

สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองใน ครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษามีความสนใจการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ ได้แก่ ความเป็นธรรมในการพิจารณาถึงประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้ตรวจราชการมีความ เอนเอียงในการรายงานผลการตรวจราชการให้อธิบดีกรมการปกครอง ทำให้ อธิบดีกรมการปกครองมิได้รับทราบข้อมูลที่เป็นความจริง ซึ่งย่อมเกิดผลกระทบใน ทางลบต่อการบริหารราชการได้ ผู้ศึกษาจึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจ ราชการกรมการปกครองในการประเมินประสิทธิผลโครงการ และตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมถึงศึกษาขั้นตอนและรายละเอียดการตรวจราชการเพื่อเสนอปัญหา และข้อเสนอแนะ อันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจราชการกรมการปกครองต่อไป

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการวิจัย เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินประสิทธิผลมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยโดยกำหนดสมมติฐาน เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาว่า ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองน่าจะใช้ความ เป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจในการตรวจราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ บริหารราชการของกรมการปกครอง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจราชการกรม การปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการใช้พิจารณาและดุลพินิจในการพิจารณาการนำ นโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ หากผู้ตรวจราชการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นธรรมย่อมเกิดผลดีต่อการบริหารราชการ

ไทย แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่อาจทำให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีความ
 เอนเอียงในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ มีการเกื้อกูลค่านิยมข้าราชการด้าน
 ความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ ด้านความมั่นคง และศักดิ์ศรีข้าราชการ
 ทั้งนี้ หากกล่าวโดยสรุปถึงการศึกษาตามสมมติฐานพบว่า ผู้ตรวจราชการกรม
 การปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในการเกื้อกูลค่านิยมของข้าราชการ
 ในด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ ในความมั่นคงและศักดิ์ศรีของข้าราชการ
 นอกจากนี้ในบางครั้งอาจเกิดการใช้ดุลพินิจในการเกื้อกูลผลประโยชน์ และ
 เกื้อกูลอำนาจที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเกื้อกูลพรรคพวก เพื่อนพ้อง พี่น้อง และ
 คนรู้จัก แต่อย่างไรก็ตาม การเกื้อกูลดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่คำนึงถึงต่อจากการเกื้อ
 กูล ค่านิยมของข้าราชการจึงเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

ผู้ตรวจราชการมีโอกาสใช้ดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวางในการพิจารณาแผน
 งาน โครงการ หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ การ
 ตัดสินใจดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเกื้อกูลผลประโยชน์
 การเกื้อกูลพวกพ้อง หรือการเกื้อกูลเกียรติข้าราชการ ความมั่นคงและปลอดภัย
 ในตำแหน่งหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการก็มีขั้นตอน
 และรายละเอียดที่นำมาประกอบเป็นอย่างมาก และมีได้มีแนวทางกำหนดไว้เป็น
 กฎเกณฑ์ตายตัว จึงเลือ่อำนวยประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจมากขึ้น การใช้ดุลพินิจ
 ของผู้ตรวจราชการอาจกล่าวได้ว่า มีการใช้ดุลพินิจในการเกื้อกูลค่านิยมของ
 ข้าราชการในด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ (security) และ
 ความมั่นคง (wealth) กล่าวคือ ผู้ตรวจราชการเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมี
 ความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี ทั้งนี้
 เพราะผู้ตรวจราชการเป็นผู้ที่เคยผ่านการปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวมาก่อน
 การตรวจราชการและการสอบจึงทำให้ผู้ตรวจราชการทราบในปัญหา ความ
 ผิดพลาดและข้อบกพร่องต่าง ๆ เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากผู้ตรวจราชการเคยปฏิบัติ
 งานมาก่อนย่อมทราบสาเหตุของปัญหาที่ทำให้การปฏิบัติราชการไม่เป็นไปตาม
 มาตรฐานที่กำหนดไว้ ผู้ตรวจราชการจึงต้องคำนึงถึงเพื่อนร่วมงาน ซึ่งปฏิบัติงาน
 ร่วมกันมา บางครั้งการรายงานผลการตรวจสอบอย่างแท้จริงย่อมเกิดผลกระทบใน

ถึงแม้การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจะมีขอบเขตที่แน่นอนและรายละเอียดมากเพียงใด และเมื่ออำนาจประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด สถาบันผู้ตรวจราชการกรมการปกครองก็ยังคงเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการปกครองไทยในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการไทย จึงถือเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่จะหาทางแก้ไขและปรับปรุงสถาบันผู้ตรวจราชการกรมการปกครองให้มีความเหมาะสมตามหลักการในการตรวจราชการต่อไป

วิเคราะห์

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ในปัจจุบันยังมีสิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากมายหลายประการ โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการถือฤคอำนาจของข้าราชการทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่ง ความมั่นคง และศักดิ์ศรีข้าราชการ และสิ่งที่ควรพิจารณา มีดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยทางนิติบัญญัติ (legislative delegation) เพราะมิได้ตราไว้เป็นกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำให้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และแนวการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการได้ง่าย โดยเพียงแต่ออกคำสั่งยกเลิก หรือแก้ไขคำสั่งเดิมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ตรวจราชการไม่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่โดยแน่ชัดและถูกต้อง เป็นผลเสียแก่ประสิทธิภาพของงานตรวจราชการ และเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการหลายประการ โดยเฉพาะการใช้อำนาจหน้าที่ในการถือฤคความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการไม่แน่นอนมั่นคง อาจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ทำให้ผู้ตรวจราชการไม่มีความมั่นใจในอำนาจหน้าที่ เป็นงานที่ไม่ถาวร

ทางเสียหายต่อความมั่นคงของอดีต เพื่อนร่วมงานหรืออาจทำให้เสียความสัมพันธ์อันดีไป ประกอบกับผู้ตรวจราชการอาจต้องกลับไปปฏิบัติราชการยังกรมการปกครอง เช่นเดิม หากตรวจสอบสิ่งใดไปอย่างละเอียดถี่ถ้วนผลเสียนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองได้เช่นกัน ดังนั้น การนิ่งเฉยหรือการตกเดือนเพียงเล็กน้อยเมื่อออกตรวจราชการจึงเป็นธรรมดาเนียมหรือสิ่งที่ถือปฏิบัติกันในการตรวจราชการเนื่องจากไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ของเพื่อนข้าราชการ และของตนเอง และไม่กระทบกระเทือนหรือส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของเพื่อนข้าราชการและของตนเอง สำหรับด้านศักดิ์ศรีของข้าราชการก็เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจราชการต้องคำนึงถึง เพราะตำแหน่งผู้ตรวจราชการในอดีตเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระบรมราชวงศ์หรือผู้ใกล้ชิดที่พระองค์ทรงไว้ใจเพื่อออกไปติดตามสอดส่องข่าวคราวต่าง ๆ ดังนั้น จึงเห็นกันได้ว่าเมื่อมีการตรวจราชการกันยังสถานที่ใด เจ้าของพื้นที่มักจะให้การต้อนรับเลี้ยงดูผู้มาตรวจราชการเป็นอย่างดีเสมือนกับเลี้ยงดูเจ้าเมือง วิธีการดังกล่าวทำให้ผู้ตรวจราชการได้รับการยกย่องเป็นเหมือนขุนนางผู้มีอำนาจเป็นอย่างมาก ถึงแม้แท้จริงนั้นอำนาจอาจจะมีหรือไม่มีก็ตาม เนื่องจากมีหน้าที่เพียงแต่รายงานให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับทราบเท่านั้น ผู้ตรวจราชการจึงต้องรักษาภาพพจน์ดังกล่าวของตน ต้องรักษาศักดิ์ศรีของข้าราชการไว้ นอกจากนี้หากจะพิจารณาว่าผู้ปฏิบัติราชการซึ่งได้รับการตรวจสอบแล้วแต่มีความรู้จึกมักคุ้นกับผู้ตรวจราชการเป็นอย่างดี การเสนอรายงานในการตัดสินความผิดหรือเสนอพฤติกรรมในทางที่มีข้อบ่งชี้เป็นการทำให้เสียภาพพจน์ของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังอาจทำลายสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างเพื่อนร่วมงานซึ่งเคยรู้จักกันเป็นอย่างดีมาก่อน ผู้ตรวจราชการจึงต้องปกป้องศักดิ์ศรีข้าราชการ ด้วยการยอมรับการปฏิบัติราชการดังกล่าว และผ่อนปรนในความมีชอบซึ่งได้เกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการ จากที่ได้กล่าวมาแล้วจึงอาจสรุปตามสมมติฐานได้ว่า ผู้ตรวจราชการมีการใช้ดุลพินิจในการเกื้อกูลประโยชน์ของข้าราชการด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ (security) ความมั่นคง (wealth) และศักดิ์ศรีข้าราชการ (prestige) จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

ยืนนาน ซึ่งสาเหตุที่กล่าวมานี้อาจเป็นผลให้ผู้ตรวจราชการไม่ทุ่มเทปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ตามที่ควร นอกจากนี้ การตรวจราชการเพื่อควบคุมการปฏิบัติราชการนั้น ต้องมีหลักการและนโยบายการตรวจที่แน่นอน เพราะการเริ่มต้นดำเนินการตรวจตามนโยบายที่เปลี่ยนแปลงใหม่อยู่เสมอ เป็นผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพของการตรวจราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากตามความถูกต้องผู้ตรวจราชการต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติตามนโยบาย แต่หากระดับรัฐมนตรีมีนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ตรวจราชการก็จำเป็นต้องปรับปรุงบทบาทของตนให้ตอบสนองต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ผู้ตรวจราชการ บางครั้งการใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องนัก

แม้อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการในการตรวจการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ มีอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็ได้จำกัดบทบาทของผู้ตรวจราชการไว้เพียงในฐานะเป็นผู้ให้คำแนะนำชี้แจงในการปฏิบัติงาน และเป็นผู้ประสานงานให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปตามความมุ่งหมายด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง คงมีเพียงอำนาจในการยับยั้งการกระทำที่มีชอบบางประการเท่านั้น ผู้ตรวจราชการจึงมิได้มีอำนาจสิทธิขาดเต็มที่ในตัวเอง บางครั้งต้องพึ่งพาผู้อื่น ดังนั้น เพื่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองบางครั้งก็ต้องเกื้อกูลบุคคลอื่นเช่นกัน

2. การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการนำนักนายกรัฐมนตรืไว้กว้างขวางเกินไป

หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี แยกออกเป็นประเภทใหญ่ได้สองประเภทคือ หน้าที่ราชการตามปกติ และหน้าที่ราชการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ ได้แก่ การปฏิบัติงานด้านสืบสวน สอบสวน และหน้าที่ราชการอื่น การที่ผู้ตรวจราชการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างกว้างขวางมากมายหลายด้านดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการ

ปฏิบัติงานหลายประการ เช่น งานในหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการ
 สำนักนายกรัฐมนตรีมีปริมาณสูงมากเกินกว่ากำลังความสามารถที่จะปฏิบัติให้ได้รับ
 ผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเร่งรัดด่วนสรุป โดยไม่มีข้อมูลเพียงพอ
 การใช้ดุลพินิจจึงต้องอาศัยความเชื่อใจในพวกพ้อง หรือคนรู้จักทำให้เกิดความ
 สัมพันธ์ต่อกัน และในครั้งต่อ ๆ ไป ก็จำเป็นต้องเกื้อกูลกันเรื่อยไป ทำให้เกิด
 ความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติงาน ขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อ
 เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติมากขึ้น การตรวจราชการส่วนหนึ่งจึงต้องเชื่อถือใน
 ศักดิ์ศรีของข้าราชการที่ไปตรวจว่า ปฏิบัติงานได้ด้วยความเรียบร้อย ทำให้เกิด
 การใช้อำนาจในการเกื้อกูลศักดิ์ศรีของข้าราชการที่ไปตรวจ นอกจากนี้ การ
 เกื้อกูลศักดิ์ศรีของข้าราชการยังเกิดผลในการสร้างความชอบธรรมให้ข้าราชการ
 ที่ปฏิบัติราชการให้เป็นผู้ถูกต้อง ซึ่งย่อมปรากฏภาพในทางที่ดีมากกว่าการระบุว่า
 ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของข้าราชการ
 นอกจากนี้ การที่มีหน้าที่และอำนาจอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดปัญหาในการแบ่ง
 เวลาปฏิบัติงาน สำหรับปฏิบัติงานแต่ละด้านได้อย่างพอเพียงตามความสำคัญและ
 ความจำเป็น และงานในหน้าที่แต่ละด้านต่างเป็นงานที่มีระดับความสำคัญสูง ต้อง
 ใช้เวลาในการปฏิบัติงานอย่างพอเพียงเพื่อให้ได้รับผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง
 เชื่อถือได้ ผู้ตรวจราชการจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงผู้ที่ตนรู้จักก่อนเป็น
 ประการแรก ซึ่งผู้ที่ตนรู้จักย่อมจะมีพฤติกรรมที่อยู่ในสายตาและไม่น่าจะสร้าง
 ความมิชอบขึ้นได้ และนำเวลาที่เหลือไปตรวจสอบผู้ที่ไม่รู้จัก อีกทั้งยังเข้มงวด
 กับการตรวจราชการดังกล่าวมากกว่าการตรวจผู้ที่ตนรู้จักสนิทสนม การกระทำ
 ดังกล่าวอาจเป็นการเกื้อกูลศักดิ์ศรีของข้าราชการที่รู้จักได้ในทางหนึ่ง นอกจากนี้
 ยังอาจทำให้ข้าราชการที่มีความสนิทสนมชอบพอกับผู้ตรวจราชการมีความมั่นคง
 ปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่มากขึ้น มีความมั่นคง และมีศักดิ์ศรีของราชการ ทั้งนี้
 เนื่องจากผู้ตรวจราชการมีเวลาในการตรวจราชการจำกัด จึงมองข้ามบุคคลที่ตน
 รู้จัก ไปเข้มงวดกับบุคคลที่ตนไม่รู้จักมากกว่า

3. ด้านตัวบุคคล

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง มีลักษณะเป็นการตรวจควบคุมงานส่วนรวมทั้งหมดของประเทศ เพื่อที่จะได้ทราบและติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการทั้งหลายว่า ดำเนินไปตามนโยบายหรือไม่เป็นสำคัญ หรือถือได้ว่าเป็นการตรวจราชการแผ่นดินนั่นเอง ดังนั้น ตัวบุคคลที่จะปฏิบัติงานนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ภาระหน้าที่ในการตรวจราชการได้ทวีปริมาณและความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้นตามการขยายตัวของงานราชการสาขาต่าง ๆ และนับวันจะขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้น การควบคุมตรวจตราและติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั้งหลายก็เพิ่มทวีขึ้นเป็นเงาตามตัว และปัจจุบันได้มีการแบ่งเขตการตรวจราชการ มีผู้ตรวจราชการประจำเขต ๆ ละหนึ่งคน การคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการมิได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแต่อย่างใด การแต่งตั้งจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเป็นประการสำคัญ การที่ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไว้เลยนั้น เป็นการไม่เหมาะสม เพราะไม่มีมาตรการอย่างใดที่จะเป็นหลักประกันว่า การคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งนี้จะเป็นไปตามระบบคุณวุฒิโดยเคร่งครัด จึงอาจมีการคัดเลือกผู้ตรวจราชการโดยความชอบและรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่รับราชการมานาน ย่อมมีความรู้ความสามารถ จึงคัดเลือกมาเป็นผู้ตรวจราชการแล้วในทางปฏิบัติผู้ตรวจราชการอาจถือว่า ที่ตนได้มาดำรงตำแหน่งในเขตการปกครองที่ดี ย่อมแสดงว่าผู้คัดเลือกเป็นผู้มีบุญคุณ ดังนั้น เมื่อไปปฏิบัติหน้าที่ก็อาจมีการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงข้าราชการที่มีความรู้จักมักคุ้น สนิทสนมกับผู้บังคับบัญชาซึ่งเลือกตนให้มาประจำเขตดังกล่าว จึงย่อมต้องใช้ดุลพินิจในการไว้เนื้อเชื่อใจในพฤติกรรมในทางมิชอบแต่อย่างใด จึงพิจารณาเกื้อกูลศักดิ์ศรีข้าราชการดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นการเกื้อกูลความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตน และความมั่นคงในชีวิตข้าราชการของตนอีกด้วย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาย่อมเห็นว่า เป็นผู้ที่ปฏิบัติ

หน้าที่ได้อย่างครบถ้วน เหมาะสม ไม่ทำให้ข้าราชการที่ตนรู้จักต้องเสียศักดิ์ศรีของข้าราชการ

4. ด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายในการตรวจราชการ

การดำเนินการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ปรากฏว่างบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการตรวจราชการไม่เหมาะสมเพียงพอ ตลอดมา อันเป็นเหตุให้การตรวจราชการไม่ได้รับผลสัมบูรณ์ตามความมุ่งหมาย เพราะการตรวจราชการ โดยเฉพาะการตรวจงานบริหารทั่วไปจำเป็นต้องใช้ เวลาในการออกไปปฏิบัติงานในเขตตรวจราชการอย่างพอเพียง ประกอบกับต้องมีอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานอย่างพร้อมมูล กล่าวได้ว่า ปัญหางบประมาณค่าใช้จ่ายในการตรวจราชการไม่เพียงพอก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการตรวจราชการ คือ ทำให้ผู้ตรวจราชการออกไปตรวจราชการในเขตรับผิดชอบได้เพียงระยะสั้น อันทำให้ไม่สามารถตรวจได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและทั่วถึง นอกจากนี้ไม่สามารถจัดหา เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการตรวจราชการให้พร้อมมูล ทำให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วตามที่ควร

แนวทางในการแก้ไขของผู้ตรวจราชการในปัจจุบัน จึงต้องขอความร่วมมือกับส่วนราชการที่จะไปตรวจหรือส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการขอยืม อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการตรวจราชการ และในบางครั้งต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการขอรับความช่วยเหลือ และเมื่อได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยราชการต่าง ๆ บ่อยครั้ง ย่อมเกิดความสนิทสนมคุ้นเคย และเกิดการเกื้อกูลตอบแทนกัน ในกรณีที่ตรวจพบความผิดพลาดบางประการที่มีใช้ความผิดพลาดร้ายแรง ก็อาจเพียงแค่ตักเตือนหรือแจ้งล่วงหน้าไม่มีการทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร หรือในกรณีที่มีความตื้อยู้บางก็อาจสรรเสริญว่าเป็นความดี ความชอบบ่อย ๆ ย่อมเป็นเหตุสนับสนุนให้ข้าราชการผู้นั้นมีความมั่นคงในตำแหน่ง มีความปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความไม่พร้อม

ทางด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นเหตุให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเก็บกู้ความ
มั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งและเก็บกู้ศักดิ์ศรีของข้าราชการ

5. การไม่ได้รับการยอมรับนับถือเท่าที่ควร

การดำเนินการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการนับแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันนั้น ปรากฏว่าไม่ได้รับความยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา ตลอดจนหน่วยงานที่รับตรวจ และสาธารณชนทั่ว ๆ ไป ตามสมควรกับความสำคัญของงาน จึงปรากฏว่า งานตรวจราชการไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจและผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการอย่างถูกต้องตรงตามความเป็นจริง มักจะถูกมองไปว่าเป็นข้ออ้างของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในการเดินทางไปพักผ่อนในต่างจังหวัดหรือเป็นการเบียดเบียนสร้างความสะดวกรื่นแก่ข้าราชการตามหน่วยงานในต่างจังหวัด ไม่สู้จะมีผู้ที่มองเห็นว่าการตรวจราชการเป็นงานที่จำเป็นและมีคุณค่าต่อการบริหารงาน การตรวจราชการมักได้รับการกล่าวถึงแต่เฉพาะในด้านร้ายอยู่เสมอ เช่น ต้องมีการตั้งแถวต้อนรับผู้ไปตรวจราชการ ทำให้เสียเวลาราชการโดยใช้เหตุ มีการจัดงานเลี้ยงต้อนรับอย่างใหญ่โต ซึ่งทำความเดือดร้อนแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่จำต้องออกเงินเฉลี่ยเป็นค่าใช้จ่ายในงานเลี้ยงนั้นบางแห่ง ต้องจัดหาเงินไว้ก้อนหนึ่งเพื่อใช้ในการนี้ หรือใช้วิธีเรียกรับบรรดาพ่อค้า อย่างไรก็ตาม ค่ากล่าวขวัญดังกล่าวก็อาจมีส่วนจริงอยู่บ้าง แม้จะมีการปฏิเสธอยู่ตลอดเวลาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันที่จริงแล้วไม่มีระเบียบข้อบังคับใดระบุไว้ว่า ต้องมีการต้อนรับคณะผู้ตรวจราชการด้วยวิธีการเหล่านั้น แต่วิธีการดังกล่าว ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาจนเป็นความเคยชิน และมักมีการปฏิบัติอยู่เสมอเมื่อหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติดังกล่าว อาจได้รับการตรวจอย่างละเอียดจนพบความผิดพลาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ข้าราชการที่ได้รับการตรวจจึงต้องจัดการต้อนรับอย่างดีที่สุด เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตน เพื่อความปลอดภัยในตำแหน่งของ อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ตรวจราชการเมื่อได้รับการต้อนรับอย่างดี ได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างดี ย่อมต้องคำนึงถึงการดูแลอย่างดี

ดังกล่าว และอาจใช้ดุลพินิจในการเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อผู้ตอบรับด้วยการเกื้อกูลความมั่นคงในตำแหน่ง หรือความปลอดภัยในตำแหน่งให้เป็นการตอบแทน และอาจเกิดทัศนคติในเชิงบวกจนทำให้มองข้ามปัญหาบางประการได้

6. ด้านคุณภาพและปริมาณของรายงานผลการตรวจงาน

คุณภาพและปริมาณของรายงานผลการตรวจงานมีอยู่หลายประการ คือ รายงานผลการตรวจแต่ละเขตไม่อยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ผู้ตรวจราชการไม่มีบรรทัดฐานสำหรับใช้วัดผลการปฏิบัติงานว่าสูงหรือต่ำกว่าเป้าหมายอย่างไร เมื่อไม่มีมาตรฐานสำหรับที่จะใช้วัดผลการปฏิบัติงานได้แน่นอน การวัดผลจึงไม่เที่ยงตรงเท่าที่ควร เพราะเหตุที่ว่าดุลพินิจของผู้ตรวจราชการแต่ละคนในเรื่องเดียวกันไม่จำเป็นจะต้องตรงกันเสมอไป โดยเฉพาะผู้ตรวจราชการแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้และความชำนาญแตกต่างกันอยู่ด้วยแล้ว การไม่มีบรรทัดฐานดังกล่าวจึงเอื้อประโยชน์ต่อผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในการเกื้อกูลความปลอดภัยในตำแหน่งให้เพื่อนข้าราชการด้วยกัน เกื้อกูลศักดิ์ศรีข้าราชการด้วยกัน ทั้งผู้ที่ได้รับการเกื้อกูลดังกล่าวย่อมหาโอกาสในการเกื้อกูลตอบแทนความมั่นคงในตำแหน่งคืนกลับมาเช่นกันเมื่อมีโอกาส

7. ด้านการใช้ดุลพินิจ

งานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองส่วนมากต้องขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการปฏิบัติงาน การบริหารงาน รวมถึงการสอบสวนข้อเท็จจริง ดังนั้น ความเชื่อถือของประชาชนจะเกิดขึ้นได้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม เมื่อการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ มีความเป็นธรรม หรือไม่มีความเป็นธรรมในสายตาของประชาชนแล้ว ทำให้การยอมรับเกิดขึ้นยาก รวมถึงในสายตาของข้าราชการด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการเช่นกันในการที่ผู้ตรวจราชการต้องเกื้อกูลความมั่นคง

ในตำแหน่งให้กับผู้อื่น อันเป็นการสร้างศักดิ์ศรีของข้าราชการและการได้รับสิ่ง
ดังกล่าวกลับคืนมาเมื่อมีโอกาส

หากจะวิเคราะห์กันถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการ
ปกครองแล้ว จากกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ยกมาเป็นตัวอย่างทั้ง 6 กรณี จะเห็นได้ว่า
การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง เป็นการตัดสินใจที่ประกอบด้วย
ปัจจัยสำคัญทางด้านสภาพที่ทำการตัดสินใจว่า มีแนวโน้มสนับสนุนให้ตัดสินใจไปใน
ด้านใด สภาพข่าวสารหรือคำให้การหรือเอกสารต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางใด เอื้อ
อำนวยประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการเกื้อกูลศักดิ์ศรีและความปลอดภัยในตำแหน่ง
ข้าราชการอย่างไร การตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสำคัญต่อการเกื้อกูล
ประโยชน์ให้ผู้ที่ตนรู้จัก เกื้อกูลศักดิ์ศรีพวกพ้อง คนรู้จักตามสถานการณ์ ขนาด
ของการตัดสินใจมีกลุ่ม หรือองค์กรหรือบุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องกับ และในกรณีของ
งานที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิควิธี ผู้ตรวจราชการมีความชำนาญการในวิธีการ
ต่าง ๆ พอที่จะเล็งเห็นถึงความสำคัญของโครงการต่าง ๆ (Likert, 1967
: 1) ซึ่งกรณีดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นในกรณีศึกษาทั้ง 6 กรณีแล้วว่า
การตัดสินใจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมิได้มีปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมาบังคับ
หรือเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์และข้อมูลที่ประสบอยู่ในเหตุการณ์นั้น ๆ
จึงเป็นไปได้ว่าในการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองดังกล่าว ย่อม
มีปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและในการตัดสินใจดังกล่าวอาจมีความเอน
เอียงโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ คำนึงถึงความสัมพันธ์ คำนึงถึงศักดิ์ศรีข้าราชการ
คำนึงถึงความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน ศักดิ์ศรีของข้าราชการ ศักดิ์ศรีตน
เอง และคำนึงถึงความมั่นคงในตำแหน่งของตนเองด้วยเป็นประการสำคัญ ดังที่
ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4

กล่าวโดยสรุปสำหรับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการ
ปกครองจะเห็นได้ว่า เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบ การบริหาร
งานราชการเป็นอย่างมาก แต่มักขาดการยอมรับจากประชาชนทั่วไป ดังนั้น จึง

ควรมาตรการในการเพิ่มการยอมรับจากประชาชนให้มากขึ้น ทั้งนี้ การปรับปรุงหน่วยงานก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือได้ การปรับปรุงโดยการพิจารณา การเกื้อกูลในศักดิ์ศรีข้าราชการ ความมั่นคงในตำแหน่งก็เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ศึกษาพบผลที่น่าสนใจหลายประการดังที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหน่วยงานผู้ตรวจราชการกรมการปกครองให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนต่อไป

1. ด้านการใช้ดุลพินิจนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด ประการหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากการตรวจงานที่มีได้เป็นรูปธรรมชัดเจน ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวว่าจะดำเนินการแก้ไขโดยด่วน ทั้งนี้ น่าจะหามาตรการในการควบคุมเรื่องดังกล่าว เช่น น่าจะมีการชี้แจงให้รับทราบกันโดยทั่วไปว่า เหมาะสมเพราะเหตุใด เรียบร้อยเพราะเหตุใด อยู่ในเกณฑ์ดีเพราะเหตุใด และชี้แจงเหตุผลสนับสนุนเป็นข้อ ๆ จะทำให้ดุลพินิจในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวน่าเชื่อถือมากขึ้น นอกจากนี้ในกรณีที่อาจมีการมองข้ามข้อบกพร่องเล็ก ๆ น้อย ๆ นั้นอาจจัดทำการตรวจราชการเป็นหมู่โดยมีผู้ตรวจราชการเป็นหัวหน้ากลุ่มและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ ร่วมกันพิจารณา จะทำให้ผู้ตรวจราชการไม่สามารถเจตนามองข้ามปัญหาเล็ก ๆ น้อย หรือไม่สามารถที่จะเอนเอียงได้

2. การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในปัจจุบันมีการเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีข้าราชการทั้งของตนเอง และผู้รับการตรวจราชการ มีการเกื้อกูลความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่ง และเกื้อกูลความมั่นคงในชีวิตข้าราชการ จึงมีการพิจารณาหาบรรทัดฐานหรือมาตรฐานใน

การตรวจราชการเพื่อให้มีแนวทางเดียวกัน และไม่มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณา
มากนัก จะทำให้การตรวจราชการมีมาตรฐานและได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบัน
ในการตรวจสอบอย่างแท้จริง

3. ควรแก้ไขปัญหาปริมาณงานในหน้าที่สูงมากจนไม่อาจปฏิบัติให้ได้ผล
ดี ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการตรวจงานบริหารทั่วไปเป็นอย่างมาก เนื่องจาก
ไม่สามารถออกตรวจงานได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึงนั้น การที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้
ได้ผล ในขั้นแรกจะต้องจัดลำดับความสำคัญของงานในหน้าที่ผู้ตรวจราชการให้
เห็นชัดเจนว่า งานใดเป็นงานที่มีความสำคัญสูงสุด งานใดที่มีความสำคัญรองลงมา
แล้วจึงจัดรูปงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงานแต่ละอย่าง ซึ่งข้อ
เท็จจริงแล้ว ปรากฏว่างานตรวจงานบริหารทั่วไป เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญสูงสุด
และจำเป็นที่จะดำเนินงานด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องลดภาระหน้าที่
และปริมาณงานของผู้ตรวจราชการในด้านอื่น ๆ ให้น้อยลง เพื่อให้ผู้ตรวจราชการ
สามารถตรวจงานบริหารทั่วไปได้อย่างเต็มที่ สำหรับงานด้านสืบสวนสอบสวน
เรื่องราวต่าง ๆ นั้น เป็นงานที่มีลักษณะเป็นการสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน
และสอดส่องการปฏิบัติของข้าราชการ ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งหมายของการ
ตรวจงานบริหารทั่วไป จึงนับว่าเป็นงานที่จำเป็นเช่นเดียวกัน แต่โดยที่ปริมาณ
งานด้านนี้เพิ่มขึ้นมากจนเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการตรวจงานบริหารทั่วไป
จึงควรแยกงานสืบสวนสอบสวนออกต่างหาก โดยให้ผู้ตรวจราชการจำนวนหนึ่งที่มี
ความรู้ความสามารถชำนาญงานนี้ ทำหน้าที่โดยเฉพาะเป็นคนละส่วนไม่เกี่ยวข้อง
กับการตรวจงานบริหารทั่วไป เหตุที่ให้แยกงานสองด้านนี้ออก มิให้ปฏิบัติโดย
บุคคลเดียวกันนั้น นอกจากจะเป็นไปตามหลักการจัดให้บุคคลปฏิบัติงานตรงตาม
ความรู้ความชำนาญแต่ละด้านแล้ว ยังมีเหตุผลเกี่ยวกับลักษณะในการปฏิบัติงาน
ทั้งสองด้านนี้ขัดแย้งกันอีกด้วย เพราะงานตรวจราชการเป็นงานที่ต้องมีการร่วมมือ
ประสานงานกับข้าราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด โดยไม่ให้เห็นว่าเป็นการ
ตรวจเพื่อจับผิด แต่การสืบสวนสอบสวนมักเป็นเรื่องการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการ
การปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนในขณะเดียวกันกับการตรวจราชการไม่ว่าจะ

ดำเนินการโดยเปิดเผยหรือโดยทางลับจะก่อให้เกิดความระแวงหวาดเกรงผู้ตรวจราชการชั้น และข้าราชการในเขตตรวจราชการจะมีความรู้สึกว่าคุณตรวจราชการจะมาจับผิดอยู่เสมอ อันเป็นผลเสียต่องานตรวจราชการ การแยกการปฏิบัติงานสองด้านนี้จากกัน จะทำให้แต่ละฝ่ายสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน แต่เพียงด้านเดียวได้เต็มที่ และไม่เกิดความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติงานหลายด้านพร้อมกัน ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานแต่ละด้านมีประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนี้ยังป้องกันการมีอำนาจการตรวจทั้ง 2 อย่างในตัวผู้ตรวจราชการ ซึ่งยอมทำให้มีโอกาสใช้อำนาจในการเกื้อกูลประโยชน์ได้มากขึ้น ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. ควรปรับปรุงแก้ไขในด้านตัวบุคคลทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ในด้านการปรับปรุงคุณภาพควรดำเนินการดังนี้ คือ

4.1 กำหนดคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้ตรวจราชการไว้เป็นหลักในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อยกระดับความสามารถให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ และให้มีพินความรู้ในระดับเดียวกัน และไม่เกิดการเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ตรวจราชการในการเกื้อกูลความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งของตนเอง

4.2 เพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการและผู้ช่วยผู้ตรวจราชการด้วยวิธีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการตรวจราชการให้มากขึ้น จัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อปรึกษาหรือพิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ตรวจราชการมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ รวมถึงการจัดทำคู่มือในการตรวจราชการ ประกอบด้วยสาระสำคัญด้านต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจราชการ ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นในการปฏิบัติงาน รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขคู่มือการตรวจราชการดังกล่าวให้สมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ สำหรับในด้านอัตรากำลัง ควรได้รับการพิจารณาเพิ่มอัตรากำลังขึ้น เพื่อให้สามารถแบ่งเขตตรวจราชการได้มากเขตขึ้น จนสามารถตรวจงานได้

อย่างทั่วถึง และอาจจัดแบ่งอัตรากำลังผู้ตรวจราชการเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก สำหรับทำหน้าที่ตรวจราชการแต่เพียงด้านเดียว ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งปฏิบัติงานด้าน สืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ เพื่อป้องกันปัญหาด้านการเก็บกู้ความมั่นคง และ ปลอดภัยในตำแหน่งของผู้ตรวจราชการดังที่ได้กล่าวแล้ว

5. การปรับปรุงในด้านปัจจัยประกอบการตรวจราชการ ปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินการตรวจราชการ คือเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการออกไป ตรวจราชการในเขตตรวจราชการอย่างเพียงพอ ถ้าหากมีการจัดสรรงบประมาณ ในการตรวจราชการให้เพียงพอ ผู้ตรวจราชการก็สามารถออกปฏิบัติงานได้อย่าง ทั่วถึง และใช้เวลาปฏิบัติงานในท้องที่ต่าง ๆ ได้นานยิ่งขึ้น พร้อมทั้งสามารถจัด หาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการตรวจราชการได้อย่างพร้อมมูล ทำให้ การตรวจงานบริหารทั่วไปได้รับผลอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การที่งานตรวจ ราชการจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของ รัฐบาลเป็นสำคัญ หากรัฐบาลเห็นว่า การตรวจราชการเป็นงานที่มีคุณค่าการ การบริหารแผ่นดิน และมีนโยบายที่จะให้มีการตรวจราชการอย่างได้ผลจริงจัง ก็ควร จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่ได้กล่าวไว้แล้ว การ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวนี้จำเป็นจะต้องดำเนินการโดยความริเริ่มของ รัฐบาลจึงจะได้ผล เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบ งานตรวจราชการ ดังนั้น การที่จะสามารถแก้ไขปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจ ราชการของผู้ตรวจราชการได้เพียงใด ก็จะสามารถลดปัญหาอันสืบเนื่องจากการ ขอความสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และเป็นการลดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ใน การเก็บกู้ความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งให้กับข้าราชการต่าง ๆ ด้วย

6. การปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้การตรวจงานบริหารทั่วไปได้รับ ผลสมตามวัตถุประสงค์ ปราศจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการเก็บกู้ตำแหน่ง เก็บกู้ความมั่นคง และมั่นคงในตำแหน่ง เก็บกู้ศักดิ์ศรีข้าราชการ และปราศ จากการใช้อำนาจหน้าที่ เก็บกู้พวกพ้องพรรคพวก และให้การปฏิบัติงานเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม ควรพิจารณาปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานบางประการ ดังนี้

6.1 ควรจัดแบ่งเขตตรวจราชการให้มีจำนวนเขตเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ผู้ตรวจราชการสามารถตรวจได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ให้ถือปริมาณงานและเนื้อหาในการปฏิบัติงานแต่ละเขตเป็นหลักในการพิจารณา โดยเฉพาะให้มีปริมาณงานและเนื้อหาใกล้เคียงกันทุก ๆ เขตเท่าที่จะทำได้ การพิจารณาแบ่งเขตตรวจราชการใหม่ ควรจัดแบ่งเพื่อให้เนื้อที่รับผิดชอบแต่ละเขตลดน้อยลง และมีเนื้อหาใกล้เคียงกัน จะทำให้การตรวจงานบริหารทั่วไปมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยผู้ตรวจราชการจะสามารถตรวจราชการได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึง สามารถตรวจให้เสร็จสิ้นทุกเขตในเวลาใกล้เคียงกัน อันทำให้รายงานผลการตรวจราชการครบถ้วนสมบูรณ์ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ทั้งสามารถเสนอผลการตรวจและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติราชการได้ภายในเวลารวดเร็วตามกำหนดได้อย่างถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์

6.2 ปรับปรุงระบบการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลในการตรวจราชการที่ได้ตรวจเสร็จสิ้นแล้วเป็นหมวดหมู่เป็นระเบียบเรียบร้อยด้วยวิธีการที่ทันสมัยถูกต้องตามหลักวิชาการ สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการค้นคว้าอ้างอิงได้อย่างถูกต้องและสะดวกรวดเร็ว จัดรวบรวมและบันทึกข้อมูลพื้นฐานของงานบริหารทั่วไปด้านต่าง ๆ ไว้ให้ครบถ้วน โดยจำแนกประเภทแสดงรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะประโยชน์แก่การปฏิบัติงานไว้อย่างพร้อมมูล และมีการปรับปรุงแก้ไขสถิติข้อมูลต่าง ๆ ให้ถูกต้องทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

6.3 กำหนดมาตรฐานงานด้านต่าง ๆ ที่จะต้องตรวจไว้สำหรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อช่วยให้ผู้ตรวจราชการสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเหมือนกันทุกเขต และทำให้รายงานผลการตรวจราชการถูกต้องเชื่อถือได้ยิ่งขึ้น

6.4 ควรกำหนดให้ผู้ตรวจราชการทุกเขตติดตามผลของการตรวจราชการในครั้งก่อน ๆ โดยเคร่งครัด โดยให้รายงานชี้แจงการติดตามผลการปฏิบัติงานไว้ในรายงานผลการตรวจงานบริหารทั่วไปทุก ๆ จังหวัด เพื่อเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการแนะนำชี้แจง หรือเสนอแนะให้แก้ไขการปฏิบัติงานไว้ใน การตรวจราชการครั้งก่อน ๆ และเพื่อทราบถึงความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้รายงานการตรวจงานบริหารทั่วไปสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการในการแก้ไขปรับปรุงอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องมีการถ่ายภาพประกอบข้อเสนอแนะและแสดงรายละเอียดอื่น ๆ

6.5 ดำเนินการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงภารกิจของผู้ตรวจราชการ และเห็นคุณค่าของการตรวจราชการ โดยการเผยแพร่ทางสื่อมวลชนต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และสม่ำเสมอเป็นประจำ ทั้งนี้ อาจดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น จัดให้มีเจ้าหน้าที่แถลงข่าวเกี่ยวกับการตรวจราชการ หรือจัดตั้งคณะกรรมการเผยแพร่ผลงานการตรวจราชการขึ้นรับผิดชอบปฏิบัติงานด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อเสนอข่าวสารและรายงานผลการปฏิบัติงานผ่านสื่อมวลชนเสนอต่อประชาชนทั่วไป โดยให้ปฏิบัติงานประจำต่อเนื่องกันตลอดทั้งปี เพื่อเน้นให้เห็นประโยชน์ของงานตรวจราชการ และสร้างความเข้าใจอันถูกต้องแก่การตรวจราชการ นอกจากนั้นเมื่อสิ้นสุดการตรวจราชการในรอบปีหนึ่ง ๆ ควรจัดทำเอกสารรายงานผลการตรวจราชการโดยจัดรูปเล่มและการเสนอข้อมูลต่าง ๆ ในลักษณะที่น่าสนใจ และเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ในขณะเดียวกัน เพื่อให้จะได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น ควรที่จะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ มีหน้าที่รับฟังและรวบรวมความคิดเห็น ความเดือดร้อน ความต้องการ และข้อเสนอแนะจากประชาชนทั่วไป รวมทั้งสื่อมวลชนทั้งหลายในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ตลอดจนความคิดเห็นและทัศนคติที่มี

ต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการพร้อม ๆ กันไปด้วย แล้วนำความคิดเห็น
ข้อเสนอแนะ และความต้องการเหล่านั้นมาพิจารณาแก้ไขต่อไป

7. ปัจจุบันนี้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมักถูกมองว่าเป็น
ผู้ที่ขาดความสามารถ เนื่องจากในทางปฏิบัติข้าราชการทั่วไปมักมองว่าผู้ที่ขาด
ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และผู้ที่ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นไปมักได้รับ
การโอนย้ายมาเป็นผู้ตรวจราชการก่อน โดยทั่วไปเรียกกันว่า "ย้ายเข้ากรู"
กล่าวคือผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงนั่นเอง จึงควรหาทางแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวโดยด่วน โดยเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงจะต้องไม่ย้ายผู้ที่ไร้ความ
สามารถมาเป็นผู้ตรวจราชการ และควรให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างจริงจัง
มาเป็นผู้ตรวจราชการ ซึ่งในการปฏิบัติสามารถกระทำได้หากกรมการปกครองมี
ความตั้งใจจริงที่จะพัฒนาสถาบันผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง เป็นสถาบันที่คอย
ตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างแท้จริง

ปัจจุบันมีผู้เสนอความคิดเห็นในการลดบทบาทของสถาบันผู้ตรวจราชการ
ลง โดยให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภาหรือออมบุดส์แมน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ
การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำแทนนั้น ผู้ศึกษามีความคิดเห็นในทางขัดแย้ง
กับแนวความคิดดังกล่าว เนื่องจากหน่วยงานในการตรวจสอบ การปฏิบัติราชการ
ของข้าราชการนั้นมีอยู่แล้วหลายหน่วยงานไม่ต้องกำหนดขึ้นมาใหม่ เพียงแต่ควร
ศึกษาวิเคราะห์ถึงความด้อยประสิทธิภาพของหน่วยงานดังกล่าว และหาทางปรับ
ปรุงแก้ไขให้หน่วยงานนั้น ๆ สามารถทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ก็พอ
การตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่หากไม่มีการควบคุมประสิทธิภาพก็ย่อม หย่อนมาตรฐาน
ในการควบคุมเช่นกัน สิ่งที่น่าจะทำในขณะนี้ น่าจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพมาก
กว่า แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดหนึ่งของระบบออมบุดส์แมนที่ผู้ศึกษาเห็นด้วย
กล่าวคือ ผู้ตรวจราชการไม่ควรจะเป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงราชการและมีส่วนได้ส่วน
เสียกับหน่วยราชการที่ตนจะตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อความยุติธรรมในการใช้ดุลพินิจ
นั่นเอง

8. แท้จริงแล้วหน่วยงานในการตรวจราชการนับว่า เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการตรวจสอบระบบการบริหารราชการไทย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่จะคอยตรวจสอบความถูกต้อง ความชอบธรรม และความเหมาะสมในการปฏิบัติราชการเป็นหน่วยงานสนับสนุนที่สำคัญอื่นจะช่วยให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ตรวจราชการและกรม กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้จะได้ประโยชน์จากการตรวจราชการจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ดังกล่าวและใช้งานการตรวจราชการให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

8.1 กระทรวงและกรมต้องให้ความสำคัญกับงานการตรวจราชการ ยกย่อง เชิดชูผู้ตรวจราชการว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้ตรวจราชการเป็นผู้นิเทศสอนงานให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง ถ่ายทอดความรู้ทางการบริหารให้ผู้ปฏิบัติราชการ กระทรวง และกรมต่าง ๆ ต้องยอมรับสถาบันดังกล่าวว่ามีความรู้ ความสามารถและใช้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถของผู้ตรวจราชการซึ่งเป็น sub system ของระบบการบริหาร

8.2 เนื่องจากผู้ตรวจราชการต้องรับผิดชอบอย่างมาก และใช้ความรู้ความสามารถเป็นอย่างมาก กระทรวง และกรมต่าง ๆ ต้องพิจารณาเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ มิใช่ให้ผู้ที่ขาดประสิทธิภาพทางการบริหาร ดังเช่นที่ทำกันอยู่ในปัจจุบัน ให้สถาบันผู้ตรวจราชการปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการและข้าราชการต้องให้การเคารพ ยกย่อง ยอมรับผู้ตรวจราชการ

8.3 เนื่องจากงานการตรวจราชการในปัจจุบันจำเป็นต้องตรวจถึงการปฏิบัติราชการที่มีการใช้เครื่องมือเครื่องมือนี่มีความทันสมัยเฉพาะด้าน งานที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้านผู้ตรวจราชการอาจมีความรู้จำกัดในด้านดังกล่าว จึงควรให้มี staff ซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญการเฉพาะด้านในด้านต่าง ๆ เป็นผู้คอยให้การช่วยเหลือสนับสนุนผู้ตรวจราชการในงานเฉพาะด้าน เช่น การตรวจ

สอบระบบคอมพิวเตอร์ เครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย ระบบเทคโนโลยี หรืองานด้านวิศวกรรม ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

8.4 ควรส่งเสริมให้สถาบันผู้ตรวจราชการเป็นหน่วยงานที่มีประโยชน์อย่างแท้จริง ตามวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ ดังนี้

8.4.1 เป็นหน่วยงานที่มีความเชื่อถือได้ เป็นที่ยอมรับของข้าราชการและผู้เกี่ยวข้อง (quality) เป็นศูนย์กลางที่สำคัญในการช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ใช้การเข้ากรู

8.4.2 เป็นหน่วยงานสำคัญของระบบบริหารราชการ ดังนี้

- 1) เป็นหูเป็นตาให้ผู้บริหารและรัฐบาล (monitoring)
- 2) เป็นหน่วยงานที่คอยกระตุ้นข้าราชการให้ตื่นตัว (evaluating)
- 3) เป็นผู้คอยให้การอบรมและให้ความรู้ (socializing)
- 4) เป็นผู้ที่คอยเสริมประสิทธิภาพ (reporting)

สิ่งหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นด้วยได้แก่ การปรับปรุงระบบศาลของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและน่าจะมีศาลปกครองที่คอยตัดสินคดีความของข้าราชการกับประชาชนหรือคดีทุจริตในวงราชการเมื่อมีองค์ก่รดังกล่าวแล้ว ต่อไปผู้ตรวจราชการควรจะทำหน้าที่ในการตรวจตราเท่านั้นไม่ตัดสินอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่จะเสนอข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ศาลหรือกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้ผู้ตรวจราชการมีภาระหน้าที่น้อยลงและสามารถปฏิบัติงานได้มากขึ้น ในขณะที่ใช้ดุลพินิจในการเกื้อกูลความมั่นคงในตำแหน่ง ความปลอดภัยในตำแหน่ง เกื้อกูลศักดิ์ศรีข้าราชการและเกื้อกูลพวกพ้องพรรคพวกได้น้อยลง