

การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง

งานตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญยิ่งของระบบบริหารราชการ เพื่อติดตามกำกับ ดูแล และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานบริหารของรัฐ หรือข้าราชการประจำ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินมีขอบเขต และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง ยุ่งยาก สลับซับซ้อน ทำให้หน่วยงานของภาครัฐมีขนาดใหญ่ ทั้งจำนวนหน่วยงาน จำนวนข้าราชการ ความยาวของสายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุม อีกทั้งยังกระจายอยู่ตาม ส่วนต่าง ๆ ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งทำให้เป็นการยากต่อผู้บริหารระดับสูง อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี จะควบคุม กำกับ ดูแล อำนวยการ และสนับสนุนการปฏิบัติราชการได้ นอกจากนี้ยังเป็นการ ยากต่อการที่ผู้บริหารระดับสูงจะพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้

กิจกรรมการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการทำหน้าที่เป็นเสมือนหู และตาของผู้บริหาร ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของผู้บริหารระดับสูงในการควบคุมดูแล และอำนวยการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ตรวจราชการจึงเป็นผู้บริหารระดับสูง ซึ่งทำหน้าที่แทนผู้ บริหารในการตรวจสอบ ดูแลข้าราชการประจำนั้น จึงควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและทำหน้าที่ในการติดตามดูแลพบปะข้าราชการอยู่เสมอ

ภาระหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในการติดตามดูแลการ ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการปกครองได้มีกำหนดบัญญัติไว้ในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลายฉบับด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อก้าวโดยรวมสามารถสรุปได้ว่า ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการและทำความเข้าใจ กับข้าราชการในระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ รวมทั้งหน่วยราชการ

บริหารส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ของทางราชการ พร้อมกับนำปัญหาและอุปสรรคมาวิเคราะห์แล้วสรุปความคิดเห็น รายงานกรมการปกครอง (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง พ.ศ. 2533) ทั้งนี้ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอำนาจในการเรียกบุคคล และเอกสารจากจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมาตรวจสอบ สอบสวนข้อเท็จจริง และสอบถามความคิดเห็น รวมถึงการเรียกประชุมข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ พนักงาน เพื่อชี้แจงข้อข้องใจราชการได้ตามความเหมาะสม

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองยังมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงานของจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการตรวจและมีอำนาจในการเสนอความคิดเห็นต่อกรมการปกครองเกี่ยวกับการบรรจุการแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้างสังกัดกรมการปกครอง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่และพนักงานที่อยู่ในเขตรับผิดชอบตามที่เห็นสมควร รวมถึงการพิจารณาสั่งการ แก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจเกิดผลเสียหายแก่ราชการหรือไม่เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ คำสั่ง แล้วรายงานกรมการปกครอง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กรมการปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ รวมถึงการเร่งรัดการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบการการปกครองว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติราชการ

สำหรับการตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา สุขาภิบาล และสภาตำบลให้ถือปฏิบัติโดยใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบังคับสุขาภิบาล และข้อบัญญัติตำบลของแต่ละแห่งในเขตรับผิดชอบเป็นแนวทางในการตรวจผลการดำเนินการตามข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ และข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งเสนออุปสรรคข้อขัดข้อง และวิธีการแก้ไข

นอกจากนี้ยังต้องตรวจผลการจัดเก็บอัตราภาษีเพิ่มของภาษี และรายได้ว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด รวมถึงการตรวจสอบบัญชีการเงิน งบประมาณประจำปี ยอดรายรับรายจ่าย บัญชีเงินสดและตัวเงิน ทะเบียนเงินยืม

นอกจากการตรวจราชการตามกรณีปกติแล้ว เมื่อเกิดสาธารณภัยจะต้องออกไปเยี่ยมเยียนบำรุงขวัญผู้ประสบภัยและช่วยแก้ไข้ปัญหาในนามของกรมการปกครอง และให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองตามกฎหมาย และตรวจสอบงานทะเบียนทุกระดับและทุกประเภท

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ยังต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งเป็นตัวแทนในการตรวจสอบ สืบสวน ประมวลหลักฐานอันเกี่ยวกับคำร้องเรียน และปฏิบัติงานตรวจราชการตามนโยบาย พิเศษหรืองานอื่นที่อธิบดีกรมการปกครองมอบหมาย

เมื่อผู้ตรวจราชการต้องตรวจราชการตามปกติโดยอาศัยนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นแนวทางในการตรวจราชการแล้ว ผู้ตรวจราชการจะต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงนโยบายของกรมการปกครองในการบริหารและการเมือง ซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุงและส่งเสริมการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเน้นการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ และปรับปรุงระบบการตรวจราชการ ตลอดจนนำเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้สำหรับการปฏิบัติงาน และการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

การพิจารณาการตรวจราชการกรมการปกครอง

โดยทั่วไปการตรวจราชการกรมการปกครองสามารถจำแนกได้ 4 ประเภท ได้แก่ ในฐานะเป็นที่ปรึกษา เป็นผู้ปฏิบัติ การปฏิบัติที่เป็นนโยบาย

และการปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายพิเศษ ซึ่งในแต่ละประเภทมีรายละเอียดในการดำเนินการ ดังจะได้นำเสนอต่อไป

1. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายที่ปรึกษา

ในฐานะเป็นฝ่ายที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ต้องทำหน้าที่ในการตรวจและนิเทศงาน ซึ่งโดยทั่วไปตามสภาพและลักษณะของงานกรมการปกครองแล้วจะเห็นว่า มีราชการใหญ่ ๆ อยู่ 3 ระดับที่จะต้องรับการตรวจและนิเทศงาน คือ งานในระดับราชการบริหารส่วนกลาง ณ ที่ทำการกรมการปกครอง อันรวมถึงส่วนราชการและกองต่าง ๆ ที่สังกัดกรมการปกครอง งานในระดับราชการบริหารฝ่ายภูมิภาค อันมีที่ทำการปกครองจังหวัด และที่ทำการปกครองอำเภอ งานในระดับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะได้กระจายอำนาจออกไปให้องค์การบริหารดังกล่าวได้ปกครองตนเองก็ตาม แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ราชการบริหารส่วนกลาง อันมีกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองต้องใช้อำนาจควบคุมบางประการ เพื่อให้้องค์การบริหารเหล่านั้นดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับการนิเทศงานของผู้ตรวจราชการสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 การปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจและนิเทศงานในส่วนภูมิภาคอันมีที่ทำการปกครองจังหวัด และที่ทำการปกครองอำเภอ โดยมีปลัดจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าที่ทำการปกครองจังหวัด การตรวจและนิเทศงานของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงให้พยายามเลี่ยงการทำงานที่ซ้อนหรือซ้ำกันกับการตรวจและนิเทศงานของปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงเป็นผู้ตรวจรายงานของปลัดจังหวัดที่ส่งมากรมการปกครอง เฉพาะที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของตน แล้วทำความเห็นเสนอกรมการปกครองต่อไป เมื่อมีกรณีเรื่องใดสงสัย หรือมีเหตุอันควรต้องไปตรวจซ้ำ เฉพาะเรื่องใดก็ให้ออกไปตรวจพร้อมกับตรวจดูด้วยว่าอำเภอได้ดำเนินการแก้ไขตามที่ปลัดจังหวัดได้สั่งการไว้หรือไม่

โดยทั่วไปการตรวจราชการบริหารส่วนภูมิภาคสามารถจำแนกการตรวจเป็น 4 แนวทาง ได้แก่

1.1.1 การตรวจงานในหน้าที่

งานในหน้าที่ คือ การตรวจและนิเทศงานที่อำเภอและกิ่งอำเภอ ได้ปฏิบัติจัดทำอยู่ว่า ได้วางระเบียบการบริหารงาน การมอบหมาย การงานและความรับผิดชอบไว้เป็นการสมควรและเหมาะสมหรือไม่ ตลอดจนตรวจว่าการปฏิบัติจัดทำไปเป็นการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนหรือไม่ นอกจากนี้ เมื่อมีอุปสรรคข้อขัดข้องหรือเสียหายอย่างไร ได้จัดการแก้ไขหรือดำเนินการไปเป็นประการใด และให้ตรวจดูว่างานที่ได้ปฏิบัติจัดทำไปนั้นมีความสะดวก และเป็นระเบียบเรียบร้อยเพียงใด การใช้จ่ายสรรพสิ่งของทางราชการเป็นไปโดยประหยัด หรือสุรุ่ยสุร่าย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อยด้วยดีในเวลาอันสมควร และตามกำหนด หรือได้ปล่อยทิ้งค้างไว้อย่างไร

ในด้านการปกครองและ "บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร" ต้องตรวจและนิเทศงานดูว่า ได้เอาใจใส่เพียงใด ทั้งในด้านสิทธิและหน้าที่ของตนตามระบอบประชาธิปไตย ความสงบเรียบร้อย การคมนาคม การชลประทาน การอาชีพ การสาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรม และศิลปกรรม ฯลฯ ในท้องที่ผู้รับการตรวจเป็นผู้ปกครองอยู่

สำหรับงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง พอดีแบ่งออกได้เป็นงานด้านมหาดไทย ซึ่งจะต้องตรวจและนิเทศงาน อาทิ สมุดรายงานทำการ สมุดตรวจการ สมุดรายงานการประชุม งานสารบรรณ สมุดประกาศ คำสั่ง การแบ่งหน้าที่การงาน บัญชีกำหนดสิ่งงาน รายงานมหาดไทย นอกจากนี้ก็มีงานทะเบียนต่าง ๆ ในหน้าที่มหาดไทย อาทิ ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนน้ำมันเชื้อเพลิง ทะเบียนข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ณ ที่ทำการแผนกปกครองอำเภอ ฯลฯ การตรวจในลักษณะนี้เป็นการตรวจดูระบบงาน หรือ "แผนงาน" บนที่ว่าการอำเภอว่าได้

ปฏิบัติจัดทำไปโดยเรียบร้อยเพียงใดในเรื่องแผนงานนั้น ต้องตรวจดูเกี่ยวกับแผนป้องกันอัคคีภัย การบำรุงท้องที่ และส่งเสริมสวัสดิภาพประชาชน การประชุมมอบกรมราชฎ การสาธารณสุข ฯลฯ งานในด้านมหาดไทยดังได้กล่าวมาแล้ว มีกฎหมายระเบียบแบบแผนวางไว้เป็นทางปฏิบัติ จึงเป็นการสะดวกแก่ผู้ตรวจราชการกรมฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับงานมหาดไทยมาแล้ว

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว งานในลักษณะทั่วไปที่จะต้องตรวจก็คือ งานด้านเสมีนตรา ซึ่งผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง จะต้องตรวจเกี่ยวกับบัญชีรายวันเงินสด บัญชีเงินเบ็ดเตล็ด บัญชีรับจ่ายเงินเดือนข้าราชการ บัญชีเงินทดรองของอำเภอ บัญชีการเงินคงเหลือประเภทต่าง ๆ นอกจากนั้นก็มิใช่เงินจ่ายประจำตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทะเบียนเงินยืมของข้าราชการ ทะเบียนพัสดุที่เป็นสมบัติของอำเภอ และแบบพิมพ์ที่เป็นตัวเงินต่าง ๆ อีกหลายประเภท ได้แก่ ตัวพิมพ์รูปพรรณโค ตัวพิมพ์รูปพรรณกระบือ ฯลฯ การตรวจงานในหน้าที่เสมีนตราในลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การตรวจ การเงิน และการบัญชีของสุขาภิบาลในอำเภอและกิ่งอำเภอนั้น ๆ

การตรวจในลักษณะต่อไปก็คือ งานสถิติ ซึ่งมีส่วนที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบด้วย ได้แก่ การลงบัญชีของผู้ขอลงบัญชีทหาร การประกาศให้บุคคลมาลงบัญชีทหาร การประกาศให้บุคคลมารับหมายเรียกเพื่อรับการคัดเลือก การแจ้งย้ายภูมิลำเนาทหารกองเกิน การออก (ส.ด.๑) การออกใบแทน (ส.ด.๑)

ลักษณะของงานดังได้จำแนกเป็นประเภท ๆ ข้างต้นนี้ ปลัดจังหวัดจะต้องทำการตรวจและนิเทศงานอย่างเคร่งครัดและละเอียดละออ ส่วนผู้ตรวจราชการกรมการปกครองนั้นเพียงทำหน้าที่ตรวจสอบ อีกทั้งหนึ่งดังกล่าวแล้ว หรือไปตรวจซ้ำเติมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สรุปการตรวจงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองนั้นก็ ได้แก่ การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายระเบียบแบบแผน และคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง กรม

อื่น ๆ ซึ่งพอจะแยกออกเป็นเรื่องใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ คือ เรื่องการบำรุงส่งเสริมอาชีพราษฎร เรื่องการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย เรื่องการบำรุงท้องที่และการพัฒนาชุมชน ซึ่งยังคงอยู่ในรับผิดชอบของจังหวัดและอำเภอด้วย อันมีปลัด-จังหวัดและนายอำเภอเป็นตัวจักรใหญ่ที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนี้ด้วย ดังนั้น ลักษณะของงานนี้จึงต้องได้รับการตรวจและนิเทศงานจากผู้ตรวจราชการกรมการปกครองด้วยอย่างเข้มงวดกวาดขันเช่นกัน เพราะเป็นงานนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทย และของรัฐบาล นอกจากนี้ก็ยังม้งานเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ แผนดำเนินงาน การเงิน การบัญชี ตลอดจนการจัดซื้อพัสดุ ฯลฯ และการตรวจสอบมากของผู้ตรวจราชการกรมต่อลักษณะงานดังกล่าว ก็เป็นการตรวจในลักษณะทั่ว ๆ ไป

1.1.2 การตรวจสถานที่ราชการ

กรมการปกครองได้วางระเบียบเกี่ยวกับการตรวจที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และบ้านพัก ตลอดจนบริเวณสถานที่ราชการนั้น ๆ ว่ามีแผนผังปลูกสร้างไว้เป็นระเบียบเรียบร้อยหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้อยู่อาศัยได้เอาใจใส่ดูแลรักษาให้สะอาดเรียบร้อยคงทนถาวร หรือปล่อยให้ชำรุดทรุดโทรมสกปรก รกรุงรัง นอกจากนั้นก็ได้อธิบายถึงว่า การจัดสถานที่ และบ้านพักเป็นระเบียบเรียบร้อย งามตา เหมาะสมหรือไม่ ในเรื่องเกี่ยวกับบ้านพักของข้าราชการนั้นให้ตรวจดูว่ามีอยู่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะหรือไม่ ต้องเช่าหรือใช้เงินค่าใช้จ่ายอย่างไร การปลูกสร้างซ่อมแซมแก้ไขแห่งใดก่อนหลัง และราคาประมาณเท่าใด

กล่าวโดยสรุป ก็คือเป็นการตรวจลักษณะและสภาพของตัวที่ว่าการอำเภอว่ามีลักษณะอาคารเป็นอย่างไร การแบ่งส่วนสัดของแผนกการต่าง ๆ ป้ายบอกชื่อแผนกและบอกตำแหน่ง การจัดตู้ โต๊ะทำงาน การรักษาความสะอาด มีเครื่องดับเพลิงไว้หรือไม่ บริเวณสถานที่ราชการมีลักษณะสะอาด เรียบร้อย และบกพร่องอย่างไรบ้าง ส้วมมีเพียงพอและสะอาดถูกสุขลักษณะหรือไม่ บ้านพักมีเพียงพอ แข็งแรง สะอาด และเหมาะสมหรือไม่

1.1.3 การตรวจเกี่ยวกับตัวบุคคล

การตรวจเกี่ยวกับตัวบุคคล ของข้าราชการที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นสิ่งจำเป็นมาก เพราะทางกรมได้มอบให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการ การพิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนการลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคสังกัดกรมการปกครอง. ตลอดจนความเป็นไปในทางส่วนตัวให้แก่อธิบดีกรมการปกครองทราบ ซึ่งเรื่องนี้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้รับ 2 ทางด้วยกัน คือจากรายงานการตรวจราชการของปลัดจังหวัด และจากผลการตรวจและนิเทศงานเป็นส่วนตัวของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเอง

ลักษณะการตรวจก็คือ การสังเกตและสดับรับฟังพฤติกรรมของข้าราชการ สังกัดกรมการปกครองเพื่อทราบว่า เป็นผู้มีความสมบัติและสมรรถภาพเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานและท้องที่เพียงใดหรือไม่ โดยให้ตรวจดูว่ามีความรอบรู้ในงานในหน้าที่และกิจการทั่ว ๆ ไป อันเป็นความรู้รอบตัวตลอดจนปฎิภาณ ไหวพริบ ความสามารถในการรับผิดชอบในการงาน ความประพฤติ และการปฏิบัติตนต่อผู้บังคับบัญชา และคนทั่ว ๆ ไป สุขภาพอนามัย ลักษณะภูมิฐาน วัฒนธรรม ศิลปกรรม อุปนิสัยและอัชฌาสัย ตลอดจนดูไปถึงเรื่องความสามัคคี ความนิยมรักใคร่นับถือในหมู่ข้าราชการและประชาชน ความเป็นผู้มีระเบียบวินัยอันดีในการแต่งกาย ในความเป็นอยู่และการงาน และความอดุสาหะวิริยะ ความมุมานะต่อการทำงาน และความตั้งใจที่จะก้าวหน้า ในประการสุดท้ายก็คือให้ตรวจดูว่าได้ปฏิบัติงานตามวินัยข้าราชการพลเรือนหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ก็คือการตรวจเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นการตรวจเพื่อให้รู้ว่า มีตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ในอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอนั้น ๆ เท่าใด และตรวจสมรรถภาพความสามารถ ความรู้ ความประพฤติ ร่างกาย อนามัย ฯลฯ ของข้าราชการทุก ๆ คน เท่าที่จะทราบได้

เรื่องการตรวจเกี่ยวกับตัวบุคคลนี้ ทางกรมการปกครองได้วางแนวทางเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลคือ ในกรณีที่ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองกระทำผิดวินัย และกรมการปกครองได้พิจารณาโทษไม่ถึงออกจากราชการ โดยการงดขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ หรือเพียงให้ดำเนิน หรือว่ากล่าวตักเตือนไว้ ทั้งนี้ ก็โดยเห็นสมควรปรานีให้โอกาสให้ได้รับราชการต่อไปได้อีกเป็นการแก้ตัว เพราะอาจจะสำนึกในความผิดที่ได้กระทำมาแล้ว จึงมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการผู้นั้นโดยใกล้ชิด คือให้ติดตามและประเมินผล โดยเฉพาะปลัดจังหวัดจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ในการประเมินผลและติดตาม แล้วแจ้งให้กรมการปกครองทราบ สำหรับในกรณีปลัดจังหวัดเป็นผู้กระทำผิดเอง ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ติดตามประเมินผลของปลัดจังหวัดเช่นเดียวกัน แล้วแจ้งให้กรมการปกครองทราบเป็นทางลับเฉพาะด้วย ซึ่งเรื่องนี้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจะต้องมีส่วนในการติดตามและประเมินผลด้วย ตามนัยหนังสือสั่งการดังกล่าว และจะต้องให้ความเห็นแก่กรมในเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลนี้

เพื่อความสะดวกและเป็นมาตรฐาน ทางกรมการปกครองได้วางแบบไว้ให้ตรวจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล ดังมีหัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ ความรู้ความสามารถ การประชาสัมพันธ์ ว่ามีอยู่พอใช้ ดี หรือดีมาก ส่วนในด้านความประพฤติและนิสัยก็ให้ตรวจดูว่า ยังคงเดิมหรือไม่ หรือพอใช้ ดี ดีมาก เพียงใด ในเรื่องสุขภาพอนามัย ถ้าเป็นโรคก็ให้ระบุชื่อของโรคที่เป็นและสาเหตุ ถ้าหากไม่เป็นโรคก็ให้ตรวจสอบดูว่า พอดรากตร้าได้หรือแข็งแรงในเรื่องเกี่ยวกับวินัยก็ให้ระบุว่าเป็นเรื่องอะไร เมื่อใด อย่างไร ประพฤติตัวคงเดิม ดีขึ้น หรือดีมาก แล้วในตอนสุดท้ายก็สรุปความเห็นของผู้บังคับบัญชาถึงลักษณะนิสัยอันแท้จริง ความถนัดในงาน ข้อบกพร่อง ควรจะแก้ไขและส่งเสริมอย่างไร

1.1.4 การตรวจท้องถิ่นและการตรวจสอบบุคคลและความ

เป็นอยู่

ในการตรวจท้องถิ่น ก็คือการตรวจเพื่อให้ทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่น หรือของอำเภอ กิ่งอำเภอ ว่าแบ่งการปกครองออกไปเป็นอย่างไร ภูมิประเทศและทรัพยากรเป็นอย่างไร พลเมือง การเศรษฐกิจ การสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย การครองชีพ การคมนาคม การชลประทาน การสื่อสารติดต่อเป็นอย่างไร ตลอดจนการสุขภาพภายในเขตท้องถิ่น ๆ ด้วย หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ การตรวจสอบสภาพท้องถิ่น การครองชีพ สภาพบุคคล และวัฒนธรรม

1.2 การปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทย มีอำนาจในการดำเนินงานบริหารบางประการ และมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะกรมการปกครองต้องมีการควบคุมตรวจตรา กิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวแล้ว โดยทางส่วนกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่ไปให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการควบคุมดูแลให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารสถิติใด ๆ มาตรวจสอบดูได้ และให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยเหลือหรือเป็นเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น มีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจและนิเทศงานอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นได้เป็นไปโดยราบรื่นและตรงต่อเป้าหมายอย่างแท้จริง ทางกรมการปกครองจึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจและนิเทศงานของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองไว้เป็น 2 ประการ ได้แก่

1.2.1 การตรวจกิจการในหน้าที่

การตรวจและนิเทศงานระดับราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ภายใต้อำนาจหน้าที่ไว้แต่ประการใด แต่ก็อาจจะทำการตรวจตรา ดูแล แนะนำ ชี้แจง ในฐานะเป็นผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และอาจจะได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการปกครองให้ไปตรวจตรา แนะนำ เกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็ได้ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองออกไปตรวจเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการภายใน และในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดภายในเขตสุขาภิบาล รอบ ๆ จังหวัดพระนครและจังหวัดใกล้เคียง โดยให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง ทางกรมการปกครองจึงได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้ออกตรวจตรา ควบคุม แนะนำการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของทางราชการดังกล่าว

1.2.2 การตรวจเกี่ยวกับบุคคล

การตรวจเกี่ยวกับตัวบุคคล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนั้นก็ยังมีระเบียบเกี่ยวกับพนักงานเทศบาล เช่นเดียวกันกับระเบียบข้าราชการพลเรือนในการบริหารงานบุคคล แต่ก็ยังมีการควบคุมจากส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย ในการบริหารงานบุคคลก็มีการมอบอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป เช่นเดียวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่วนการบริหารงานในแบบสุขาภิบาลนั้นส่วนใหญ่เป็นรูปผสมที่ให้ข้าราชการแต่ละแห่งรับเข้าไปดำเนินการ อาทิ ให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และให้เสมียนตราอำเภอเป็นสมุหบัญชีโดยตำแหน่ง นอกจากนั้นยังมีข้าราชการอื่น ๆ ในอำเภอ 1 นาย ทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาล เป็นต้น แม้จะให้มีพนักงานสุขาภิบาลได้โดยอนุโลมตามระเบียบพนักงานเทศบาลบ้างก็ตาม แต่การควบคุมจากส่วนกลาง และจังหวัดก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะข้าราชการซึ่งเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์การ

สุชาภิบาลดังกล่าวก็ต้องอยู่ในขอบข่ายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ-
พลเรือนโดยตรง ซึ่งต่างกับพนักงานเทศบาล

จะเห็นได้ว่าภาวะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ
องค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะของเทศบาลจึงมาตกอยู่ที่กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย ในราชการบริหารส่วนกลาง และได้มอบอำนาจไปให้แก่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมในส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น
ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้ช่วย และเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคลด้วยโดยตรง อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจะ
ต้องรับผิดชอบในการตรวจและนิเทศงานด้วย ส่วนใหญ่ผู้ตรวจราชการกรมการ
ปกครองจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็เฉพาะเรื่องวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น มี
การกล่าวโทษหรือฟ้องร้องกันขึ้น เป็นต้น หรือบางกรณีก็เกิดการขัดแย้งกันขึ้นภายใน
องค์การ ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้ผู้ตรวจราชการ
กรมการปกครองได้ออกไปช่วยสืบสวนข้อเท็จจริงมาเพื่อประกอบการพิจารณาสั่ง
การในอันดับต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว อธิบดีกรมการปกครองก็อาจได้รับราย
งานจากทางอื่น คือ จากจังหวัด และจากเทศบาลนั้นเองก็ได้

เรื่องที่อธิบดีมักจะสั่งการให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองออก
ไปสืบสวนหรือตรวจตรานั้น โดยมากก็เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวข้างต้น และมักเป็น
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพนักงานที่มีตำแหน่งสูง มีพฤติการณ์อันเคลือบคลุมไม่กระจ่างชัด
อธิบดีกรมการปกครองก็จะสั่งการผ่านหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง เพื่อ
สั่งให้ผู้ตรวจที่มีเขตรับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้ออกไปตรวจสอบหาข้อเท็จจริงต่อ
ไป และเมื่อผู้ตรวจราชการกรมได้ไปตรวจสอบได้ผลประการใดแล้ว ก็จะเสนอ
รายงานต่ออธิบดีกรมการปกครอง ผ่านหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นจะถูกฟ้องร้องกล่าวโทษในทาง
วินัยดังกล่าวแล้ว ในทางกลับกัน ผู้ตรวจราชการกรมอาจจะได้รับมอบหมาย
จากอธิบดีให้ไปทำการตรวจสอบในกรณีอื่น ๆ ในแง่ส่งเสริมก็ได้ และหน้าที่ในทาง

กฎหมายนั้น ผู้ตรวจราชการกรมก็ย่อมจะตรวจและนิเทศงานเกี่ยวกับตัวบุคคลได้ อยู่แล้ว ซึ่งอาจจะเสนอความดีความชอบหรือชมเชยผลการปฏิบัติงานอันดีเด่น ควรได้รับการพิจารณาความดีความชอบประจำปีได้ แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจและนิเทศงานตัวบุคคลในองค์การปกครองท้องถิ่น

เมื่อสรุปผลโดยทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ กรมการปกครองในฐานะเป็นฝ่ายที่รักษาของอธิบดีกรมการปกครองเกี่ยวกับการ ตรวจและนิเทศงานของกรมการปกครอง พอจะกล่าวเป็นส่วนรวมได้ว่าดำเนินไป เป็นผลดีและมีประสิทธิภาพพอสมควร ลักษณะของงานประเภทใหญ่ ๆ ที่ผู้ตรวจ ราชการกรมการปกครองต้องทำการตรวจและนิเทศงานพอจะจำแนกออกให้เห็น ได้แก่ เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย สืบสวนพฤติการณ์ของข้าราชการกรม การปกครอง ตรวจงานอำเภอทุกอำเภอและทุกกิ่งอำเภอ ตรวจงานองค์การ บริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด ตรวจองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล ตรวจงาน เทศบาลทุกเทศบาล ตรวจสอบสุขภาพทุกแห่ง เรง่รัดงานของกรมการปกครองตาม จังหวัดต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่าช้า

2. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการ

คณะผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ อธิบดีกรมการปกครองนั้น อาจจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลางตามที่ อธิบดีจะมอบหมายได้ กล่าวคือ อาจจะทำให้ไปช่วยงานในกองต่าง ๆ ของกรม การปกครอง หรือให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายปฏิบัติการก็ได้ ซึ่งหน้าที่ ตามอธิบดีกรมการปกครองจะมอบหมายให้ปฏิบัตินี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก ทั้ง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คำว่า "บำบัดทุกข์ บำรุง สุข" นี้ เป็นภาระหน้าที่ที่กินความหมายลึกซึ้งมาก งานของทุกกระทรวง ทบวง กรมจะอำนวยความสะดวกออกไปยังส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมต้องผ่านไปยัง ตัวแทนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น อันมีจังหวัด และอำเภอเป็นหน่วยงานอันสำคัญ โดยเฉพาะอำเภอนั้นเป็นหน่วยราชการสำคัญอัน

สุดท้ายที่จะอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ถึงมือประชาชนในท้องถิ่น และเป็นราชการที่ต้องปฏิบัติจัดทำอยู่เป็นประจำวัน นายอำเภอและปลัดจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครองเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ควบคุม ดูแล และอำนวยความสะดวกในการปกครองอำเภอ และที่ทำการปกครองจังหวัด ตามลำดับ และยังมีหน้าที่ต้องตรวจตรานิเทศงานไปในตัวด้วย นอกจากนี้ ทางกรมก็จะต้องมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องออกไปตรวจและนิเทศงานอื่นเป็นลักษณะประจำวันอีกด้วย

3. การปฏิบัติที่เป็นงานนโยบาย

งานในด้านการปกครองฝ่ายพลเรือนนั้น มีงานสำคัญซึ่งทุกยุคทุกสมัยตลอดมาก็คือ "งานนโยบาย" ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายปกครองนั้น ส่วนหนึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับมาปฏิบัติจัดทำ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เข้าถึงประชาชน โดยให้ประชาชนได้รับบริการและมีความเข้าใจต่อรัฐบาลเป็นอย่างดี ฉะนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็คือกำลังอันสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการปกครองฝ่ายพลเรือน นโยบายการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นเรื่องที่รีบด่วนจะต้องดำเนินการโดยฉับพลัน อย่างได้ผลอันเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีความจำเป็นที่ส่วนหนึ่งไว้ช่วยแบ่งเบาภาระอธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานอื่นใหญ่โต เช่นนี้ในการที่จะได้ช่วยรับมอบนโยบายแต่ละด้านไปปฏิบัติจัดทำให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรับผิดชอบต่อประชาชนอีกต่อหนึ่ง และโดยที่ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีสำนักงานอยู่ประจำ ณ กรมการปกครอง ได้อยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ และสามารถรับรู้นโยบายได้โดยทันทั่วทั้ง จึงพร้อมที่จะนำเอานโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล หรือของกระทรวงไปปฏิบัติให้เป็นการประสานงานกับทางส่วนภูมิภาคได้เป็นอย่างดี เพราะว่าล่าช้าแต่ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานในกรมการปกครองรับผิดชอบงานประจำที่หนักอยู่แล้ว ย่อมไม่อาจปลีกตัวไปได้ และมีเวลาไม่ใคร่เพียงพอสำหรับรับงานนโยบายได้ นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความสันักัดจัดเจนในงานแต่ละ

ด้านอีกด้วย ซึ่งในการนี้ ถ้ามอบให้คณะผู้ตรวจราชการกรมเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำก็จะเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น

ลักษณะของงานนโยบายนั้น ย่อมเป็นเรื่องสำคัญของรัฐบาลที่จะต้องนำเอาไปปฏิบัติอย่างรีบด่วน อย่างมีแผนการ และวางระบบการควบคุม ติดตามผลงาน และการวัดผลงานได้อย่างแน่นอนเพื่อเป็นสิ่งพิสูจน์ถึงสมรรถภาพทางบริหารของรัฐบาล ปัจจุบันที่ดำรงคงอยู่ว่าเป็นเช่นไร จึงเป็นการเหมาะที่จะมอบหมายให้บรรดาผู้ตรวจราชการกรมการปกครองซึ่งมีความสันทัดจัดเจนอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเรื่องนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น ก็พอจะวัดได้จากความต้องการของประชาชน เหตุการณ์แวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วย

กิจกรรมที่เป็นนโยบายสำคัญ ๆ ดังกล่าวแล้ว ย่อมมีอยู่เป็นประจำ ต้องการปฏิบัติอย่างรีบด่วนและได้ผล จึงมีความเหมาะสมที่จะมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองรีบไปเป็นผู้ดำเนินงาน แต่จะมีผลทำให้การตรวจและนิเทศงานของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองที่เป็นงานประจำต้องผ่อนคลายลงไปบ้าง หรือเกิดผลเสียหายประการใด จะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไป

4. การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายพิเศษ

งานพิเศษที่จะกล่าวถึงในที่นี้ หมายถึง งานที่แตกต่างไปจากราชการประจำที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำวัน หรืองานนโยบายดังได้กล่าวตอนต้นนี้ คือ ในบางกรณีที่มีงานนิเทศซึ่งต้องอาศัยคุณวุฒิหรือความสามารถเฉพาะอย่าง หรือเป็นเหตุการณ์นอกเหนือธรรมดาเกิดขึ้น งานประเภทที่กล่าวนี้ย่อมไม่อาจจะใช้เจ้าหน้าที่ประจำปฏิบัติได้โดยสะดวก เพราะอาจมีความรู้ความชำนาญไม่ถึงขั้น หรือมีกำลังไม่เพียงพอ ก็จำเป็นต้องอาศัยกำลังจากผู้ตรวจราชการกรมให้ไปช่วยอำนวยความสะดวก หรือช่วยตรวจและนิเทศ เพราะปัจจุบันนี้ย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่า ลักษณะของงานทางด้านการปกครองของกรมนี้ มีขอบเขตขยายออกไปทุกที่ และเป็นลักษณะงานที่แตกต่างกันยิ่งขึ้น เมื่อเป็นงานที่ไม่อาจจะมอบให้หน่วยงานใดรับ เข้าไว้ไว้ได้ก็

อาจจะมอบให้ผู้ตรวจราชการกรมรับไปจัดทำ หรือมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นนอก
 เนื่องจากเหตุการณ์ธรรมดา เช่น น้ำท่วม หรือประสบวาตภัย เช่น ทางภาคใต้
 เมื่อเร็ว ๆ นี้ได้เกิดวาตภัยอันร้ายแรง ทำลายบ้านเรือนราษฎรและทรัพย์สิน ชีวิต
 เป็นจำนวนมาก ทางกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่
 ไปช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัย ทั้งระดับกระทรวงและระดับกรมไปร่วมปฏิบัติการช่วย
 เหลือด้วย

งานพิเศษนี้เป็นกิจกรรมที่นอกเหนือจากการตรวจและนิเทศงานเป็น
 ประจำ ซึ่งผู้ตรวจราชการจัดต้องมีหน้าที่ปฏิบัติอยู่แล้ว เป็นงานที่ทางกรมได้
 พิจารณาเห็นความเหมาะสมที่จะมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมรับไปปฏิบัติจัดทำ
 โดยทั่วไปถ้าเป็นงานที่ดำเนินการในเขตรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการกรมการ
 ปกครองผู้ใด ก็มักมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองผู้นั้นไปปฏิบัติ
 งานพิเศษที่สุดแต่อธิบดีกรมการปกครองจะพิจารณาเห็นความเหมาะสมเป็นราย
 บุคคล ถ้าไม่เป็นงานที่ต้องดำเนินการในเขตรับผิดชอบของผู้ใดแล้ว อาจจะมอบ
 หมายให้ผู้ตรวจราชการผู้หนึ่งผู้ใดที่พิจารณาเห็นว่าเหมาะสมก็ได้ และให้ปฏิบัติ
 งานเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ จึงพอสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานส่วนใหญ่
 ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเน้นหนักไปในเรื่องการตรวจ และนิเทศงาน
 ในฐานะเป็นฝ่ายที่ปรึกษาของอธิบดีกรมการปกครอง และยังอาจจะปฏิบัติหน้าที่เป็น
 ฝ่ายปฏิบัติอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปสำหรับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการ-
 ปกครองจะเห็นได้ว่า มีภาระหน้าที่ทั้งทางด้านการปฏิบัติงานในฐานะเป็นฝ่ายที่
 ปรึกษา การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการ การปฏิบัติที่เป็นงานนโยบายและ
 การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่างานในอำนาจ
 หน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีมากมายกว้างขวาง จำเป็น
 ต้องทราบทั้งในรายละเอียดและนโยบายต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และ
 ประสบการณ์ ตลอดจนบุคลิกภาพของบุคคลเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาจะ

ไว้กล่าวถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเพื่อศึกษาถึงการ
ใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต่อไป

ผลการปฏิบัติงานตรวจราชการ

กรมการปกครองเป็นกรมที่มีหน้าที่กว้างขวาง และมีขอบเขตการปฏิบัติ
หน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ มีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ที่ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ
เหลือวิสัยที่ข้อบังคับจะตรวจตรา ควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วถึงได้
จึงจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาและผู้ช่วยเหลือ ในการนี้ คณะผู้ตรวจราชการกรมขอมัน
ได้ว่าเป็นคณะบุคคลที่สำคัญยิ่ง

ประโยชน์ของการตรวจราชการนั้น ประการแรก เป็นการตรวจสอบ
งานที่กำลังดำเนินไปอย่างก้าวหน้า ประการที่สอง เป็นการตรวจสอบงานที่ได้
ปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว ประการที่สาม การตรวจสอบยังเป็นการแสดงความเอาใจใส่
ต่อผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เกิดกำลังใจ และเป็นการกระตุ้นเตือนให้ปฏิบัติงานระลึกถึง
ความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติงานให้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็
คือ ผู้ตรวจราชการจะได้เห็นสภาพการณ์ และการปฏิบัติงานด้วยตนเอง ตลอด
จนอาจจะมีโอกาสได้ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหรือมีแทรกอยู่ในการปฏิบัติงานอย่าง
ใกล้ชิดอีกด้วย การตรวจราชการจึงมีบทบาทสำคัญ เพราะความสำเร็จหรือล้ม
เหลวของงานย่อมขึ้นอยู่กับระบบการตรวจราชการดีพอหรือไม่ เพียงใด จาก
การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง พอจะ
สรุปได้ดังนี้

1. ด้านอำนาจหน้าที่

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ คณะผู้ตรวจราชการกรมการปกครองทำ
หน้าที่เน้นหนักไปในด้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ปรึกษา และมีบางกรณีที่ทำหน้าที่เป็น
ฝ่ายปฏิบัติการด้วย อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอยู่

พอสมควรในฐานะที่จัดให้เป็นฝ่ายที่ปรึกษา และในทางปฏิบัติก็สามารถดำเนินการอย่างได้ผล ถ้าหากได้อาศัยหลักวิชาการบริหารสมัยใหม่เข้ามาช่วยแล้ว ก็คงจะทำให้ระบบการตรวจราชการได้ผลดียิ่งขึ้นอีกด้วย

2. ด้านสมรรถภาพและความรู้ความชำนาญ

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในระดับกรม เป็นเจ้าหน้าที่ปรึกษาของอธิบดีกรมการปกครองเป็นสิ่งจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้น แม้จะไม่มีเหตุการณ์ผิดปกติเกิดขึ้นก็ตาม แต่การตรวจราชการในยามปกติตามเขตรับผิดชอบโดยผู้ตรวจราชการเพียงคนเดียว มีปัญหาที่น่าคิดอยู่อย่างหนึ่งก็คือ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองแต่ละคนมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในงานทุกสาขา กล่าวคือ บางคนมีความชำนาญในด้านการสืบสวนสอบสวนความผิดอาญา การส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาชุมชน การปกครองบังคับบัญชาตัวบุคคล การเงินการบัญชี ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ การตรวจและนิเทศงานโดยทั่ว ๆ ไป ตามเขตท้องที่ที่รับผิดชอบโดยบุคคลเพียงคนเดียวที่มีความรู้กว้าง ๆ นั้น อาจจะทำให้งานแต่ละประเภทไม่ได้รับการตรวจจากเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในทางนั้น ๆ โดยแท้จริง ปกติแล้วความสันตติจิตเจตนาของคนเราจะมิได้อยู่ไม่ก็อย่าง การรู้จักจริงในทุกอย่างย่อมไม่อาจเป็นไปได้

ปัจจุบันนี้การตรวจและนิเทศงาน โดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะอย่างเป็นสิ่งจำเป็นมากในหน้าที่กรมการปกครอง เพราะงานแต่ละอย่างสลับซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้พิเศษ ผู้ตรวจงานแต่ละประเภทจะต้องศึกษาที่มา แผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ และนโยบายของเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนกรรมวิธีที่แน่นอนของการดำเนินงานตามโครงการเป็นขั้น ๆ ไป เมื่อศึกษาให้รู้ดีแล้ว ก็จะต้องวางแผนตรวจเพื่อหาข้อเท็จจริง แนะนำให้ความเห็นตามวิธีการนิเทศงาน ผลที่ได้รับจากการตรวจและนิเทศงานโดยเจ้าหน้าที่ผู้สันตติจิตเจตนาเฉพาะเรื่องนี้ ย่อมจะอำนวยผลดีให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาค ตลอดจนการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดียิ่งขึ้น

จริงอยู่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองนั้นได้กำหนดให้มีหน้าที่แสดงความเห็น แนะนำได้ แต่การ

แสดงความคิดเห็นหรือให้คำแนะนำในเรื่องนี้ต้องใช้เทคนิค และวิชาการ หากได้เจ้าหน้าที่ผู้สันักัดจัดเจนเฉพาะอย่างได้ชี้แจง แนะนำก็จะเป็นการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. ด้านสมรรถภาพและการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกรม

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้รับการแต่งตั้งจากข้าราชการที่เคยดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ ปลัดจังหวัด อาวุโส ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองเห็นสมควรสำหรับสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับกรมนี้ก็คล้ายคลึงกันกับระดับกระทรวง กล่าวคือ ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เป็นผู้ที่มีความชำนาญงาน บริหารในส่วนภูมิภาคมาแล้วทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดจังหวัดซึ่งทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงย่อมมีความชำนาญงานในทางบริหารเป็นอย่างดี แต่มีข้อน่าสังเกตอยู่ประการหนึ่งก็คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือปลัดจังหวัดต่าง ๆ นั้น ย่อมมีความถนัดงานไม่เหมือนกัน บางคนก็ถนัดงานบำรุงส่งเสริม ปรารภปราม งานทะเบียน กฎหมาย ฯลฯ ดังนั้น ในการตรวจและนิเทศงานแต่ละแห่งนั้น ผลงานจึงออกมาปรากฏตามความถนัดจัดเจน เมื่อเป็นดังนี้ การคัดเลือกตัวผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงต้องคำนึงถึงความถนัดในงานและความสามารถ สมรรถภาพในด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย และเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ รอจะปลดเกษียณอายุ ซึ่งเห็นแล้วว่าปฏิบัติงานเฉื่อยชา ขาดการริเริ่ม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายที่จะได้บุคคลที่ "เหมาะสม" มีความหมายยิ่งขึ้น

ในการแต่งตั้งบุคคลให้มาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจราชการกรมการปกครองนั้น เมื่อได้รับการแต่งตั้งก็ได้มอบหมายภาระงานในหน้าที่และสั่งให้ปฏิบัติงานทันทีที่ได้เลย ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ทำให้การงานดำเนินไปได้เหมือนกัน แต่ทว่าอาจจะเป็นไปได้โดยไม่มีการระบบ กล่าวคือ วิธีการเช่นนี้อาจทำให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองปฏิบัติงานได้ด้านเดียว คือการตรวจงานเพื่อเสนอข้อเท็จจริงผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ส่วนวิธีอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ นั้น ควรปฏิบัติอย่างไร มีวิธีการและใช้เครื่องมือ

อย่างไร เหล่านี้มิได้ปรากฏว่าได้ปฏิบัติจัดทำลงไปแต่อย่างใด

4. ด้านแหล่งอำนวยความสะดวกในการรายงานและการวิเคราะห์

ในราชการบริหารส่วนกลาง กรมการปกครองก็มีแผนกตรวจและรายงานสำนักงานเลขานุการกรมการปกครอง ทำหน้าที่เป็นแหล่งกลางในการรวบรวมรายงานและเก็บสถิติต่าง ๆ โดยเฉพาะรายงานจากผู้ตรวจราชการในสังกัดอื่นที่ทำหน้าที่ตรวจและนิเทศงานในหน้าที่กรมการปกครอง แล้วส่งมายังแผนกนี้ มีแต่รายงานของผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่ส่งตรงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ รายงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งส่งไปยังส่วนการปกครองท้องถิ่นโดยตรง รวมทั้งรายงานการตรวจเงิน การบัญชี ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ปรากฏว่ารายงานการตรวจราชการทุกระดับ กล่าวคือ ของปลัดจังหวัดก็ดี ผู้ตรวจราชการกรมก็ดี ผู้ตรวจราชการกระทรวงก็ดี ได้ส่งผ่านไปให้แต่ละกองซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาดำเนินงาน แก้ไขอุปสรรค ข้อขัดข้อง และเสนอขอขัติทราบ หรือสั่งการ มิได้มีหน่วยงานวิจัยหรือทำหน้าที่วิเคราะห์โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงมีปัญหาค่าที่จะได้รับการพิจารณาแยกออกได้ดังนี้ คือ

4.1 เมื่อได้วางระบบการตรวจและนิเทศงานไว้รัดกุมดีพอแล้ว

แต่การตรวจและนิเทศงานโดยที่มิได้มีการติดตามงาน และประเมินผลจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องแล้ว ย่อมมีอาจจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการตรวจและนิเทศงานที่สมบูรณ์ได้ จึงควรจะได้วางแนวทางที่จะให้มีการติดตามและประเมินผล และควรจะได้รวมหน่วยงานสำหรับเก็บสถิติตัวเลข ข้อมูลต่าง ๆ ไว้แห่งเดียวกันหรือให้ประสานงานกัน ซึ่งเวลานี้หน่วยราชการชั้นเหนือกว่า อาทิ สำนักงานกฤษฎีกา ก็ได้จัดระบบงานอย่างได้ผลอยู่แล้ว คือ ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการทำการติดตาม เร่งรัด ผลงานที่ได้ดำเนินไปจนแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับกำลังเจ้าหน้าที่ และสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการแต่ละคนด้วย

ผู้ตรวจราชการกรมเสียผลไปได้ กล่าวคือ อาจทำให้การวินิจฉัยข่าวกรองไม่ถูกต้อง หรือต้องทำการตรวจซ้ำอีก ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ปลัดจังหวัดได้ไปทำการตรวจและรายงานมา แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น ปลัดจังหวัดมีงานมาก การดูแลงานภายในที่ทำการของตนเองก็ยังไม่ค่อยเรียบร้อย ถ้าหากต้องออกไปตรวจงานอำเภออีกด้วย ก็จะมีการบกพร่องเกิดมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้ปลัดจังหวัดไม่ค่อยออกไปตรวจงานอำเภออย่างจริงจัง เพราะอ้างว่ามีงานมาก และนอกจากนั้นบางจังหวัดก็มีอำเภอมากเกินกำลังที่ปลัดจังหวัดจะออกไปตรวจได้ทั่วถึง การตรวจตราและควบคุมของปลัดจังหวัดจึงต้องยิ่งหย่อนกว่ากัน และการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมก็ขึ้นอยู่กับการทำงานของปลัดจังหวัดด้วย และความถูกต้องผิดถูกก็ขึ้นอยู่กับรายงานของปลัดจังหวัด

7. ด้านการวางแผน

การตรวจตราควบคุม จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือบริหาร คือ การวางแผนงาน ปรากฏว่ายังไม่มี การวางแผนงานการตรวจสอบในระดับนี้เลย จึงยากที่จะติดตามและวัดผลได้ นอกจากนั้น เมื่อได้ตรวจสอบไปถึงระดับกระทรวงก็ปรากฏว่า ยังมีได้มีการวางแผนการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐาน เรื่องนี้ อาจทำให้มองเห็นไปได้ว่าระบบการตรวจและนิเทศงานของกรมและของกระทรวงยังมีได้อยู่ในมาตรฐานที่น่าพึงพอใจ ทั้ง ๆ ที่คณะผู้ตรวจราชการกรมที่ดี ผู้ตรวจราชการกระทรวงที่ดี ย่อมประกอบไปด้วยผู้มีคุณวุฒิและมีความรู้ความสามารถอยู่ในระดับสูง ถ้ามิได้มีการวางแผนงานให้เหมาะสมแล้ว ก็ย่อมยากแก่การที่จะนำเอาพลังความรู้ความสามารถที่มีอยู่ไปใช้ให้บังเกิดประโยชน์ได้

กล่าวโดยสรุปถึงการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจราชการต้องใช้ความรู้ความชำนาญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ โดยใช้ดุลพินิจเป็นอันมาก และนั่นย่อมส่งผลกระทบต่อ การประเมินประสิทธิภาพของหน่วยราชการ อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองนั้น เนื่องจากผู้ศึกษาได้เคยปฏิบัติ

หน้าที่ราชการอยู่ในสำนักผู้ตรวจราชการมาก่อน และได้รับทราบถึงกรณีการออกไปตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเป็นอย่างดี จึงได้นำกรณีการตรวจราชการซึ่งเป็นกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการโดยมิชอบกรณีที่น่าสนใจมานำเสนอประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้

กรณีศึกษาการตรวจราชการ

กรณีศึกษาการตรวจราชการในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำกรณีการออกตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ประกอบด้วย การตรวจเรื่องต่าง ๆ 6 เรื่อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กรณีการตรวจสอบสุขภาพตำบลบ้านตาก ตามหนังสือราชการที่ มท 0316/652 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2537 เรื่อง สุขภาพตำบลบ้านตาก อ.บ้านตาก จ.ตาก ขอกู้เงิน ก.ส.ส. จำนวน 4,723,180 บาท เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนนคอนกรีต จำนวน 6 สาย

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้ออกไปดำเนินการตรวจสอบข้อมูลและความเหมาะสมด้านต่าง ๆ และให้ข้อพิจารณาว่า ถนนเดิมเป็นถนนลูกรังทั้ง 6 สาย ในฤดูฝนจะมีสภาพชำรุด และต้องมีการซ่อมแซมเป็นประจำทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ การสัญจรไปมาไม่สะดวก เมื่อพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาลบ้านตากแล้ว มีรายจ่ายเพื่อกิจการก้าวหน้าในปี 2537 เป็นเงิน 213,240 บาท และมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 1,427,800 บาท การกู้เงินดังกล่าวมีระยะเวลาการส่งคืน 10 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี

ผู้ตรวจราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า สุขาภิบาลบ้านตากต้องใช้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยถึงปีละ 661,245 บาท และไม่มีเงินเหลือสำหรับการใช้จ่ายเพื่อกิจการก้าวหน้าเลย จึงเห็นควรให้กู้เพียง 1 โครงการ เป็นจำนวนเงิน

1,011,010 บาท โดยต้องใช้นี้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยปีละ 141,541 บาท ซึ่งมีกำลังพอที่จะส่งให้หนี้ได้

ผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ กล่าวคือ สหกรณ์บ้านตากได้ขอกู้เงินเพื่อโครงการก่อสร้างถนนถึง 6 สาย ดังนี้

ตารางแสดงการขอกู้เงินทุนส่งเสริมกิจการสหกรณ์ของสหกรณ์บ้านตาก

บริเวณก่อสร้าง	ขนาดก่อสร้าง (ม.)	ราคา (บาท)
ทางเข้าวัดสันปาลาน	4 x 637	1,011,010
ทางไปวัดสันปาลาน	4 x 225	377,300
ข้างโรงเรียนบ้านตากประชา- วิทยาคาร	4 x 242	393,470
ข้างสำนักงานการไฟฟ้าบ้านตาก	4 x 250	385,000
ข้างโรงเรียนอัสสัมชัญ	4 x 656	1,018,325
ข้างโรงฆ่าสัตว์สหกรณ์	5 x 797	1,538,075

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสหกรณ์บ้านตากได้ขอกู้เงินเพื่อก่อสร้างถนนถึง 6 สาย เป็นจำนวนเงินแตกต่างกัน ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงต้องออกไปตรวจราชการ และในการตรวจดังกล่าวผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องพิจารณาว่า เส้นทางใดที่มีประชาชนใช้ในการสัญจรมากน้อยเพียงใด การสร้างเส้นทางใดจะทำให้บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ดีที่สุด ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาประโยชน์ของเส้นทาง ความ

เดือตร้อนของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในแนวความคิดของการใช้ดุลพินิจจะเห็นได้ว่า ในการตัดสินใจผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องพิจารณาข่าวสาร ปัญหาความรู้ทางเทคนิควิธี และการจูงใจ ซึ่งมีอิทธิพลเป็นอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจ เมื่อมีตัวเลือกซึ่งเปรียบเทียบให้ตัดสินใจเช่นนั้น เส้นทางบางเส้นทางอาจเป็นเส้นทางที่เอื้ออำนวยประโยชน์สำหรับบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งมีความรู้จักเป็นการส่วนตัวกับผู้ตรวจราชการ หรือบุคคลบางกลุ่มอาจให้สิ่งตอบแทนกับผู้ตรวจราชการ อันส่งผลให้การตัดสินใจของผู้ตรวจราชการเอนเอียงหรือเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับบุคคลบางกลุ่มก็ย่อมทำได้ โดยที่แรงความจำเป็นและเหตุผลว่าเส้นทางดังกล่าวมีความจำเป็นและสำคัญกว่าเส้นทางอื่นอย่างไร ทั้งนี้ ในความเป็นจริงเส้นทางแต่ละเส้นทางย่อมมีความจำเป็นโดยถ้วนใกล้เคียงกัน สุขาภิบาลจึงได้เสนอโครงการมาพร้อมกัน การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการจึงมีโอกาสที่จะเอนเอียงได้เมื่อมีปัจจัยมาส่งผล ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในกรณีดังกล่าวผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีช่องทางในการเอื้ออำนวยประโยชน์กับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเป็นสำคัญ

2. กรณีสุขาภิบาลพยุหะ อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ขอกู้เงินส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล ตามหนังสือที่ มท 0419/1135 ลงวันที่ 27 กันยายน 2532 เป็นเงิน 650,000 บาท เพื่อซื้อรถบรรทุกขยะมูลฝอยแบบบอเนกประสงค์ จำนวน 1 คัน และก่อสร้างถนน ค.ส.ล. 1 สาย เป็นเงิน 429,000 บาท รวม 1,079,000 บาท

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้ออกไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงด้านต่าง ๆ และให้ข้อพิจารณาว่า ในกรณีการซื้อรถบรรทุกขยะมูลฝอยนั้น รถบรรทุกขยะเดิมซึ่งมีอยู่นั้นชำรุดทรุดโทรมค่อนข้างมากใช้งานได้ไม่ดีเท่าที่ควรมีการเสียบ่อย และในกรณีที่เสียพร้อมกันทั้งสองคันก็ไม่สามารถใช้ในการขนขยะซึ่งมีประมาณวันละ 24 ลูกบาศก์หลา สำหรับกรณีถนน ค.ส.ล. นั้น สุขาภิบาลพยุหะมีอยู่แล้ว 4 สาย สามารถใช้งานได้ดีสำหรับถนนเส้นที่จะดำเนินการจัดสร้างนั้นมีจำนวนบ้านเรือนแถบนี้ 30 หลังคาเรือน สภาพถนนเดิมเป็น

คอนกรีต ลูกรัง และราดยางเป็นบางช่วง สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนพอสมควร ประกอบกับสภาภิบาลพยุหะมีภาระชำระหนี้เงินกู้ประมาณปีละ 65,000 บาท ดอกเบี้ยปีละ 5,400 บาท ฉะนั้น หากปล่อยให้สภาภิบาลกู้เงินเป็นจำนวนมากก็จะเกิดภาระการชำระหนี้เงินกู้ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่าควรอนุมัติให้ซื้อรถยนต์บรรทุกขยะ เนื่องจากมีความจำเป็นจริง สำหรับกรณีถนนคอนกรีตเสริมเหล็กนั้นยังมีสภาพดีพอใช้ และไม่มีร้านค้าตั้งอยู่มากนัก จึงควรให้รอไว้ก่อน เพราะหากให้ดำเนินการกู้ทั้งสองโครงการแล้ว จะทำให้สภาภิบาลพยุหะมีภาระต้องชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ยมากเกินไป

ผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง มีขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจค่อนข้างกว้างขวางและทัศนคติส่วนตัวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจค่อนข้างมาก เพราะทั้งสองโครงการมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านประโยชน์การใช้งาน และกลุ่มผู้ใช้งานในกรณีของรถกำจัดขยะนั้น ถึงแม้จะมีความจำเป็นจริง แต่การดำเนินการเก็บขยะให้บริการกับประชาชนในเขตสภาภิบาลเท่านั้น ประกอบกับรถยนต์เดิมซึ่งมีอยู่แล้วก็ยังพอใช้การได้ อีกทั้งในกรณีที่รถเสียพร้อมกันทั้งสองคันนั้นอาจมิได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก และหากเกิดขึ้นก็ไม่น่าจะสร้างความลำบากให้กับประชาชนส่วนใหญ่ ส่วนในกรณีของถนน ค.ส.ล. นั้น นอกจากจะเป็นประโยชน์กับประชาชนในเขตสภาภิบาลแล้ว ยังเป็นประโยชน์กับผู้ผ่านทางเข้ามาซื้อสินค้าอีกด้วย กรณีดังกล่าวการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจค่อนข้างมาก ขอบเขตการใช้ดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวาง ดังนั้น อาจเป็นไปได้ว่าเมื่อมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับบางประการย่อมทำให้การตัดสินใจอย่างชอบธรรมเปลี่ยนแปลงไปเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้โดยง่าย

3. กรณีเทศบาลเมืองตากขอกู้เงิน ก.ส.ท. ตามหนังสือที่ มท 0316/51 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2538 เพื่อก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำ จำนวน 16 โครงการ เป็นเงิน 18,360,000 บาท

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้ให้ข้อพิจารณาว่า เทศบาลเมืองตาก กำลังประสบปัญหาสิ่งสาธารณูปโภคทรุดโทรม กำลังก่อสร้างเป็นระยะเวลาาน ประชาชนสัญจรไปมาไม่สะดวก ระบบกักน้ำเสียก็ไม่สามารถใช้งานได้ โดยเฉพาะในช่วงฤดูฝนปัญหาดังกล่าวทำให้เทศบาลเมืองตากไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และเมื่อพิจารณาสถานภาพทางการเงินการคลังของเทศบาลคาดว่าจะสามารถชำระเงินกู้ได้ โดยไม่กระทบกระเทือนโครงการพัฒนาอื่น ๆ จึงเห็นควรให้กู้ได้ตามจำนวนเงินที่ขอกู้

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจราชการมีขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่ค่อนข้างกว้างขวางในการพิจารณาความจำเป็นเดือดร้อนของประชาชนและโครงการที่น่าส่งเสริมก็เป็นโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างซึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงได้พิจารณาถึงสถานะทางการเงินการคลังของเทศบาลพบว่า สามารถชำระเงินกู้ได้จึงได้พิจารณาอนุมัติเงินกู้ ตามที่ขอกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าได้อนุมัติให้เงินกู้ซึ่งอำนวยความสะดวกกับประชาชน ไม่น่าจะมีปัจจัยใดที่ทำให้เห็นความแตกต่างของการยับยั้งโครงการใช้ดุลพินิจขึ้นอยู่กับความจำเป็นของประชาชนโดยรวมจึงน่าจะกล่าวได้ว่า ไม่มีปัจจัยใดที่จะทำให้เกิดความเอนเอียงในการอนุมัติเงินกู้ได้

4. กรณีสอบการร้องกล่าวโทษข้าราชการตามหนังสือปกปิดที่ มท 0419 /216 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2533 เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการให้เช่าที่ดินสาธารณะในความดูแลของสุขาภิบาลป่าตอง โดยกล่าวหานายอำเภอและปลัดเทศบาลว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื่องจากได้มีบริษัทของเอกชนได้ขอเช่าที่ของสุขาภิบาลเพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ แต่การดำเนินการไม่สำเร็จเพราะประสบปัญหาขัดผลประโยชน์นายอำเภอกะตุ้

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้ออกไปดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า ในปี 2524 สุขาภิบาลกะตุ้ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ราษฎร 33 ราย ปลูกสร้างอาคารชั่วคราวบริเวณช่องบางลา ซึ่งเป็นที่ดินยังไม่เอกสารสิทธิ์ เพื่อดำเนิน

การค้าขายโดยเรียกเก็บค่าขนหยาเป็นรายได้ และห้ามโอนสิทธิให้กับผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้หรือแผงลอยเก่าออกจากตลาดป่าตอง ต่อมาได้มีการโอนสิทธิกันต่อมา และสร้างเป็นอาคารพาณิชย์ถาวร และนับตั้งแต่ต้นมิได้มีการเรียกเก็บผลประโยชน์แต่อย่างใด (2524-2531) จนนายอำเภอคนปัจจุบันคิดจะหาประโยชน์จากผู้ครอบครอง แต่ตกลงกันไม่ได้ จึงหารือไปยังจังหวัด ขณะนั้นผู้ร้องเรียนได้มาขอเช่าที่เพื่อปลูกสร้างอาคาร 3 ชั้น เป็นเวลา 30 ปี โดยให้ค่าตอบแทนแก่สุขาภิบาล แต่สุขาภิบาลพิจารณาแล้วเห็นว่าให้หารือไปยังจังหวัดก่อน จังหวัดได้ให้ถอนเรื่องคืนและให้เสนออำเภอออกหนังสือสำคัญที่หลวงก่อน แต่จังหวัดยังไม่ได้ดำเนินการ ขณะนั้นบริษัทเอกชนรายที่ 2 ได้ยื่นขอเช่าที่ดินแปลงเดียวกัน และให้ค่าตอบแทนสุขาภิบาลสูงกว่าบริษัทแรก แต่ได้ถอนเรื่องไปเพราะเห็นว่าไม่คุ้มทุน ต่อมาสุขาภิบาลได้ขอให้นายอำเภอทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขออนุญาตจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งจังหวัดกำลังดำเนินการอยู่

ผู้ตรวจราชการได้สอบสวน ตรวจเอกสารและตรวจสถานที่แล้วเห็นว่าการบุกรุกมีมาตั้งแต่ปี 2524 โดยได้มีการดำเนินการคดีหรือเก็บค่าเช่าแต่อย่างใด ถือว่าเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ของนายอำเภอคนที่ผ่านมา ส่วนนายอำเภอคนปัจจุบันได้พยายามที่จะหาทางเก็บประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว จึงไม่น่าจะมีความบกพร่อง และมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสุขาภิบาล

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า อำนวยการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว น่าจะสามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ ในแนวทางแรก นายอำเภอคนปัจจุบันมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ดังกล่าวจริงโดยได้พยายามขอเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อจะได้จัดหาผู้เช่าที่ดินอย่างถูกต้องกฎหมาย โดยอาจให้บริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งได้รับสิทธิในการเช่าที่ดินเพื่อจัดสร้างอาคารพาณิชย์ ซึ่งเอกชนรายนั้นอาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับข้าราชการหรือนายอำเภอเป็นการส่วนตัวหรืออาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันอยู่ทางใดทางหนึ่ง ส่วนในแนวทางที่สองนายอำเภอมีความต้องการรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นจริงได้

พยายามหาประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว เข้าเป็นรายได้ของสภาภิบาล จึงได้ทำ
เรื่องเสนอไปยังจังหวัด

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้พิจารณา
เป็นแนวทางที่สอง ซึ่งนายอำเภอเกาะกูดได้พยายามหาประโยชน์จากที่ดินของสภาภิบาล
เข้าเป็นรายได้ของรัฐ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วอาจเป็นตามกรณีที่ 1 ได้ กรณีดัง
กล่าวจึงน่าจะเห็นได้ว่าผู้ตรวจราชการได้แปรความหมายของการปฏิบัติราชการ
ออกมาในทางที่ดีและไม่ทำให้ข้าราชการเสื่อมเสีย หากพิจารณาตามสมมติฐานที่
กล่าวไว้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในทางเกื้อกูลค่านิยมของข้าราชการใน
ด้านความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่การงานของนายอำเภอคนปัจจุบันในขณะที่
นายอำเภอคนก่อนได้ถูกพิจารณาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยบกพร่อง ไม่ดูแลผลประโยชน์
ของสภาภิบาล นอกจากนี้ดุลพินิจดังกล่าวอาจมีส่วนในการรักษาศักดิ์ศรีของข้า-
ราชการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องมิได้หาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องก็ได้ ผู้ศึกษา
จึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวน่าจะแสดงให้เห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการ
กรมการปกครองมีอยู่อย่างกว้างขวาง และสามารถพิจารณาได้หลายแนว
ทางขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจดังกล่าว จึงเป็นไปตามสมมติฐาน
ที่กำหนดไว้

5. กรณีข้าราชการถูกกล่าวหาอย่างร้ายแรงในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน
ในเขตหาดนพรัตน์ธารา โดยผู้กล่าวหาได้ร้องเรียนว่า นายจรินทร์ แก้วบำรุง ปลัด
อำเภอหัวหน้ากิ่งอำเภอเหนือคลอง อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ เมื่อครั้งดำรง
ตำแหน่งปลัดอำเภอเมืองกระบี่ และนายปรีชา แก้วหนองเสม็ด ปลัดอำเภอเมือง
กระบี่ ได้ตรวจสอบสภาพที่ดินโดยไม่ใช้ความระมัดระวัง และรายงานผลการตรวจ
สอบไม่ถูกต้อง ทำให้การออก น.ส.3 ก. เลขที่ 751 ต.อ่าวนาง อ.เมือง
จ.กระบี่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ตรวจราชการได้ออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว พบว่า ที่ดิน
ดังกล่าวผู้ครอบครองได้รับมรดกจากบิดา ซึ่งถึงแก่กรรม และนำมาขอเอกสารสิทธิ

น.ส.3 ก. เจ้าหน้าที่ที่ดินของอำเภอเมืองกระบี่ ได้ออกไปตรวจสอบ พบว่า ที่ดิน มีการครอบครองทำประโยชน์ตามสมควร และได้สอบสวนผู้ปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่-บ้าน และเจ้าของที่ดินข้างเคียงต่างยืนยันว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกับเอกสาร ส.ค.1 ไม่มีการรุก้ำที่ดินข้างเคียง และไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือของ ราชการ แต่จากการวัดเนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม มีลักษณะไม่ตรงกับแผนที่ และมีการเปลี่ยนแปลงพืชผลที่ปลูก ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งว่า เอกสารเดิมนั้นระบุขนาด รูปร่าง ของที่ดินตามความเข้าใจของชาวบ้าน การแจ้งอาจจะมีผลผิดพลาด ประกอบกับพืชผลเดิมที่ปลูกไม่ได้ผลผลิตคุ้มทุนจึงเปลี่ยนแปลงพืชที่ปลูกใหม่ ประกอบ กับ การรังวัดทำไปโดยเปิดเผยและไม่ได้รับการคัดค้านจากผู้ใด จึงเป็นการทำ ไปโดยสุจริตตามคำสั่งผู้บังคับบัญชามิได้มีข้อบกพร่องแต่อย่างใด

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่า จากพยาน หลักฐานทั้งหมดไม่สามารถระบุได้ว่า นายจรัส แก้วบำรุง และนายปรีชา แก้ว-หนองเสม็ด กระทำผิดวินัยร้ายแรงแต่อย่างใด การกระทำต่าง ๆ ทำไปโดยถูกต้อง ตามหลักการ ซอบด้วยเหตุผล ประกอบกับมีบุคคลอ้างอิงที่น่าเชื่อถือได้จึงเห็นควรให้ ยุติเรื่องดังกล่าว

จากการพิจารณาของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ศึกษามีข้อ พิจารณาว่า การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในกรณีดังกล่าว จากการตรวจเอกสารและพยานบุคคลน่าจะเป็นไปได้ว่าผู้ถูกร้อง เรียงได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางสุจริต กล่าวคือ ในการปฏิบัติราชการข้าราชการทั้งสองได้ดำเนินการออกไปตรวจเหตุการณ์และกระทำไปตามระเบียบของราชการจริง มิได้เจตนาที่จะ ทุจริต เพราะบุคคลที่ยืนยันก็เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการปกครองดูแลท้องที่ประกอบ กับมีอาวุโส ซึ่งทำกินบนที่ดินแปลงดังกล่าวมานานน่าจะยืนยันได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าว มีความถูกต้องและสามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้น่าจะกระทำไปโดยสุจริต แต่ใน ทางตรงกันข้ามหากมีความประมาทเกิดขึ้นกับข้าราชการทั้งสอง ทำให้การปฏิบัติ หน้าที่เกิดความผิดพลาดขึ้นจริง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองก็มีโอกาสที่จะให้ ดุลพินิจในการพิจารณาว่าข้าราชการทั้งสองกระทำไปโดยสุจริต ทั้งนี้ เนื่องจาก

พยานหลักฐานต่าง ๆ น่าจะยืนยันถึงความถูกต้องของที่ดินแปลงดังกล่าวได้มิได้ แสดงข้อพิรุธแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็มีโอกาที่จะเปิดช่องทางให้ผู้ตรวจราชการใช้ดุลพินิจไปในทางที่เป็นประโยชน์กับข้าราชการทั้งสองได้เช่นกัน เพราะหากสรุปว่าข้าราชการดังกล่าวทุจริตจริงย่อมเป็นการเสื่อมเสียศักดิ์ศรีของข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องและเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนได้

6. กรณีการสอบผู้ใหญ่บ้านถูกลอบยิงตามหนังสือที่ มท 0419/307 ลงวันที่ 3 เมษายน 2534 โดยผู้ใหญ่บ้านหมู่ 10 ต.บางชันฯ กิ่ง อ.บางชัน จ.นครศรีธรรมราช ได้ร้องเรียนว่ากำนันตำบลบางชัน และผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 ต.บางชัน ได้ร่วมกันว่าจ้างคนร้ายให้สังหารตน และตำรวจได้ดำเนินการสอบสวนและจับกุมคนร้ายได้แล้วนั้น การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถสืบสวนถึงผู้จ้างวานฆ่า จึงได้ร้องเรียนมาเพื่อขอความเป็นธรรมและให้ข้อมูลเพิ่มเติม

ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวได้มีการร้องเรียนแล้วครั้งหนึ่ง และได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วครั้งหนึ่ง พบว่าผู้ร้องเรียนมีความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น อ้างว่าเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ถูกรอบงาจากอิทธิพลของท้องถิ่น และจากการตรวจสอบไม่มีพยานหลักฐานยืนยันตามที่ร้องเรียน เมื่อร้องเรียนอีกครั้งผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้ดำเนินการสอบพยานหลายปากมีความเห็นตรงกันว่า ผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นนักปกครองที่ดีมีคุณธรรม เป็นนักพัฒนา ราษฎรให้ความเคารพเชื่อถือ เชื่อได้ว่าไม่เป็นผู้มีอิทธิพลใด ๆ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงเห็นควรให้ยุติเรื่องดังกล่าว

จากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่า ในการสอบพยานดังกล่าวหากผู้ที่ถูกร้องเรียนเป็นผู้มีอิทธิพลจริง พยานย่อมไม่กล้าที่จะพูดความจริงและยอมให้ข้อเท็จจริงไปในทางที่ดี ทำให้ผู้ตรวจราชการอาจใช้ดุลพินิจไปในทางที่เป็นประโยชน์กับผู้ถูกร้องเรียน แต่ในทางตรงกันข้ามข้อมูลที่ผู้ร้องเรียนให้มาก็อาจถึงกลุ่มอิทธิพล

มีรายชื่อและการแบ่งกลุ่มต่าง ๆ อยู่พร้อม น่าจะเชื่อได้ว่ามีเค้าความจริงและอิทธิพลดังกล่าวทำให้พยานไม่กล้าพูดความจริงอาจพิจารณาให้สอบเรื่องดังกล่าวต่อไป จึงเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปอย่างกว้างขวาง ปัจจัยทั้งทางด้านอิทธิพล ความสงบสุข และหากผู้ถูกร้องเรียนมีอิทธิพลครอบงำข้าราชการจริงย่อมมีผลต่อการใช้วิจรรณญาณอย่างเอนเอียงเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อผู้ถูกร้องเรียนได้ จึงสรุปได้ว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามความปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองหรือผู้ที่ตนเองเกี่ยวข้องมีผลประโยชน์กับตนเอง ความมั่นคงของตนเอง และหรือศักดิ์ศรีของข้าราชการที่ถูกร้องเรียน ทั้งนี้ อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่แวดล้อมผู้ตรวจราชการกรมการปกครองก็เป็นได้

กล่าวโดยสรุป การศึกษาวิเคราะห์กรณีการตรวจราชการทั้ง 6 กรณี จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้ดุลพินิจค่อนข้างมากในการตรวจราชการปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่ออกไปตรวจหรือบุคคลที่ออกไปสอบย่อมมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ตรวจราชการโครงการหรือบุคคลดังกล่าวอาจมีความเกี่ยวเนื่องหรือมีความสัมพันธ์หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่กับตัวผู้ตรวจราชการ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวย่อมนำไปสู่ความเอนเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจราชการมีการคำนึงถึงศักดิ์ศรีของข้าราชการ ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ และความมั่นคงของข้าราชการด้วยเช่นกัน เพราะจะสังเกตได้ว่าในกรณีที่มีการสอบข้อร้องเรียนของข้าราชการด้วยกันแล้วมักจะสรุปด้วยการยุติเรื่อง ส่วนในกรณีข้อร้องเรียนของเอกชนนั้นมักจะพิจารณาเป็นความผิดของข้าราชการเพียงเล็กน้อยและดำเนินการสอบต่อไป อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในบทวิเคราะห์ต่อไป

จากการศึกษากรณีศึกษาการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ จะเห็นได้ว่า ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการเป็นสำคัญ ผู้ตรวจราชการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจค่อนข้างมากในการพิจารณาข้อร้องเรียนและโครงการ

ต่าง ๆ ในบทต่อไป ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการ
กรมการปกครองเพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป

การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่
ครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการ
ตรวจประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม
และผู้ตรวจราชการมีหน้าที่ในการรายงานผลการตรวจราชการให้อธิบดีกรมการ
ปกครองทราบ และเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าผลการรายงานของผู้ตรวจราชการซึ่ง
ได้ส่งให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณานั้น มีผลต่อการพิจารณาความดี
ความชอบของข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาคเป็นอันมาก ดังนั้น ดุลพินิจของ
ผู้ตรวจราชการจึงเป็นสิ่งที่ข้าราชการต้องการให้ผู้ตรวจราชการประเมินผลการ
ปฏิบัติงานออกมาในทางที่ดีเป็นผลดีต่อการพิจารณาความดีความชอบ ข้าราชการ
ต่าง ๆ จึงต้องให้ความสำคัญกับผู้ตรวจราชการ โดยเฉพาะลักษณะงานที่เป็น
นามธรรม ไม่เห็นผลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน เช่น ความเหมาะสม ความ
เรียบร้อย ความสงบสุข สิ่งเหล่านี้ล้วนต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณา

หากจะกล่าวถึงการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของ
ข้าราชการแล้วอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่แทบจะทุกขั้นตอนการตรวจราชการเลยทีเดียว
ส่วนมากจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงการน่านโยบายไปปฏิบัติ การมี
ประสิทธิภาพขององค์การ และการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้
กล่าวถึงการใช้ดุลพินิจด้านต่าง ๆ ต่อไป

1. การประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปประสิทธิภาพจะเป็นสิ่งที่ใช้เป็นเครื่องตัดสินว่าองค์การใด
ประสบความสำเร็จหรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะองค์การปกครองนั้น ประสิทธิภาพ

องค์การเป็นสิ่งบ่งชี้ความสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยราชการ ซึ่งโดยทั่วไป ประสิทธิภาพขององค์การสามารถพิจารณาได้ 3 แนวทาง กล่าวคือ

1.1 หากพิจารณาในแง่เป้าหมายขององค์การ ผู้ตรวจราชการต้องพิจารณาว่าหน่วยราชการมีความสามารถในการให้บริการประชาชน และอำนวยความสะดวกกับประชาชนได้หรือไม่ มีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกระบบราชการอย่างไร มีความขัดแย้งภายในหรือภายนอกหน่วยราชการอย่างไร ข้าราชการมีขวัญกำลังใจดีหรือไม่ สิ่งดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองสามารถพิจารณาได้หลายประการ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยราชการแต่ละหน่วยอาจมีเป้าหมายของการปฏิบัติงานหลายเป้าหมาย บางครั้งเป้าหมายขัดแย้งกัน บางครั้งบางเป้าหมายสำเร็จ แต่บางเป้าหมายไม่สำเร็จ ผู้ตรวจราชการดังกล่าวปฏิบัติงานได้สำเร็จ และในทางตรงกันข้ามหากหน่วยราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลสำเร็จเพียงเป้าหมายเดียวผู้ตรวจราชการอาจพิจารณาว่าหน่วยราชการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพก็ย่อมได้

1.2 การพิจารณาในแง่ระบบ-ทรัพยากร ผู้ตรวจราชการต้องพิจารณาว่าหน่วยราชการส่วนมากเป็นองค์กรแบบเปิด มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับองค์กรอื่น ๆ ตลอดเวลา ประสิทธิภาพขององค์การจะเกิดขึ้นได้ต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ สามารถบรรลุเป้าหมายมีความมั่นคง ข้าราชการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ สิ่งดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองพิจารณาได้หลายประการ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ตัวชี้ประสิทธิภาพขององค์การบางตัวพิจารณาได้ยากมาก เช่น การปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงของหน่วยราชการ ดังนั้น ผู้ตรวจราชการจึงต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งแท้จริงแล้ว หน่วยงานราชการบางแห่งอาจประสบความสำเร็จในการปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมบางอย่างได้ และอาจไม่สามารถยอมรับการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง เช่น มีความสามารถในการนำเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีความทันสมัยมาใช้ได้ ในขณะที่ไม่สามารถสร้างความพึงพอใจ

ใจในการให้บริการประชาชน ผู้ตรวจราชการก็ต้องพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจว่า หน่วยราชการดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

1.3 การพิจารณาในแง่การใช้หลักหลายเกณฑ์ผู้ตรวจราชการต้องพิจารณาหลาย ๆ ด้าน ว่าหน่วยราชการหนึ่ง ๆ บรรลุเป้าหมายหรือไม่ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมได้หรือไม่ ข้าราชการมีพฤติกรรมที่เหมาะสมหรือไม่ สิ่งดังกล่าวเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยต่อการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรม การปกครองเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตรวจราชการกรมการปกครองอาจพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจว่าหน่วยราชการประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ โดยใช้เกณฑ์อย่างหนึ่ง หรืออาจพิจารณาตัดสินว่าหน่วยราชการไม่ประสบความสำเร็จ และขาดประสิทธิภาพโดยการใช้เกณฑ์ในการบรรลุประสิทธิภาพด้านอื่นก็ย่อมได้

2. การประเมินด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยทั่วไปกรมการปกครองจะได้กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ให้หน่วยราชการทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ราชการให้สามารถสนองนโยบายที่กำหนดไว้ได้ โดยนโยบายดังกล่าวจะกำหนดไว้หลายด้านด้วยกัน ดังนั้น หน่วยราชการที่จะสามารถประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จะต้องเป็นหน่วยราชการที่สมรรถนะ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีการปฏิบัติงานที่ดี มีการจัดสรรทรัพยากร อย่างเพียงพอ มีการสนับสนุนจากองค์กรที่เหนือกว่า และการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อม มีวิถีการทำงานที่ชัดเจน มีการประเมินผล และไม่มีปัญหาด้านสมรรถนะด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและการต่อต้าน ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น หรือบุคคลอื่น หรืออาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งหนึ่งที่สามารถบ่งบอกถึงการบรรลุเป้าหมายของหน่วยราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยราชการมีเป้าหมายอย่างหนึ่งคือการสนองนโยบายของรัฐบาล การที่ผู้ตรวจราชการจะประเมินถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยราชการว่าสามารถสนองนโยบายของราชการได้ดีเพียงใดนั้น ก็สามารถพิจารณาได้หลายประการดังที่ได้กล่าวแล้ว

และหน่วยงานราชการบางแห่งอาจมีปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่สามารถน่านโยบายไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถสนองนโยบายบางประการอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับผู้ตรวจราชการอีกเช่นกัน ที่จะพิจารณาในแนวทางใดทั้งการสรุปว่าหน่วยราชการดังกล่าวสามารถสนองนโยบายของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี หรืออาจตัดสินใจว่าไม่สามารถน่านโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การประเมินประสิทธิผลองค์การและการประเมินถึงการน่านโยบายไปปฏิบัติขึ้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปการตัดสินใจมี 2 ลักษณะ คือ การตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ การตัดสินใจประเภทนี้ส่วนมากใช้กับการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ การตัดสินใจอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การตัดสินใจที่ไม่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ต้องใช้ความสามารถในเชิงสร้างสรรค์และดุลพินิจที่จะตัดสินใจต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น การเห็นสถานที่จริง เห็นสภาพการทำงาน เห็นสภาพแวดล้อมการทำงาน เป็นต้น การตัดสินใจลักษณะนี้ต้องใช้การประเมินถึงสิทธิผลองค์การและการน่านโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ได้กล่าวไปแล้ว

สำหรับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการนั้น โดยทั่วไปกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการได้เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอยู่แล้ว เช่น ควรจะ สามารถจะ หรือมีอำนาจจะ รวมถึงการใช้คำว่า เรียบร้อย เหมาะสม พอสมควร สิ่งเหล่านี้ ผู้ตรวจราชการมีอำนาจค่อนข้างสูงในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า เรียบร้อยคืออะไร อย่างเป็นจริงเรียกว่าเหมาะสม อย่างเป็นจริงเรียกว่าพอสมควร และปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ดุลพินิจตัดสินใจสิ่งต่าง ๆ ในการตรวจราชการก็มาจากสาเหตุหลายประการ ทำให้มีความเอนเอียงทั้งในทางบวกและทางลบ และปัจจัยที่ทำให้ไม่มีความยุติธรรมหรือมีความเอนเอียงในการตัดสินใจก็มาจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

1. ค่านิยมของสังคมไทย ซึ่งผู้ตรวจราชการเป็นตัวแทนของอธิบดีกรมการปกครองในการมาตรวจสอบความเรียบร้อยในการปฏิบัติราชการจึงมักได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดีจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ไปตรวจ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการเกิดทัศนคติในทางบวก แต่เมื่อใดที่หน่วยราชการมีความบกพร่องในการต้อนรับ ทำให้ผู้ตรวจราชการเกิดทัศนคติในทางลบก็อาจพิจารณาได้ว่า หน่วยงานดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ

2. สาเหตุทางการเมือง การแข่งขันในทางการเมืองของไทยจำกัดอยู่เฉพาะในหมุ่้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง การแข่งขันเป็นการแข่งขันระหว่าง "พวก" ซึ่งรวมตัวกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ หรือลูกพี่กับลูกน้อง กลุ่มเหล่านี้มิได้รวมตัวกันเพราะแรงกระตุ้นจากระบบราชการหรืออุดมการณ์ แต่เกิดจากการมุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์จากระบบการเมือง "พวก" ที่ว่านี้ มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ และมีรากฐานของการอุปถัมภ์คือ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ในประเทศไทยต้องอาศัยอำนาจอันเกิดจากตำแหน่งทางราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาที่อยู่ตำแหน่งสำคัญสามารถใช้อิทธิพลออกคำสั่งเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ให้ความดีความชอบ และการมอบหมายตำแหน่งหน้าที่แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถบันดาลผลประโยชน์ทางการเงินให้กับลูกน้อง และสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งให้เป็นประโยชน์กับตนเอง รวมทั้งการสร้างพันธมิตรใหม่ จำนวนพรรคพวกของข้าราชการที่อยู่ตำแหน่งสูงจะขยายมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของเขาในการแจกจ่ายผลประโยชน์ และระบบราชการคือการเมือง ข้าราชการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม คือพวก แต่ละพวกพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งสำคัญ ๆ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และการช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาระดับล่าง ดังนั้นหากการตรวจราชการที่ผู้ตรวจราชการและผู้รับการตรวจเป็นพวกเดียวกันก็อาจเกิดการเอนเอียงเข้าข้างและในทางตรงกันข้าม หากเป็นคนละพวกก็อาจเกิดการจับผิดหรือเคร่งครัดได้

3. เปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจ ย่อมมีกฎหมายและระเบียบ ค่าสิ่งต่าง ๆ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมกำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหลายกรณี กฎหมายและระเบียบ ค่าสิ่งเหล่านั้นก็เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างมากมายที่จะวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะ เป็นไป ในทางผ่นผันหรือเข้มงวด อาจวินิจฉัยสั่งการในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น ตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการจัดซื้อ ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อที่จะพิจารณาจัดซื้อสิ่งของเครื่องใช้ของทางราชการ โดยอาจคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการในแง่ความประหยัด หรือในแง่คุณภาพของสิ่งของนั้นก็ได้ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจอ้างเหตุผลในแง่ความประหยัด ทั้งที่สิ่งของนั้นไม่มีความทนทาน หรืออาจอ้างคุณภาพของสิ่งของทั้งที่สิ่งที่จัดซื้อราคาแพงกว่ามาก

กล่าวโดยสรุปสำหรับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของราชการต่าง ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้หน่วยงานของราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการได้กระทำไปอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ เคารงครัด แต่อย่างไรก็ตาม การที่ระเบียบของทางราชการได้เปิดโอกาสให้ผู้ตรวจราชการได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ โดยใช้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ตรวจราชการย่อมเป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้ผู้ตรวจราชการสามารถตัดสินใจในทางบวกหรือทางลบต่อหน่วยราชการใดราชการหนึ่งได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตรวจราชการก็เป็นผู้ที่เคยเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานดังกล่าวมาก่อน ย่อมมีความคุ้นเคย และเข้าใจหน่วยงานดังกล่าว และอาจมีพวกพ้องที่ยังปฏิบัติราชการอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจะได้นำเสนอแนวทางแก้ไขในบทสรุปต่อไป