

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเสี่ยงมีอยู่ในทุกกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายความสูญเสีย ทรัพยากร เกิดค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นอยู่เสมอ เราไม่สามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงได้ทั้งหมด แต่เราสามารถควบคุม ลดระดับความรุนแรง ทำให้ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยลงด้วยการบริหารความเสี่ยง ในภาคราชการของไทย มีการนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงเข้ามาสู่ระบบราชการอย่างจริงจังภายใต้การดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการ ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำการประเมินความเสี่ยง และวางระบบการควบคุมภายในขึ้น เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นของประชาชนทั้งประเทศ จะเกิดประโยชน์สูงสุดอันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเทียบเท่าระดับกรม การใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของงบดำเนินงานและงบลงทุนส่วนใหญ่ต้องผ่านกระบวนการทางพัสดุในลักษณะจัดซื้อจัดจ้าง โดยต้องให้มีความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ตรวจสอบได้ ตลอดถึงการควบคุมดูแลพัสดุของทางราชการให้เกิดความคุ้มค่า ในการดำเนินงานด้านพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้นถึงแม้จะมีกฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อยกเว้น เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานแล้วก็ตาม แต่ปัญหาในการปฏิบัติงานยังมีอยู่ซึ่งปัญหาเหล่านี้มิใช่เกิดแต่เฉพาะหน่วยงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนราชการหลายแห่งก็มักจะประสบปัญหาในแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับ 5 กรณีดังนี้

1. มีการยกเลิกสัญญาซื้อ/ สัญญาจ้างหรือมีการปรับคู่สัญญาย่อยครั้ง ซึ่งการปรับคู่สัญญานั้น ไม่อาจมีผลทำให้การปฏิบัติงานของผู้ขายหรือผู้รับจ้างดีขึ้นเท่าที่ควร ซึ่งการที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างผิดสัญญานั้นย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้การปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และตามแผนการดำเนินงานที่วางไว้ หากเป็นงานบริการจะทำให้ไม่ได้รับบริการที่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ในช่วงเวลาที่เหมาะสม

2. มีการเข้าใจไม่ตรงกัน ระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการรับบริการทางพัสดุ กับ เจ้าหน้าที่พัสดุ กับ ผู้ขาย/ผู้รับจ้าง หากปัญหาของความขัดแย้ง

ขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจนั้น ประเด็นที่เกิดขึ้นมาจากภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็น ความไม่ถูกต้องของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีผลกระทบเพิ่มขึ้นทำให้สำนักงานศาล รัฐธรรมนูญถูกมองจากบุคคลภายนอกในเชิงลบและขาดความเลื่อมใส ศรัทธาในหน่วยงาน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

3. การควบคุมดูแลพัสดุประเภทครุภัณฑ์ไม่ทั่วถึง การติดตามตรวจสอบครุภัณฑ์บาง รายการไม่สามารถค้นพบได้ทันทีที่ต้องใช้เวลาติดตามเกินความเหมาะสมที่ควรจะเป็น ในส่วนการบริหารพัสดุให้เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานรับบริการนั้นยังประสบปัญหาเรื่องวัสดุคงคลัง ความต้องการวัสดุในลักษณะพิเศษ ปัญหาเรื่องเงินเวลาที่ไม่สัมพันธ์กันระหว่างระยะเวลา ในการจัดหากับระยะเวลาที่ต้องการใช้วัสดุนั้น ๆ

4. ปัญหาการสูญเปล่าของการบริหารพัสดุหรือการไม่เป็นไปตามแผนการบริหารพัสดุ เนื่องจากผลกระทบจากความผันผวนทางการเมือง นโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นหน่วยงานธุรการขององค์อำนาจตุลาการ หากความผันผวน ทางการเมืองทำให้สถานการณ์ขององค์กรยังไม่ชัดเจน ทำให้เป็นปัญหาในการวางแผนการบริหาร พัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ แนวความคิดเกี่ยวกับระเบียบเฉพาะขององค์กรสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญที่ออกโดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (องค์อำนาจเดิม) ซึ่งออกมาเพื่อใช้ในการ บริหารงานพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้นในความคิดเห็นของนักวิชาการยังมีความเห็น แตกต่างกันว่าจะยังสามารถใช้ได้หรือไม่

5. ผู้บริหารและข้าราชการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารความเสี่ยง ควรจะต้องดำเนินการทุกกระบวนการปฏิบัติงานใน ภารกิจแต่ละด้าน ทั้งสายงานหลักทางด้านการศึกษาคดีและสายงานสนับสนุนทางด้าน การอำนวยความสะดวก

การบริหารความเสี่ยงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและปฏิบัติยาก มีผลกระทบต่อบุคลากรทุก ระดับจึงต้องทำความเข้าใจและให้ความร่วมมือกัน องค์กรอาจจะเริ่มดำเนินการวางแผนบริหาร ความเสี่ยงในเฉพาะส่วนงานใดส่วนงานหนึ่งก่อนแล้วค่อยขยายเพิ่มเติมไปในส่วนต่างๆต่อไป ใน การศึกษานี้ผู้ศึกษาเห็นควรเริ่มจากลักษณะงานที่มีโอกาสเกิดความเสี่ยง ความรู้ไหลของ งบประมาณ แผ่นดินที่สามารถเห็นได้ชัดเจน อีกทั้งเป็นลักษณะงานพื้นฐานของหน่วยงานราชการ ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นลักษณะงานหลักที่อยู่ในการพิจารณาตรวจสอบของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างเคร่งครัด นั่นคือการปฏิบัติงานในกระบวนการบริหารงาน พัสดุ ส่วนการคลังและพัสดุ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาค้นหาความเสี่ยงในกระบวนการบริหารงานพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เริ่ม ศึกษาค้นหาความเสี่ยงในการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจสอบพัสดุประจำปี ไปจนกระทั่งศึกษาค้นหาความเสี่ยงในการควบคุมดูแลรักษาและการจำหน่ายพัสดุซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายของการบริหารงานพัสดุของส่วนการคลังและพัสดุ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อความเสี่ยงในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
3. ศึกษาแนวทางการบริหารความเสี่ยง เพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นให้น้อยลง

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงและบริหารความเสี่ยงในกระบวนการบริหารงานพัสดุของส่วนการคลังและพัสดุ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2547 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2550

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ 3 ประการ คือ

1. ทำให้ทราบถึงความเสี่ยงหรืออุปสรรค ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีผลทำให้ส่วนการคลังและพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีแนวทางในการบริหารความเสี่ยง เพื่อป้องกันและลดความสูญเสียต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านพัสดุของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ลดความกังวลที่จะถูกโทษปรับทางปกครอง
2. ทำให้การบริหารงานพัสดุของส่วนการคลังและพัสดุ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานน้อยลง ลดข้อขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกันระหว่างองค์กรสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับผู้ประกอบการค้า และระหว่างเจ้าหน้าที่พัสดุกับหน่วยงานต่างๆภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่รับบริการเกี่ยวกับงานพัสดุ

3. นำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้จริงในการบริหารงานพัสดุของส่วนการคลังและพัสดุ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นตัวอย่างในการบริหารความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานอื่นใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### คำจำกัดความเฉพาะ

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง คณะตุลาการที่เข้าสู่ตำแหน่งตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หมายถึง คณะตุลาการที่เข้าสู่ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว)พ.ศ. 2549

หัวหน้าส่วนราชการ หมายถึง เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ระดับ 11)

หัวหน้าพัสดุ หมายถึง ผู้อำนวยการส่วนการคลังและพัสดุ (ระดับ 8)

เจ้าหน้าที่พัสดุ หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุ

การบริหารงานพัสดุ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัสดุเพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุด ตลอดจนให้เกิดความคุ้มค่าเป็นการประหยัดงบประมาณ และบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร อันประกอบด้วย การจัดหา การควบคุม การบำรุงรักษา การจำหน่าย

พัสดุ หมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

การจัดหา หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือบริการ ด้วยวิธีการ ต่างๆที่เหมาะสม เช่น การซื้อ การจ้าง การเช่า การขอรับโอนจากส่วนราชการอื่น

การควบคุม หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับพัสดุที่ได้มา โดยจัดสรรให้แก่ หน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามความต้องการและตามความ เหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน โดยมีระบบการลงทะเบียนหรือบัญชีควบคุมไว้ เพื่อให้สามารถ ติดตามตรวจสอบได้

การบำรุงรักษา หมายถึง การดูแลรักษา การปรับปรุงพัสดุ ให้อยู่ในสภาพที่ดี พร้อมใช้งาน รวมถึงการเสนอแนะงานบริการต่างๆ

การจำหน่าย หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุ ที่หมดความจำเป็นต้องใช้งาน สภาพของพัสดุไม่พร้อมที่จะใช้งานได้หรือมีการสูญหาย ดำเนินการโดยการขาย แลกเปลี่ยน โอน ทิ้ง หรือจำหน่ายเป็นสูญ