

Improving Inspection System and Enhancing Performance of Inspectors General in the Thai Public Sector

Thosaporn Sirisumphan

ABSTRACT

This research tries to explain problems and limitations of the existing inspection system as well as to identify gaps as compared to the current public sector reform movement. Several methods have been applied to collect and analyze data including in-depth interview, questionnaire survey, small group discussion, participative observation, content analysis and comparative study.

Findings reveal that the Thai inspection system is quite weak and cannot cope with the new challenges of public sector management. Most of the offices of inspector general lack of adequate resources, staff are quite incapable and low morale. Inspectors general still employ traditional approach, focus on detailed administrative oversights and look for wrongdoing. Scope of operations are quite limited only to field visit, program follow-up and problem-based investigation. Inspection reports tend to describe program efforts and activities rather than analyzing program results.

This study therefore recommends new operating model and strategies to overhaul the Thai inspection system. More specifically, there should be a shift from traditional command-and-control approach to proactive, partnership and risk-based approach. In addition, inspectors general should be reoriented to focus more on promoting organizational efficiency, effectiveness and capacity-building as well as to prevent waste, fraud and abuse

การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ

ทศพร ศิริสัมพันธ์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์รวมสองประการ คือ (1) อธิบายให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของประเทศไทยในปัจจุบัน และ (2) แสวงหารูปแบบการตรวจราชการและบทบาทของผู้ตรวจราชการแนวใหม่ที่มีความเหมาะสมและรองรับต่อทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ โดยอาศัยระเบียบวิธีต่างๆ เช่น การทบทวนวรรณกรรมและวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจความคิดเห็น การสัมมนา และประชุมกลุ่มย่อย การเข้าร่วมสังเกตการณ์ รวมทั้งการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่าระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของประเทศไทยยังไม่สามารถรองรับต่อทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในแนวใหม่ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การตรวจราชการยังคงมีลักษณะแบบประเพณีนิยมและเน้นการดำเนินงานในเชิงรับ การใช้ประโยชน์ของการตรวจราชการมีค่อนข้างน้อย การจัดโครงสร้างองค์การในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการยังมีลักษณะแบบแยกส่วนและไม่สามารถรองรับภารกิจงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ขาดการพัฒนาเครื่องมือและกระบวนการตรวจราชการให้มีความทันสมัย ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการในระดับกระทรวงและกรมยังมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งขาดการพัฒนาขีดความสามารถและการสร้างค่านิยมร่วมอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้ (1) ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การตรวจราชการ โดยเน้นการทำงานในเชิงรุกและสร้างสรรค์ ให้การสนับสนุนและร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้บริหาร เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและลดความเสี่ยงของการดำเนินงาน รวมถึงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะและศักยภาพของหน่วยงานผู้รับการตรวจ (2) ขยายขอบเขตของระบบงานเกี่ยวกับการตรวจราชการให้กว้างขวางและสมบูรณ์แบบมากขึ้น อันจะช่วยทำให้สามารถเสนอข้อมูลป้อนกลับอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารได้อย่างเต็มที่และทันต่อเหตุการณ์ (3) ปรับปรุงโครงสร้างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการในแต่ละระดับ โดยให้มีองค์กรกำกับดูแลการตรวจราชการและหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับการตรวจราชการควบคู่กันไป และอาศัยวิธีการดำเนินงานในแบบเมตริกซ์ เพื่อให้สามารถบูรณาการและเชื่อมโยงระบบงานทั้งหมดเข้าด้วยกัน (4) ทบทวนบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ และวิธีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ การดูแลรักษาและการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ตรวจราชการ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการปรับปรุงขีดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่สนับสนุนผู้ตรวจราชการ (5) ปรับปรุงระบบสารสนเทศเกี่ยวกับการตรวจราชการเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายภายในและการเชื่อมต่อกับภายนอก และ (6) ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ อันจะเป็นรากฐานสำคัญของการเสริมสร้างภาวะรับผิดชอบต่อผลงานและการตรวจราชการในแนวใหม่

1. ความนำ

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาได้เกิดปัจจัยหลายประการ เช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การแข่งขันระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ กระแสแนวคิดในเชิงอนุรักษนิยม ความเติบโตและเข้มแข็งของภาคเอกชน ประชาชน และขบวนการประชาสังคม รวมถึงปัญหาทุจริตฉ้อฉลและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ (Huge, 1998) อันส่งผลทำให้เกิดการปฏิรูปหรือการปรับเปลี่ยนในกระบวนทัศน์ รูปแบบ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากการบริหารราชการแผ่นดินในแนวเดิม (traditional public administration) โดยเฉพาะในบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ (สหราชอาณาจักร คานาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์) ประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศนอร์ดิก (เดนมาร์ก สวีเดน ฟินแลนด์) ซึ่งต่างอาศัยกลยุทธ์และมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการมุ่งเน้นผลงานและเพิ่มผลผลิต การปรับเข้าสู่ระบบตลาดและการแปรรูป การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงบประมาณ การแยกนโยบายออกจากการบริหารงาน การกระจายอำนาจ และการเสริมสร้างภาวะรับผิดชอบในการดำเนินงาน (Pollitt and Bouckaert, 2000; Kettl, 2000; Nolan, 2001)

นักวิชาการบางท่านได้พยายามสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายให้เห็นถึงลักษณะเด่นของการปฏิรูปดังกล่าว เช่น ตัวแบบตลาด (market model) ตัวแบบประชารัฐ (participatory state) เป็นต้น (Peters and Savoie, 1995; Peters, 1996) ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างสูงมาจากกระแสหลักอย่างน้อยสองขั้วแนวความคิด กล่าวคือ (1) **การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่** (New Public Management) หรือนิยมเรียกกันว่า NPM อันเป็นการผสมผสานกันระหว่างทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการลดขนาดและจำกัดบทบาทของภาครัฐหรือการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (managerialization) หรืออาศัยแนวทางเชิงธุรกิจ (business-like approach) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของเงินภาษีอากรของประชาชน (value for money) ทั้งในแง่ของคุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ (2) **ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่** อันเป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวความคิดเกี่ยวกับชุมชนนิยม (communitarianism) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) และประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย การสร้างความเปิดเผยโปร่งใส รวมถึงการยึดหลักนิติธรรม (rule of law) หรือความชอบด้วยกฎหมาย (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Kaboolian, 1996; Ferlie et. al., 1996; Rhodes, 1997; Mathiasen, 1999; Gruening, 2001; Pierre and Peters, 2001)

ผู้วิจัยพบว่ากระแสแนวความคิดทั้งสองข้างดังกล่าว ประกอบกับตัวอย่างประสบการณ์ของนานาประเทศ ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากความพยายามและมาตรการต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา อาทิเช่น โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 มาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ การปฏิรูปทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและควบคุมการบริหารแผ่นดินเพื่อสร้างองค์ความรู้และนำไปสู่การวางมาตรการที่เหมาะสมและรองรับต่อทิศทางและแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวยังมีค่อนข้างน้อย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้ริเริ่มและมอบหมายให้ผู้วิจัยดำเนินโครงการวิจัยในหัวข้อดังกล่าวขึ้นอย่างจริงจัง โดยแยกออกเป็นสามงานวิจัยอันได้แก่ (1) การพัฒนาระบบและกลไกของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (2) การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ และ (3) การพัฒนาเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการให้สามารถรองรับกับทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการให้มีความเข้มแข็งจะช่วยสร้างหลักประกันและทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและระบบราชการ โดยเฉพาะการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความเสียหายผิดพลาด (mismanagement) และป้องกันความเสี่ยง (risks) ที่ไม่พึงประสงค์ การส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพยกระดับคุณภาพของการให้บริการประชาชนรวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์การและการให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนานโยบายให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น

2. ระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง แม่นยำและเชื่อถือได้ ยังจะช่วยแบ่งเบาภาระ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์และองค์กรประชาสังคมในฐานะกลุ่มผู้เฝ้าระวัง (watchdogs) ซึ่งทำหน้าที่คอยติดตามตรวจสอบและถ่วงดุลย์การใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

3. รายงานผลการตรวจราชการที่ดีจะช่วยทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลสัมฤทธิ์ของนโยบายรัฐบาล อันจะช่วยก่อให้เกิดความเปิดเผยและโปร่งใส (transparency) ในการบริหารราชการแผ่นดิน

4. ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการที่ผ่านมายังมีค่อนข้างน้อย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2534; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2537; สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2539) แต่ผลงานดังกล่าวได้มีการอธิบายและแสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดเอาไว้ อย่างชัดเจนว่าการตรวจราชการของไทยยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมและดำเนินงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ผู้บริหารระดับสูงไม่ได้ให้ความสำคัญและใช้ประโยชน์จากรายงานผลการตรวจราชการค่อนข้างน้อย ขาดการวางระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระบบการตรวจราชการในมิติและระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การจัดโครงสร้างองค์การของผู้ตรวจราชการยังไม่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่งาน รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับขีดความสามารถและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ตลอดจนความไม่พร้อมของระบบสนับสนุนการตรวจราชการในด้านต่าง ๆ

5. ประเด็นการวิจัย

การวิจัยนี้ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบและเป็นเงื่อนไขความจำเป็นอันสำคัญที่จะต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจราชการและปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำหรับการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องชอบธรรมและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ โดยผู้วิจัยยังมองว่าระบบการตรวจราชการที่ดีควรจะต้องมีผู้ตรวจราชการที่มีขีดสมรรถนะสูงและสามารถรายงานให้ข้อมูลป้อนกลับ (feedback) เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริหารราชการแผ่นดินที่มีความถูกต้อง ทันต่อเวลา เชื่อถือได้ สำหรับการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการวินิจฉัยสั่งการปรับปรุงและดำเนินการแก้ไข (corrective actions) รวมถึงการป้องกันความเสี่ยง ลดความผิดพลาดและการสูญเสียสิ้นเปลือง การปรับปรุงประสิทธิภาพและขีด

สมรรถนะขององค์การ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็นของการวิจัยนี้จึงได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการศึกษาวិเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่ออธิบายและแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในปัจจุบันของไทยในแง่มุมต่างๆ อาทิเช่น ยุทธศาสตร์ โครงสร้าง และระบบงาน บทบาท อำนาจหน้าที่ ทักษะและขีดความสามารถของผู้ตรวจราชการ รวมทั้งพยายามให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะต้องทำอย่างไรเพื่อให้สามารถปรับปรุงและพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการให้เกิดความเข้มแข็งและสามารถเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง

6. ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยดังกล่าวนี้ครอบคลุมเฉพาะระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในระบบข้าราชการพลเรือนในระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับกระทรวง และระดับกรมเท่านั้น ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ทหารและตำรวจ การตรวจราชการระดับท้องถิ่น และ/หรือในกรณีของบางส่วนราชการซึ่งอาจจะมีการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของตนให้ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้าน โดยเฉพาะเมื่อได้มีการโอนถ่ายภารกิจงานไปให้เรียบร้อยแล้ว อาทิเช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านสาธารณสุขโรค การก่อสร้าง และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อันเป็นประเด็นหัวข้อเรื่องที่เหมาะสมควรมีการวิจัยเป็นการเฉพาะต่อไป

7. ระเบียบวิธีการวิจัย

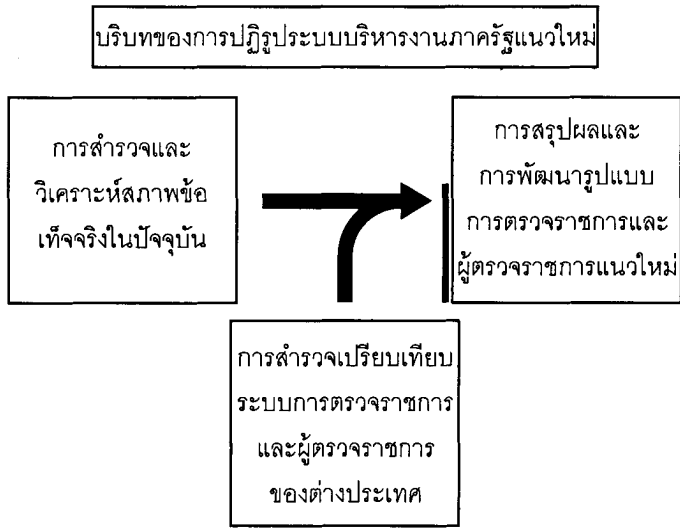
ลักษณะของการวิจัยในครั้งนี้เป็นเรื่องของการพรรณนาข้อเท็จจริง การแสวงหาองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในสังกัดฝ่ายบริหารของไทย และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การสังเคราะห์และการประยุกต์เพื่อให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการต่อไป โดยได้ใช้เวลาในการศึกษาวิจัยรวมทั้งสิ้นประมาณ 10 เดือน ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม 2543 ถึงเดือนเมษายน 2544

ผู้วิจัยได้ออกแบบกรอบของการดำเนินงานวิจัย (research framework) ให้ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์และประเด็นของการวิจัยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยสามารถแยกออกได้เป็นสามส่วน ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 1 กล่าวคือ

(1) **การวิเคราะห์สภาพการณ์ในปัจจุบัน** (as-is analysis) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริง ชีตสมรรถนะ ศักยภาพและความเป็นไปได้ของการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ โดยครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ เช่น ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการ การแต่งตั้ง บทบาทอำนาจหน้าที่และขีดสมรรถนะของผู้ตรวจราชการ การจัดโครงสร้างองค์การและระบบการดำเนินงาน ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของการตรวจราชการและระบบงานอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกัน เช่น การตรวจสอบภายใน การติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการร้องทุกข์ของประชาชน

(2) **การสำรวจเปรียบเทียบกับต่างประเทศ** (comparative survey) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจในระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของต่างประเทศโดยคำนึงถึงความหลากหลายในบริบทของการเมืองการปกครองและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลรายละเอียด เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ในประเด็นต่างๆ เช่น ความเป็นมา โครงสร้างและระบบการตรวจราชการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ แนวโน้มและทิศทางการพัฒนาการตรวจราชการ เป็นต้น รวมทั้งประยุกต์เอาข้อดีหรือจุดเด่นมาประกอบการพิจารณาวางรูปแบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทยต่อไป

(3) **การสรุปผลและออกแบบใหม่** (redesign) อันเป็นการนำเอาข้อมูลและผลการวิเคราะห์ที่ได้รับจากขั้นตอนที่หนึ่งและขั้นตอนที่สองมาประมวล เพื่อสรุปผลและสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการแนวใหม่ โดยครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การตรวจราชการ โครงสร้างและระบบการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการ และปัจจัยสนับสนุนการตรวจราชการ



แผนภาพที่ 1 กรอบของการดำเนินงานวิจัย

ตัวแปรการวิจัย

ผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวความคิดคลาสสิกของ Athos & Pascale (1981) และ Peters & Waterman (1982) หรือนิยมเรียกกันว่า “The McKinsey Seven S’s” อันประกอบด้วยกลุ่มตัวแปรที่เรียกว่า “the hard S’s” อันได้แก่ยุทธศาสตร์ (strategy) โครงสร้าง (structure) ระบบงาน (systems) และ กลุ่มตัวแปรที่เรียกว่า “the soft S’s” อันได้แก่บุคลากร (staff) ทักษะ (skills) แบบแผนการปฏิบัติงาน (style) ค่านิยมร่วม (shared values) ตามลำดับ ซึ่งตัวแปรทั้งหมดดังกล่าวนี้ต่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันและกัน โดยการวิจัยนี้ได้แยกแยะมิติการวิเคราะห์และตัวแปรการวิจัยออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ตามลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการวิจัย อันได้แก่ (1) กลุ่มตัวแปรหลักเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการ อันได้แก่ ยุทธศาสตร์ โครงสร้าง ระบบงาน และ (2) กลุ่มตัวแปรรองเกี่ยวข้องกับผู้ตรวจราชการ อันได้แก่ บุคลากร ความรู้ความสามารถและทักษะ แบบแผนการปฏิบัติงาน และค่านิยมร่วม¹

สำหรับรายละเอียดของแต่ละตัวแปรการวิจัยดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

(1) **ยุทธศาสตร์** หมายถึง ทิศทาง ขอบเขตของภารกิจ และแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจราชการ เพื่อตอบสนองของความต้องการของผู้บริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากความสอดคล้องของการตรวจราชการต่อสถานการณ์ภายนอกและภายในองค์การ จุดมุ่งเน้นของการตรวจราชการ และน้ำหนักความสำคัญที่ได้รับจากผู้บริหารของหน่วยงาน

(2) **โครงสร้าง** หมายถึง การออกแบบโครงสร้างองค์การและการจัดแบ่งส่วนงานเกี่ยวกับการตรวจราชการ การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา รวมถึงกลไกการประสานและเชื่อมต่องาน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจงานกับการแบ่งส่วนงาน ความชัดเจนของการแบ่งงานและการประสานงาน ความเพียงพอเหมาะสมของขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

(3) **ระบบงาน** หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจราชการในระดับต่าง ๆ รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากประสิทธิผลของการประยุกต์ใช้กระบวนการ เทคโนโลยี การจัดการความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจราชการ

¹ การวิจัยในครั้งนี้ไม่ได้มุ่งให้ความสำคัญต่อการศึกษาทัศนคติ ความเชื่อ และพฤติกรรมของผู้ตรวจราชการในรายละเอียดมากนัก เนื่องจากไม่ได้เน้นระดับของการวิเคราะห์ที่ตัวบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้ตรวจราชการ

(4) **บุคลากร** หมายถึง บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ รวมถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากการจัดอัตรากำลัง วิธีการได้มา การดูแลและธำรงรักษาผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ

(5) **ทักษะ** หมายถึง ระดับของขีดสมรรถนะในการปฏิบัติงาน รวมถึงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะให้รองรับต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากขีดสมรรถนะและการพัฒนาผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ

(6) **แบบแผนการปฏิบัติงาน** หมายถึง ความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐาน ซึ่งบุคลากรแสดงออกมาเป็นทิวท่าหรือรูปแบบแบบพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากความสอดคล้องของแบบแผนการปฏิบัติงานและยุทธศาสตร์ของการทำงาน

(7) **ค่านิยมร่วม** หมายถึง หลักการ ปรัชญา อุดมการณ์ และภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ขององค์การที่คนส่วนใหญ่ในองค์การเข้าใจ ยอมรับ และใช้เป็นหลักยึดเหนี่ยวในการปฏิบัติงาน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากการประกาศวิสัยทัศน์หรือคำแถลงภารกิจหลักขององค์การ รวมถึงการประกาศระเบียบว่าด้วยจรรยาบรรณและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานให้รับทราบอย่างเป็นทางการและการถ่ายทอดสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยดังกล่าวนี้อาศัยวิธีการจัดเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยอาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและการออกภาคสนาม กล่าวคือ (1) **การจัดเก็บข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์** ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการทั้งในรูปแบบของบทความ งานวิจัย เอกสาร รายงาน ผลการตรวจราชการ และสถิติข้อมูลต่างๆ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ โดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (content analysis) (2) **การจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม** โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น **การสัมภาษณ์เชิงลึก** (in-depth interview) เพื่อซักถามและรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (expert opinions) ในประเด็นต่างๆ โดยคัดเลือกมาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งและมีประสบการณ์อย่างสูงในเรื่องของการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ รวมทั้งสิ้น 20 คน **การสำรวจด้วยแบบสอบถาม** ทั้งในลักษณะของคำถามปลายปิดและคำถามปลายเปิด เพื่อสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพประเด็นปัญหา ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย อันได้แก่ ปลัดกระทรวงและอธิบดี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและ

ผู้ตรวจราชการระดับกรมทั้งหมด โดยนำเอาข้อมูลดังกล่าวมาทำการประมวลและวิเคราะห์ผลทางสถิติ² การสังเกตการณ์การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ โดยผู้วิจัยได้ร่วมติดตามผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไปยังจังหวัดอุทัยธานี เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการทำงานอย่างถูกต้องและบันทึกเหตุการณ์สำหรับนำมาวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริง การสัมมนาและการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) โดยผู้วิจัยได้จัดให้มีการสัมมนาและการประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี กลุ่มผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง และกลุ่มผู้ตรวจราชการระดับกรม เพื่อนำเสนอและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการเบื้องต้น โดยแบ่งเป็นการประชุมกลุ่มย่อย (กลุ่มละประมาณ 2-3 ชั่วโมง) และการสัมมนาถกแถลงรวม อีกประมาณ 2 ชั่วโมง นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อยกับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ (จังหวัดปทุมธานี) เพื่อรับทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาอุปสรรคในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม โดยใช้เวลาประมาณ 2-3 ชั่วโมง รวมทั้งการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการตรวจราชการ เพื่อนำเสนอและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดยใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง

8. ข้อค้นพบของการวิจัย

8.1 ระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทย

ผลการวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทยพบว่ายังคงมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งไม่สอดคล้องหรือรองรับต่อทิศทางและแนวทางของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ

■ ระบบการตรวจราชการ

ผู้วิจัยพบว่ายุทธศาสตร์การตรวจราชการของไทยยังมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมและการทำงานในเชิงรับ ยังคงมีจุดเน้นของการตรวจราชการเพื่อกระตุ้นเร่งรัดและสอดส่องควบคุมดูแลส่วนราชการให้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี (compliance-based accountability) อันเป็นเรื่องของการให้น้ำหนักความสำคัญต่อกระบวนการ (means) และการจ้องจับผิด ซึ่งไม่เอื้อต่อการประยุกต์ใช้ระบบการบริหาร

² ผู้วิจัยได้จัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์จำนวน 470 ชุด โดยแยกเป็นผู้บริหารระดับสูง/หัวหน้าส่วนราชการจำนวน 144 ชุดและผู้ตรวจราชการทุกระดับจำนวน 326 ชุด ได้รับคืนมารวมทั้งสิ้น 217 ชุด หรือคิดเป็นร้อยละ 46.17 โดยแยกเป็นผู้บริหารระดับสูง/หัวหน้าส่วนราชการจำนวน 63 ชุด ผู้ตรวจราชการจำนวน 118 ชุด และอื่น ๆ จำนวน 36 ชุด.

งานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (performance-based accountability) รวมทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารหรือความคิดริเริ่ม ทำท่ายในการทดลองปรับเปลี่ยนวิธีการและกระบวนการทำงานแบบใหม่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบว่าผู้บริหารระดับสูงของแต่ละส่วนราชการยังไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการตรวจราชการมากเท่าที่ควร ทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างค่อนข้างจำกัด และไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในฐานะเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องชอบธรรมและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างเต็มที่ อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความเสี่ยงติดตามาหลายประการ โดยเฉพาะเมื่อมีการโอนถ่ายอำนาจจากหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดีและการตรวจสอบประเมินผลที่เข้มแข็งในการรายงานข้อมูลป้อนกลับหรือการส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่ผู้บริหาร

สำหรับการจัดโครงสร้างองค์การในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการนั้น ผู้วิจัยมองว่ายังไม่สามารถรองรับภารกิจงานด้านต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะในส่วนของกลุ่มงานเกี่ยวกับการตรวจราชการและการรับเรื่องร้องทุกข์ อันเป็นไปตามยุทธศาสตร์การตรวจราชการในแบบประเพณีนิยม ขาดการปรับรวมกลุ่มงานที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เช่น หน่วยตรวจสอบภายใน ให้เข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าหลายแห่งมีสถานภาพเป็นเพียงหน่วยงานที่มีการจัดตั้งเป็นการภายใน มีความหลากหลายกันค่อนข้างมากในแง่ของการแบ่งเขตพื้นที่การดำเนินงานและการมอบหมายงาน รวมทั้งกลไกการประสานงานของการตรวจราชการในรูปของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ที่ได้ออกแบบไว้นั้นยังไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร

ถึงแม้ว่ากระบวนการตรวจราชการทั้งในกรณีปกติและในกรณีพิเศษนั้นได้มีการจัดวางระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน แต่ผู้วิจัยพบว่ายังขาดการพัฒนาเครื่องมือและเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับการตรวจและของผู้ตรวจราชการเอง กระบวนการดำเนินงานยังประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ค่อนข้างน้อย ไม่มีระบบในการถ่ายทอดความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ขาดระบบประกันคุณภาพในการทำงาน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่ามีลักษณะของการทำงานในเชิงระบบปิด การเผยแพร่รายงานผลการตรวจราชการยังมีค่อนข้างน้อย ไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเปิดเผยผลการตรวจราชการอย่างกว้างต่อสาธารณชน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการตรวจ

ราชการได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างความเปิดเผยโปร่งใสและการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน

■ ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอัตรากำลังของผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ มีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ซึ่งในบางหน่วยราชการพบว่า ยังไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการขึ้นอย่างเป็นทางการ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น การกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการยังขาดความแน่นอนและเกิดความหลากหลายค่อนข้างสูง ในบางครั้งมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ซึ่งทำให้เกิดภาพลักษณ์ในเชิงลบ ไม่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือเท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่ได้มีการวางมาตรการในการดูแลและธำรงรักษาผู้ตรวจราชการ ทำให้ไม่สามารถดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม แบบแผนการปฏิบัติงาน และการพัฒนาความรู้และขีดความสามารถให้มีลักษณะของความเป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็น เช่น เทคนิคการบริหารสมัยใหม่ การให้คำแนะนำปรึกษาทางการบริหาร การตรวจสอบและประเมินผลแผนงาน/โครงการ เป็นต้น รวมถึงการขยายผลมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการอย่างจริงจัง

8.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของไทยกับต่างประเทศได้ทำให้ผู้วิจัยได้ประเด็นข้อค้นพบที่น่าสนใจหรือนัยสำคัญบางประการสำหรับนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทยดังนี้

ผู้วิจัยพบว่าเดิมยุทธศาสตร์การตรวจราชการที่ผ่านมามีลักษณะของการจับจ้องผิดและการลงโทษเช่นเดียวกับของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยผู้ตรวจราชการมักจะรับผิดชอบทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลควบคุมการฉ้อฉลและการทุจริตคอรัปชั่น การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ละเมิดหรือการปฏิบัติผิดกฎระเบียบ การประพฤติมิชอบ รวมทั้งการตรวจสอบความบกพร่องเสียหาย รุ้รั่วไหลและความสูญเสียสิ้นเปลืองในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยวิธีการตรวจสอบเอกสารข้อมูลและการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การตรวจ

ราชการของตนให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยมีลักษณะเชิงรุกและริเริ่มสร้างสรรค์มากกว่าการจ้องจับผิดและการควบคุมในรายละเอียดประเด็นปลีกย่อย พยายามเน้นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาและพัฒนาผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับการตรวจให้ดีขึ้น รวมทั้งยังได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดความสำเร็จของการตรวจราชการขึ้นเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นประเด็นที่สมควรได้รับการนำไปพิจารณาเพื่อปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การตรวจราชการของไทยให้มีความเหมาะสมต่อไปเช่นกัน

ในส่วนของกรอบแบบโครงสร้างให้มีผู้ตรวจราชการของแต่ละหน่วยงานเป็นการเฉพาะดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ผู้วิจัยมองว่ามีความเหมาะสมกับสภาพของระบบราชการไทยในปัจจุบันและยังสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งและให้อิสระความคล่องตัวในการดำเนินงานแก่ผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการตรวจราชการเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ของผู้บริหารในการสร้างหลักประกันและให้ความมั่นใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลตนเองที่ดีและการรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ในทางตรงกันข้าม รูปแบบโครงสร้างการรวมศูนย์การตรวจราชการโดยให้มีการโอนผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ร่วมกันและจัดตั้งขึ้นเป็น “สำนักงานตรวจราชการแห่งชาติ” ดังเช่นตัวอย่างในกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพและโครงสร้างของระบบราชการไทยในปัจจุบัน รวมทั้งยังอาจจะเป็นผลทำให้ระบบการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานเกิดความอ่อนแอได้ง่าย เพราะเป็นการดึงเอา “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ของการควบคุมออกไปจากผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

อย่างไรก็ดี การขาดหน่วยงานตรวจราชการกลางอาจก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานของผู้ตรวจราชการในแต่ละหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนกันและอยู่ภายใต้ระบบคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน เกิดปัญหาช่องว่างในการติดตามและตรวจสอบประเมินผลนโยบายแผนงาน/โครงการที่มีลักษณะข้ามหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ตลอดจนขาดระบบถ่วงดุลย์การดำเนินงานและการตรวจสอบของแต่ละกระทรวง/กรมที่แยกเป็นอิสระออกจากกัน ฉะนั้น ในบางประเทศจึงได้จัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบและประเมินผลกลางหรือองค์กรกลางเพื่อประสานงานการตรวจราชการขึ้น ตัวอย่างเช่น the President’s Council on Integrity and Efficiency (PCIE) และ the Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE) ของสหรัฐอเมริกา หรือ Conseil National de l’Evaluation (CNE) ของฝรั่งเศส Central Consultancy, Inspection and Review Services และ Effective Performance Division ของอังกฤษ เป็นต้น ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรกลางดังกล่าวขึ้นเช่นกัน ซึ่งสามารถทำได้โดยการปรับรวมผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักตรวจราชการในสังกัดสำนักงาน

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เข้ากับหน่วยงานกลางอื่น ๆ ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน เช่น สำนักประเมินผลของสำนักงบประมาณ สำนักติดตามผลการพัฒนา (กองประเมินผลการพัฒนา) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และศูนย์บริการประชาชนของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมองว่าระบบการตรวจราชการของประเทศไทยยังมีขอบเขตที่จำกัดและแยกส่วน (fragmentation) เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้มีการบูรณาการและขยายขอบเขตให้เป็นไปอย่างเต็มรูปแบบ (extended scope) เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรม การส่งเสริมประสิทธิภาพ ขีดสมรรถนะและศักยภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานผู้รับการตรวจ โดยครอบคลุมในเรื่องของการตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง การสืบสวนหาข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผู้รับบริการ การตรวจปฏิบัติการทั่วไป การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การประเมินผลกระทบ รวมถึงการประเมินขีดสมรรถนะและศักยภาพเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาในการพัฒนาการบริหารงาน อันจะช่วยลดความเสี่ยงหรือเพิ่มโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

ผู้ตรวจราชการในระดับกระทรวงของบางประเทศยังได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการรายงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี และให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกาแต่งตั้ง/ถอดถอนผู้ตรวจราชการอีกด้วย เพื่อให้ผู้ตรวจราชการสามารถดำเนินการให้ความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระเปิดเผยและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ผู้ตรวจราชการของบางประเทศได้ถูกจัดแยกให้ออกจากหน่วยงานผู้รับการตรวจอย่างเด็ดขาด และ/หรืออาศัยกลไกหน่วยงานกลางภายนอกเข้ามาให้การสนับสนุนและปกป้องการทำงาน เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยมีความคิดเห็นสอดคล้องว่าควรทำให้ผู้ตรวจราชการของไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยให้รายงานขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน แต่ควรให้มีองค์คณะบุคคลภายนอก เช่น คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ เข้ามากำกับดูแลและคานอำนาจผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงาน รวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจราชการให้มีความเหมาะสม

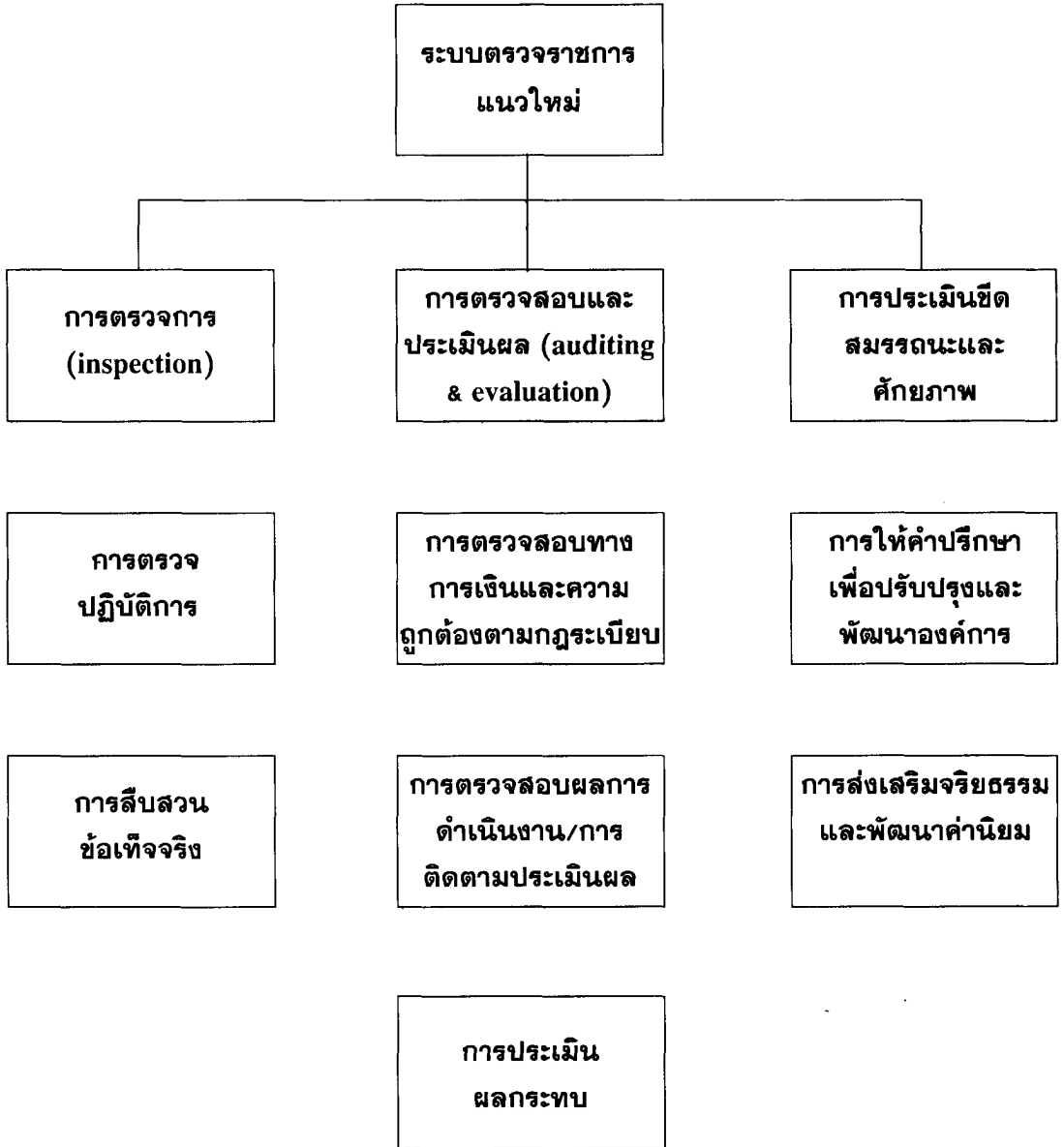
9. ข้อเสนอแนะของการวิจัย

ระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหารมีความสำคัญอย่างสูงต่อการปฏิรูประบบราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ ระบบการตรวจราชการที่ดีจะช่วยสร้างหลักประกันและทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบราชการว่าเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ไม่เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก่อให้เกิด

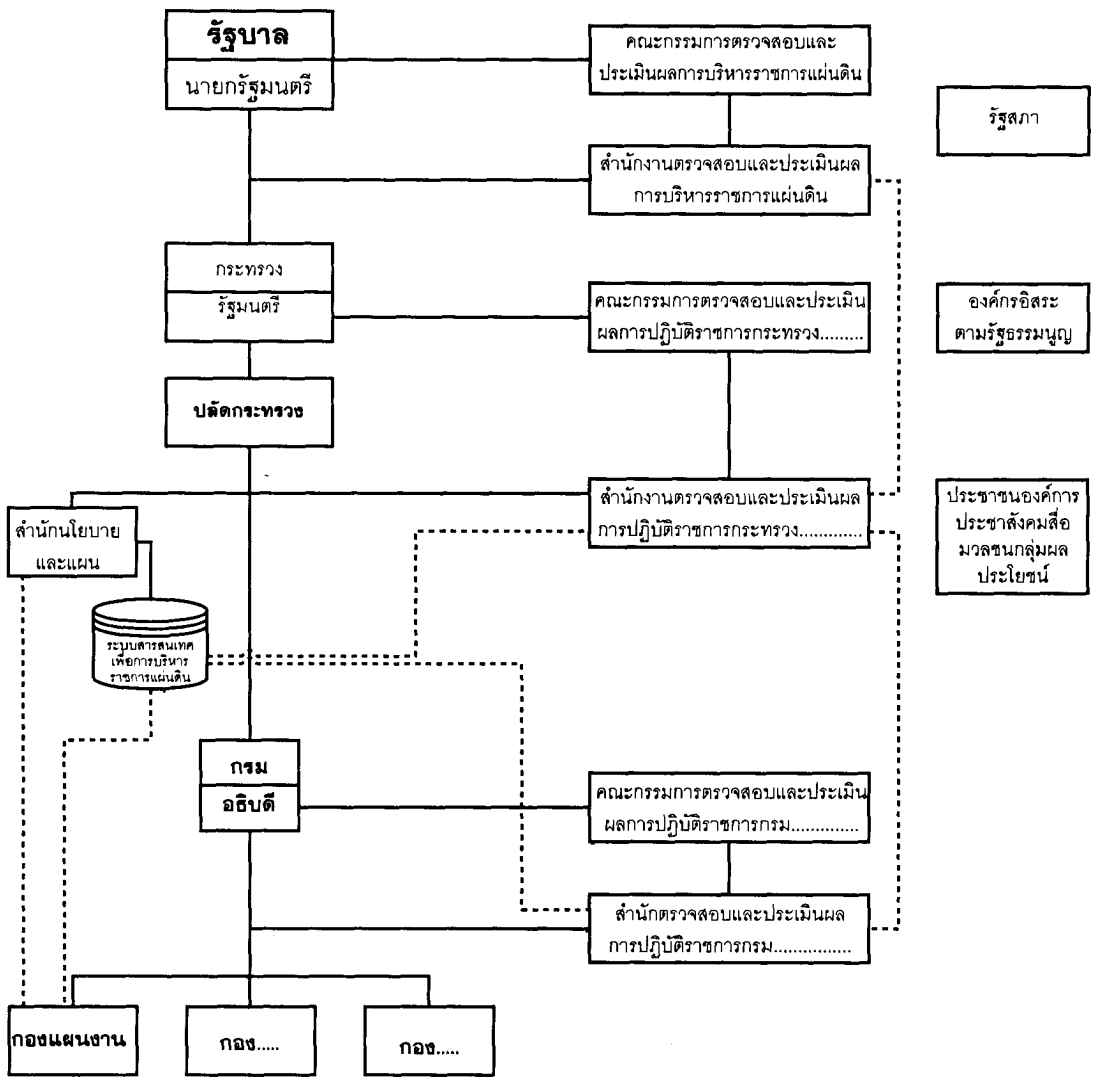
ประโยชน์และคุ้มค่าเงินภาษีอากร รวมทั้งยังช่วยแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชน

ผู้วิจัยเสนอว่ายุทธศาสตร์ของการพัฒนาระบบการตรวจราชการของประเทศไทยนั้นควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินงานในเชิงรุกและสร้างสรรค์เพื่อป้องกันปัญหาความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นมากกว่าเน้นการจ้องจับผิด และพยายามเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือผู้บริหารในกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งการพัฒนาองค์การให้มีความเข้มแข็งหรือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับผลการตรวจราชการไปปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานอย่างจริงจังต่อไป

ในการนี้ ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะระบบการตรวจราชการในแนวใหม่ ซึ่งสมควรมีการขยายขอบเขตของการตรวจราชการให้ครอบคลุมกว้างขวางเต็มรูปแบบมากขึ้น ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2 เพื่อให้ผลการตรวจราชการเกิดความสมบูรณ์และสามารถให้ข้อมูลป้อนกลับอันเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้การตรวจราชการแนวใหม่ดังกล่าวควรรวมถึงการตรวจปฏิบัติการการสืบสวนสอบสวน การตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ การติดตามความก้าวหน้า การตรวจสอบและประเมินผล ตลอดจนการประเมินขีดสมรรถนะและพัฒนาศักยภาพองค์การ โดยควรให้มีการออกแบบระบบการตรวจราชการในแต่ละระดับอย่างชัดเจนและเกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสามารถถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้



แผนภาพที่ 2 ระบบการตรวจราชการแนวใหม่



แผนภาพที่ 3 รูปแบบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของระบบการตรวจราชการ

สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างของการตรวจราชการในแต่ละระดับนั้น ผู้วิจัยได้เสนอให้มีสายการบังคับบัญชาและการรายงานในแบบสองทาง (dual reporting) อันประกอบขึ้นด้วยโครงสร้างรวมสองส่วน กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลการตรวจราชการ (คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกระทรวง และคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกรม) และหน่วยปฏิบัติการตรวจราชการ (สำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการกระทรวง และสำนักตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการกรม) อันจะช่วยก่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขึ้น และป้องกันปัญหาการปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริง รวมทั้งสร้างความมั่นใจว่าผลการตรวจราชการจะได้รับการนำไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3

ในส่วนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจราชการนั้น ผู้วิจัยได้เสนอให้ผู้ตรวจราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ย ให้คำแนะนำ สร้างความเข้าใจ และให้การช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่และราษฎรในพื้นที่ในกรณีเกิดมีปัญหาหรือข้อพิพาทขึ้น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำแก่หัวหน้าส่วนราชการในการเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้ถูกต้อง โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาผู้ตรวจราชการให้มีลักษณะเปิดกว้างและยึดความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการทำงานเหมือนกับระบบของผู้บริหารระดับสูง โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกผู้ตรวจราชการและมีการกำหนด คุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการให้ชัดเจน ตลอดจนวางระบบการพัฒนาผู้ตรวจราชการอย่างต่อเนื่อง และควรกำหนดให้ผู้ตรวจราชการต้องมีอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ เช่น เงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งในอัตราที่เหมาะสม ไม่แตกต่างไปจากผู้บริหาร หรือข้าราชการในสายงานอื่นที่มีระดับตำแหน่งเท่ากัน

สุดท้าย ผู้วิจัยยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบสนับสนุนการตรวจราชการให้มีความทันสมัยและสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายระบบข้อมูลสารสนเทศภายใน และการเชื่อมต่อกับภายนอกให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลสารสนเทศและรายงานผลการตรวจราชการได้ รวมถึงการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐและการวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ดังเช่น The Government Performance and Results Act 1993 ของสหรัฐอเมริกา อันจะเป็นเงื่อนไขประการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการให้เข้าสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง และเป็นรากฐานอันสำคัญของการตรวจราชการในแนวใหม่

เอกสารอ้างอิง

- กรมบัญชีกลาง. (2542). **แนวปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ**. กระทรวงการคลัง.
- กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2541). **รายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมประจำปีงบประมาณ 2541**. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (อัดสำเนา)
- กระทรวงสาธารณสุข. (2542). **สรุปผลการตรวจราชการและนิเทศงานกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2542**. (อัดสำเนา)
- กระทรวงศึกษาธิการ. (มปป.) **คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการ (Manual of Inspections Standard)** สำนักตรวจราชการ. (อัดสำเนา)
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2543). **แผนงาน ระบบงาน ทักษะความคิดและวิเคราะห์, แผนการตรวจราชการของกระทรวงศึกษาธิการประจำปีงบประมาณ 2544**. (อัดสำเนา)
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2543). **รายงานผลการตรวจราชการ ตามนโยบายและจุดเน้นพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2543**. กระทรวงศึกษาธิการ. (อัดสำเนา)
- กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. (มปป.) **รวมระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย**. (อัดสำเนา).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2534). **แนวทางการปรับปรุงระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร** สำนักนายกรัฐมนตรี. (อัดสำเนา)
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2535). **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, รัฐสภาสาร 40, 11** (พฤศจิกายน): 3-12.
- ธวัชชัย เทอดเผ่าไทย. (2540). **การตรวจราชการของกรมการปกครอง ทิศทางและบทบาทในอนาคต. วารสารกรมการปกครอง 92, 6** (มิถุนายน).
- สมบัติ อัมพรธัญวงศ์. (2537). **มิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2539). **แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการ**. เอกสารรายงานของสำนักพิมพ์โครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (มปป.) **ระเบียบการตรวจราชการ**. (อัดสำเนา)
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2543). **แผนการตรวจราชการของกระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ 2543**. กระทรวงศึกษาธิการ. (อัดสำเนา)

- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2532). **คู่มือการตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532.** สำนักตรวจราชการ.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **ผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543. ครั้งที่ 1.** (ต.ค. 2542 - ม.ค. 2543). (อัดสำเนา)
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **พัฒนาการของระบบการตรวจราชการในประเทศไทยและการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี.** สำนักตรวจราชการ, (เม.ย.-ก.ย. 2541). (อัดสำเนา)
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **ผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541.** สำนักตรวจราชการ, (ต.ค. 2540 - มี.ค. 2541). (อัดสำเนา)
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **ผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542.** สำนักตรวจราชการ, (ต.ค. 2541 - มี.ค. 2542). (อัดสำเนา)
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **ผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542.** สำนักตรวจราชการ, (เม.ย. 2542 - ก.ย. 2542). (อัดสำเนา)
- สำนักนายกรัฐมนตรี. **คู่มือทั่วไปในการตรวจราชการออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ.** (อัดสำเนา)
- สำนักนายกรัฐมนตรี. **รายงานการศึกษาดูงานด้านการตรวจราชการ ณ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น.** (6-13 เม.ย. 2540). (อัดสำเนา)
- สำนักนายกรัฐมนตรี. **รายงานการศึกษาดูงานด้านการตรวจราชการ ณ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน.** (18-27 เม.ย. 2539). (อัดสำเนา)
- สำนักนายกรัฐมนตรี. **รายงานการศึกษาดูงานด้านการตรวจราชการ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.** (20-29 พ.ค. 2539). (อัดสำเนา)
- อาลัย อิงคะวณิช. (2533). **การตรวจราชการ : กลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2533-2534. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- อโนทัย สิงคาลวณิช. (2515). **การตรวจราชการบริหารทั่วไปในหน้าที่ผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform and Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums. **Governance** 3, 2: 115-137.
- Athos, A.G. & Pascale, R.T. (1981). **The Art of Japanese Management: Applications for American Executives**. New York: Simon & Schuster.
- Antony, R.N. (1998). **The Management Control Function**. Boston: Harvard University Press.
- Ferlie, E., et. al. (1996). **The New Public Management in Actions**. Oxford: Oxford University Press.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. **International Public Management Journal** 4, 1: 1-26.
- Halligan, J. (2001). Comparing Public Sector Reform in the OECD. In Nolan, B.C. (Ed.), **Public Sector Reform: An International Perspective**. London: Polgrave.
- Herbert, L. (1979). **Auditing the Performance of Management**. Belmont, C.A.: Wadsworth.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? **Public Administration** 69: 3-19.
- Hughes. O.E. (1998). **Public Management and Administration**. 2nd ed. London: Macmillan.
- Kettl, D.F. (2000). **The Global Public Management Revolution**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Koboolian, L. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. **Public Administration Review** 58, 3: 189-193.
- Lane, J.E. (1993). **The Public Sector: Concepts, Models and Approaches**. London: SAGE.
- Light, P.C. (1993). **Monitoring Government: Inspectors General and the Search of Accountability**. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Mathiasen, D.G. The New Public Management and Its Critiques. **International Public Management Journal** 2, 1: 90-111.
- Mintzberg, H. & Quinn, J.B. (1992). **The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

- Moran, W.C. Evaluation Within the Federal Offices of Inspectors General. In Hendricks, M. (Eds.), (1990). **Inspectors General: A New Force in Evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Newcomer, K.E. (1998). The Changing Nature of Accountability: The Role of the Inspector General in Federal Agencies. **Public Administration Review** 58 : 129 - 136.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1996). **Performance Auditing and the Modernisation of Government**. Paris : OECD.
- Peters, B.G. (1996). **The Future of Governing: Four Emerging Models**. Lawrence: University of Kansas Press.
- Peters, B. G. & Savoie, D.J. (Eds.), (1995). **Governance in a Changing Environment**. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2001). **Governance, Politics and the State**. New York: St.Martin Press.
- Peter, T. J. & Waterman, R. H. (1982). **In Search of Excellence**. New York: Harper and Row.
- Pollitt, C. (1990). **Managerialism and Public Services**. Oxford: Basil Blackwell.
- Politt, C. & Bouckaert G. (2000). **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press.
- President's Council on Integrity and Efficiency. (1993). **Quality Standards for Inspections**.
- Rhodes, R.A.W. (2001). **Understanding Governance**. Buckingham: The Open University Press.
- Swiss, J. E. (1991). **Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Turner, M. & Hulme, D. (1997). **Governance, Administration & Development: Making the State Work**. London: Macmillan.