

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาของการตรวจราชการ

การตรวจราชการในประเทศไทยมีมาตั้งแต่ครั้งสุโขทัยเป็นราชธานี และในสมัยกรุงศรีอยุธยา การตรวจราชการก็คงเป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญของพระมหากษัตริย์เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินหรือในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา การตรวจราชการ ได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง และมีระเบียบแบบแผนเป็นครั้งแรกมีการจัดระบบการปกครองให้มณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมจังหวัดในเขตท้องที่ของแต่ละมณฑล และมีสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ตรวจราชการเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น การตรวจราชการรูปแบบนี้ได้สิ้นสุดพร้อมกับระบอบการปกครองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

การตรวจราชการสมัยระบบประชาธิปไตย สมัยนี้เป็นการตรวจราชการโดยข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจราชการ ต่อมาเมื่อมีการใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 (พ.ศ. 2495 – 2515) ได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจราชการเนื่องจากมีการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารใหม่ คือ กำหนดให้มีภาค ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคมี ผู้ว่าราชการภาค เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของภาคและผู้ตรวจราชการประจำภาคไปพร้อมกัน ต่อมาภาคได้ถูกยุบเลิกไป พ.ศ. 2500 และตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน ในสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้น ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงใหญ่เดิม ต่อมากรมตรวจราชการแผ่นดิน ได้ถูกยุบไปและตั้ง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นพร้อมกับปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการตรวจราชการกรณีปกติเป็นหลัก

การตรวจราชการในยุคใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังคงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ตามหลักการเดิม กล่าวคือ มีผู้ตรวจราชการ 3 ระดับ ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม และกฎหมายได้กำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สามารถจัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการได้ตามความจำเป็น

จากประวัติความเป็นมาของการตรวจราชการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แบ่งเป็น 2 สมัย คือ สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยที่สุดไปตรวจตราต่างพระเนตรพระกรรณ แล้วรายงานข้อราชการโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นระบบการตรวจราชการแบบรวมนศูนย์ และสมัยประชาธิปไตย กระทรวง ทบวง กรม ได้มีการขยายตัวมากขึ้น มีการ

จัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคมากขึ้น เครื่องมือของงานมีความหลากหลายกว้างขวาง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จึงอ้างความจำเป็นในการกำหนดให้มีผู้ตรวจราชการระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นหูเป็นตาหรือตัวแทนของผู้บริหารระดับสูงทำให้เกิดระบบการตรวจราชการต่างระดับขึ้น และเปลี่ยนมาเป็นระบบการตรวจราชการแบบแยกศูนย์ ไปอยู่ที่ปลัดกระทรวงและอธิบดีแล้วแต่กรณีจนถึงปัจจุบัน

การตรวจราชการจึงเป็นกลไกสำคัญยิ่งของระบบบริหารราชการ เพื่อติดตามกำกับ ดูแล และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินมีขอบเขตภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง ยุ่งยาก สลับซับซ้อน ทำให้โครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐมีขนาดใหญ่ ทั้งจำนวนหน่วยงาน จำนวนข้าราชการความยาวของสายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุม อีกทั้งยังกระจายอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ผู้บริหารระดับสูงซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีไม่สามารถอำนวยการ กำกับ ดูแล และสนับสนุนการดำเนินงานได้อย่างทั่วถึงและทันการ จึงจำเป็นต้องอาศัยการตรวจราชการเป็นกลไกในการติดตาม กำกับ ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติราชการแทนผู้บริหารระดับสูง

จากความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจราชการเป็นผู้เชื่อมโยงนโยบายของผู้บริหารจากส่วนกลางไปชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้รับทราบ ขณะเดียวกัน ผู้ตรวจราชการก็เป็นผู้สะท้อนความต้องการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ ให้ผู้บริหารได้รับทราบเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาคัดข้อต่าง ๆ ให้บรรเทาเบาบางหรือหมดสิ้นไปในที่สุด ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานมีภาระหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งหน่วยงานของกระทรวงแรงงานมีกระจายอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ลักษณะการดำเนินงานก็มีความซับซ้อน อีกทั้งมีเขตตรวจราชการรวมถึง 12 เขต โดยได้แบ่งความรับผิดชอบคนละ 2 เขต หรือ ประมาณคนละ 12 จังหวัด ประกอบกับในกระบวนการตรวจราชการมีหลายขั้นตอน ทั้งขั้นตอนก่อนออกไปตรวจราชการ ขณะปฏิบัติงานตรวจราชการ และภายหลังการตรวจตรวจราชการ มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้ตรวจราชการจะต้องดำเนินการหลายกิจกรรม นอกจากนี้ นโยบายของกระทรวงแรงงานได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานในการเสนอแนะนโยบายและแผนการพัฒนาปรับปรุงระบบงานและการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นผลให้ภารกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานมีความหลากหลายทั้งงานด้านการตรวจราชการและงานนอกเหนือจากการตรวจราชการ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานทั้งหมดได้โดยลำพัง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยสนับสนุนที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน อันจะทำให้ผลการปฏิบัติงานในภาพรวมมีประสิทธิภาพ

จากภารกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องมีปัจจัยสนับสนุนการปฏิบัติงาน อันได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ แก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานและปัจจัยสำคัญได้แก่ คน ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ จากภารกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานอันหลากหลาย และล้วนแต่มีความสำคัญ ถ้าปราศจากเจ้าหน้าที่ในการช่วยสนับสนุนให้ความสะดวกในการปฏิบัติงานแก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานแล้ว อาจส่งผลให้การปฏิบัติการของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานในแต่ละเรื่องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ ที่จะต้องมีความพร้อมในหลายด้าน โดยเป็นทั้งนักวิเคราะห์ นักวางแผน นักวิชาการ นักประสานงาน เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ ฯลฯ เพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายโดยรวม อันจะทำให้การตรวจราชการโดยผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะเขียนเรื่องนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## 1.2. วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้น

## 1.3. ประโยชน์ที่จะได้รับ

- (1) เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการของกระทรวงแรงงาน มีแนวทางที่จะพัฒนากลไกในการปฏิบัติงานการตรวจราชการในยุคปฏิรูประบบราชการแนวใหม่อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
- (2) เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ มีทักษะด้านต่าง ๆ ในการตรวจราชการตามระบบบริหารราชการแนวใหม่
- (3) เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพ ทักษะคติที่เหมาะสมและเอื้อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตรวจราชการ ซึ่งเป็นผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง
- (4) เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ สามารถเตรียมการและดำเนินงานการตรวจราชการได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

#### 1.4. เป้าหมายที่จะได้รับ

- (1) นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสนับสนุนการตรวจราชการของกระทรวงแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (2) สามารถนำไปพัฒนา กลไกของหน่วยงานที่สนับสนุนการตรวจราชการให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานในยุคปฏิรูประบบราชการแนวใหม่
- (3) ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานตามระบบบริหารราชการแนวใหม่
- (4) เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการสามารถนำไปพัฒนาบุคลิกภาพ ตลอดจนทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้การตรวจราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง
- (5) ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน ในการจัดเตรียมเอกสารข้อมูล และการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

#### 1.5. นิยามศัพท์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน จึงขอกำหนดความหมายและขอบเขตของคำต่าง ๆ ไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและให้หมายความรวมถึง สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐในต่างประเทศรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งนายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในสถานภาพอื่นในหน่วยงานของรัฐ

“ตรวจราชการ” หมายความว่า ตรวจ ติดตามผล เรังรัด สืบสวนสอบสวน สอบข้อเท็จจริง สดับรับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ติดต่อประสานงาน ตรวจเยี่ยมหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้มีการปฏิบัติงานได้ผลสมประโยชน์ต่อทางราชการ

“ผู้ตรวจราชการ” หมายความว่า ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม และให้หมายความรวมถึงผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการ ซึ่งมีกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการด้วย

“ผู้รับการตรวจ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

“สมุดตรวจราชการ” หมายความว่า สมุดที่หน่วยงานของรัฐจัดไว้เพื่อผู้ตรวจราชการใช้บันทึกตรวจราชการและการสั่งการ และให้ผู้รับการตรวจพิจารณาดำเนินการต่อไปตามข้อสั่งการ

“หน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ” หมายความว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน  
งานของผู้ตรวจราชการตามที่ ก.พ. กำหนด

“เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ” หมายความว่า ข้าราชการกลุ่มงานตรวจราชการและ  
เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการผู้ตรวจราชการกระทรวง

“กระทรวง” หมายความว่า รวมถึงสำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงด้วย

“ปลัดกระทรวง” หมายความว่า รวมถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดทบวงด้วย

## บทที่ 2

### แนวคิด กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจราชการ

การตรวจราชการมีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยพระมหากษัตริย์ทรงสดับตรับฟังทุกข์สุขของราษฎรด้วยพระองค์เอง หรือทรงให้พระบรมวงศ์ และข้าราชการบริหารคนสนิทช่วยสอดส่องดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินคือ ตั้งแต่ พ.ศ.2437 เป็นต้นมา การตรวจราชการ ได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจังและได้มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน

จากประวัติความเป็นมาจะเห็นได้ว่าการตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นภารกิจสำคัญซึ่งรัฐได้กำหนดบทบาทของผู้ตรวจราชการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจแนะนำชี้แจงนโยบาย และการปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐติดตามความก้าวหน้าความสำเร็จปัญหาอุปสรรค และรับทราบข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งาน และโครงการ รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพของงานและการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอำนาจในการสั่งการไว้อย่างชัดเจน

#### (1) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจราชการ

ในปัจจุบัน ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการตรวจราชการไว้ ดังนี้

นายอนันต์ อนันตกุล : “บนพื้นฐานของการตรวจราชการนั้น ขอให้ท่านทั้งหลายทำใจให้เป็นกลางและแยก ตัวเองออกไปเพราะชีวิตคนเรานั้นไม่ใช่เป็นผู้ตรวจฯ อยู่ตลอด ในภายหน้าก็ต้องไปดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งเป็นเรื่องของกลไกในการบริหารราชการ ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้ตรวจราชการกระทรวง ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งออกมาเป็นระเบียบ ผมเป็นคนหนึ่งที่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้

ผมเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ 2 ปี พบว่านโยบายของรัฐบาลโครงการสำคัญ ๆ ที่มอบหมายให้ข้าราชการประจำไปทำ ถ้าขาดระบบการตรวจราชการแล้วทุกอย่างมันก็จะไม่เป็นไปตามความประสงค์ของพี่น้องประชาชน พี่น้องประชาชนจะไม่ได้รับอะไร ท่านคงจะเห็นว่าระบบการตรวจสิ่งที่ปรากฏในสังคมปัจจุบัน ท่านจะเห็นถนนที่ทรุดโทรมไม่มีทางแก้ไข ป่าไม้หมด นั่นหมายถึงระบบการตรวจฯ พี่น้องประชาชนได้รับความเดือดร้อนในที่ต่าง ๆ ว่ามีการเรียกร่องเงินทอง

มีการกลั่นแกล้ง มีการหน่วงเหนี่ยว นั้นหมายถึงระบบการตรวจที่ล้มเหลว ทุกอย่างถ้าไม่ไล่ไปจริง ๆ แล้ว จะมาจากระบบการตรวจราชการ<sup>1</sup>

ร.ต.อำนวยการ ไทชานนท์ : “ต่อคำถามที่ว่า ผู้ตรวจราชการคือใคร ผมเห็นว่าผู้ตรวจราชการคือตัวแทนผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ตรวจติดตามการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อมีเรื่องร้องเรียนก็ออกไปดำเนินการ สดับตราบฟังหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ภาพของผู้ตรวจราชการในทัศนคติของผู้รับการตรวจ จึงมีทั้งน่ากลัว น่ารักและเคารพ”<sup>2</sup>

ปรีชา อบอช : “ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการมาก่อน อย่าคิดว่าท่านถูกส่งมาอยู่สุสาน ทุกอย่างอยู่ที่ตัวท่านเอง หากท่านศึกษาประวัติการบริหารราชการแผ่นดินไทย ตั้งแต่ยุคสุโขทัย เป็นต้นมาเกี่ยวกับงานตรวจราชการ จะเห็นว่าท่านกำลังปฏิบัติหน้าที่ตามรอยเบื้องยุคลบาท ขอให้ท่านทั้งหลายจงภาคภูมิใจในตำแหน่ง”<sup>3</sup>

พระราชดำรัสสมเด็จพระราชาธิบดีจกานุกาญญา “การตรวจราชการนั้น สำคัญกว่าการนั่งออฟฟิศ จึงต้องปฏิบัติอยู่เสมอ ๆ จะรอเวลาเดินทางต่อเมื่อการออฟฟิศเบาบางนั้นไม่ได้”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย, แนวคิดในการตรวจราชการ, มิถุนายน 2536, 1-2.

<sup>2</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานการสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจราชการ, พฤศจิกายน 2536, 31.

<sup>3</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานการสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจราชการ, พฤศจิกายน 2536, 31.

<sup>4</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, พัฒนาการของระบบการตรวจราชการในประเทศไทยและการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี, อรุณการพิมพ์, พ.ศ. 2540, หน้า 3.

## 2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

(1) การจัดการปกครองตามแนวทางธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นจากการสังเกต ปรากฏการณ์จริงของสังคมการเมือง จึงเป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานและเครื่องชี้แนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองของสังคมการเมืองอื่น ๆ ให้มีพัฒนาการไปในแนวทางที่ดีและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น หลักธรรมาภิบาลจึงมีสถานะเป็นค่านิยมใหม่ทางสังคมที่สมควรจะต้องส่งเสริมและเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาให้เป็นจรรยาบรรณของการจัดการปกครองของภาครัฐ สำหรับสังคมการเมืองไทยในช่วงศตวรรษที่ 21

(2) การนำกรอบแนวคิดธรรมาภิบาล มาใช้ในการปฏิรูประบบการจัดการ ปกครองของภาครัฐ จะมีผลทำให้ธรรมาภิบาล มีสถานะที่เป็นทั้งเครื่องมือ (Mean) กล่าวคือ เป็นกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่จะช่วยทำให้กลไกภาครัฐสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม และยังสามารถใช้เป็นเป้าหมาย (End) ของการดำเนินงานขั้นสุดท้าย สำหรับใช้ยึดถือและใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดผลสำเร็จของงานร่วมกันของผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายในการปฏิรูปอีกด้วย และหากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลเป็นหลักเกณฑ์สำหรับบ่งชี้ประสิทธิผลของการสาธารณะในสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากเป็นเกณฑ์บ่งชี้ประสิทธิผลการดำเนินงานที่ครอบคลุมมิติกระบวนการดำเนินงานและมิติด้านผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน

(3) ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นในสังคมไทยพร้อม ๆ กัน ทั้งในส่วนของปัญหาเศรษฐกิจ อาชญากรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ยาเสพติด เป็นต้นชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่จะต้องส่งเสริมให้มีระบบการจัดการ ปกครองตามแนวทางธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย แต่ทั้งนี้ควรจะต้องมีการสอดแทรกระบบคุณค่าบางอย่างของสังคมไทย อาทิ การให้ความสำคัญต่อส่วนรวม ความเป็นท้องถิ่น เข้าไว้ในหลักการของธรรมาภิบาลด้วย เนื่องจากธรรมาภิบาลพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับสังคมเสรีประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกชน และมุ่งตอบสนองสภาวะโลกาภิวัตน์ค่อนข้างมาก

(4) การส่งเสริมให้นำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมไทย ควรเริ่มต้นด้วยการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในหลักการ ผลดี ผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมการเมืองและปัจเจกชนให้แก่สมาชิกสังคมทุกฝ่าย มิควรจำกัดอยู่แต่เพียงกลุ่มข้าราชการหรือฝ่ายการเมืองเท่านั้น เนื่องจากการมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาล ของกลุ่มประชาชนทุกฝ่าย จะช่วยเพิ่มพลังผลักดันให้สังคมการเมืองบรรลุถึงสภาวะของการเป็นสังคมการเมืองที่มีธรรมาภิบาลได้ และควรจะต้องทำการพัฒนาหลักการธรรมาภิบาล สำหรับองค์การภาคเอกชน ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน



(5.) ปัญหาการปฏิรูประบบการจัดการปกครองของประเทศไทย ยังมีศูนย์กลางของปัญหาอยู่ที่ปัจจัยที่เป็นเสริมแรงที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูป (เจตนารมณ์ทางการเมือง แรงสนับสนุนจากสังคม และความต่อเนื่องของการดำเนินการ) ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ภาครัฐไม่สามารถควบคุมได้ การที่จะเสริมสร้างการจัดการปกครองตามแนวทางธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยจึงควรดำเนินการโดยอาศัยพลังจากประชาชนในสังคม ในการช่วยผลักดัน โดยสร้างความเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเสริมสร้างการรับรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลในทางการบริหารจัดการ และควรยกระดับของปัญหาให้กลายเป็นระเบียบวาระแห่งชาติเช่นเดียวกับกระบวนการปฏิรูปการเมือง ในช่วงที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ก็จะทำให้ความสำเร็จของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลทางการบริหารจัดการในสังคมไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

(6.) ในสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ถึงกันทั่วโลก ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการผลิต การเคลื่อนย้ายข้อมูลข่าวสาร เงินทุน สินค้า และคน ได้สร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว สภาพการณ์ดังกล่าว จึงเป็นแรงกดดันที่ทำให้ระบบราชการจะต้องทบทวนบทบาทหน้าที่และปรับปรุงรูปแบบกระบวนการให้บริการสาธารณะให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของเศรษฐกิจและสังคมที่ทวีความหลากหลายและซับซ้อนทับถมมากขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้อย่างตรงประเด็น ทันเวลา และมีประสิทธิภาพ

(7.) ผลจากศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้วที่เผชิญกับสภาพการณ์ข้างต้น และได้นำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ พบว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ช่วยให้การปฏิรูประบบราชการประสบผลสำเร็จด้วยดี รวมทั้งมีผลทำให้การทำงานขององค์การภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มขึ้น เนื่องจากภายใต้กระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานของรัฐจะมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น อันเป็นผลมาจากที่มีการกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลาง มีการยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัยไม่จำเป็น ในขณะที่หน่วยงานจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณะว่า ในรอบปีที่ผ่านมาหน่วยงานนั้นมีผลงานด้านใดอย่างไรบ้าง เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นอย่างไร มีผลการปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา เป็นอย่างไร มีการพัฒนาคุณภาพบริการและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นมากน้อยเท่าไร และที่สำคัญที่สุดคือการรายงานให้ทราบว่าประชาชนมีความพอใจในบริการของหน่วยงานเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงไร

(8.) ข้อมูลการศึกษาประสบการณ์ของการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของต่างประเทศ ได้ช่วยให้ทราบว่า การเปลี่ยนแปลงสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นเรื่องที่ต้องการความเข้าใจเนื้อหาสาระของการบริหารต้องการทรัพยากรในการจัดทำระบบข้อมูลการเงินและผลการปฏิบัติงาน ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญในการรวบรวมและใช้ข้อมูลการปฏิบัติงาน ต้องการระยะเวลาในการดำเนินงานไม่ต่ำกว่า 5 ปีขึ้นไป ที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่อง และต้องการความสนับสนุนร่วมกันคิดร่วมกันทำของทุกฝ่าย ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ ธุรกิจเอกชน องค์กรชุมชน และประชาชน

(9.) การปรับเปลี่ยนเข้าสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของระบบราชการไทยจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เนื่องจากการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะช่วยให้ภาครัฐมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน การแก้ไขปัญหาที่ถูกจุด ทันเวลายิ่งขึ้น และสามารถเป็นกลไกสนับสนุนภาคเอกชนให้มีความสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลก และกระบวนการปรับเปลี่ยนในครั้งนี้อาจจะใช้เวลาน้อยกว่าที่ต่างประเทศได้ดำเนินการมา เพราะประเทศไทยมีโอกาสศึกษาและวิเคราะห์บทเรียนดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ การบริหารเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อาจต้องการเจตนาที่แน่วแน่ และภาวะการนำอย่างเข้มแข็งของผู้นำทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในการร่วมมือทำงานกันอย่างปรองดอง เพื่อเป้าหมายเดียวกัน โดยจัดให้มีการวางแผนและปฏิบัติการที่เป็นขั้นตอนอย่างรอบคอบ มีความอดทน และร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาและฝ่าฟันอุปสรรคเพื่อบรรลุความสำเร็จร่วมกัน

(10.) ผู้ตรวจราชการจะต้องมีกระบวนการตรวจราชการที่ดี จึงจะเป็นผลให้การตรวจราชการประสบผลสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปการตรวจราชการมักจะมีขอบเขตครอบคลุมถึงภารกิจงานหรือกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. การตรวจปฏิบัติการ (inspection) หรือการตรวจเยี่ยม (field visit) เพื่อสอดคล้องตรวจราควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และรับทราบสภาพข้อเท็จจริง/สถานการณ์ สดับรับฟังปัญหาและความคิดเห็นของประชาชนในระดับพื้นที่
2. การสืบสวนสอบสวน (problem-based investigation) ในกรณีเมื่อสงสัยหรือพบกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงกรณีได้รับการร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือต้องการให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
3. การตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง (financial & compliance audit) อันเป็นการตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ของเอกสารประกอบรายการบัญชีและข้อมูลทางการเงิน และการปฏิบัติให้ถูกต้องตามนโยบาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับขององค์กร

4. การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) หรือการติดตามประเมินผล (program monitoring & evaluation) อันเป็นการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงานและการบริหารงาน (operational & management audit) โดยเฉพาะความมีประสิทธิภาพและความประหยัดของการใช้ทรัพยากร รวมถึงการติดตามประเมินผลหรือการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ/งาน กิจกรรมต่าง ๆ (program results audit) ว่าเป็นไปอย่างบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

5. การประเมินผลกระทบ (impact evaluation) อันเป็นการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงผลลัพธ์รวมหรือผลกระทบของนโยบายที่มีต่อประชาชน โดยครอบคลุมถึงสิ่งที่คาดหวังไว้ (intended effects) และสิ่งที่ไม่ได้คาดหวังไว้ (unintended effects)

6. การประเมินขีดความสามารถและศักยภาพ อันจะใช้ประโยชน์ในการให้คำแนะนำ ปรึกษา สำหรับการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาทรัพยากรบุคคลและองค์การในระยะยาว รวมถึงวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง (risk factors) และ/หรือองค์ประกอบปัจจัยแห่งความสำเร็จ (critical success factors)

นอกจากนี้ เราสามารถจำแนกลักษณะของการตรวจราชการออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ

#### 1.) การตรวจราชการในแบบประเพณีนิยม

การตรวจราชการแบบประเพณีนิยมมีความสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในแบบดั้งเดิมที่อาศัยกฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานกลางเป็นเครื่องมือของการดำเนินงานให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความยุติธรรม ป้องกันและควบคุมการใช้อำนาจ คุณพินิจ และทุจริตประพฤติมิชอบ ทำให้การตรวจราชการมีลักษณะในเชิงลบหรือเน้นการขังจับผิด และลงโทษ โดยให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบ รายละเอียดของกระบวนการปฏิบัติงานว่าเกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือรูรั่วไหลสิ้นเปลือง และ เป็นไปอย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่หรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

#### 2.) การตรวจราชการในแบบสมัยใหม่

ในทางตรงข้าม การตรวจราชการสมัยใหม่จะสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้การตรวจราชการมีลักษณะในเชิงบวกหรือเสริมแรงจูงใจ โดยให้ความสำคัญต่อการวัดและพัฒนาประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการ ลดปัจจัยความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบ ต่อความสำเร็จหรือผลการดำเนินงาน รวมทั้งการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ (capacity building) ขององค์การ ให้มีความเข้มแข็งในระยะยาว

การตรวจราชการแบบบูรณาการ เป็นการปรับปรุงและพัฒนาระบบและวิธีการตรวจราชการ จากเดิมที่ยึดการตรวจตามภารกิจของแต่ละกระทรวงเป็นหลัก มาเป็นการตรวจราชการแนวใหม่ เพื่อให้สามารถรองรับทิศทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การตรวจราชการแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการตรวจราชการตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลที่

มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด จากการใช้บริการของรัฐ การตรวจราชการจะต้องเตรียมข้อมูล แผนงาน และเตรียมความพร้อมให้กับผู้ตรวจราชการ มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน ครอบคลุมปัญหาทุกระดับและทุกประเด็น รวมทั้งส่งเสริมขวัญและกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน โดยจะมีการจัดระบบข้อมูล ระบบรายงานผลให้ประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ตลอดจนนำรายงานผลการตรวจราชการไปใช้ในการแก้ไขปัญหาติดตามผลการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

เพื่อให้ผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติภารกิจภายใต้แนวทางการตรวจราชการในลักษณะบูรณาการระหว่างผู้ตรวจราชการของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการกำกับและติดตามนโยบายและการปฏิบัติราชการให้มีการประสานดำเนินการในพื้นที่ อันเป็นอย่างยิ่งที่ทุกส่วนราชการต้องร่วมมือและสนับสนุนระบบการตรวจราชการแนวใหม่

การปรับปรุงระบบการตรวจราชการให้สอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบใหม่ ตามยุทธศาสตร์การตรวจราชการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะช่วยทำให้กระบวนการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ประสบผลสำเร็จได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และรวดเร็วมากขึ้น การส่งเสริมให้มีการแปลงแนวยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่ไปสู่การปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่คณะผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย พึงต้องให้ความสนใจ โดยควรจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อผลักดันให้มีการกรรมการดำเนินงานตามแนวยุทธศาสตร์ต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการตรวจราชการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์หรือแนวทางในการปรับปรุงระบบการตรวจราชการ ทั้งในระดับภาพรวมและระดับส่วนราชการอย่างเป็นระบบ จึงเป็นสิ่งที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพึงต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนให้มีการดำเนินการ

### 2.3 กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ มีดังนี้

(1) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 35 กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงาน สมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ถ้าให้กระทำได้

ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรมมีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวงหรือกรม หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ ((1) ถึง (5) อยู่ในรายละเอียด ภาคผนวก 1 หน้า )

- (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532
- (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2539
- (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2544
- (4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542
- (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2544

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 สรุปได้ดังนี้

ก. การตรวจราชการมีวัตถุประสงค์

(1) เพื่อเผยแพร่นโยบาย ประสานงานและเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐนำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล กระทรวง และกรม ไปจัดทำแผนงาน งานและโครงการ ให้ครบถ้วน

(2) เพื่อทราบความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการ ปฏิบัติงานตามแผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี

(3) เพื่อประสานงานเร่งรัดติดตามความก้าวหน้าและความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานและโครงการ ให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ

(4) เพื่อตรวจเยี่ยม รับฟังหรือสดับรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็น ช่วยเหลือ แนะนำ ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสมรรถภาพและขวัญกำลังใจในการทำงาน

(5) เพื่อตรวจเยี่ยม รับฟังหรือสดับรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็นและความต้องการของ ประชาชน แนะนำ ชี้แจงในฐานะเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน

(6) เพื่อแสวงหาหรือสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับรับฟังเหตุการณ์เมื่อ ได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร ตลอดจนรับทราบสภาพหรือสถานการณ์ในพื้นที่ สำหรับนำไปประกอบการเสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมเหมาะสมกับความเป็นอยู่ และ ความต้องการของประชาชน

(7) เพื่อศึกษา ประมวล วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบพิจารณาหรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ รวมทั้งเสนอความเห็นประกอบการ พิจารณาของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

การตรวจราชการแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1) การตรวจราชการกรณีปกติ ได้แก่ การตรวจราชการตามแผนงาน งานและโครงการ ตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่ได้พิจารณาคัดเลือก และกำหนดแผนการตรวจราชการ ไว้แล้วล่วงหน้าเป็นรายปี

(2) การตรวจราชการกรณีพิเศษ ได้แก่ การตรวจราชการที่นอกเหนือจาก (1) ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและมอบหมาย ดังต่อไปนี้

(2.1) เรื่องที่ได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐให้ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือประสานการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งานและโครงการ ที่ดำเนินการอยู่แต่มีปัญหาขัดข้อง ซึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนปกติ สมควรได้รับการแก้ไข ประสานการปฏิบัติ หรือสนับสนุนจากหน่วยเหนือหรือหน่วยบังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า

(2.2) เรื่องที่ราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือขอความช่วยเหลือ เพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน

(2.3) เรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์ หรือเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัย อันจำเป็นที่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการ

(2.4) งานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

**ข. ระดับการตรวจราชการและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ**

การตรวจราชการ มี 3 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบการตรวจราชการในระดับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) ระดับกระทรวง โดยมีผู้ตรวจราชการกระทรวงรับผิดชอบการตรวจราชการในระดับกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง

(3) ระดับกรม โดยมีผู้ตรวจราชการกรมรับผิดชอบในการตรวจราชการในระดับกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี

### อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการ มีดังนี้

1) ตรวจสอบและนำชี้แจงนโยบาย และการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค รับทราบข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพงานและการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) ตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อผู้ตรวจราชการได้สั่งการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน

ในกรณีผู้รับการตรวจไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ ให้ผู้รับการตรวจชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบ และให้ผู้ตรวจราชการรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

3) สั่งให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงถ้อยคำส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อประกอบการพิจารณา

4) สอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับรับฟังเหตุการณ์เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร โดยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

5) ตรวจสอบ สดับรับฟังทุกข์ สุข และความคิดเห็น ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แจง และให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจและบำรุงขวัญเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประมวลผลการดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

6) ศึกษา ประมวล วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณา หรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ให้ผู้ตรวจราชการถือปฏิบัติตามระเบียบ และแบบธรรมเนียมของทางราชการ และมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในเรื่องเดียวกัน โดยปกติ ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรมที่เกี่ยวข้องประสานเพื่อตรวจติดตามร่วมกัน

เพื่อให้การตรวจราชการ ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับกระทรวง และระดับกรมเป็นไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ กระทรวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรมีหัวหน้าผู้ตรวจราชการของกระทรวงหรือกรม ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจราชการคนใดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าผู้ตรวจราชการ และจะให้มีรองหัวหน้าผู้ตรวจราชการด้วยก็ได้

ให้หัวหน้าผู้ตรวจราชการมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ตรวจราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของผู้ตรวจราชการเป็นไปตามระเบียบนี้ และตามที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการผู้รับการตรวจจะต้องมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจราชการ ในการเข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการตรวจราชการ
- (2) จัดเตรียมบุคคล เอกสาร หลักฐานในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วน และพร้อมที่จะให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบได้
- (3) ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ พร้อมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจราชการ
- (4) ดำเนินการอื่นที่เป็นประโยชน์ในการตรวจราชการ
- (5) ปฏิบัติหรือคเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ผู้ตรวจราชการได้สั่งการในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากไม่สามารถดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการได้สั่งการ ให้ชี้แจงข้อขัดข้อง พร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบด้วย

ค. หน่วยงานสนับสนุนตรวจราชการ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำร่างแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการเพื่อเสนอคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ
- (2) ประสานแผนและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการ โดยความเห็นชอบของผู้บังคับบัญชาสูงสุด
- (3) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตรวจราชการและจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ
- (4) สนับสนุนผู้ตรวจราชการในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล แผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
- (5) สนับสนุนผู้ตรวจราชการในการสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง และแก้ไขปัญหากรณีราษฎรร้องเรียนหรือร้องขอความช่วยเหลือตามที่ได้รับมอบหมาย



(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(7) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ

(8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ ได้รับมอบหมาย

ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควรที่จะให้มีคณะทำงานหรือคณะกรรมการสนับสนุนการตรวจราชการในแต่ละพื้นที่เขตตรวจราชการเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องใด ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่เขตตรวจราชการก็ได้

ง. ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ ซึ่งมี 3 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สำหรับสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ เลขานุการนายกรัฐมนตรี เลขานุการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขานุการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เลขานุการ ก.พ. เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้สั่ง และปฏิบัติราชการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี (ถ้ามี) และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นกรรมการ และเลขานุการ หัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่ากองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณากำหนดแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) พิจารณารายงานผลการตรวจติดตามการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการตาม (1) ในภาพรวม
- (3) ประสานการตรวจราชการกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง ระดับกรม และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (4) เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย การจัดระบบ และการบริหารด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการทุกระดับ
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติภารกิจใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(6) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) ระดับกระทรวง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเป็นประธาน รองปลัดกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง (ถ้ามี) ผู้ตรวจราชการกระทรวงและอธิบดีเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี แต่รับผิดชอบงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง

ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่ากอง ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง แล้วแต่กรณี ในสำนักงานปลัดกระทรวงที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง เป็นเลขานุการ กับแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ได้อีกไม่เกินสองคน

(3) ระดับกรม ประกอบด้วย อธิบดี เป็นประธานกรรมการ รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีเกี่ยวกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม (ถ้ามี) ผู้ตรวจราชการกรม และผู้อำนวยการกองเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง แต่รับผิดชอบงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม

ให้อธิบดีแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่ากอง ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง แล้วแต่กรณี ที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม เป็นกรรมการและเลขานุการ กับแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ได้อีกไม่เกินสองคน

#### จ. การรายงานผลการตรวจราชการ

(1) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีรายงานผลการตรวจราชการต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ หรือนำเสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการแล้วแต่กรณี

(2) ผู้ตรวจราชการกระทรวงรายงานผลการตรวจราชการต่อปลัดกระทรวงเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ หรือนำเสนอรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ แล้วแต่กรณี

(3) ผู้ตรวจราชการกรมรายงานผลการตรวจราชการต่ออธิบดีเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่เป็นเรื่องนโยบายสำคัญและเร่งด่วนให้ผู้ตรวจราชการรายงานผลการตรวจราชการต่อนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้โดยให้เสนอผ่านผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดตามลำดับ

ให้ประมวลรายงานผลการตรวจราชการกรณีปกติของผู้ตรวจราชการ สรุปเป็นภาพรวมของแต่ละแผนงาน งานและโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการประจำปี เสนอให้คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับต่าง ๆ แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการตรวจราชการหากมีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องรายงานหรือจะต้องขอคำวินิจฉัยสั่งการจากผู้มีอำนาจ ให้รายงานผู้บังคับบัญชาโดยทางวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์ โทรภาพ หรือทางอื่นตามความเหมาะสม และเมื่อกลับจากตรวจราชการแล้วให้แสดงรายละเอียดไว้ในรายงานผลการตรวจราชการด้วยการรายงานผลการตรวจราชการให้แสดงข้อเท็จจริง เหตุผล ข้อมูลพยานหลักฐาน ข้อเสนอขอเสนอแนะที่มีความชัดเจน กระชับ เข้าใจง่าย และเป็นรูปธรรม

#### ฉ. การดำเนินการตามผลการตรวจราชการ

เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบนี้ ได้สั่งการหรือมีความเห็นในรายงานผลการตรวจราชการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ในกรณีที่สามารถดำเนินการได้ทันทีให้รีบดำเนินการ โดยไม่ชักช้า แล้วแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ได้เสนอรายงานทราบภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีหรือไม่สามารถดำเนินการได้ให้ชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้หน่วยงานของรัฐที่ได้เสนอรายงานทราบภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้แจ้งผลความคืบหน้าแก่หน่วยงานที่เสนอรายงานทราบเป็นระยะ ๆ ทุกสองเดือน และเมื่อมีผลสำเร็จแล้วให้แจ้งหน่วยงานดังกล่าวทราบภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ดำเนินการเป็นผลสำเร็จ

#### (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542

สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสมุดตรวจราชการไว้ประจำ ณ สำนักงานหรือที่ทำการ (หน่วยงานของรัฐหน่วยใดประสงค์จะให้มีสมุดเชื่อมหน่วยงาน นอกจากสมุดตรวจราชการตามระเบียบนี้ เพื่อให้ผู้มาเยี่ยมได้บันทึกการเยี่ยมก็ได้)

2) ให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาของสำนักงานหรือที่ทำการของหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบดูแล และควบคุมการใช้สมุดตรวจราชการ เว้นแต่กรณีตำบลและหมู่บ้าน ให้นายอำเภอมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งรับผิดชอบ ดูแล และควบคุมการใช้สมุดตรวจราชการของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

3) เมื่อผู้ตรวจราชการไปตรวจราชการที่สำนักงานหรือที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ ให้ผู้ตรวจราชการบันทึกการตรวจราชการลงในสมุดตรวจราชการพร้อมทั้งลงลายมือชื่อ ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี ที่ตรวจไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ตรวจราชการได้ไปตรวจราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ หลายหน่วย และได้บันทึกการตรวจราชการไว้ในสมุดตรวจราชการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยใดแล้ว อาจไม่ต้องลงบันทึกรายละเอียดเรื่องที่ตรวจนั้นในสมุดตรวจราชการเล่มอื่นในเขตท้องที่เดียวกันก็ได้ แต่ต้องบันทึกอ้างอิงไว้ในสมุดตรวจราชการของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่ตรวจนั้นด้วย

4) ให้ผู้รับการตรวจดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการบันทึกไว้ในข้อ 3 ในกรณีที่ สามารถดำเนินการได้ทันที ให้รีบดำเนินการโดยไม่ชักช้า และบันทึกไว้ในสมุดตรวจราชการ ในกรณีที่ ไม่สามารถดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการบันทึกไว้ได้ทันที หรือไม่สามารถดำเนินการได้ ให้บันทึกชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลไว้ในสมุดตรวจราชการ

5) ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการบันทึกไว้ได้ทันที ผู้รับการตรวจ มีหน้าที่ต้องติดตามการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จและรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการต่อผู้ บังคับบัญชาเป็นระยะ ๆ ในกรณีดังกล่าวนี้ ให้ผู้รับการตรวจรายงานความคืบหน้าทุกสองเดือน และเมื่อมี ผลสำเร็จแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาภายในห้าวันทำการนับแต่วันซึ่งดำเนินการมีผลสำเร็จ

6) ภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ผู้ตรวจราชการได้บันทึกการตรวจราชการในสมุด ตรวจราชการตามข้อ 3 ให้ผู้รับการตรวจจัดทำสำเนาการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการในสมุดตรวจ ราชการ และนำบันทึกผลการดำเนินการของผู้รับการตรวจเสนอต่อผู้บังคับบัญชา ดังนี้

1. หน่วยราชการซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดี
2. หน่วยราชการซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด
3. จังหวัดและอำเภอ ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าราชการ จังหวัด ส่วนตำบลและหมู่บ้าน ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงนายอำเภอและให้นายอำเภอ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. หน่วยราชการซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้เสนอ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด
5. กรุงเทพมหานคร ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร

6. รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีประกาศกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามระเบียบนี้ ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐแห่งนี้

7. สำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดี

(7). เมื่อผู้บังคับบัญชาตามข้อ 6 ได้รับสำเนารายงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการและบันทึกผลการดำเนินการของผู้รับการตรวจแล้ว ให้เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไปยังปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง เพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรแล้วส่งสำเนาให้ผู้ตรวจราชการทราบ

(4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2544

สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.) ผู้ตรวจราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อมั่น ศรัทธา มีความซื่อสัตย์ สุจริตเที่ยงธรรม มีเกียรติและศักดิ์ศรี

2.) ผู้ตรวจราชการพึงพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีไหวพริบ มีความริเริ่มสร้างสรรค์ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล

3.) ผู้ตรวจราชการพึงรวบรวมข้อมูลและติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะตรวจอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับผู้บังคับบัญชาอย่างมีประสิทธิภาพ ตรวจติดตามงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยสั่งการในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง

4.) ผู้ตรวจราชการพึงร่วมมือและประสานงานระหว่างกันทุกระดับการตรวจราชการ เพื่อปรับปรุง พัฒนา สร้างสรรค์ สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่องานและบุคลากรในหน่วยงานตรวจราชการ รวมทั้งประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ และหน่วยงานติดตามประเมินผลของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

5.) ผู้ตรวจพึงดูแลรักษาทรัพย์สินและใช้งบประมาณของทางราชการอย่างประหยัด และสมประโยชน์ต่อทางราชการ รวมทั้งรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

6.) ผู้ตรวจราชการพึงอุทิศตนเพื่อสังคม และช่วยเหลือผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

7.) ผู้ตรวจต้องใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยข้อมูล ข้อเท็จจริง และปัญหาที่ได้จากการตรวจราชการ โดยปราศจากอคติ รายงานผลการตรวจราชการตามความเป็นจริงอย่างครบถ้วนและรวดเร็ว ไม่หาทางหลีกเลี่ยงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

8.) ผู้ตรวจราชการต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากการตรวจราชการ และไม่รับสิ่งของมีค่าใด ๆ จากผู้รับการตรวจ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับลักษณะที่ไม่สมควร ตลอดจนไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนในทางเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้รับการตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ

9. ผู้ตรวจราชการต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในระเบียบนี้ "ผู้ตรวจราชการ" ให้ความหมายรวมถึงบุคลากรในหน่วยงานตรวจราชการ หรือที่ปฏิบัติงานให้แก่ผู้ตรวจราชการด้วย

8.) ผู้ตรวจราชการต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากการตรวจราชการ และไม่รับสิ่งของมีค่าใด ๆ จากผู้รับการตรวจ หรือผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในลักษณะที่ไม่สมควร ตลอดจนไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนในทางเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้รับการตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ

9.) ผู้ตรวจราชการต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในระเบียบนี้ "ผู้ตรวจราชการ" หมายความว่ารวมถึงบุคลากรในหน่วยงานตรวจราชการ หรือที่ปฏิบัติงานให้แก่ผู้ตรวจราชการด้วย

## บทที่ 3

### การจัดการภาครัฐและการตรวจราชการแนวใหม่

#### 3.1. การจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเปลี่ยนแปลงของสรรพสิ่งรวมทั้งสังคมโลก เป็นสภาวะทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและปัจจุบันมีอัตราเร่งของการเปลี่ยนแปลงที่เร็วมากขึ้น การที่ช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านจากสังคมบรรพกาลเข้าสู่สังคมเกษตรกรรมที่ใช้เวลานานนับเป็นพันปีในขณะที่การเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมใช้เวลาลดลงเหลือประมาณ 300 ปี และการเปลี่ยนจากสังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมบริการหรือสังคมสารสนเทศ (Information Society) ที่เกิดขึ้นในช่วงปัจจุบัน (1990s) ก็ยังใช้ระยะเวลาน้อยลงเหลือเพียงประมาณ 200 ปี การเปลี่ยนแปลงยุคสมัยของสังคมโลกที่กล่าวมาข้างต้น มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะ โครงสร้างหรือรูปแบบของระบบการผลิตตามชื่อของยุคสมัยเท่านั้น แต่ยังมี การเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิง โครงสร้างและรูปแบบของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมวัฒนธรรมและเทคโนโลยีไปพร้อม ๆ กัน

การเปลี่ยนผ่านจากศตวรรษที่ 20 เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ของสังคมที่กำลังเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนเป็นสังคมสารสนเทศ จึงเป็นช่วงเวลาหลายประเทศกำลังเร่งปรับปรุงระบบการจัดการปกครองของประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ดังกรณีตัวอย่างการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินการมาโดยต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 และความเคลื่อนไหวเรียกร้องขององค์การ/สถาบันสังคมในประเทศไทยในช่วงปัจจุบันให้การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบราชการ การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปสู่ระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง การส่งเสริมและก่อตั้งประชาคมจังหวัด ประชาคมตำบล ฯลฯ (ประเวศ วะสี : 2541)

ผลจากการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐของประเทศ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศเสรีประชาธิปไตยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้แสดงถึงลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐในช่วงปัจจุบัน ได้เปลี่ยนจากรูปแบบการปกครอง (Governance Approach) ที่เน้นการวัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวตั้งที่มอบให้ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองสามารถสร้างหรือกำหนด



กฎเกณฑ์ชี้นำ สั่งการ หรือเข้าแทรกแซงทำกิจการต่าง ๆ ได้ มาเป็นรูปแบบการจัดการปกครอง<sup>1</sup> (Governance Approach) ที่เน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของขบวนการประชาชน กลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีเหตุผลมีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ของภาครัฐ

ข้อสรุปเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Management) ที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์การจัดการปกครองเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารราชการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้สังคมการเมืองมีความเจริญเติบโต มีการพัฒนาแผนที่ยั่งยืนที่เป็นผลสืบเนื่องจากการมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน รวมทั้งการมีกรอบแนวทางปฏิบัติขององค์การภาครัฐที่เหมาะสม ที่ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ (Good Governance) การจัดการภาครัฐในช่วงปัจจุบัน โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาลหรือกระบวนทัศน์<sup>2</sup> การจัดการปกครองที่เหมาะสมสำหรับการจัดการสังคมการเมืองในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 โดยจะวิเคราะห์และนำเสนอรายละเอียดของเหตุปัจจัยการเกิดหลักการสาระสำคัญของกรอบความคิด ความเป็นไปได้ในการทำกรอบความคิดดังกล่าว มาใช้ระบบบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิรูปองค์การภาครัฐของประเทศไทย และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์การภาครัฐ รายละเอียดของสาระสำคัญ ดังนี้

<sup>1</sup> การจัดการปกครอง (Governance) หมายถึง การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันได้อย่างเหมาะสม

<sup>2</sup> กระบวนทัศน์ (paradigm) หมายถึง กรอบความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของสิ่งใด ๆ ที่เป็นที่ยึดถือร่วมกันของสังคม นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ และเป็นเหตุจูงใจมูลฐานที่ก่อให้เกิดพฤติกรรม ความประพฤติกหรือการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง ที่มีกระบวนการเกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การบริหารการปกครองในฐานะปรากฏการณ์ทางสังคมของมนุษย์ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการมีชุดของกรอบความคิด ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองยึดถือร่วมกัน การใช้กรอบการมองในเชิงกระบวนทัศน์ในการศึกษาสังคมการเมือง จึงเป็นการพิจารณาถึงคุณลักษณะของกรอบความคิด ความเข้าใจร่วมกันของคนในสังคม กลุ่มนักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีต่อระบบบริหารการปกครองในแต่ละช่วงเวลาว่ามีคุณลักษณะอย่างไร รวมทั้งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกระบวนทัศน์ไปในลักษณะใดบ้าง เมื่อเวลาได้เปลี่ยนไป

## (1) การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมและเหตุปัจจัยการเปลี่ยนแปลง

### 1) การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม

การเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ที่ผ่านมานี้ ได้ก่อให้เกิดแนวทางจัดการปกครองสังคมการเมืองในรูปแบบการปกครอง (Government) ขึ้น ภายใต้กรอบความคิดทางการเมือง 2 แนวทาง อันได้แก่ ระบบเสรีประชาธิปไตย (ระบบทุนนิยมเสรี) และระบบสังคมนิยม ที่ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในเชิงกรอบความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับแนวทางจัดการและปกครองสังคมการเมือง แต่กลับมีวิธีจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมแบบเดียวกัน คือการมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวตั้ง โดยมองว่าสังคมการเมืองเกิดขึ้นจากการมีสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองและผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง รัฐหรือผู้ปกครองที่มีความชอบธรรมจะเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ เป็นผู้มีอำนาจที่จะจัดการความเป็นไปของสังคมการเมือง เพื่อยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกสังคมเป็นสำคัญ (อมรา พงศาพิชญ์ : 2540) การมีกรอบการมองความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวตั้งนี้ ได้มีผลทำให้การจัดการปกครองสังคมการเมืองหลายแห่ง ดำเนินการโดยให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนา เน้นการเข้าแทรกแซงและดำเนินกิจการต่าง ๆ และพัฒนาเป็นแนวทางจัดการปกครองแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ขึ้น ในภายหลังกการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 19 ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการผลิตขององค์กรทางสังคม ได้ก่อให้เกิดทฤษฎีทางการบริหารจัดการสำคัญหลายทฤษฎี อาทิ ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ ทฤษฎีระบบราชการ และทฤษฎีการเมืองแยกจากการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐขึ้นและด้วยอิทธิพลของกรอบแนวคิดข้างต้น จึงทำให้ในช่วงเวลาต่อมา ระบบราชการในฐานะกลไกหลักในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งด้านบทบาทหน้าที่ จำนวนข้าราชการ จำนวนหน่วยงาน รวมทั้งมีโครงสร้างองค์กรที่ใหญ่โต สลับซับซ้อน มีโครงสร้างอำนาจและสายการบังคับบัญชาแบบลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมา มีกฎระเบียบและเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเป็นกลาง ความยุติธรรมและประสิทธิภาพการดำเนินงาน

การจัดการปกครองตามกระบวนทัศน์การปกครอง (Governing Paradigm) ที่ดำเนินการมาโดยต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่า 100 ปี ได้มีผลทำให้ระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิม (Traditional public administration) มีพัฒนาการของรูปแบบ แนวทางการดำเนินงานที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง อันได้แก่

1. ความปลอดภัยการเมืองของระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานต่าง ๆ
2. การจัดโครงสร้างแบบลำดับชั้น และมีกฎระเบียบที่ชัดเจนเป็นแนวทางดำเนินงาน
3. การมีความถาวรและความมั่นคงในตำแหน่งงาน/การประกอบอาชีพ

4. ความเป็นสถาบันหรือการมีรูปแบบ/แนวทางการดำเนินงานที่เน้นความเป็นทางการ
  5. การมีกลไกควบคุม ตรวจสอบการทำงานที่รัดกุมเป็นระบบ
  6. การให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ความเท่าเทียมกันในการให้บริการ
- 2 **โลกาภิวัตน์ : เหตุปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์**

การพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลกที่ดำเนินการมาโดยต่อเนื่องถึงปัจจุบัน มีผลทำให้สังคมการเมืองของแต่ละประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในหลายมิติ ที่สำคัญได้แก่

1. การปฏิวัติระบบการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม และก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจบริการที่สำคัญ อันได้แก่ ธุรกิจการเงิน การธนาคาร การลงทุน
2. การคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ทั้งเทคโนโลยีพลังงาน การคมนาคม และการสื่อสาร เทคโนโลยีชีวภาพ และเทคโนโลยีสารสนเทศ
3. การยุติของสงครามเย็นและการเสื่อมอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์
4. การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนตามแนวทางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี
5. ความเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนและคุณลักษณะของประชากรของสังคมการเมืองและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของการศึกษาสื่อสารมวลชน
6. การพัฒนาสังคมการเมืองตามแนวทางของสังคมเสรีประชาธิปไตย ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การยุติของสงครามเย็น ที่ผสมเข้ากับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการคมนาคมสื่อสาร ที่เกิดขึ้นในช่วงท้ายศตวรรษที่ 20 ได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเชื่อมโยงถึงกันเป็นหนึ่งเดียว กลายเป็นระบบเศรษฐกิจระดับโลก ทั้งในส่วนของ การหมุนเวียนเงิน ความเคลื่อนไหวของเงินทุน การผลิต การจัดจำหน่าย ที่เรียกว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และทำให้ประเทศต่าง ๆ เผชิญกับสถานการณ์แข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงมากขึ้น โลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้ทำให้สังคมอุตสาหกรรมเปลี่ยนเป็นสังคมบริการหรือสังคมสารสนเทศที่ปัจจัยด้านความรู้ (Knowledge) หรือสารสนเทศ (Information) กลายเป็นทรัพยากรสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สังคมการเมือง สังคมสารสนเทศ เป็นสังคมที่การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ช่วยให้ผู้สมาชิกสังคมทุกฝ่ายมีโอกาสเข้าถึง ส่งผ่าน ได้รับและใช้ประโยชน์สารสนเทศมากขึ้น ในสังคมสารสนเทศ ความรู้และ/หรือข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นทั้งเครื่องมือและต้นทุนทางสังคมที่สำคัญ

การเพิ่มจำนวนและมีความหลากหลายของประชากร พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนาการทางด้านสังคมวัฒนธรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้มีผลทำให้สังคมประกอบด้วย กลุ่มสมาชิก ที่แม้จะรวมตัวกันด้วยเป้าประสงค์ที่หลากหลาย แต่จะมีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในแง่ที่สมาชิกในสังคมล้วนเป็นผู้ผ่านการเรียนรู้ ที่ต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ต้องการที่เข้ามาจะมีส่วนร่วมทางสังคม ต้องการที่จะใช้ปัญญาความรู้และเครื่องมือทางปัญญาที่ตนเองมีอยู่ในการทำงาน การดำเนินชีวิต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมการเมือง ให้เป็นผลดีต่อตนเองและต่อสังคมโดยรวมมากขึ้น จึงมีผลทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการสังคมการเมืองให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

ความเคลื่อนไหวในกระบวนการประชาสังคม (Civil Society) หรือการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่เกิดขึ้นอย่างพร้อมเพรียงกันในประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงเป็นปฏิกิริยาตอบสนองที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของสถานะโลกาภิวัตน์ การปรับตัวของประเทศให้สอดคล้องกับภาวะพหุนิยม ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยในสังคมการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ ปังเจกชน กลุ่มพลังทางสังคม และรัฐ ไปจากสภาพที่เคยเป็นอยู่เดิม ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง เปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวนอนมากขึ้น และทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาในสังคมการเมือง พัฒนาไปสู่รูปแบบที่เรียกว่าการกำหนดนโยบาย โดยภาคีร่วมรัฐกับสังคมแบบเสรี (Liberal Corporatism-Social) มากขึ้น

การจัดการสังคมการเมืองตามแนวทางการจัดการปกครองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือกระบวนการจัดการปกครองประชาธิปไตยแนวใหม่ (The New Democratic Governance Paradigm) จึงเป็นผลสืบเนื่องที่เกิดจากการปรับตัวของภาครัฐให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมือง เป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ทั้งในส่วนของรัฐบาลและระบบราชการให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองช่วงปัจจุบัน อันได้แก่ สังคมเสรีประชาธิปไตยที่มีลักษณะพหุนิยม ที่โดยธรรมชาติแล้วจะมีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว สลับซับซ้อนและสร้างผลกระทบแผ่ถึงกันไปทั่วทุกสังคม

## (2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

### 1) การก่อตัวของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีในช่วงปัจจุบัน ได้ส่งผลทำให้สังคมการเมืองเกือบทุกแห่งเผชิญกับปัญหาสำคัญที่คล้ายคลึงกัน อันได้แก่ การมีรัฐบาล และระบบราชการที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ทำงานล่าช้า ไม่ทันกาล เนื่องจากเป็นกลไกและกระบวนการที่ออกแบบและกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในบริบทของสังคมอุตสาหกรรม ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน เน้นการจัดโครงสร้างอำนาจในแนวดิ่ง การปฏิบัติงานตามระเบียบ และแนวทางที่รัดกุม เคยชินกับการดำรงอยู่ในสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไม่รวดเร็ว แต่เมื่อต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว ซับซ้อน และมีความไม่แน่นอนสูง จึงปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ค่อนข้างช้า

การปฏิรูประบบการจัดการปกครอง จึงเป็นปฏิกิริยาตอบสนองต่อสภาวะโลกาภิวัตน์ และปัญหาการขาดประสิทธิภาพของการจัดการปกครองภายในสังคมการเมือง โลกาภิวัตน์ทำให้สังคมการเมืองเผชิญกับสถานการณ์แข่งขันที่ค่อนข้างสูง ทำให้สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง ขาดความชัดเจน จนยากที่จะคาดการณ์ได้อย่างถูกต้อง ในขณะที่ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ มักจัดการปกครองโดยเน้นให้รัฐมีบทบาทชี้นำ และเข้ามาแทรกแซงในกิจการสาธารณะต่าง ๆ เป็นสำคัญ จนทำให้บทบาทหน้าที่ ขนาด จำนวนขององค์การ ข้าราชการภาครัฐ ขยายตัว/จำนวนขึ้นอย่างก้าวกระโดด และกลายเป็นปัญหาสำคัญของภาครัฐในช่วงปัจจุบัน ทำให้ภาระด้านค่าใช้จ่ายของรัฐเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ความสามารถในการเพิ่มรายได้จากภาษีและรายได้อื่น ๆ ลดน้อยลง จึงทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกขาดความเชื่อมั่น ไม่ยอมรับในผลการทำงานขององค์การภาครัฐ

### 2) หลักธรรมาภิบาล : หลักการจัดการปกครองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล หรือแนวทางในการจัดการปกครองสังคมการเมืองที่ดี สำหรับสังคมการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ที่เป็นข้อสรุปจากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาคมทางวิชาการ รวมทั้งจากองค์การระหว่างประเทศมีคุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

#### 1. การมีความชอบธรรมและความรับผิดชอบทางการเมือง

(Political legitimacy and accountability)

ความมีอิสระในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2. ความมีอิสระในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ (freedom of association and participation)
3. การมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ (A fair and reliable judicial system)
4. การมีพันธะความรับผิดชอบต่อและการถูกตรวจสอบของระบบราชการ (Bureaucratic accountability)
5. การมีเสรีภาพของการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม (Freedom of information and expression)
6. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการภาครัฐ (Effective and efficient public sector management)
7. การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรประชาสังคม (Cooperation with civil society organizations)

ปัจจุบันการบริหารภาครัฐได้ปรับเข้าสู่กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนทางด้านกฎหมาย เนื่องจากได้มีนักวิชาการรวมทั้งนักปฏิบัติงาน กำหนดนิยามเพื่อให้คำอธิบายความหมายของคำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้แตกต่างกัน อาทิ (ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ : 2545)

Christopher Hood ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ กล่าวคือ

1. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน
2. เป็นกระบวนการบริหารที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)
3. เป็นกระบวนการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
4. เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อทำให้นหน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregation) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)

5. เป็นกระบวนการบริหารที่เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงาน ให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach)
7. เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ : 2542)

- (1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- (2) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- (3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
- (4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่นระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
- (5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ

### (3). ความท้าทายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อองค์การภาครัฐ

กระบวนการจัดการปกครองสำหรับประเทศเสรีประชาธิปไตย

ในศตวรรษที่ 21 เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความพยายามจะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ทั้งในส่วนของรัฐบาล (ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น) และระบบราชการพลเรือนทุกระดับ เป็นความพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์การภาครัฐด้วยการลดบทบาทของภาครัฐ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้มากขึ้น โดยการเร่งกระจายอำนาจเสริมสร้างความยืดหยุ่นความสามารถในการปรับตัว การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานให้มีขั้นตอนที่ลดน้อยลงเน้นผลลัพธ์ของงาน การมีความรับผิดชอบและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ เพื่อให้การส่งมอบบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เป็นธรรมและทั่วถึง

การปฏิรูประบบบริหารและองค์การภาครัฐตามกรอบธรรมาภิบาล และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มิได้เป็นกระบวนการที่จะทำลายหรือทำให้สถานภาพของภาครัฐลดคุณค่าลงไป แต่ละจะเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่อองค์การภาครัฐและข้าราชการ ในเรื่องสำคัญหลายประการ อาทิ

- การเปลี่ยนลักษณะงานในหน้าที่ของภาครัฐ ทั้งในมิติทางด้านขอบข่ายและความสลับซับซ้อนของงานในหน้าที่ จะมีผลทำให้้องค์การภาครัฐและข้าราชการมีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะและความสามารถในการเรียนรู้ให้แก่ข้าราชการและองค์การ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปรับตัวให้แก่้องค์การสาธารณะ
- ข้าราชการ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในหน่วยปฏิบัติงานส่วนภูมิภาคและระดับท้องถิ่นจะมีอิสระและความคล่องตัวในการทำงานเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น แต่ก็ต้องแลกเปลี่ยนกับการมีความรับผิดชอบทางการบริหาร ที่จะต้องถูกตรวจสอบจากฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมการเมืองมากขึ้น
- การแปรรูปกิจการให้แก่เอกชนและการจ้างเหมาดำเนินงาน หรือการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นที่ขยายตัวมากขึ้น จะทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์การภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากผู้ปฏิบัติเป็นผู้สนับสนุน กำกับ ติดตามผล (Steering not Rowing) ทำให้กระบวนการหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งระบบบริหารงานบุคคลในองค์การภาครัฐต้องปรับบทบาทหน้าที่ ทบพวนถึงแนวทางการพัฒนาหรือบำรุงรักษา ความรู้ ทักษะ และความชำนาญที่มีอยู่อย่างไร เพื่อจะได้ทำหน้าที่สรรหา กำกับดูแล ผู้รับสัญญาจากรัฐบาลให้เกิดประสิทธิผล ฯลฯ

ความเปลี่ยนแปลงข้างต้นล้วนแสดงถึงโอกาสและความท้าทาย ในการพัฒนา และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองขององค์การภาครัฐและข้าราชการ



### (3) ระบบราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

#### 3) ระบบราชการไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง

ประเทศไทยได้มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของสังคมโลกมาโดยต่อเนื่อง จึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก และไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิต ตลาด การขยายตัวของธุรกิจบริการ การเป็นพื้นที่ในการลงทุนของหน่วยธุรกิจจากต่างประเทศ การที่ปัจจุบันสังคมไทยมีความเป็นพหุนิยมมากขึ้น การที่ระบบการเมืองเริ่มมีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากการมีผลบังคับใช้ของหลักการที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่กำหนดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเริ่มมีกระบวนการเชิงนโยบายที่มีลักษณะของภาคีร่วมรัฐกับสังคมแบบเสริมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศในช่วงที่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

การปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นนโยบายและการกิจสำคัญที่รัฐบาลที่ต้องผลักดันให้มีการดำเนินการมาโดยต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากในช่วง 40 ปี ที่ผ่านมา รัฐบาลทุกชุดได้กำหนดเป็นนโยบายและมีการส่งเสริมผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการมาโดยต่อเนื่อง (สมาน รังสีโยกฤษฎ์ : 2542) แต่สำหรับด้านผลการดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่าผลงานการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจาก

- การปฏิรูปที่ผ่านมามุ่งเน้นการขยายจำนวนของส่วนราชการ และจำนวนข้าราชการ เมื่อพิจารณาจากตัวเลขงบประมาณแผ่นดินในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยได้มีการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายเป็นอย่างมาก งบประมาณถึง 9 เท่า (งบประมาณปี 2523 เท่ากับ 114,556 ล้านบาท และงบประมาณปี 2544 เท่ากับ 910,000 ล้านบาท) และเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือ GDP ซึ่งเพิ่มขึ้นประมาณ 8 เท่า (GDP ปี 2523 เท่ากับ 658,509 ล้านบาท และปี 2544 เท่ากับ 5,208,600 ล้านบาท) ทั้งนี้ข้อมูลอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณแผ่นดินที่เพิ่มขึ้น จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่ระบบราชการมีการขยายตัวในเชิงบทบาทหน้าที่ ขอบข่ายงานได้ในระดับหนึ่ง และถึงแม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้พยายามผลักดันนโยบายในการควบคุม และจำกัดอัตรากำลังข้าราชการ แต่ตัวเลขอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาขึ้นกลับ

แสดงให้เห็นว่าระบบราชการไทยได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามลำดับ (ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ : 2545) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในช่วงเวลา 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและทุ่มเท ทรัพยากรไปกับการปฏิรูประบบบริหารราชการ เพื่อที่ระบบการบริหารราชการจะได้เป็นกลไกหลักในการบริหาร การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในช่วง 2 ทศวรรษแรก จุดเน้นของการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นการขยายจำนวนของส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ) และการเพิ่มจำนวนอัตรากำลังข้าราชการให้ สอดรับกับความเปลี่ยนแปลง การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม วัฒนธรรม การดำเนินการในแนวทางดังกล่าวมาโดยลำดับ ได้มีผลทำให้มีการขยาย จำนวนของหน่วยงานและข้าราชการอย่างต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อสถานการณ์ทาง เศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรมได้เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เกิดความอึดตัวของ การขยายตัวด้าน โครงสร้าง และอัตรากำลังในภาคราชการ และได้กลายมาเป็น ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลในช่วง 1 ทศวรรษหลัง ๆ ที่ต้องเร่งแก้ไขปรับปรุง แต่ก็ยังไม่ บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

- การจัดโครงสร้างระบบการบริหารราชการยังมีลักษณะรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง การ พัฒนาและความเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารราชการของประเทศไทย จากการ ปฏิรูประบบบริหารที่ได้มีการดำเนินการมาโดยต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านจัด โครงสร้างองค์การของส่วนราชการในส่วนกลาง อันได้แก่ การ ขยายจำนวนของหน่วยงานย่อยภายในส่วนราชการการเพิ่มจำนวนหน่วยงานที่เป็น จุดในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่และสอดคล้องกับ จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคของ โครงสร้าง ระบบบริหารราชการที่มีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก ยังมี ได้มีวิวัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลง ไปจาก โครงสร้าง รูปแบบแนวทางที่ได้เคยมี การกำหนดหรือจัดตั้งไว้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวรัชการที่ 5 อย่างเป็นรูปธรรมมากนัก (ชยอนันต์ สมุทวณิช : 2541) การดำเนินการจัด โครงสร้างระบบบริหารให้มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพิ่งจะเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

□ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงอยู่และเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการไทย ถึงแม้ว่ารัฐบาลในชุดต่าง ๆ จะได้วางนโยบายและผลักดันมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เพื่อปรับปรุงระบบราชการในเชิงคุณภาพของการบริการ และการจำกัดการขยายตัวของระบบราชการ แต่ทว่าปัจจุบันระบบราชการไทยคงประสบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่ค่อนข้างสูงและเป็นปัญหาวิกฤตของชาติที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและเร่งด่วน

#### 4) การปฏิรูประบบราชการไทยตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การปฏิรูปการจัดการปกครองของประเทศไทย ทั้งในส่วน of รัฐบาลและระบบราชการทุกระดับจึงเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ การเผชิญกับสภาวะโลกาภิวัตน์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยปราศจากการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการปกครองให้เหมาะสม ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต้องพบกับวิกฤตการณ์ที่เป็นปัญหาค่อนข้างร้ายแรง อันได้แก่ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และผลพวงอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ดังที่คนไทยทุกคนทราบกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว การปฏิรูปการจัดการปกครองตามแนวทางธรรมาภิบาล ทั้งในส่วน of กิจการของรัฐบาลและระบบราชการ จึงเป็นสิ่งที่สังคมไทยจะต้องจัดเร่งรัดให้มีการดำเนินการ ไม่ว่าจะถูกผลักดันหรือเสนอแนะจากองค์การระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม<sup>3</sup>

อนึ่ง ข้อมูลที่เป็นผลการศึกษาของ หศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ ที่ได้ศึกษาวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบบริหารราชการในประเทศไทยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้พบว่าแนวโน้มของการบริหารราชการในประเทศไทย ได้ปรับเปลี่ยนไปจากการมีกระบวนการพัฒนาระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิม (traditional public administration)<sup>4</sup> เป็นการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ได้มีการบูรณาการกรอบแนวคิดเทคนิคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่หลากหลาย มาเป็นกรอบในการดำเนินการ โดยมีกระบวนการบริหารราชการที่เป็นกระแสหลักและมีอิทธิพลอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารราชการของประเทศไทย ประกอบด้วยกระบวนการ 2 กระบวนการ ได้แก่ 1) กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่บูรณาการหลักการและกรอบแนวทางของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้าด้วยกัน และ 2) กระบวนการบริหารรูปแบบประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy) ที่บูรณาการ

<sup>3</sup> ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิรูประบบการจัดการปกครองให้สอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล ตามข้อผูกพันที่กำหนดโดยหนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (World Bank)

หลักการและกรอบแนวทางของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรมเข้าด้วยกัน ดังมีรายละเอียดของกรอบนโยบาย มาตรการ โครงการที่ได้มีการริเริ่มมาอย่างต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี ภายใต้การเสนอของสำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และหน่วยงานกลางอื่น ๆ และประเด็นของการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สำคัญ

กระบวนการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ที่ได้มีผลผลักดันให้มีการดำเนินการในช่วงปัจจุบัน โดยรัฐบาล ภายใต้กรอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่<sup>4</sup> หากมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระยะ จะมีผลทำให้ระบบราชการไทยมีพัฒนาการไปในแนวทางที่พึงประสงค์มากขึ้น อันได้แก่การเป็นระบบราชการที่มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ : 2542)

- ระบบบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าภาษีของประชาชน
- เป็นระบบบริหารราชการที่ชัดเจนและโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่
- เป็นระบบบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลงาน
- เป็นระบบบริหารราชการที่มีความคงเส้น คงวามีมาตรฐานของการดำเนินงาน
- เป็นระบบบริหารราชการที่มองการณ์ไกล ทันสมัย ทันโลก ทันต่อเหตุการณ์ มีความยืดหยุ่น ปรับตัวได้รวดเร็ว สอดรับกับสถานการณ์
- เป็นระบบบริหารราชการที่มีความมั่นคงกล้าหาญ (เข้มแข็ง) ที่พร้อมจะยืนหยัดเคียงข้างประชาชนไม่ยอมให้อธรรมมาลวงตาได้
- เป็นระบบบริหารราชการที่ได้รับความไว้วางใจ เชื่อถือศรัทธาจากประชาชนว่าเป็นระบบที่มีคุณภาพประสิทธิภาพ และคุณธรรม
- เป็นระบบบริหารราชการที่เข้าใจง่าย และเป็นเพื่อนประชาชน

<sup>4</sup> เป็นหลักการที่ได้นำเสนอ โดยนักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนูเบก อาทิ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) และแฟรงค์ เจ กูดนาว (Frank J. Goodnow) โดยเสนอให้ทำการพัฒนาระบบการบริหารราชการโดยเน้น 1)

### 5) ข้อจำกัดของการปฏิรูประบบราชการไทยตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ผลการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในประเทศที่เป็นผู้นำในการปฏิรูประบบราชการ อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จว่าประกอบด้วยปัจจัยในเชิงโครงสร้างที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ (สุพจน์ ทรายแก้ว : 2541)

1. การมีเจตนาพร้อมทั้งทางการเมือง ภาวะผู้นำ และความมุ่งมั่นจริงจังของผู้รับผิดชอบในการผลักดัน และการดำเนินกิจกรรมทั้งจากผู้นำฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ
2. การมีกระบวนการเชิงนโยบายเป็นวงจรการเรียนรู้ที่หมุนวนไปตามกาลเทศะ ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่และมีการปรับตัวให้เข้าสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
3. การมีความต่อเนื่องในการดำเนินการของผู้กระทำการทางนโยบายโดยเฉพาะ

ในส่วนของผู้นำระดับนโยบาย/และระดับปฏิบัติการจะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายปฏิรูประบบราชการ

4. การระดมทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอกจะมีผลทำให้การดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการมีความต่อเนื่องและบรรลุผล
5. การสร้างความเป็นสถาบันให้เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายปฏิรูประบบราชการจะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

### (4) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารงานขององค์การภาครัฐในอดีต เป็นการบริหารที่ดำเนินการภายใต้กรอบของระเบียบกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบก่อนดำเนินการ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการติดขัดในทฤษฎีองค์การระบบราชการแบบดั้งเดิมที่มีสมมติฐานว่าการมีระเบียบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร การควบคุมตรวจสอบก่อนดำเนินการและการจัดโครงสร้างองค์การแบบลำดับชั้น เพื่อเสริมสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา จะช่วยให้การบริหารของหน่วยงานราชการปลอดจากระบบอุปถัมภ์ มีความเป็นกลางทางการเมืองและการส่งมอบบริการสาธารณะ รวมทั้งจะช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีสมมติฐานข้างต้นมีผลทำให้รัฐบาลในอดีตจัดตั้งหน่วยงานกลางด้านการบริหารบุคคล การวางแผนงาน และการงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่ออกระเบียบกฎหมายสำหรับใช้เป็นการรอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยราชการขึ้น รวมทั้งได้มีการออกระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการและข้าราชการเป็นจำนวนมาก

การถูกวางกรอบให้ต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบระเบียบ กฎหมายอย่างเคร่งครัด การควบคุมตรวจสอบก่อนดำเนินการ และการจัดโครงสร้างองค์การแบบลำดับชั้นลดหลั่นมาโดยต่อเนื่อง ได้มีผลทำให้หน่วยราชการและข้าราชการ มีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหลักการที่พึงประสงค์ (goals displacement) กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานและบริหารงานโดยยึดเอาระเบียบกฎหมายเป็นสำคัญ แทนที่จะยึดผลลัพธ์ของการทำงานเป็นเป้าหมาย ทั้ง ๆ ที่ระเบียบกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานหรือมีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย มีการเลือกปฏิบัติในบางเรื่อง การปฏิบัติงานของหน่วยราชการจึงไม่สามารถสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ จากองค์การภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานส่วนใหญ่มักจะทำให้ความสำคัญต่อการขยายหน่วยงาน การเพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณ มากกว่าการสร้างผลงานเพื่อสนองหรือทำให้เกิดผลลัพธ์ต่อประชาชน การใช้จ่ายเงินงบประมาณดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ และมีแนวโน้มของความต้องการเพิ่มมากขึ้น โดยต่อเนื่อง (วรเดช จันทรศร : 2540)

การเผชิญปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผลในการทำงานของหน่วยราชการ ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำมีผลทำให้รัฐบาลของหลายประเทศต่างเร่งปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารงานขององค์การภาครัฐเสียใหม่ โดยได้มีการนำเอาหลักการ แนวทาง เครื่องมือทางการบริหารที่องค์การภาคเอกชนพัฒนาขึ้น และนำมาใช้ในการบริหารจัดการงานในความรับผิดชอบ แล้วประสบความสำเร็จมาใช้เป็นเครื่องมือและแนวทางดำเนินงาน ผสานกับการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ หลักการ แนวทาง เครื่องมือในการจัดการปกครองแนวใหม่ และทฤษฎีองค์การสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมช่วงปัจจุบัน จนในที่สุดได้ก่อให้เกิดแนวทางการบริหารองค์การภาครัฐแนวทางใหม่ที่เรียกว่า “การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์หรือการบริหารมุ่งผลงาน (Results Based Management or Performance Based Management)” ขึ้น (สำนักงาน ก.พ. : 2540)

### 1) แนวคิดพื้นฐานการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ ได้ให้นิยามของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results) ไว้ว่า “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความหมายตามชื่อเรียก คือ การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์คือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Results) ขององค์การ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators : PI) ที่เป็นรูปธรรม หนึ่งในส่วนของผลสัมฤทธิ์จะหมายถึง

### ผลผลิต (Output) + ผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ : 2541)

การบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นเทคนิคและกระบวนการทางการบริหาร ที่พัฒนาการมาจากกรอบความคิด ทฤษฎีการบริหารงานสำหรับองค์การภาครัฐในแนวทางใหม่ที่สำคัญหลายประการ (ทศพรศิริสัมพันธ์ : 2541) อาทิ

1. การนำหลักการกลไกตลาด โดยเฉพาะการเปิดเสรี การลดการผูกขาด การแทรกแซงด้านนิคมกิจการ โดยรัฐบาล เน้นการส่งเสริมให้มีการแข่งขัน การเพิ่มบทบาทของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม อาทิ องค์การธุรกิจเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การเอกชน องค์การประชาสังคม ในการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยไม่ผูกขาดการดำเนินการโดยองค์การของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว
2. การจัดให้มีระบบตลาดภายในองค์การ โดยพิจารณาความสัมพันธ์ กระบวนการภายในในเชิงการให้บริการซึ่งกันและกัน โดยจัดให้มีการคำนวณต้นทุน ผลประโยชน์ที่ส่งมอบให้แก่กันและกันมาใช้ และมีการเปรียบเทียบกับผลได้ที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการจากหน่วยงานภายนอกเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ
3. การแยกงานในด้านกำหนดยุทธศาสตร์กับงานในเชิงการปฏิบัติการ/การให้บริการออกจากกัน โดยรัฐบาลและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวง จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือกำหนดถึงคุณลักษณะของผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะต้องได้รับการดำเนินงานของรัฐ และเป็นผู้เลือกซื้อหรือจัดทำสัญญาในการให้บริการสาธารณะจากผู้ส่งมอบบริการในรูปแบบต่าง ๆ แทนประชาชน ในขณะที่แต่ละส่วนราชการจะมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนตามกรอบของนโยบายที่รัฐบาลกำหนด โดยในส่วนราชการจะต้องสามารถเชื่อมโยงผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานกับผลลัพธ์หรือเป้าหมายทางนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม
4. การถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหารการพัสดุ ที่เป็นอำนาจของหน่วยงานกลาง (สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง) ให้แก่ผู้บริหาร และหน่วยปฏิบัติเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ควบคู่ไปกับการมีพันธะความรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for result) โดยจัดให้มีกลไกระบบในการควบคุม ตรวจสอบ การรายงานผลการดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น มีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานและการรายงานให้ผูมีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานแก่รัฐบาลเป็นระยะ

5. การประยุกต์ใช้เทคนิค เครื่องมือทางการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ โดยจัดให้มีการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงปรัชญา หลักการพื้นฐานของเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าว ก่อนที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับธรรมชาติขององค์การภาคราชการ
6. การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็น รับฟังถึงความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการเป็นระยะ ๆ รวมทั้งจัดให้มีช่องทางกลไกในการที่ประชาชน ผู้รับบริการจะได้มีโอกาส ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมการดำเนินงานของรัฐบาล

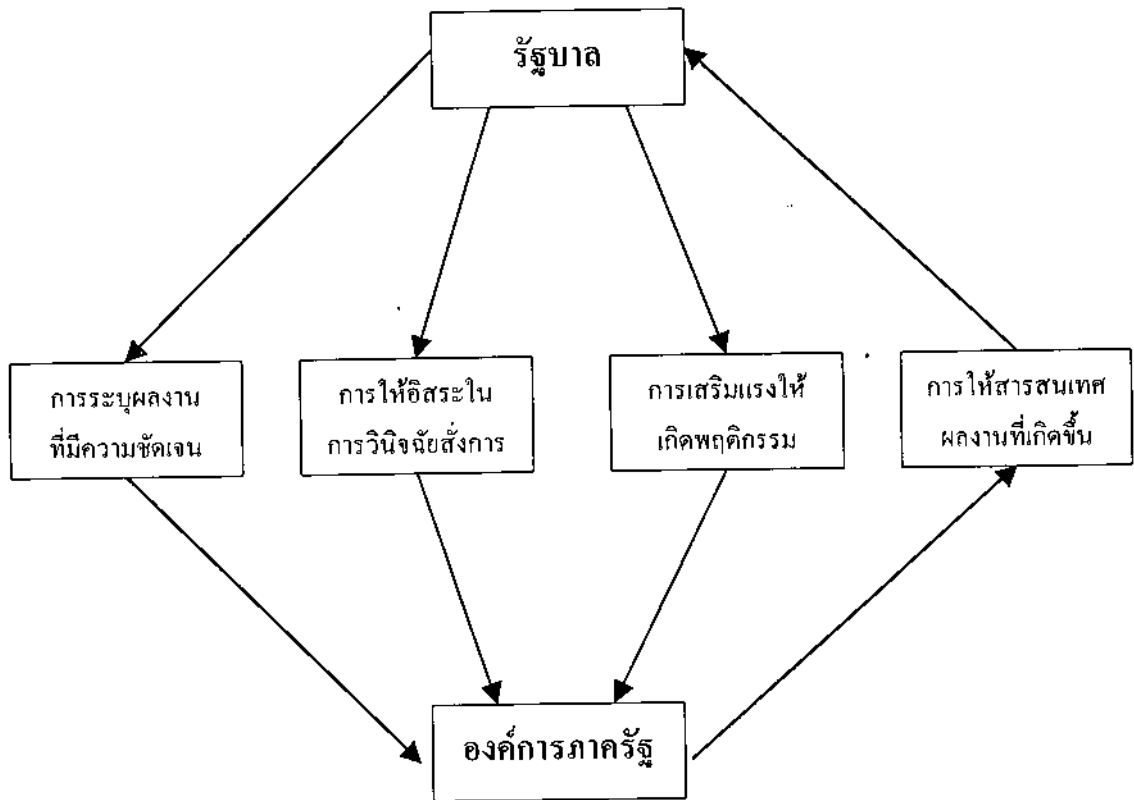
การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะมีจุดเน้นที่การสร้างความสำเร็จของผลงานของส่วนราชการ ทั้งในส่วนของผลผลิต (output) ที่จะส่งมอบ และผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้นต่อประชาชน ชุมชนและสังคม ด้วยการจัดทำข้อตกลงหรือจัดทำพันธะสัญญาระหว่างรัฐบาล ในฐานะผู้จัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (principal) กับหน่วยราชการในฐานะผู้ส่งมอบสินค้า/บริการสาธารณะ (agent) อันหมายถึงการดำเนินการที่สำคัญเกี่ยวกับ

1. การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์หลักของงานที่รัฐบาลต้องการ หรือการกำหนดคุณลักษณะของผลงานที่ต้องการ ได้รับจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งมอบบริการอย่างเป็นทางการ
2. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงาน การให้อิสระในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แบบ เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
3. การกำหนดปัจจัยจูงใจที่จะกระตุ้นหรือนำไปสู่การมีพฤติกรรมตามที่คาดหวังทั้งในส่วนของสิ่งที่ป็นรางวัลและการลงโทษ
4. การพัฒนากลไกสำหรับควบคุม ตรวจสอบหรือการรายงานการดำเนินงาน ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้าหรือปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

สัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลและองค์การสาธารณะ (หมายความรวมถึงระหว่างผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์) สามารถเขียนสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดพื้นฐานการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์



การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในเชิงกระบวนการ จึงเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายระยะยาว กลยุทธ์การดำเนินงาน และตัวชี้วัดผลงาน พร้อมทั้งการจัดให้มีการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อระบุและจัดทำข้อตกลงด้านทรัพยากรและผลงานที่จะส่งมอบในแต่ละปี การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่กำหนด การวัดผล การปฏิบัติงานและจัดทำรายงานผลงานประจำปี และการประเมินผลสำเร็จของแผนงานโครงการตามแผนกลยุทธ์/แผนปฏิบัติการ เพื่อรายงานให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบถึงผลงานที่เกิดขึ้นจริง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และใช้ประกอบการวางแผนกลยุทธ์ในรอบต่อไปให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

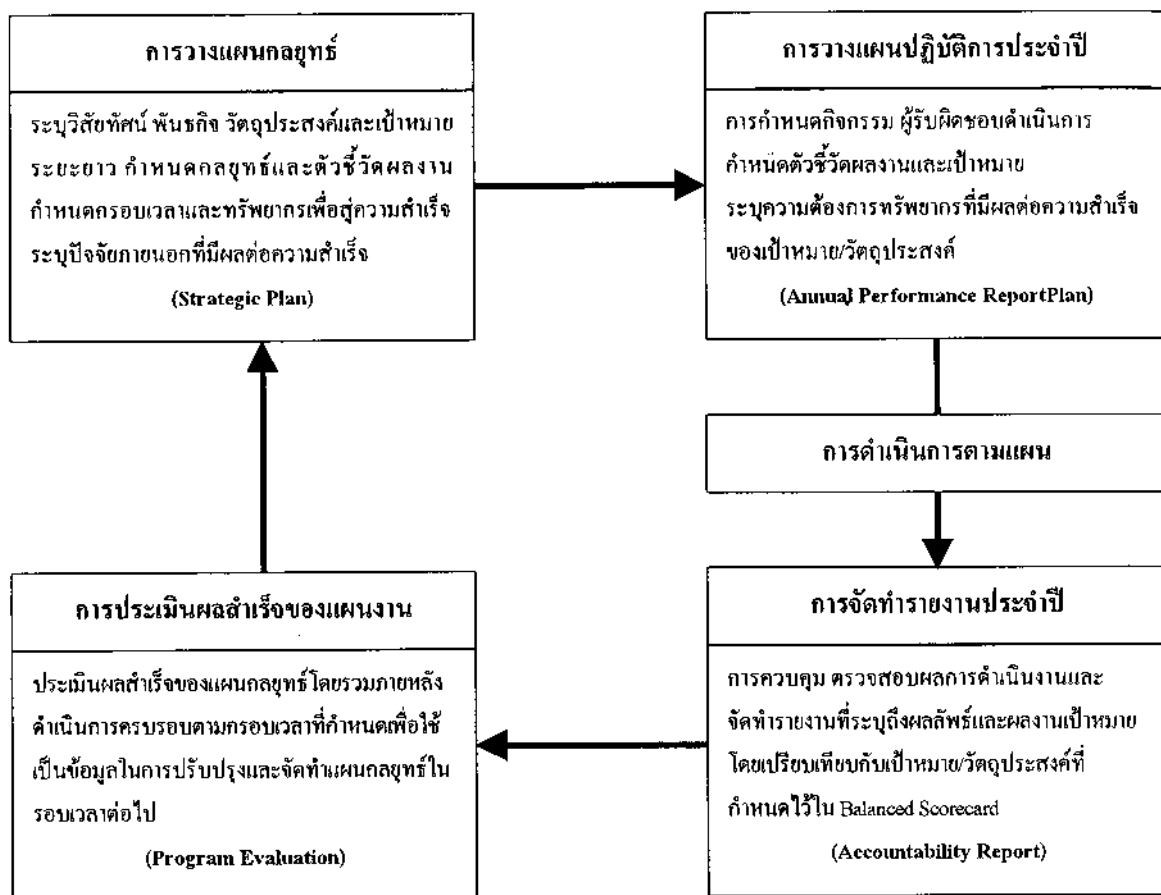
## 2) ขั้นตอน/กระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเทคนิคทางการบริหาร ที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐทำการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง (continuous work process improvement) กระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การภาครัฐ ในต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับถึงความสำเร็จในการปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐ อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ แคนาดา ออสเตรเลีย มีรายละเอียดขั้นตอนดำเนินงาน จำแนกออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้คือ

1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นกระบวนการวางแผนระยะ 3-5 ปี ของหน่วยงาน/ส่วนราชการ ที่หน่วยงานพึงต้องดำเนินการภายใต้หลักการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยธุรกิจและของหน่วยงานโดยรวม การกำหนดกลยุทธ์ที่จะช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ และการจัดทำตัวชี้วัดผลงานหลัก (key performance indicators : KPI) ตามพันธกิจและเป้าหมาย โดยทำการกำหนดกลุ่มของตัวชี้วัดผลงานที่คาดหวังของหน่วยงานไว้ในรูปของตารางคะแนนการวัดผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล (balanced scorecard : BSC) ที่มีเป้าหมายเชิงปริมาณที่ชัดเจน สำหรับใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่บ่งชี้ถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
2. การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี (Annual Performance Planning) หมายถึง การระบุรายละเอียดของผลผลิต กิจกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบและเป้าหมายตามตัวชี้วัดผลงาน ทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ของงานในหน้าที่ ที่ส่วนราชการมีพันธะสัญญาจะส่งมอบให้แก่รัฐบาลหรือประชาชนผู้รับบริการ ในแต่ละรอบปีทำการ ซึ่งควรจะต้องสอดคล้อง มีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตารางคะแนนการวัดผลการปฏิบัติงานรวมทั้งทำการระบุถึงทรัพยากรที่ต้องการ ได้รับการสนับสนุนไปดำเนินการจากรัฐบาล ซึ่งจัดต้องดำเนินการ โดยระบุในรูปแบบของต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) การดำเนินการ เพื่อที่รัฐบาลในฐานะผู้ซื้อบริการจะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดสรรงบประมาณให้ตามแนวทางของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS)

3. การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (Annual Performance Report or Accountability Report) เมื่อส่วนราชการได้รับความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี และได้รับการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีการดำเนินงานตามแผน และจัดระบบในการควบคุม ตรวจสอบผลงานตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดพร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินการ เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้าของผลงานที่ดำเนินการได้จริงในรอบปีที่ผ่านมา โดยเปรียบเทียบผลงานจริง กับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี ทั้งในส่วนของผลผลิต ผลลัพธ์ ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินงาน รวมทั้งชี้แจงถึงสภาพปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้บังเกิดผลดีในปีต่อไป
4. การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการตามแผน (Program Evaluation) หลังจากที่ส่วนราชการได้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีครบรอบเวลาที่กำหนดของแผนกลยุทธ์ ส่วนราชการจะต้องทำการศึกษา เก็บรวบรวม ข้อมูลผลการดำเนินงานโดยรวม เพื่อประเมินผลหรือตรวจวินิจฉัยว่า การดำเนินงานตามแผน ประสบผลสำเร็จหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างไร รวมทั้งทำการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และแนวโน้มของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขทิศทางการดำเนินงานโดยรวม หรือกำหนดแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการในรอบต่อไป ให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมภายนอก และภายในองค์กร โดยอาจดำเนินการโดยมอบหมายให้หน่วยงานภายนอก (third party) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลงานและได้การยอมรับจากรัฐบาลและส่วนราชการ เป็นผู้ดำเนินการประเมินและรับรองผลการดำเนินงาน

## แผนภาพที่ 2 กระบวนการจัดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์



### 3.) เทคนิคทางการบริหารในกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในเชิงกระบวนการจัดเป็นกระบวนการที่บูรณาการเทคนิคทางการบริหารหลายเทคนิคมาใช้ในการบริหารองค์กร เริ่มตั้งแต่การนำเทคนิคการวางแผนองค์กรและแผนกลยุทธ์ (Corporate and Strategic Planning) เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงในการทำงานของหน่วยงานย่อยทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยไม่ละเลยผลสัมฤทธิ์ในระยะยาว เทคนิคการวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement) ซึ่งเป็นหัวใจในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากหากหน่วยงานไม่สามารถวัดผลงานที่ปฏิบัติได้ ก็จะไม่สามารถปรับปรุงการทำงานให้เกิดผลงานที่ดีขึ้นได้ เทคนิคการเทียบเคียงงาน (Benchmarking) ซึ่งเป็นเทคนิคในการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการทำงาน โดยเปรียบเทียบกับวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) กับหน่วยงานที่เป็นผู้นำในการมีผลงานที่ถึงพร้อมทั้งในเชิงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เทคนิคการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ (Service Quality) อันจะช่วยยกระดับคุณภาพของบริการให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ เทคนิคการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

(Performance Auditing) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของข้อมูล เทคนิคการประเมินผลโครงการ (Program Evaluation) ที่จะช่วยพิสูจน์ความสำเร็จของโครงการและช่วยยืนยันถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดและผลสัมฤทธิ์ เทคนิคการมอบอำนาจ และเทคนิคการให้อิสระในการทำงาน (Devolution and Autonomy) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับกลางและระดับต้นทำงานได้เต็มศักยภาพ และแก้ปัญหาได้อย่างทันเวลา และการทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน (performance Contracting) เป็นการสร้างการต่อรองในการกำหนดผลสัมฤทธิ์เงื่อนไขการปฏิบัติงาน และสิ่งตอบแทนที่องค์กรผู้ปฏิบัติงานจะได้รับ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ : 2541) แต่ละเทคนิคจะมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

### 1. การวางแผนองค์กร และแผนกลยุทธ์ (Corporate and Strategic Planning)

การจัดทำแผนองค์กรและแผนกลยุทธ์เป็นเทคนิคในการกำหนดกรอบแนวทางการทำงานระยะยาวและปานกลางในรูปแบบของวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในองค์กร เนื่องจากการมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จอาจจะทำให้หน่วยงานย่อยภายในมองแต่ละผลงานระยะสั้น แผนองค์กรและแผนกลยุทธ์จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างวัตถุประสงค์ระดับสูงขององค์กรกับเป้าหมายแผนงาน โครงการในระดับปฏิบัติ และยังสามารถใช้ในการประสานแผนงานกับหน่วยเหนือเพื่อทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพได้

### 2. การวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement)

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จที่ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ผลงานกับเป้าหมาย (มาตรฐาน) และการเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวัดผลการปฏิบัติงานอาจเป็นการวัดผลงาน โดยใช้ตัวชี้วัดผลงานง่าย ๆ หรือต้องใช้ระบบการวัดที่ซับซ้อน และสามารถวัดในหลายแง่หลายมุม เช่น ความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หรือคุณภาพบริการ (Service Quality)

การวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นกลไกที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอันจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานตามภารกิจบรรลุผลที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม สมตามความคาดหวังของประชาชน นอกจากนั้นการวัดผลการปฏิบัติงานยังสามารถใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กร การปรับปรุงการมอบหมายอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ และการให้แรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ด้วย

### 3. การเทียบเคียงงาน (Benchmarking)

การเทียบเคียงงาน (Benchmarking) เป็นกระบวนการคัดเลือกองค์การที่มีผลการปฏิบัติงานดีที่สุดในสาขาเดียวกับองค์การที่ต้องการเทียบเคียง โดยทำการศึกษาให้ทราบถึงกระบวนการขององค์การที่เป็นผู้นำ และมีผลงานชิ้นแนวหน้ามีรูปแบบ แนวทางการปฏิบัติงานอย่างนั้น เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวางแผนยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์การให้ถึงระดับที่องค์การต้นแบบดำเนินการ พร้อมทั้งจัดให้มีการดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งติดตามดูแลผลงานที่เกิดขึ้น อนึ่งการเทียบเคียงงานเป็นเทคนิคที่ใช้การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นพื้นฐาน แล้วเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการทำงานกับวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ขององค์การต้นแบบ เพื่อหาทางปรับปรุงกระบวนการให้ดีขึ้นและสามารถเทียบได้กับผลการปฏิบัติงานขององค์การที่เป็นตัวเทียบ

### 4. การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ (Service Quality)

การพัฒนาคุณภาพการให้บริการเป็นเครื่องมือ และเทคนิคการปรับปรุงงานที่องค์การภาคเอกชนนิยมในการยกระดับคุณภาพการบริการ โดยเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการการศึกษาสำรวจความต้องการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการต่อองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดคุณภาพของการให้บริการ อาทิ การเข้าถึง/ความสะดวกในการไปรับบริการ (accessibility and convenience) เช่น สถานที่สามารถไปมาสะดวก เวลาเปิดทำการที่เหมาะสม ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการ ความไม่ยุ่งยากหรือง่ายต่อความเข้าใจ (simplicity) เช่น การมีแบบฟอร์มสั้น เข้าใจง่าย ไม่ต้องกรอกข้อมูลซ้ำซ้อน หรือภาษาที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อน การให้บริการอย่างถูกต้อง (accuracy) การให้บริการที่รวดเร็ว (timeliness) และการให้บริการให้มีคุณภาพมากขึ้น กระบวนการพัฒนาคุณภาพการให้บริการยังมีขอบข่ายรวมถึงการจัดให้มีกลไกสำหรับให้คำปรึกษาต่อผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานของบริการ การให้รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบริการการมีทางเลือกให้ผู้รับบริการ และมีกลไกรับข้อร้องเรียนจากผู้รับบริการ

### 5. การทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน (Performance Contracting)

การทำสัญญาผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดพันธะความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานคู่สัญญา เป็นกระบวนการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผลงานที่หน่วยงานผู้รับทำงานจะต้องส่งมอบและทรัพยากร ปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ ที่ผู้ซื้อผลงานจะต้องให้การสนับสนุน โดยปกติแล้วการทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน จะเป็นการตกลงร่วมกับระหว่างผู้ให้สัญญากับผู้รับสัญญา (ผู้ควบคุม) ที่จะให้งานสำเร็จตามเงื่อนไข พร้อมทั้งระบุการให้รางวัลหรือการลงโทษกรณีที่มีผลงานสูงหรือต่ำกว่าเป้าหมาย

การทำสัญญาผลการปฏิบัติงานเป็นเทคนิคที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการมอบหมายงานในภาคราชการ โดยการทำสัญญานี้ อาจเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นภายในองค์การ และเป็นสัญญาที่ผู้บริหารทำกับผู้มีอำนาจเหนือกว่าภายนอกองค์การ การทำสัญญาจะครอบคลุมเรื่องข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน

ประจำปี ข้อตกลงเรื่องงบประมาณ ข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและข้อตกลงเกี่ยวกับการบริหารภายใน ด้วย สำหรับในภาคราชการจะเรียกสัญญานี้ว่า ข้อตกลงผลงานของส่วนราชการ (Performance Agreement) หรือข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement)

#### 6. การมอบอำนาจ และให้อิสระในการทำงาน (Devolution and Autonomy)

ในกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารองค์การที่จัดทำสัญญาส่งมอบผลงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว ควบคุมการดำเนินงานให้เกิดผลงานตามข้อตกลง ผู้บริหารองค์การจะได้รับการมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน เพื่อที่จะได้สามารถกำกับติดตามและปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ในการนี้ ผู้บริหารองค์การจะได้รับอิสระในหลายเรื่อง เช่น การตัดสินใจดำเนินงาน การบริหารการเงิน การบริหารงานบุคคล และจะมีการยกเลิกข้อจำกัด กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคทิ้งไป เพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

#### 7. การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing)

การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานข้อมูลผลการปฏิบัติงาน เพื่อกำกับติดตามและสอบถามว่า องค์การได้มีผลการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้นไว้ โดยอาจเป็นการตรวจสอบผู้ตรวจสอบจากภายนอก อันได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ และหรือการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบจากภายในขององค์การ อนึ่ง ในปัจจุบันจุดเน้นของการตรวจสอบจะมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติงานแทนการตรวจสอบปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการทำงาน การตรวจสอบบัญชีการเงิน หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎระเบียบเริ่มลดความสำคัญลง แต่จะมาคู่ที่ความสำเร็จของโครงการและผลสัมฤทธิ์ของงานมากยิ่งขึ้น

#### 8. การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation)

การประเมินผลโครงการเป็นกระบวนการที่ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงลึกภายหลังที่ได้มีการดำเนินงานในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อตรวจสอบถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าของงานตามนโยบายหรือโครงการของรัฐเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว โดยพยายามแจ่มแจ้งให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของเหตุและผล รวมทั้งบ่งชี้ระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้น ข้อมูลที่เป็นผลจากการประเมินโครงการ จะช่วยชี้ถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และข้อเสนอแนะทางแก้ไข และกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย อาทิ การปรับปรุงแก้ไขการสิ้นสุดงาน การทดแทน

#### 4.) ประสพการณ์และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้มีการพัฒนา ทดลองปฏิบัติในประเทศที่พัฒนามาแล้วเป็นเวลา รวม 20 ปี โดยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจะเริ่มค้น จากการทบทวนบทบาทของรัฐให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่ทวีความซับซ้อนขึ้นของสภาพของ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ และ ในการนี้รัฐบาลได้มีการถ่ายโอนงานและแปรสภาพของกิจกรรมเชิงบริการขององค์การภาครัฐไปให้ ภาคเอกชนดำเนินงาน แต่จะคงภารกิจในการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายที่ต้องรักษาชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน การรักษาความเป็นธรรม และการป้องกันประเทศไว้ด้วเนินการต่อไป

ในส่วนของการบริหารงานภายใน รัฐบาลของประเทศต้นแบบในการนำระบบบริหารมุ่งผล สัมฤทธิ์มาใช้ได้มีการทบทวน ปรับปรุงโครงสร้าง กระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับบทบาทที่เปลี่ยน แปลงไป มีการยกเลิกกฎ ระเบียบล้าสมัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน มีการกระจายอำนาจและให้อำนาจ แก่ผู้ปฏิบัติงานมากขึ้นเพื่อให้สามารถทำงานได้รวดเร็ว มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวเพิ่มขึ้น มีการจัดทำ งบประมาณล่วงหน้า 3 ปี ขึ้นไป อีกทั้งได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ด้วย และมีการปฏิรูปที่สำคัญ คือ การปรับปรุงระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement) เพื่อประเมินผลการทำงานและเพื่อเป็นข้อมูลการปรับปรุงการบริหารภายในและการรายงานผลงานต่อประชาชน (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ : 2541)

อนึ่ง ผลจากการศึกษาประสพการณ์การปฏิรูประบบราชการของประเทศเหล่านี้ ได้พบว่า ในการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในองค์การภาครัฐให้ประสบผลสำเร็จ มีปัจจัยสำคัญที่ คณะผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรให้ความสนใจ หลายประการ ดังนี้

1. การสนับสนุน ความมุ่งมั่นในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากคณะผู้บริหารระดับสูง ขององค์การ
2. กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง และกลยุทธ์การดำเนินงานของคณะผู้บริหาร ทุกระดับ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในองค์การ
3. การคิดวิเคราะห์ให้ทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันขององค์การในเชิงระบบ โดยมีข้อมูล สนับสนุนที่ครบถ้วน
4. ความเข้าใจในบทบาท ความรับผิดชอบของคณะผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ ในการผลักดัน การดำเนินการตามทิศทาง วิธีการที่ได้มีการกำหนดไว้ร่วมกัน
5. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดเก็บ ประมวลผลข้อมูลและออกรายงาน ประกอบการวินิจฉัยสั่งการ



6. การรายงานผลงานให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การได้รับทราบเป็นระยะ ๆ
7. การจัดหา จัดให้มีปัจจัยเสริมแรงในการปรับปรุง พัฒนากระบวนการปฏิบัติงานทั้งใน ส่วนของปัจจัยเชิงบวกและลบ

### 3.2 การตรวจราชการแนวใหม่

#### (1) . การตรวจราชการแบบบูรณาการ

1. การตรวจราชการแบบบูรณาการเป็นการปรับปรุงและพัฒนาาระบบและวิธีการตรวจราชการจากเดิมที่ยึดการตรวจตามภารกิจของแต่ละกระทรวงเป็นหลัก มาเป็นการตรวจราชการแนวใหม่ เพื่อให้สามารถรองรับทิศทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การตรวจราชการแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการตรวจราชการตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการให้บริการของรัฐ การตรวจราชการจะต้องเตรียมข้อมูล แผนงาน และเตรียมความพร้อมให้กับผู้ตรวจราชการ มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน คอบคลุมปัญหาทุกระดับและทุกประเด็น รวมทั้งส่งเสริมขวัญและกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ จะมีการจัดระบบข้อมูล ระบบรายงานผลให้ประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ตลอดจนนำรายงานผลการตรวจราชการไปใช้ในการแก้ปัญหา ติดตามผลการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้ผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติภารกิจ ภายใต้แนวทางการตรวจราชการในลักษณะบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรที่ทุกส่วนราชการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการตรวจราชการแนวใหม่ 5 ประการ

##### 1.) ลักษณะการตรวจราชการแบบบูรณาการ

1. เป็นการตรวจงานตามยุทธศาสตร์ และนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการให้บริการของรัฐ
2. เป็นการตรวจหน่วยงานของรัฐ ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีการใช้งบประมาณของรัฐอย่างคุ้มค่า
3. เป็นการตรวจงานที่ครอบคลุมทุกประเด็น มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน

##### 2.) จุดมุ่งหมาย

1. ผลสัมฤทธิ์ของงานนโยบายรัฐบาลที่สำคัญ
2. การปฏิบัติราชการและการใช้อำนาจรัฐตามนโยบายรัฐบาลเป็นไปอย่างคุ้มค่า โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลและส่วนราชการในการนำผลการตรวจราชการใช้พัฒนา นโยบายของรัฐบาล และปรับบทบาทวาระกระบวนการทำงานให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย

### 3.) ขั้นตอนการตรวจแนวใหม่

1. ขั้นเตรียมการก่อนการตรวจ โดยการเตรียมข้อมูล แผนงาน และเตรียมตัวผู้ตรวจ ราชการร่วมกัน
2. ขั้นการตรวจราชการ โดยการไปร่วมกันเป็นทีมมีเป้าหมายตัวชี้วัดชัดเจน และรับ ฟังปัญหาทุกระดับ ส่งเสริมขวัญกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน
3. ขั้นการดำเนินการหลังการตรวจ โดยการประมวลผล วิเคราะห์ และจัดลำดับความ สำคัญเร่งด่วนของปัญหาาร่วมกัน และทำรายงานเสนอแนะเพื่อการสั่งการ แก้ไขปัญหา

#### 4. ข้อเสนอแนะ

ผู้ตรวจราชการได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกลไกและระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ตรวจราชการแนวใหม่ ดังนี้

1. มีระบบฐานข้อมูล ความรู้ และเครื่องมือการตรวจราชการที่เหมาะสม โดยให้มี ระบบฐานข้อมูลสนับสนุนการตรวจราชการที่สามารถเชื่อมโยงกัน มีเครื่องมือ และคู่มือการตรวจราชการ แนวใหม่ที่เป็นมาตรฐาน
2. มียุทธศาสตร์การตรวจราชการแบบบูรณาการ โดยมีแผนการตรวจและตัวชี้วัดการ ตรวจราชการร่วมกัน มีการประยุกต์ใช้เทคนิคการวัดผลงานแนวใหม่ และใช้ผู้ตรวจสอบและประเมินผล งานอิสระมาช่วยงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยรับตรวจร่วมในการกำหนดตัวชี้วัด
3. มีโครงสร้างและระบบการตรวจราชการที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเชิงรุกโดยมีหน่วย กลางประสานกำหนดและรักษามาตรฐาน มีหน่วยเจ้าหน้าที่สนับสนุน และงบประมาณที่เพียงพอ มีโครงสร้างที่อยู่ในลักษณะรวมศูนย์หน่วยตรวจ
4. มีระบบการบริหารและพัฒนาผู้ตรวจและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยการสร้างกรอบ จรรยาบรรณการตรวจราชการการพัฒนาขีดสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้ผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติภารกิจภายใต้แนวทางการตรวจราชการในลักษณะ บูรณาการระหว่างผู้ตรวจราชการของกระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเป็นกลไกสำคัญที่ ช่วยสนับสนุนการกำกับและติดตามนโยบายและการปฏิบัติราชการให้มีการประสานดำเนินการในพื้นที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกส่วนราชการต้องร่วมมือและสนับสนุนระบบการตรวจราชการแนวใหม่ตามแนวทาง 5 ประการ ดังนี้

(1) ให้ทุกส่วนราชการร่วมมือกันสนับสนุนระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการ ทั้งการตรวจหน่วยงาน พื้นที่ และรับฟังความเห็นจากประชาชน โดยให้มีการจัดทำแผนการตรวจราชการและกำหนดประเด็นตัวชี้วัดการตรวจราชการร่วมกันแบบบูรณาการ

(2) ให้มีการจัดระบบข้อมูลระบบรายงานผลให้ประสานเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย

(3)ให้นำรายงานผลการตรวจราชการไปใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหา ติดตาม และปรับปรุงการปฏิบัติราชการอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

(4) จัดให้มีการพัฒนาและส่งเสริมการเรียนรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ในลักษณะของ Action Learning ระหว่างผู้ตรวจราชการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้มีโอกาสรู้จากแบบอย่างที่ดี (Best Practice) ของต่างประเทศ

(5) การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการต่อไป ควรคำนึงถึงผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความรู้ ประสบการณ์อย่างแท้จริง เพื่อให้การทำงานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

## (2) การตรวจราชการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ : ยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการบริหารราชการแผ่นดินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยี เช่น การปฏิรูประบบและกระบวนการทางการเมือง ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความเคลื่อนไหวและขยายบทบาทขององค์การภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคม ฯลฯ เป็นผลทำให้รัฐบาลของประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการปฏิรูประบบราชการและได้มีการอนุมัติแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้น โดยมีสาระเกี่ยวกับ การกำหนดให้ส่วนราชการทบทวนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีบริหารงาน ด้วยการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่ผู้บริหาร/หน่วยปฏิบัติ เพื่อลดความเป็นระบบราชการลง ให้ความสำคัญการนำเทคนิควิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการทำงาน การปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งผลงานและผลลัพธ์ การปรับปรุงระบบบริหารบุคคลให้ยืดหยุ่น ชัดหลักขีดความสามารถ และผลงาน การมีสัญญาจ้างงานทำงานที่ชัดเจน ฯลฯ

การปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเน้นที่การถ่ายโอนอำนาจ เพิ่มอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานแก่หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บริหารสูงสุด เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถใช้ความรู้ความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์หรือการเปลี่ยนแปลงกระบวนการงานเสียใหม่ อันจะช่วยก่อให้เกิดผลผลิตที่สูงขึ้นและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ถูกลงนั้น โดยวางระบบการควบคุมให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บริหารสูงสุดต้องมีความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบผลงาน (accountability for results) ในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เช่น การทำสัญญาซื้อขายบริการ (purchase contract) หรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) และการทำสัญญาจ้างผู้บริหารระดับสูง จึงเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้

ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเร่งดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงานภายในส่วนราชการให้สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าวข้างต้นอย่างเร่งด่วน

การตรวจราชการในฐานะระบบย่อยทางการบริหารขององค์การภาครัฐ จึงควรจะต้องมีการทบทวนและปรับเปลี่ยนทิศทาง แนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการดำเนินงาน (ความประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการ) และการส่งเสริมธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการสร้างความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริตและเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน

#### 1) ยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่

ภายใต้บริบทของระบบการเมือง และระบบการบริหารจัดการองค์การภาครัฐในช่วงปัจจุบัน ยุทธศาสตร์การตรวจราชการในแนวทางใหม่ ควรให้ความสำคัญต่อรูปแบบการตรวจราชการใน "เชิงบวก" เพื่อสนับสนุนหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บริหารสูงสุดในการปรับปรุงและพัฒนาผลการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่อง (performance improvement) สามารถเพิ่มคุณค่า (value-added) ของการดำเนินงานเกิดความคุ้มค่าและช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะขององค์การ ในระยะยาว มากกว่าติดขัดกับยุทธศาสตร์การตรวจราชการแบบประเพณีนิยมใน "เชิงลบ" เพื่อข้อจับผิดและมุ่งเน้นการควบคุมในประเด็นรายละเอียดปลีกย่อยของการปฏิบัติงาน

สำหรับกลยุทธ์หรือแนวทางดำเนินการตรวจราชการที่สอดคล้องและรองรับกับยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่ และการปฏิรูประบบการบริหารงานตามแนวทางการบริหารงานที่มุ่งผลลัพธ์ มีรายละเอียดดังนี้

#### 1 การตรวจราชการแบบเชิงรุกและสร้างสรรค์ (proactive approach)

การตรวจราชการในแนวใหม่ควรต้องพยายามมองประเด็นในภาพกว้าง ที่มีลักษณะของความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (cross-cutting issue) หรือประเด็นที่มีลักษณะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์การ (critical success factors) มากกว่าการค้นหาความผิดพลาดในประเด็นรายละเอียดปลีกย่อย นอกจากนี้ ยังต้องพยายามช่วยป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและ/หรือส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่ผู้บริหารได้รับทราบมากกว่าการสืบค้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและบังเกิดผลเสียหายไปแล้ว

การตรวจราชการแบบเชิงรุกและสร้างสรรค์ยังควรให้ความสำคัญต่อการกระตุ้นสนับสนุน (facilitate) ฝ่ายบริหารและพยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น เช่น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการปรับเปลี่ยนและสร้างใหม่ โดยการเสนอแนะให้มีการประยุกต์เอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการ

สมัยใหม่เข้ามาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานและการวัดผล เช่น ระบบต้นทุนฐานกิจกรรม (activity-based costing) การปรับโครงสร้างองค์กรให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบของศูนย์ความรับผิดชอบ (responsibility center) การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (benchmarking) การบริหารคุณภาพโดยรวม (total quality management) หรือการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) เป็นต้น

นอกจากนี้ การตรวจราชการยังควรจะต้องพยายามคำนึงถึงประเด็นของการพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์กรในระยะยาวและให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหาร เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การลงทุนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย การสร้างศูนย์ความรู้ (Knowledge center) และปรับเข้าสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) เป็นต้น

## 2 การตรวจราชการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (performance-based approach)

การตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญต่อการวัดผลการดำเนินงาน โดยการเปรียบเทียบผลงานจริงที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ (key performance indicators) ตามที่ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรได้กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์และ/หรือแผนดำเนินการเป็นเครื่องมือของการตรวจราชการ<sup>5</sup> โดยการตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวนี้ ยังมีผลเชื่อมโยงโดยตรงกับการให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) อีกด้วย

## 3 การตรวจราชการแบบร่วมเป็นพันธมิตร (partnership approach)

การตรวจราชการในแนวใหม่จะต้องร่วมเป็นพันธมิตรกับหัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บริหารสูงสุดในการให้คำปรึกษาแนะนำและความช่วยเหลือเกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินงานและผลงาน รวมถึงการพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์กรในระยะยาว โดยการใช้ประโยชน์ของการสืบสวนสอบสวน การตรวจปฏิบัติการหรือการตรวจเยี่ยม การตรวจสอบและติดตามประเมินผลเพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศป้อนกลับอย่างตรงไปตรงมาเชื่อถือได้และเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้บริหารในการนำไปปรับปรุงแก้ไขและยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานต่อไป

<sup>5</sup> สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการของสำนักงาน ก.พ. ได้ริเริ่มให้มีการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและระบบการตรวจติดตามผลการดำเนินงาน เช่น สำนักงานประกันสังคม กรมที่ดิน และกรมทะเบียนการค้า เป็นต้น

ดังนั้น การตรวจราชการควรจะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้บริหารเป็นอันดับแรก หรือมองว่าผู้บริหารเป็นลูกค้าสำคัญของการตรวจราชการ มีการสอบถามความต้องการหรือความคาดหวังของผู้บริหารเป็นครั้งคราว เพื่อนำมาวางแผนการตรวจราชการให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ตรงประเด็น ทันต่อเวลาอย่างสม่ำเสมอ แต่ยังคงต้องเคารพต่อหลักการของความถูกต้องและตรงไปตรงมา ไม่มีบิดเบือนข้อมูลหรือปกปิดประเด็น เพื่อเอื้อประโยชน์บางประการให้แก่ผู้บริหาร

#### 4 การตรวจราชการแบบการบริหารความเสี่ยง (risk-management approach)

การตรวจราชการแนวใหม่ควรจะใช้วิธีการบริหารความเสี่ยงหรือการตรวจควบคุม ภายหลัง (ex post control) แทนวิธีการออกและบังคับใช้กฎระเบียบในการควบคุมรายละเอียดของการดำเนินงานก่อนการดำเนินกิจกรรม (ex ante control) อันจะช่วยลดการระดมทุนค่าใช้จ่ายและทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนไปให้น้ำหนักความสำคัญต่อกิจกรรมการตรวจราชการในเชิงรุกและสร้างสรรค์ได้มากขึ้น เช่น การใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบเพื่อควบคุมความเสี่ยงของการละเมิดหรือความเสียหาย เป็นต้น

#### 5 การตรวจราชการแบบมีส่วนร่วม (participative approach)

การตรวจราชการแนวใหม่ต้องมีลักษณะของการเปิดกว้างและให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการตรวจราชการ โดยควรจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกับฝ่ายผู้รับการตรวจ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและยอมรับผลการตรวจราชการ เปิดเผยและให้ข้อมูลหลักฐานอันมีความจำเป็นต่อกัน นอกจากนี้ ยังควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้รับการตรวจสามารถแสดงหลักฐานอ้างอิงและความคิดเห็นโต้แย้งผลการตรวจราชการได้ อันจะทำให้การตรวจราชการเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์กับทุกฝ่ายมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจราชการอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจจะทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ บางกรณีอาจจะให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานกับผู้ตรวจราชการในรูปแบบของคณะผู้ประเมิน/ตรวจสอบ (joint review team) หรืออาจจะเป็นการเปิดเวทีสำหรับประชาชนมาให้ข้อมูล หลักฐานอ้างอิงและความคิดเห็นอย่างอิสระต่อผู้ตรวจราชการ รวมถึงการสดับรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อประโยชน์ในการนำไปวิเคราะห์หรือสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

## 2) การจัดระบบการตรวจราชการในแนวทางใหม่

ระบบการตรวจราชการของประเทศไทยควรได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขีดสมรรถนะให้สามารถเป็นกลไกการควบคุมภายในของฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อสามารถรายงานข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลป้อนกลับแก่รัฐบาล (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) และหัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวง และอธิบดี) เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งในแง่การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมหรือบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย (enforcement) และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ (service delivery) ให้แก่ประชาชน

ระบบการตรวจราชการที่ดีจะต้องสร้างหลักประกันและให้ความมั่นใจแก่ประชาชนได้ว่าการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบราชการนั้น ได้ดำเนินการไปอย่างสุจริต ยุติธรรม ถูกต้องเหมาะสมเที่ยงตรงตามกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้ ไม่เกิดการทุจริต ฉ้อฉลและรู้อะไรหลอกลวง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าเงิน

ระบบการตรวจราชการของประเทศไทย ควรมีโครงสร้างในสามระดับไว้ตามเดิม แต่ควรจะมีการขยายขอบเขตของระบบการตรวจราชการให้ครอบคลุมกว้างขวางเต็มรูปแบบ (extended scope) อันจะช่วยทำให้เกิดประโยชน์ของการบูรณาการระหว่างการตรวจสอบและการติดตามประเมินผลให้รวมเข้ากับการตรวจราชการในแบบประเพณีนิยม ตลอดจนครอบคลุมถึงเรื่องของการพัฒนานโยบายและขีดสมรรถนะ/ศักยภาพของหน่วยงาน รวมทั้งสามารถรองรับกับยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่และการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปได้

### ขอบเขตของการตรวจราชการ

ขอบเขตของการตรวจราชการที่ควรได้รับการขยายให้มีลักษณะอย่างเต็มรูปแบบหรือแบบสมบูรณ์ (comprehensive approach) ดังกล่าว มีลักษณะและองค์ประกอบในหลายมิติ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (โปรดดูแผนภาพที่ 1)

#### 1. การตรวจการ (inspection) อันได้แก่

- (1) การตรวจปฏิบัติการทั่วไป หรือ การตรวจเยี่ยม (field visit) เพื่อรับฟังปัญหาทุกข์สุขและความคิดเห็นของประชาชน รับทราบสภาพและสถานการณ์ในพื้นที่ อันจะนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขและเสนอแนะนโยบายต่อไป
- (2) การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง (problem-based investigation) เมื่อพบกรณีทุจริตฉ้อโกง ประพฤติมิชอบ หรือมีเหตุอันควร ช่วยเหลือ/แก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน
- (3) การตรวจสอบและประเมินผล อันได้แก่

- 1.1) การตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง (financial & compliance auditing) เพื่อ

ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและหน่วยงานราชการไม่ให้เกิดรูรั่วไหล ความสิ้นเปลืองสูญเสียชีวิตคอร์รัปชัน และให้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

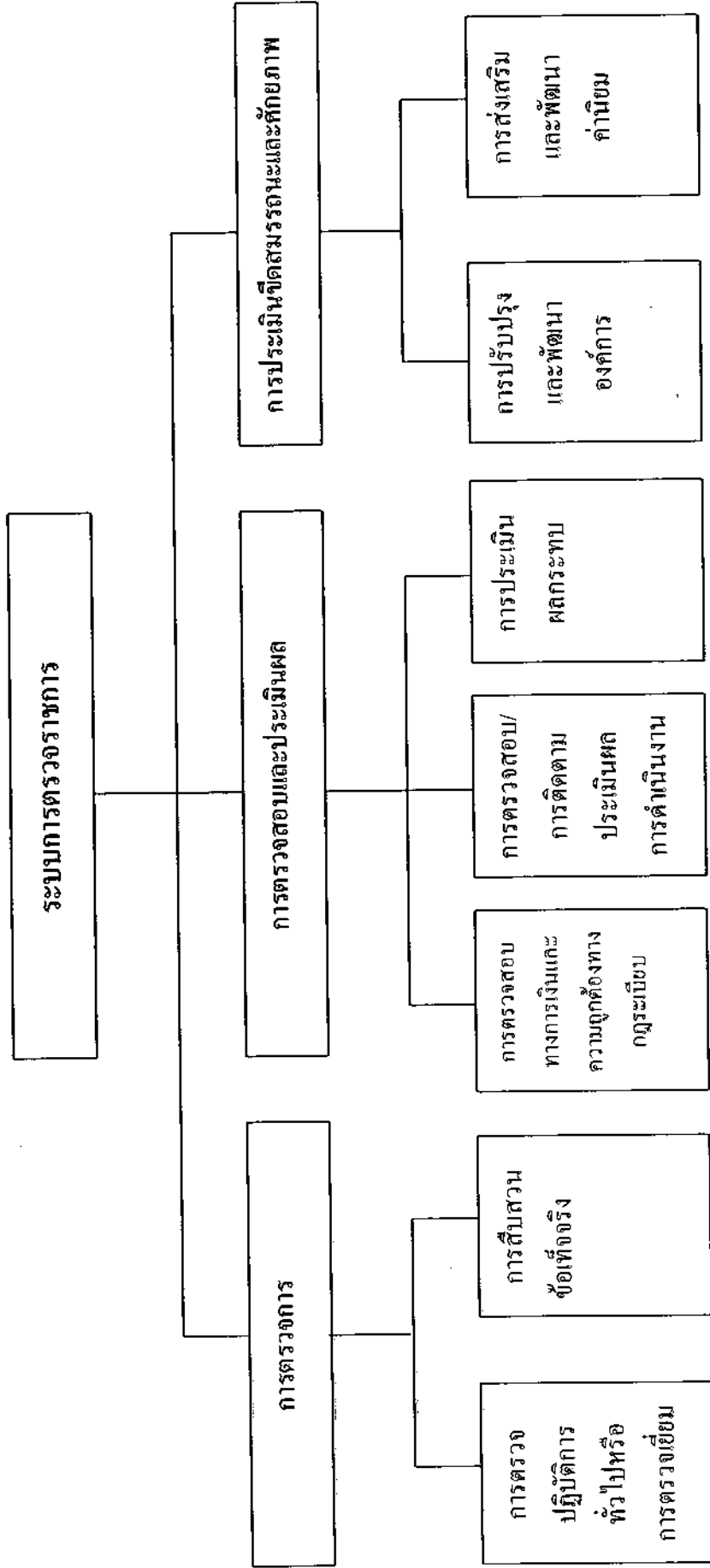
## 2) การประเมินผล

1 การตรวจสอบ/การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (performance auditing/program monitoring & evaluation) เพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานและระบบการบริหารจัดการของหน่วยงาน การติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ทั้งในระดับผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่อย่างไร โดยเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น ต้นทุนต่อหน่วย ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น

2 การประเมินผลกระทบ (impacts evaluation) เพื่อวัดผลลัพธ์ชั้นกลางและผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายว่านโยบาย แผนงาน/โครงการของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการในทิศทางที่พึงประสงค์หรือเกิดผลที่ไม่คาดคิดไว้ต่อกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยระเบียบวิธีการวิจัยขั้นสูงเข้ามาประยุกต์ใช้

3. การประเมินขีดสมรรถนะและศักยภาพ อันได้แก่ การสอบทานระบบการบริหารงานและแผนงาน/โครงการว่าสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามวัตถุประสงค์ หรือภารกิจขององค์กร (performance management capacity audit) และใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศที่ได้รับในการให้คำปรึกษาแนะนำหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย การพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพขององค์กรที่ได้รับการตรวจ รวมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk assessment) เพื่อตรวจสอบหาปัจจัยที่อาจเกิดขึ้น และก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินงานได้ ตลอดจนการส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณที่พึงประสงค์





แผนภาพที่ 1 ระบบการตรวจราชการแบบขยายขอบเขต

### 3.) การจัดโครงสร้างระบบการตรวจราชการ

ระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหารของไทย ยังควรแยกออกเป็นสามระดับเช่นเดิม เพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ

#### 1. ระดับภาพรวม

ในระดับภาพรวม (government-wide level) นั้น รัฐบาลอันได้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ควรจะต้องมีระบบและกลไกของการตรวจราชการของฝ่ายบริหารที่สามารถทำหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลสัมฤทธิ์หรือผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ การรายงานหรือนำเสนอ ข้อมูลสารสนเทศและการตอบคำถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของตนต่อรัฐสภาและประชาชน การตัดสินใจสั่งการ (ฮอคมติคณะรัฐมนตรี) แก้ไขปัญหาอุปสรรคและความผิดพลาดของการนำไปปฏิบัติ การทบทวนและพัฒนานโยบายให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชน การตรวจตราสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานทั่วไปของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงและสลับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การสืบสวนสอบสวนรายละเอียดตามข้อร้องเรียนของประชาชน การประสานงานตรวจราชการในระดับกระทรวง และระดับกรมให้เป็นไปในทิศทางและคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

#### 2. ระดับกระทรวง

ในระดับกระทรวง (ministerial level) ซึ่งเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและกำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับกรม นั้น รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงควรจะต้องมีการวางระบบและกลไกของการตรวจราชการให้สามารถถ่วงดุลย์อำนาจและดำเนินการสอดส่องกำกับดูแลตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของกระทรวงและหน่วยงานในสังกัดได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง เพื่อป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริต นื้อผล และการสูญเสียทรัพยากร การตรวจสอบติดตามและประเมินผลนโยบาย แผนงาน โครงการของกระทรวง เพื่อรับทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคหรือข้อบกพร่องผิดพลาด ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การวางแผนทางหรือมาตรการพัฒนาขีดสมรรถนะของหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจหน้าที่และการสร้างปัญหาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน

### 3. ระดับกรม

ในระดับกรม (departmental level) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการหรือหน่วยให้บริการประชาชนนั้น อธิบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุด (chief executive) ควรจะต้องมีการวางระบบการตรวจราชการอย่างเต็มรูปแบบหรือแบบสมบูรณ์ (ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบและการพัฒนาโยบาย) เพื่อให้การสนับสนุนและก่อให้เกิดกิจการภิบาลหรือกระบวนการกำกับควบคุมดูแลหน่วยงานที่ดี โดยครอบคลุมทั้งในส่วนของการตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์กร (องค์กรแห่งการเรียนรู้) การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อได้รับคำร้องเรียนของประชาชนหรือพบกรณีทุจริตข้อโกง และเมื่อมีเหตุอันควร

ระบบการตรวจราชการทั้งสามระดับดังกล่าวนี้ แม้ว่าอาจจะมีวัตถุประสงค์ ลักษณะขอบข่ายรูปแบบหรือวิธีการที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็ยังคงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังที่ได้สรุปไว้ในตารางที่ 1

นอกจากนี้ ระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหารอาจวางระบบการเชื่อมโยงกับกลไกการตรวจสอบภายนอก กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) เพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกันและช่วยป้องกันความซ้ำซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ยังคงต้องรักษาหลักการของความเป็นอิสระต่อกัน และบทบาทการถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างเคร่งครัด

สรุปประเด็นของระบบการตรวจราชการในระดับต่าง ๆ

ประเด็นพิจารณา	การตรวจราชการในระดับภาพรวม	การตรวจราชการในระดับกระทรวง	การตรวจราชการในระดับกรม
วัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มองภาพกว้างและเน้นการพัฒนาในนโยบาย</li> <li>- ถ่วงดุลย์การตรวจสอบในระดับกระทรวง และระดับกรม และเป็นจุดสกัดสุดท้ายของระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร</li> <li>- วางระบบการประกันคุณภาพมาตรฐานการตรวจราชการของระดับต่าง ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างกระทรวง ราชการในระดับภาพรวมและระดับกรม</li> <li>- กำกับดูแลความถูกต้องในการตรวจสอบระดับกรม</li> <li>- ถ่วงดุลย์การตรวจสอบในระดับกรม</li> </ul>	<p>การตรวจราชการในระดับกรม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นกลไกการควบคุมภายในของผู้บริหารสูงสุด</li> </ul>
ลักษณะ/ขอบข่ายการตรวจราชการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับนโยบายรวมของรัฐบาลและประเด็นนโยบายที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน</li> <li>- เน้นผลลัพธ์รวมและผลกระทบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับนโยบายรายสาขา</li> <li>- เน้นผลลัพธ์เฉพาะด้าน ผลผลิต กระบวนการ และปัจจัยนำเข้า</li> <li>- การพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับแผนงาน/โครงการ</li> <li>- เน้นผลผลิต กระบวนการ และปัจจัยนำเข้า</li> <li>- การพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพ</li> </ul>
รูปแบบ/วิธีการตรวจราชการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนานโยบาย</li> <li>- การตรวจสอบ/ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน</li> <li>- การประเมินผลกระทบ</li> <li>- การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง</li> <li>- การตรวจปฏิบัติการทั่วไปหรือการตรวจเยี่ยม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนานโยบายสาขา</li> <li>- การพัฒนาขีดสมรรถนะ</li> <li>- การตรวจสอบ/ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน</li> <li>- การตรวจสอบสวนข้อเท็จจริง</li> <li>- การตรวจปฏิบัติการทั่วไปหรือการตรวจเยี่ยม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาขีดสมรรถนะ</li> <li>- การตรวจสอบ/ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน</li> <li>- การตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง</li> <li>- การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง</li> <li>- การตรวจปฏิบัติการทั่วไปหรือการตรวจเยี่ยม</li> </ul>

#### 4) กระบวนการตรวจราชการ

กระบวนการตรวจราชการในแนวใหม่นั้น สามารถแยกออกได้เป็นขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน (โปรดดูแผนภาพที่ 2) ดังนี้

##### 1. ขั้นการวางแผนกลยุทธ์การตรวจราชการ

ในขั้นตอนของการวางแผนเชิงกลยุทธ์นี้ หัวหน้าผู้ตรวจราชการจะต้องเรียกประชุมบรรดาผู้ตรวจราชการและผู้ช่วยผู้ตรวจราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อวางแผนกลยุทธ์ในช่วงระยะเวลาข้างหน้าของสำนักงานผู้ตรวจราชการให้ชัดเจน โดยจะต้องระบุถึงวิสัยทัศน์ การกิจหลัก หลักการ หรือนิยามร่วมวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดความสำเร็จ และกลยุทธ์การดำเนินงาน อันจะช่วยทำให้เห็นถึงมูลค่าเพิ่มหรือประโยชน์ที่ได้รับของการตรวจราชการในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน การประหยัด ต้นทุนค่าใช้จ่าย การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน การสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษี เป็นต้น

สำหรับการวางแผนกลยุทธ์ของผู้ตรวจราชการดังกล่าวนี้ จะอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานผู้รับการตรวจเพื่อนำมาวิเคราะห์ความแปรปรวนหรือความเบี่ยงเบน (variance) ไปจากเกณฑ์มาตรฐานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์รายงานการติดตามผลการตรวจราชการ หรือสถิติข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น จำนวนการร้องเรียน กรณีทุจริตคอร์ปชั่น เป็นต้น ประกอบกับการวิเคราะห์แผนกลยุทธ์ของหน่วยงานผู้รับการตรวจ อันจะช่วยทำให้เห็นถึงทิศทางประเด็นยุทธศาสตร์ (การจัดลำดับความสำคัญ) และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนความต้องการของผู้บริหารระดับสูง

##### 2. ขั้นการวางแผนปฏิบัติการ

เมื่อได้วางแผนกลยุทธ์การตรวจราชการเสร็จเรียบร้อยแล้ว หัวหน้าผู้ตรวจราชการจะมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการไปดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี (business plan) ของเขตพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ โดยจะต้องคำนึงถึง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแผนกลยุทธ์ การคัดเลือกประเด็นการตรวจราชการแผนงาน/โครงการ หน่วยรับการตรวจ และกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานในแต่ละด้านให้ชัดเจน โดยเฉพาะการระบุถึงผลผลิตและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน กิจกรรมการตรวจสอบและตารางเวลาการปฏิบัติงาน (work schedule) ประมาณการค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่ต้องการ รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ

ในขั้นตอนของการวางแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ บรรดาผู้ตรวจราชการและคณะทั้งหมดจะต้องร่วมประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อกำหนดรายละเอียดระเบียบวิธีของการดำเนินงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และลดปัญหาความซ้ำซ้อนต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งการทำความเข้าใจและฝึกอบรมเตรียมความพร้อมของผู้รับผิดชอบด้านต่าง ๆ ก่อนออกไปปฏิบัติงานจริง

### 3. ขั้นตอนการดำเนินงานตรวจราชการ

ในขั้นตอนของการตรวจราชการนี้ เป็นการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลในเชิงลึก การเข้าสังเกตการณ์หรือการรวบรวมสภาพข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่ โดยผู้ตรวจราชการและคณะจะต้องศึกษาเอกสารหลักฐานและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น การจัดทำตารางการปฏิทินการปฏิบัติงานในรายละเอียด การเตรียมประเด็นคำถามการประสานงานล่วงหน้าเพื่อนัดหมายขอเข้าพบกับผู้บริหารและบุคคลฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งให้หน่วยงาน ผู้รับการตรวจ ได้จัดเตรียมข้อมูลและเอกสารหลักฐานที่ต้องการใช้ไว้ให้ล่วงหน้า

หากพบข้อบกพร่องระหว่างการดำเนินการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการสามารถแจ้งให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ทราบและให้หน่วยงานผู้รับการตรวจดำเนินการแก้ไขทันที เพื่อลดภาระของการตรวจราชการอย่างไรดี หากเป็นกรณีอื่นอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชน ผู้ตรวจราชการควรตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ระงับการดำเนินงานไว้ก่อน และรีบรายงานให้ผู้บริหารระดับสูงเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน

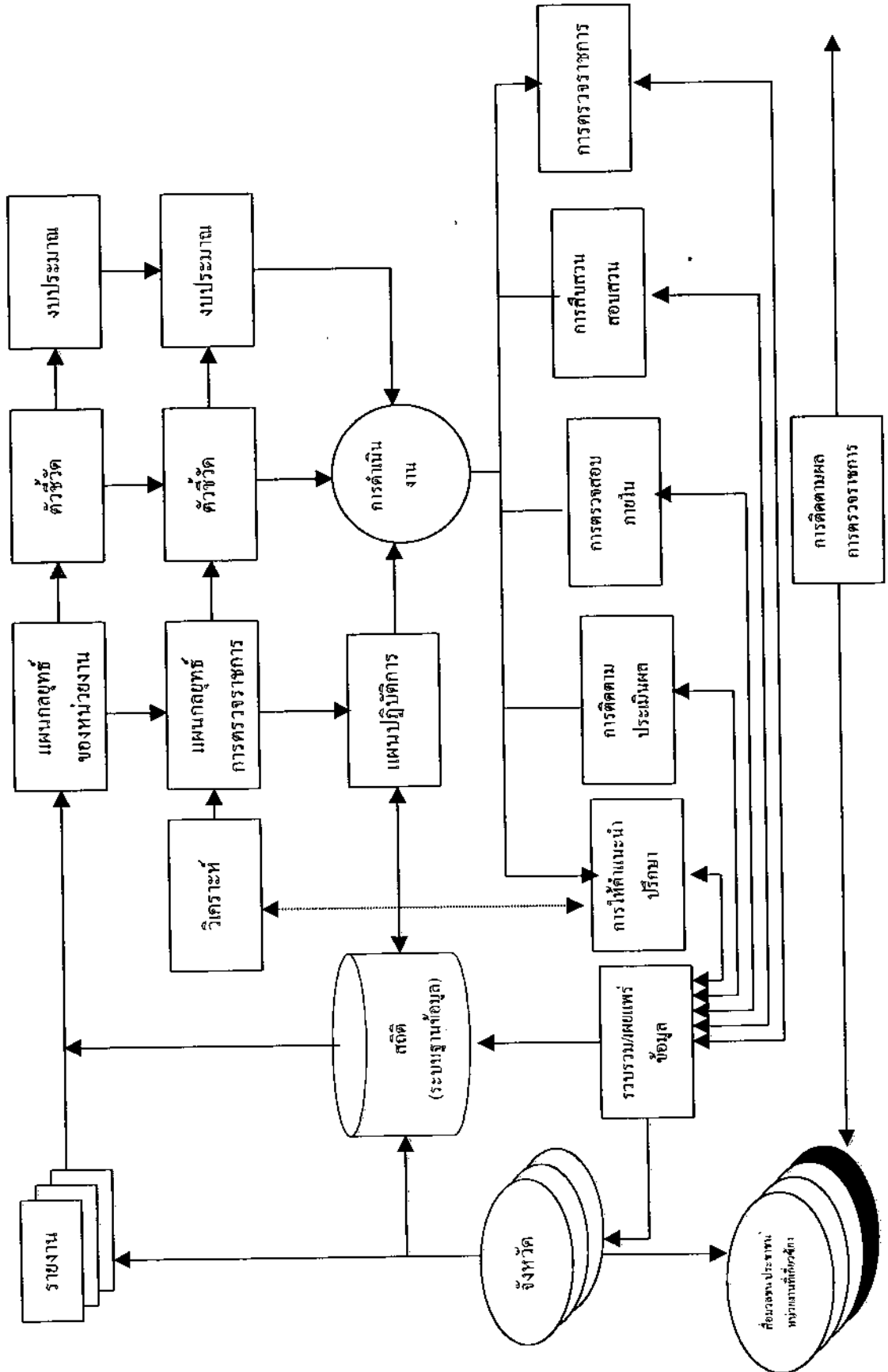
### 4. ขั้นตอนสรุปผลและจัดทำรายงาน

การตรวจราชการสมัยใหม่ควรจะมีการเปิดโอกาสให้มีการขอรับฟังความคิดเห็นหรือสื่อสารซึ่งกันและกันระหว่างผู้ตรวจราชการและหน่วยงานผู้รับการตรวจ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและยอมรับผลการตรวจ กล่าวคือ เมื่อเสร็จสิ้นการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะต้องเร่งจัดทำรายงานการตรวจราชการและส่งบันทึกถึงหน่วยงานผู้รับการตรวจ เพื่อให้ตอบยืนยันผลการตรวจและ/หรือแสดงข้อโต้แย้งอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงอาจให้มีการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันเพิ่มเติมด้วยก็ได้ ก่อนดำเนินการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการฉบับสมบูรณ์อย่างเป็นทางการต่อไป อย่างไรก็ตามหากมีข้อคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างสองฝ่ายในสาระสำคัญบางประการ ผู้ตรวจราชการควรขอข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว เพื่อนำไปประกอบในรายงานฉบับสมบูรณ์และเสนอให้ผู้บริหารระดับสูงและ/หรือคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

รายงานผลการตรวจราชการอย่างเป็นทางการควรมีการเปิดเผยและจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะหรือให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสนเทศดังกล่าวได้ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต

### 5. การติดตามผล

ในขั้นตอนดังกล่าวนี้ ผู้ตรวจราชการควรวางระบบการติดตามผลของการตรวจราชการภายหลังจากที่ได้มีการเสนอรายงานไปแล้วอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริหารสูงสุดและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับเอาข้อคิดเห็นและแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยผู้ตรวจราชการควรจะต้องมีระบบการทบทวนและการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของการแก้ไขปรับปรุง การสุ่มติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการจัดทำรายงานสรุปการติดตามผลให้ผู้บริหารได้รับทราบต่อไป



แผนภาพที่ 2 กระบวนการตรวจสอบการดำเนินงาน

## บทที่ 4

### ระบบการตรวจราชการของกระทรวงแรงงาน

#### 4.1 การตรวจราชการของกระทรวงแรงงาน

การตรวจราชการมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยเป็นหัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้นโยบายทั้งในระดับชาติ กระทรวงและระดับกรม สามารถบรรลุเป้าหมายได้และยังเป็นวิธีการหนึ่งของการควบคุมหรือกำกับดูแลการบริหารราชการ ซึ่งมีหลักการดำเนินการโดยใช้วิธีการประสานงานการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงงาน โดยการให้คำแนะนำปรึกษาและการส่งเสริมขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทรวงแรงงาน ได้ใช้การตรวจราชการในการติดตาม กำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานมีจำนวน 6 คน รับผิดชอบคนละ 2 เขต โดยยึดหลักการแบ่งเขตตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก ดังนี้

- เขต 1 ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร
- เขต 2 ประกอบด้วย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท สระบุรี ลพบุรี
- เขต 3 ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ฉะเชิงเทรา นครนายก สระแก้ว ปราจีนบุรี
- เขต 4 ประกอบด้วย จังหวัดราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม
- เขต 5 ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร
- เขต 6 ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี หนองบัวลำภู หนองคาย เลย ขอนแก่น ร้อยเอ็ด มหาสารคาม
- เขต 7 ประกอบด้วย จังหวัดมุกดาหาร สกลนคร นครพนม กาฬสินธุ์
- เขต 8 ประกอบด้วย จังหวัดนครสวรรค์ อุทัยธานี กำแพงเพชร พิจิตร
- เขต 9 ประกอบด้วย จังหวัดพิษณุโลก ตาก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์
- เขต 10 ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แม่ฮ่องสอน น่าน แพร่
- เขต 11 ประกอบด้วย จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต กระบี่
- เขต 12 ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ตรัง ยะลา นราธิวาส



## 4.2 วัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ

- (1) เพื่อเผยแพร่นโยบาย ประสานงานและเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล กระทรวง และกรมไปจัดทำแผนงาน งานและโครงการให้ครบถ้วน
- (2) เพื่อทราบความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี
- (3) เพื่อประสานงานเร่งรัดติดตามความก้าวหน้าและความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานและโครงการให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ
- (4) เพื่อตรวจเยี่ยม รับฟังหรือสดับตรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็น ช่วยเหลือ แนะนำชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสมรรถภาพและขวัญกำลังใจในการทำงาน
- (5) เพื่อตรวจเยี่ยม รับฟังหรือสดับตรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน แนะนำ ชี้แจงในฐานะเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน
- (6) เพื่อแสวงหาหรือสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับตรับฟังเหตุการณ์เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร ตลอดจนรับทราบสภาพหรือสถานการณ์ในพื้นที่สำหรับนำไปประกอบการเสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมเหมาะสมกับความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชน
- (7) เพื่อศึกษา ประมวล วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบพิจารณาหรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ รวมทั้งเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

## 4.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน

เนื่องจากกระทรวงแรงงานยังไม่เคยมีการจัดทำระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน จึงยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ ดังนี้

- (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542
- (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2544

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงดังนี้

1) ตรวจสอบและนำชี้แจงนโยบาย และการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ติดตามความก้าวหน้าความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค รับทราบข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพงานและการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อผู้ตรวจราชการได้สั่งการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน

ในกรณีผู้รับการตรวจไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ ให้ผู้รับการตรวจชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบ และให้ผู้ตรวจราชการรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

3) สั่งให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงถ้อยคำส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อประกอบการพิจารณา

4) สอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับรับฟังเหตุการณ์เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร โดยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

5) ตรวจสอบ สดับรับฟังทุกข์ สุข และความคิดเห็น ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แจง และให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจและบำรุงขวัญเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประมวลผลการดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

6) ศึกษา ประมวล วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณา หรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ให้ผู้ตรวจราชการถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในเรื่องเดียวกัน โดยปกติ ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรมที่เกี่ยวข้องประสานเพื่อตรวจติดตามร่วมกัน

#### 4.4 ลักษณะงานตรวจราชการ

ตามระเบียบดังกล่าวข้างต้นได้แบ่งลักษณะการตรวจราชการออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การตรวจราชการกรณีปกติ ได้แก่ การตรวจราชการตามแผน แผนงาน งานและโครงการ ตามนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวง หน่วยงานในสังกัดกระทรวง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ตามที่ได้พิจารณาคัดเลือก และกำหนดแผนการตรวจราชการไว้แล้วล่วงหน้ารายปี

2. การตรวจราชการกรณีพิเศษ ได้แก่ การตรวจราชการที่นอกเหนือจากการตรวจราชการกรณีปกติ ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและมอบหมาย ดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่ได้รับการร้องขอจากหน่วยงานให้ช่วยเหลือ สนับสนุนหรือประสานการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งานและโครงการ ที่ดำเนินการอยู่แต่มีปัญหาขัดข้อง ซึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนปกติสมควรได้รับการแก้ไขประสานการปฏิบัติหรือสนับสนุนจากหน่วยงานเหนือหรือหน่วยบังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า

(2) เรื่องที่นายจ้าง ลูกจ้าง หรือราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือขอความช่วยเหลือ เพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน

(3) เรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์ หรือเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัย อันจำเป็นที่รัฐบาล และหน่วยงานต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการณ์

(4) งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

## บทที่ 5

### การสนับสนุนงานตรวจราชการ

หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการในปัจจุบัน ซึ่งมีการกิจของผู้ตรวจราชการเป็นตัวกำหนด สามารถแยกเป็นประเด็น ได้ดังนี้

#### 5.1 การสนับสนุนงานตรวจราชการกรณีปกติ มีขั้นตอนดังนี้

1. จัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีของผู้ตรวจราชการ (ดูภาคผนวกหน้า 121 - 125) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการออกตรวจราชการ โดยปกติจะกำหนดเป็นงวด ๆ ละ 3 เดือน ซึ่งจะตรวจประมาณ 2 ครั้ง/จังหวัด/ปี ระยะเวลาในการตรวจ คือ ตรวจตามปีงบประมาณ

#### 2. การเตรียมการออกตรวจราชการ

การจัดเตรียมและศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานที่จะไปตรวจติดตาม ประกอบด้วย

##### 2.1 ข้อมูลทั่วไป ได้แก่

- ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด เช่น สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ประชากร รายชื่อผู้บริหาร หัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น

- ข้อมูลสำหรับใช้อ้างอิง เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ข้อเสนอจากการประชุมกระทรวง เป็นต้น

2.2 ข้อมูลแผนงาน/โครงการที่กำหนดไปตรวจ โดยสรุปสาระสำคัญ เช่น วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ หน่วยงานรับผิดชอบ แนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติงาน ความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค เป็นต้น

2.3 กรณีมีงานอื่นไปปฏิบัติร่วมด้วยในคราวเดียวกัน เช่น งานสืบสวน ข้อเท็จจริง ต้องสรุปสาระสำคัญของงานดังกล่าวไว้เป็นข้อมูลประกอบการตรวจราชการด้วย

#### 3. จัดทำกำหนดการตรวจราชการ

การจัดทำกำหนดการตรวจราชการในแต่ละครั้งต้องพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย (ดูภาคผนวกหน้า 126)

3.1 สภาพพื้นที่ ภูมิศาสตร์ ทิศทาง ระยะทางของจังหวัด อำเภอ เพื่อนำมากำหนดแผนการเดินทางและเวลาที่จะใช้ในการเดินทางได้อย่างเหมาะสม ประหยัดและสามารถปฏิบัติได้จริง

3.2 ตรวจสอบหน่วยงานผู้รับการตรวจมีภารกิจสำคัญหรือไม่ และควรหลีกเลี่ยงช่วงเวลา

ดังกล่าว เช่น วันประชุมประจำเดือนของจังหวัด การจัดงานสำคัญของจังหวัด บุคคลสำคัญเดินทางไปเยี่ยมจังหวัด เป็นต้น เนื่องจากหน่วยงานผู้รับการตรวจและเจ้าหน้าที่ที่จะขาดความพร้อม

#### 4. การขออนุมัติการเดินทางและแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

4.1 ทำเรื่องเสนอปลัดกระทรวง เพื่อขออนุมัติการเดินทางและขีมีเงินทรองราชการ โดยดำเนินการ ดังนี้ (ดูภาคผนวกหน้า 127 - 131 )

- 1) ขออนุมัติตัวบุคคล ได้แก่ ผู้ตรวจราชการ และเจ้าหน้าที่ที่จะร่วมเดินทางไปปฏิบัติราชการทุกคน
- 2) ขออนุมัติใช้รถยนต์พร้อมด้วยพนักงานขับรถยนต์
- 3) ขออนุมัติขีมีเงินทรองราชการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าผ่านทางด่วน ค่าฟิล์ม ค่าล้างอัดรูป เป็นต้น

4.2 ในการเสนอขออนุมัติเดินทางควรจัดทำหนังสือแจ้งจังหวัด หรือหน่วยงานผู้รับการตรวจเสนอปลัดกระทรวงลงนามแนบไปด้วย รวมทั้งหนังสือแจ้งกรมในสังกัด (ในกรณีที่มีการออกตรวจราชการร่วมกัน)

สำหรับการแจ้งจังหวัดหรือหน่วยงานผู้รับการตรวจเพื่อทราบ และเตรียมการเกี่ยวกับการไปตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ ควรแจ้งล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร โดยแจ้งกำหนดการตรวจราชการไปให้ทราบและแจ้งวัตถุประสงค์ว่าผู้ตรวจราชการจะตรวจติดตามแผนงาน/โครงการอะไรบ้าง จะขอทราบข้อมูลจากหน่วยงานใด ซึ่งโดยปกติจะกำหนดเป็นประเด็นการตรวจราชการแนบไปด้วย พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ให้รับทราบและเตรียมการชี้แจงผลการดำเนินงาน

#### 5. การติดต่อประสานงานเพื่อเตรียมการออกตรวจราชการ

เพื่อให้การเตรียมการของทั้งฝ่ายที่ออกไปตรวจราชการ และฝ่ายผู้รับการตรวจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อให้การออกปฏิบัติงานในพื้นที่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังนี้

5.1 หน่วยงานผู้รับการตรวจ ได้แก่ ส่วนราชการที่รับผิดชอบแผนงาน/โครงการที่ผู้ตรวจราชการกำหนดไปตรวจติดตาม ซึ่งเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ โดยใช้โทรศัพท์ติดต่อไปภายหลังจากที่ได้ส่งหนังสือแจ้งการตรวจราชการไปแล้ว เพื่อจะได้ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการไปตรวจติดตามแผนงานโครงการ และการเตรียมการในรายละเอียดต่าง ๆ ให้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกันสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งผู้ตรวจราชการกำหนดไปตรวจติดตามแผนงาน/โครงการด้วย หากเจ้าหน้าที่

เห็นว่าควรได้รับทราบเรื่องไปตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ โดยเร็ว เพื่อจะได้มีเวลาเตรียมการ อาจใช้วิธีจัดส่งสำเนาหนังสือถึงจังหวัด หรือส่วนราชการเจ้าของแผนงาน/โครงการทางโทรสาร ไปให้โดยตรงอีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ได้แจ้งเรื่องไปยังจังหวัดหรือส่วนราชการเจ้าของแผนงาน/โครงการ ในระยะเวลาที่กระชั้นชิดกับการออกไปปฏิบัติงานตรวจราชการ นอกจากนี้การประสานงานเพื่อเตรียมการออกไปตรวจราชการจะต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงในส่วนกลางด้วย เช่น ในเรื่องการขิมนเงินตรองราชการและการขอใช้รถยนต์ส่วนกลาง เป็นต้น

5.2 การติดต่อเพื่อของโรงแรมที่พักอาจดำเนินการได้ 2 ทาง คือ ติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดนั้น ๆ ให้ช่วยดำเนินการให้หรือติดต่อประสานงานกับโรงแรมที่จะเข้าพักโดยตรง

## 6. การปฏิบัติงานภาคสนาม

### 6.1 การให้คำปรึกษาและข้อมูลแก่ผู้ตรวจราชการ

เจ้าหน้าที่ผู้ออกตรวจติดตามแผนงาน/โครงการ พร้อมกับผู้ตรวจราชการ จะต้องเตรียมตัวก่อนออกไปปฏิบัติงาน โดยศึกษาข้อมูลแผนงานโครงการที่จะตรวจติดตามเป็นอย่างดี ต้องมีความพร้อมที่จะให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง รายละเอียดของแผนงาน/โครงการ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจราชการ ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ดังนั้นการออกไปปฏิบัติงานภาคสนาม เจ้าหน้าที่จะต้องมีความพร้อมตลอดเวลาที่จะชี้แจงและตอบข้อหารือเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการที่ตรวจติดตามได้ทุกแผนงาน/โครงการ

### 6.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การแสวงหาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินแผนงาน/โครงการที่ตรวจติดตามถือเป็นเรื่องสำคัญที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้ความสนใจ เนื่องจากจะต้องนำไปใช้ในการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการเสนอผู้บังคับบัญชา ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานสนับสนุนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนจะต้องดำเนินการ ดังนี้

1) การจดบันทึกข้อมูลในการประชุมหรือการปรึกษาหารือราชการกับเจ้าหน้าที่ผู้รับการตรวจ ซึ่งจะมีการชี้แจงผลการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรค ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการซักถาม การให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการต่อการดำเนินการแผนงาน/โครงการ เจ้าหน้าที่จะต้องจดบันทึกรายละเอียด และขอเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ไว้สำหรับกรณีที่ยังมีข้อสงสัยหรือข้อมูลที่ชี้แจงยังไม่ชัดเจน ควรสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพิ่มเติม

สำหรับประเด็นสอบถามที่ส่งล่วงหน้าให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ จัดทำข้อชี้แจงหรือกรอกข้อมูล เจ้าหน้าที่จะต้องติดตามขอจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ได้ครบ และตรวจสอบว่าการชี้แจงหรือการกรอกข้อมูลครบถ้วนตามประเด็นที่ขอทราบหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ครบถ้วนก็จะต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เพื่อขอทราบข้อมูลเพิ่มเติม หรือขอให้จัดส่งตามมา (ในกรณีที่จะต้องมีการค้นหรือตรวจสอบความถูกต้อง) ทั้งนี้ควรนำเรียนให้ผู้ตรวจราชการได้ทราบด้วย เพื่อว่าท่านจะได้ช่วยย้่ากับผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ อีกครั้งหนึ่ง

2) การแบ่งความรับผิดชอบ เนื่องจากการไปตรวจราชการแต่ละครั้งของผู้ตรวจราชการ มีแผนงาน/โครงการที่ตรวจติดตามในคราวเดียวกันหลายแผนงาน/โครงการ และอาจมีการนำงานอื่น ๆ เช่น งานสืบสวนข้อเท็จจริงไปปฏิบัติด้วย ดังนั้นถ้ามีเจ้าหน้าที่ออกตรวจราชการด้วยหลายคน ควรแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน อย่างไรก็ตามก็ต้องมีเจ้าหน้าที่หนึ่งคนอยู่กับผู้ตรวจราชการเสมอเพื่อจดบันทึกเรื่องที่ผู้ตรวจราชการหารือกับผู้บริหารระดับสูงหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งอาจมีความคิดเห็นหรือข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการที่ตรวจติดตามหรือข้อราชการอื่น ๆ

### 6.3 การประสานงานขณะปฏิบัติงานตรวจราชการ

เมื่อไปถึงยังพื้นที่อาจมีความจำเป็นต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการยืนยันหรือปรับเปลี่ยนกำหนดการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม เช่น กรณีที่การตรวจติดตามแผนงาน/โครงการ ณ จุดใดจุดหนึ่งใช้เวลามากกว่าที่กำหนดไว้ ก็จะต้องมีการประสานงานเพื่อขอปรับเปลี่ยนหรือนัดหมายเวลากันใหม่ ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องขอให้เชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น มาให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ผู้ตรวจราชการ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องทราบชื่อ หมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงานที่รับการตรวจเพื่อสามารถติดต่อประสานงานได้ทุกระยะ เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการเป็นไปด้วยความราบรื่นและเรียบร้อย

### 6.4 การเขียนบันทึกผลการตรวจราชการในสมุดตรวจราชการ

1) การบันทึกผลการตรวจติดตามแผนงาน/โครงการลงในสมุดตรวจราชการ เป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการจะต้องลงบันทึกผลการตรวจไว้

2) การบันทึกผลการตรวจราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการ พ.ศ. 2542 ได้เปิดแนวทางกว้าง ๆ สำหรับการลงบันทึก โดยให้มีการลงความเห็น คำแนะนำ การสั่งการ หรือผลที่ผู้ตรวจราชการได้จัดการเสร็จไปแล้ว (กรณีที่เป็นความลับผู้ตรวจราชการอาจลงรายละเอียดแยกไว้ต่างหากตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติและหมายเหตุไว้ในสมุดตรวจราชการด้วยตนเอง หรือมอบ

หมายให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ร่างบันทึกลงในสมุดตรวจราชการแล้วเสนอให้ผู้ตรวจราชการลงชื่อตามและผู้ตรวจราชการเห็นสมควร)

3) ในกรณีที่ผู้ตรวจราชการบันทึกผลการตรวจราชการในสมุดตรวจราชการเอง เจ้าหน้าที่มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลให้พร้อมที่จะนำเสนอประกอบการบันทึก และในกรณีที่ผู้ตรวจราชการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ร่างบันทึกผลการตรวจราชการลงในสมุดตรวจราชการ เจ้าหน้าที่จะต้องมีความพร้อมที่จะปฏิบัติได้ โดยจะต้องศึกษาระเบียบฯ ว่าด้วยการใช้สมุดตรวจราชการให้เข้าใจเพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้องและจะต้องหมั่นศึกษา เรียนรู้การบันทึกผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการที่เคยมีการบันทึกเป็นตัวอย่าง และควรปรึกษากับผู้ตรวจราชการเพื่อขอทราบแนวทางในการบันทึกด้วยทุกครั้ง.

- 4) รูปแบบการบันทึกในสมุดตรวจราชการ โดยทั่ว ๆ ไป จะมี 3 ส่วน ได้แก่
- ส่วนหัวหรือคำนำ เพื่อบอกจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ในการเดินทางมาตรวจราชการ
  - ส่วนกลางหรือใจความ เพื่อบรรยายผลการตรวจราชการ ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะหรือการสั่งการของผู้ตรวจราชการ ซึ่งเป็นตอนที่มีความสำคัญมากที่สุด
  - ส่วนท้ายหรือบทสรุป เพื่อเป็นการขอบคุณผู้บริหารของจังหวัด หรือส่วนราชการที่รับการตรวจที่ได้ให้ข้อมูล/อำนวยความสะดวกในการตรวจราชการ

- 5) ข้อควรพิจารณาในการบันทึกการตรวจในสมุดตรวจราชการ
- ต้องใช้สำนวนที่นุ่มนวล ข้อความกะทัดรัดได้ใจความ ไม่ควรเขียนอ้อมค้อมหรือยืดเยื้อโดยไม่จำเป็น
  - ไม่แสดงความคิดเห็นที่หนักไปทางด้านใดด้านหนึ่งหรือผูกมัดตัวเอง
  - กรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูล ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนที่จะบันทึกลงไป เช่น สถิติตัวเลขต่าง ๆ ชื่อ/ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ไม่ควรบันทึกลงไปทั้งที่ไม่แน่ใจ
  - เนื่องจากการเขียนในเวลาจำกัด จึงต้องเขียนทันทีที่มีโอกาส เช่น ในระหว่างการประชุมที่ได้มีการพิจารณาในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ หรือแม้แต่ในขณะที่พักรับประทานอาหาร
  - ต้องเขียนให้อ่านง่าย ลายมือไม่หวัดจนเกินไป ไม่ขีดฆ่าคำผิดและทำสกปรก โดยเจ้าหน้าที่ต้องเตรียมอุปกรณ์ที่จะใช้ไปให้พร้อม เช่น ไม้บรรทัด ยางลบ น้ำยาลบคำผิด เป็นต้น

## 6.5 การปฏิบัติงานหลังกลับจากไปตรวจราชการ



1) เมื่อกลับจากการเดินทางไปตรวจราชการ เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำรายงานการเดินทางไปปฏิบัติราชการและการใช้จ่ายเงินตามแบบรายงานที่กำหนด ซึ่งโดยปกติแล้วการเดินทางไปตรวจราชการจะขอขี้มเงินทรงราชการไปใช้จ่ายก่อน เมื่อเดินทางกลับมาแล้วผู้ขี้มจะต้องจัดทำรายงานและส่งหลักฐานการใช้จ่ายพร้อมส่งเงินที่เหลือคืน (ถ้ามี) ภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันที่เดินทางกลับ

2) การรายงานผลการตรวจราชการเป็นเหมือนหัวใจของการตรวจราชการกรณีปกติผลจากการตรวจราชการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ “รายงาน” ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงได้ทราบปัญหาการปฏิบัติงานในพื้นที่ และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาคืออย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่รับผิดชอบร่างรายงานการตรวจติดตามแผนงาน/โครงการที่ได้ไปตรวจติดตามเสนอผู้ตรวจราชการพิจารณาและควรเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในไม่เกิน 2 สัปดาห์ หลังจากกลับจากการตรวจราชการ และในระหว่างการเขียนรายงานให้ปรึกษาผู้ตรวจราชการเกี่ยวกับแนวความคิดประเด็นสำคัญ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่ผู้ตรวจราชการต้องการให้ปรากฏในรายงานด้วย ซึ่งลักษณะรายงานการตรวจราชการ ควรประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- ในส่วนที่เป็นข้อมูลทั่วไป (ถ้ามี) โดยระบุถึงสภาพปัญหาหรือความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และ/หรือการวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดปัญหา

- ส่วนที่เป็นผลการตรวจราชการ ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากส่วนราชการที่รับการตรวจ โดยรายงานตามประเด็นการตรวจราชการ และมีข้อมูลสนับสนุนให้เห็นจริง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่รับการตรวจด้วย

- ส่วนที่เป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการดังกล่าว จะต้องมีความชัดเจน มีความเป็นไปได้ เช่น ไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีน้ำหนักหรือเหตุผลเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาได้

## 5.2 การสนับสนุนงานตรวจราชการกรณีพิเศษ

1) การตรวจราชการกรณีพิเศษ คือ การดำเนินการสืบสวนสอบสวน สดับรับฟังข้อเท็จจริงกรณีนายจ้าง ลูกจ้างหรือราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือขอความช่วยเหลือเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน ซึ่งเกี่ยวข้องหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการสนับสนุนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ตามขั้นตอนปกติ และหน่วยงานดังกล่าวได้ร้องเรียนขอให้ช่วยเหลือสนับสนุน หรือประสานการปฏิบัติกับหน่วยเหนือหรือหน่วยงานข้างเคียง รวมทั้งการตรวจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร อันเนื่อง

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร อันเนื่องมาจากการเกิดเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัย ซึ่งราษฎรและหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการณ์

“การสืบสวน” หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือขอให้พิจารณาให้ความเป็นธรรม

“การสอบสวนข้อเท็จจริง” หมายถึง การสืบสวนเพื่อทราบรายละเอียดและรวบรวมพยานหลักฐานจากเหตุการณ์หรือเหตุการณ์อันใดอันหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ พิจารณาหรือเพื่อทราบข้อเท็จจริงจากเหตุการณ์หรือเหตุการณ์นั้น

“การสืบค้นรับฟังเหตุการณ์” หมายถึง การสอดส่องดูแลเหตุการณ์หรือเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งโดยเปิดเผยหรือปกปิด เพื่อต้องการทราบรายละเอียดของเหตุการณ์นั้น หรือเพื่อติดตามผลของเหตุการณ์นั้น การสืบค้นรับฟังอาจใช้วิธีการได้หลายอย่าง เช่น จากการสังเกตการณ์ การลาดตระเวน การสะกดรอย การดักฟังหรือ การติดต่อ การตรวจนับ การตรวจสอบ การติดต่อทางจดหมายโทรเลข หรือ โทรศัพท์ การแทรกซึม การซักถาม การสัมภาษณ์ หรือลงถาม หรือการกระทำโดยประการใด ๆ เพื่อต้องการรายละเอียดของเหตุการณ์นั้น เช่น เหตุการณ์จะเกิดขึ้นหรือไม่ หรือจะดำเนินการต่อไปอย่างไร เป็นต้น

“การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง” และการสืบค้นรับฟังเหตุการณ์อาจดำเนินการได้เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา หรือมีราษฎรมาร้องเรียน หรือพบเหตุอันควรสนใจ หรือมีเหตุอันควรสงสัย โดยมีความมุ่งหมายที่จะประกอบการพิจารณาช่วยเหลือ แก้ไข ปรับปรุง ติดตามผล หรือเพื่ออันใดอันหนึ่ง

2. จากความหมายของการตรวจราชการกรณีพิเศษดังกล่าวข้างต้น สามารถจัดกลุ่มใหม่เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการปฏิบัติงาน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) การตรวจราชการกรณีได้รับคำร้องเรียนหรือได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาโดยตรง ให้สืบหาข้อเท็จจริง หรือหลักฐานในเรื่องต่าง ๆ เช่น

- นายจ้าง ลูกจ้าง หรือราษฎร ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ
- กรณีมีข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับหน่วยงานของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

2) การตรวจราชการกรณีมีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเกิดสาธารณภัยที่มีความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือราษฎร

### 3. ประเภทเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการตรวจราชการกรณีพิเศษ ดังนี้

- 1) เรื่องที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือปลัดกระทรวง
- 2) เรื่องที่ราษฎรมีหนังสือร้องเรียนหรือมาร้องเรียนด้วยตนเองที่กระทรวง หรือร้องเรียน

ต่อปลัดกระทรวง ขณะตรวจราชการในพื้นที่

3) เรื่องที่จังหวัด อำเภอ หรือส่วนราชการในจังหวัดร้องเรียนหรือร้องขอให้ช่วยสนับสนุนการประสานงานโดยผ่านทางสำนักงานปลัดกระทรวง

- 4) เรื่องที่ราษฎรร้องเรียนต่อผู้ตรวจราชการกระทรวง โดยตรง

### 4. วิธีการดำเนินการเรื่องการตรวจราชการกรณีพิเศษ มี 2 วิธี คือ

1) การออกไปสืบสวนข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสดับรับฟังเหตุการณ์ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้ออกไปสืบสวนข้อเท็จจริง หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสดับรับฟังเหตุการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกับผู้ตรวจราชการกระทรวงแล้ว จำเป็นต้องศึกษาคำร้องเรียนอย่างละเอียดว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด บุคคลที่เกี่ยวข้อง พยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น บุคคล เอกสาร หรือวัตถุ เป็นต้น พร้อมทั้งศึกษาตัวบทกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ แล้วกำหนดประเด็นที่จะทำการสอบไต่เป็นข้อ ๆ หากจำเป็นต้องมีการตรวจสอบสภาพพื้นที่ หรือเอกสารหลักฐานใดเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน

2) จัดทำหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจจะมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละเรื่อง พร้อมทั้งสำเนาเรื่องไปด้วย เพื่อหน่วยงานนั้นจะได้สะดวกในการพิจารณาหรือตรวจสอบเรื่องเดิมหากมีอยู่ก่อนแล้ว

### 5. การติดตามผลการดำเนินการและการรายงาน

บางเรื่องอาจต้องใช้เวลาดำเนินการนานพอสมควรกว่าจะได้ข้อยุติ ดังนั้นเพื่อมิให้การดำเนินการของแต่ละเรื่องเป็นไปด้วยความล่าช้า เจ้าหน้าที่ต้องติดตามผลรายงานผู้บังคับบัญชาทราบเป็นระยะ ๆ หากเวลาผ่านไปพอสมควรแล้วยังไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการ จะต้องมิหนังสือเตือนหน่วยงานนั้น การเตือนในครั้งที่ 2 หรือหลังจากครั้งที่ 2 จะต้องระบุครั้งที่เตือนไว้ด้วย และถ้ายังไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการ ควรโทรศัพท์ติดต่อสอบถาม เร่งรัดเป็นการภายในแล้วบันทึกไว้เพื่อนำไปติดตามสอบถามความคืบหน้าหรือปัญหาอุปสรรคในคราวที่ออกตรวจราชการกับผู้ตรวจราชการ การรายงานให้รายงานต่อผู้ที่มอบหมายโดยตรง โดยการนำข้อเท็จจริงจากคำร้องเรียนหรือร้องขอ หรือคำให้การผู้ร้อง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ทั้งหมด พิจารณาว่าเป็นจริงตามคำร้องเรียนหรือร้องขอหรือไม่เพียงใด ซึ่งการรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงและการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีต่าง ๆ ที่มีราษฎร นายจ้าง ลูกจ้างร้องเรียนนั้น ควรประกอบด้วย

- 1) เรื่องที่ร้องเรียน หรือเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือสาธารณภัยที่เกิดขึ้น
- 2) ประเด็นที่ต้องสอบสวน ตรวจสอบและพิจารณา
- 3) ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการดำเนินการ
- 4) ข้อพิจารณา
- 5) ความเห็นและข้อเสนอแนะ

การรายงานนั้นหากเรื่องยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ และมีความคืบหน้าที่จะต้องรายงานผลความคืบหน้าของการดำเนินการ หรือหากเรื่องใดดำเนินการถึงขั้นที่ควรยุติได้ก็จะรายงานเพื่อพิจารณามีคำสั่งยุติเรื่องแล้วแต่กรณี

## บทที่ 6

### การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการ

#### ความสำคัญของเรื่อง

เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ได้แก่ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานตามกระบวนการตรวจราชการเพื่อสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการแล้ว ยังจะต้องมีคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ตรวจราชการ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ตรวจราชการ เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งตามประเพณีและวัฒนธรรมไทยถือว่าเป็นบุคคลที่ควรจะได้รับบริการปฏิบัติด้วยความเคารพ และด้วยกิริยามารยาทที่สุภาพเรียบร้อยตามสมควรแก่ฐานะที่ “ผู้ใหญ่” พึงจะได้รับการปฏิบัติประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ที่จะต้องติดตามผู้ตรวจราชการออกไปพบและปฏิบัติงานกับข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติจะได้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ลงไปถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการปฏิบัติตัวและการวางตัวที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่เมื่อออกไปปฏิบัติงานกับผู้ตรวจราชการในโอกาสต่าง ๆ ดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งการปฏิบัติตนที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมอย่างไรของเจ้าหน้าที่ย่อมมีผลกระทบต่อภาพพจน์ของผู้ตรวจราชการและกระทรวงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการจึงต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 6.1 การพัฒนาบุคลิกภาพ

บุคลิกภาพ หมายถึง ภาพหรือสิ่งที่มองเห็นในคน ๆ หนึ่งว่าเป็นคนรูปร่างและมีอากัปกริยาท่าทางเป็นอย่างไร ซึ่งประกอบด้วย สุขภาพ เสียงพูดและอากัปกริยาท่าทาง การแต่งกาย และมารยาทในการสมาคม

##### 1) สุขภาพ

การมีสุขภาพดีต้องสร้างสมมานานพอสมควร คือ รับประทานอาหารที่มีคุณภาพและเหมาะสมต่อวัย ออกกำลังกายสม่ำเสมอและหากเป็นไปได้น้ำหนักกับส่วนสูงควรจะได้สัดส่วนกัน จะทำให้รูปร่างดี แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ ความแข็งแรงของร่างกาย (FITNESS) เมื่อมีสุขภาพดีและแข็งแรง จะต้องดูแลความสะอาดในร่างกายด้วย เริ่มจากใบหน้า ลำคอ มือ เท้า เล็บมือ ต้องสะอาด ฟันไม่มีคราบดำติด หนวดเคราจัดแต่งให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยและที่สำคัญต้องปราศจากกลิ่นตัว ซึ่งคนทั่วไปจะมีจากจุดรักแร้

และปาก ถ้าผู้ใดโชคดีในเรื่องสุขภาพ โดยมีสุขภาพแข็งแรงกระปรี้กระเปร่าแล้วใบหน้าจะสดใส จะได้อะไรในการดึงดูดคนที่ได้เห็นในด้านบุคลิกภาพไว้ชั้นหนึ่งแล้ว

สิ่งสำคัญที่จะทำให้ใบหน้าสดใสและดูอ่อนวัย คือ ทรงผม ไม่สุภาพสตรีหรือสุภาพบุรุษ หากให้ความสนใจพิถีพิถันในการแต่งทรงผมให้รับกับใบหน้า ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนในแบบต่าง ๆ จะทำให้ท่านดูแปลกตาและกระปรี้กระเปร่า ทรงผมสั้นดูสะอาดจะทำให้สุภาพบุรุษมีบุคลิกดี การรักษาสุขภาพของผมก็เป็นสิ่งจำเป็นมิใช่น้อยเช่นเดียวกับร่างกายส่วนอื่น ๆ

## 2) เสียงพูดและอากัปกิริยาท่าทาง

เสียงพูดนั้นเป็นธรรมชาติของแต่ละบุคคล บางคนเสียงเล็ก บางคนเสียงห่ม บางคนเสียงปานกลางไม่สูงไม่ต่ำ แต่เสียงทุกระดับสามารถจะเปล่งออกมาให้น่าฟังได้ ถ้ารู้จักการออกเสียงให้ชัดเจน และมีจังหวะการพูด ภาษาถูกต้องไม่ว่าภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศ ตัวอย่างหลายคนในโทรทัศน์หรือพิธีกร หรือผู้ประกาศข่าว สังเกตได้ว่า แต่ละคนมีน้ำเสียงแตกต่างกันออกไป แต่ส่วนมากดูดีหรือฟังดี เพราะเขาเหล่านั้นได้รับการฝึกเพื่อดึงเอาจุดเด่นของเสียงให้ออกมาในแง่มุมต่าง ๆ กัน เรื่องนี้ต้องเรียนและหมั่นจำ บางคนหน้าตาดี บุคลิกดี แต่เมื่อพูดออกมาทำให้เสียบุคลิกไปมาก เช่น พูดคำว่าอังกฤษ เป็นอังกฤษ หรือคำว่า เพลงเป็นเพลง หรือแม้แต่การใช้สรรพนามกับบุคคลไม่ถูกต้อง อาทิ พ่อแม่พูดว่า หรือแม่แม่พูดว่า กล่าวคือใช้สรรพนามกับบรรพบุรุษ เป็น “แก” น่าจะศึกษาการออกเสียงและคำนิยามในเรื่องภาษาให้มาก หนึ่ง อากัปกิริยาท่าทางนั้นจะไปกับอายุของคน ภาพพจน์ต้องไม่ใช่บุคคลหลุกหลิกหรือออกไม้ ออกมือจนน่าเกลียด จะต้องเป็นคนที่มีฟังเป็น พูดเป็นและความไม่มากไม่น้อยไปในเรื่องของท่าทางไม่ว่าจะนั่ง ยืน เดิน หรือแม้แต่ตอน เฝ้ายกขี้นในเมื่อเอางานเอากา และยิ้มแย้มร่าเริงเมื่ออยู่ในเวลาพักผ่อน บางครั้งการยิ้มอย่างเปิดเผยและอ่อนโยนจะทำให้ชนะใจคนได้เสมอ ความเป็นธรรมชาติจะทำให้ดูดีมา ๆ จะเป็นธรรมชาติได้อย่างไรนั้น ต้องฝึกฝนจนเกิดความเคยชินแล้ว จะมีความมั่นใจจนกลายเป็นเรื่องธรรมดา ไม่ว่าจะต้องเกร็งหรือระวังในทุก ๆ อย่างเมื่ออยู่ในวงสังคม โดยภาพรวมแล้วความสง่าในท่าทางการตำราวมเมื่อต้องสำรวม และร่าเริงในโอกาสสนุกสนานตามควรแก่กาลเทศะเป็นสิ่งที่ต้องประพฤติ

## 3) การแต่งกาย

มีข้อสมมติฐานว่าต้องแต่งกายที่เรียบและภูมิฐาน คำว่าเรียบร้อยแต่ต้องภูมิฐานนั้น เป็นการแต่งกายทั้งที่เป็นงานเป็นการที่ทำงาน และแม้แต่เวลาเล่นด้วย เรียบ หมายถึง แบบที่ไม่ฟูฟ่า หรือหวา หรือมีจีบระบายมากมาย จะดูธรรมดาแต่มีรสนิยม ภูมิฐาน หมายถึง เสื้อผ้าที่ดูเรียบนั้น เมื่อใส่แล้วสง่าให้ดูดี เหมาะสมกับวัยและตำแหน่งหน้าที่ การที่จะเรียบร้อยและภูมิฐานต้องดู ดังนี้

(1) เนื้อผ้าและสี ไม่ว่าจะชายหรือหญิง การใส่เสื้อผ้าที่เนื้อผ้าดี ไม่ยับ สีสวย สามารถใส่ได้บ่อย สลับกับเสื้อผ้าตัวอื่นได้ ทำให้ดูดี คู่กับคำ ผ้าที่ดีจะต้องใส่แล้วคงรูป ไม่ยับ ไม่ว่าจะผ้าจะบางหรือหนา ส่วนสีนั้นที่เหมาะสมทุกสถานที่จะไม่พ่นสีน้ำเงินเข้ม (กรมท่าแก่) ดำ น้ำตาลและเทา สุภาพสตรีนั้นใส่ได้

ทุกสี หากว่าใส่แล้วช่วยทำให้สตรีคนนั้นดูเด่นขึ้น ข้อสำคัญอีกอย่างคือ แบบของเสื้อและฝีมือการตัดเย็บต้องดูแล้วดี

(2) แบบของเครื่องแต่งกาย สุภาพสตรีจะรู้ว่าตนนั้นใส่แบบอย่างไรจะรับกับตนเอง เพราะคนผอม คนอ้วน คนเตี้ย คนสูง ผู้สันทัดกรณีบอกว่าจะมีแบบเฉพาะตัว ต้องดูว่าสังคมเขามองตนอย่างไร ไม่ใช่แต่งตามคนชอบแล้วดูไม่ดีเลย สำหรับสุภาพบุรุษการแต่งกายจะช่วยเสริมบุคลิกและหน้าที่การงานไม่แพ้สุภาพสตรี ส่วนที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่

### 1. รongเท้า

เป็นรองเท้าที่แบบเรียบ สีดำเป็นหลักต้องขัดให้มันตลอดเวลา ส้นรองเท้าต้องไม่สึก การสวมรองเท้าส้นสูงจะบอกถึงความไม่เรียบร้อยของคน ๆ นั้น รองเท้าผูกเชือก เป็นแบบที่สุภาพและเป็นทางการ สำหรับสุภาพสตรีควรสวมรองเท้าส้นสูง การสวมส้นสูงทำให้ผู้หญิงดูดีและงามสง่ามากกว่ารองเท้าส้นเตี้ย

วิธีการรองเท้าให้ดูใหม่และคงรูปอยู่เสมอ เมื่อซื้อมาแล้วควรใช้ครีมโลชั่นบำรุงผิว ใช้สำลีชุบทางรองเท้าและกดเป็นวงกลมรอบ ๆ ไปเรื่อย ๆ จนทั่วรองเท้า วางไว้สัก 10 นาที เมื่อโลชั่นซึมลงไปในหนังแล้ว จึงใช้ยาขัดรองเท้าทาทับลงไป ทิ้งไว้ให้แห้ง จึงขัดด้วยผ้านุ่ม จะทำให้รองเท้าเงางามเป็นเงา ดูใหม่เสมอ การสวมรองเท้าหนังแก้วสีต่าง ๆ เป็นเรื่องของความถาวร สุภาพบุรุษจะไม่สวมรองเท้าหนังแก้วไปทำงาน แต่จะสวมรองเท้าหนังแท้ขัดมัน

### 2. ถุงเท้า

เป็นถุงเท้าผ้าฝ้ายสีไปได้กับกางเกงและรองเท้า ถุงเท้าแพรจะช่วยทำให้เท้าสบายและดีไม่ข้น ต้องไม่สวมถุงเท้าลายหรือขูดขีดเท้ายี่ดแล้วเพราะเวลาเดินถุงเท้าขุ่นลงมา การสวมถุงเท้าดี ๆ เวลานั่งจะทำให้มองเห็นเท้าสะอาดเป็นระเบียบ สุภาพสตรีที่สวมถุงเท้า (Stocking) จะทำให้เท้าเรียบงามและห้ามสวมถุงเท้าขาดหรือรันททำให้บุคลิกเสียทันที

### 3. เข็มขัด

เป็นเข็มขัดหนังสีเดียวกับรองเท้า แบบเรียบแต่ขัดให้มันตลอดเวลา หัวเข็มขัดไม่พู่พาดจนดูตลก การใช้เข็มขัดหนังแท้ทำให้ทนทานและประหยัด สำหรับสุภาพสตรีเข็มขัดต่าง ๆ ถือว่าเป็นเครื่องประดับอย่างหนึ่งที่บอกรสนิยม

### 4. กางเกง

กางเกงจะมีจีบหรือไม่มีจีบก็ได้ สีในงานบางที่ที่ถือว่าเป็นหลัก คือ สีกรมท่าเข้ม และสีหนังก่อออกทางดำ สุภาพสตรีหากต้องการสวมกางเกง ควรเป็นแบบ Pant Suit

## 5. เส้นนอก

เป็นเส้นที่มีสีเดียวกับกางเกง คือ กรมท่าเข้ม จะไปได้หลายโอกาส ควรมีไว้สัก 3 ชุด จะใช้หมุนเวียนไปได้หลายปี โดยตัดชุดให้มีสีกรมท่าเข้ม สีเทา และสีน้ำตาล (สีเนื้อ สีเบจ) เส้นนอกมี 2 แบบ คือ ตัดแบบกระดุมแถวเดียวเป็นแถวตรงสัก 1 ชุด อีก 2 ชุด ตัดแบบกระดุมสองแถวปกป้ายทับแบบที่ขณะนี้กำลังนิยม กระดุมของเส้นนอก จะเป็นกระดุมพลาสติกหรือกระดุมหุ้มผ้าก็ได้ (แต่ไม่ใช่กระดุมเงินหรือทอง) การกลัดกระดุมเส้นนอกไม่ว่าจะเป็นแถวเดียวหรือสองแถวให้กลัดแต่เม็ดแรกเท่านั้น ไม่ต้องกลัดทุกเม็ด (เป็นเรื่องความนิยมตามหลักสากล)

## 6. เสื้อเชิ้ต

ควรใส่เสื้อเชิ้ตสีขาวเสมอ จะมีสนิยมมากกว่าสีอื่น การทำงาน 5 วัน ใน 1 สัปดาห์ ควรใส่สีขาวไม่น้อยกว่า 4 วัน สิ่งที่จะทำให้ดูแปลกออกไป คือ สีฟ้าอ่อน ผ้าลายควรใช้ให้น้อยลง เพราะเลือกเนคไทที่เข้ากันได้ยาก การเลือกเสื้อเชิ้ต จุดแรกให้ดูที่ปกและคอ ถ้าเอานิ้วชี้ชี้ลงไปในคอเมื่อกลัดกระดุมคอแล้วมีที่ว่างพอดี ก็หมายความว่าใช้ได้ แขนเสื้อเชิ้ตความยาวจะเลยกระดูก โปนข้อมือประมาณ 1 นิ้ว อย่ายาวกว่านั้น เพราะเวลาสวมเส้นนอกแขนเสื้อเชิ้ตจะแสบออกมาพองาม

## 7. เนคไท

ขนาดความกว้างเป็นไปตามสมัย แต่ที่แน่นอนต้องไม่เล็กไม่ใหญ่จนเกินไป คือจะกว้างประมาณ 2-3 นิ้ว บางสมัยกว้าง 3-4 นิ้ว ส่วนความยาวจะยาวเท่าใดก็ได้ แต่เมื่อผูกแล้วให้ปลายเนคไทอยู่พอดีกับหัวเข็มขัด อย่าผูกสั้นเต่อหรือยาวลากลงมาจะไม่สวย ไม่มีกติกากว่าคนหนุ่มผูกสั้นคนแก่ผูกยาวทุกวัยผูกเท่ากันคือยาวตรงหัวเข็มขัดคลุมพอดี นอกจากนั้น เนคไทควรมีสีสภาพ ถ้าเสื้อเรียบเนคไทหลายได้ ถ้าเสื้อลายเนคไทต้องไม่ลาย

## 4.) มารยาทในการสมาคม

แต่ละบุคคลจะต้องประพฤติตนให้เหมาะสมในงานสังคมต่าง ๆ เช่น ในงานมงคลสมรส งานวันเกิด งานขึ้นบ้านใหม่ หรืองานศพ งานพิธีทางราชการ หรือองค์การระหว่างประเทศ ต้องแต่งกายให้เหมาะสมแก่งานนั้น ก่อนงานควรศึกษาขนาดความใหญ่โตของงาน สถานที่ที่จะไป แยกทั้งหลายที่จะมาในงาน ประธานของงาน อาหารที่จะรับประทาน เวลาที่กำหนด การรู้ข้อมูลของงานก่อนจะทำให้แต่งตัวได้เหมาะสม การัดเชิญต้องอ่าน การรับประทานอาหาร เครื่องดื่มต่าง ๆ ต้องทราบว่ามิอะไรบ้างและควรรับประทานเมื่อไร กับอะไร เป็นต้น ดูเหมือนว่าเป็นกติกากาที่ไทยรับมาจากฝรั่ง จะบอกว่าไม่สนใจไม่ประพฤติไม่ได้ เพราะมีหลายคนหลายวัย หลายชาติ หลายบุคลิกมาร่วมในวงสมาคมนี้ ความเหมาะสมในเรื่องการรับประทานอาหาร การดื่ม จะทำให้งามสง่าในวงสังคม มีข้อสังเกตว่าการไปงานต่าง ๆ ที่ค่อนข้างเป็นทางการนั้น แต่ละบุคคลจะไม่ให้ความสำคัญกับการรับประทานอาหารหรือการดื่มแต่อย่างใด คือรับประทานบ้างตามสมควรเพื่อกันหิวหรือดื่มบ้างเพื่อความสดชื่นและพอสมควรในระหว่างที่อยู่ในงาน



หรือการสมาคมนั้น การพูดจาสนทนาในสิ่งที่เหมาะสมก็เป็นเรื่องสำคัญ งานสนุกรสนานก็คุยแต่เรื่องสนุกรสนาน งานโศกเศร้าก็ควรสำรวม หัวข้อสนทนาก็ควรเป็นเรื่องกลาง ๆ เช่น ดิน ฟ้า อากาศ สถานที่ท่องเที่ยวหรือความรู้เบา ๆ ไม่เกี่ยวกับผลเสียของใคร การพูดดีเป็นมงคลทำให้งานสนุก ทั้งนี้ต้องไม่เสแสร้ง สรรเสริญเยินยอจนเกินงาม หรือพูดถึงบุคคลที่สามในทางไม่ดี

โดยสรุปแล้ว แต่ละบุคคลจำเป็นต้องพัฒนาบุคลิกภาพของตนเป็นอย่างดี ต้องเริ่มประพฤติตั้งแต่เป็นรุ่นหนุ่มสาว ไปจนถึงระดับอาวุโส จะเห็นได้ชัดว่าความสำเร็จในหน้าที่การงานส่วนที่สำคัญมากส่วนหนึ่ง คือ บุคลิกภาพ เพราะในการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกเลื่อนตำแหน่งที่สำคัญ ๆ บุคลิกภาพจะเป็นหัวข้อสำคัญมากข้อหนึ่งที่นำมากำหนด

## 6.2 การปฏิบัติตนในสำนักงาน

### (1) การสนองงานของผู้ตรวจราชการ

เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการช่วยปฏิบัติงานให้กับผู้ตรวจราชการ ทั้งงานด้านวิชาการและเลขานุการ เพื่อให้งานของผู้ตรวจราชการ ได้สำเร็จลุล่วงและสมประโยชน์ต่อทางราชการ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องสนองงานของผู้ตรวจราชการเพื่อให้ได้ผลดี ซึ่งการปฏิบัติตนสำหรับเจ้าหน้าที่มีแนวทางเป็นหลักสำคัญ ๆ ดังนี้

1) การรับคำสั่งหรือรับมอบหมายงาน จะต้องมีความเข้าใจชัดเจนและครบถ้วนทุกประเด็นที่ผู้ตรวจราชการประสงค์ หากไม่เข้าใจหรือคิดว่ายังเข้าใจไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน ต้องขอทราบเพิ่มเติม หรือต้องขอทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง ไม่ควรรับคำสั่งที่ยังไม่เข้าใจ หรือเข้าใจไม่ชัดเจน ไปปฏิบัติ เพราะอาจเกิดความผิดพลาดและความเสียหายแก่ผู้ตรวจราชการ หรือทางราชการได้ ไร่ก็ดีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานร่วมกับผู้ตรวจราชการจะต้องพยายามศึกษา เรียนรู้ สังเกต และปรับตัวให้เข้ากับลักษณะหรือรูปแบบ (Style) การทำงานหรือการสั่งการ การมอบหมายงานของผู้ตรวจราชการด้วย เพื่อจะได้ทราบการสื่อความหมายหรือความประสงค์ของผู้ตรวจราชการได้โดยง่าย และจะได้ไม่ต้องมีการขอทบทวนคำสั่งของผู้ตรวจราชการโดยไม่จำเป็น

2) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การสนองงานของผู้ตรวจราชการอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบในงานที่ปฏิบัติและมีความรับผิดชอบต่อผู้ตรวจราชการด้วย เช่น ในการได้รับมอบหมายงานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องพยายามใฝ่หาความรู้ เอาใจใส่ต่องาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีความสำคัญเร่งด่วน จะต้องปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือในระยะเวลาอันสมควร ไม่ต้องรอให้มีการทวงถาม ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ก็อาจต้องยอมเสียสละความสุข ความสบายส่วนตัวเพื่อทำงานให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ จะต้องมีความพร้อมที่จะรับข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่จะพึงมีจากผลที่ได้ปฏิบัติไปด้วย

ความรับผิดชอบในการสนองงานของผู้ตรวจราชการนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องพร้อมอยู่เสมอที่จะรับมอบหมายงานจากผู้ตรวจราชการ ซึ่งมีแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

- ควรอยู่ปฏิบัติงานที่โต๊ะทำงาน เมื่อไม่มีการไปติดต่อราชการที่ใด
- กรณีการขอลาราชการที่ทราบล่วงหน้า เช่น ลากิจส่วนตัว หรือลาพักผ่อนประจำปี ตลอดจนการลาไปทำธุระระหว่างเวลาราชการ กรณีมีเจ้าหน้าที่สองคน ไม่ควรลาพร้อม ๆ กัน เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการเกิดความขัดข้องได้

- กรณีที่ผู้ตรวจราชการ ไม่อยู่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนอยู่ปฏิบัติงาน เนื่องจากอาจมีผู้มาติดต่อราชการ หรือมีโทรศัพท์เกี่ยวกับราชการสำคัญในเขตตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชามอบหมายงานแก่ผู้ตรวจราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะได้ช่วยรับเรื่องไว้หรือหากเป็นราชการสำคัญเร่งด่วนจะได้ติดต่อประสานงานกับผู้ตรวจราชการต่อไป

## (2) การปฏิบัติตนต่อผู้ตรวจราชการ

การปฏิบัติตนต่อผู้ตรวจราชการ รวมตลอดจนผู้บังคับบัญชา โดยหลักการก็คือ การแสดงออกทางกิริยา วาจาให้เหมาะสม การรู้จักกาลเทศะ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การรู้จักมารยาทอันดีงามที่จะปฏิบัติกันเป็นธรรมเนียมอย่างสากล การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่โดยปกติมีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ต้องแสดงความเคารพผู้ตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชาในโอกาสอันควร เช่น ในโอกาสแรกที่พบกัน
- 2) เมื่อพบหรือสนทนากับผู้ตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชา ต้องแสดงกิริยา วาจาอ่อนน้อม สุภาพ สำนวณ และจะต้องให้เกียรติผู้ตรวจราชการเสมอ เช่น เวลาที่ท่านมาที่โต๊ะทำงาน ต้องยืนขึ้นเพื่อให้เกียรติและแสดงความเคารพ ไม่นั่งไขว่ห้างเวลาอยู่ต่อหน้าผู้ตรวจราชการ เป็นต้น
- 3) ก่อนเข้าพบให้เคาะประตูห้องทำงานก่อนทุกครั้ง และยืนรอสักครู่จึงเปิดประตู พร้อมกับกล่าวคำขออนุญาตแล้วจึงเข้าพบ และยืนห่างพอสมควรในอาการสำรวน ห้ามนั่งจนกว่าจะได้รับอนุญาต
- 4) ระหว่างการเข้าพบผู้ตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชา หากมีโทรศัพท์ (ของผู้ตรวจราชการหรือผู้บังคับบัญชา) ให้ปลีกตัวออกจากห้อง เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้
- 5) เมื่อเดินสวนหรือเดินผ่านผู้ตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชาต้องหยุดหรือเดินค้อมตัวเล็กน้อย
- 6) เจ้าหน้าที่ควรมีอัธยาศัยในการบริการผู้ตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชาตามสมควรแก่โอกาส เช่น การช่วยเปิดประตู การช่วยถือเอกสารหรือสัมภาระ เป็นต้น

## 6.3 การปฏิบัติตนในการประชุมหรือการติดต่อกับบุคคลอื่น

### (1) การประชุม

- 1) แต่งกายให้เหมาะสมกับสถานที่และคณะบุคคลที่เข้าประชุม
- 2) เมื่อประธานเข้าห้องประชุมต้องลุกขึ้นยืนเพื่อให้เกียรติประธาน
- 3) การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ถ้ามีข้อคิดเห็นในที่ประชุม จะต้องขออนุญาตต่อประธานก่อน และในกรณีที่เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (หรือสังเกตการณ์) ไม่ควรแสดงความคิดเห็นใด ๆ เว้นแต่ประธานจะขอให้แสดงความคิดเห็น
- 4) ระหว่างการประชุมห้ามพูดคุยกันจนน่าเกลียดหรือไร้มารยาท
- 5) ในระหว่างการประชุม หากมีความจำเป็นต้องเสนอเอกสารหรือส่งของให้ผู้ตรวจราชการ หรือผู้บังคับบัญชา ต้องนำเสนอหรือส่งให้ด้วยตนเอง ไม่ควรส่งผ่านผู้อื่น และจะต้องทำความเคารพทั้งก่อนและหลังการเสนอเอกสารหรือส่งของทุกครั้ง
- 6) ในระหว่างการประชุม หากมีความจำเป็นต้องลุกออกจากห้องประชุมที่ดี หรือจะเข้าไปในห้องประชุมที่ดี ให้ยืนตรงและทำความเคารพประธานทุกครั้ง

### (2) การใช้โทรศัพท์

#### 1) มารยาททั่วไป

1. รับโทรศัพท์โดยเร็วเมื่อได้ยินเสียงเรียก พร้อมกับแจ้งสถานที่ของผู้รับให้ทราบ
2. พูดด้วยถ้อยคำสุภาพให้ได้ยินชัดเจน เสียงไม่เบาหรือดังจนเกินไป และไม่กระแทกเสียง
3. ไม่ใช้โทรศัพท์นานเกินไป โดยเฉพาะเมื่อมีผู้อื่นรอใช้ต่อ
4. ไม่พูดความลับของทางราชการทางโทรศัพท์
5. กรณีที่รับโทรศัพท์ที่มีถึงเพื่อนร่วมงาน ต้องต่อโทรศัพท์หมายเลขภายในไปให้หรือเดินไปแจ้งให้ผู้รับทราบ และไม่ควรตะโกนเรียกข้ามศีรษะผู้อื่น
6. กล่าวคำสวัสดิ์ทุกครั้ง ทั้งเริ่มต้นและลงท้ายการสนทนาทางโทรศัพท์

#### 2) มารยาทในการรับโทรศัพท์แทนผู้ตรวจราชการ

1. กรณีที่ผู้ตรวจราชการไม่อยู่ให้สอบถามรายละเอียดที่จำเป็น เช่น ชื่อสถานที่ติดต่อ เรื่องที่ต้องการติดต่อ และหมายเลขโทรศัพท์ แล้วบันทึกไว้เพื่อป้องกันการผิดพลาด การอ่านบททวน ให้ผู้ติดต่อฟังอีกครั้งหนึ่ง และนำเรียนให้ผู้ตรวจราชการทราบ โดยเขียนบันทึกเสนอไว้บนโต๊ะทำงานของผู้ตรวจราชการ หรือ นำเรียนด้วยวาจา เมื่อผู้ตรวจราชการกลับมาถึงสำนักงาน

2. กรณีที่มีโทรศัพท์ถึงผู้ตรวจราชการ และผู้ติดต่อโทรศัพท์ผิดหมายเลข และผู้ตรวจราชการอยู่ ถ้าเป็นการโทรศัพท์จากเครื่องสาธารณะหรือเป็นโทรศัพท์ทางไกลให้สอบถามรายละเอียดเบื้องต้นแล้วรีบนำเรียนผู้ตรวจราชการ หากเป็นการโทรศัพท์จากเครื่องส่วนตัวหรือจากสำนักงานให้แจ้งหมายเลขโทรศัพท์ที่ถูกต้องของผู้ตรวจราชการ เพื่อให้ติดต่อกับผู้ตรวจราชการ โดยตรง

### 3. การต้อนรับผู้มาติดต่อ

1. ให้การต้อนรับแก่ผู้มาติดต่อด้วยอัธยาศัยยินดี และใช้เกียรติสุภาพ
2. สอบถามความประสงค์ในการมาติดต่อว่าต้องการมาพบใคร เรื่องอะไร
3. กรณีผู้มาติดต่อขอพบผู้ตรวจราชการ ให้สอบถามรายละเอียดเบื้องต้นแล้วนำเรียนผู้ตรวจราชการก่อนให้เข้าพบ
4. กรณีผู้ตรวจราชการไม่อยู่ให้สอบถามรายละเอียดไว้ นำเรียนผู้ตรวจราชการ

## 6.4 การปฏิบัติตนในการออกไปตรวจราชการ

### (1) การเดินทางไปราชการ

1. กรณีเดินทางโดยรถยนต์จะต้องมาถึงสถานที่นัดหมายก่อนเวลานัดหมายหรือตรงต่อเวลานัดหมาย
2. การขึ้นหรือลงรถ ให้ผู้ตรวจราชการขึ้นหรือลงรถให้เรียบร้อยก่อนแล้วจึงขึ้นหรือลงรถ โดยมีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคอยเปิด-ปิดประตูทุกครั้ง
3. การสนทนาในระหว่างเดินทางร่วมกับผู้ตรวจราชการ ห้ามส่งเสียงดังเกินไปและไม่สนทนาข้ามศีรษะผู้ตรวจราชการ
4. ในกรณีเกิดความจำเป็นที่จะต้องให้รถหยุดระหว่างการเดินทางให้ขออนุญาตผู้ตรวจราชการก่อนทุกครั้ง

### (2) การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ตรวจราชการ

1. ในการเข้าพักแรม ต้องจัดการเรื่องห้องพักของผู้ตรวจราชการให้เรียบร้อยและต้องเข้าไปตรวจดูแลความเรียบร้อยก่อนทุกครั้ง
2. ในระหว่างการปฏิบัติงานหรือนอกเวลาการปฏิบัติงานจะต้องอยู่ใกล้หรือติดตามผู้ตรวจราชการตลอดเวลา ไม่ให้แยกหรือปลีกตัวออกไป โดยให้ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และหากเจ้าหน้าที่จะแยกตัวไปให้ขออนุญาตผู้ตรวจราชการก่อนทุกครั้ง
3. ต้องถือเป็นการระหน้าที่ในการช่วยเหลือเอกสารให้ผู้ตรวจราชการในระหว่างการปฏิบัติราชการ รวมทั้งการแบ่งเบาสัมภาระส่วนตัวของผู้ตรวจราชการในระหว่างการเดินทางด้วย

### (3) การแต่งกายในการไปตรวจราชการ

1) ต้องแต่งกายให้สอดคล้องกับการแต่งกายของผู้ตรวจราชการ โดยถือปฏิบัติ ตามแนวทางที่ผู้ตรวจราชการกำหนด กล่าวคือ ถ้าผู้ตรวจราชการกำหนดให้แต่งเครื่องแบบข้าราชการ เจ้าหน้าที่ก็จะต้องแต่งเครื่องแบบราชการ

2) ถ้าผู้ตรวจราชการ ไม่แต่งเครื่องแบบราชการ ควรแต่งกายด้วยชุดที่สุภาพ เรียบร้อย โดยเจ้าหน้าที่ชายควรแต่งชุดซาฟารี ชุดไทยพระราชทาน หรือสวมเสื้อเชิ้ตผูกเงดไท โดยให้ใช้ เสื้อผ้าที่มีสีสุภาพ ไม่ฉูดฉาด และห้ามพับแขนเสื้อ ส่วนเจ้าหน้าที่หญิงให้พิจารณาสถานที่ที่จะไป โดย หากไปสถานที่ราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลากลางจังหวัด ต้องแต่งกายให้เรียบร้อย หากไปตรวจงานใน พื้นที่ซึ่งไม่สะดวกในการสวมกระโปรง ก็อนุโลมให้สวมกางเกงและรองเท้าผ้าใบได้ ทั้งนี้ต้องนำเรียน ปรีกษาผู้ตรวจราชการก่อนทุกครั้ง

### (4) การเดินทางโดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่รับการตรวจร่วมไปด้วย

1) ควรเชิญให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ร่วมเดินทางไปด้วยขึ้นรถต่อจากผู้ตรวจราชการ เมื่อผู้ตรวจราชการขึ้นรถเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งจัดที่นั่งให้ตามความเหมาะสม (ควรให้นั่งคู่หรือนั่งใกล้ผู้ ตรวจราชการ เพื่อผู้ตรวจราชการจะได้สอบถามข้อมูลต่าง ๆ หรือเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ชี้แจงงานที่ตรวจคิด ตามให้ผู้ตรวจราชการทราบ)

2) สำหรับมารยาทในการขึ้นหรือลงรถและการสนทนาให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับในข้อ 1

3) กรณีเจ้าหน้าที่ที่ร่วมเดินทางไปด้วยอยู่ในระดับตำแหน่งเดียวกัน ให้ปฏิบัติจนเสมือน เป็นเพื่อนร่วมงานคนหนึ่ง เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นกันเอง และเกิดบรรยากาศที่ดี

4) ในการตกลงนัดหมายกับส่วนราชการในพื้นที่เรื่องใด ๆ ก็ตามในขณะที่ ปฏิบัติราชการ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจราชการก่อนเสมอ

### (5) การประชุมและการสมาคม

#### 1) การประชุมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ

1. ให้ปฏิบัติตามแนวทางในการประชุมตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. ต้องตั้งใจฟังการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ที่เข้าประชุม รวมทั้งข้อสังเกต ข้อคิดเห็น

ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการและจดบันทึกไว้

3. ห้ามซักถามหรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะ "ทะลุกลางปล้อง" กล่าวคือ

พูดขึ้นมาในขณะที่เจ้าหน้าที่เข้าประชุมยังชี้แจงไม่เสร็จสิ้น หรือผู้ตรวจราชการยังมิได้ซักถาม หรือแสดง ข้อคิดเห็นเสียก่อน ควรสอบถามข้อสงสัย หรือเสนอความเห็นภายหลังจากที่ผู้ตรวจราชการได้แสดง ข้อคิดเห็นเสร็จสิ้น และได้รับการอนุญาตจากผู้ตรวจราชการแล้ว หากมีข้อเสนอหรือเรื่องเตือนให้เขียน ใต่กระดาษเล็ก ๆ มอบให้ผู้ตรวจราชการ

4. หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับเอกสารจากผู้ตรวจราชการ มาถือไว้ และให้ผู้อยู่หรือผู้ตรวจราชการจนกว่าจะออกจากห้องประชุม เพราะอาจมีคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติ อย่างใดอย่างหนึ่งในระหว่างนั้น

### 2) การร่วมโต๊ะอาหารกับผู้ตรวจราชการ

1. ต้องให้ผู้ตรวจราชการนั่งให้เรียบร้อยก่อน แล้วจึงนั่งตามและให้ผู้ตรวจราชการเลือกสั่งอาหารก่อน
2. ห้ามสั่งเครื่องดื่มประเภทมีนเมา เว้นแต่ผู้ตรวจราชการจะเปิดโอกาสให้กระทำได้ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมด้วย

### 3) การร่วมโต๊ะอาหารกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่น

1. กรณีผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดหรือส่วนราชการอื่น ร่วมรับประทานอาหารด้วย ต้องยื่นรอก่อนว่าผู้บริหารระดับสูง และผู้ตรวจราชการนั่งให้เรียบร้อยก่อนจึงเลือกที่นั่งโดยแยกกระจายนั่งกับเจ้าหน้าที่ของจังหวัดหรือส่วนราชการอื่น เพื่อประโยชน์ในด้านการสร้างมนุษยสัมพันธ์และการประสานงาน แต่ไม่ควรนั่งไกลจากผู้ตรวจราชการมากนัก ควรนั่งใกล้ผู้ตรวจราชการพอที่จะได้ยินการสนทนา ซึ่งอาจมีการหารือข้อราชการหรือสั่งการใด ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะได้รับทราบโดยทันที และสามารถรับไปปฏิบัติต่อได้โดยถูกต้องและรวดเร็ว
2. ในกรณีที่มิมีเครื่องดื่มประเภทมีนเมา อาจดื่มได้ตามความเหมาะสมแต่จะต้องระมัดระวังกริยามารยาทอยู่เสมอ
3. ห้ามกล่าวคำหึงถึงรสชาติอาหาร และในกรณีที่จังหวัดหรือส่วนราชการอื่นเลี้ยงรับรองผู้ตรวจราชการ ห้ามสั่งอาหารนอกจากรายการที่ผู้จัดได้จัดเตรียมไว้แล้ว
4. ระหว่างรับประทานอาหาร จะต้องสนทนากับเจ้าหน้าที่ของจังหวัดหรือส่วนราชการอื่นด้วยความเป็นกันเองและเหมาะสม และควรหลีกเลี่ยงการสนทนาในเรื่องที่จะนำไปสู่การโต้แย้งหรือเรื่องที่เป็นวิชาการมากจนเกินไป
5. เมื่อรับประทานอาหารอิ่มก่อนห้ามลุกออกไปก่อน ต้องรอก่อนว่าประธานในโต๊ะอาหารจะรับประทานอาหารเสร็จสิ้นและลุกจากโต๊ะอาหาร ยกเว้นกรณีต้องไปเตรียมรถหรือปฏิบัติภารกิจอื่นใดที่ผู้ตรวจราชการมอบหมายไว้ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจราชการก่อนทุกครั้ง
6. กรณีที่จังหวัดหรือส่วนราชการอื่นเลี้ยงรับรองผู้ตรวจราชการและคณะ หากมีความจำเป็นไม่สามารถไปร่วมรับประทานอาหารได้ ให้ชี้แจงเหตุผลพร้อมขออนุญาตผู้ตรวจราชการก่อน เว้นแต่จะเป็นการเลี้ยงรับรองผู้ตรวจราชการเป็นการส่วนตัว

7. ระหว่างการรับประทานอาหาร หากจำเป็นต้องลุกออกหรือเข้านั่งโต๊ะอาหาร ให้แสดงความเคารพประธานในโต๊ะอาหารก่อนด้วยทุกครั้ง

#### (6) การปฏิบัติตนในเรื่องอื่น ๆ

1) การตรงต่อเวลาในการปฏิบัติงานตรวจราชการกับผู้ตรวจราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า กำหนดนัดหมายของผู้ตรวจราชการในการปฏิบัติงาน ณ ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งการไปตรวจเยี่ยมและพบปะกันกับราษฎรในพื้นที่ซึ่งได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วนั้นจะถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยจะรักษาเวลามิให้ช้าไปกว่าที่ได้กำหนดนัดหมาย ดังนั้นจะต้องเคร่งครัดในเรื่องนี้และทุกครั้งที่มีการนัดหมาย เช่น กำหนดการออกไปปฏิบัติงานประจำวัน เข้าหน้าที่จะต้องมาก่อนเวลาเสมอ มิใช่ให้ผู้ตรวจราชการต้องคอย

#### 2) การจัดการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

1. ค่าใช้จ่ายร่วมกันของคณะผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักและค่าพาหนะเดินทาง) เพื่อให้เกิดความสะดวกและเหมาะสมในการใช้จ่ายเงิน ควรจะหารือกับผู้ตรวจราชการ เพื่อกำหนดวิธีการเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงิน และให้ปฏิบัติไปตามความประสงค์ของผู้ตรวจราชการ แต่หากผู้ตรวจราชการขอทราบแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ให้เจ้าหน้าที่ยึดถือตามหลักการที่ว่าควรใช้วิธีการรวมเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย "ส่วนกลาง" สำหรับไว้ใช้จ่ายร่วมกันของคณะผู้ตรวจราชการ โดยมีการตกลงเป็นทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมอบเงินค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางส่วนหนึ่งรวมไว้เป็นเงินกองกลาง โดยมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดผู้หนึ่งรับผิดชอบเก็บรักษาและใช้จ่ายเงินส่วนนี้ และให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับค่าเช่าที่พัก ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องมีการจดบันทึกการใช้จ่ายทุกครั้ง และเก็บหลักฐานใบสำคัญต่าง ๆ ไว้ โดยเฉพาะใบสำคัญที่ต้องนำมาแสดงประกอบการขออนุมัติเบิกจ่าย

2. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะต้องมีหลักฐานใบสำคัญแสดงประกอบการขออนุมัติเบิกจ่าย จึงควรมีการแยกการถือเงินส่วนนี้ จากค่าใช้จ่ายในข้อ (1) สำหรับหลักฐานใบสำคัญต่าง ๆ จะต้องตรวจสอบว่ามีรายละเอียดครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ทุกครั้ง เช่น ใบเสร็จรับเงินค่าน้ำมันของสถานีบริการน้ำมัน นอกจากนี้มีชื่อและทะเบียนการค้าของผู้ประกอบกิจการแล้วจะต้องลงวันเดือนปีที่เติมน้ำมัน จำนวนเงิน (ตัวเลขกับตัวอักษรตรงกัน) จำนวนน้ำมันที่เติม ลายมือชื่อของผู้รับเงินและส่วนราชการที่เป็นผู้เติมน้ำมัน เป็นต้น แล้วเก็บรักษาไว้เพื่อนำมาประกอบการขออนุมัติเบิกจ่ายต่อไป

3. การไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างจังหวัดนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่จะต้องติดตามผู้ตรวจราชการไปในที่ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ควรปลีกตัวไปไหน ๆ ตามลำพัง แม้จะเป็นวันหยุดราชการหรือวันหยุดสุดสัปดาห์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจราชการหรือผู้ตรวจราชการประจำที่จะไปไหนมาไหนเป็นการส่วนตัวเท่านั้น



## บทที่ 7

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 7.1 บทสรุป

การตรวจราชการเป็นภารกิจที่ได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน ซึ่งผู้ตรวจราชการรับผิดชอบในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการตรวจตราสอดส่องการบริหารราชการแผ่นดินและดูแลทุกข์สุขของประชาชน เพื่อรายงานผลให้ทราบหรือมักจะเรียกกันว่า เป็นการตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผู้ตรวจราชการได้ปรับเปลี่ยนฐานะมาเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการตรวจตรา ควบคุม แนะนำชี้แจงข้อราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลแก่ส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในภูมิภาคและท้องถิ่น ต่อมา จึงได้มีการขยายตำแหน่งผู้ตรวจราชการในส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของหัวหน้าส่วนราชการในการตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ

วัตถุประสงค์และขอบเขตการตรวจราชการของไทยยังมีค่อนข้างจำกัด โดยเน้นในเรื่องของการออกตรวจงานในระดับพื้นที่เพื่อสอดส่องดูแล รับทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค ชี้แจง แนะนำประสานงานและเร่งรัดให้มีการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของทางรัฐบาล รวมถึงการสับดับรับฟังปัญหาทุกข์สุขและความคิดเห็นของประชาชน และการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงบางประการ ทำให้การตรวจราชการมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต

การจัดโครงสร้างของระบบการตรวจราชการของไทยได้แยกออกเป็นสามระดับ คือ การตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการระดับกระทรวง และการตรวจราชการระดับกรม โดยมีผู้ตรวจราชการในแต่ละระดับทำหน้าที่ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนผู้บริหารราชการแผ่นดินเพื่อตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีความพยายามในการวางแผนและติดตามผลการตรวจราชการในระดับต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันระหว่างหน่วยงาน และการออกปฏิบัติการตรวจราชการร่วมกัน ซึ่งในทางปฏิบัติยังพบว่าการประสานงานตามรูปแบบดังกล่าวยังไม่บังเกิดผลในเชิงปฏิบัติเท่าที่ควร

ระบบการตรวจราชการแยกออกเป็นสองรูปแบบได้แก่การตรวจราชการกรณีปกติ ซึ่งเป็น การตรวจติดตามแผนงาน งาน โครงการ ตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรค โดยมักจะมีการกำหนดแผนดำเนินการไว้เป็นรายปี และการตรวจราชการกรณีพิเศษ ซึ่งไม่ได้อยู่

ในแผนการตรวจราชการประจำปี โดยอาจเป็นเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร หรือเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ หรือเป็นเรื่องการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนต่าง ๆ

การปฏิบัติงานตามบทบาทภารกิจของผู้ตรวจราชการค่อนข้างมีลักษณะงานที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนและต้องการการสนับสนุนในเชิงวิชาการและการประสานงาน จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ และเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการขึ้น

ในปัจจุบันบทบาทหน้าที่และประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานอยู่ในระดับปานกลาง ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการสนับสนุนการตรวจราชการตามระบบบริหารราชการแนวใหม่ได้อย่างแท้จริงเนื่องจาก

(1) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการในระดับกระทรวง (เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการของผู้ตรวจราชการกระทรวง) มีค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่จะยึดตัวบุคลากรที่เคยปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้ตรวจราชการ โดยบุคลากรดังกล่าวมักจะเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ธุรการ ไม่ใช่บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหรือเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการตรวจราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการส่วนใหญ่ยังไม่สามารถรองรับงานในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการตรวจราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการของผู้ตรวจราชการยังขาดความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานและมักจะไม่ค่อยได้รับโอกาสในการฝึกอบรม เนื่องจากถูกยึดตัวมาจากส่วนราชการอื่น ๆ ไม่ได้เป็นบุคลากรที่มีตำแหน่งประจำในด้านสนับสนุนการตรวจราชการโดยตรง

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันโครงสร้างและภารกิจของส่วนราชการได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามผลของการปฏิรูประบบราชการและในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งในด้านการจัดทำแผนการตรวจราชการ ประสานแผนรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตรวจราชการ จัดทำรายงานผลการตรวจราชการและประสานการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ หากเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานตรวจราชการเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี มีคุณธรรม และค่านิยมที่เหมาะสมกับตำแหน่งก็จะช่วยสนับสนุนให้การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของกระทรวงแรงงานมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและบรรลุเป้าหมาย

ในการตรวจราชการตามระบบบริหารราชการแนวใหม่ได้อย่างแท้จริง ผู้บริหารระดับสูงควรพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดย

1. พิจารณาจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการให้เพียงพอกับจำนวนผู้ตรวจราชการกระทรวง ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งจะมีบทบาทเป็นผู้ช่วยผู้ตรวจราชการหรือเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการในการตรวจติดตามผลการดำเนินงาน ศึกษาค้นคว้าสืบสวนสวนกรณีต่าง ๆ ตลอดจนการจัดทำเอกสารรายงานต่าง ๆ รวมทั้งการให้คำปรึกษาทางวิชาการและการบริหารงานแก่ผู้ตรวจราชการและหน่วยรับการตรวจ

(2) นิติกร ในหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการควรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความชำนาญ ด้านระเบียบ กฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ตรวจราชการ

(3) เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์ มีหน้าที่ในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศระบบเครือข่ายสารสนเทศการตรวจราชการ การสร้างฐานข้อมูลระบบงานการตรวจราชการ การเชื่อมโยงเครือข่ายบริการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศการตรวจราชการ

(4) เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ซึ่งมีบทบาทในด้านงานธุรการ งานเอกสารและการประสานงาน งานการเงินและงานการเจ้าหน้าที่ระดับหน่วยงานย่อย ตลอดจนงานด้านอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของผู้ตรวจราชการ ในอัตราผู้ตรวจราชการหนึ่งคนต่อเจ้าหน้าที่หนึ่งคน

2. เจ้าหน้าที่หน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ (ข้าราชการกลุ่มงานตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการผู้ตรวจราชการกระทรวง) ควรมีการพัฒนาขีดสมรรถนะทั่วไปในเรื่องที่เป็นพื้นฐานของการตรวจราชการ ดังนี้

(1) หลักการและระเบียบวิธีการดำเนินงานตามระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจติดตามผลการดำเนินงาน

(2) หลักกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ

(3) การใช้เทคโนโลยีและระบบสารสนเทศเพื่อการปฏิบัติงานตรวจราชการ

(4) ทักษะต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานของการปฏิบัติงาน เช่น ด้านมนุษยสัมพันธ์และการทำงานเป็นทีม การเขียนหนังสือราชการและจรรยาบรรณของการปฏิบัติงานตรวจราชการ

3. เจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการของกระทรวงแรงงาน จำเป็นต้องพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน ตามแนวทางการตรวจราชการแนวใหม่ และสามารถนำคู่มือฉบับนี้มาปรับใช้ตามความเหมาะสมในแต่ละสถานที่และโอกาสได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน

เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสมประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งเป็นการสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นกับ ผู้ตรวจราชการกระทรวง ตลอดจนบุคคลอื่นที่พบเห็นและยังเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อองค์กร โดยส่วนรวมด้วย

จะเห็นได้ว่า การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ผู้ตรวจราชการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเป็นที่ศรัทธาของบุคคลโดยทั่วไปแล้ว การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น เจ้าหน้าที่สนับสนุน การตรวจราชการก็เป็นปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการสัมฤทธิ์ผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ สนับสนุนการตรวจราชการ จึงต้องมีความรู้ ความสามารถเป็นทั้งนักวิชาการ เลขานุการ นักประสานงาน ที่ดี มีความรับผิดชอบสูง มีไหวพริบ ปฏิภาณดี มีจรรยาบรรณในวิชาชีพ ทำงานเป็นทีม เป็นนักบริหาร จัดการที่ดี มีจิตใจดี มีมารยาททางสังคมที่ดี และมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงด้วย



## บรรณานุกรม

- จตุรงค์ ปัญญาติลก , กฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร  
เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการ เพื่อรองรับระบบบริหารจัดการแนวใหม่ สำนักงานปลัด  
สำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2546.
- ชัยอนันต์ สุขหวานิช , 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.  
กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ , การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบตลาดการจัดการสมัยใหม่ การมี  
ส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ในวาระครบรอบ  
50 ปี คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ , รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ.  
กรุงเทพมหานคร, 2543.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ , รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบกลไกของการตรวจสอบ  
ของการบริหารราชการแผ่นดิน. โดยการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการบริหารราชการ  
แผ่นดิน กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์ , การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา : ทำอย่างไรใครรับผิดชอบ. วารสาร  
ข้าราชการปีที่ 42 ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน 2540.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์ , การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการ  
เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ, สำนักงาน ก.พ. 2541.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,  
2542. .
- ประเวศ วะสี , ระเบียบวาระแห่งชาติปฏิรูปสังคมไทย. ในรัฐธรรมนูญฉบับเปลี่ยนประเทศไทย,  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.
- เพชรพริ้ง สารสิน , เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การพัฒนาบุคลากร. บริษัท การบินไทย จำกัด  
(มหาชน), หน้า 1 – 7.
- วรเดช จันทรศร , ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป  
ระบบราชการ, 2540
- สมาน รังติโยภรณ์ , การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. , 2542.
- สุพจน์ ทรายแก้ว , การจัดการภาครัฐแนวใหม่. พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์เทียนวัฒนา, 2545.

สำนักงานประมาณ , การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี,  
ตุลาคม 2542.

สำนักงาน ก.พ. มาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ. เอกสารอัครสำเนา, 2540.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การตรวจราชการแบบบูรณาการ".

28 สิงหาคม 2546.

อมรา พงศาพิชญ์ , ธรรมรัฐกับประชาสังคม. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ

50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

อรพินทร์ สพอิชชัย , สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี. รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 20 ธันวาคม

2540.

อโนทัย สิงควานิช , กลไกสำคัญในการควบคุมและติดตามผลของรัฐบาล แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับ

การตรวจราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2536.

อาลัย อิงคะวณิช , การตรวจราชการ : กลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, 2533 - 2534.