

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของประเด็นการศึกษา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) นอกจากจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ จากในรูปแบบเดิมที่เน้นการพัฒนาแบบแยกส่วนคือ ต่างหน่วยต่างคิด ต่างหน่วยต่างทำ ชี้ดตามหน้าที่ของหน่วยงานเป็นหลัก มาสู่การพัฒนาที่เป็นองค์รวม โดยมุ่งปรับวิธีการคิดให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ปรับวิธีการทำงานที่ยึดภารกิจร่วมกัน และทำงานแบบมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบแล้ว ในแผนแม่บทแห่งชาติฉบับนี้ ยังได้ให้กำเนิดยุทธศาสตร์ใหม่ที่กำลังจะกลายเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานในองค์การภาครัฐให้สูงยิ่งขึ้น นั่นคือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล โดยการจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน โครงการในหลายมิติและหลายระดับ

นอกจากนี้ ในร่างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) (ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ก่อนนำกราบบังคมทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ภายในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ต่อไป) ที่ถึงแม้ว่าจะได้มีการอัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจแบบพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นปรัชญานำทางของแผน แต่ก็มีได้ละเอียดที่จะยังคงให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการพัฒนาระบบและกลไกในการติดตามประเมินผล ตลอดจนการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกระดับเช่นกัน ที่สำคัญในแผนชาติฉบับนี้ยังได้นำการบริหารและการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลสัมฤทธิ์เข้ามาสนับสนุนการปรับเปลี่ยน โครงสร้างการบริหารและกลไกต่าง ๆ ในภาครัฐอย่างจริงจังยิ่งขึ้น เพื่อที่จะเร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในระดับหน่วยงานรุดหน้าไปกว่าที่เป็นอยู่ในแผนฯ ชาติ ฉบับที่ 8

แต่เมื่อหันกลับมาพิจารณาบทบาทของผู้ตรวจราชการกรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญในระบบการบริหารจัดการองค์การภาครัฐที่ถูกพัฒนาขึ้นมาบนพื้นฐานแนวความคิดหลักในการเข้ามาช่วยสนับสนุนงานการติดตามประเมินผลการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ จากที่เป็นมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ก็จะสามารถสังเกตเห็นได้เป็นอย่างดีว่า ส่วนใหญ่ยังวนเวียนอยู่กับการปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับประเด็นอื่น ๆ ที่มักไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับงานการติดตามการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน / โครงการ เสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการประชุม สัมมนาดูงาน รวมถึงการไต่สวนบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับโทษทางวินัย รวมแล้วคิดเป็นเนื้องานถึงร้อยละ 80 ของที่เป็นอยู่ทั้งหมด (วิเชียร จันทศิริ, 2540: 73)

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงได้มุ่งหวังที่จะหันกลับมาทบทวนบทบาทของผู้ตรวจราชการกรม (มุ่งเน้นกิจกรรมของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ว่า ควรจะได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจหน้าที่อย่างไรบ้าง เพื่อให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนระบบงานติดตามประเมินผล การปฏิบัติงาน ได้ดียิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเทียบกับระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่กำลังจะถูกปรับเปลี่ยนให้เข้าสู่ระบบการจัดการแบบใหม่ขึ้นในอนาคตอันใกล้
2. เพื่อนำเสนอแนวทางในการผลักดันให้บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวเนื่องระบบงานติดตามประเมินผล การปฏิบัติงาน ได้ดียิ่งขึ้น

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของผู้ตรวจราชการกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ภายใต้กรอบหลักตามที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ไปพร้อม ๆ กับการนำเสนอรูปแบบของระบบการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานแบบใหม่ ซึ่งสนับสนุนระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อกำหนดจุดเต็มเต็มที่เหมาะสมระหว่าง 2 ระบบดังกล่าว

### ความหมายของศัพท์ที่สำคัญ

**การพัฒนาฝีมือแรงงาน** หมายถึง กระบวนการเสริมสร้างความชำนาญชำนาญในการประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการ ให้แก่บุคคลในวัยกำลังทำงานเพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพหลักและอาชีพเสริม

**การตรวจราชการ** หมายถึง การตรวจ ติดตามผล เฝ้าระวัง สืบสวนสอบสวน สอบข้อเท็จจริง สดับรับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ติดตามประสานงาน ตรวจสอบหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้มีการปฏิบัติงานได้ผลสมบูรณ์ต่อทางราชการ

**การติดตามประเมินผล** หมายถึง กระบวนการประจำที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงาน ในการทำหน้าที่ควบคุมเฟ้ระวังดูแลกำกับและตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ว่ามีการปฏิบัติงานจริง กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตรงกลุ่มเป้าหมายและเวลาหรือไม่ และท้ายที่สุดก็จะต้องมีการให้คำตัดสินอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากเนื่งงานในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ทั้งทางตรง (Direct effect) และทางอ้อม (Indirect effect) ทั้งที่ตั้งใจ (Intended effect) และโดยไม่ได้ตั้งใจ (Unintended effect) เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงการว่าเกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีประโยชน์หรือไม่มีประโยชน์ เกิดกับคนกลุ่มไหน มีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง เปรียบเทียบกับก่อนและหลังมีโครงการ

**การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results)** หมายถึง การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์คือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถนำแนวทางที่สรุปได้จากการศึกษามาปรับบทบาทของผู้ตรวจราชการกรมให้สามารถสนับสนุนระบบงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา
2. การนำเสนอระบบงานติดตามประเมินผลแบบใหม่และการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติแต่ละส่วนในองค์กรสามารถตระหนักได้ถึงความสำคัญของบทบาทในส่วนของผู้ตรวจราชการกรมในการเข้ามาสนับสนุนระบบงานดังกล่าวได้อย่างชัดเจน และสามารถให้การสนับสนุนภารกิจเน้นหนักนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### แนวคิดและบทบาทของผู้ตรวจราชการ

กระบวนการบริหารราชการนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการบริหารงานทั่ว ๆ ไป คือ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนของการวางแผน ส่วนของการนำไปปฏิบัติและส่วนของการควบคุมประเมินผล ในส่วนของการควบคุมในกระบวนการบริหารราชการนั้น อาจทำได้หลายวิธี เช่น โดยสายการบังคับบัญชาภายในองค์กร การรายงาน การกำหนดระเบียบวินัยข้าราชการ การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบทางการเงิน เป็นต้น การตรวจราชการก็เป็นวิธีการหนึ่งของการควบคุมหรือกำกับดูแลการบริหารราชการของผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากเหตุผลเกี่ยวกับปริมาณของกิจกรรมที่จะต้องควบคุมมีเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการสุควิสัยที่ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียวจะสามารถปฏิบัติได้เองอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้บุคคลอื่น ซึ่งได้แก่ ผู้ตรวจราชการออกไปปฏิบัติหน้าที่แทน

การตรวจราชการมีความมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลหรือผู้บริหารที่จะได้ทราบและแก้ไขให้การปฏิบัติราชการได้บรรลุผล และสมประโยชน์ต่อราชการ

การตรวจราชการควรจะต้องเป็นไปในทางเสริมสร้างตามหลักวิชาการบริหาร ซึ่งมีหลักในการดำเนินการ โดยใช้วิธีการประสานงาน การแก้ไขปัญหาและปรับปรุงงาน โดยการให้คำแนะนำปรึกษา และการส่งเสริมขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่มุ่งเพื่อการจับผิดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นประการสำคัญ

การตรวจราชการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้รัฐบาลหรือผู้บริหาร ได้ทราบถึงสถานการณ์และข้อเท็จจริงในการบริหารราชการได้อย่างชัดเจน จากข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของผู้ตรวจราชการที่ผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบและเป็นระบบ จะทำให้การตัดสินใจสั่งการง่ายขึ้นและลดความผิดพลาดที่อาจมีขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบการตรวจราชการที่มีประสิทธิภาพจะสามารถสนองนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ในทางตรงกันข้ามการตรวจราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะทำให้เกิดความล่าช้าสิ้นเปลืองแล้วยังอาจเป็นผลเสียหายแก่การควบคุมการปฏิบัติราชการและการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหาร เช่น ในกรณีที่ผู้ตรวจราชการไม่สามารถแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงที่จำเป็นและรวดเร็วทันเหตุการณ์ รวมทั้งขาดข้อเสนอแนะที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็อาจทำให้เกิดการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่เหมาะสมขึ้นได้ และผลร้ายย่อมกระทบถึงราชการและประชาชนในที่สุดได้

ลักษณะของการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ ได้แก่ การติดตามงานทั้งทางด้านเอกสารรายงานและการติดตาม ณ สถานที่ปฏิบัติงานในลักษณะผู้สอดส่องหามูลเหตุและปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นผู้แนะนำวิธีการปฏิบัติงานและการแก้ปัญหา รวมทั้งเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงานด้วย

นอกจากหน้าที่ในการติดตามงาน บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ตรวจราชการก็คือ หน้าที่ในการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและกับประชาชนในชนบท เพื่อให้สามารถรู้และเข้าใจแนวนโยบาย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาให้ตรงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

### ประวัติความเป็นมาของการตรวจราชการ

การตรวจราชการในประเทศไทยมีมาเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี และได้วิวัฒนาการเป็นลำดับมา ซึ่งพอจะแบ่งตามสมัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

สมัยกรุงสุโขทัย การตรวจราชการเป็นไปในลักษณะที่พระมหากษัตริย์ทรงตรวจและสดับรับฟังข่าวด้วยพระองค์เอง

สมัยกรุงศรีอยุธยา การตรวจราชการในสมัยนี้พระมหากษัตริย์ทรงตรวจด้วยพระองค์เอง โดยมีข้าราชการอื่นได้แก่ เอกอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีจตุสดมภ์ช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกและตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณ สำหรับหัวเมืองทั้งชั้นในและชั้นนอกนั้น พระมหากษัตริย์ทรงส่ง "คนสนิท" อันได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการซึ่งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยที่สุดไปกินเมือง คอยควบคุมดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ และคอยรายงานข่าวว่าจะมีผู้ใดคิดกบฏต่อแผ่นดินหรือไม่ นอกจากนี้เจ้าเมืองเหล่านี้แล้วก็มีข้าราชการระดับรองลงมาอีกตำแหน่งหนึ่ง คือ ยกกระบัตรเมือง ซึ่งมีหน้าที่คอยรายงานข้อราชการให้องค์พระมหากษัตริย์ทราบทุกกระยะ ทั้งเจ้าเมืองและยกกระบัตรเมืองยอมถือได้ว่าเป็นผู้ตรวจราชการที่คอยตรวจตรา ต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ ส่วนการตรวจราชการหัวเมืองนั้นเป็นไปในลักษณะที่เมื่อองค์พระมหากษัตริย์เสด็จออกไปปราบปรามข้าศึก ก็จะทรงพบเห็นสภาพบ้านเมืองไปด้วยในตัว

### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

1) การตรวจราชการในช่วงก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจราชการในสมัยนี้ยังคงมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ พระมหากษัตริย์ทรงตรวจตราราชการต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง โดย

มีสมุหกลาโหม สมุหนายก และเสนาบดีเป็นผู้ช่วยเหลือ สำหรับหัวเมืองต่างๆ มีเจ้าเมืองซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ปกครองและคอยออกตรวจตราอาณาเขตต่างพระเนตรพระกรรณ พร้อมกันนั้นก็ยังคงมีตำแหน่งยกกระบัตร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ไปช่วยเหลือเจ้าเมืองทางด้านอรรถคดี และยกกระบัตรนี้ก็จะทำหน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบด้วย

2) การตรวจราชการภายหลังที่รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สมัยนี้ถือได้ว่าเป็นระยะที่ได้มีการนำเอาวิธีการตรวจราชการแผ่นดินมาใช้ในการบริหารราชการอย่างจริงจังและอย่างมีระเบียบแบบแผนเป็นครั้งแรก (ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา) โดยมีการจัดระบบการปกครองให้มณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมเมือง (จังหวัด) อีกชั้นหนึ่งในเขตท้องที่ของแต่ละมณฑล และมีสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ตรวจราชการเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมให้กระชับแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยในระยะแรก ๆ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงทำหน้าที่ตรวจราชการด้วยพระองค์เอง ในระยะต่อมาจึงได้มีการวางระเบียบให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง รวมทั้งสมุหเทศาภิบาล และหัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้มีการออกตรวจราชการหัวเมืองด้วย การตรวจราชการโดยรูปแบบนี้ได้สิ้นสุดลงพร้อมกับระบอบการปกครอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

### 3) การตรวจราชการในสมัยระบอบประชาธิปไตย

(1) การตรวจราชการในยุคใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 (พ.ศ. 2476 - 2495) สมัยนี้เป็นการตรวจราชการโดยข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจการ

- ข้าหลวงใหญ่ ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจตราควบคุมแนะนำ ชี้แจงข้อราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน
- ข้าหลวงตรวจการ ซึ่งอยู่ในระดับรองลงมา เป็นตำแหน่งที่รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งในเขตใด ๆ ได้ถ้ามีความจำเป็น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมแนะนำ ชี้แจงข้อราชการอันเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมที่สังกัด ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

(2) การตรวจราชการในยุคใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 (พ.ศ. 2495 - 2515) สมัยนี้ได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจการ เนื่องจากมีการปรับปรุงแบบองค์การบริหารราชการใหม่ ได้แก่

- กำหนดให้มีภาค ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาค และผู้ตรวจราชการประจำภาคไปพร้อมกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับในสมัยสมุหเทศาภิบาล และให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคได้ถ้ามีความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการภาคในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและตรวจราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง หรือกรมในเขตภาค ต่อมาภาคได้ถูกยุบเลิกในปี พ.ศ. 2500 ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคจึงถูกยุบเลิกไปด้วย โดยให้โอนอำนาจของผู้ว่าราชการภาคไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และกำหนดให้มีตำแหน่ง "ผู้ตรวจราชการ" ขึ้นมาแทนผู้ว่าราชการภาคและหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงตรวจการเดิม

- ตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินในสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2497) และกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้น ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงใหญ่เดิม แต่มีลักษณะงานเน้นหนักการสืบสวนสอบสวน ปราบปรามการทุจริตมากกว่าการตรวจราชการตามปกติ กรมตรวจราชการแผ่นดินได้ถูกยุบเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2503 และตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น พร้อมกับปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจราชการแผ่นดิน แต่ลดบทบาทหน้าที่ในด้าน การสืบสวนสอบสวน ปราบปรามทุจริตลงไป และเน้นการตรวจราชการตามแผนงาน งานและโครงการ หรือที่เรียกว่าการตรวจราชการกรณีปกติเป็นหลัก

(3) การตรวจราชการในยุคใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 หรือสมัยปัจจุบัน คงกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการต่าง ๆ ตามหลักการเดิม คือ มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงและผู้ตรวจราชการกรม กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ สามารถจัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการได้ตามภาระความจำเป็น

ระบบการตรวจราชการในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นระบบการตรวจราชการแบบแยกศูนย์ ซึ่งต่างจากในสมัยก่อน โดยเฉพาะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปตรวจตราต่างพระเนตรพระกรรณ และรายงานข้อราชการต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นระบบการตรวจราชการแบบรวมศูนย์ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2476) ระบบการตรวจราชการจึงเริ่มเปลี่ยนแปลง เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม มีการขยายตัวมาก มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น สายการบังคับบัญชาหรือเครือข่ายของงานมีความหลากหลายกว้างขวาง จึงมีการเปิดช่องทางให้กระทรวง ทบวง กรม มีผู้ตรวจราชการของกระทรวง

ทบทวน กรมได้ อันเป็นเหตุให้มีระบบการตรวจราชการต่างระดับเกิดขึ้น และเปลี่ยนมาเป็นการตรวจราชการแบบแยกศูนย์จนถึงปัจจุบัน

### การตรวจราชการในปัจจุบัน

#### ระดับการตรวจราชการ

การตรวจราชการในปัจจุบันมี 3 ระดับ ได้แก่

- **ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี** โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้สอดส่อง ดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- **ระดับกระทรวง** โดยผู้ตรวจราชการกระทรวง สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง รับผิดชอบการตรวจราชการระดับกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง

- **ระดับกรม** โดยผู้ตรวจราชการกรม สังกัดกรม รับผิดชอบการตรวจราชการระดับกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี

#### อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ด้วย

- (1) ตรวจ แนะนำ และชี้แจงการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานสมประโยชน์ต่อทางราชการ
- (2) ตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน กรณีที่เห็นว่าหากไม่ปฏิบัติกรณนั้น หรือปล่อยให้ปฏิบัติกรณนั้นต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อผู้ตรวจราชการได้สั่งการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน ในกรณีผู้รับการตรวจไม่สามารถปฏิบัติกรณที่สั่งนั้นได้ ให้ผู้รับการตรวจชี้แจงเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบ



- (3) ตรวจสอบติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคและรับทราบข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี
- (4) ประมวล ศึกษา วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณา หรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ
- (5) สั่งให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจง ให้ข้อมูล ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อประกอบการพิจารณา
- (6) สอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับตรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียนหรือเมื่อมีเหตุอันสมควร
- (7) ตรวจสอบ สดับตรับฟังทุกข์สุข และความคิดเห็น ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แจง และให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจและบำรุงขวัญเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประมวลผลการดำเนินการสั่งการ พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

#### ลักษณะของการตรวจราชการ

การตรวจราชการแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

การตรวจราชการกรณีปกติ ได้แก่ การตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่ง คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ ตามข้อ 14 ข้อ 16 และข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ได้มีการพิจารณาคัดเลือก และกำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการประจำปี ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- 1) งานนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม
- 2) แผนงาน งาน และโครงการ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) งานบริหารทั่วไป (งานที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ)
- 4) งานอื่น ๆ เช่น แผนงาน งาน และโครงการ เฉพาะเขตตรวจราชการ

การตรวจราชการกรณีพิเศษ ได้แก่ การตรวจราชการนอกเหนือจากกรณีปกติ ซึ่งมีได้ อยู่ในแผนการตรวจราชการประจำปี ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและมอบหมาย ทั้งนี้ อาจปฏิบัติ ร่วมกับการตรวจราชการกรณีปกติก็ได้ แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ดังนี้

- 1) งานสนับสนุนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ตามขั้นตอนปกติ และหน่วยงานดังกล่าวได้ร้องขอให้ผู้ตรวจราชการช่วยเหลือสนับสนุน หรือประสานการปฏิบัติกับหน่วยเหนือและหน่วยข้างเคียง
- 2) งานสืบสวน สอบสวน สดับรับฟังข้อเท็จจริงกรณีราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือขอความช่วยเหลือเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) งานสนับสนุน ช่วยเหลืองานของรัฐเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร อันเนื่องมาจากการเกิดสถานการณ์หรือเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัย ซึ่งรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการ
- 4) งานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

#### กระบวนการตรวจราชการ

ในเอกสารแนวคิดและระเบียบเกี่ยวกับการตรวจราชการ ซึ่งจัดทำโดยสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการจำแนกแจกแจงกระบวนการตรวจราชการออกเป็น 8 ส่วนด้วยกัน ซึ่งได้แก่

##### 1. การกำหนดแผนการตรวจราชการ

ขั้นตอนการกำหนดแผนการตรวจราชการ มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 / การคัดเลือกแผนงาน งาน และ โครงการ

ก่อนเริ่มปีงบประมาณให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ ความระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ข้อ 14 ข้อ 16 และข้อ 18 ดำเนินการคัดเลือกและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของแผนงาน งาน และ โครงการจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งที่เป็นงานนโยบายของรัฐบาล แผนงาน งาน และ โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนของกระทรวง รวมทั้งงานบริหารทั่วไป แล้วจัดลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการของแผนงาน งาน และ โครงการ เพื่อบรรจุในแผนการตรวจราชการก่อนนำเสนอคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการพิจารณาคัดเลือกและกำหนดเป็นแผนการตรวจราชการกรณีปกติ

ประจำปีของผู้ตรวจราชการ ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกควรคำนึงถึงสิ่งสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย คือ

- 1) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
  - (1) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญลำดับสูง
  - (2) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ
  - (3) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง
  - (4) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน
  - (5) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบดำเนินการ
  - (6) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีพื้นที่ดำเนินการทั่วประเทศ
  - (7) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก
- 2) ผู้ตรวจราชการกระทรวง
  - (1) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ซึ่งมีความสำคัญลำดับสูง
  - (2) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ
  - (3) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง
  - (4) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน
  - (5) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่จะต้องประสานงานกับหน่วยงานของกรมในสังกัดหลายหน่วยงาน
  - (6) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีพื้นที่ดำเนินการทั่วประเทศ
  - (7) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก
- 3) ผู้ตรวจราชการกรม
  - (1) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมซึ่งมีความสำคัญลำดับสูง
  - (2) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง

- (3) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน
- (4) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่ต้องใช้เทคนิคใหม่ มีปัญหา ยังไม่แพร่หลาย และไม่ล่องตัวในการปฏิบัติงาน
- (5) เป็นแผนงาน งาน และโครงการที่ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก

#### ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณากำหนดแผน

เมื่อฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ ดำเนินการคัดเลือกและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของแผนงาน งาน และโครงการ เพื่อบรรจุในแผนการตรวจราชการเสร็จแล้วให้นำเสนอคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ พิจารณาคัดเลือกและกำหนดเป็นแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการ ตามข้อ 15 (1) ข้อ 17 (1) และข้อ 19 (1) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ต่อไป

ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับต่าง ๆ ควรได้มีการประสานงานกัน เพื่อให้แผนการตรวจราชการประสานเชื่อมโยงสอดคล้องเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะต้องตรวจราชการตามแผนงาน งาน และโครงการ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในเรื่องเดียวกัน ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรมที่เกี่ยวข้อง ควรตรวจติดตามร่วมกัน

#### ขั้นตอนที่ 3 การเสนอผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการได้พิจารณาคัดเลือกแผนงาน งาน และโครงการที่จะให้ผู้ตรวจราชการดำเนินการตรวจในปีงบประมาณนั้น ๆ ตามขั้นตอนที่ 2 แล้ว ให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินเรื่อง เพื่อประธานคณะกรรมการกำหนดและติดตามผลการตรวจราชการนำแผนการตรวจราชการดังกล่าวเสนอนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบตามข้อ 15 (1) ข้อ 17 (1) หรือข้อ 19 (1) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532

#### ขั้นตอนที่ 4 การแจ้งแผนการตรวจราชการ

เมื่อแผนการตรวจราชการได้รับความเห็นชอบตามขั้นตอนที่ 3 แล้ว ให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ แจ้งให้ผู้ตรวจราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามแผนการตรวจราชการนั้นต่อไป

## 2. การวางแผนปฏิบัติการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ

เพื่อให้การตรวจราชการบรรลุผลตามแผนการตรวจราชการที่คณะกรรมการกำหนด แผนและติดตามผลการตรวจราชการกำหนดไว้ ผู้ตรวจราชการควรวางแผนปฏิบัติการตรวจราชการ โดยคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

2.1 ระยะเวลาในการออกตรวจ ควรกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมกับแผนงาน งาน และโครงการที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตาม ตามแผนการตรวจราชการประจำปี ดังนี้

- 1) ระยะเวลาก่อนเริ่มดำเนินงานโครงการ สำหรับแผนงาน งาน และโครงการที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติให้ดำเนินโครงการ
  - 2) ระยะเวลาที่แผนงาน งาน และโครงการกำลังดำเนินการ
  - 3) ระยะเวลาที่รัฐบาลกำลังดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สำหรับแผนงาน งาน และโครงการที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
  - 4) ระยะเวลาที่แผนงาน งาน และโครงการจะเสร็จสิ้น
- การกำหนดระยะเวลาการตรวจติดตามผลในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการตามข้อ 2) - 4) ของผู้ตรวจราชการแต่ละเขต ควรกำหนดให้ใกล้เคียงกัน เพื่อจะได้ทำการวัดผลให้เหมือนกันทุกเขต ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

2.2 แนวทางในการตรวจติดตามของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ (ดังมีรายละเอียดในข้อ 4)

2.3 การตรวจติดตามผลในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ ควรกำหนดว่าจะตรวจติดตามในรูปแบบของการตรวจเยี่ยม หรือในรูปแบบที่มุ่งจะวัดความเหมาะสม ผลสำเร็จ หรือผลกระทบของแผนงาน งาน และโครงการ ให้ผู้ตรวจราชการจัดทำแผนกำหนดการเดินทางในรอบปีงบประมาณและหรือวงเงินงบประมาณด้วยว่าจะเดินทางไปตรวจติดตามผลของแผนงาน งาน และโครงการใดบ้าง ที่จังหวัดใด ในช่วงระยะเวลาใด โดยจัดทำเป็นปฏิทินการปฏิบัติงาน เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพื่อความสะดวกต่อการที่ผู้บังคับบัญชาจะได้มอบหมายให้ตรวจราชการกรณีพิเศษ

### 3. การเตรียมการก่อนออกเดินทางไปตรวจราชการ

#### 3.1 การขออนุมัติการเดินทาง

ก่อนออกตรวจราชการให้ผู้ตรวจราชการทำบันทึกเสนอขออนุมัติการเดินทางต่อผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง ในบันทึกการขออนุมัติการเดินทางต้องชี้แจงให้ทราบพอเป็นสังเขปว่าจะไปตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของแผนงาน งาน และโครงการใด ในท้องที่จังหวัดใด เมื่อใด ใช้เวลานานเท่าใด มีเจ้าหน้าที่ระดับใดร่วมเดินทางไปด้วย และเดินทางด้วยยานพาหนะอะไร เป็นต้น

#### 3.2 การขี้มเงินทรองราชการ

การไปตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะขี้มเงินทรองราชการ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการการปฏิบัติงานก็ได้

#### 3.3 การขออนุมัติใช้ยานพาหนะจากหน่วยงานในท้องถิ่น

การไปตรวจราชการในกรณีจำเป็นต้องใช้ยานพาหนะของหน่วยงานในท้องถิ่น ให้ขออนุมัติผู้บังคับบัญชา และติดต่อขอใช้ยานพาหนะจากหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นลายลักษณ์อักษร การเบิกจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ตรวจราชการได้

#### 3.4 การแจ้งจังหวัดหรือหน่วยงานที่จะไปทำการตรวจ

เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาตามข้อ 3.1 - 3.3 แล้ว ให้ผู้ตรวจราชการแจ้งจังหวัดหรือหน่วยงานที่จะไปทำการตรวจเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควรว่าจะเดินทางไปตรวจแผนงาน งาน และโครงการใด ในท้องที่ใด และเมื่อใด

### 4. แนวทางการตรวจราชการ

เพื่อให้การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ข้อ 7 ข้อ 10 และข้อ 11 ในการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการไปตามกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน งาน และโครงการ ระเบียบแบบแผน กฎข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดไว้ และเพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานต่าง ๆ

นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ข้อ 8 กำหนดให้ผู้ตรวจราชการตรวจราชการเป็น 2 กรณี คือ การตรวจราชการกรณีปกติ และกรณีพิเศษ

ดังนั้น การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ ซึ่งมีการตรวจติดตามการปฏิบัติงานหลายประเภท ได้แก่ แผนงาน งาน และโครงการ ตามนโยบายรัฐบาล แผนงาน งาน และโครงการ ที่บรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามนโยบายกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งงานบริหารทั่วไป และในบางครั้งต้องดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง หรือปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายด้วย จึงกำหนดแนวทางในการตรวจติดตามงานต่าง ๆ แต่ละประเภท ดังนี้

#### 4.1 แนวทางการตรวจงานโครงการ

การตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการ เป็นการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงาน งาน และโครงการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อคิดเห็นหรือแนวทาง ที่จะนำเสนอผู้บังคับบัญชาระดับสูงประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการปรับปรุงแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานของแผนงาน งาน และโครงการ ให้เป็นไปอย่างมีระบบ เพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีแนวทางในการตรวจติดตาม ดังนี้

##### 1) กำหนดวัตถุประสงค์

เพื่อให้การตรวจติดตามในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการมีความชัดเจน จึงควรกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะตรวจติดตามว่าจะตรวจติดตามเพื่อดูความสำเร็จของโครงการ ความก้าวหน้าในการดำเนินงานของโครงการ หรือผลกระทบของโครงการที่มีต่อประชาชนส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือตรวจติดตามดูผลการดำเนินงานทางด้านเทคนิคหรือด้านการบริหารโครงการ หรือตรวจติดตามเพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนงาน งาน และโครงการนั้น ๆ เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งหมด

ทั้งนี้ โดยศึกษาและวิเคราะห์ในรายละเอียดของข้อมูลของแผนงาน งาน และโครงการ ว่ามีวัตถุประสงค์อะไร และคาดว่าจะได้รับประโยชน์อย่างไร ในกรณีนี้ ต้องศึกษาทั้งจากตัวโครงการ และความเป็นไปได้ของโครงการที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือที่ผู้ไม่เคยศึกษาไว้ พร้อมทั้งพิจารณาลักษณะงานของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ ซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผลการดำเนินงาน การประสานงาน และผลกระทบอื่น ๆ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ แล้วนำมาพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ในการตรวจติดตามแต่ละแผนงาน งาน และโครงการว่าจะตรวจติดตามในลักษณะใด

## 2) กำหนดประเด็นในการตรวจติดตาม

เพื่อให้การตรวจแผนงาน งาน และโครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดในการตรวจติดตามในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ จึงต้องกำหนดประเด็นในการตรวจติดตาม พร้อมทั้งกำหนดเครื่องชี้วัดผลสำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการ รวมทั้งแนวทางการติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อให้ข้อมูลที่ได้จากการตรวจติดตาม ชี้ให้เห็นภาพรวมของแผนงาน งาน และโครงการได้

## 3) กำหนดขอบเขตในการตรวจติดตาม

เพื่อให้การตรวจติดตามมีขอบเขตที่ชัดเจน ควรกำหนดว่าจะติดตามผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหน่วยใดและที่ใดบ้าง และในกรณีที่ต้องการทราบว่าผลประโยชน์ถึงประชาชนมากน้อยเพียงใด ควรไปพบและสอบถามประชาชนในพื้นที่ด้วย

### 4.2 แนวทางการตรวจงานบริหารทั่วไป

การตรวจงานบริหารทั่วไปเป็นการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานใดงานหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำและต่อเนื่องทุกปีว่าได้ดำเนินงานไปแล้วมากน้อยเพียงใด ผลงานที่ได้มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเพียงใด ใช้ประโยชน์ได้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงานหรือไม่ ประการใด

#### แนวทางการคัดเลือกงานในการตรวจ

เนื่องจากงานบริหารทั่วไปมีกระจายอยู่ทั่วไปทุกหน่วยงาน และมีปริมาณมาก ไม่อาจจะทำการตรวจสอบได้โดยทั่วถึง จำเป็นต้องเลือกตรวจเฉพาะงานที่เห็นว่าสำคัญและจำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับวัน เวลา และงบประมาณที่ได้รับ รวมทั้งประเด็นต่อไปนี้ อันได้แก่

- (1) งานที่ประชาชนสนใจ หรือวิพากษ์วิจารณ์ในการปฏิบัติงาน
- (2) งานที่มีปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติ
- (3) งานที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก
- (4) งานอื่น ๆ ที่ผู้ตรวจราชการเห็นสมควร

### 4.3 แนวทางการสืบสวนสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ โดยการศึกษาในรายละเอียดจากหลักฐานต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ เช่น พยานบุคคลที่อยู่ในเหตุการณ์หรือเหตุการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือพยานเอกสาร ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา



## 1) มูลเหตุในการสอบข้อเท็จจริง

การสอบข้อเท็จจริง ควรดำเนินการเมื่อ

- (1) ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา
- (2) ได้รับคำร้องเรียนในขณะที่ตรวจราชการ
- (3) มีเหตุอันควร

## 2) แนวทางการดำเนินการ

- (1) กรณีที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาควรพิจารณาว่า

(1.1) เป็นเรื่องอะไร มีคำร้องเรียนหรือไม่ มีความประสงค์อย่างไร  
เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือบุคคลใดบ้าง

(1.2) มีพยานหลักฐานอย่างไรบ้าง

(1.3) มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่ง

ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประการใดบ้าง

(2) คำร้องเรียนที่ได้รับในขณะที่ตรวจราชการจะรับไว้ดำเนินการได้ต่อเมื่อคำ  
ร้องเรียนนั้นเป็นคำร้องที่

(2.1) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(2.2) เป็นเรื่องที่ประสงค์จะขอให้ทางราชการช่วยเหลือหรือช่วยจัด

ความเดือดร้อน

(2.3) ไม่เป็นคำร้องเรียนประเภท

- คำร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์รายไต่  
ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนมีพยานบุคคลแน่นอน จึงควรรับพิจารณาเป็น  
การเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย

- คำร้องเรียนที่ร้องเรียนด้วยวาจาแต่ไม่แจ้งชื่อ ที่อยู่ หรือไม่  
ยอมลงลายมือชื่อในคำร้องเรียน

- คำร้องเรียนที่ปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ใน  
ศาล หรือศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

- คำร้องเรียนที่เกิดจากการโต้แย้งสิทธิระหว่างบุคคลต่อบุคคล  
ด้วยกัน

นอกจากคำร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ตรวจราชการที่จะรับหรือไม่รับไว้ดำเนินการ

(3) การสอบข้อเท็จจริงเมื่อมีเหตุอันควร เช่น กรณีมีข้อสงสัยหรือต้องทราบข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรพิจารณาในสาระสำคัญ ดังนี้

(3.1) เป็นเรื่องอะไร เกิดขึ้นที่ไหน เมื่อใด อย่างไร

(3.2) มีหน่วยงานหรือบุคคลใดเกี่ยวข้อง

(3.3) มีพยานหลักฐานประการใดที่เกี่ยวข้อง

(3.4) มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่ง ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประการใดบ้าง

#### 5. ขอบเขตในการตรวจราชการ

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการทุกระดับ ตามปกติเป็นการตรวจติดตามผลเร่งรัด แนะนำ สืบสวนสอบสวน สอบข้อเท็จจริง สดับรับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ติดต่อประสานงาน ตรวจเยี่ยมหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานในต่างประเทศ และรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบแบบแผน กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ เป้าหมาย ความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ชี้แจง ให้ข้อมูล และส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

#### 6. วิธีการตรวจราชการ

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการอาจปฏิบัติได้หลายวิธี เช่น

6.1 การสดับรับฟังเหตุการณ์โดยทั่ว ๆ ไป เป็นวิธีการตรวจราชการในรูปแบบของการเยี่ยมเยียน เพื่อรับทราบผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และรับฟังปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนสังเกตการณ์ สอดส่องดูแล รับฟังและติดตามข่าวความเคลื่อนไหว เหตุการณ์หรือพฤติกรรมโดยทั่ว ๆ ไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ ทุกข์สุข ความเดือดร้อน ปัญหาอุปสรรคในการดำรงชีพของประชาชน และพฤติกรรมอันอาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนแต่ละท้องถิ่น และให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ ทั้งนี้ โดยดำเนินการ

- 1) สอบถามและรับฟังรายงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจากประชาชนในท้องถิ่น หรือผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่เชื่อถือได้ หรือติดตามข่าวสารจากสื่อมวลชนในท้องถิ่น
- 2) รวบรวมเอกสารหลักฐานที่เชื่อถือได้เพื่อประกอบการพิจารณา

6.2 การตรวจติดตามโดยศึกษาวิเคราะห์จะเลือกเฉพาะแผนงาน งาน โครงการ เป็นวิธีการตรวจติดตามในรูปแบบที่มุ่งจะวัดความเหมาะสม ผลสำเร็จ หรือผลกระทบของแผนงาน งาน และโครงการ ว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ทั้งในด้านการเงิน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการตลาด ด้านการเมือง ด้านสังคม ด้านเทคนิค ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการบริหาร หรือเป็นการเร่งรัด ควบคุม และปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อให้แผนงาน งาน และโครงการนั้น ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

การตรวจติดตามวิธีนี้อาจดำเนินการได้ทั้งก่อนและภายหลังจากที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เริ่มดำเนินแผนงาน งาน และโครงการแล้ว โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับวัดความเหมาะสม และความสำเร็จของโครงการแต่ละด้าน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานว่าจะตรวจติดตามในด้านใดบ้าง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจแบ่งตามระยะเวลาที่ไปตรวจติดตาม ดังนี้

#### 6.2.1 การตรวจติดตามในระยะก่อนเริ่มดำเนินงาน โครงการหรือระหว่างดำเนินงาน โครงการ

การตรวจติดตามในระยะนี้ควรติดตามในประเด็นต่าง ๆ กล่าวคือ

- 1) ความสอดคล้องและความสมบูรณ์ของโครงการ โดยพิจารณาถึง
  - (1) ความสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายส่วนรวม หรือของแต่ละสาขางาน
  - (2) การมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ โครงการอื่น ๆ และการประสานในแง่ของการปฏิบัติ
  - (3) การมีสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ
- 2) ความเป็นไปได้ของโครงการ โดยพิจารณาถึง
  - (1) ความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิค พิจารณาถึงความเหมาะสมของแหล่งที่ตั้งโครงการ และกรรมวิธีที่ใช้ในการดำเนินงาน
  - (2) ความเหมาะสมทางการเงิน พิจารณาถึงด้านการกักตุนเงินในการดำเนินงาน จากการประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงาน

- (3) ความพร้อมเพียงและความสามารถของหน่วยงานที่จะดำเนินงานตามโครงการ พิจารณาถึงความพร้อมในด้านการเงิน อัตรากำลังและระบบการจัดการ
- (4) ความต้องการหรือการยอมรับของประชาชนที่เกี่ยวข้อง
- (5) ความเหมาะสมด้านความมั่นคงและภาวะแวดล้อม พิจารณาถึงการมีส่วนช่วยในการสนับสนุนนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ และผลกระทบของโครงการที่จะมีต่อภาวะแวดล้อม
- (6) ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและสังคมพิจารณาถึงสัดส่วนของการก่อให้เกิดผลผลิตและรายได้แก่ท้องถิ่น ภาค หรือประเทศโดยส่วนรวม ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว รวมทั้งการมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้

สำหรับการติดตามผลระยะระหว่างดำเนินงานโครงการ นอกจากติดตามในประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ควรติดตามว่าเมื่อนำโครงการไปปฏิบัติแล้วผลการดำเนินงานโครงการเป็นไปตามเป้าหมายในช่วงระยะเวลานั้นหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรค และจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ตลอดจนควรจะประสานงานกับหน่วยข้างเคียงเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

#### 6.2.2 การตรวจติดตามในระยะสิ้นสุดโครงการ

การตรวจติดตามในระยะนี้ควรติดตามในด้านผลกระทบของโครงการ กล่าวคือ

1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม และพิจารณาว่าเศรษฐกิจส่วนไหนได้รับผลจากโครงการบ้าง รวมถึงการกระจายรายได้ด้วย

2) ผลกระทบทางด้านสังคมและการเมือง พิจารณาถึงผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

การตรวจติดตามดังกล่าวข้างต้นอาจดำเนินการได้ โดยศึกษาจากหลักฐานเอกสารที่รวบรวมได้จากหน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามผลการดำเนินงาน ณ พื้นที่ปฏิบัติโครงการ โดยการสอบถาม สัมภาษณ์หรือสังเกตการณ์

6.3 การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นวิธีการตรวจราชการวิธีหนึ่ง เพื่อแสวงหาความถูกต้องและความเป็นจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ และในกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อทราบความถูกหรือความผิดในพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง การตรวจราชการวิธีนี้อาจดำเนินการทั้งในรูปแบบที่ผู้ตรวจราชการได้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือบางครั้งอาจดำเนินการในรูปคณะกรรมการ

## 7. การรายงานผลการตรวจราชการ

การไปตรวจราชการแต่ละครั้ง นอกจากจะต้องบันทึกผลการตรวจ ณ สถานที่ตรวจในสมุดตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ตรวจราชการจะต้องรายงานผลการตรวจเสนอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาแล้วแต่กรณี การรายงานผลการตรวจอาจดำเนินการได้ทั้งขณะตรวจราชการหรือเมื่อกลับจากตรวจราชการแล้ว ดังนี้

7.1 การรายงานขณะตรวจราชการใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องขอคำวินิจฉัยสั่งการจากผู้มีอำนาจในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ หรือกรณีที่ได้ตรวจพบหรือได้ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความสำคัญ และเห็นสมควรรายงานให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบโดยเร่งด่วนให้ผู้ตรวจราชการรายงานเรื่องนั้น ๆ ด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร โดยทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร (Facsimile) หรือทางอื่นใดตามความเหมาะสม ควรมีสาระสำคัญ ได้แก่ ปัญหา หรือข้อเท็จจริงที่ตรวจพบ การแก้ปัญหา และข้อเสนอแนะ เมื่อกลับจากตรวจราชการแล้ว ให้รายงานเรื่องดังกล่าวเสนอผู้บังคับบัญชาครั้งหนึ่ง โดยแสดงรายละเอียด รวมทั้งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้ในรายงานด้วย

7.2 การรายงานเมื่อกลับจากตรวจราชการแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการรับรายงานผลการตรวจราชการเมื่อกลับจากตรวจราชการแต่ละครั้ง ดังนี้

## 8. การดำเนินการตามผลการตรวจราชการ

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งการหรือมีความเห็นประการใดในรายงานผลการตรวจราชการ และผู้ตรวจราชการได้รับทราบแล้ว ให้หน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการดำเนินการ ดังนี้

8.1 แจ้งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือดำเนินการตามคำสั่งหรือความเห็นของผู้บังคับบัญชา

8.2 ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 8.1 เป็นระยะ ๆ แล้วนำเรียนผู้บังคับบัญชาและผู้ตรวจราชการเพื่อทราบ จนกว่าผลการดำเนินการจะบรรลุวัตถุประสงค์ จึงให้เสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อขออนุมัติยุติเรื่องการติดตาม

### บทที่ 3

#### ระบบงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในจำนวนองค์ประกอบทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในวงจรการพัฒนาฝีมือแรงงาน นับตั้งแต่ส่วนของการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของแผนงาน / โครงการ, การวิเคราะห์ความต้องการพัฒนาฝีมือแรงงาน (Training Needs), การจัดทำหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานและแผนปฏิบัติการ (Operation Plan), การพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนกิจกรรมการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดขึ้นดังกล่าว การติดตามความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิบัติและผลผลิต (Monitoring) ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนงาน / โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น อาจกล่าวได้ว่า ที่แล้วมานั้น เราได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติในส่วนของติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการส่งกลับข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงระบบ โดยรวมให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ว่าจะได้มีกลไกในเรื่องการรายงานผลการดำเนินงาน และกระบวนการตรวจสอบราชการเข้ามาบริหารจัดการในเรื่องดังกล่าวอยู่ด้วย แต่ก็เป็นไปในลักษณะของการเร่งรัดผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดเป้าหมายของผลผลิตไว้เท่านั้น แต่มิได้ให้ความสำคัญกับสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานโดยรวมเท่าที่ควร ดังนั้นในบทนี้ จึงจะเป็นการนำเสนอระบบงานการติดตามประเมินผลที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนระบบที่จะได้มีการปรับปรุงและจัดให้มีขึ้นเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของระบบดังกล่าวในอนาคตอันใกล้

#### ระบบงานติดตามประเมินผลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีระบบการติดตามความก้าวหน้าของงานในรูปแบบของการรายงานผลการปฏิบัติงานจากหน่วยฝึก (สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานประจำภาค และ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานประจำจังหวัด) ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมายังหน่วยงานกลางในการสรุปรวบรวมประมวลผลหลัก นั่นคือ กองวิชาการและแผนงาน ตลอดจนหน่วยงานในส่วนกลางอื่นๆ ซึ่งรับผิดชอบกิจกรรมเฉพาะด้าน อันประกอบไปด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

## 1. ด้านการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน

### 1.1 การฝึกเตรียมเข้าทำงาน

เป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานใหม่อายุ 15 ปีขึ้นไปที่มีประสงค์จะทำงาน ให้มีความรู้ ความสามารถ และความพร้อมที่จะทำงานในภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจและบริการตามความต้องการของตลาดแรงงาน โดยอบรมภาคทฤษฎีประมาณร้อยละ 20 และภาคปฏิบัติประมาณร้อยละ 80 ซึ่งโดยทั่วไปดำเนินการฝึกภายในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค (สพร.) / ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด (ศพจ.) เป็นระยะเวลา 2 - 10 เดือน (แล้วแต่โครงสร้างหลักสูตรของแต่ละสาขา) และเมื่อผ่านการฝึกใน สพร. / ศพจ. แล้ว จะได้รับการฝากเข้าฝึกภาคปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการอีก 1 - 4 เดือน

### 1.2 การฝึกยกระดับฝีมือ

เป็นการฝึกเพิ่มทักษะฝีมือให้แก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้วในตลาดแรงงาน รวมทั้งผู้ถูกเลิกจ้าง /ว่างงาน ให้ได้มีความรู้ความสามารถและฝีมือทันต่อวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อจะสามารถยกระดับฐานะของตนเองให้สูงขึ้น โดยใช้ระยะเวลาฝึกเฉลี่ย 60 ชั่วโมง

## 2. ด้านการส่งเสริมมาตรฐานฝีมือแรงงาน (เฉพาะในส่วนของการทดสอบฯ)

เป็นการทดสอบความสามารถตามมาตรฐานฝีมือแรงงานที่กำหนดแต่ละประเภท อาทิ การทดสอบฝีมือแรงงานตามมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติที่กำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ และได้แบ่งเกณฑ์การทดสอบออกเป็น 3 ระดับ คือ การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ชั้น 1 (ขั้นต้น) การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ชั้น 2 (ขั้นกลาง) และการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ชั้น 3 (ขั้นสูง) เป็นการทดสอบทั้งทางภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ผ่านการทดสอบหางานทำได้ง่ายขึ้นและมีโอกาสเจริญก้าวหน้าในการทำงาน ส่วนนายจ้างจะได้รับประโยชน์ในการคัดเลือกบรรจบุคคลได้เหมาะสมกับงานและกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับระดับฝีมือของลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีการทดสอบมาตรฐานฝีมือสำหรับคนหางานที่มีความประสงค์จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศอีกด้วย

## 3. ด้านการพัฒนาส่งเสริมบุคลากรฝึก

เป็นการพัฒนาบุคลากรฝึกของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินการฝึกอบรม อาทิ ด้านเทคนิคการฝึกอบรม รวมไปถึงกระบวนการถ่ายทอดความรู้ การใช้อุปกรณ์สื่อการฝึกอบรมให้ก้าวหน้าทันกับวิทยาการเทคโนโลยีสมัยใหม่ และดำเนินการพัฒนาข้าราชการตามมาตรฐานการดำเนินงานด้านการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงการพัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในภาคเอกชน และผู้ที่จะเป็นวิทยากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

#### 4. ด้านการส่งเสริมและประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ไม่ว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือในการพัฒนางานทั้งในระดับชาติ (กพร.ปช.) และท้องถิ่น (กพร.ปจ.) การประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาครัฐให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมไปถึงกิจกรรมการใช้กลไกบางประการ อย่างเช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีในการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากยิ่งขึ้น หรือการให้แรงงานกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ไปเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาทักษะฝีมือของตนเอง

#### การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงาน ภายใต้โครงการเงินกู้ ADB

การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหนึ่งในเรื่องงานที่ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนาฝีมือแรงงาน (โดยใช้เงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) จำนวน 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และขอตั้งงบประมาณสมทบจากรัฐบาลอีกจำนวน 73 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้ในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องจักรในการฝึกอบรม ตลอดจนใช้ในการพัฒนาระบบงานและฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง) โดยที่ส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลฯ นี้ ก็ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดใน 6 องค์ประกอบหลัก อันได้แก่

1. ตัวชี้วัดตามวัตถุประสงค์ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จำนวน 25 ตัวชี้วัด ครอบคลุมเรื่องสำคัญ ๆ ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถให้กับผู้เข้ารับการศึกษา การเพิ่มรายได้แก่กลุ่มผู้เข้ารับการศึกษา การสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพ การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ความร่วมมือระหว่างประเทศในการฝึกอาชีพ ความร่วมมือในการฝึกอาชีพของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชน
2. ตัวชี้วัดมาตรฐานเชิงคุณภาพ จำนวน 6 ตัว ครอบคลุมคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา วิทยากร / ครูฝึก และทีมวางแผนของกรม สถาบันและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน
3. ตัวชี้วัดมาตรฐานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการฝึกอาชีพ จำนวน 20 ตัว ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ สถานที่ฝึก หลักสูตร อุปกรณ์การฝึก หอพัก การแนะแนวอาชีพ การใช้ประโยชน์จากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน การบริหารจัดการด้านบุคลากร ระบบข้อมูลข่าวสารและการรองรับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการประชาสัมพันธ์
4. ตัวชี้วัดการประเมินผลกระทบในภาพรวมของการฝึกอาชีพ จำนวน 9 ตัว ซึ่งครอบคลุมตัวชี้วัดทางด้านประสิทธิภาพภายในและภายนอก



5. ตัวชี้วัดความต้องการฝึกอาชีพของประชาชน จำนวน 16 ตัว ครอบคลุมความต้องการฝึกอาชีพของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้แก่ ผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน ผู้รอดูดูกาล ผู้ทำงานบ้าน กลุ่มนักเรียน ทหาร ผู้ต้องขัง ภาพรวมของความต้องการฝึกอาชีพของประชากรนอกเขตเทศบาล ข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ อบต. กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ รวมทั้งความต้องการฝึกอาชีพของผู้มาสมัครเข้ารับการฝึกอาชีพที่แจ้งความประสงค์ไว้ และตำแหน่งงานว่างของกรมการจัดหางานในพื้นที่ของสถาบันและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานที่รับผิดชอบอยู่

6. ตัวชี้วัดการให้บริการฝึกอาชีพที่มีอยู่แล้วในระดับพื้นที่ จำนวน 4 ตัว ครอบคลุมจำนวนหน่วยงานฝึกอาชีพที่ให้บริการอยู่ จำนวนสาขาและหลักสูตรที่เปิดฝึกใน 1 ปี จำนวนผู้เข้ารับการฝึกและจำนวนผู้จบฝึกในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทุกจังหวัด

โดยที่ในจำนวนตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้นนี้ ที่ปรึกษาประจำกลุ่มงานระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงานได้ระบุไว้ว่ามีอยู่ 50 ตัวชี้วัดด้วยกันที่จำเป็นและจะต้องรายงานออกสู่สาธารณะ (สุขเกษม วงศ์สุบรรณ, 2543 : 6 - 7)

ทั้งนี้ในส่วนงานของการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงานนี้ ยังได้แปลงตัวชี้วัดเหล่านี้ไปสู่แบบสอบถาม เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาประมวลผลเพื่อการจัดทำรายงานและข้อสรุป ซึ่งจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

**ระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ภายใต้โครงการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ในส่วนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน**

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และมีวิธีการทำงานอย่างรวดเร็ว คล่องตัวและเป็นระบบ โดยผลลัพธ์การทำงานจะมุ่งเพื่อประชาชนเป็นสำคัญ การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐนี้ จะประกอบไปด้วย 5 แผน คือ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM) เป็นส่วนหนึ่งของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยตั้งประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน มีการวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กรอย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ โดยมีดัชนีวัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเปิดเผยผลการดำเนินงานของภาครัฐให้แก่สาธารณชน เป็นการยืนยันความรับผิดชอบและความโปร่งใสในกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานในฐานะซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่ประชาชนที่อยู่ในวัยแรงงาน ซึ่งเป็นการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง จึงได้เห็นความสำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการแนวคิด และขั้นตอนดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนร่วมเป็นที่ปรึกษาในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง และสอดคล้องกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

เมื่อนำกรอบงานของกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ มาเทียบเคียงกับกรอบการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงาน ภายใต้โครงการเงินกู้ ADB ซึ่งกรมได้เร่งดำเนินการไปแล้ว ก็จะเห็นได้ถึงความสอดคล้องต้องกันในเรื่องการให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพ / ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต โดยมีได้ละเลยความจำเป็นของการพิจารณาผลลัพธ์เหมือนเช่นแนวการบริหารและติดตามประเมินผลในครั้งอดีต

## บทที่ 4

### บทบาทของผู้ตรวจราชการกรม

#### ในการสนับสนุนระบบงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

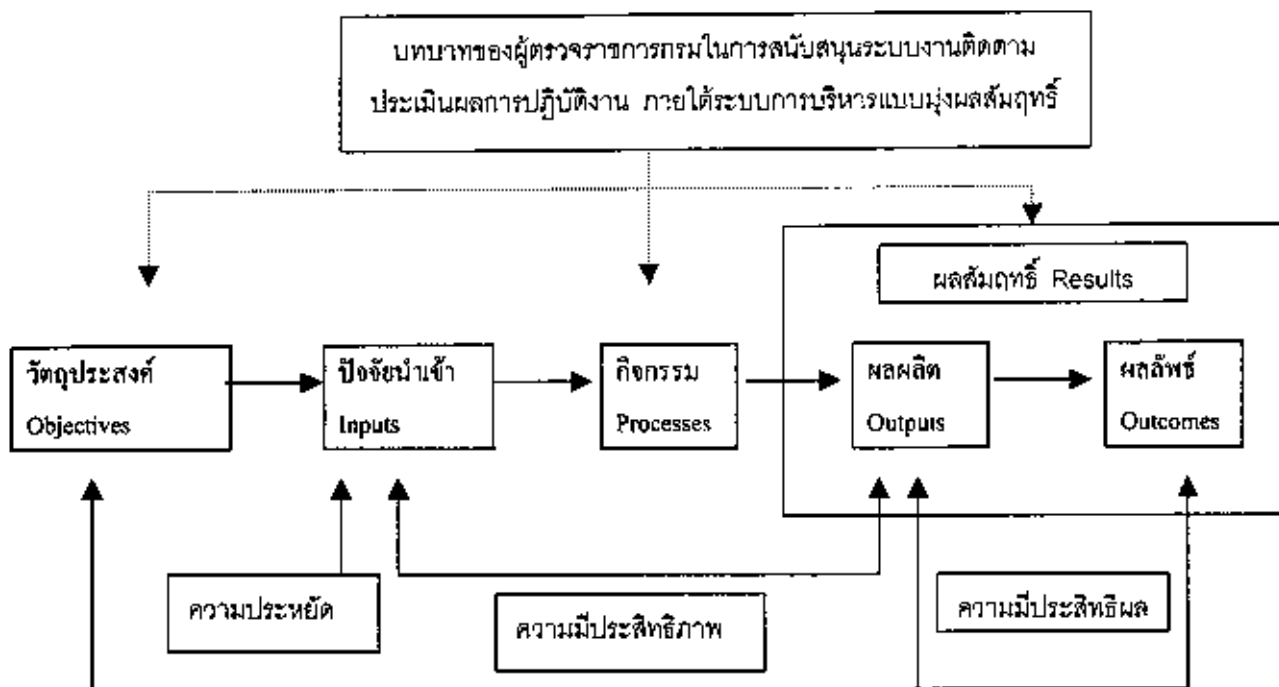
ด้วยระบบงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นับได้ว่าเป็นการจำกัดบทบาทของผู้ตรวจราชการกรมโดยทางอ้อม เนื่องจากในระบบเดิมนี้นักบริหารในส่วนกลางจะรับทราบข้อมูลในการติดตามประเมินผลจากการรายงานเข้ามาในรูปของตัวเลขผลการดำเนินงานเป็นหลัก เพราะในระบบการบริหารแบบเดิมนี้อังยังไม่ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องวัดผลสำเร็จของงานจากจำนวนผลการดำเนินงานเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ได้มีการวางแผนไว้เมื่อเริ่มปีงบประมาณ ดังนั้น บทบาทของผู้ตรวจราชการกรมจึงไม่อาจมีไปมากกว่าการเร่งรัดผลการดำเนินงานให้ถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้เท่านั้น อีกทั้งในเมื่อมีการรายงานตัวเลขเหล่านี้เข้าสู่หน่วยประมวลผลหลักในส่วนกลาง อย่างเช่น กองวิชาการและแผนงาน ก็ยังทำให้ความจำเป็นที่จะมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการเข้าร่วมมีบทบาทในระบบการติดตามประเมินผลต้องลดน้อยถอยลงอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น เรามีอาจวัดผลสำเร็จของแผนงาน / โครงการจากการพิจารณาผลการดำเนินงาน ซึ่งอยู่ในรูปของผลผลิต (Outputs) ได้แต่เพียงอย่างเดียว เพราะในบางครั้งการบรรลุผลสำเร็จของหน่วยงานภาครัฐในแง่ผลผลิตแต่เพียงอย่างเดียว ในหลายกรณีก็ไม่สามารถตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการ ได้อย่างแท้จริงถ้าหากว่าผลผลิตนั้นไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ (Outcomes) ให้บังเกิดความคุ้มค่ากับเม็ดเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ทุ่มเทลงไป

ในเรื่องนี้ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ชี้ประเด็นเพิ่มเติมไว้ว่า “ในอดีตการบริหารงานของรัฐจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ทรัพยากรต่าง ๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎ ระเบียบ และควบคุมความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐาน แต่การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ / งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กรนั้นให้สอดคล้องกันไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator - KPI) ไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวชี้วัดดังกล่าว การยึดหยุ่นในการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและให้คำ

ตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และตรงตามความต้องการของลูกค้า คือ ประชาชน"

ซึ่งถ้านำประเด็นนี้มาพิจารณาก็จะสามารถมองเห็นได้ว่า ถ้าหากว่ากรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้มีการพัฒนาระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขึ้นมาและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มรูปแบบเมื่อใดแล้ว ผู้ตรวจราชการกรมก็สามารถเพิ่มบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนงานในระบบติดตามประเมินผลมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ผู้ตรวจราชการกรมสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในขั้นตอนต่อไปนี้



(ดัดแปลงจาก คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 15)

เลขเรียกหนังสือ.....	๕๖๖๖ ๕๕๕๕
เลขทะเบียน.....	๕๖๖๕
วันที่.....	๑๑.๑๑.๒๕๕๕

## ๑. การกำหนดวัตถุประสงค์

ในขั้นตอนนี้จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วนนั่นคือ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors - CSFs) และการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators - KPIs)

โดยในส่วนของ *การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ* นั้น อาจถือได้ว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากถือได้ว่าเป็นหลักหมายที่จะทำให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ได้ อีกทั้งถ้าสามารถระบุปัจจัยแห่งความสำเร็จได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ก็จะสามารถใช้เป็นเครื่องช่วยชี้แนวทางในการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน ทั้งในระดับปฏิบัติการและด้านผลงานหลักได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่จะถูกกำหนดขึ้นนี้ ก็ไม่จำเป็นต้องสามารถวัดได้แต่อย่างใด ซึ่งผู้ตรวจราชการกรมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่ต้องพิจารณาผู้ที่ทำหน้าที่เสมือนจุดเชื่อมต่อระหว่างองค์กรกับสภาวะแวดล้อมภายนอก (Boundary Agent) มาให้ข้อมูลในส่วนของปัจจัยภายนอก อันได้แก่ ปัจจัยใดที่จะทำให้มีความสำเร็จด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของภายนอกองค์กร เช่น รัฐบาล ลูกค้า ผู้รับบริการ สาธารณชนและสิ่งแวดล้อมภายนอก เนื่องจากผู้ตรวจราชการกรมจะเป็นผู้ที่มีโอกาสได้พบปะกับบรรดาผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ทั้งหลายนอกจากผู้บริหารในส่วนกลางท่านใด ๆ จึงย่อมมีข้อมูลสะท้อนกลับจากกลุ่มคนเหล่านี้ค่อนข้างมาก ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยนำเข้าอันมีค่ายิ่งในขั้นตอนนี้ อนึ่ง *คาร์ตัน บริพันธ์กุล* ก็ได้เสนอแนะไว้ในเอกสาร "การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์" ว่า คุณสมบัติของปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่ดีนั้นก็ควรจะประกอบไปด้วย

- มีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์และผลผลิต และไม่ควรเน้นด้านปัจจัยนำเข้า
- ได้รับการยอมรับจากผู้บริหารขององค์กร
- มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ขององค์กร โดยอาจมีลักษณะเป็นเป้าหมายเป็นระยะ ๆ เพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ก็ได้
- มีความจำเพาะเจาะจงและเข้าใจได้ง่าย

ในส่วนของกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักนั้น ก็มีความจำเป็นเช่นกันที่ผู้ตรวจราชการกรมจะได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง เนื่องจากตัวชี้วัดดังกล่าวจำเป็นจะต้องสามารถ *วัดผลการปฏิบัติงานได้จริง* ตลอดจนสามารถบรรลุได้ มีความสมเหตุสมผลที่จะใช้เป็นตัวชี้วัด โดยไม่วัดในสิ่งที่ยู่นอกเหนือจากความสามารถของส่วนราชการ ผู้ตรวจราชการกรมจึงเป็นผู้ที่จะสามารถอธิบายความถึงศักยภาพ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่อาจปรากฏอยู่ในพื้นที่แทนหน่วยงานในขอบเขตความรับผิดชอบของตนเองได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันยังสามารถชี้

ให้คณะทำงานสามารถหลีกเลี่ยงการกำหนดตัวชี้วัดบางตัวซึ่งไม่อาจตรวจสอบได้โดยง่ายในทางปฏิบัติ

2. การติดตามผลความก้าวหน้าระหว่างการดำเนินโครงการ / แผนงาน ในระหว่างปีงบประมาณที่ถูกครอบคลุมถึง

เมื่อได้มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่จะต้องบรรลุเสร็จสิ้นลง แล้วเข้าสู่กระบวนการปฏิบัติตามแผนงานและเป้าหมายที่ได้วางไว้ ผู้ตรวจราชการกรมก็สามารถนำข้อมูลผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานจากหน่วยประมวลผลกลาง ซึ่งก็คือ กองวิชาการและแผนงาน มาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจติดตามในระหว่างระหว่างการดำเนินโครงการ / แผนงานของหน่วยฝึกในพื้นที่ โดยในครั้งนี้นักตรวจราชการจะมีรอบการติดตามงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม อีกทั้งหน่วยฝึกเองก็ไม่อาจโต้แย้งเกณฑ์การวัดผลซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันได้เลย จึงทำให้การติดตามผลการดำเนินงานเกิดความสะดวกด้วยกันทั้งสองฝ่าย บทบาทของผู้ตรวจราชการกรมในการติดตามผลการปฏิบัติงานจึงสามารถขยายออกไปครอบคลุมได้ทั้งเรื่องการเร่งรัด การรับทราบปัญหาและอุปสรรคในขณะนั้น ๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขได้ทันทีทันที หรือนำเสนอกรมในภายหลัง ด้วยประเด็นที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

3. การประเมินผลสัมฤทธิ์เมื่อโครงการเสร็จสิ้นลง หรือเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ

เมื่อการดำเนินการตามแผนงาน / โครงการ เสร็จสิ้นลงตามเนื้องาน หรือจบสิ้นลงตามปีงบประมาณ ก็เป็นโอกาสอันดีอีกครั้งหนึ่งที่ผู้บริหารระดับสูงจะสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานนั้น ๆ ว่าสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Results) ทั้งในส่วนของผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)หรือไม่ ซึ่งในส่วนของผลผลิตนั้นอาจตรวจสอบได้โดยง่าย เพราะพิจารณาจากข้อมูลในเชิงตัวเลขเป็นหลัก แต่ในส่วนของผลลัพธ์ซึ่งมีรายละเอียดที่ซับซ้อนมากกว่านั้น ก็ย่อมต้องอาศัยบทบาทของผู้ตรวจราชการกรมในการเข้าไปสุ่มตรวจสอบผลในพื้นที่ และรับทราบปัญหาจากประชาชนผู้รับบริการโดยตรง รวมถึงการรับทราบปัญหา / อุปสรรคจากหน่วยฝึกมาเสนอผู้บริหารระดับสูงของกรมเพื่อใช้เป็นข้อมูลนำเข้าไปปรับปรุงงาน ณ รอบปีงบประมาณถัดไป หรืออาจใช้เป็นประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดและเป้าหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

การพัฒนาระบบและกลไกในการติดตามประเมินผล ตลอดจนการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จนับได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญซึ่งได้ถูกระบุไว้อย่างต่อเนื่องมานับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 - 2544) จวบจนถึงร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 - 2549) ก็ได้เร่งรัดงานในส่วนนี้เป็นพิเศษ โดยถือว่าเป็นเนื้องานสำคัญประการหนึ่งในแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยเทคนิคหนึ่งซึ่งได้ถูกนำมาแนะนำให้มีการปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ก็คือ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบ (Accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนผู้รับบริการว่า รัฐได้ใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นภาษีอากรของพวกเขาอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่าหรือไม่อย่างไร

ซึ่งในส่วนนี้มัน แต่เดิมมาก็ได้มีการระบุไว้ในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการกรมอยู่แล้วส่วนหนึ่งว่า ให้มีการกิจการในการตรวจติดตามผลในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการทั้งในรูปแบบของการตรวจเยี่ยม หรือในรูปแบบที่มุ่งจะวัดความเหมาะสม ผลสำเร็จหรือผลกระทบของแผนงานเหล่านั้น แต่ทว่าในสภาพความเป็นจริง บทบาทของผู้ตรวจราชการกรมส่วนใหญ่ กลับถูกจำกัดอยู่แค่ในเรื่องการได้ส่วนตรวจสอบความผิดทางวินัย หรือระเบียบทางราชการเป็นสำคัญ หรือมีเช่นนั้นก็เป็นเรื่องของงานรองอื่น ๆ ซึ่งมีใช้ภารกิจหลัก ซึ่งปัญหาคือประการหนึ่งซึ่งพวกเรายอมรับทราบกันโดยทั่วไปก็คือ ที่ผ่าน ๆ มาระบบการติดตามประเมินผลยังไม่ได้มีการจัดวางรูปแบบอย่างชัดเจน ขาดตัวชี้วัดที่จะสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม ซึ่งจะส่งผลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อการยอมรับและให้ความร่วมมือจากผู้ที่จะต้องถูกติดตาม ตรวจสอบ หรือประเมินผล

ดังนั้นเมื่อมีการนำรูปแบบการบริหารแบบใหม่นี้เข้ามาประยุกต์ปรับใช้ในระบอบราชการไทย ก็ย่อมเป็นนิมิตหมายอันดีที่จะช่วยส่งเสริมให้ผู้ตรวจราชการกรมได้มีโอกาสแสดงบทบาทในการสนับสนุนกระบวนการติดตามผลการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ / ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก การติดตามผลความก้าวหน้าในระหว่างการค้าดำเนินโครงการ / แผนงาน หรือในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์เมื่อโครงการเสร็จสิ้นลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประจวบเหมาะกับการที่กรมพัฒนาฝีมือ

แรงงานได้ดำเนินโครงการพัฒนาระบบติดตามประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ซึ่งมีแนวคิดเช่นเดียวกันในเรื่องการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน) ไปล่วงหน้าก่อนนี้แล้ว ก็คงจะได้ส่งผลให้การสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากบุคลากรในองคาพยพต่าง ๆ ของกรมเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้เป็นไปอย่างง่ายดายและรวดเร็วยิ่งขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการส่งเสริมให้ผู้ตรวจราชการกรมเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในกระบวนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้ศึกษาจึงใคร่ขอเสนอแนะกลยุทธ์บางประการที่จะช่วยสนับสนุนแนวโน้มดังกล่าว ดังนี้

1) กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในกิจกรรมการดำเนินงานของกรม เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ / บริหารของหน่วยศึก ณ พื้นที่นั้น ๆ และผู้ตรวจราชการกรมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ ตลอดปี เพื่อประโยชน์ในการรับฟังข้อมูลความต้องการ ตลอดจนปัญหา / อุปสรรคของแต่ละฝ่าย ให้ผู้ตรวจราชการกรมนำมาปรับปรุงกระบวนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

2) กำหนดและมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดตัวชี้วัด / เป้าหมาย และแผนการดำเนินงานมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนข้อมูลจากพื้นที่ และสร้างการมีส่วนร่วมคิด ร่วมให้ข้อมูล ร่วมตัดสินใจให้กับผู้ตรวจราชการกรมซึ่งต้องมีหน้าที่ในกระบวนการติดตามประเมินผลในระดับการปฏิบัติจริง

3) นอกจากความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการกรมซึ่งจะต้องขยายออกไปยิ่งขึ้นแล้ว ผู้บริหารระดับสูงก็ควรจะต้องให้ความสำคัญกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ และตัดสินใจให้แก่ผู้ตรวจราชการกรมเพิ่มมากขึ้น ตามหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการบริหารจัดการจัดสรรทรัพยากรในระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการกรมสามารถจัดการกับปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าได้อย่างทันท่วงที





## บรรณานุกรม

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. *การบริหารโครงการเงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย*. 2543.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. *หนังสือแนะนำกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน*. 2544.

ดาร์ตัน บริพัณฑกุล. *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน ประจำปีงบประมาณ 2545

ทิพาวดี เหมสุวรรณค์, คุณหญิง. *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*. สำนักงาน ก.พ., 2543.

นิตา ชูโต. *"เทคนิควิธีสำหรับการประเมินผลนโยบาย"* เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.

ทศพร ศิริสัมพันธ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

วิเชียร จันทศิริ. *บทบาทของผู้ตรวจราชการกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด*. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2540.

สุขเกษม วงศ์สุบรรณ. *รายงานการศึกษา เรื่อง ระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน*. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 - 2544*. กรุงเทพฯ ฯ : เม็ดทรายพรินติ้ง, มปป.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 - 2549*. มปป. 2544.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. *แนวคิดและระเบียบเกี่ยวกับการตรวจราชการ*.

สำนักนายกรัฐมนตรี. มปป.