจารณาพิพากษาภายใต้มโนธรรมของตนเท่านั้น

หลักคุณธรรม

ความหมายของวิชาชีพ (Professionalism) หรือคตินิยมวิชาชีพ มาจากภาษาลาติน "Profiteria" (Pro + fateri) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือว่าองค์ความรู้ ความรอบรู้

และวิธีปฏิบัติของพวกเขาตนมีคุณค่าทั้งต่อตนเองและต่อสังคม และพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตน กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ได้ชื่อว่าเป็นมืออาชีพ (Professional) ซึ่งมีความรอบรู้ (expertise) หรือ “ปฏิเสฐ” ที่รู้แจ้งเกี่ยวกับวิชาชีพของตน มืออาชีพจึงมีความแตกต่างจากผู้ที่ไม่ใช่ หรือที่รู้จักกันในนามของ “Dilettante (i)” หรือ “minion” Dilettante (i) หรือ minion เป็นผู้ที่ไม่ใช่มืออาชีพ ไม่มีความรอบรู้ในศาสตร์ และมักจะใช้สามัญสำนึกเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะใช้ทฤษฎี หรือมาตรฐานวิชาชีพ ดิน ปรัชญพฤทธิ (2536, น. 11-12)

หลักความโปร่งใส

หลักการสำคัญของความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย คือ

1. พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525, น. 550) รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย เขียวชัชว เขียวมรกต (2537)

2. อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ (accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

องค์ประกอบและเครื่องชี้วัดของความโปร่งใสผลจากการศึกษาของนักวิจัย เป็นการสร้างเครื่องชี้วัดคอร์รัปชันในบริบทของสังคมไทย พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544) พบปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใสได้ 4 ด้าน แต่ละองค์ประกอบได้กำหนดเครื่องชี้เพื่อวัดความโปร่งใส ดังนี้

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ได้แก่
 - 1) ระบบของหน่วยงานโปร่งใส รู้เห็นระบบงานทั้งหมด
 - 2) มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง
 - 3) มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
 - 4) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
 - 5) หน่วยงานมีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม

6) มีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณธรรมและมีความสามารถสูงมากขึ้น

2. ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ได้แก่
 - 1) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
 - 2) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง
 - 3) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์
 - 4) มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายสูงขึ้น
3. ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ ได้แก่
 - 1) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
 - 2) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน
 - 3) มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับพิจารณาลงโทษผู้ทำผิด
 - 4) กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
 - 5) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิด
 - 6) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง
 - 7) มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน ได้แก่
 - 1) ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
 - 2) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น
 - 3) มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจ

ของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

หลักสำนึกรับผิดชอบ

Accountability เป็นองค์ประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารกิจการสาธารณะ ความเชื่อดังกล่าวและความสนใจ Accountability ในสังคมไทยนั้นมีแรงผลักดันจากทั้งภายในและภายนอก สำหรับปัจจัยภายนอกแนวความคิดธรรมรัฐหรือการบริหารจัดการที่ดีหรือรู้จักกันทั่วไปว่า Good Governance นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อความสนใจใน Accountability องค์ประกอบประการหนึ่งของ Good Governance ก็คือ Accountability นอกจากนี้กระแสของการปฏิรูประบบราชการในประเทศตะวันตกภายใต้กรอบความคิดของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญต่อผลงานและความพึงพอใจของผู้รับบริการ Accountability กลายเป็นเป้าหมายในการบริหารควบคู่ไปกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล Mulgan, Richard (1997, Volume 56 issues 1) สำหรับปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อความสนใจ Accountability คือปัญหาการทำงานของระบบราชการที่ล่าช้า ปัญหาคอร์รัปชันที่แพร่หลายและที่สำคัญคือ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดคำถามในสังคมว่าใครคือผู้รับผิดชอบและทำอย่างไรให้รัฐและระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังเน้นการปฏิรูปการเมืองและส่งเสริมให้ระบบราชการมีความสุจริตซื่อสัตย์ โดยเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535, น. 4)

หลักความคุ้มค่า

หลักที่สำคัญจะครอบคลุมถึง ดัชนีที่วัดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการผลิต การบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ในภาคเอกชนและภาครัฐ คือ Kaplan และ Norton ได้เขียนเรื่อง The Balanced Scorecard ในปี 1996 กล่าวถึงตัวชี้วัดผลสำเร็จของธุรกิจ (Key Performance Indicator : KPIs) ดนัย เทียนพุ่ม (2542) โดยเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการวัดด้านการเงินเป็นหลัก ซึ่งการวัดด้านการเงิน จะแสดงเพียงว่า อดีตของธุรกิจ เป็นเช่นไร แต่ไม่สามารถแสดงถึง อนาคตของธุรกิจควรจะเป็นอย่างไร และควรมีกลยุทธ์อย่างไร

หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญในการบริหารแนวใหม่ ในการประเมินนโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น Beer et. al. (1984) และ Price (2004) ให้ความเห็นว่า ต้องมีวิธีการประเมินในเรื่องของความเหมาะสม หรือประสิทธิผลของนโยบายนั้น ๆ โดยเขาจัดทำแผนที่ (Harvard Map) ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยแผนที่หรือตัวแบบนี้ ออกแบบบนพื้นฐานของการวิเคราะห์และศึกษาเชิงเหตุผลของการใช้นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เช่น กฎหมาย ค่านิยมของสังคม สภาพการณ์ด้านตลาดแรงงาน ลักษณะของแรงงานนโยบายของหน่วยงาน ปรัชญาของการบริหาร และเทคโนโลยีเกี่ยวกับงาน
2. ความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงผู้บริหาร หน่วยงานรัฐบาลหากเป็นเอกชนก็จะรวมถึงผู้ถือหุ้น ซึ่งนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ควรจะเป็นเรื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องมีอิทธิพลในการกำหนด หรือเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมนั่นเอง ถ้าไม่สามารถกำหนดให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ องค์กรนี้จะประสบความล้มเหลวในอนาคต

องค์กรแห่งการเรียนรู้

แนวคิด “องค์กรแห่งการเรียนรู้” เริ่มจากการทำงานภาคเอกชนบริการใหญ่ ๆ เช่น เซลล์ ซึ่ง Asia de Geus อธิบายว่าการเรียนรู้เป็นวิธีการเดียวที่เป็นประโยชน์ต่อการแข่งขันอย่างยั่งยืน องค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นการสนองต่อการเพิ่มขึ้นของสิ่งแวดล้อมที่คาดการณ์ไม่ได้ และมีความเป็นพลวัต ความสำคัญของการเรียนรู้ในเรื่องขององค์กร เป็นความสามารถในการใช้ความสามารถทางจิตใจของสมาชิกทั้งหมด เพื่อสร้างกระบวนการที่จะปรับปรุงตนเอง Dixon (1994)

ดังนั้นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีระบบมาตรการและกระบวนการที่ใช้ในการเสริมสร้างความสามารถของผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กร หรือทำงานเพื่อองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพวกเขาเอง ขององค์กรและชุมชนที่พวกเขามีส่วนร่วมอยู่อย่างยั่งยืน

ประเด็นที่สำคัญขององค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ

1. มีการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก
2. มีการเสริมสร้างความสามารถในการปรับเปลี่ยนและปรับตัวอย่างต่อเนื่อง
3. พัฒนาของการเรียนรู้รายปัจเจก และร่วมกัน

4. มีการใช้ผลของการเรียนรู้เพื่อการบรรลุผลที่ดีขึ้น

หลักการบริหารจัดการ

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ Governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้น อาจให้ความหมายของการ “ปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” คือ กระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ถวิลวดี บุรีกุล (2546, น. 1)

กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาครัฐราชการ

ทฤษฎีการบริหาร

ทฤษฎีการบริหาร (Administrative theory) ของ Fayol ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545, น. 79-82) มีการพัฒนาหลักการบริหารจัดการ (Principles of management) เช่น (1) การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of command) (2) ลำดับของสายการบังคับบัญชา (Hierarchical chain of command) (3) การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งได้แก่ การกำหนดแผนกอำนาจหน้าที่ การเป็นรอง (Subordination) ความรับผิดชอบ และการควบคุม (4) การรวมอำนาจ (Centralization) (5) คำสั่ง (Order) ตามหลักเกณฑ์นั้นได้เสนอให้มีการคาดการณ์ล่วงหน้า การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ กล่าวถึงองค์การจำเป็นต้องมีการจัดผังองค์การ (Organization charts) การประชุม (Meeting) การรายงาน (Report) และการวางระบบบัญชี (Accounting system)

ความสำคัญทฤษฎีการบริหาร

ทฤษฎีได้ให้ความสำคัญของการบริหารการปฏิบัติงานในองค์การได้กำหนดว่า ผู้จัดการจำเป็นต้องมีคุณสมบัติและความรู้รวมทั้งประสบการณ์ดังนี้

1. คุณลักษณะทางกายภาพ (Physical qualities) ได้แก่ สุขภาพ ความแข็งแรง และมารยาท

2. คุณลักษณะทางจิตใจ (Mental qualities) เป็นความสามารถในการเรียนรู้และทำความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ การตัดสินใจ และความสามารถในการปรับตัว

3. คุณลักษณะทางจริยธรรม (Moral qualities) ได้แก่ พลังความสามารถ (Energy) ความรู้สึกเป็นเจ้าของบริษัท (Firmness) ความรู้สึกเต็มใจในการทำงานที่รับผิดชอบ ความคิดริเริ่ม (Initiative) ความซื่อสัตย์ (Loyalty) ไหวพริบ (Tact) และความมีเกียรติ (Dignity)

4. การศึกษาโดยทั่วไป (General study) ซึ่งเป็นความรู้เกี่ยวกับสภาวการณ์โดยทั่วไปซึ่งไม่มีลักษณะเฉพาะในการทำงาน

5. ความรู้เฉพาะด้าน (Special knowledge) จะเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะหน้าที่นั้นทางด้านเทคนิค การพาณิชย์ การเงิน การบริหาร เป็นต้น

6. ประสบการณ์ (Experience) เป็นความรู้ที่เพิ่มขึ้นจากการทำงานและการสะสมบทเรียนของบุคคลที่ได้รับจากเรื่องราวต่าง ๆ

Fayol มีแนวความคิดว่า บุคคลจำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกันในระดับแรงงาน (Worker) ความสามารถทางเทคนิค (Technical ability) เป็นสิ่งสำคัญ ผู้ที่มีอำนาจในระดับสูงควรมีความรู้ทางด้านการจัดการ การพาณิชย์ การเงิน ความมั่นคง และการบัญชี ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก องค์การขนาดเล็กผู้จัดการจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิคด้วย แต่ต้องมีความรู้ทางด้านการจัดการมากกว่าทางด้านเทคนิค แนวคิดการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจาก (1) การบริหารจัดการเป็นกิจกรรมขององค์การ (2) ความรู้ความสามารถในการจัดการนำมาซึ่งการเปลี่ยนตำแหน่งภายในขององค์การ (3) การบริหารจัดการสามารถเรียนรู้ได้

หลักในการบริหารจัดการ

หลักในการบริหารจัดการ (principles of management) Fayol ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับของ Weber แต่จะมีความแตกต่างกันคือ ในช่วงปี ค.ศ.1841-1925 และเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ของโรงงานถ่านหิน Comambault Mining เขาได้กำหนดหลัก 14 ประการคือ

1. การแบ่งงานกันทำ (Division of labor) ผู้ที่คิดหลักความชำนาญเฉพาะด้าน (Job specialization) และการแบ่งงานกันทำ (Division of labor) นี้คือ Fayol ได้ชี้ประเด็นหลักของความชำนาญเฉพาะด้านในงานว่า ความน่าเบื่อหน่ายที่เกิดขึ้นในจิตใจของบุคคลจะเป็นสาเหตุทำให้คุณภาพของผลิตภัณฑ์ลดลง ความคิดริเริ่มของคนงานและความยืดหยุ่นมีน้อยลง ซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์การทำงานที่ไม่ดี และได้เสนอไว้ว่า คนงานควรจะได้รับกรมอบหมายหน้าที่

ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักนี้ จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) Weber และ Fayol ได้เน้นความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของ Weber จะได้มาจากตำแหน่งของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเน้นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

3. การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of command) หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวจะเป็นการกำหนดว่า พนักงานจะต้องได้รับคำสั่งจากใคร และต้องรายงานต่อใคร ซึ่งควรจะเป็นบุคคลเพียงคนเดียว Fayol เชื่อว่า คำสั่งสองคำสั่ง (Dual command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ก็จะทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้จะทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และจะทำให้เกิดความเสียหายต่อลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal hierarchy of authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคน (Dual command) จะเป็นการยาก และผู้บริหารก็จะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชาและมักจะโกรธและอาจจะไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟังเขา

4. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ Fayol เป็นหนึ่งในนักทฤษฎีการบริหารจัดการที่ได้ชี้ประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุด ในลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือ ความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานในระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดน้อยลงได้ และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

5. การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งเชื่อว่าอำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสาย

การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไรสิ่งนี้ถือว่ามี ความสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกระดับขององค์การ

6. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผน ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มีการ วางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือ กิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงที่ทำงานเป็นที่ร่วมกับกลยุทธ์ของ องค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนช่วยในการตัดสินใจว่าจะใช้ ทรัพยากรขององค์การอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

7. หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายใน องค์การ ซึ่งในปัจจุบันนี้พนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้น เป็นการจัดการที่ใช้หลัก ความเท่าเทียมกัน

8. การออกคำสั่ง (Order) Fayol ได้ให้ความสนใจการวิเคราะห์งาน ตำแหน่ง และตัวบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์การจะสามารถใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพได้มาก ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการออกคำสั่ง (Order) หมายถึง วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นใน การจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุดและเป็นการจัดหาความพึงพอใจในโอกาสงานให้แก่ พนักงาน และได้ใช้ผังองค์การ (Organization chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของ พนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้วัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ใน อนาคต

9. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่าง ๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา Fayol เชื่อว่าผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมี ความคิดริเริ่ม ซึ่งความคิดริเริ่มนี้ถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้าง นวัตกรรมใหม่ ๆ ได้ ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิด ความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และเชื่อว่าความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้วัดผู้บริหารระดับสูง (Superior manager) ในการพัฒนา และการบริหารงาน

10. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอรับ (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา Fayol ได้กล่าวว่า ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลาย ๆ คน ว่าจะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

11. ค่าตอบแทน (Remuneration of personnel) ระบบการให้รางวัลจะประกอบด้วยโบนัส (Bonuses) และแผนการแบ่งกำไร (Profit - sharing plans) ซึ่งจะเป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ ระบบการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานถือว่ามีผลอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ

12. ความมั่นคงในงาน (Stability of tenure of personnel) Fayol เชื่อว่าความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว แนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นในยุคเดียวกับนักปราชญ์ทางด้านการบริหารจัดการอีกหลายท่าน เช่น Tom Peters, Jeff Pfeffer และ William Ouchi เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มว่าจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน เขาจะพยายามพัฒนาทักษะและปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานในระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น Fayol พบว่าการออกจางานบ่อย ๆ เป็นสาเหตุของการจัดการที่ไม่ดีทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการฝึกคนใหม่และทำให้พนักงานขาดขวัญกำลังใจ

13. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การจะถือว่าเป็นผลประโยชน์ของทุก ๆ คน หรือของทุกกลุ่มภายในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ โดยมีการให้รางวัลสำหรับผลการปฏิบัติงาน และเพื่อรักษาความสัมพันธ์ภายในองค์การไว้ ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ

14. ความสามัคคี (Esprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่จะช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม แนวคิดของ Fayol ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโภคน และความร่วมมือกัน จะถือเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่จะทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนา ความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและ

คนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลังเมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง

การบริหารจัดการตามหลักการบริหาร : Administrative management

การบริหารจัดการตามหลักการบริหารเป็นแนวคิดด้านการจัดการซึ่งมุ่งที่ลักษณะหน้าที่ขององค์การและการบริหารจัดการโดยใช้การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวทางการบริหารจัดการในยุคปัจจุบัน

ส่วนประกอบของการบริหารจัดการ (Elements of management) Fayol เห็นว่าหลักการบริหารจัดแบ่งได้ตามหน้าที่ คือ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) (5) การควบคุม (Controlling) ส่วนใหญ่เอกสารของเขาจะอธิบายถึงหน้าที่ เขาชี้ให้เห็นว่า หลักการดังกล่าวไม่เพียงแต่นำมาใช้ได้เฉพาะในวงการธุรกิจเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปใช้กับการเมือง ศาสนา การสังคมสงเคราะห์ การทหาร และกิจกรรมสาขาอื่น ๆ เพราะว่า ทุกองค์การต้องอาศัยการบริหารจัดการ

1. การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดและพิจารณาวิธีการที่ควรปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่ง Fayol ถือว่าการวางแผนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารจัดการ ซึ่งแผนในการปฏิบัติงาน (Plan of action) มีอยู่หลายแผน เช่น (1) ทรัพยากรของธุรกิจ ได้แก่ สิ่งก่อสร้าง เครื่องมืออุปกรณ์ วัตถุดิบ ทรัพยากรมนุษย์ วิธีการขาย การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น (2) ลักษณะโดยทั่วไปของงานระหว่างทำในปัจจุบัน (Work in process) (3) แนวโน้มของกิจกรรมของบริษัทที่อาจจะเกิดขึ้นโดยไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า Fayol เสนอแนวคิดที่ว่า แผนเป็นกลยุทธ์พื้นฐานในการประเมินความสามารถในการทำงานและจุดแข็งในปัจจุบันขององค์การ รวมถึงการประเมินสภาพแวดล้อมเพื่อคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้น ซึ่งแผนการสำหรับผู้บริหารยุคใหม่เรียกว่า การวางแผนเชิงสถานการณ์ (Contingency planning)

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดกิจกรรมและความสัมพันธ์ภายในองค์การเพื่อการประเมินผลและการฝึกอบรมพนักงาน ซึ่งต่อมาแนวคิดของ Fayol ได้แบ่งการจัดองค์การออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ (1) การจัดองค์การ (Organizing) (2) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) (หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์)

2.1 การจัดองค์การ (Organizing) ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2543, น. 614) เป็นกระบวนการซึ่งจัดกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก โดยการจัด

กลุ่มงานเป็นหน่วยการจัดการ และการออกแบบในแต่ละกลุ่มที่ขึ้นตรงต่อผู้จัดการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นในการควบคุมการทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือเป็นการจัดหาทุกอย่างเพื่อใช้ในการดำเนินงาน เช่น วัสดุดิบ เครื่องมือ เงินทุน และทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการเพื่อให้บุคคลและทรัพยากรขององค์การมีความสอดคล้องกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และความต้องการที่ต่อเนื่อง ซึ่งโครงสร้างขององค์การจะมีการเตรียมการจัดหาเพื่อให้องค์การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of direction) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ผู้บริหารต้องกำหนดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมและชัดเจนรวมถึงการกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในกิจกรรมและการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันและความร่วมมือกันในการทำงาน รวมถึงการควบคุมซึ่งปราศจากกฎระเบียบและการควบคุมทางเอกสาร อย่างไรก็ตามองค์การจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การซึ่งหมายถึงทุกฝ่ายในองค์การ ทรัพยากรบุคคลขององค์การนั้นจำเป็นต้องมีความรู้และสามารถปรับให้เหมาะสมกับองค์การได้ ดังนั้นองค์การจำเป็นต้องจัดทรัพยากรบุคคลให้เหมาะสมกับงานในองค์การด้วย

2.2 การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) เป็นกระบวนการที่เป็นทางการเพื่อให้มั่นใจว่าองค์การมีพนักงานที่มีความสามารถทุกระดับในงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีงาน คือ การสรรหา การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม และการประเมินผลพนักงาน

(1) การคัดเลือก (Selection) เป็นการจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน เพื่อเข้ามาทำงานในองค์การ ซึ่งตามแนวคิดของ Fayol นั้น การคัดเลือกเป็นโอกาสของพนักงาน คือ ระยะเวลาในการคัดเลือกพนักงานนั้นจะเพิ่มขึ้นตามตำแหน่งที่ทำการคัดเลือก

(2) การประเมิน (Evaluation) เป็นการประเมินทั้งตำแหน่งผู้บริหารและพนักงานในบริษัทโดยจะประเมินทั้งทางด้านสุขภาพ ได้แก่ ความแข็งแรง ด้านสติปัญญาและความเข้มแข็งทางอารมณ์ จริยธรรมและความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ในตำแหน่งนั้น

(3) การสั่งการ (Commanding) เป็นศิลปะในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพและมีความรู้ตามหลักของการบริหารจัดการ ซึ่งผู้บริหารที่สามารถสั่งการได้นั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) มีความรู้เกี่ยวกับพนักงาน
- 2) สามารถคัดบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถออกจากองค์การได้

- 3) สามารถกำหนดข้อผูกมัดระหว่างบริษัทและพนักงานได้
- 4) เป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน
- 5) ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การเป็นช่วง ๆ เพื่อให้สามารถสรุปภาพรวมขององค์การได้
- 6) มีการประชุม และจัดหารองผู้จัดการเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 7) กำหนดแผนงานเพื่อให้ครอบคลุมรายละเอียดขององค์การ
- 8) มุ่งให้เกิดความสามัคคี ความรู้ความสามารถ อำนาจในการตัดสินใจ และกระตุ้นให้ความซื่อสัตย์ของบุคคลภายในองค์การ

(4) การประสานงาน (Coordinating) เป็นการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงานและบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งภายหลังจากงานเขียนของบุคคลต่าง ๆ ได้เน้นเกี่ยวกับบทบาทของการประสานงานเป็นส่วนประกอบมากกว่าการแบ่งแยก

(5) การควบคุม (Controlling) ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2543, น. 171) หมายถึง กระบวนการติดตามและแก้ไขการปฏิบัติงานขององค์การและบุคคล เป็นกิจกรรมภายในองค์การเพื่อให้เป้าหมาย หรือเป็นกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานและการแก้ไขเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยเปรียบเทียบว่าอะไรกำลังเกิดขึ้นที่แท้จริง กับอะไรเป็นสิ่งที่ได้วางแผนไว้และดำเนินการอย่างเหมาะสมในการปรับปรุงสิ่งที่มีความคลาดเคลื่อนไปจากแผน การควบคุมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นต่อจากการวางแผนและการกำหนดหลักการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาข้อผิดพลาดและทำการแก้ไข การควบคุมสามารถประยุกต์ใช้กับบุคคล วัตถุประสงค์ และกิจกรรมได้ การควบคุมที่มีประสิทธิภาพจะสามารถกระตุ้นการทำงานของบุคคลและอาจมีการลงโทษหากมีความจำเป็น การควบคุมจะสามารถควบคุมทั้งบุคคล การปฏิบัติตามแผน กิจกรรมทางการเงิน ความมั่นคง และข้อมูลสารสนเทศ การควบคุมจะมีผลกระทบต่อหน้าที่ทางการบริหารจัดการทั้ง 4 หน้าที่ คือ (1) วางแผน (2) การจัดองค์การ (3) การสั่งการ (4) การประสานงาน เนื่องจากจะทำให้แผนมีประสิทธิภาพ องค์การมีจุดแข็ง มีความสะดวกในการประสานงานและประสิทธิภาพในองค์การ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการที่ดีนั้นจะต้องมีการควบคุมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับพันธกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการบริหารด้านงบประมาณ เช่น การเงิน การพัสดุ และอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของทรัพยากรสูงสุด

แนวคิดการบริหารงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศของรัฐบาล เพราะการที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมใดให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นสื่อในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ไปยังงานหรือโครงการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้สามารถทำงานได้ตามภาระหน้าที่และเป้าหมายที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะสามารถบริหารประเทศได้ดีมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ งบประมาณแผ่นดินยังเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชาชน และเป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลว่าเป็นไปตามนโยบายหรือทิศทางที่ต้องการหรือไม่ ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยผ่านรัฐสภาตามวิถีทางในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองโดยผ่านผู้แทนของประชาชนตามองค์กรที่มีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบขอบเขตที่รัฐสภากำหนด ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินหรือแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่จะนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องเสนอขออนุมัติไปใช้จ่ายได้ตามจำนวนเงินและวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

หลักการและกรอบแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่ให้ความสำคัญการกำหนดพันธกิจขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลเพื่อวัดผลสำเร็จของงานอย่างสม่ำเสมอ เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กรหรือของรัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) ด้วยการให้หน่วยงานมีความคล่องตัวและอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณภายใต้ขอบเขตของความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็น การใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณและคำนึงถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ด้วยระบบการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเพื่อให้

เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อันจะส่งผลให้ประเทศไทยเกิดความมั่งคั่ง มั่นคง และพึ่งตนเองได้ ประมวลจาก สำนักงบประมาณ (2546, น. 1-2) สมนึก พิมลเสถียร (2548, น. 3-5) สุริยะ ศุภชนสินเชษม (2546, น. 6-8)

จากการบริหารงบประมาณภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของบุคลากร และที่สำคัญต้องคำนึงถึงความโปร่งใสของบุคลากรเพื่อสามารถดำเนินการตรวจสอบได้

แนวคิดการบริหารบุคคล

นักวิชาการได้ให้แนวคิดในด้านการบริหารบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ไว้ดังนี้ นิรมิต เทียมทัน (2548, น. 76-77)

แนวคิดตามหลักการของสมาคมเฮย์ (Hay associate) ได้วัดความสามารถของพนักงานในการปฏิบัติงานและความรู้ในงานออกเป็น 2 มิติ มิติที่ 1 คือ ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยใช้จำนวนคนเป็นเกณฑ์วัดค่างาน กล่าวคือถ้าทำงานเฉพาะงานใดงานหนึ่งโดยคน ๆ เดียวค่างานก็จะต่ำ แต่ถ้าต้องทำงานร่วมกับผู้อื่นในลักษณะของการร่วมมือและการประสานงานกับคนหลายคนค่างานก็สูง มิตินี้เรียกว่า การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Management Skills) มิติที่ 2 เป็นเรื่องของความสามารถในการจัดการงานซึ่งเป็นหลักการและกรรมวิธี (Methodology) กล่าวคือ ถ้าเป็นการปฏิบัติงานที่อิงกับเทคนิคเฉพาะ (Specialized Techniques) ค่างานก็จะสูงกว่าการปฏิบัติตามกระบวนการปกติ และถ้าการปฏิบัติงานที่อิงหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Discipline) ค่างานก็จะสูงกว่าการปฏิบัติตามเทคนิคเฉพาะ และตามลำดับ

ในขณะที่แนวคิดของศาสตราจารย์ เดวิด การ์วิน (David Garvin) แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด อธิบายว่าองค์กรที่จะกลายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้จะต้องมีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (1) เป็นองค์กรที่มีพื้นฐานที่ดี ง่ายต่อการที่จะกำหนดขอบเขตขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (2) การบริหารจัดการที่มีความชัดเจนในกระบวนการปฏิบัติงาน (3) มีเครื่องมือที่ดีในการวัดระดับความสำเร็จขององค์กรและความสำเร็จของการเรียนรู้ และเดวิด การ์วิน ยังอธิบายต่ออีกว่าองค์กรแห่งการเรียนรู้จะต้องกำหนดกิจกรรมแห่งการเรียนรู้ออกเป็น 5 กิจกรรม ได้แก่ การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีการคิดค้นทดลองหากรรมวิธีการปฏิบัติงานใหม่อยู่เสมอ ใช้บทเรียนจากประสบการณ์ในอดีตใช้บทสอนจากสิ่งที่ประสบผลสำเร็จในอดีต และมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากความรู้เหล่านั้นอย่างรวดเร็วและทั่วทั้งองค์กร

สำหรับนักวิจัยอีกท่านหนึ่ง ปีเตอร์ เอ็ม เซงเก (Peter M. Senge) วิศวกรนักบริหาร รวมทั้งผู้อำนวยการศูนย์กลางองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของมหาวิทยาลัย เอ็ม ไอ ที ราวปี พ.ศ. 2533 มีแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรแห่งการเรียนรู้ต้องมีลักษณะห้าประการคือ (1) ต้องทำให้พนักงานมีทักษะในงาน (2) สภาพความพร้อมด้านจิตใจของพนักงานต้องสร้างขึ้น (3) แบ่งปันความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน (4) เรียนรู้กันเป็นคณะและคิดอย่างเป็นระบบ (5) มองอะไรเป็นภาพรวมไม่แยกส่วนตามหลักการและแนวคิดของการเรียนรู้

ดังนั้นการบริหารงานบุคคลจึงมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้กับบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและกว้างไกล

แนวคิดการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ

รอบสัน (Robson) มีแนวคิดให้คำนิยามเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ว่า รวมความถึงฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ เช่น การประมวลผลข้อมูล เทคโนโลยีการสื่อสาร ระบบสำนักงานอัตโนมัติ และระบบการผลิตอัตโนมัติที่ในปัจจุบันได้มีการนำเอาเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ร่วมกันเพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหา จัดเก็บ ส่งผ่าน หรือนำเสนอข้อมูล สำหรับในประเทศไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ พ.ศ. 2535 ให้คำนิยามเทคโนโลยีสารสนเทศว่า ความรู้ในผลิตภัณฑ์หรือในกระบวนการดำเนินงานใด ๆ ที่อาศัยเทคโนโลยีทางด้านคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ คอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ การติดต่อสื่อสาร การรวบรวมและการนำข้อมูลมาใช้อย่างทันการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทั้งทางด้านการผลิต การบริการ การบริหาร และการดำเนินงาน รวมทั้งเพื่อการการศึกษาและการเรียนรู้ ซึ่งจะส่งผลต่อความได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การพัฒนาคุณภาพชีวิต และคุณภาพของประชาชนในสังคม

ดังนั้น แนวคิดการบริหารด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจึงประกอบด้วยเทคโนโลยีหลายกลุ่ม ซึ่งได้แก่ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ทั้งทางด้านฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์และระบบการจัดการฐานข้อมูล เทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมทั้งระบบมีสายและระบบไร้สาย ระบบสื่อสารมวลชนและทางด่วนข้อมูล และเทคโนโลยีอัตโนมัติที่ใช้ในสำนักงาน สถานศึกษา และในบ้าน เป็นต้น ที่ถูกนำมาใช้ร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการติดต่อเชื่อมโยงหรือการจัดหา การวิเคราะห์ประมวลผล การจัดเก็บและจัดการ การเผยแพร่และการใช้สารสนเทศให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบของสื่อต่าง ๆ

ทั้งเสียง ภาพ และตัวอักษร ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ประมวลจาก ศูนย์เทคโนโลยี อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (2539, น. 19)

2. การบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สนธิ จรอนันต์ (2544, น. 140-146) แนวคิดและหลักการในการกำหนดโครงสร้าง และอัตรากำลังของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญออกแบบให้เป็นองค์กรที่มีขนาดกะทัดรัด และมีความยืดหยุ่น (Flexible) เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม (Teams) มากกว่าการบังคับบัญชา (Chain of Command) เพื่อให้สามารถรองรับบทบาทและภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็น ต้นแบบการจัดองค์กรของส่วนราชการ ให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ และนโยบายของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ให้นโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการจัด โครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหลักการไว้ดังนี้

(1) การจัดโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ให้จัดในรูปของ องค์กรที่มีขนาดกะทัดรัด และมีความยืดหยุ่น เน้นการทำงานเป็นกลุ่มมากกว่าการบังคับบัญชา ตามสายงาน เพื่อให้สามารถรองรับบทบาทและภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้ สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการและภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(2) การจัดโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีลักษณะเป็น องค์กรแนวราบทำงานเป็นทีม ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสำนักงาน มีภาวะเบียบน้อย ไม่ซับซ้อน เป็นสำนักงานอัตโนมัติ ใช้เทคโนโลยีทางสารสนเทศมาช่วยในการปฏิบัติงานมากที่สุด และให้มีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพ แบ่งบุคลากรขององค์กรออกตามพันธกิจหลักของศาล รัฐธรรมนูญ เป็น 2 กลุ่มอย่างชัดเจน คือ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานสนับสนุน ซึ่งมีความสำคัญต่อความสำเร็จของงานสำหรับองค์กรประเภทนี้ เช่นเดียวกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน หลัก การจัดอัตรากำลัง ใช้อัตรากำลังคนน้อย เน้นคุณภาพของงานมากกว่าปริมาณ บุคลากร หนึ่งคนปฏิบัติงานหลายด้าน ให้มีความสำคัญกับสมรรถนะของบุคลากรเป็นหลักในการเข้าสู่ ตำแหน่งในระดับสูงขึ้น ความก้าวหน้าของบุคลากรในองค์กรจึงก้าวหน้าตามความรู้ ความสามารถและความชำนาญที่เกิดจากผลงานและความสามารถของตน โดยไม่ต้องพะวงกับ การรอให้ตำแหน่งระดับสูงว่างซึ่งถือปฏิบัติกันในองค์กรวิชาชีพและองค์กรสมัยใหม่ทั่วไป

3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณัฐชนก ลิกชะไชย (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึง “ปัญหาและอุปสรรคในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ” มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาวิธีพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในอดีตและปัจจุบันศึกษาความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานคดีของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดี ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน ซึ่งเลือกจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลฎีกา จำนวน 2 คน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลปกครองสูงสุด 1 คน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่กลุ่มงานคดีที่มีประสบการณ์การทำงานทางด้านงานคดี 5 ปีขึ้นไป จำนวน 10 คน

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีมติชัดเจนของข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและนำข้อกำหนดนั้นมาประกอบในการวินิจฉัยคดี ทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ออกมาไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากหลายสาขาวิชาเพื่อมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้จบทางด้านกฎหมายโดยตรงจึงเป็นปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในแต่ละคดีอาจมีความเห็นไม่เหมือนกัน ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการและเจ้าหน้าที่ยังขาดแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบในการทำสำนวนคดี และผลกระทบของคำวินิจฉัยที่ได้ทำการเสร็จสิ้นไปแล้วกลับมีผลย้อนกลับมาถ้าหากว่าคำวินิจฉัยนั้นออกไปในทิศทางที่เอื้อต่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนร่วม ฯลฯ

ปัทมิตา กลิ่นแก้ว (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึง “การตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาหลักการ การตรวจสอบการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ขั้นตอนและผลการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการตรวจสอบ

ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ได้ทำการศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยใช้วิธีการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักการสำคัญในการตรวจสอบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – Depth Interview) กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 2 คน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

จากผลการศึกษาการตรวจสอบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ขององค์กรแรก ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการแสดงผลการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ทั้งนี้ในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญกล่าวคือ

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แก่

1. การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบทรัพย์สินเพียงองค์กรเดียว มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการตรวจสอบ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่ครอบคลุมวิถีชีวิตในสังคมไทยทุกระดับ
2. องค์กรตรวจสอบทรัพย์สินตามข้อ 1 มีขนาดและจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
3. บุคลากรมีจำนวนจำกัดในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบางด้านและบางประเภท เนื่องจากพัฒนาการทุนนิยมมีความซับซ้อนมากขึ้น อาทิ บุคลากรด้านบัญชี บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินบางประเภท เช่น เพชร หรือวัตถุโบราณ เป็นต้น
4. ความหลากหลายของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในเรื่องนี้ยากที่จะตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินภายใต้ข้อจำกัดหลาย ๆ ประการ
5. วิธีการตรวจสอบยังไม่สามารถสื่อให้เห็นความเคลื่อนไหวของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบผลการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในภายหลังได้

6. ไม่มีฐานข้อมูลที่เชื่อมโยง หน่วยงานที่จะตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินประเภทต่าง ๆ ทำให้การตรวจสอบมีความล่าช้า ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหน่วยงานนั้น ๆ

7. บทบัญญัติของกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการตีความในทางปฏิบัติ เช่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 เรื่องความจงใจ เป็นต้น

สำหรับองค์กรที่สอง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 คือ

ปัญหาที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2546 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันออกโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยมีหลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 269 เป็นข้อกำหนดที่ใช้พิจารณาวินิจฉัยคดีที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญทุกคดีเหมือนกันหมดไม่ว่าจะเป็นคดีหรือคำร้องที่มาตามมาตรา 262 มาตรา 264 และมาตรา 295 เป็นต้น ซึ่งคดีหรือคำร้องตามมาตราที่อ้างถึงมีลักษณะแตกต่างกันในการแสวงหาข้อเท็จจริง กล่าวคือ คดีหรือคำร้องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและมีการสืบพยาน มีทั้งคดีหรือคำร้องที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย และคดีที่ต้องพิจารณาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

จากกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ศาลรัฐธรรมนูญถือว่า ศาลรัฐธรรมนูญ คือ ศาลชั้นแรกในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามมาตรา 295 นี้ และเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถนำสืบพยานหรือหลักฐานเข้านำเสนอได้อย่างเสรี เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรประการอื่น ทำให้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศาลรัฐธรรมนูญ อาจจะช้าช้อนกับขั้นตอนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งยังทำให้การพิจารณาคดียุ่งยากล่าช้า โดยเฉพาะคดีที่ผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง การนำพยานบุคคลและพยานเอกสารเข้าสืบก็มีความซับซ้อนและใช้พยานหลักฐานและพยาน

บุคคลจำนวนมาก นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาประเด็นข้อเท็จจริงดังกล่าวอีกครั้ง ก็จะเป็นการเสียเวลาและทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้าเกินสมควร และอาจจะมีการใช้เทคนิคในการต่อสู้คดีในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

ปัญหาที่เกี่ยวกับการลงมติ

ได้แก่การที่ไม่สามารถกำหนดประเด็นในการลงมติที่ชัดเจนและการกำหนดเสียงข้างมากในการทำคำวินิจฉัยได้ ในกรณีที่มีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยหลายคดี ก็อาจปรากฏได้ว่า มติเห็นของตุลาการนั้นแตกต่างกันออกไปหลายกลุ่มหลายความเห็น และเป็นปัญหาว่าจะถือความเห็นหรือมติใดเป็นเสียงข้างมาก

ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านคดี ซึ่งเป็นสายงานหลักในการสนับสนุนการทำงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความชำนาญมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับปริมาณงานทำให้เกิดความไม่คล่องตัว อีกทั้ง การปฏิบัติงานด้านคดีในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ซึ่งข้อเท็จจริงที่มีปริมาณมาก และต้องให้ความสำคัญในรายละเอียดของหลักฐานค่อนข้างมาก เนื่องจากผลคำวินิจฉัยเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงต้องพิสูจน์อย่างปราศจากข้อสงสัย และการให้เจ้าหน้าที่ดูแลสำนวนเพียงคนเดียวอาจไม่รอบคอบเท่าที่ควร

จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ว่า

1. ผลงานวิจัย ปัญหาและอุปสรรคในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มี ความชัดเจนของข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและนำข้อกำหนดนั้นมาประกอบในการวินิจฉัยคดีทำให้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ออกมาไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากหลายสาขาวิชาเพื่อมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้จบทางด้านกฎหมายโดยตรงจึงเป็นปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในแต่ละคดีอาจมีความเห็นไม่เหมือนกัน ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตุลาการ

และเจ้าหน้าที่ยังขาดแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบในการทำสำนวนคดี และผลกระทบของคำวินิจฉัยที่ได้ทำการเสร็จสิ้นไปแล้วกลับมีผลย้อนกลับมากถ้าหากว่าคำวินิจฉัยนั้นออกไปในทิศทางที่เอื้อต่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนร่วม

2. ผลงานวิจัยตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 พบว่า มีปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่สำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรตรวจสอบทรัพย์สินเพียงองค์กรเดียว มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการตรวจสอบ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่ครอบคลุมวิถีชีวิตในสังคมไทยทุกระดับ ซึ่งมีขนาดและจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจ รวมถึงการตรวจสอบยังไม่สามารถสื่อให้เห็นความเคลื่อนไหวของทรัพย์สินและหนี้สินในภายหลังได้ สำหรับปัญหาเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า คดีหรือคำร้องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและมีการสืบพยาน มีทั้งคดีหรือคำร้องที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย และคดีที่ต้องพิจารณาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ศาลชั้นแรกในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามมาตรา 295 นี้ และเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถนำสืบพยานหรือหลักฐานเข้านำสืบได้อย่างเสรี เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรประการอื่น ทำให้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศาลรัฐธรรมนูญ อาจจะช้าช้อนกับขั้นตอนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งยังทำให้การพิจารณาคดียุ่งยากล่าช้า

ดังนั้น ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตลอดจนข้อจำกัดการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สาเหตุเกิดจากการบริหารจัดการภายในองค์กรโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความพร้อมความเข้าใจในองค์ความรู้ในหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ประกอบกับจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานของกลุ่มงานคดีที่มีงานเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน และสื่อมวลชนยังขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าจะเป็นองค์กรที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสื่อมวลชนเสนอข่าวเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ตรงตามความเป็นจริงและมีความพยายามบิดเบือนประเด็นการวินิจฉัยคดีให้เป็นประเด็นทางการเมือง

จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการตามโครงสร้างของสำนักงานศาล

รัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาด้านงบประมาณ บุคคล และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อนำมาจัดทำแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ของการศึกษาคั้งนี้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

