

การพัฒนากระบวนการตรวจราชการของไทย

โดย

นายสมศักดิ์ เจตสุรกานต์

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐-๒๕๖๑

บทคัดย่อ

เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทย

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายสมศักดิ์ เจตสุรگانต์

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 60

การตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ทางการบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ของแต่ละหน่วยงาน และ/หรือ ของฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินงาน/โครงการตามนโยบายของรัฐบาลหรือตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการ ในทางปฏิบัติการตรวจราชการเกิดจากการมอบหมายงานตรวจราชการจากหัวหน้าส่วนราชการให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบที่เน้นการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน (Function) โดยปราศจากการตรวจราชการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ให้การดำเนินงาน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ส่วนราชการดำเนินการได้

เอกสารวิจัยฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางของระบบการตรวจราชการที่มีความเหมาะสมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นกลไก/เครื่องมือการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่างๆ ของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพ วิธีดำเนินการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) โดยวิจัยข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ กล่าวคือข้อมูลปฐมภูมิเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในลักษณะการสัมภาษณ์ปลายปิด (Close Interview) กับการสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open Interview) ถึงมุมมองและความคาดหวังจากการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการจากประชากรตัวอย่าง ได้แก่ผู้ตรวจราชการสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง ส่วนข้อมูลทุติยภูมิมาจากการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ศึกษาจากเอกสารบทความทางวิชาการมุ่งเน้นในประเด็น ปัญหาของระบบการตรวจราชการ การประเมินผลการตรวจราชการ และ แผนการบริหารการตรวจราชการ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาหลัก ๆ ที่ทำให้การตรวจราชการไม่มีประสิทธิภาพ ใน ๔ มิติ ได้แก่ ๑. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตรวจราชการ ๒. ปัญหาที่เกิดจากกลไกการตรวจราชการ ๓. ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ และ ๔. ปัญหาการขาดแรงจูงใจของบุคลากร ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาสรุปได้ดังนี้

๑. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้ผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่จะต้องดำเนินการตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการที่ผู้ตรวจราชการสามารถกำหนดและจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องจัดทำร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการมีอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ๆ กำหนด ซึ่งจะทำให้การตรวจราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒. การตรวจราชการไม่ควรเป็นเพียงการตรวจติดตามตามกระบวนการ (Function) เท่านั้น แต่ควรเป็นการการตรวจราชการที่เน้นความคุ้มค่า การแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งควรกำหนดให้มีกลไกหรือรูปแบบการตรวจราชการที่จะต้องตรวจในเชิงกระบวนการควบคู่กับการตรวจในเชิงลึก คู่ขนานกันในทุกครั้งที่มีการตรวจราชการ

๓. ควรกำหนดให้สายงานตรวจราชการ และผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นอาชีพหลัก (Inspector Career) ของหน่วยงาน เช่น การจัดตั้งกรม/กระทรวงตรวจราชการโดยมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาการตรวจราชการให้มีความเหมาะสมตอบสนองกับภารกิจของส่วนราชการและเป็นไปตามภาระงานต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาล

Abstract

Title : The development of the Thai Public Inspector system

Field : Politics

Name : Mr. Somsak Jetsurakran **Course** NDC **Class** 60

The Inspector system is the administrative tool that constitutes the organization of internal control systems in each working unit of the Government agency. This tool will support the Government agencies to inspect the process of organization's activities and Government projects. There are, however, many problems with the Agency's inspection system.

The research's objectives are 1. To study the suitable process of inspection that can be incorporated into the Thai Government Agency inspection system for the benefit of the Government's evaluation of its public policy; 2. To study the reasons for the inspection's structure, procedure, authority and motivation; and 3. To put forward a proposal to the way in which the inspection system can be developed to potentially the

The study is designed to focus on the "qualitative research method" by looking at primary and secondary data as follows: the primary data is collected by in-depth interviews using open ended and closed questions. The interviews will be conducted with the ministries' inspectorate from various Ministries; and the secondary data is collected from various academic papers, utilizing content analysis to summarize the different areas of inspection such as the area of inspection's structure, procedure, authority and motivation and the associated issues and problems.

The results of this research can be divided into 4 areas as follows:

1. The Ministry's organization structure is designed for the Ministry's inspector to report to the Ministry's Permanent Secretary. This means that the inspector's work is designed, shaped as well as allocated by the Ministry's Permanent Secretary, not designed by the problems of work that the inspectors envisage.

2. The inspector's work, assigned by the Head of the Ministry, is to investigate only the smaller area of the problem, not conduct his/her work further than the area that needs to be looked into.

3. The authority of the Ministry's inspector is only to give a temporary warning, if he/she finds that the inspected unit does not comply with Government or Agency policy, giving an inspector authority to investigate, so could not comply with the Ministry's inspector's order.

4. The Ministry's inspector has lacked self-esteem, since his/her career has not been recognized as the top career in the Ministry. Thus there is less motivation to perform the inspecting job.

Researcher proposes following recommendations as follows:

1. The Prime Minister's Regulation on inspection should be revised allowing inspectors to make his/her annual inspection's plan without having interference by the Ministry's Permanent Secretary should be introduced.

2. The inspection process should not only be seen as the evaluation procedure of the process of work, without looking at the end result or outcome of the work.

3. The central government agency responsible for the Civil Service should define the career path to the senior levels of the organization for inspectors in both the Ministries and Departments. This will create higher motivation for the Ministries' inspectorate to perform his/her job to the best of their ability and potential as long as he/she recognizes that his/her career ladder will lead to the top of the organization.

คำนำ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง “การพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทย” ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นตามความต้องการของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ สำหรับนักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐

ระบบการตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ทางการบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ของฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือภารกิจของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการ จึงถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นกลไกในการขจัดปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ป้องกันความเสียหายผิดพลาด (Mismanagement) และลดความเสี่ยง (Risk) จากการปฏิบัติงานที่ไม่พึงประสงค์ หากระบบตรวจราชการเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพจะทำให้รัฐบาลสามารถตรวจติดตามตรวจสอบและประเมินผลประสิทธิภาพการดำเนินการและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินงานของส่วนราชการ ซึ่งปัจจุบันการตรวจราชการอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นจำนวนมากทำให้การตรวจราชการไม่มีความต่อเนื่อง ผู้ตรวจราชการขาดการสั่งสมประสบการณ์ ไม่มีความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นตรวจราชการ จึงเห็นว่าหากสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการตรวจราชการใน ๔ เรื่อง ได้แก่ (๑) โครงสร้างการตรวจราชการ (๒) กลไกการตรวจราชการ (๓) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ และ (๔) แรงจูงใจของผู้ตรวจราชการ ได้จะทำให้การตรวจราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและภารกิจหลักของส่วนราชการได้อย่างแท้จริง

ผู้วิจัยขอขอบคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้ให้โอกาสผู้วิจัยในการทำวิจัยครั้งนี้ ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา คณาจารย์และบุคลากรต่าง ๆ ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำเอกสารวิจัยส่วนบุคคลให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

(นายสมศักดิ์ เจตสุรกันต์)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ญ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๖
ขอบเขตของการวิจัย (ด้านเนื้อหา, ด้านประชากร, ด้านเวลา)	๗
วิธีดำเนินการวิจัย (ข้อมูลปฐมภูมิ, ข้อมูลทุติยภูมิ)	๗
ข้อจำกัดของการวิจัย	๘
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	๘
คำจำกัดความ	๙
บทที่ ๒ ระบบการตรวจราชการไทยและต่างประเทศ	๑๑
ระบบการตรวจราชการไทย	๑๑
ระบบการตรวจราชการในต่างประเทศ	๑๙
การเปรียบเทียบระบบการตรวจราชการในต่างประเทศกับประเทศไทย	๒๖
กรอบแนวคิดงานวิจัย	๒๗
สรุป	๒๘
บทที่ ๓ กรอบแนวคิด อุปสรรคและผลกระทบจากระบบการตรวจราชการ	๓๒
รูปแบบแนวคิดการทำวิจัย	๓๒
อุปสรรคต่อระบบตรวจราชการ	๓๖
การวิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ จากระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน	๓๘

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ องค์ประกอบของระบบการตรวจราชการ	๔๑
โครงสร้างการตรวจราชการ	๔๑
กลไกการตรวจราชการ	๔๓
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ	๔๔
การขาดแรงจูงใจของบุคลากร	๔๖
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๙
สรุป	๔๙
ข้อเสนอแนะ	๕๐
บรรณานุกรม	๕๒
ภาคผนวก	๕๘
คำถามสำหรับสัมภาษณ์	๕๘
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ทางการบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ของแต่ละหน่วยงาน และ/หรือของฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาลหรือตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการ ดังนั้นการตรวจราชการจึงถือว่ามี ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากจะเป็นกลไกในการขจัดปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ป้องกัน ความเสียหายจากความผิดพลาด (Mismanagement) และลดความเสี่ยง (Risk) จากการปฏิบัติงานที่ ไม่พึงประสงค์ ช่วยให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานและยกระดับ คุณภาพของการให้บริการประชาชนรวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร และ ที่สำคัญคือเป็นกลไกในการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้บริหารเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการ ทบทวนการดำเนินการของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายของ รัฐบาล และตอบสนองกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น ซึ่งการให้ข้อมูลผลการดำเนินการที่ ถูกต้องและเชื่อถือได้จะนำไปสู่การสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้กับผู้บริหาร (คณะรัฐมนตรี) เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

ระบบการตรวจราชการของประเทศที่พัฒนาแล้วอาจถือได้ว่าเป็นระบบการ ตรวจราชการที่มีความเป็นสากล เช่น ระบบการตรวจราชการของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี อาจถือเป็นต้นแบบของระบบการตรวจราชการของ ประเทศไทยได้ โดยการตรวจราชการของประเทศต่าง ๆ มีการปรับเปลี่ยนบริบทไปตามการพัฒนา ของสังคมและยุคสมัย อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนจะมีระบบผู้ตรวจราชการอย่างเป็นทางการ ได้มีระบบการตรวจตราสอดส่องดูแลภายในของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน (Auditor) โดยมีสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (General Accounting Office : GAO) และสำนักงบประมาณ (Office of Management and Budget : OMB) รับผิดชอบ ในฐานะเป็นองค์กรหลักในการตรวจตราสอดส่องควบคุมดูแลจากภายนอก^๑ ทั้งนี้ โครงสร้างและ ระบบงานของสำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector General) ของแต่ละหน่วยงานจะแยก เป็น ๒ ฝ่ายใหญ่ ๆ ได้แก่ ฝ่ายตรวจสอบ (Audit Unit) และฝ่ายสืบสวนสอบสวน (Investigative Unit)

^๑ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ (ม.ป.ป.) รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ (๒๕๕๓: ๑๕๓)

ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสในอดีตนั้นผู้ตรวจราชการจะได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจตราสอดส่องดูแล และควบคุมงานที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ต่อมาบทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจราชการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและมีการขยายขอบเขตในการตรวจราชการไปจนถึงการศึกษาวิจัย การสำรวจ การให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล ทำให้ผู้ตรวจราชการมีความสำคัญต่อการดำเนินงานมากขึ้นและมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบที่เคยเน้นแต่ด้านการเงินและความถูกต้องตามระเบียบเพียงเท่านั้น^๒ โดยโครงสร้างและระบบการตรวจราชการของประเทศฝรั่งเศสในแต่ละกระทรวงจะมีสำนักผู้ตรวจราชการของตนเองทำหน้าที่รับผิดชอบการตรวจราชการในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการตรวจราชการของหน่วยงานในสังกัดอื่น ๆ ได้ โดยมีหัวหน้าผู้ตรวจราชการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรายงานผลการตรวจราชการต่อรัฐมนตรีของกระทรวงนั้น ๆ สำหรับสำนักผู้ตรวจราชการแยกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้ตรวจราชการ และ ฝ่ายสนับสนุนการตรวจราชการ ประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญต่อการประเมินผลนโยบายที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลนโยบาย (Comité Interministériel de l'Evaluation : CNE) ขึ้นให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและสภาผู้ทรงคุณวุฒิ (Conseil Scientifique) ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับระเบียบวิธีและคุณภาพของการรายงานผลการประเมิน แต่ยังไม่สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ จึงได้มีการจัดตั้งสภาประเมินผลแห่งชาติ (Conseil National de l'Evaluation: CNE) ขึ้นแทน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลมาจากสภาองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่นและองค์กรประชาคม เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผลนโยบาย แผนงาน/โครงการของกระทรวงในส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งกลุ่มงานให้คำปรึกษาแนะนำ สอบทาน และตรวจราชการ (Consultancy, Inspection and Review Services: CIR) เพื่อรับผิดชอบการพัฒนาผลการดำเนินงาน และช่วยผู้บริหารระดับสูงในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อภาคราชการ โดยมีขอบเขตภารกิจของการดำเนินงานในเรื่องของการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบการใช้อัตรากำลังของตำแหน่งต่าง ๆ (Staff Inspection/Manpower Audit) การให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกลุ่มงาน CIR ให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยรวมกลุ่มงานการตรวจสอบภายในและการให้คำปรึกษาแนะนำเข้าด้วยกัน โดยเรียกว่า “Management Audit Services” หรือ MAS ซึ่งรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานโดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity-Based Costing) การให้หลักประกันความมั่นใจ (Assurance Commitment) การปรับปรุงผลการดำเนินงาน (Performance Improvement) นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังมีระบบการตรวจราชการเฉพาะด้านเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประชาชน เช่น การบริการสังคม (Social Services Inspector) การศึกษา (The Office for Standards in Education) การป้องกันอัคคีภัย (HM Fire Service Inspectorate) การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Pollution Inspectorate) กิจการราชทัณฑ์ และกิจการตำรวจ (HM Inspectorate of Constabulary) และการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนตามระบบประกันสังคม (Benefit Fraud Inspectorate)

^๒ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ (ม.ป.ป.) รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาบรรทัดฐานการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ (๒๕๔๓ : ๑๖๓)

เมื่อพิจารณาถึงระบบการตรวจราชการในประเทศในภูมิภาคเอเชียเปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการในประเทศตะวันตกที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นถือว่ามียุทธศาสตร์การตรวจราชการที่เป็นต้นแบบ(Best Practice) ที่ควรศึกษาวิธีการ/แนวทางในการดำเนินการโดยระบบการตรวจราชการของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นกลไกการควบคุมภายใน และการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยมีหน่วยบริหารและประสานงาน (The Management and Coordination Agency: MCA) เป็นผู้รับผิดชอบโครงการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบและควบคุมประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการของหน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดินมีระบบการบริหารจัดการที่ดี(Good Governance) และเหมาะสม สำหรับโครงสร้างของสำนักตรวจราชการ (Administrative Inspection Bureau) ของ MCA แยกออกเป็นสำนักงานส่วนกลาง (Central Office) สำนักงานภาค (Regional Bureau) สำนักงานเขตพื้นที่ (District Office) โดยจะแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานเป็นสองขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนการตรวจราชการในส่วนกลาง ขั้นตอนการตรวจราชการในระดับภูมิภาคและเขตพื้นที่ ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีซึ่งมีระบบการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติราชการมานานกว่า ๑,๓๐๐ ปี ถือได้ว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีต้นแบบระบบการตรวจราชการที่มีความเป็นอิสระ (Independent Inspection) เช่นเดียวกับระบบการตรวจราชการของประเทศญี่ปุ่น โดยมีการตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยในสมัยราชวงศ์ Chosunกษัตริย์ในยุคนั้นได้แต่งตั้งมอบหมายให้บุคคลผู้ผ่านการสอบคัดเลือก(Kwaso)ทำหน้าที่เสมือนผู้ตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณ เพื่อออกตรวจสอบการบริหารงาน และสืบสวนกรณีทุจริตคอร์ปชั่นของขุนนางตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในแบบลับ โดยปลอมตัวเป็นบุคคลธรรมดา ต่อมาเมื่อได้มีการสถาปนาประเทศขึ้นเป็นสาธารณรัฐได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจราชการ (The Commission of Inspection) ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลและควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งของหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่นองค์กรที่รัฐลงทุน และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินและตรวจราชการ (Board of Audit and Inspection :BAI) ขึ้นซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระจากภายนอก เพื่อให้หลักประกันในการทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบและการตรวจราชการอย่างเป็นกลางในการป้องกันอิทธิพลและการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองไม่ให้อำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขผลการตรวจสอบได้หากไม่มีเหตุอันควร โดยรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบและตรวจราชการมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งระบบการตรวจสอบและการตรวจราชการของกระทรวง/กรม ของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นในแต่ละกระทรวงจะมีผู้ตรวจราชการ (Inspector-General) รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและดำเนินการตรวจสอบและการตรวจราชการหน่วยงานในสังกัด และจัดทำรายงานการตรวจราชการ การติดตามการตรวจราชการ การส่งเสริมจริยธรรมและคุณธรรมของข้าราชการ การตรวจสอบทรัพย์สินของข้าราชการที่ได้แจ้งไว้ รวมไปถึงการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนส่วนสำนักผู้ตรวจราชการ (Inspector-General's Office) ของกระทรวงแยกโครงสร้างภายในเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายตรวจและประเมิน (Inspection Division) และฝ่ายสืบสวนสอบสวน (Investigation Division)

สำหรับระบบการตรวจราชการของประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และ สาธารณรัฐเกาหลี ล้วนแล้วแต่เป็นระบบการตรวจราชการที่มีการสร้างกลไกในการให้อำนาจที่เป็นอิสระ (Independent Authority) แก่ผู้ตรวจราชการอย่างแท้จริง โดยฝ่ายบริหารจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายใน อีกทั้งยังเป็นการออกแบบระบบหน่วยงานที่สร้างอาชีพให้กับผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานให้มีความก้าวหน้าในหน่วยงานของตนเอง จึงทำให้การตรวจราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติงานในส่วนราชการได้อย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการของประเทศไทยที่ยังเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานภายในของส่วนราชการทั้งหมด ซึ่งสามารถให้ประโยชน์ต่อการพิจารณาความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการอย่างปฏิเสธไม่ได้ ในลักษณะของการใช้อำนาจแบบคู่ขนานระหว่างอำนาจการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (Inspector Authority) กับอำนาจการบริหารงานของผู้บริหารส่วนราชการ (Administrative Authority) จึงทำให้เกิดช่องว่างของประสิทธิภาพการตรวจราชการและเกิดปัญหาการตรวจสอบการดำเนินการ อีกทั้งการตรวจราชการยังไม่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติงานที่แท้จริงของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งส่งผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม จึงถือเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่จะต้องศึกษาพัฒนาแนวทางในการปรับปรุงระบบการตรวจราชการของประเทศไทยให้มีความเป็นสากลและมีความเป็นอิสระ สะท้อนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาถึงระบบการตรวจราชการที่ได้กล่าวมาแล้วถือว่ามีผลสำคัญเป็นอย่างมากต่อประวัติศาสตร์ของประเทศไทยควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะพบว่า การตรวจราชการมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการเป็นผู้ควบคุมเจ้าเมืองและรายงานผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ ซึ่งรูปแบบการตรวจราชการดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการตรวจราชการในอดีตของสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวการตรวจราชการได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีการกำหนดระเบียบแบบแผนในการตรวจราชการเป็นครั้งแรก และมีการกำหนดให้สมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ตรวจราชการตามการจัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล อีกทั้งยังได้มีการจัดให้มีการวางระเบียบให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางออกตรวจราชการในหัวเมืองควบคู่ไปด้วย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยการตรวจราชการจึงมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยผู้ตรวจราชการมีหน้าที่ในการตรวจตรา ควบคุม แนะนำ และชี้แจงข้าราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ โดยมีการกำหนดตำแหน่ง “ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน” ซึ่งมีลักษณะงานเน้นการสืบสวนและสอบสวน และการปราบปรามการทุจริต ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เนื่องจากเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดตำแหน่ง “ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี” มาแทนที่โดยเน้นการตรวจราชการตามแผนงาน และโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม/

หน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีจำนวนผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี/กระทรวง/กรม ตามภาระความจำเป็นและความครอบคลุมถึงหน่วยงานที่รับตรวจ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของหนังสือสำนักงานก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๒ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ สำหรับ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเป็นกฎหมายที่มีการปรับปรุงจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาการตรวจราชการในปัจจุบันจะพบว่าแม้ว่าระบบการตรวจราชการได้กำหนดไว้ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี/กระทรวง/กรม มีขอบเขตของการตรวจราชการและอำนาจหน้าที่ที่เป็นเอกภาพ มีการรายงานและการดำเนินการตามผลการตรวจราชการ รวมทั้งมีการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการไว้ในกฎหมายเฉพาะ^๓ แต่ในทางปฏิบัติการตรวจราชการเกิดจากการมอบหมายงานตรวจราชการจากหัวหน้าส่วนราชการให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบที่เน้นการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน (Function) โดยปราศจากการตรวจราชการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน โครงการของรัฐบาลอย่างแท้จริง จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ส่วนราชการดำเนินการได้ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการการตรวจราชการอย่างจริงจังแม้ว่าจะมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นแกนกลาง อีกทั้งผู้ตรวจราชการส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับงานที่จะไปตรวจเนื่องจากเน้นแต่การตรวจงานตามกระบวนการ(Function) ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นหลัก ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถระงับการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างถาวร จะระงับได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้นระบบการตรวจราชการในปัจจุบันจึงมิได้เป็นการสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันมีนโยบายที่จะใช้โมเดลประเทศไทย ๔.๐ ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม(Value based Economy) เพื่อพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี(พ.ศ. ๒๕๖๐- ๒๕๗๙) ที่เน้นให้ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติระบบการตรวจราชการจึงกลายเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ที่ได้ให้ความเห็นว่าการผลักดันภาครัฐไปสู่ระบบราชการ ๔.๐ ตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติได้นั้นจะต้องมีการปฏิรูปในเรื่องของทัศนคติและพฤติกรรมควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างและกฎ ระเบียบ เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนประเทศแบบเชิงรุกให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคตได้^๔ ดังนั้นระบบราชการจึงต้องมีการศึกษา ทบทวนและวางรูปแบบการพัฒนาแนวทางการดำเนินการให้การขับเคลื่อนประเทศเป็นไปตามนโยบายการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยสู่ประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์

^๓ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘

^๔สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ ๔.๐. (๒๕๖๐: ๖)

ชาติระยะ ๒๐ ปี และเมื่อพิจารณาประกอบกับปัญหาการตรวจราชการในปัจจุบันที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาของระบบการตรวจราชการของไทยว่ามีอะไรบ้าง เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑ เพื่อศึกษาแนวทางของระบบการตรวจราชการของไทยในปัจจุบันเปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการของต่างประเทศ

๒ เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในประเด็นของโครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ การให้อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ

๓ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของงานวิจัย

ด้านเนื้อหา

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ โครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ ลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ ของระบบการตรวจราชการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับระบบของไทยในกระทรวงและส่วนราชการในสังกัด (เฉพาะส่วนราชการที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

การศึกษาแบบอย่าง (Sampling) ระบบการตรวจราชการในส่วนราชการ เป้าหมายในประเด็นของโครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าในอาชีพของผู้ตรวจราชการ เพื่อประมวลผลข้อมูลระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน โดยวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค เพื่อนำมาออกแบบระบบการตรวจราชการที่พึงประสงค์

ด้านประชากร

ผู้บริหารกระทรวง ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและ/หรือระดับกรมในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี/ผู้ตรวจราชการกระทรวง/ผู้ตรวจราชการกรมในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ด้านเวลา

ระยะเวลาการศึกษาวิจัยระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๖๐ – มิถุนายน ๒๕๖๑

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยจะเป็นการดำเนินการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) โดยวิจัยจากการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ดังนี้

ข้อมูลปฐมภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในลักษณะการสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open Interview) ถึงมุมมองและความคาดหวังจากการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการ โดยจะดำเนินการกับประชากรตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อมูลทุติยภูมิ

ข้อมูลทุติยภูมิมาจากการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการศึกษาเอกสาร บทความทางวิชาการ ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ วิวัฒนาการการตรวจราชการรูปแบบการตรวจราชการในปัจจุบัน การตรวจราชการในต่างประเทศ ปัญหาของระบบการตรวจราชการ การประเมินผลการตรวจราชการ และ แผนการบริหารการตรวจราชการ รวมไปถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจราชการของไทย

ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาเรื่องระบบการตรวจราชการเป็นการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางในลักษณะที่เป็นภาพกว้าง(Macro Perspective) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวทางการปรับปรุงระบบราชการที่ต้องดำเนินการในอนาคตใน ๓ มิติ ๓ ได้แก่

- (๑) มิติกลไก รูปแบบการตรวจราชการ และการบูรณาการการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ
- (๒) มิติโครงสร้าง และการกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการ และ
- (๓) มิติการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ

ซึ่งทั้ง ๓ มิติ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ฝ่าย ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการ ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและกรม หน่วยงานรับตรวจราชการ และกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการดั่งนั้น ผลการศึกษาวิจัยอาจสะท้อนภาพรูปแบบ (Module) และแนวคิดใหม่ของระบบการตรวจราชการ ซึ่งหากจะขยายผลต่อไปก็จำเป็นจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปศึกษาและพัฒนาแนวทางการดำเนินการต่อไปในอนาคตเนื่องจากการปรับปรุงหรือพัฒนาระบบการตรวจราชการจะมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบการตรวจราชการในประเด็นต่าง ๆ เช่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับและติดตามการตรวจราชการในภาพรวม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่รักษาการพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีหน้าที่ในการปรับปรุงโครงสร้างการพัฒนาระบบการตรวจราชการสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับและติดตามการดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยมีหน้าที่ในการกำหนดทางก้าวหน้ารวมทั้งการกระตุ้นการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ เป็นต้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้แนวทางของระบบการตรวจราชการที่มีความเหมาะสมจากการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการตรวจราชการที่มีความเป็นสากลจากประเทศต่าง ๆ โดยนำมาประยุกต์ใช้เป็นกลไก/เครื่องมือการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมส่งผลให้ระบบการตรวจราชการไทยมีประสิทธิภาพสามารถรายงานผล (Feedback) การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตอบสนองแนวทางการยกระดับการตรวจราชการในเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นไปตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรีและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ด้านที่ ๖ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (๒)การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ

๒. สามารถแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจราชการในประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ ได้แก่ ปัญหาเรื่องโครงสร้างการตรวจราชการ ปัญหาเรื่องกลไกการตรวจราชการ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และปัญหาเรื่องการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ

๓. สามารถเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ (๑)ความเหมาะสมในเชิงโครงสร้างการตรวจราชการ (๒) ความเหมาะสมในเชิงกลไกการตรวจราชการ (๓) ความเหมาะสมในเชิงของอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และ (๔) ความเหมาะสมในเชิงการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ

คำจำกัดความ

การตรวจราชการ หมายถึง การพิจารณาดูความเรียบร้อย ความถูกต้อง เกี่ยวกับการงานของรัฐบาลในส่วนราชการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ผู้ตรวจราชการ หมายถึง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีหน้าที่ในการตรวจราชการ แต่ไม่รวมถึงผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในซึ่งสังกัดส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ระบบการตรวจราชการ หมายถึง โครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจราชการ

หน่วยงานของรัฐ หมายถึง

- (๑) ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๒) หน่วยงานในการบริหารราชการในต่างประเทศ
- (๓) รัฐวิสาหกิจ
- (๔) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร

บทที่ ๒

ระบบการตรวจราชการไทยและต่างประเทศ

สำหรับแนวคิดและ/หรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจราชการของประเทศไทย เนื่องจากการตรวจราชการมีความเป็นมาอย่างยาวนาน ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยเอง ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมเอกสาร ข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบตรวจราชการของประเทศไทย โดยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทบทวนและสรุปสาระสำคัญจากการทบทวนเอกสารต่างไว้ตามหัวข้อดังนี้

๒.๑ ระบบการตรวจราชการไทย

๒.๒ ระบบการตรวจราชการในต่างประเทศ

๒.๒.๑ ระบบการตรวจราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

๒.๒.๒ ระบบการตรวจราชการของประเทศอังกฤษ

๒.๒.๓ ระบบการตรวจราชการของประเทศฝรั่งเศส

๒.๒.๔ ระบบการตรวจราชการของประเทศญี่ปุ่น

๒.๒.๕ ระบบการตรวจราชการของประเทศเกาหลี

๒.๓ การเปรียบเทียบระบบการตรวจราชการในต่างประเทศกับระบบการตรวจราชการประเทศไทย

๒.๔ กรอบแนวคิดงานวิจัย

๒.๕ สรุป

โดยผู้วิจัยขอเสนอการทบทวนวรรณกรรมในแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

๒.๑ ระบบการตรวจราชการไทย

๒.๑.๑ การตรวจราชการก่อนการปฏิรูประบอบราชการ

สมัยสุโขทัย ศรีอยุธยาและรัตนโกสินทร์ ตอนต้น

ระบบการปกครองของประเทศไทยในยุคสุโขทัย มีการจัดการปกครองเป็นไปในรูปแบบที่มีเมืองลูกหลวงครองรักษาหน้าด่านอยู่ ๔ ด้าน ล้อมรอบเมืองที่เป็นราชธานี ส่วนหัวเมืองอื่นๆ นอกจากเมือง ๔ ด้านของราชธานีก็ปล่อยให้ปกครองกันเอง การปกครองในสมัยนี้มีลักษณะเป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร พระมหากษัตริย์ (พ่อขุน) ทรงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเฝ้าอย่างใกล้ชิด พระมหากษัตริย์ทรงสอดส่อง ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของขุนนาง ข้าราชการได้อย่างทั่วถึง พระมหากษัตริย์ทรงรับผิดชอบเฉพาะหัวเมืองชั้นในที่ล้อมรอบเป็นเมืองลูกหลวงเท่านั้น ในสมัยที่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานีนั้น การตรวจราชการ เป็นพระราชกรณียกิจขององค์พระประมุขแห่งชาติและด้วยพระองค์เองเป็นส่วนใหญ่

ในยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ระบบการปกครองขยายกว้างออกไป จำนวนประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นความยุ่งยากสับสนก็ย่อมเกิดขึ้นตามการขยายตัวของบ้านเมือง ประกอบกับชาวไทยได้รับวัฒนธรรมจากพวกขอมซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณดินแดนนั้นมาก่อน พระมหากษัตริย์แทนที่จะเป็นพ่อขุนหรือพ่อเมืองดังเช่นก่อนกลับได้รับความเคารพ ยกย่องนับถือเป็น

“เทวสมมติ” ไป มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการปกครองบ้านเมือง ตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นต้นมา มีการจัดระบบการปกครองเสียใหม่ให้เมืองใหญ่ปกครองเมืองเล็ก แบ่งหน่วยการปกครอง ออกเป็น เมือง เวียง (วัง) คลัง ละนา เรียกว่า จตุสดมภ์ ฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหมบังคับบัญชา รับผิดชอบ ส่วนฝ่ายพลเรือน นั้นมีสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ โดยพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งให้มหาอำมาตย์หรือมุขมนตรี หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในเมืองหลวงออกไปตรวจตรา ควบคุม ดูแลทุกข์สุขของประชาชน และสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ขุนนางตามหัวเมืองต่าง พระเนตรพระกรรณ แต่การคมนาคมการติดต่อในสมัยนั้นยังไม่สะดวก การตรวจตรา การสอดส่อง การควบคุมการปฏิบัติราชการของขุนนาง ข้าราชการตามหัวเมืองจึงไม่อาจกระทำได้สม่ำเสมอและทั่วถึง เป็นโอกาสให้ขุนนางข้าราชการบางคนใช้อำนาจโดยมิชอบ รีดนาทาเร้น กดขี่ข่มเหงประชาชน หรือตัดสินความไม่ยุติธรรมอยู่เนือง ๆ ทำให้ต้องการเรียกคู่ความและสำนวนเข้ามาชำระว่ากล่าวใน กรุงซึ่งเป็นผลให้เกิดความเดือดร้อนในการเดินทางเป็นอันมาก การตรวจราชการในยุคกรุงศรีอยุธยา เป็นราชธานี ดำเนินการโดยเชื้อพระวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ พระราชสำนักมีอำนาจตรวจตรา ราชการทุกด้านต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ และผู้ตรวจราชการเหล่านี้เป็นผู้ที่อยู่ ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์มียศบรรดาศักดิ์ มีตำแหน่งเป็นขุนนาง เป็นผู้บังคับบัญชาด้วย ถือได้ว่าเป็น การตรวจราชการคล้ายกับการตรวจราชการของหัวหน้าหน่วยงานเช่นเดียวกัน เพราะเป็นการตรวจ ราชการและมีการกราบทูลถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง

สมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีการปกครองคล้ายกับในสมัยกรุงศรี อยุธยาเป็นราชธานี ในช่วงสมัยนี้ เป็นระยะที่ประเทศไทยได้มีการเริ่มติดต่อกับชาวตะวันตก ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบการปกครองในสมัยต่อมา

สมัยรัชกาลที่ ๕ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระบบการปกครองใหม่โดยการบังคับบัญชาหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล พร้อมทั้งให้โอน กิจการฝ่ายพลเรือนทั้งหมดมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ทรงแต่งตั้งข้าหลวง ใหญ่ออกไปบัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณ โดยแต่ละมณฑลจะมีข้าหลวงประจำอยู่โดยมี วัตถุประสงค์ที่จะให้ตรวจตรา ดูแลความทุกข์สุขของประชาชนได้ทั่วถึง คณะข้าหลวงประกอบด้วย ข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงคลัง และมีเลขาการ แพทย์ เสมียนกับ คนใช้พอสมควร สำหรับตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ ภายหลังได้เรียกเป็นสมุหเทศาภิบาล ระบบการ ปกครองในสมัยนี้ใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization) พระมหากษัตริย์และ เสนาบดีเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการตามที่ได้รับรายงานและจากความคิดเห็นจากสมุหเทศาภิบาลแต่ละ มณฑล ในด้านการตรวจราชการมีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการสาขางานต่าง ๆ เช่น ข้าหลวง ยุติธรรมเป็นผู้ตรวจตราการพิพากษาตามหัวเมืองต่าง ๆ ได้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย ข้าหลวงมหาดไทย เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวการจัดเขตท้องที่ปกครอง การทะเบียนราษฎร วางระเบียบข้อบังคับและคำสั่งทั่วไป ข้าหลวงคลังทำหน้าที่ตรวจตราการภาษีอากรและเร่งรัด เงินส่วยหลวง เป็นต้น ข้าหลวงเหล่านี้จะประจำอยู่ ณ มณฑลเทศาภิบาลมุนายกจะมีฐานะเป็น ผู้บริหารและผู้ตรวจสอบควบคุม คือรับผิดชอบ บัญชาการสั่งงานทั่ว ๆ ไปในขอบเขตความรับผิดชอบ ของมณฑล ให้ดำเนินการไปตามประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และตามบัญชาของ เสนาบดีด้วยต่อมามีตำแหน่งผู้ตรวจราชการเกิดขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ มีหน้าที่ตรวจราชการตามเมือง และอำเภอในเขตมณฑลต่าง ๆ มีหน้าที่ตรวจราชการตามเมืองและอำเภอในเขตมณฑล เพื่อสังเกต ความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเกี่ยวกับประชาชน รับฟังความทุกข์ สุข ของ

ประชาชน ภายหลังใช้นักเรียนมหาดเล็กเป็นผู้ตรวจราชการเรียกว่า มหาดเล็กผู้ตรวจการ หรือ มหาดเล็กgrayงาน ที่ดำเนินการตรวจการปฏิบัติราชการตามเมืองและอำเภอในเขตมณฑล ได้รับความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านการปกครองท้องที่ จะได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งที่สูงขึ้น

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นอกจากจะทรงปรับปรุงระบบบริหารราชการภายในของกระทรวงให้เหมาะสมกับกาลสมัย สภาพภูมิประเทศ และเหตุการณ์สิ่งแวดล้อมสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองด้วยพระองค์เองหลายครั้ง ทรงถือว่าการตรวจราชการเป็นงานประจำอันนับว่าเป็นงานสำคัญส่วนหนึ่งของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จึงมีการวางระเบียบให้ข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงออกไปตรวจราชการผลัดเปลี่ยนเสมอ ส่วนข้าราชการหัวเมืองนั้นถือเป็นงานประจำทีเดียว

การที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ทำให้พระองค์ได้พบกับประเพณีการปกครอง และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปกครองหลายประการ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการที่จะปรับปรุงแก้ไขระเบียบการปกครองหัวเมืองให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ใส่ใจกับการปฏิบัติราชการในฐานะที่เป็นหัวหน้างานและผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง เช่น การเสด็จตรวจราชการในท้องที่มีไข้ป่าชุกชุม เพื่อให้ข้าราชการฝ่ายปกครองได้สำนึกและตระหนักว่าการตรวจราชการของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นภาระที่จะละเว้นไม่ได้ จากประสบการณ์ที่ได้ออกไปตรวจราชการ ทรงได้รับความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองหรือสภาพบ้านเมืองต่าง ๆ และสิ่งอื่น ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการวางระเบียบการปกครองให้สอดคล้องและประสานงานกับราชการในส่วนงานอื่น ๆ ของรัฐได้อย่างเหมาะสม

การตรวจราชการในสมัยนี้นับว่าเป็นการตรวจราชการการโดยเสนาบดีและสมุหเทศาภิบาลเป็นส่วนใหญ่หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลได้ยุบเลิกมณฑลทั้งหมด เป็นผลให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ พิจารณาแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการขึ้น ให้ทำหน้าที่ตรวจควบคุม และแนะนำชี้แจงข้าราชการในความรับผิดชอบได้ ในปี ๒๔๘๔ ได้มีการประกาศตั้งภาคขึ้น โดยได้รวมหลายจังหวัดเข้าเป็นภาครวม ๕ ภาค และประกาศแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษเป็นข้าหลวงตรวจการภาค ประจำภาคทั้ง ๕ ภาค มีอำนาจหน้าที่แนะนำ ตักเตือนข้าราชการประจำจังหวัด คณะกรรมการจังหวัด กรมการอำเภอ หรือข้าหลวงตรวจการภาคสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในเขตภาคได้ นอกจากข้าหลวงตรวจการภาคจะมีหน้าที่แนะนำ ตักเตือนข้าราชการแล้วยังมีอำนาจในการวางแผนและโครงการปฏิบัติงานเพื่อระงับเหตุฉุกเฉินหรือสาธารณภัยอีกทั้งยังเป็นผู้ประสานงานระหว่างข้าราชการในจังหวัด และประสานงานกับข้าราชการระหว่างจังหวัด ควบคุมให้การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปอย่างดี

แต่กระนั้นถึงแม้ว่าข้าหลวงตรวจการภาคจะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมราชการของกระทรวงที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ให้ปฏิบัติ ดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่ข้าหลวงตรวจการภาคก็ไม่ได้มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ โดยเด็ดขาดเหมือนอธิบดีกรมต่าง ๆ ในการให้คุณและให้โทษ โยกย้าย สับเปลี่ยน ข้าราชการได้ อำนาจการควบคุมข้าราชการของข้าหลวงตรวจการภาค จึงไม่สามารถดำเนินการควบคุมข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ กำหนดให้ผู้ว่าราชการภาคมีอำนาจทั้งในการบริหารราชการ คือ สามารถปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ วินิจฉัยสั่งการ และในการตรวจตรา ควบคุม แก้ไขเร่งรัดการงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติอีกด้วย ผู้ว่าราชการภาคจึงมีฐานะเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และผู้ตรวจราชการภาคที่คอยควบคุม ดูแล ให้การปฏิบัติราชการภายในภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในสมัย จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะตรวจและสอดส่องให้งานของรัฐเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ควรจะมีมอบหมายงานให้แก่ผู้ตรวจราชการแทนนายกรัฐมนตรี จึงได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยกรมตรวจราชการแผ่นดินจะมีหน้าที่สำคัญหลักอยู่ ๒ ประการ คือ หน้าที่ตรวจและปราบปรามทุจริตของข้าราชการ และพิจารณาการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการตามคำร้องเรียนของประชาชน แต่ต่อมากรมตรวจราชการแผ่นดินได้ถูกยุบ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า เป็นการคอยจับผิดข้าราชการ ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในปีพ.ศ. ๒๔๙๙ ได้ยุบการปกครองส่วนภูมิภาค ให้เหลือแค่ในส่วนจังหวัดและอำเภอ พร้อมทั้งโอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และได้มีการแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการภาคและรองผู้ว่าราชการภาคให้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงและมีฐานะเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี

๒.๑.๒ การตรวจราชการหลังจากการปฏิรูปราชการ

ในสมัยที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ทำการตรวจราชการและเยี่ยมประชาชนตามจังหวัดต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เป็นการแสดงความห่วงใยในความเป็นอยู่ของประชาชน และทำให้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา โดยความมุ่งมั่นนี้ปรากฏในคำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่า “ปัญหาสำคัญนั้น รัฐบาลพึงตระหนักว่า ในการบริหารราชการและปกครองประชาชนให้มีความผาสุก ทั้งก่อให้เกิดเศรษฐกิจดีขึ้นนั้น มิใช่การกระทำแต่เฉพาะในนครหลวงเท่านั้น จักต้องกระทำให้บังเกิดแก่ประชาชนทั่วประเทศให้จงได้ นี่เป็นความรู้สึกรักของข้าพเจ้า รู้สึกว่าเป็นความรับผิดชอบของข้าพเจ้าและรัฐบาลนี้ จึงจะเพิกเฉยเสียมิได้” โดยการตรวจราชการของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาศัยวิธีการ ๒ ประการ คือ ๑. ตรวจสอบสถานที่เกี่ยวกับภูมิประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ๒. รับฟังการบรรยายสรุปทั้งหลายจากผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

เนื่องจากการบริหารและการปกครองประเทศในระบอบนี้เป็นการบริหารและการปกครองซึ่งคณะรัฐบาลอันประกอบด้วยคณะปฏิวัติ โดยมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าและนายกรัฐมนตรี ดังนั้น คณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี จึงมีผลต่อการปรับปรุงแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการ เพราะท่านายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการข้าราชการซึ่งเป็นผู้ติดตามหรือเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติได้ในขณะนั้นทันที หากเรื่องใดมีปัญหาจึงจะนำกลับมาประชุมปรึกษาหารือ ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ แล้วมอบหมายให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติต่อไป

๒.๑.๓ การเปรียบเทียบก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการ

แม้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญและดำเนินการปฏิรูประบบราชการต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะปัญหาหลัก ๆ ที่มีผลกระทบในระดับมหภาค (Macro) ซึ่งมีสาเหตุจากปัจจัยต่อไปนี้ ได้แก่

(๑) การขาดความต่อเนื่องของเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) เนื่องจากทุกรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม ทำให้ขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๑-๒๕๔๐ มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๘ รัฐบาล และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ภารกิจอันดับแรก ๆ จะเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน ที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นปัญหาระยะสั้น การปฏิรูประบบราชการจึงไม่ได้รับการพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ยังรวมถึงการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองที่มีพลังหรือมีอำนาจบารมี (Powerful Leadership) ซึ่งต้องเข้ามารับผิดชอบต่อทางตรง คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรับผิดชอบต่อการทำงานด้วย หรือต้องเข้ามารับผิดชอบต่อทางอ้อม คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานและรับผิดชอบต่อการทำงานการปฏิรูประบบราชการเป็นหลัก

(๒) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Strong Resistance to Change) เนื่องจากหลักการปฏิรูประบบราชการมักนำหลักการมีกระบวนการทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ในการบริหารซึ่งมักเน้นเรื่องการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การเป็นประชาธิปไตย (Democratization) การลดกฎระเบียบและการควบคุมของภาครัฐราชการ (Deregulation) และการลดหน่วยงานและกำลังข้าราชการ (Down-sizing) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อข้าราชการระดับสูง ด้านสถานภาพหรือผลประโยชน์ที่เคยมีและเคยได้มาก่อน ในบางกรณี นักการเมืองก็ร่วมต่อต้านด้วย เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในบางกรณีจะทำให้เสียประโยชน์หรือทำให้เสียคะแนนนิยมจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เป็นหัวคะแนน

๒.๑.๔ การบูรณาการระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน

การตรวจราชการเป็นมาตรการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินไปตามเป้าหมายที่กำหนด ระบบการตรวจราชการของประเทศไทยมีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ โดยมีการศึกษาวิจัย การสังเคราะห์ การประมวลผล รวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบตรวจราชการ นำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาระบบและวิธีการตรวจราชการแบบเดิม ที่ดำเนินการตามภารกิจของแต่ละกระทรวง เป็นการตรวจราชการแนวใหม่ ที่เรียกว่า “การตรวจราชการแบบบูรณาการ โดยมีนิยามดังต่อไปนี้

(๑) ร่วมคิด โดยวางแผนการตรวจราชการด้วยกระบวนการชุดเดียวกันและเป็นการวางแผนฯโดยเตรียมการไว้ล่วงหน้า เพื่อให้เกิดรูปธรรมของคำว่า “เชิงรุก”

(๒) ร่วมตรวจ ในประเด็นยุทธศาสตร์หรือประเด็นนโยบายในระดับชาติเดียวกัน

(๓) ร่วมให้ข้อเสนอแนะ โดยเล็งเป้าหมายไปที่การลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันและจัดทำรายงานผลการตรวจราชการด้วยมาตรฐานเดียวกันซึ่งสมควรแก่การเผยแพร่สู่สาธารณชนด้วย

(๔) ร่วมสร้างภาคีภาคประชาชน ให้มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจราชการระดับพื้นที่

(๕) ร่วมรับการประเมิน ภายใต้คำรับรองการปฏิบัติราชการที่มีการประเมินตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อบรรลุค่าคะแนนทางการบริหาร (Management Score Point) ร่วมกัน

มีการกำหนดยุทธศาสตร์ของแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการ โดยการจัดการประชุมปรึกษาหารือหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การวางกรอบตัวแบบของการจัดการความรู้ (KM) ซึ่งเป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ด้านการตรวจราชการ การกำหนดการมองภาพความเชื่อมโยงตามวงจร เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละระดับ รวมทั้งการนำระบบพี่เลี้ยง (Mentoring) มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการความรู้และการพัฒนาความรู้ของผู้ตรวจราชการและบุคลากรสายสนับสนุนงานตรวจราชการอีกด้วย

๒.๑.๕ ปัญหาและอุปสรรคของระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน

(๑) สายอาชีพและความก้าวหน้าในสายงานตรวจราชการ

ตามระเบียบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๙) นั้น ตำแหน่งผู้ตรวจราชการคือเป็นตำแหน่งที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดขึ้นในสายงานตรวจราชการเป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับ ๘-๙-๑๐ ผู้ตรวจราชการระดับ ๘-๙ เป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในส่วนราชการระดับกรม ในขณะที่ผู้ตรวจราชการระดับ ๙ และระดับ ๑๐ เป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงและผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี) โดยมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานของสำนักงาน ก.พ. โดยในปัจจุบัน ตำแหน่งผู้ตรวจราชการในระบบราชการพลเรือนของไทยมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๒๕๐ ตำแหน่ง กระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ จากข้อสังเกตบางประการทำให้พบปัญหาว่า ตำแหน่งผู้ตรวจราชการในหน่วยงานหลายแห่ง ยังไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการอย่างเป็นทางการ และอยู่นอกเหนือขอบเขตผู้ตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติให้แต่งตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นอย่างเป็นทางการอีกด้วย

นอกจากนี้ในบางหน่วยงานที่ยังไม่ได้รับอนุมัติให้อนุมัติแต่งตั้งผู้ตรวจราชการ หรือมีการกำหนดตำแหน่งไม่เพียงพอ จึงอาศัยการมอบหมายงานให้แก่ข้าราชการผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจราชการแทน อีกทั้งการแต่งตั้งข้าราชการที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการในหน่วยงานต่างๆ มีลักษณะการดำเนินงานในระบบปิด โดยส่วนใหญ่ใช้วิธีการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ หรือแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ หรือระดับ ๑๐ ที่เคยปฏิบัติงานภายในส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ไม่ปรากฏที่หน่วยงานอื่นๆมากนัก

ทั้งนี้การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการของระบบราชการไทยดังกล่าวมีข้อสังเกตที่สำคัญบางประการ ได้แก่ การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการของบางหน่วยงานจะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าในสายอาชีพอย่างชัดเจน โดยอาศัยการแต่งตั้งจากรองอธิบดีระดับ ๙ ให้เป็นระดับ ๑๐ เมื่ออยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสมก็จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรองอธิบดี แต่ในบางส่วนหรือบางหน่วยงานพบว่า ตำแหน่งผู้ตรวจราชการถูกนำมาใช้เป็นที่สำหรับรองรับบุคคลที่มีปัญหาในการทำงาน เช่น ข้าราชการที่อยู่ระหว่างหาพิจารณาโทษ หรือบุคคลที่ผู้บริหารไม่พึงพอใจ ทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการตรวจราชการและทัศนคติที่ไม่ดีขึ้นได้

เพื่อความก้าวหน้าในสายงานตรวจราชการและการพัฒนาตนเองนั้นยังพบว่า ผู้ตรวจราชการยังมีคุณสมบัติและขีดความสามารถที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ จึงต้องมีการพัฒนาเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความสามารถที่เหมาะสมสำหรับการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการอีกด้วย

(๒) โครงสร้างการปฏิบัติงานตรวจราชการ

ปัญหาด้านโครงสร้างการปฏิบัติงานตรวจราชการที่พบ ได้แก่ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการตรวจราชการในหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากโครงสร้างของการตรวจราชการแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ การตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการระดับกระทรวง และการตรวจราชการระดับกรม ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ เนื่องจากผู้ตรวจราชการจากกระทรวงต่างๆ มีภาระงานมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมาก ต้องทำงานเพื่อสนองต่อผู้มีอำนาจภายในกระทรวงเป็นหลัก อีกทั้งบางหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจราชการ จึงไม่ได้ให้การสนับสนุนทางด้านบุคลากรและงบประมาณอีกด้วย นอกจากนี้ เรื่องของภารกิจเพิ่มเติมที่ได้รับการมอบหมายก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดปัญหาในโครงสร้างของงานตรวจราชการ ซึ่งเป็นผลมาจากการรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายมาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มภาระงานที่ต้องรับผิดชอบนอกเหนือจากภารกิจหลัก ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของงานที่รับผิดชอบอยู่ ทำให้ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานตามกรอบภารกิจหลักให้ได้ประสิทธิภาพได้

(๓) โครงสร้างทางการบริหารของผู้ตรวจราชการ

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐให้เข้าสู่โครงสร้างของการบริการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การผลักดันให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและการวัดผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยผู้บริหารสูงสุดด้านการเงิน ดังเช่นประเทศอเมริกา และกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการเงินและงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการไม่ออกกฎหมายนี้จะส่งผลต่อ การขาดความอิสระและความคล่องตัวแก่การบริหารงานหรือหน่วยงานต่างๆ ดังนั้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับภาระรับผิดชอบต่อผลงานผู้บริหารจึงจ้องวางแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงาน พร้อมกันกับระบุตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจนและวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีการนำเอาระบบบริหารมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงานของผู้ตรวจราชการ

(๔)หน่วยงานที่รับตรวจราชการ

หน่วยงานกลางที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการตรวจราชการ ได้แก่ หน่วยตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการประจำกระทรวง หน่วยงานวางแผนและประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และศูนย์บริการประชาชน

(๕)การประเมินและวัดผลสัมฤทธิ์การตรวจราชการ

จากการที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และมีแนวโน้มที่ระบบราชการของผู้ตรวจราชการในหน่วยงานต่างๆ ของประเทศจะได้รับการปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามแนวทางระบบการบริหารแบบเน้นผลสัมฤทธิ์แทนระบบการบริหารในแบบที่ผ่านมา แทนระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิม ซึ่งมุ่งเน้นที่ระเบียบการปฏิบัติราชการ จึงจะเห็นได้จากกรอบนโยบายของรัฐบาล ที่ระบุไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งต้องการแสดงถึงการตรวจราชการควรจะมุ่งเน้นไปที่การติดตามการตรวจประเมินสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานมากกว่าการตรวจสอบในด้านความถูกต้องของการปฏิบัติตามระเบียบวิธีการปฏิบัติมากกว่าที่ดำเนินการมา

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การตรวจราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังคงเป็นการตรวจแบบประเพณีนิยม (traditional approach) นอกจากนี้ หากพิจารณาสภาพการณ์ของสำนักตรวจราชการ จะพบว่า ยังขาดระบบการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานทั้งในเชิงผลลัพธ์ (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ที่เป็นระบบอย่างชัดเจนอีกด้วย

๒.๒ ระบบการตรวจราชการในต่างประเทศ

๒.๒.๑ ระบบการตรวจราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

William C. Moran อธิบายว่าเดิมก่อนที่จะมีระบบผู้ตรวจราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบการตรวจตราดูแลภายในของแต่ละหน่วยงานเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน (auditor) ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบัญชีและการตรวจสอบ (The Accounting and Auditing Act ๑๙๕๐) ที่กำหนดให้ทุกส่วนราชการของรัฐบาลกลางต้องจัดให้มีการวางระบบการบัญชีและการตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐาน โดยมีสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน (General Accounting Office หรือ GAO) และสำนักงานงบประมาณ (Office of Management and Budget หรือ OMB) เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ดูแลจากภายนอก

ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๐ถึงช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๗๐ได้เกิดสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่การพัฒนาระบบผู้ตรวจการของสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำมาประมวลได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาของระบบการตรวจสอบภายใน

เกิดขึ้นจากการนำเอากฎหมายว่าด้วยการบัญชีและการตรวจสอบมาปฏิบัติ ได้แก่ การที่หน่วยงานต่างๆไม่สามารถวางระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบภายในขาดความเป็นอิสระในการทำงาน อัน

เนื่องจากมีสถานภาพเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับการตรวจสอบ และไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ถ้ายังไม่ได้รับการยินยอมจากบุคคลดังกล่าว

(๒) ความไม่พึงพอใจกับการประเมินผลแบบประเพณีนิยม

ผู้กำหนดนโยบายไม่พึงพอใจกับการประเมินผลงานและโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่ผ่านมา เป็นผลมาจากผู้รับผิดชอบในด้านการวางแผนและประเมินผล (assistant secretary) มักใช้เงินงบประมาณค่อนข้างมากในการจ้างที่ปรึกษาหรือศูนย์บริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้ทำการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) ซึ่งค่อนข้างที่จะใช้วิธีที่ยังยากมีความสิ้นเปลือง อีกทั้งยังอาศัยเวลาค่อนข้างนาน กว่าจะเสร็จสิ้น

(๓) กรณีคดีวอเตอร์เกตและปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบต่างๆ

กรณีนี้ก่อให้เกิดกระแสของการสร้างความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน และทำให้สภาองเกรสต้องวางรูปแบบใหม่ในการดูแลควบคุมฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ผลการสอบสวนคดีทุจริตอื้อฉาวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ โดยเฉพาะโครงการที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข (Medicaid program) จึงได้มีการทดลองนำร่องเพื่อจัดตั้งสำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector General) ในกระทรวงสาธารณสุขการศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare หรือ HEW) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๖

ถึงแม้จะได้รับการต่อต้านขัดขวางจากทางฝ่ายรัฐบาล แต่สภาองเกรสก็ประสบความสำเร็จในการขยายผลการทดลองนำร่องและได้ออกกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจราชการขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อสร้างกลไกการสอดส่องดูแลฝ่ายบริหารที่มีความแตกต่างไปจากเดิม โดยสามารถให้ข้อมูลข่าวสารแก่สภาองเกรสได้อย่างถูกต้องและทันเวลา อีกทั้งมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้างานหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้ระบบผู้ตรวจราชการของสหรัฐอเมริกามีลักษณะพิเศษ หรือที่เรียกว่าเป็น “นวัตกรรมของการบริหารราชการแผ่นดิน” กล่าวคือ

(๑) ผู้ตรวจราชการจะต้องส่งผลการรายงานต่อทั้งสภาองเกรสและประธานาธิบดี อย่างเป็นประจำในทุกๆ หกเดือน เพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีการปกปิดและบิดเบือนผลการตรวจ

(๒) ระบบตรวจราชการได้รวบรวมภารกิจงานด้านการตรวจสอบ (Auditing) และการสอบสวน (Investigation) เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้เป็นเอกภาพของการสอดส่องดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

(๓) ผู้ตรวจราชการมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหาร สามารถกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังได้ด้วยตนเอง เพื่อไม่ให้ถูกฝ่ายบริหารแทรกแซง

ในระยะเริ่มต้นของการใช้กฎหมาย ได้มีการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจราชการขึ้นเฉพาะในหน่วยงานหลักของรัฐบาลกลาง ต่อมาจึงได้มีการขยายจนครอบคลุมทุกส่วนราชการ ในค.ศ. ๑๙๙๕มีทั้งหมด ๕๗แห่ง ซึ่งรับผิดชอบครอบคลุม ๕๙หน่วยงานของรัฐบาลกลาง

การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector-General) แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่ายคือ ฝ่ายตรวจสอบ (Audit Unit) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและความถูกต้องของแผนงานโครงการและกิจกรรมต่างๆ โดยผู้ตรวจสอบ

ส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ตรวจสอบภายใน นักบัญชี หรือผู้มีพื้นฐานด้านการวิเคราะห์ทางการเงิน และอีกฝ่ายคือฝ่ายสืบสวนสอบสวน (Investigative Unit) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบสวนคดี การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้งความผิดทางปกครองอีกด้วย บุคลากรส่วนใหญ่ของฝ่ายสืบสวน มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีพื้นฐานทางด้านกฎหมาย หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของตำรวจหน่วยสืบสวนสอบสวนและ กรมสรรพากรมาก่อน

ผลจากการริเริ่มของกระทรวงสาธารณสุขและบริการประชาชน ได้ทำให้ สำนักผู้ตรวจราชการบางหน่วยงานจัดให้มีฝ่ายตรวจการและประเมินผล (Inspection and Evaluation Units) ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานและ ทบพทวนนโยบาย ซึ่งครอบคลุมในเรื่องของการตรวจทานความถูกต้อง (Compliance Review) การศึกษาประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness Studies) การวิเคราะห์ นโยบาย (policy analysis) และการศึกษาเฉพาะกิจอย่างเร่งด่วน (Snapshot Studies) โดยนำเอา ระเบียบและวิธีการต่างๆ มาประยุกต์ใช้และดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจาก ยังไม่ได้มีกฎหมายและข้อบังคับใช้ จึงทำให้สำนักผู้ตรวจราชการในหลายหน่วยงานยังไม่ได้ขยาย บทบาทหน้าที่ให้ครอบคลุมเรื่องของการตรวจการและประเมินผลอย่างจริงจัง และไม่ได้มีการ แยกส่วนออกมาให้มีความเป็นเอกเทศ

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ และ ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้มีการจัดตั้งสภาว่าด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพของประธานาธิบดี (the President's Council on Integrity and Efficiency หรือ PCIE) และ มีคำสั่งให้จัดตั้งสภาความซื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพของ ฝ่ายบริหาร (The Executive Council on Integrity and Efficiency หรือ ECIE) เพื่อทำหน้าที่ รับผิดชอบเป็นกลไกประสานการดำเนินงานของบรรดาผู้ตรวจราชการเกี่ยวกับการส่งเสริม ความซื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพของรัฐบาลในภาพรวม รวมทั้งการวางนโยบาย มาตรฐานและ แนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจราชการภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานต่างๆ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการนั้น ถึงแม้ว่าตามกฎหมายจะ อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงาน แต่ผู้ตรวจราชการนั้นจะมีความเป็นอิสระใน การดำเนินงานและกำหนดขอบข่าย ประเด็นของการตรวจราชการได้เอง เข้าถึงเอกสาร หลักฐาน และการสอบพยานต่างๆได้ บทบาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่

(๑) ดำเนินการตรวจสอบ สืบสวน ตรวจตรา และประเมินผลอย่างเป็น อิสระและตรงไปตรงมา

(๒) การส่งเสริมความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของหน่วยราชการภายใต้สังกัดรัฐบาลกลาง

(๓) การส่งเสริมความซื่อสัตย์และป้องกันการรั่วไหล สิ้นเปลือง การฉ้อฉล การประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ และการบริหารงานที่ผิดพลาด

(๔) การทบทวนกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ของหน่วยตรวจรับและ

(๕) พิมพ์เผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบ รายงานผลการสืบสวน รายงานผลการประเมินผล รวมทั้งรายงานผลการตรวจสอบต่างๆ แก่ประธานาธิบดีและสภาองเกรส ปีละ ๒ ครั้ง

๒.๒.๒ ระบบการตรวจราชการของประเทศอังกฤษ

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศอังกฤษในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ได้นำไปสู่การถ่ายโอนและการกระจายอำนาจของหน่วยงานเพื่อให้อิสระแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน จึงได้มีการจัดตั้งกลุ่มงานให้คำปรึกษา สอบทานและตรวจราชการ (Consultancy, Inspection and Review Services) หรือที่เรียกกันว่า CIR ขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการพัฒนาผลการดำเนินงานและช่วยผู้บริหารระดับสูงในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางได้

กลุ่มงานให้คำปรึกษา สอบทานและตรวจราชการ หรือ CIR นี้ เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบการใช้ข้อตกลงกำลังของตำแหน่งต่างๆ ทุกๆสี่ปี การให้บริการคำแนะนำและการปรึกษา ทั้งด้านบริหารจัดการ ด้านบัญชี ด้านการวิจัยปฏิบัติงาน ด้านคอมพิวเตอร์และสารสนเทศ การดำเนินงานต่างๆ จัดขึ้นในรูปแบบ การดำเนินงานเชิงธุรกิจ (Business Model)

ต่อมาได้มีการประกาศนโยบายการปฏิรูปให้มีการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีความทันสมัยมากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งกลุ่มงานปรับปรุงระบบราชการให้มีความทันสมัย (Modernising Public Service Group) โดยขอขยายการดำเนินงาน ได้แก่ การตรวจสอบและการตรวจราชการ การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน แผนงานการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ การประสานเชื่อมโยงกับองค์กรบริหารพิเศษของฝ่ายบริหาร การลงทุนเพื่อประหยัดงบประมาณ โครงการผลการดำเนินงานและการวัดผล การให้รางวัลข้าราชการพลเมืองดีเด่นประจำปี รางวัลนวัตกรรมและการบริหารความเสี่ยง รางวัลการปรับปรุงรัฐบาลให้มีความทันสมัย

นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังมี ระบบผู้ตรวจราชการเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประชาชน เช่น การบริการสังคม การศึกษา การป้องกันอัคคีภัย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมีจุดมุ่งหมายในการตั้งเพื่อ สร้างหลักประกันและความมั่นใจในคุณภาพของการให้บริการสังคมหรือการบริการในชุมชนในด้านต่างๆ โดยฝ่ายตรวจราชการดังกล่าวจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

- (๑) ประเมินคุณภาพของการให้บริการด้านสังคมหรือการบริการชุมชน
- (๒) ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการส่งมอบบริการด้านสังคม
- (๓) ให้ข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการให้บริการด้านสังคมและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

(๔) สนับสนุนการออกกฎระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการให้บริการดูแลเด็ก ทั้งนี้ในการดำเนินงานจะมีการประสานงานกับฝ่ายสำนักงานภูมิภาคและร่วมดำเนินการตรวจติดตามประเมินผลกับคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังให้ความร่วมมือประสานงานกับผู้ตรวจราชการของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องอีกด้วย อีกทั้ง ผู้ตรวจราชการกลุ่มงานดูแลสังคมยังได้มีการเน้นหนักเรื่องของการร่วมมือและส่งเสริมการดำเนินงานที่ดี ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดและเผยแพร่มาตรฐานและเกณฑ์อ้างอิงเกี่ยวกับการดำเนินงานในด้านต่างๆ การจัดทำรายงานการติดตามและการประเมินผลประจำปี การประชุมสัมมนา การศึกษาวิจัยในประเด็นบางประการ รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลดำเนินการที่ดีอีกด้วย

๒.๒.๓ ระบบการตรวจราชการของประเทศฝรั่งเศส

ในอดีตผู้ตรวจราชการของประเทศฝรั่งเศสถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอดส่องดูแลและควบคุมภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงเป็น การขยายขอบเขตไปรวมถึงการศึกษาวิจัย สำรวจ และการให้คำแนะนำปรึกษา โดยยกเว้นในเรื่องการทูต การเงิน การสาธารณสุข โภค การทหาร หรือกรณีเมื่อเกิดวิกฤตการณ์และได้รับคำสั่งมอบหมายเป็นพิเศษจากรัฐมนตรี มีการแบ่งโครงสร้างและระบบงานออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้ตรวจราชการ และฝ่ายสนับสนุนการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการของประเทศฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและรายงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้จบการศึกษาจากโรงเรียนการปกครองชั้นสูง หรืออาจเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ในสาขาต่างๆ ผู้ตรวจการของประเทศฝรั่งเศสแยกออกได้ตามลำดับต่อไปนี้ คือ ผู้ตรวจราชการทั่วไป (InspecteursGeneraux) ผู้ตรวจราชการ (Inspecteurs) และ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ (InspecteursAdjoints) โดยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการมีดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมดูแล ดำเนินการสอดส่องดูแลให้หน่วยงานต่างๆเป็นไปด้วยความถูกต้อง

(๒) การสืบสวนสอบสวนความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐ

(๓) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การประเมินผลเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายและแผนงานต่างๆ

(๔) สำรวจและศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ผู้ตรวจราชการของประเทศฝรั่งเศส มีสำนักที่เก่าแก่ มีอำนาจเป็นที่ยำเกรงแก่หน่วยงานอื่นๆ ชื่อว่า สำนักผู้ตรวจราชการด้านการคลัง หน่วยงานนี้ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๑๖ ในปัจจุบันนี้สังกัดภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรม มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายงบประมาณและทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยสามารถเข้าดำเนินการสอบสวน ค้นหาข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีอิสระ

นอกจากนี้ยังมี สำนักผู้ตรวจราชการด้านสังคม ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการในเขตพื้นที่หรือการตรวจราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ และยังมีส่วนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานประจำในส่วนกลาง ตรวจสอบการบริการสังคมของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งจะมีการประสานงานกับทุกฝ่ายอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญต่อการประเมินผลนโยบาย จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลนโยบาย มีคณะดำเนินการทั้งสิ้น ๗ คน ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับระเบียบวิธีและคุณภาพของรายงานผลการประเมิน

๒.๒.๔ ระบบการตรวจราชการของประเทศญี่ปุ่น

ระบบการตรวจราชการในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นการควบคุมภายใน และการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่า MCA มีหน่วยงานบริหารและประสานงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย การวางระบบการบริหารและการประสานงานของ

หน่วยงาน การรับเรื่องราวร้องทุกข์และเยียวยาแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนหรือความต้องการของประชาชน รวมทั้งการเสริมสร้างขีดความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม MCA มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) การบริหารงานบุคคล
- (๒) การจัดโครงสร้างองค์กร อัตรากำลัง และการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ
- (๓) การตรวจราชการและการให้คำปรึกษา
- (๔) การบริหารโครงการบ้านอายุของข้าราชการ
- (๕) การประสานงานกับหน่วยงานด้านสถิติเพื่อจัดทำสถิติตัวเลขและข้อมูล

เกี่ยวกับรัฐบาล

(๖) การส่งเสริมมาตรการความปลอดภัยด้านการจราจร รวมทั้งประสานนโยบายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๗) การกำหนดนโยบายด้านการดูแลคนชรา รวมทั้งประสานนโยบายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๘) การส่งเสริมการพัฒนาภูมิภาค รวมทั้งประสานนโยบายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๙) การส่งเสริมนโยบายเกี่ยวกับเยาวชน รวมทั้งประสานนโยบายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) การจัดทำสรุปรายงานผลประจำปี

(๑๑) กิจการอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักตรวจราชการของ MCA รับผิดชอบการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของหน่วยงานราชการและอื่นๆ โดยการตรวจสอบจะคำนึงถึงความครบถ้วนสมบูรณ์ของการปฏิบัติงาน ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม การเชื่อถือได้ และขีดความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างของสำนักตรวจราชการดังกล่าว แบ่งออกเป็น สำนักงานในส่วนกลาง สำนักงานภาค สำนักงานเขตพื้นที่ รวมทั้งสำนักงานเขตพื้นที่โอกินาว่า อีกด้วย โดยการปฏิบัติงานจะอาศัยสำนักงานภาคและสำนักงานเขตพื้นที่เป็นเครือข่ายของการจัดเก็บและส่งต่อข้อมูลไปยังสำนักงานในส่วนกลาง

กระบวนการดำเนินงานของสำนักตรวจราชการนี้แบ่งออกเป็นสองขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนการตรวจราชการในส่วนกลาง และขั้นตอนการตรวจราชการในระดับภูมิภาคและเขตพื้นที่ โดยการทำงานดังกล่าวยังถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจาก มีการจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากกลุ่มประชาชน ผู้แทนนักธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ต่างๆ ข้อเสนอต่างๆที่ได้รับจากการประชุมนี้จะถูกนำกลับไปสรุปเป็นผลรายงาน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานของหน่วยงานต่อไป

นอกเหนือไปจากภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการดังกล่าวไปแล้ว สำนักตรวจราชการของ MCA ยังมีหน้าที่ปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติการของหน่วยราชการ โดยทำหน้าที่เป็นที่ให้คำปรึกษาและรับเรื่องราวร้องทุกข์ ความต้องการของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐอีกด้วย

๒.๒.๕ ระบบการตรวจราชการของประเทศเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีระบบตรวจสอบและควบคุมมาเป็นระยะเวลานาน แต่ภายหลัง มีการรวมหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ใกล้เคียงกันเข้าด้วยกันและจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินและตรวจราชการ (Board of Audit and Inspection หรือ BAI) ขึ้น โดยมีสถานะเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระจากภายนอก เพื่อให้หลักประกันในการทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบและการตรวจราชการอย่างเป็นทางการและป้องกันการแทรกแซงจากอิทธิพลต่างๆ ระบบการทำงานมีลักษณะโครงสร้างเป็นองค์กรคณะบุคคล (Council of Commissioners) เพื่อให้การวินิจฉัยตัดสินใจเป็นไปด้วยความรอบคอบและยุติธรรม ในแต่ละปีคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินและตรวจราชการจะทำรายงานสรุปผลการตรวจสอบและการตรวจราชการ

โดยทั่วไป สำนักผู้ตรวจราชการของกระทรวงมักจะนิยมแยกโครงสร้างภายในออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจและประเมินผล และฝ่ายสืบสวนและสอบสวน โดยคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินและตรวจราชการ (BAI) จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานและกำหนดทิศทางการตรวจสอบและการตรวจราชการประจำปีของผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการขจัดความไร้ประสิทธิภาพและทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ

นอกจากนี้สำนักนายกรัฐมนตรียังรับผิดชอบดูแลติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆอีกด้วย และที่สำคัญหน่วยงานต่างๆยังต้องส่งแผนปฏิบัติการประจำปีให้แก่สำนักนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ดังนั้นกระทรวงและกรมต่างๆ ต้องทำการการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของตนเองส่งให้สำนักนายกรัฐมนตรีทุกๆ สามเดือน ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีจะประเมินผลเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ต่อไป

๒.๓ การเปรียบเทียบระบบการตรวจราชการในต่างประเทศกับประเทศไทย

ระบบการตรวจราชการของประเทศต่างๆมีประวัติมาอย่างยาวนานเช่นเดียวกับของประเทศไทย ทั้งนี้จะพบความแตกต่างระหว่างระบบการตรวจราชการของประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ได้ดังต่อไปนี้

(๑) รูปแบบการรวมศูนย์การตรวจราชการ

สำหรับของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะสอดคล้องและเป็นไปตามสภาพโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่จะสังกัดรวมกันอยู่ในหน่วยงานกลาง ข้อดีสำหรับรูปแบบนี้คือ มีความเป็นเอกภาพในระบบการตรวจราชการของประเทศ แต่จะมีข้อเสียคือการแยกส่วนออกไป อาจส่งผลให้การบริหารภายในแต่ละส่วนเกิดความอ่อนแอได้

(๒) รูปแบบการกระจายศูนย์การตรวจราชการ

รูปแบบนี้เป็นของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และสาธารณรัฐเกาหลี ข้อดีคือ ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจราชการกลางหรือการนำมารวมกันที่ส่วนกลาง ซึ่งทำให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารส่วนนั้น อย่างชัดเจน ข้อเสียคือ อาจก่อให้เกิดปัญหาของเอกภาพในการตรวจราชการและการประสานงานได้

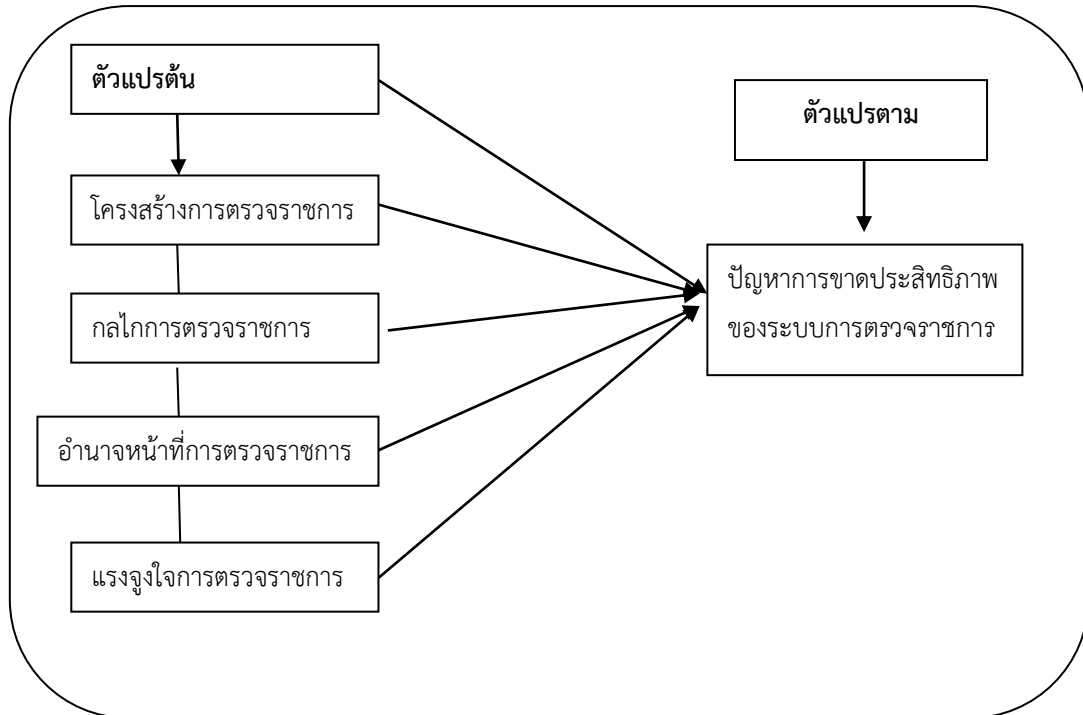
(๓) รูปแบบผสมผสาน

เป็นรูปแบบของประเทศไทย มีลักษณะพิเศษอันเป็นจุดเด่นของตนเอง โดยมีผู้ตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งรับผิดชอบการตรวจราชการในระดับภาพรวมและยังทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานของผู้ตรวจราชการของกระทรวงและกรมต่างๆ เพื่อให้ไป

ในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันยังมีการกระจายให้มีผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารและช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์ของการตรวจราชการในการควบคุมภายในของตนได้

๒.๔ กรอบแนวคิดงานวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการในปัจจุบันจะพบว่าแม้ว่าการตรวจราชการจะเป็นเครื่องมือ/กลไกที่ช่วยรัฐบาลและฝ่ายบริหารในการตรวจสอบผลการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลหรือภารกิจหลักของส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติระบบการตรวจราชการเป็นเพียงการดำเนินการตามกระบวนการงาน (Function) ที่กำหนดให้มีผู้ตรวจราชการกำกับติดตามการดำเนินงาน โดยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ในการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทำให้การตรวจติดตามการดำเนินการเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถให้ผลย้อนกลับ (Feedback) ของการดำเนินการของส่วนราชการตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ (ตัวแปรต้น) ที่เกิดขึ้นจากการขาดประสิทธิภาพของระบบการตรวจราชการ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องของ (๑) โครงสร้าง ซึ่งไม่ได้กำหนดโครงสร้างของการตรวจราชการที่ชัดเจน เป็นเพียงแต่ภารกิจหนึ่งที่สนับสนุนผู้บริหารเท่านั้น (๒) กลไก การตรวจราชการที่เน้นการมอบหมายการตรวจราชการในเรื่องของกระบวนการปฏิบัติงาน (Function) ของงานต่าง ๆ ตามโครงการของรัฐบาล และไม่ได้เน้นถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน (๓) ปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถระงับการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ ได้อย่างอิสระ และ (๔) ปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจของผู้ตรวจราชการ โดยปัจจุบันการตรวจราชการไม่มีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพอย่างชัดเจน จึงไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จึงทำให้เกิดปัญหา (ตัวแปรตาม) การขาดประสิทธิภาพของระบบการตรวจราชการซึ่งกรอบแนวคิดการวิจัยสามารถแสดงได้ตามแผนภาพด้านล่างนี้



๒.๕ สรุป

๒.๕.๑ แนวทางการปรับปรุงระบบการตรวจราชการ

แนวทางการปรับปรุงระบบการตรวจราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคตมีดังต่อไปนี้

๑. ต้องมีการพัฒนาระบบบริหารการตรวจราชการมีความชัดเจนในเชิงกรอบแนวคิดว่าด้วยการตรวจราชการแบบบูรณาการมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยจะใช้แนวคิดดังกล่าวเป็นกรอบในการพัฒนากระบวนการภาคปฏิบัติของการตรวจราชการ เพื่อตอบสนองต่อระบบบริหารราชการแนวใหม่ โดยมีการทำงานแบบระบบเปิดที่สัมพันธ์กับระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเสริมสร้างค่านิยมใหม่ที่สอดคล้องกับทิศทางที่กำหนด โดยอาศัยการส่งเสริมการเรียนรู้เป็นทีมจากการปฏิบัติงานร่วมกันของบุคลากรในระบบตรวจราชการ

๒. ต้องมีการจัดแบ่งเขตการตรวจราชการและการมอบหมายงานให้ผู้ตรวจราชการได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัดของการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและสอดคล้องกันในทุกส่วนราชการ ทำให้สามารถประสานงานการตรวจราชการระหว่างแต่ละส่วนงานในเรื่องการจัดทำแผนตรวจราชการ การออกตรวจราชการ และการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. ต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารการตรวจราชการทางด้านกระบวนการปฏิบัติงานการตรวจราชการอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ โดยใช้เทคนิคเชิงบริหารที่สำคัญมาประกอบกัน เช่น การบริหารยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์และจัดการความเสี่ยง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาองค์การสมรรถนะสูงตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการภาครัฐ

๔. ต้องมีการจัดระบบและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบบริหารการตรวจราชการทั้งระบบอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของกาพัฒนาความเป็นสถาบันของระบบตรวจราชการ

การจัดระบบการบริหารการปกครอง และมีการนำเครื่องมือ นวัตกรรมการบริหารการจัดการ มาใช้ ในการพัฒนาระบบการบริหารการจัดการได้ทันต่อนโยบายของการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่

๒.๕.๒ รูปแบบและโครงสร้างการตรวจราชการที่พึงประสงค์

โดยส่วนใหญ่แล้วรูปแบบและโครงสร้างการตรวจราชการที่พึงประสงค์มี กระบวนการหรือขั้นตอนการตรวจราชการที่คล้ายคลึงกัน แบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอนคือ การจัดทำแผนการ ตรวจราชการประจำปี การปฏิบัติราชการ และการรายงานผล การติดตามผลการตรวจราชการ มี เนื้อหาดังต่อไปนี้

๑. การจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี

ภายในเดือนกันยายนของทุกปี ต้องมีการเชิญหน่วยงานที่มีแผนการ ตรวจราชการประจำปี หรือผู้ตรวจราชการที่หัวหน้าหน่วยงานมอบหมายมาร่วมประชุมเพื่อจัดทำ แผนการตรวจราชการประจำปีให้สอดคล้องโดยไม่ซ้ำซ้อนและเกิดบูรณาการ รวมทั้งกำหนด มาตรฐานและเครื่องมือในการตรวจของผู้ตรวจราชการให้เป็นไปในทางเดียวกัน

๒. การปฏิบัติการตรวจราชการ

การตรวจราชการพบว่า มีทั้งการตรวจราชการจากเอกสาร และการ ออกตรวจเยี่ยมในพื้นที่ซึ่งควรมีการพิจารณาการจัดสรรเวลาในการตรวจราชการจากเอกสารและการ ตรวจราชการโดยการลงพื้นที่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของหน่วยงานรับตรวจ เช่น หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเชิงนโยบายก็ควรตรวจราชการจากเอกสารมากกว่าการลงพื้นที่ สำหรับ หน่วยงานให้บริการก็ควรตรวจราชการในพื้นที่มากกว่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการใช้เวลาการตรวจราชการที่มี ความคุ้มค่า และเป็นไปตามเป้าหมายการตรวจราชการ

๓. การรายงานผลและการติดตามผลการตรวจราชการ

มีการกำหนดรายละเอียดไว้ดังต่อไปนี้

- ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ให้รายงานถึงปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรีและในกรณีที่พบว่าเกิดปัญหาสำคัญ ให้สรุปรายงาน เสนอรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี
- ผู้ตรวจราชการกระทรวง ให้รายงานถึงปลัดกระทรวง หรือหัวหน้ากลุ่ม งานที่รับผิดชอบ ถ้าพบว่าเกิดปัญหา ให้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง
- ผู้ตรวจราชการกรม ให้รายงานถึงอธิบดี และในกรณีที่พบว่ามีปัญหา ให้รายงานต่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หากไม่มีหัวหน้ากลุ่มให้รายงาน ปลัดกระทรวง

๒.๕.๓ การวัดผลสัมฤทธิ์ และการประเมินผลผลิตของการตรวจราชการ

การวัดผลสัมฤทธิ์ และการประเมินผลของการตรวจราชการ จะพิจารณา ตามประเด็นยุทธศาสตร์ และประเด็นการประเมินผล โดยจำแนกเป็น ๔ มิติ ดังนี้

๑. มิติประสิทธิผล

- ๑.๑ การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญ

๑.๒ ตรวจสอบราชการแบบบูรณาการเพื่อการแก้ไขเฉพาะพื้นที่ที่สอดคล้องกับการ
ตรวจสอบราชการตามนโยบายสำคัญ

๒. มิติคุณภาพการให้บริการ

๒.๑ พัฒนารายงานผลการตรวจสอบราชการ ให้เป็นที่น่าเชื่อถือของฝ่ายบริหาร
เช่น การประกวดรายงานผลการตรวจสอบราชการ

๒.๒ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคณะที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาค
ประชาชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมในการตรวจสอบราชการ

๓. มิติประสิทธิภาพ

๓.๑ การพัฒนากระบวนการสร้างคุณค่าหรือมูลค่าจากการบูรณาการโครงการ

๔. มิติการพัฒนาองค์กร

๔.๑ การขับเคลื่อนโครงการพัฒนาบุคลากรในระบบการตรวจสอบราชการเพื่อ
สนับสนุนการตรวจสอบราชการแบบบูรณาการ

๒.๕.๔ การออกแบบระบบการตรวจสอบราชการ

ระบบการตรวจสอบราชการของไทยต้องได้รับการปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้
สามารถเป็นกลไกควบคุมภายในของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ เพื่อสามารถ
รายงานข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลกลับแก่ทางฝ่ายรัฐบาลและหัวหน้าส่วนราชการ เกี่ยวกับนโยบายไป
ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ระบบราชการที่ดีจะต้องสามารถสร้างหลักประกันและสามารถให้ความ
มั่นใจแก่ประชาชนในเรื่องความสุจริตและความยุติธรรมว่าจะไม่เกิดการทุจริต ข้อผิดพลาด ใดๆ ได้
ดังนั้นการออกแบบระบบการตรวจสอบราชการจึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่อไปนี้ ได้แก่

๑. การตรวจการ ได้แก่ การตรวจปฏิบัติการทั่วไปหรือการตรวจเยี่ยม เพื่อ
รับฟังปัญหา หรือทุกข์สุขของประชาชน และต้องมีการสืบสวนข้อเท็จจริง เมื่อพบกรณีทุจริต ความ
ประพฤติมิชอบต่างๆ อีกด้วย

๒. การตรวจสอบและประเมินผล ได้แก่ การตรวจสอบทางการเงินและ
ความถูกต้อง เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายของหน่วยงานหรือของรัฐบาลไม่ให้เกิดการสิ้นเปลืองในทางที่เปล่า
ประโยชน์ นอกจากนี้ยังต้องมีการประเมินผล ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลงาน และการ
ประเมินผลกระทบอีกด้วย

๓. การประเมินศักยภาพ ได้แก่ การสอบทานระบบบริหารงานและ
แผนงานโครงการว่าสามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์ของ
โครงการ

บทที่ ๓

กรอบแนวคิด อุปสรรคและผลกระทบจากระบบการตรวจราชการ

สำหรับข้อมูลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำวิจัยเรื่องระบบการตรวจราชการของประเทศไทย ผู้วิจัยขอเสนอข้อมูลต่าง ๆ ตามหัวข้อดังนี้

๓.๑ รูปแบบและกรอบแนวคิดการทำวิจัย

๓.๒ อุปสรรคต่อระบบตรวจราชการ

๓.๓ ผลกระทบต่าง ๆ จากระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยขอเสนอข้อมูลเรื่องที่ทำวิจัยในแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

๓.๑ รูปแบบแนวคิดการทำวิจัย

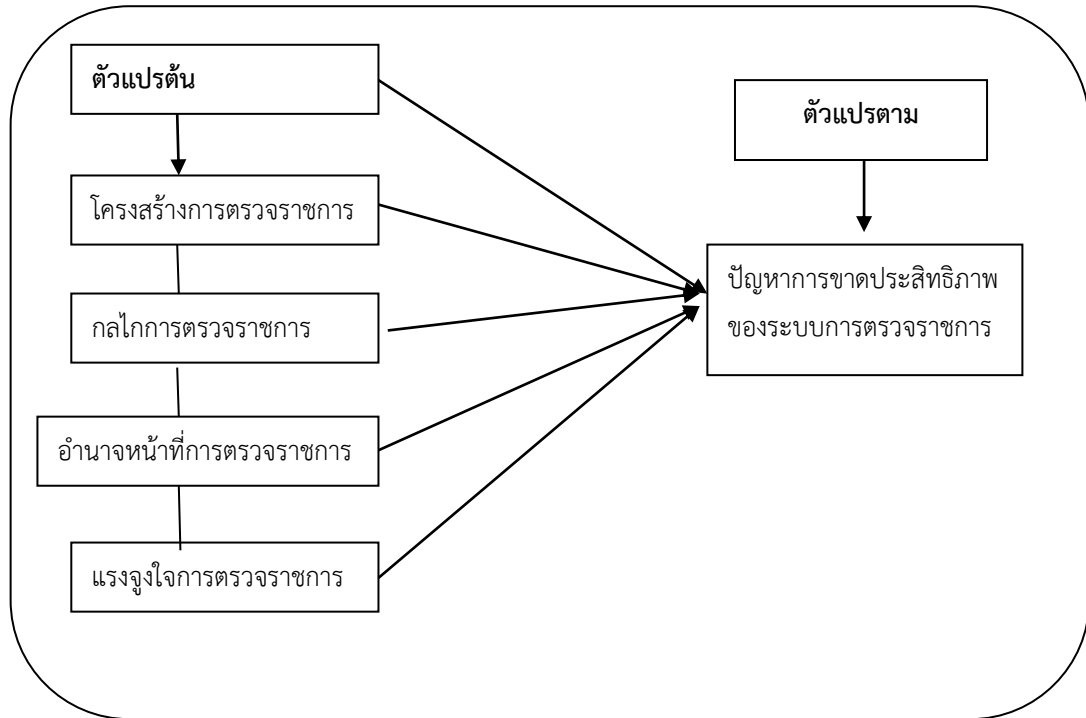
จากการศึกษาวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทที่ ๒ จะพบว่าแม้ว่าการตรวจราชการจะเป็นเครื่องมือ/กลไกที่ช่วยรัฐบาลและฝ่ายบริหารตรวจสอบผลการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลหรือภารกิจหลักของส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติระบบการตรวจราชการเป็นเพียงการดำเนินการตามกระบวนการงาน (Function Inspector) ที่กำหนดให้มีผู้ตรวจราชการกำกับและติดตามการดำเนินงาน โดยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ (Outcome) ในการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทำให้การตรวจติดตามการดำเนินการเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถให้ผลย้อนกลับ (Feedback) ของการดำเนินการของส่วนราชการตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ (ตัวแปรต้น) ที่เกิดขึ้นจากการขาดประสิทธิภาพของระบบการตรวจราชการ ได้แก่

(๑) โครงสร้าง ซึ่งไม่ได้กำหนดโครงสร้างของการตรวจราชการที่ชัดเจน เป็นเพียงแต่ภารกิจหนึ่งที่สนับสนุนผู้บริหารเท่านั้น

(๒) กลไกการตรวจราชการที่เน้นการมอบหมายการตรวจราชการในเรื่องของกระบวนการปฏิบัติงาน (Function) ของงานต่าง ๆ ตามโครงการของรัฐบาล และไม่ได้เน้นถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน

(๓) ปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ซึ่งข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถระงับการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ ได้อย่างอิสระ และ

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจของผู้ตรวจราชการ โดยปัจจุบันการตรวจราชการไม่มีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพอย่างชัดเจน จึงไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จากประเด็นที่ได้กล่าวมาแล้วทำให้เกิดปัญหา (ตัวแปรตาม) การขาดประสิทธิภาพของระบบการตรวจราชการซึ่งกรอบแนวคิดการวิจัยสามารถแสดงได้ตามแผนภาพด้านล่างนี้



ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวแปรต้นและตัวแปรตามแล้ว จะเห็นว่าปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการตรวจราชการของไทยมาจากปัญหาหลัก ๆ ๔ เรื่อง ได้แก่

(๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตรวจราชการที่ไม่ได้มีการกำหนดการตรวจราชการให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

(๒) ปัญหาที่เกิดจากกลไกการตรวจราชการ ที่เน้นการตรวจราชการตามกระบวนการงาน (Function) เพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้มุ่งเน้นถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

(๓) ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถระงับการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ และ

(๔) ปัญหาการขาดแรงจูงใจของบุคลากร ซึ่งโครงสร้างการกำหนดตำแหน่ง แม้ว่าจะกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับต้น/สูง แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในองค์กรได้ เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายรองรับ

เมื่อผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรต้นและตัวแปรตามซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นขอบเขตของปัญหาแล้วจึงได้กำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในลักษณะการสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open End Interview) ถึงมุมมองและความคาดหวังจากการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการ โดยจะดำเนินการกับประชากรตัวอย่าง ได้แก่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

การสัมภาษณ์เป็นลักษณะปลายเปิดโดยได้กำหนดหัวข้อการสัมภาษณ์ต่าง ๆ ออกเป็น ๔ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ คำถามสำหรับโครงสร้างการตรวจราชการของไทย เกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างการตรวจราชการที่มีการกำหนดให้การตรวจราชการเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ในการกิจของกระทรวง รวมทั้งความเหมาะสมในเชิงประสิทธิภาพในการตรวจราชการตามโครงสร้างดังกล่าว

ส่วนที่ ๒ คำถามเกี่ยวกับกลไกการตรวจราชการ เกี่ยวกับความเหมาะสมของกลไกการตรวจราชการที่กำหนดให้มีหน่วยงานรับตรวจราชการในภูมิภาคหรือในพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้ง ความครอบคลุมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานในพื้นที่รับตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ

ส่วนที่ ๓ คำถามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามคำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการ รวมทั้ง ความเหมาะสมของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ส่วนที่ ๔ คำถามเกี่ยวกับการสร้างความก้าวหน้าให้กับผู้ตรวจราชการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถจูงใจให้ผู้ตรวจราชการยึดการตรวจราชการเป็นภารกิจหลักได้หรือไม่ รวมทั้ง การสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ ให้กับผู้ตรวจราชการ

๓.๑.๑ การกำหนดลักษณะคำถามการทำวิจัย

๑. การตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ทางการบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ของแต่ละหน่วยงาน และ/หรือ ของฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โครงการตามนโยบายของรัฐบาลหรือตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการปัจจุบันโครงสร้างการตรวจราชการมีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานภายในของส่วนราชการทั้งหมดในลักษณะการใช้อำนาจแบบคู่ขนานระหว่างผู้ตรวจราชการ (Inspector Authority) กับ ผู้บริหาร (Administrative Authority) ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง ท่านคิดว่าปัจจุบันโครงสร้างการตรวจราชการของไทยมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเหมาะสม/ไม่เหมาะสม เพราะเหตุใด

๒. ผลผลิตของการตรวจราชการควรสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงของหน่วยรับตรวจราชการที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล และภารกิจหลักของกระทรวง ปัจจุบันการตรวจราชการจะดำเนินการการผ่านเอกสาร และการลงพื้นที่ไปยังหน่วยงานรับตรวจราชการในภูมิภาคหรือในพื้นที่ต่าง ๆ ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง ท่านคิดว่ากลไกในการตรวจราชการของไทยมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเหมาะสม/ไม่เหมาะสม เพราะเหตุใด

๓. การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นเอกภาพมีการรายงานและการดำเนินการตามผลการตรวจราชการ รวมทั้งมีการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเหมาะสม/ไม่เหมาะสม เพราะเหตุใด

๔. ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ระดับกระทรวง เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ ๒ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

โดยผู้ตรวจราชการกระทรวงถือว่าเป็นตำแหน่งระดับสูงและมีทางก้าวหน้าในการปฏิบัติงานในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ท่านคิดว่าการวางทางก้าวหน้าในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ และควรจะสร้างแรงจูงใจอะไรเพิ่มเติม

๕. จากการตอบคำถามข้อ ๑ – ข้อ ๔ ท่านคิดว่าแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยควรดำเนินการไปในทิศทางใด

๓.๑.๒ การกำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมาย

การกำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายได้กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหัวข้อการวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการตรวจราชการของไทย โดยกำหนดสัดส่วนกลุ่มเป้าหมายสำหรับผู้ตรวจราชการสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจราชการระดับประเทศที่สามารถมองภาพการตรวจราชการแบบองค์รวมในระดับประเทศและระดับกระทรวง อีกทั้งยังครอบคลุมการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมรวมทั้งหน่วยงานรับตรวจราชการจำนวนมากในระดับภูมิภาค โดยได้สัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open End Interview) ที่เน้นไปที่ ๔ ประเด็นหลัก (ตัวแปรต้น) ได้แก่ โครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการ และแรงจูงใจในการตรวจราชการ สำหรับการสัมภาษณ์ได้แบ่งการสัมภาษณ์สำหรับส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการระดับกระทรวงขนาดใหญ่ ส่วนราชการระดับกระทรวงขนาดกลาง และส่วนราชการระดับกระทรวงขนาดเล็ก ดังนี้

หน่วยงาน	จำนวน
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	๒
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๒
กระทรวงศึกษาธิการ	๒
กระทรวงมหาดไทย	๒
กระทรวงแรงงาน	๒
กระทรวงพลังงาน	๑
กระทรวงคมนาคม	๑
รวม	๑๒

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ที่มีการจำแนกขนาดของส่วนราชการจะทำให้ทราบถึงโครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการ และแรงจูงใจในการตรวจราชการที่มีความแตกต่างกันของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ รวมไปถึงขอบเขตของการตรวจราชการที่มีขนาดแตกต่างกัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จะมีความแตกต่างกันโดยอิงกลุ่มในแต่ละกลุ่มเพื่อให้มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของแต่ละกลุ่มผู้ตรวจราชการที่มีความแตกต่างกันในแง่ของ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งประโยชน์คือสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ มาเชื่อมโยงเข้ากันได้เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมดของระบบการตรวจราชการของไทยแบบบูรณาการและมุมมองการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทย อีกทั้ง ยังสามารถนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์แยกประเด็นที่สามารถนำมาเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยได้

๓.๒ อุปสรรคต่อระบบตรวจราชการ

จากการกำหนดลักษณะคำถามการทำวิจัยสามารถประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้นเกี่ยวกับอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อระบบการตรวจราชการออกเป็น ๔ ประเด็น ได้แก่

๓.๒.๑ โครงสร้างการตรวจราชการ

ในภาพรวมทั้งระบบตรวจราชการ การตรวจราชการที่ไม่เน้นแต่เพียงกระบวนการแต่เน้นที่ผลลัพธ์ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากการแบ่งโครงการตรวจราชการให้ผู้ตรวจราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบจากหัวหน้าส่วนราชการ จึงทำให้ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงยังขาดอิสระในการกำหนดแผนการตรวจราชการประจำปีได้ด้วยตัวเอง นอกจากนั้นเมื่อเชื่อมโยงการตรวจราชการในภาพการบูรณาการแล้ว การตรวจราชการที่แบ่งออกออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ การตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการกระทรวง และการตรวจราชการกรม ยังมีการปฏิบัติงานที่แยกส่วนกันโดยขาดการบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบในส่วนของแผนการตรวจราชการประจำปี ทำให้ไม่เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการการตรวจราชการได้อย่างแท้จริงนอกจากนั้น ในแต่ละกระทรวงได้มีการจัดตั้งสำนักตรวจราชการหรือบางกระทรวงอาจจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น สำนักติดตามและประเมินผลการตรวจราชการ แต่มีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ตรวจราชการซึ่งบุคลากรในสำนักตรวจราชการหรือสำนักอื่น ๆ ที่มีภารกิจเช่นเดียวกันมีภารกิจจำนวนมาก ทั้งภารกิจตามกรอบกฎหมาย ได้แก่ งานจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี งานประสานหน่วยงานรับตรวจและบริหารจัดการการลงพื้นที่ งานสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค และงานจัดทำรายงานผลการตรวจราชการ เป็นต้น ซึ่งจากภาระงานที่มีความหลากหลายจึงทำให้การปฏิบัติงานสนับสนุนการตรวจราชการไม่มีประสิทธิภาพตามภารกิจหลักที่ต้องรับผิดชอบ

๓.๒.๒ กลไกการตรวจราชการ

กลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามแนวทางการตรวจราชการโดยประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน ได้แก่

(๑) การวางแผนการตรวจราชการโดยจะต้องดำเนินการร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการในรอบปีงบประมาณโดยต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคมของปีงบประมาณนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๘ (วรรคสอง) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘

(๒) การลงพื้นที่การตรวจราชการในระดับเขต ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อไปตรวจราชการยังหน่วยงานรับตรวจของกระทรวง และ

(๓) การรายงานและติดตามผล ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงจะต้องรายงานผลการตรวจราชการถึงปลัดกระทรวงหรือหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่รับผิดชอบ ซึ่งกรณีที่ปลัดกระทรวง

หรือหัวหน้ากลุ่มภารกิจเห็นว่ามีความสำคัญให้สรุปรายงานเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงกลไกการตรวจราชการที่แบ่งเป็นขั้นตอน ๓ ขั้นตอน จะพบว่าในแต่ละขั้นตอนมีอุปสรรคต่าง ๆ ได้แก่

(๑) ขั้นตอนการวางแผนการตรวจราชการ ยังไม่มีการบูรณาการแผนการตรวจราชการระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงและกรมอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และในบางครั้งอาจมีการลงพื้นที่ไปตรวจราชการในประเด็นเดียวกัน นอกจากนั้น การกำหนดแผนการตรวจราชการประจำปีในบางกรณีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้กำหนดแผนและสั่งการมากกว่าการกำหนดแผนการตรวจราชการประจำปีโดยผู้ตรวจราชการเอง จึงทำให้การตรวจราชการไม่เกิดความเป็นเอกภาพ มีความหลากหลายในเชิงภารกิจที่จำเป็นต้องตรวจราชการที่แตกต่างกันในแต่ละระดับชั้นของการตรวจราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อทั้งฝ่ายนโยบายและพื้นที่

(๒) ขั้นตอนการลงพื้นที่ตรวจราชการ ในการเตรียมตัวก่อนลงพื้นที่ การประสานงานระหว่างกระทรวง กรม เพื่อแจ้งกำหนดการและข้อมูลสำหรับลงพื้นที่ตรวจราชการกับหน่วยงานรับตรวจยังมีความล่าช้า ส่งผลให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงไม่สามารถเข้าร่วมการตรวจราชการได้ ประกอบกับการประสานขอข้อมูลกับหน่วยงานในพื้นที่เป็นข้อมูลที่ไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ให้เป็นข้อมูลที่แสดงถึงผลการดำเนินโครงการที่ชัดเจน อีกทั้ง ยังขาดการตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของข้อมูล

(๓) ขั้นตอนการรายงานและติดตามผลการตรวจราชการ การเขียนรายงานในปัจจุบันไม่สามารถให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้มีการตรวจราชการเข้าร่วมวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมการรายงานผลการตรวจราชการไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างจริงจังและการติดตามผลการตรวจราชการมีเพียงการส่งหนังสือติดตามการดำเนินงานเท่านั้น

๓.๒.๓ แรงจูงใจการตรวจราชการ

ในปัจจุบันผู้ตรวจราชการกระทรวงมีการกำหนดตำแหน่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง เป็นเส้นทางการดำรงตำแหน่งเพื่อไปสู่การดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น บางรายก็เป็นตำแหน่งสุดท้ายก่อนการเกษียณอายุราชการ ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ตรวจราชการบางท่านไม่ได้เป็นไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจราชการอย่างแท้จริง ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการขาดสมรรถนะของผู้ตรวจราชการ จึงทำให้คุณค่าและความสำคัญของงานตรวจราชการลดน้อยลง ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ จากปัญหาเรื่องเส้นทางการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจราชการที่เป็นเพียงการดำรงตำแหน่งระยะสั้น ๆ เพื่อไปสู่การดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น จึงทำให้การตรวจราชการไม่มีมาตรฐานด้านสมรรถนะของผู้ตรวจราชการ และยังขาดการกำหนดมาตรฐานกลางในการตรวจราชการที่ผู้ตรวจราชการจะใช้ร่วมกัน โดยการตรวจราชการจะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เฉพาะตัวของบุคคล แม้ว่าจะมีคู่มือการตรวจราชการแต่เป็นเพียงการวางกรอบการปฏิบัติงานโดยสังเขปเท่านั้นไม่ใช่ข้อกำหนดในเชิงมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้เป็นทางการ

๓.๓ การวิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ จากระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน

การวิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ จากการตรวจราชการในปัจจุบันเพื่อเป็นการสร้างสมมติฐาน (Hypothesis) เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Content Analysis) เพื่อนำเสนอในบทที่ ๔ ต่อไป โดยผลกระทบจากการตรวจราชการสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

๓.๓.๑ ผลกระทบต่อระบบการตรวจราชการ

ผลกระทบต่อระบบการตรวจราชการ มีดังต่อไปนี้

(๑) ผลกระทบเชิงกระบวนการที่ทำให้การตรวจราชการเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ได้มุ่งให้เห็นถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ สะท้อนให้เห็นว่าการตรวจราชการแบบเน้นผลลัพธ์มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยควรมีการพัฒนากระบวนการภาคปฏิบัติของการตรวจราชการที่เน้นถึงสภาพปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหา และการปรับปรุงการดำเนินการของหน่วยงานรับตรวจ โดยอาศัยการส่งเสริมการเรียนรู้เป็นทีมจากการปฏิบัติงานร่วมกันของผู้ตรวจราชการ

(๒) ผลกระทบเชิงสมรรถนะของผู้ตรวจราชการทำให้การตรวจราชการไม่จำเป็นจะต้องมีความรู้ที่หลากหลายของผู้ตรวจราชการ จึงควรมีการจัดแบ่งเขตการตรวจราชการและการหมุนเวียนงานให้ผู้ตรวจราชการได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดและมุมมองที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้ตรวจราชการมีสมรรถนะในการประสานงานการตรวจราชการระหว่างแต่ละส่วนงานในเรื่องการจัดทำแผนตรวจราชการ การออกตรวจราชการ และการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ผลกระทบเชิงโครงสร้างที่ไม่เอื้อผลให้ผู้ตรวจราชการมีอำนาจในการพิจารณาการตรวจราชการได้อย่างเต็มที่ จึงไม่สามารถวางกรอบแนวทางในการตรวจราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารการตรวจราชการทางด้านการปฏิบัติการปฏิบัติงานการตรวจราชการอย่างเป็นระบบ โดยใช้เทคนิคเชิงบริหารที่สำคัญมาประกอบ เช่น การบริหารยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์และจัดการความเสี่ยง การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาองค์การสมรรถนะสูงตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการภาครัฐ

๓.๓.๒ ผลกระทบต่อโครงสร้างการตรวจราชการ

โครงสร้างการตรวจราชการแบ่งออกเป็น ๓ ชั้นคือ การจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี การปฏิบัติราชการ และการรายงานและติดตามผลการตรวจราชการ โดยปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจราชการจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการตรวจราชการ ได้แก่

(๑) การจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี ซึ่งยังไม่มีกำหนดให้ผู้ตรวจราชการทุกท่านมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีอย่างจริงจัง เนื่องจากแผนการตรวจราชการประจำปีจะถูกกำหนดไว้จากผู้บริหารร่วมกับหัวหน้าผู้ตรวจราชการเป็นหลัก ดังนั้น จึงควรมีการเชิญผู้ตรวจราชการมาร่วมประชุมเพื่อจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีให้สอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการโดยไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการระดับกรมเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน รวมทั้งกำหนดมาตรฐานและเครื่องมือในการตรวจของผู้ตรวจราชการให้เป็นไปในทางเดียวกัน

(๒) การปฏิบัติการตรวจราชการผลกระทบจากการตรวจราชการที่ไม่มีแผนการตรวจราชการที่ชัดเจนจึงทำให้การตรวจราชการเป็นเพียงการตรวจสอบจากเอกสาร และ

การออกตรวจเยี่ยมในพื้นที่เท่านั้นซึ่งควรมีการพิจารณาการจัดสรรเวลาในการตรวจราชการจากเอกสารและการตรวจราชการโดยการลงพื้นที่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของหน่วยงานรับตรวจ เพื่อเป็นการใช้เวลาการตรวจราชการที่มีความคุ้มค่า และเป็นไปตามเป้าหมายการตรวจราชการ

(๓) การรายงานผลและการติดตามผลการตรวจราชการ ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจราชการกระทรวง ให้รายงานถึงปลัดกระทรวง หรือหัวหน้ากลุ่มงานที่รับผิดชอบ ถ้าพบปัญหา ให้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การรายงานผลไม่ได้เป็นการรายงานผลในเชิงเสนอแนะ แต่เป็นเพียงการรายงานสถานการณ์ของการดำเนินการเท่านั้น การรายงานผลและการติดตามการตรวจราชการจึงควรเป็นการเสนอแนะการดำเนินการในเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่อไป

บทที่ ๔

องค์ประกอบของระบบการตรวจราชการ

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำวิจัยเรื่องการพัฒนาการตรวจราชการของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาวิจัยจากสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและการนำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์ ผู้วิจัยขอเสนอข้อมูลจากการวิเคราะห์ต่าง ๆ ตามหัวข้อดังนี้

- ๔.๑ โครงสร้างการตรวจราชการ
- ๔.๒ กลไกการตรวจราชการ
- ๔.๓ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ
- ๔.๔ การขาดแรงจูงใจของบุคลากร

๔.๑ โครงสร้างการตรวจราชการ

ปัจจุบันการตรวจราชการมีการกำหนดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดไว้ว่า

“ให้กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้นก็ให้กระทำได้ โดยในวรรคสองได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง หรือกรมหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี”

ดังนั้น จากการที่บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดโครงสร้างการตรวจราชการที่ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงจะต้องสังกัดส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรม จึงทำให้การตรวจราชการตามโครงสร้างที่กำหนดให้ผู้ตรวจราชการเป็นบุคลากรในสังกัดส่วนราชการมีปัญหาในทางปฏิบัติดังนี้

๔.๑.๑ การขาดอิสระในการวางแผนการดำเนินการ

เนื่องจากผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจทางการบริหาร (Non-Administrative Authority) อย่างชัดเจน จึงไม่สามารถสั่งการใด ๆ ต่อหน่วยรับตรวจราชการได้โดยตรงแต่จะต้องรายงานผลการตรวจราชการให้กับปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ โดยการรายงานผลการดำเนินการก็เป็นการรายงานตามกระบวนการและสถานการณ์ของหน่วยงานรับตรวจว่าได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการหรือไม่ แม้ว่าในสภาพความเป็นจริงของการตรวจราชการนั้น ผู้ตรวจราชการจะต้องลงพื้นที่เพื่อตรวจราชการตามการแบ่งเขตพื้นที่การตรวจราชการที่แบ่งเขตพื้นที่การตรวจราชการออกเป็น ๑๘ เขต^๕ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการแต่ละรายจะต้องเป็นไปตามการมอบหมายของปลัดกระทรวงหรือ

^๕การแบ่งเขตขึ้นอยู่กับขนาดของส่วนราชการ

หัวหน้าผู้ตรวจราชการ โดยจะมีหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวง ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจราชการเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ตรวจราชการในการจัดทำแผนและการลงพื้นที่ในการตรวจราชการ เมื่อไม่ได้กำหนดความเป็นอิสระทางการบริหารอย่างเต็มรูปแบบให้กับผู้ตรวจราชการ ทั้งในแง่ของการจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีและการกำหนดเขตการตรวจราชการตามประสบการณ์ ความรู้และความสามารถในพื้นที่ตรวจราชการ จึงทำให้ผู้ตรวจราชการจะต้องดำเนินการตรวจราชการตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นการตรวจราชการภายในพื้นที่หรือขอบเขตที่มีความถนัด หรือในขอบเขตงานที่เคยมีการสั่งสมประสบการณ์มาก่อน ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการมากนัก

๔.๑.๒ ความเหลื่อมล้ำในการบริหารจัดการของผู้ตรวจราชการ

เนื่องจากการที่ผู้ตรวจราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้แนวทางการบริหารงานและการกำกับกำกับการดำเนินงานของหัวหน้าส่วนราชการจึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ตรวจราชการของแต่ละกระทรวง เช่น บางกระทรวงมีงบประมาณเฉพาะสำหรับการตรวจราชการและการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของผู้ตรวจราชการกระทรวง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณ หรือการบริหารทรัพยากรบุคคล ในขณะที่บางกระทรวงผู้ตรวจราชการได้รับการมอบอำนาจเฉพาะกรณีการติดตาม ตรวจสอบการประเมินผลของหน่วยงานรับตรวจราชการเท่านั้น จึงทำให้ไม่มีบรรทัดฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมอบหมายและการบริหารงานตรวจราชการของหัวหน้าส่วนราชการและผู้ตรวจราชการ

๔.๑.๓ โครงสร้างกับการสนับสนุนหัวหน้าส่วนราชการ

โครงสร้างส่วนราชการจะมีการแบ่งแยกการตรวจราชการจากการบริหารส่วนราชการอย่างชัดเจน โดยผู้ตรวจราชการมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบ (Inspector Authority) และหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจทางการบริหาร (Administrative Authority) แต่ผู้ตรวจราชการบางท่านเห็นว่าโดยความเป็นจริงแล้วผู้ตรวจราชการก็มีอำนาจแฝงในการสนับสนุนหัวหน้าส่วนราชการได้เป็นอย่างดี โดยเห็นว่าในทางปฏิบัติการตรวจราชการมีวัตถุประสงค์สำหรับตรวจ ติดตามผล เร่งรัด แนะนำ สืบสวนสอบสวน สอบข้อเท็จจริงรับฟังเหตุการณ์ปัญหา เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามรายการของแต่ละพื้นที่ ติดต่อประสานงาน ตรวจเยี่ยม หรือดำเนินการอื่นใดในระดับพื้นที่สนับสนุนการปฏิบัติงานทุกหน่วยงานของทางราชการและเพื่อให้ประชาชนในระดับพื้นที่ได้รับบริการจากภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มุ่งแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้ลดลงในขณะเดียวกันหน้าที่ทางการบริหารของผู้ตรวจราชการมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหน้าที่ทั้งสองประการอาจมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน เนื่องจากผู้ตรวจราชการกระทรวงสามารถนำผลหรือประเด็นการตรวจราชการที่พบมาเสนอต่อที่ประชุมผู้บริหารเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย แนวทาง หรือรูปแบบ (Model) ในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โครงสร้างการตรวจราชการจึงมีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจการตรวจราชการ (Inspector Authority) และอำนาจทางการบริหาร (Administrative Authority)

๔.๒ กลไกการตรวจราชการ

กระบวนการตรวจราชการจะประกอบไปด้วย ๓ กระบวนการ ได้แก่ การวางแผน การตรวจราชการ การลงพื้นที่การตรวจราชการ และการติดตามและรายงานผล ซึ่งการตรวจราชการในปัจจุบันจะมีการมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการไปตรวจการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานรับตรวจในภูมิภาคตามแผนการตรวจราชการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงแล้ว การลงพื้นที่การตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะตรวจราชการเฉพาะกระบวนการการดำเนินการของหน่วยรับตรวจ เช่น หน่วยรับตรวจได้ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือคู่มือการให้บริการประชาชนหรือไม่ หรือได้มีการปฏิบัติงานตามกฎหมายเฉพาะหรือไม่ หรืออาจจะเป็นการตรวจเพื่อติดตามว่าหน่วยงานรับตรวจได้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งปัญหาในเรื่องของกลไกการตรวจราชการสามารถจำแนกเป็นประเด็นได้ดังนี้

๔.๒.๑ การตรวจราชการตามกระบวนการ (Function)

การตรวจราชการในทางปฏิบัติเป็นการตรวจราชการในลักษณะเชิงกระบวนการ (Function Inspector) ตามแผนการตรวจราชการประจำปีมากกว่าการตรวจราชการที่เน้นผลลัพธ์ (Outcome Inspector) ที่ได้จากการดำเนินการ อีกทั้ง การตรวจราชการยังขาดการติดตามความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรับตรวจในบางครั้งด้วย กรณีการตรวจราชการที่เป็นการติดตามความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรคของหน่วยงานรับตรวจราชการจะเป็นลักษณะภารกิจที่เป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่มีการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงผลลัพธ์ หรือการใช้จ่ายงบประมาณมาแล้ว และโดยส่วนมากการตรวจราชการดังกล่าว จะอยู่ในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมากกว่าผู้ตรวจราชการกระทรวง เช่น การตรวจการดำเนินการตามนโยบายการป้องกันแรงงานผิดกฎหมาย การทำการประมงผิดกฎหมาย และการลักลอบขนย้ายยาเสพติด เป็นต้น ดังนั้น ผู้ตรวจราชการกระทรวงจึงยังคงเป็นการตรวจติดตามในลักษณะเชิงกระบวนการ (Function Inspector) มากกว่าการตรวจราชการที่เน้นผลลัพธ์ (Outcome Inspector) ตามภารกิจต่าง ๆ

๔.๒.๒ การให้ความสำคัญกับการลงพื้นที่ตรวจราชการ

การลงพื้นที่การตรวจราชการถือว่ามีค่าสำคัญ เป็นอย่างมาก ผู้ตรวจราชการบางท่านลงพื้นที่เพียงแคติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการที่วางไว้แต่หากผู้ตรวจราชการให้ความสำคัญกับการลงพื้นที่ไม่เพียงพอเพื่อติดตามการดำเนินการเพียงอย่างเดียว แต่เพื่อตรวจสอบปัญหาในการดำเนินการและปัญหาอื่น ๆ ด้วยจะทำให้ผู้บริหารสามารถรับข้อมูลข่าวสารโดยตรงได้จากหลายทาง และการที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมีการลงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอจะทำให้ได้รับรู้ข้อเท็จจริงในพื้นที่และส่งต่อข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้บริหารทำให้ผู้บริหารได้รับทราบข้อมูลในอีกมุมมองหนึ่งที่ไม่ใช่เพียงข้อมูลที่ได้รับจากการเสนอผ่านตามสายงานในกระบวนการปกติ

๔.๒.๓ การตรวจราชการแบบผ่านเอกสารและการตรวจราชการแบบการลงพื้นที่

การตรวจราชการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบจากเอกสารและการลงพื้นที่ซึ่งจะดำเนินการอย่างไรก็ตามหนึ่งไม่ได้เนื่องจากกลไกการตรวจราชการทั้งการตรวจราชการผ่านเอกสาร และการตรวจราชการแบบการลงพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นเท่า ๆ กัน แต่ผู้ตรวจราชการจำเป็นจะต้องกำหนดสัดส่วนหรือรูปแบบการตรวจราชการในแต่ละแผนงาน/โครงการระหว่างการตรวจราชการจากเอกสารและการตรวจราชการจากการลงพื้นที่ที่เหมาะสม ซึ่งการตรวจราชการผ่านเอกสารอาจจำเป็นสำหรับแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่ต้องหาข้อมูลประกอบเพื่อการตัดสินใจหรือเพื่อการตรวจสอบความถูกต้อง เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การสืบสวนสอบสวนเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในพื้นที่ผ่านเอกสาร แต่หากเป็นไปได้ก็ควรลดสัดส่วนการตรวจราชการผ่านเอกสารลง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมการค่อนข้างมากซึ่งจะทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรและงบประมาณในการจัดประชุม และผลจากการตรวจราชการผ่านเอกสารอาจจะไม่สะท้อนผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง ในขณะที่หากแผนงาน/โครงการที่จะตรวจ มีลักษณะเป็นโครงการก่อสร้าง ปรับปรุงพื้นที่ หรือเป็นโครงการที่ดำเนินการใด ๆ กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และมีระยะเวลาการดำเนินการสอดคล้องกับช่วงเวลาของผู้ตรวจราชการไปตรวจก็ควรใช้วิธีการตรวจราชการแบบการลงพื้นที่ เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง ซึ่งจะได้รับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคจากผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนที่ปรึกษาภาคประชาชนซึ่งจะมีประโยชน์มากกว่าการตรวจราชการผ่านเอกสาร

๔.๓ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ

แม้ว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการจะถูกกำหนดขึ้นตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยได้กำหนดให้ส่วนราชการที่มีงานมากอาจกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในข้อ ๙ (วรรคสอง) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยได้กำหนดไว้

“ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงรับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง”

ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถดำเนินการลงโทษใด ๆ หากพบว่าหน่วยงานรับตรวจไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย หรือผลลัพธ์ต่าง ๆ ได้ โดยในข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดเพียง

“ให้ผู้ตรวจราชการส่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจจดเว้นการปฏิบัติในเรื่องใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการหากเห็นว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยเมื่อได้สั่งแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วนต่อไป”

ดังนั้น การพิจารณาดำเนินการกับหน่วยงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายจึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งการไม่มีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินการของหน่วยงานรับตรวจอย่างถาวรทำให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงไม่สามารถยุติการดำเนินการของหน่วยงานรับตรวจที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้อย่างทันที่ นอกจากนั้น หากหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาแล้วแต่ไม่เห็นความเสียหายดังกล่าวก็อาจหมายความว่าผู้ตรวจราชการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดในการยับยั้งการดำเนินการและสร้างความไม่น่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตามผู้ตรวจราชการอาจดำเนินการให้เกิดความเหมาะสมโดยสั่งให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องบนพื้นฐานที่มีกฎหมายรองรับ และสั่งการเพื่อรวบรวมข้อมูล เอกสารและหลักฐานประกอบการพิจารณาข้อเท็จจริง รวมทั้ง ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อได้รับการร้องเรียน และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน ประกอบกับการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการนั้นช่วยให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ รวบรวมข้อมูล/ข้อเท็จจริงรอบด้านและแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่พบซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน/สังคมในภาพรวมอย่างเร่งด่วน ทันทต่อเหตุการณ์ จึงช่วยให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงสามารถปฏิบัติงานได้สะดวก ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วซึ่งแม้ว่าอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการมีอำนาจในการยุติการดำเนินการใด ๆ ได้โดยอิสระ แต่ผู้ตรวจราชการอาจใช้อำนาจในการใช้เวลานานเกินความเหมาะสมในการสืบสวนข้อเท็จจริง และแก้ปัญหาในการดำเนินการของหน่วยงานรับตรวจราชการในเบื้องต้นได้

๔.๓.๑ การใช้อำนาจในการตรวจราชการที่อาจไม่เหมาะสม

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการจะมีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากครอบคลุมกระบวนการทำงานทั้งในส่วนของการตรวจติดตาม การสั่งการ การรายงาน และการประเมินผล รวมทั้งมีมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจราชการกระทรวงยังเห็นว่าผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน ควรให้ความสำคัญกับผู้ตรวจราชการ และมอบนโยบายเกี่ยวกับการตรวจราชการของทั้งกระทรวง เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และป้องปรามการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เหมาะสม เช่น การเพิกเฉยต่อการกระทำผิด หรือการไม่ตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างละเอียดแม้ว่าจะพบความผิดปกติของหน่วยงานรับตรวจ หรือการละเลยการให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงานที่ถูกต้องของหน่วยงานรับตรวจ เป็นต้น

๔.๔ การขาดแรงจูงใจของบุคลากร

โครงสร้างการกำหนดตำแหน่งของผู้ตรวจราชการได้กำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับเดียวกันกับปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง แต่ในทางการบริหารแล้วไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในกระทรวง เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดหน่วยงานหรือ

องค์กรเพื่อรับผิดชอบภารกิจการตรวจราชการเป็นการเฉพาะ ดังนั้นตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง จึงยังคงเป็นตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติภารกิจภายใต้การกำกับ แนะนำ ตรวจสอบ และประเมินผลการ ดำเนินงานจากผู้บังคับบัญชาในกระทรวงนั้น ๆ ซึ่งก็เป็นไปตามโครงสร้างการแบ่ง ส่วนราชการในทุกกระทรวง ลักษณะดังกล่าวจะแตกต่างจากหน่วยงานตรวจราชการในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้มีสำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector-General) โดย เป็นหน่วยงานอิสระที่แบ่งการตรวจราชการออกเป็น ๒ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายตรวจสอบ (Audit Unit) มี หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและความถูกต้องของแผนงานโครงการและ กิจกรรมต่างๆ โดยผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ตรวจสอบภายใน นักบัญชี หรือผู้มีพื้นฐานด้าน การวิเคราะห์ทางการเงินและอีกฝ่ายคือฝ่ายสืบสวนสอบสวน (Investigative Unit) มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบสวนคดีการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางทั้งทางแพ่งและทาง อาญา รวมทั้งความผิดทางปกครองดังนั้นแม้ว่าประเภทและระดับตำแหน่งของผู้ตรวจราชการจะ เทียบเท่ากับหัวหน้าส่วนราชการหรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง แต่เมื่อโครงสร้างองค์กร ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการเป็นอาชีพหลัก (Inspector Career) ของหน่วยงาน จึงทำให้ ผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการไม่มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อ ความคุ้มค่าของส่วนราชการและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

๔.๔.๑ การกำหนดตำแหน่งเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการ

แม้ว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการจะเป็นตำแหน่งเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการ คือเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง แต่ในการตรวจราชการก็ถือว่ามีความเหมาะสมเพราะเป็น ตำแหน่งที่เทียบเท่ากับอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับตรวจ ผู้ตรวจราชการจึงสามารถ ดำเนินการตรวจราชการและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานรับตรวจราชการได้ เป็นอย่างดี ซึ่งหากผู้ตรวจราชการกระทรวงมีระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าผู้รับการตรวจ อาจไม่สามารถ นำเสนอข้อเท็จจริงและให้ข้อเสนอแนะเนื่องจากมีระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่า ซึ่งจะส่งผลให้ประสิทธิภาพ ของการตรวจราชการลดลง และพื้นที่ที่รับการตรวจราชการอาจไม่ได้รับการแก้ไขปัญหานั้นที่แท้จริง สำหรับการสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติม ผู้บริหารควรนำข้อเสนอของผู้ตรวจราชการกระทรวงไป ประกอบการพิจารณาดำเนินงาน เช่น ด้านงบประมาณที่จัดสรรไปยังพื้นที่/หน่วยงาน เพื่อสามารถ ช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของพื้นที่ได้ตรงจุด/ตรงประเด็น หรือข้อพิจารณาในเรื่องการบริหาร ทรัพยากรบุคคลในมุมมองของผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งมีประสบการณ์การทำงานร่วมกับ หน่วยงาน/พื้นที่ จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้บริหารได้อีกทางหนึ่ง เป็นต้นดังนั้น ระดับ ตำแหน่งของผู้ตรวจราชการจึงถือว่ายังคงเป็นระดับตำแหน่งที่มีความสมดุลต่อหัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวง) ที่สังกัดและหัวหน้าหน่วยงานรับตรวจราชการ (อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด) ที่ ผู้ตรวจราชการจะต้องไปตรวจสอบ

๔.๑.๒ การสร้างเส้นทางความก้าวหน้าและการมอบหมายให้ปฏิบัติงานบริหาร

การกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ซึ่งเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการมีความเหมาะสมในแง่ของการลงพื้นที่ไปยังหน่วยรับตรวจราชการ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่เป็หัวหน้าส่วนราชการจะต้องเคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ซึ่งผู้ตรวจ ราชการในบางรายเห็นว่าเส้นทางความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงที่

กำหนดไว้เดิมมีความเหมาะสมแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรอง ปลัดกระทรวง หรือ อธิบดี ต้องผ่านการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมาก่อน ซึ่งจะทำให้รู้ งานของหน่วยงานรับตรวจราชการเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ควรจะสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติมในส่วนของการมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงรับผิดชอบการทำงานในเชิงบริหารมากขึ้น นอกเหนือจากการตรวจติดตามงานในพื้นที่ซึ่งเป็นภารกิจปกติ เช่น การมอบหมายงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะการเสนอความเห็นประกอบการแต่งตั้งโยกย้ายหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาคให้แก่ผู้ตรวจราชการ เนื่องจากผู้ตรวจราชการกระทรวง มีโอกาสได้ตรวจติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในภูมิภาค จึงสามารถพิจารณาความเหมาะสมและศักยภาพของหัวหน้าส่วนราชการได้ในระดับหนึ่ง

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การตรวจราชการเป็นกลไกที่สำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินการของส่วนราชการว่าเป็นไปตามแผนการดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่หรือแผนงานโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ แต่ระบบการตรวจราชการอาจไม่เป็นกลไกที่ช่วยให้การตรวจราชการและผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานสะท้อนการดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ของส่วนราชการและตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง โดยปัญหาหลัก ๆ ของระบบการตรวจราชการ เช่น การตรวจราชการที่เน้นการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน (Function Inspector) มากกว่าการตรวจสอบผลลัพธ์ (Outcome Inspector) ของงาน การตรวจราชการแบบต่างฝ่ายต่างตรวจโดยปราศจากการบูรณาการร่วมกันของผู้ตรวจราชการในแต่ละกระทรวง กรม หรือระหว่างกระทรวงกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้น การขาดความรู้ในเชิงเทคนิคและความรู้ในพื้นที่เกี่ยวกับงานที่ไปตรวจของผู้ตรวจราชการ จึงทำให้ผู้ตรวจราชการไม่สามารถตรวจราชการในเชิงลึกได้ การตรวจราชการจึงเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของการสนับสนุนการบริหารราชการของหัวหน้าส่วนราชการ ไม่ใช่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจ (ส่วนราชการ) อย่างแท้จริง ดังนั้น ระบบการตรวจราชการของไทยจึงต้องได้รับการปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้สามารถเป็นกลไกควบคุมภายในของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ เพื่อสามารถรายงานข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลกลับแก่ผู้บริหารประเทศและคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งระบบตรวจราชการที่ดีจะต้องสามารถสร้างหลักประกันและสามารถให้ความมั่นใจแก่ประชาชนในเรื่องความสุจริตและความยุติธรรมว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานรับตรวจจะไม่เกิดการทุจริตได้

เมื่อได้มีการศึกษาและวิจัยเรื่องระบบการตรวจราชการแล้ว จะพบว่าปัญหาหลัก ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ทำให้การตรวจราชการไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถสรุปได้ใน ๔ มิติ ได้แก่ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตรวจราชการ (๒) ปัญหาที่เกิดจากกลไกการตรวจราชการ (๓) ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ และ (๔) ปัญหาการขาดแรงจูงใจของบุคลากร ซึ่งปัญหาตามที่ได้กล่าวมาทำให้ระบบการตรวจราชการของไทยยังขาดประสิทธิภาพ ไม่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

๑ การปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ

ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้ผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่จะต้องดำเนินการตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการที่ผู้ตรวจราชการสามารถกำหนดและจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีได้เองโดยอาจไม่จำเป็นต้องจัดทำร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการมีอิสระในการนำประสบการณ์การตรวจราชการมาวางแผนการตรวจราชการให้เกิดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ๆ กำหนด ซึ่งจะทำให้การตรวจราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นการตรวจสอบติดตามความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรค ความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานหรือการจัดทำภารกิจของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

๒ การปรับปรุงกลไกการตรวจราชการ

การปรับปรุงกลไกการตรวจราชการควรมีการดำเนินการใน ๘ มิติที่มีความครอบคลุมแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

๒.๑.๑ การตรวจราชการไม่ควรเป็นเพียงการตรวจติดตามตามกระบวนการ (Function Inspector) เท่านั้น แต่ควรเป็นการการตรวจราชการที่เน้นผลลัพธ์ (Outcome Inspector) ก่อให้เกิดความคุ้มค่า เช่น เมื่อมีการรายงานผลการตรวจราชการควรแสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์จริงในสถานการณ์จริง

๒.๑.๒ ควรกำหนดให้มีกลไกหรือรูปแบบการตรวจราชการในพื้นที่ที่จะต้องตรวจในเชิงกระบวนการควบคู่กับการตรวจในเชิงลึกคู่ขนานกันในทุกครั้งที่มีการตรวจราชการ ซึ่งการรายงานผลการตรวจราชการควรมีการรายงานการดำเนินการในเชิงกระบวนการสภาพปัญหา อุปสรรคและข้อเท็จจริง

๒.๑.๓ ควรสร้างมาตรฐานเรื่องโครงสร้างการตรวจราชการของไทยในการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ให้ผู้ตรวจราชการในแต่ละกระทรวงมีบริบทและลักษณะงานที่เหมือนกันและเท่าเทียมกันซึ่งจะสามารถผลักดันการบริหารงานของกระทรวงให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายของกระทรวงและรัฐบาลได้

๒.๑.๔ ควรสร้างมาตรฐานในแง่ของสมรรถนะของผู้ตรวจราชการในแต่ละกระทรวงให้เท่าเทียมกัน เช่น องค์ความรู้ของผู้ตรวจราชการกระทรวงควรครอบคลุมรอบด้านในอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงาน ความรู้ด้านกฎหมาย และการบริหารนโยบายต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ควรครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งการนำเสนอด้านงบประมาณ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

๒.๑.๕ ควรลดความซ้ำซ้อนในลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ สามารถความคุ้มค่าของทรัพยากรและงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน

๒.๑.๖ ควรกำหนดให้มีการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวงอื่น ๆ อย่างสม่ำเสมอผ่านกลไกการทำงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การตั้ง

คณะกรรมการร่วมตรวจราชการ และการอบรมสัมมนาาร่วมกันของผู้ตรวจราชการ การตรวจราชการ แบบบูรณาการ

โดยพัฒนารูปแบบและวิธีการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้ตรวจราชการกระทรวง ให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่เน้นความรวดเร็ว ประหยัด และคุ้มค่า

๒.๑.๗ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านการตรวจราชการให้สามารถ เชื่อมโยงได้ทุกหน่วยงาน สำหรับเป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจราชการ ทั้งในเชิงพื้นที่ และเชิงนโยบาย รวมทั้งเพื่อประโยชน์อื่นๆ สำหรับผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและหัวหน้าส่วน ราชการในการบริหารทรัพยากรบุคคล

๒.๑.๘ ควรส่งเสริมการสร้างเครือข่ายภาคประชาชน สำหรับสะท้อน ปัญหาที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลสอบทานการ ปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงและหน่วยรับตรวจระดับพื้นที่ ซึ่งจะนำผลดังกล่าวมาใช้ใน กำหนดนโยบาย แนวทาง ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยรับตรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓ การกำหนดทางก้าวหน้าให้กับผู้ตรวจราชการ

ตำแหน่งของผู้ตรวจราชการได้กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ซึ่งเป็น ตำแหน่งในระดับเดียวกันกับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ ในทางการบริหารแล้วไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในกระทรวง ได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้สายงานตรวจราชการ และผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็น อาชีพหลัก (Inspector Career) ของหน่วยงาน เช่น การจัดตั้งกรม/กระทรวงตรวจราชการ โดยมี ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งและสายงานหลัก มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจราชการของ ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีทางก้าวหน้าในตำแหน่งตนเอง และ มุ่งมั่นในการพัฒนาการตรวจราชการให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการและ เป็นไปตามภาระงานต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาล

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองวิจัยและประเมินผล สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. รายงานผลการ ประเมินผู้ว่าราชการ
จังหวัดแบบบูรณาการ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๗
(เอกสารอัดสำเนา) ,๒๕๕๗.

กลุ่มมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง. **แนวปฏิบัติการตรวจสอบ
ภายในภาครัฐราชการ**. กรุงเทพฯ: มปท., ๒๕๕๘.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑.

กลุ่มมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง. **แนวปฏิบัติการตรวจสอบ
ภายในภาครัฐราชการ**. กรุงเทพฯ : มปท. , ๒๕๕๘.

การท่องเที่ยวและกีฬา,กระทรวง. ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการตรวจราชการ
ของผู้ตรวจราชการกระทรวง พ.ศ. ๒๕๕๗. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก :
http://secretary.mots.go.th/inspector/ewt_dl_link.php?nid=๑๕๓๘ สืบค้น
เมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.
๒๕๕๖-๒๕๕๐)**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร. , ๒๕๕๖.

คณะกรรมการการพิจารณาติดตามและประเมินผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการใน
คณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ วุฒิสภา.
รายงานการติดตามและประเมินผล ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ .
๒๕๕๗

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,สำนักงาน. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔**. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก :
http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=develop_issue สืบค้นเมื่อ ๑
สิงหาคม ๒๕๖๑

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สำนักงาน. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการตรวจ
ติดตามประเมินผลและนิเทศการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๙. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก :
<http://kormor.obec.go.th/discipline/dis๑๑๘.pdf> สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
(Good Governance)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.,
๒๕๕๕.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๙.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน. **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตาม**

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating). กรุงเทพฯ : บริษัท พรีเมียร์ โปร จำกัด, ๒๕๕๒.

ควบรวม "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ" กับ "ผู้ตรวจการแผ่นดิน" เห็นด้วยหรือไม่? .ออนไลน์.

เข้าถึงได้จาก : <https://www.prachamati.org/polls/๑๗๒> (๑๕พฤษภาคม ๒๕๕๘)
สืบค้น ๑สิงหาคม ๒๕๖๑.

จามรี ชุ่มทอง. “บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี”.

ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.

จุมพล หนีพานิช. **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย.**

นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๓.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **สารนารูพระราชบัญญัติขอมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐.** กรุงเทพฯ :

วิญญูชน, ๒๕๔๐.

ดำรงราชานุภาพ, สถาบัน. **การตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล.** กรุงเทพฯ :

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, มปป.

ดำรงราชานุภาพ,สถาบัน. “การตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ ตามหลักธรรมาภิบาล”.ออนไลน์. เข้าถึง

ได้จาก : สืบค้นเมื่อ

๑ สิงหาคม ๒๕๖๐,http://www.stabundamrong.go.th/web/book/๕๔/b๑๗_๕๔.pdf (๒๕๕๔).

ตรวจราชการ, สำนัก. **ข้อเสนอการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็น**

ตำแหน่งนักบริหารสูงเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ,๒๕๖๐.

ตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์, สำนัก. **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจราชการของ**

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : จาก

<http://www.ins.moi.go.th/Download/law/law๒๓.pdf> . สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **รายงานวิจัยการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ.** กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,๒๕๔๖.

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. **การพัฒนาระบบราชการตรวจสอบราชการและผู้ตรวจราชการ.**

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มปป.

ทัตพันธ์ พงษ์เกตุรา. “การศึกษาความต้องการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานตรวจราชการในการสนับสนุนการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี”. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาการบริหารทั่วไป, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๔.

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๑๑.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,๒๕๕๑.

นายกรัฐมนตรี,สำนัก. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘”.

ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก :

http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/suphatdo/MyDocument/regulation/insp_reg%๒๐๔๘.pdf สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

นายกรัฐมนตรี,สำนัก. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด

พ .ศ . ๒ ๕ ๕ ๒ ” . อ อ น ไ ล น์ . เข้า ถึง ได้ จาก :

http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/suphatdo/MyDocument/regulation/ggpcom_๑.pdf

นิพนธ์ ต้นธนกุล และคณะ. **คู่มือการตรวจราชการแบบบูรณาการ.** กรุงเทพฯ : กลุ่มสนับสนุนการตรวจราชการ สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๑๑ ,๒๕๕๑.

ประสพโชค ประมงกิจ. **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี :** เรื่องรูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์. นนทบุรี : สหมิตรพรีนติ้ง, ๒๕๔๘.

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี,สำนักงาน. **คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการโครงการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการสู่การปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี,๒๕๕๐

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน. **แผนการตรวจราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐.** กรุงเทพฯ ฯ : สำนักตรวจติดตามและประเมินผล, ๒๕๕๐.

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน. **สรุปผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการงวดที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐.** กรุงเทพฯ ฯ :สำนักตรวจติดตามและประเมินผล, ๒๕๕๐.

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. “แผนการตรวจราชการแบบบูรณาการของผู้ตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙”. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/grichin/Documents/plan/plan๕๙.pdf> สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑.

ปลัดกระทรวงการคลัง,สำนักงาน. ระเบียบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : <http://inspector.mof.go.th/index.php/2016-02-23-08-36-42/2016-02-24-04-09-7> สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

ผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๑,สำนัก. รายงานการประเมินโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ เขตตรวจราชการที่ ๑ ปีงบประมาณ ๒๕๕๙. เชียงใหม่ : กลุ่มแผนงานและประสานการตรวจราชการ,๒๕๕๙.

ผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๑๐,สำนัก. รายงานการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปี ๒๕๕๘. ภูเก็ต : สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๑๐, ๒๕๕๘.

พัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา ๗, สำนัก. คำสั่งที่ ๑๑/๒๕๕๑เรื่อง กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการ. ๒๗มกราคม ๒๕๕๑ .

พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, สำนัก สำนักงาน ก.พ. . **มติคณะรัฐมนตรี : แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด.** พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : ศรีอนันต์การพิมพ์, ๒๕๕๕.

มาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, สถาบัน. **การพัฒนา ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์”. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : www.Cabinet.Thai.gov.go.th. ๖พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

วงศ์ จันทอง. “ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีความเห็นของข้าราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม”.ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : <http://kpi-offscan.kpi.ac.th/elib/cgi-bin/opacexe.exe> ๒๕๕๐.สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

วิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล,สำนักงาน. **ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ ๔.๐.** กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. ,๒๕๖๐.

ศึกษาธิการ,กระทรวง. **แผนปฏิบัตินโยบายกระทรวงศึกษาธิการเพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๑.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๐.

ศึกษาธิการ,กระทรวง. **๖ เดือนการขับเคลื่อนคุณธรรมนำความรู้.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๐.

สุทธิ ผลสวัสดิ์. **คู่มือการตรวจราชการ.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา,๒๕๕๗.

สุนทร เกิดแก้ว. **การบริหารโครงการ : การติดตาม ควบคุมและการประเมินผล.**กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๑.

ส่งเสริมการศึกษาและเรียนรู้สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, สำนัก. รายงานผลการตรวจประเมินการให้บริการ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เสนอต่อสำนักงาน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี , พฤษภาคม ๒๕๔๕.

สำราญ ขวนวัน และคณะ. **คู่มือการตรวจราชการ กระทรวงศึกษาธิการ**. กรุงเทพฯ :สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๖, ๒๕๕๑.

สุพจน์ ทรายแก้ว. **การพัฒนากระบวนการตรวจราชการของประเทศไทย**. ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์. มปป.

สิริยา พรหมราชยศ. “ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์. ๒๕๕๓.

สุทธิพงษ์ โอวาสอิทธิ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทยศึกษา เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์, ๒๕๕๓.

สภานิติบัญญัติ. **รายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการพัฒนาและบริหารจัดการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์**. กรุงเทพฯ: สภานิติบัญญัติ. ๒๕๕๐.

สมพร วรเศรษฐมงคล. “ประสิทธิภาพการตรวจราชการเพื่อการบริหารมุ่งผลลัพธ์ กรณีศึกษาผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี”. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์. ๒๕๔๔.

สุพจน์ ทรายแก้ว. **การพัฒนากระบวนการตรวจราชการของประเทศไทย**. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ๗(๓), ๒๕๕๒. หน้า ๗๖-๙๙

ภาษาต่างประเทศ

Best, John W. **Research in Education**. 3rd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1977.

Civil Service.(n.d.). Civil Service Homepage. Retrieved date December Online .

Available : <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>. 2nd. 2016

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, United States.(n.d.). CIGIE

Governing Documents. Online . Available :

<https://www.ignet.gov/content/cigiegoverning-documents>.

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE). Quality standards for Inspection and Evaluation. Online . Available :

<https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/committees/inspect-eval/iestds12r.pdf> 2012.

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE). Progress Report to the President: Fiscal Year 2014. N.p.: Inspectors General. 2014.

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE). Progress Report to the President: Fiscal Year 2014. N.p.: Inspectors General. 2014.

Government Internal Audit Agency.(n.d.).**Government Internal Audit Agency.**

Online . Available :

<https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency>.

Government Internal Audit Agency. **Government Internal Audit Agency: Annual Report and Accounts 2015/16.** United Kingdom: Williams Lea Group.the Controller of Her Majesty's Stationery Office. 2016.

James. L. and Davies.Marlene., Auditing the Third Way:A Review of Public Sector Audit and Inspection, **Journal of Finance Management in Public Services.** Vol2., No 2. (2004),

Krejcie, Robert V. and Daryle W. Morgan.Determining sample Size for Research Activities. **Journal of Education and Psychological Measurement.** 1970.

Local Government and Public Service Committee **Regulation and Inspection of Public Services in Wales.** 2005.

Office for Standards in Education.Children's Services and Skills. **Annual Report and Accounts 2015–16.** London: The Controller of Her Majesty's Stationery Office. 2016

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Public Consultation on Best Practices for Improving Regulatory Enforcement and Inspections. (n.p.) 2013.

The Institute of Internal Auditors. **Public Sector Internal Audit Standards.** Florida: The Institute of Internal Auditors.2013.

The Prime Minister's Office of Public Reform . **The Government's Policy on Inspection of Public Services.** London : Office of Public Reform., 2003.

Vega, B.B. Inspectors General—Evaluating Independence and Increasing Capacity.NYSBAGovernment, **Law and Policy Journal.**13(2), 2011 .p 48-54.

ภาคผนวก
คำถามสำหรับสัมภาษณ์
(สำหรับผู้ตรวจราชการกระทรวง)

คำชี้แจง

แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ผู้ตรวจราชการกระทรวงชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำเอกสารวิจัย เรื่อง “ระบบการตรวจราชการของไทย” ของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐) เพื่อศึกษาแนวทางของระบบการตรวจราชการของไทยในปัจจุบันเปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการของต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในประเด็นของโครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ การให้อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะต้องได้รับความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน และการนำเสนอข้อมูลจะนำเสนอในภาพรวมเพื่อการสังเคราะห์สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เท่านั้น

แนวคำถามมีทั้งหมด ๔ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ คำถามสำหรับโครงสร้างการตรวจราชการของไทย เกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างการตรวจราชการที่มีการกำหนดให้การตรวจราชการเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ในภารกิจของกระทรวง รวมทั้งความเหมาะสมในเชิงประสิทธิภาพในการตรวจราชการตามโครงสร้างดังกล่าว

ส่วนที่ ๒ คำถามเกี่ยวกับกลไกการตรวจราชการเกี่ยวกับความเหมาะสมของกลไกการตรวจราชการที่กำหนดให้มีหน่วยงานรับตรวจราชการในภูมิภาคหรือในพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้ง ความครอบคลุมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานในพื้นที่รับตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ

ส่วนที่ ๓ คำถามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามคำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการ รวมทั้ง ความเหมาะสมของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ส่วนที่ ๔ คำถามเกี่ยวกับการสร้างความก้าวหน้าให้กับผู้ตรวจราชการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถจูงใจให้ผู้ตรวจราชการยึดการตรวจราชการเป็นภารกิจหลักได้หรือไม่ รวมทั้ง การสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ ให้กับผู้ตรวจราชการ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้เข้ารับการสัมภาษณ์ในครั้งนี้

(นายสมศักดิ์ เจตสุรกันต์)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐
ผู้วิจัย

๑. การตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ทางการบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ของแต่ละหน่วยงาน และ/หรือ ของฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการปัจจุบันโครงสร้างการตรวจราชการมีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานภายในของส่วนราชการทั้งหมดในลักษณะการใช้อำนาจแบบคู่ขนานระหว่างผู้ตรวจราชการ (Inspector Authority) กับ ผู้บริหาร (Administrative Authority) ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง ท่านคิดว่าปัจจุบันโครงสร้างการตรวจราชการของไทยมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเหมาะสม/ไม่เหมาะสม เพราะเหตุใด

๒. ผลผลิตของการตรวจราชการควรสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงของหน่วยรับตรวจราชการที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล และภารกิจหลักของกระทรวง ปัจจุบันการตรวจราชการผ่านกลไกการตรวจราชการผ่านเอกสารและการตรวจราชการโดยลงพื้นที่ไปยังหน่วยงานรับตรวจราชการในภูมิภาคหรือในพื้นที่ต่าง ๆ ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง ท่านคิดว่ากลไกในการตรวจราชการของไทยมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเหมาะสม/ไม่เหมาะสม เพราะเหตุใด

๓. การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการรายงานและการดำเนินการตามผลการตรวจราชการ รวมทั้งมีการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเหมาะสม/ไม่เหมาะสม เพราะเหตุใด

๔. ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ระดับกระทรวงเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ ๒ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยผู้ตรวจราชการกระทรวง ถือว่าเป็นตำแหน่งระดับสูงและมีทางก้าวหน้าในการปฏิบัติงานในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ท่านคิดว่าการวางทางก้าวหน้าในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ และควรสร้างแรงจูงใจอะไรเพิ่มเติม

๕. จากการตอบคำถามข้อ ๑ – ข้อ ๔ ท่านคิดว่าแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยควรดำเนินการไปในทิศทางใด

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายสมศักดิ์ เจตสุรกันต์
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
วัน-เดือน-ปีเกิด	7 สิงหาคม พ.ศ. 2504
การศึกษา	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 3. Managing Development in an International Context 2000 Certificate Research Institute of Asia-Pacific (RIAP) University of Sydney ประเทศออสเตรเลีย (ทุนรัฐบาลออสเตรเลีย (AUSAID)) 4. HR Professional Certificate International Personnel Management Association (IPMA) USA 5. Executive Program Certificate Anderson School of Management, University of California Los Angeles (UCLA) ประเทศสหรัฐอเมริกา (ทุนรัฐบาลไทย)
ประสบการณ์โดยสรุป	ประสบการณ์ในการรับราชการกว่า 20 ปี มีความรู้ มีความสามารถและประสบการณ์ด้านการวิเคราะห์งาน วิเคราะห์ตำแหน่ง การจัดทำโครงสร้างเงินเดือน การบริหารโครงการ การส่งเสริมประสิทธิภาพใน ส่วนราชการ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และบริหารงานงบประมาณ ขององค์กรส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การกำหนดตำแหน่งและอัตรา ค่าจ้างลูกจ้างในต่างประเทศ การจัดทำบัญชีเงินเพิ่มสำหรับผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศ เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มข้าราชการพลเรือนในพระองค์ การตรวจสอบและประเมินผล กำลังคน การพัฒนาข้าราชการในทุกระดับ
ประสบการณ์การทำงาน	เสนอความเห็นคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับระบบตำแหน่งและค่าตอบแทน ในภาคราชการ บริหารจัดการ การบริหารค่าตอบแทน และดำเนินงานเกี่ยวกับ โครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ (ข้าราชการ และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ)

งานโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพ กรมสรรพากร
 จัดโครงสร้าง กรอบอัตรากำลัง และค่าตอบแทน สำนักงาน กบข.
 ที่ปรึกษาด้านค่าตอบแทน กรมการเงิน กระทรวงกลาโหม
 ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ สถาบันการบินพล
 เรือน
 ที่ปรึกษาคณะฝ่ายทรัพยากรบุคคล คณะแพทยศาสตร์ศิริราช
 พยาบาล
 ที่ปรึกษาการปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรบุคคล จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย
 ที่ปรึกษาการจัดกรอบอัตรากำลังและการจัดทำมาตรฐานงาน
 สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ที่ปรึกษาการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและวางแผนกำลังคนศูนย์บริการ
 โลहित สภากาชาดไทย
 ที่ปรึกษาการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและวางแผนกำลังคนสภากาชาด
 ไทย
 ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการการบริหารราชการ
 แผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
 คณะบรรณาธิการและผู้เขียนตำรา คณะวิทยาการจัดการ
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 กรรมการในคณะอนุกรรมการการปกครอง การบริหารราชการ
 แผ่นดินและการพัฒนาระบบราชการ

ประสบการณ์พิเศษโดยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆดังนี้

คณะกรรมการพิจารณาบำเหน็จความชอบ ค่าทดแทนและการ
 ช่วยเหลือ (ก.บ.ท.ช.) สำนักงานนายกรัฐมนตรี
 คณะอนุกรรมการพิจารณาบำเหน็จความชอบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
 คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าทดแทนและการช่วยเหลือ สำนัก
 นายกรัฐมนตรี
 คณะอนุกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาปรับปรุงระบบ
 จำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนข้าราชการศาลยุติธรรม

คณะอนุกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมเพื่อศึกษาและพิจารณา
 กลั่นกรองระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมว่าด้วยเงิน
 ค่าตอบแทนพิเศษสำหรับข้าราชการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่ง
 ทางด้านการเงิน บัญชี และพัสดุ

คณะอนุกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมเพื่อวางแผนอัตรากำลังและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลยุติธรรม

คณะอนุกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมเพื่อปรับปรุง กฎ ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลยุติธรรม

คณะอนุกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในอาชีพทางก้าวหน้าของข้าราชการศาลยุติธรรม

คณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างองค์และเงินเดือนของพนักงานเนติบัณฑิตยสภา

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรมศาลการ

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง

คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2)

คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์

คณะอนุกรรมการระบบราชการ การจัดส่วนราชการและค่าตอบแทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงสร้างเงินเดือนและการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ

คณะอนุกรรมการค่าตอบแทนสภาวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐ

คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมาย

คณะอนุกรรมการจัดตั้งศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการกลั่นกรองการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติของส่วน
ราชการสังกัดรัฐสภา

คณะอนุกรรมการจัดการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินและ
การพัฒนาระบบราชการ

ประสบการณ์การเป็นวิทยากรประจำและวิทยากรพิเศษ ทั้งในภาครัฐและเอกชน

บรรยายในหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่
- การวิเคราะห์ตำแหน่งและการกำหนดตำแหน่ง
- การวางแผนกำลังคน
- การวิเคราะห์กรอบอัตรากำลัง
- การประเมินค่างาน
- การบริหารค่าตอบแทน (เงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์
เกี่ยวเนื่อง และคุณภาพชีวิตของข้าราชการ)
- การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน
- การบริหารเชิงกลยุทธ์
- การจัดทำแผนงาน / โครงการ
- ฯลฯ

อาจารย์พิเศษ

ปริญญาตรี

- คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก
- คณะการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา
- คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชีย
อาคเนย์
- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปริญญาโท

- คณะการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา
- คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
วิทยาเขตยาเขตพระนครเหนือ
- คณะสังคมศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐประศาสนศาสตร์ วปอ. ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- คณะบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
- คณะวิชาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญาเอก

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เอกสารวิชาการ/บทความ

- การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (Benchmarking) (คู่มือโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ , 2541)
- ระบบการจ่ายค่าตอบแทนภาครัฐแนวใหม่กับการวัด
ผลการปฏิบัติงาน (หนังสือฟ้าวิฤติเพิ่มโอกาส : การ
พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ จากยุคสมัย
ของเลขาธิการ ก.พ. สี่มา สี่มานันท์ 2546-2548)
- การบริหารค่าตอบแทนและผลประโยชน์กึ่งอู่กุล (หนังสือ
ประกอบการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช การบริหารทรัพยากรมนุษย์ : หน่วยที่ 7)
(ปี 2549)
- แนวทางการกำหนดอัตราเงินเดือนและการให้ได้รับเงินเดือน
ของข้าราชการพลเรือน (เปิดโลกความรู้ พัฒนาทุนมนุษย์ :
เครื่องมือบริหารคน, สำนักงาน ก.พ. , บริษัท แอร์บอร์น พรินต์
จำกัด , ธันวาคม 2549)
- การกำหนดตำแหน่งและการประเมินค่างาน , หลักสูตร
เฉพาะทางสำหรับรองรับการทำงานตามระบบจำแนก
ตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ (PC Specific) หลักสูตร
สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ,
สำนักงาน ก.พ. (ปี 2550)

- หลักสูตรการบริหารค่าตอบแทน , หลักสูตรเฉพาะทางสำหรับรองรับการทำงานตามระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ (PC Specific) หลักสูตรสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล , สำนักงาน ก.พ. (ปี 2550)
- แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล (หนังสือประกอบการสอนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การบริหารทรัพยากรมนุษย์ : หน่วยที่ 1) (ปี 2554)
- การบริหารค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการพลเรือนสามัญ (หนังสือประกอบการสอนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การบริหารทรัพยากรมนุษย์ : หน่วยที่ 11) (ปี 2554)
- ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารตำแหน่ง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล (หนังสือประกอบการสอนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การบริหารทรัพยากรมนุษย์ : หน่วยที่ 15) (ปี 2554)

สรุปย่อ

เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทย

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์การเมือง

ผู้วิจัย นายสมศักดิ์ เจตสุรกานต์ หลักสูตร วปอ. รุ่น ๖๐

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ทางการบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) ของแต่ละหน่วยงาน และ/หรือ ของฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินงาน/โครงการตามนโยบายของรัฐบาลหรือตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการ แม้ว่าระบบการตรวจราชการได้กำหนดไว้ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี/กระทรวง/กรม มีขอบเขตของการตรวจราชการและมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นเอกภาพ มีการรายงานและการดำเนินการตามผลการตรวจราชการ รวมทั้งมีการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการไว้ในกฎหมายเฉพาะ^๑ แต่ในทางปฏิบัติการตรวจราชการเกิดจากการมอบหมายงานตรวจราชการจากหัวหน้าส่วนราชการให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบที่เน้นการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน (Function) โดยปราศจากการตรวจราชการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ของรัฐบาลได้จริง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ส่วนราชการดำเนินการได้ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการการตรวจราชการอย่างจริงจัง

นอกจากนั้น ผู้ตรวจราชการส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับงานที่จะไปตรวจ เนื่องจากเน้นแต่การตรวจงานตามที่ได้รับมอบหมายเป็นหลัก ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถระงับการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างถาวร จะระงับได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น ระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน จึงมิได้เป็นการสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลชุดปัจจุบันมีนโยบายที่จะใช้โมเดลประเทศไทย ๔.๐ ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม (Value based Economy) เพื่อพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐- ๒๕๗๙) ที่เน้นให้ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข และตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ

^๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดกับระบบการตรวจราชการของไทยมาจากปัญหาหลัก ๆ ๔ เรื่อง ได้แก่ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตรวจราชการที่ไม่ได้มีการกำหนดการตรวจราชการให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (๒) ปัญหาที่เกิดจากกลไกการตรวจราชการ ที่เน้นการตรวจราชการตามกระบวนการ (Function) เพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้มุ่งเน้นถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงาน (๓) ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถระงับการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ และ (๔) ปัญหาการขาดแรงจูงใจของบุคลากร ซึ่งโครงสร้างการกำหนดตำแหน่ง แม้ว่าจะกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในองค์กรเนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กร ตามกฎหมายรองรับ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวทางของระบบการตรวจราชการที่มีความเหมาะสมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นกลไก/เครื่องมือการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถรายงานผล (Feedback) การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตามข้อเท็จจริง

๒. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในประเด็นของโครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ การให้อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ

๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ (๑) ความเหมาะสมในเชิงโครงสร้างการตรวจราชการ (๒) ความเหมาะสมในเชิงกลไกการตรวจราชการ (๓) ความเหมาะสมในเชิงของอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และ (๔) ความเหมาะสมในเชิงการสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ

ขอบเขตของการวิจัย

๑ ด้านเนื้อหา

๑.๑ การศึกษาทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ โครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ ลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และ การสร้างทางก้าวหน้าให้กับผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ ของระบบการตรวจราชการในต่างประเทศ และในภาคราชการไทยในกระทรวงและส่วนราชการในสังกัด (เฉพาะส่วนราชการที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) โดยนำมาเปรียบเทียบระบบการตรวจราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ โครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และ

การสร้างทางก้าวหน้าในอาชีพของผู้ตรวจราชการ

๑.๒ การศึกษาแบบอย่าง (Sampling) ระบบการตรวจราชการในส่วนราชการเป้าหมายในประเด็นของโครงสร้างการตรวจราชการ กลไกการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการ และการสร้างทางก้าวหน้าในอาชีพของผู้ตรวจราชการ เพื่อประมวลผลข้อมูลระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน โดยวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค เพื่อนำมาออกแบบระบบการตรวจราชการที่พึงประสงค์

๒. ด้านประชากร

๒.๑ ผู้บริหารกระทรวง ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือ/และระดับกรมในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒ ผู้ตรวจราชการสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี/ผู้ตรวจราชการกระทรวง/ผู้ตรวจราชการกรมในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๓ ด้านเวลา

ระยะเวลาการศึกษาวิจัยระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๖๐ – มิถุนายน ๒๕๖๑

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) โดยวิจัยข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ดังนี้

ข้อมูลปฐมภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในลักษณะการสัมภาษณ์ปลายปิด (Close Interview) กับการสัมภาษณ์ปลายเปิด (Open Interview) ถึงมุมมองและความคาดหวังจากการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ โดยจะดำเนินการกับประชากรตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อมูลทุติยภูมิ

ข้อมูลทุติยภูมิมาจากการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการศึกษาเอกสาร บทความทางวิชาการ ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ วิวัฒนาการการตรวจราชการ รูปแบบการตรวจราชการในปัจจุบัน การตรวจราชการในต่างประเทศ ปัญหาของระบบการตรวจราชการ การประเมินผลการตรวจราชการ และ แผนการบริหารการตรวจราชการ

ผลการวิจัย

การตรวจราชการเป็นกลไกที่สำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินการของส่วนราชการว่าเป็นไปตามแผนการดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่หรือแผนงานโครงการ

ต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาล แต่ระบบการตรวจราชการอาจไม่เป็นกลไกที่ช่วยให้การตรวจราชการและ ผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสะท้อนการดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ของ ส่วนราชการและตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง โดยปัญหาหลัก ๆ ของระบบการตรวจ ราชการ เช่น การตรวจราชการที่เน้นการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน (Function) มากกว่า ผลสัมฤทธิ์ของงาน การตรวจราชการแบบต่างฝ่ายต่างตรวจโดยปราศจากการบูรณาการร่วมกันของ ผู้ตรวจราชการในแต่ละกระทรวง และการขาดความรู้ในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับงานที่ไปตรวจของ ผู้ตรวจราชการ จึงทำให้สามารถตรวจราชการในเชิงลึกได้ การตรวจราชการจึงเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่ง ของการบริหารราชการ ไม่ใช่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจ (ส่วน ราชการ) อย่างแท้จริง

เมื่อได้มีการศึกษาและวิจัยเรื่องระบบการตรวจราชการแล้ว จะพบว่าปัญหาหลัก ๆ ที่ได้จากข้อมูลหตุยภูมิ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ทำให้การตรวจราชการไม่มีประสิทธิภาพ ใน ๔ มิติ ได้แก่ (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตรวจราชการ (๒) ปัญหาที่เกิดจากกลไกการตรวจ ราชการ (๓) ปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ และ (๔) ปัญหา การขาดแรงจูงใจของบุคลากร โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

๑. โครงสร้างการตรวจราชการ

ในปัจจุบันการตรวจราชการมีการกำหนดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรมีผู้ตรวจราชการของ กระทรวง ทบวง หรือกรมนั้นก็ให้กระทำได้ โดยในวรรคสองได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือ กรมนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง หรือกรมหรือมติของ คณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น จากการศึกษาที่กำหนดโครงสร้างการตรวจราชการที่ให้ผู้ตรวจ ราชการกระทรวงจะต้องอยู่กับกระทรวงเจ้าสังกัด จึงทำให้ผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจการบริหาร อย่างชัดเจน จะต้องรายงานผลการตรวจราชการให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือปลัดกระทรวงนั้น ๆ ซึ่งในสภาพการตรวจราชการโดยแท้จริงผู้ตรวจราชการจะต้องลงพื้นที่เพื่อตรวจราชการตามการแบ่ง เขตพื้นที่การตรวจราชการที่แบ่งเขตพื้นที่การตรวจราชการออกเป็น ๑๘ เขต ตามคำสั่งสำนัก นายกรัฐมนตรี การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการแต่ละรายจะต้องเป็นไปตามการมอบหมายของ ปลัดกระทรวง โดยจะมีหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวง ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจราชการ เป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ตรวจราชการในการจัดทำแผนและการลงพื้นที่ในการตรวจ ราชการ เมื่อไม่ได้กำหนดความเป็นอิสระทางการบริหารให้กับผู้ตรวจราชการ จึงทำให้ผู้ตรวจราชการ

จะต้องดำเนินการตรวจราชการตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นการตรวจราชการภายในขอบเขตที่มีความถนัด หรือในขอบเขตงานที่เคยมีการสั่งสมประสบการณ์มาก่อน

๒. กลไกการตรวจราชการ

การตรวจราชการในปัจจุบันจะมีการมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการไปตรวจการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานรับตรวจในภูมิภาค ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงแล้ว การตรวจราชการจะตรวจเฉพาะกระบวนการดำเนินการของหน่วยรับตรวจ เช่น หน่วยรับตรวจได้ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือคู่มือการให้บริการประชาชนหรือไม่ หรือหน่วยงานได้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะหรือไม่ การตรวจเพื่อติดตามว่าหน่วยงานรับตรวจได้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น การตรวจราชการจึงเป็นการตรวจแบบลักษณะเชิงกระบวนการ (Function) ตามแผนการตรวจราชการประจำปีมากกว่าการเน้นผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการ โดยขาดการติดตามความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นลักษณะภารกิจที่เป็นปัญหาหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่มีการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงผลลัพธ์หรือการใช้จ่ายงบประมาณมาแล้ว และโดยส่วนมากการตรวจราชการดังกล่าวจะอยู่ในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มากกว่าผู้ตรวจราชการกระทรวง เช่น การตรวจการดำเนินการตามนโยบายการป้องกันแรงงานผิดกฎหมาย การทำการประมงผิดกฎหมาย และการลักลอบขนย้ายยาเสพติด เป็นต้น ดังนั้น ผู้ตรวจราชการกระทรวงจึงยังคงเป็นการตรวจติดตามในลักษณะเชิงกระบวนการมากกว่าการตรวจราชการที่เน้นผลลัพธ์ตามภารกิจต่าง ๆ

๓. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ

แม้ว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการจะเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยได้กำหนดให้ส่วนราชการที่มีงานมาก อาจกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในข้อ ๙ (วรรคสอง) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยได้กำหนดไว้ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงรับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการสามารถดำเนินการลงโทษใด ๆ ได้หากพบว่าหน่วยงานรับตรวจราชการไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย หรือผลลัพธ์ต่าง ๆ ดยในข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าวเพียงกำหนดให้ผู้ตรวจราชการสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจตวันการปฏิบัติในเรื่องใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการหากเห็นว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยเมื่อได้สั่งแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยตวันต่อไป ดังนั้นการพิจารณาดำเนินการกับหน่วยงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายจึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเท่านั้น

๔. การขาดแรงจูงใจของบุคลากร

โครงสร้างการกำหนดตำแหน่งของผู้ตรวจราชการได้กำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง แต่ไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในองค์กร เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อรับผิดชอบภารกิจการตรวจราชการเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงจึงยังคงเป็นตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติภารกิจภายใต้การกำกับ แนะนำ และประเมินผลจากผู้บังคับบัญชาในกระทรวงนั้น ๆ ตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งจะแตกต่างจากหน่วยงานตรวจราชการในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้มีสำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector-General) โดยเป็นหน่วยงานอิสระที่แบ่งการตรวจราชการออกเป็น ๒ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายตรวจสอบ (Audit Unit) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและความถูกต้องของแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ โดยผู้ตรวจสอบส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ตรวจสอบภายใน นักบัญชี หรือผู้มีพื้นฐานด้านการวิเคราะห์ทางการเงิน และอีกฝ่ายคือฝ่ายสืบสวนสอบสวน (Investigative Unit) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบสวนคดีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้งความผิดทางปกครอง เมื่อโครงสร้างองค์กรไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการเป็นอาชีพหลัก (Inspector Career) ของหน่วยงานจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานตรวจราชการมีแรงจูงใจให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

๑. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้ผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่จะต้องดำเนินการตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการที่ผู้ตรวจราชการสามารถกำหนดและจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องจัดทำร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการมีอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ๆ กำหนด ซึ่งจะทำให้การตรวจราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นการตรวจสอบติดตามความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรค ความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานหรือการจัดทากรกิจของหน่วยงานของรัฐ

๒ การตรวจราชการไม่ควรเป็นเพียงการตรวจติดตามตามกระบวนการ (Function) เท่านั้น แต่ควรเป็นการการตรวจราชการที่เน้นความคุ้มค่า การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์จริงในสถานการณ์จริง ซึ่งควรกำหนดให้มีกลไกหรือรูปแบบการตรวจราชการที่จะต้องตรวจในเชิงกระบวนการควบคู่กับการตรวจในเชิงลึกคู่ขนานกันในทุกครั้งที่มีการตรวจราชการ ซึ่งการรายงานผลการตรวจราชการควรจะมีการรายงานการดำเนินการในเชิงกระบวนการและสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อเท็จจริงควบคู่กันไปด้วย

๓. ควรกำหนดให้สายงานตรวจราชการ และผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจราชการ เป็นอาชีพหลัก (Inspector Career) ของหน่วยงาน เช่น การจัดตั้งกรม/กระทรวงตรวจราชการโดยมี อำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ ผู้ปฏิบัติงานมีทางก้าวหน้าในตำแหน่งตนเอง และมุ่งมั่นในการพัฒนาการตรวจราชการให้มีความ เหมาะสมตอบสนองกับภารกิจของส่วนราชการและเป็นไปตามภาระงานต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาล
