(นายระพีพันธุ์ สิริวัฒน์)
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

การตรวจราชการ
กลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ

ขอมอบให้ดูตรงสีม่วงดูตรงนี้
ให้ดูตรงสีม่วงดูตรงนี้
ให้แก้ความผิดพลาด
24 ต.ค. 34

โดย

นายอาลัย อิงคะวณิช
รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๓
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๓๓ - ๒๕๓๔

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การตรวจราชการ กลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ ลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา ของ นายอาลัย อิงคะวณิช เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนักศึกษาวิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๓ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๓๓ - ๒๕๓๔

พลโท อนันต์ บำรุงพฤกษ์

(อนันต์ บำรุงพฤกษ์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

บทคัดย่อ

เรื่อง การตรวจราชการ กลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย นายอาลัย อิงคะวณิช นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ ๓๓

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เอกสารวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญและบทบาทของการตรวจราชการทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการตรวจราชการให้เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

วิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ โดยแสดงข้อมูลในลักษณะพรรณาเป็นส่วนใหญ่ และมีการศึกษาเฉพาะกรณีและการศึกษาเปรียบเทียบประกอบเพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น โดยศึกษาลักษณะทั่วไปของการตรวจราชการทั้งในอดีต โดยเน้นตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองของสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน และแนวความคิดในการปรับปรุงการตรวจราชการโดยศึกษากรณีการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายก-รัฐมนตรีเป็นหลัก

เนื้อหาของการวิจัย

การบริหารงานที่ดีย่อมเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยาและการทหาร การบริหารงานจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

วัตถุประสงค์ และนโยบายที่วางไว้หรือไม่นั้น ต้องดำเนินการให้ครบวงจรของกระบวนการบริหารซึ่งรวมถึงการตรวจราชการอยู่ด้วย การตรวจราชการที่กล่าวนี้ ประกอบด้วย การแนะนำงาน (supervision) การติดตามเร่งรัดงาน (monitoring) การประเมินผลงาน (evaluation) การตรวจสอบความถูกต้องและความชอบธรรม (inspection) และการสดับตรับฟังเสียงจากราษฎรและผู้ปฏิบัติ (feedback) ซึ่งผู้บริหารอาจจะออกไปตรวจเองหรืออาจจะมอบหมายให้ผู้อื่นไปตรวจแทนก็ได้ เช่น ขณะนี้สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงและกรมต่าง ๆ ก็มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการเพื่อช่วยปฏิบัติงานดังกล่าวแทนผู้บริหารระดับสูงอยู่แล้ว

จากประวัติศาสตร์การปกครองของไทยก็พิสูจน์แล้วว่า การบริหารงานที่ดีและประสบผลสำเร็จนั้นต้องอาศัยการตรวจราชการควบคู่กันไปด้วย เช่น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการปกครองของไทย และสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ปรับปรุง และวางรากฐานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้วางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งในสองยุคการปกครองนี้ผู้บริหารประเทศต่างเล็งเห็นความสำคัญของการตรวจราชการ และได้ออกตรวจราชการเอง พร้อมทั้งกำชับให้ผู้บริหารทุกระดับเอาใจใส่กับการตรวจราชการอย่างสม่ำเสมอด้วย

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ความพยายามที่จะจัดวางระบบการตรวจราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้ประสานสอดคล้องและสนับสนุนเกื้อกูลกันก็ได้ประสบผลสำเร็จเป็นครั้งแรกโดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๒ ได้มีมติเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งกำหนดแนวทางการตรวจราชการให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากผลของการกำหนดใช้ระเบียบดังกล่าว ส่วนราชการทุกระดับจึงมีคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ ได้แก่ คณะกรรมการฯ ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการฯ ระดับกระทรวง และคณะกรรมการฯ ระดับกรม ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการกำหนดแผนการตรวจราชการ พิจารณารายงานผลการตรวจ ประสานงานและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจราชการ เพื่อให้การตรวจราชการทุกระดับสมประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง

สรุปผลของการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการตรวจราชการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว มีข้อเสนอแนะว่า การที่จะให้การตรวจราชการมีประสิทธิภาพ และสมประโยชน์ต่อทางราชการ เพื่อนำมาซึ่งความมั่นคงของชาตินั้น จำเป็นต้องเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการตรวจราชการในด้านของการแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสม ไม่ใช้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นที่รองรับข้าราชการที่หย่อนสมรรถภาพหรือมีปัญหากับผู้บังคับบัญชา มีการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจราชการเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานตรวจราชการ มีการปรับบรุงด้านบุคลากรที่สนับสนุนงานตรวจราชการทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับบรุงและจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานตรวจราชการเพื่อให้ผู้ตรวจราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งการปรับปรุงด้านขวัญและกำลังใจในการทำงาน โดยให้มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและความก้าวหน้าทัดเทียมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหาร เพื่อให้ผู้ตรวจราชการมีความกระตือรือร้น และตั้งใจปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ซึ่งการปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจราชการดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาระดับสูง ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี เล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการตรวจราชการ และรู้จักนำกระบวนการตรวจราชการมาใช้เป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารงานเพื่อให้นโยบายและแผนงานทุกระดับของชาติสัมฤทธิผลอันจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติในที่สุด

คำนำ

ในการบริหารประเทศ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดแนวทางและทิศทางในการบริหาร โดยการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การนำนโยบายของรัฐบาลมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังนั้น จะต้องประกอบด้วยกระบวนการในการบริหารหลายประการ ที่นับได้ว่าสำคัญยิ่ง คือ การกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ การลงมือปฏิบัติตามแผน และการตรวจ ติดตาม เร่งรัด และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติตามนโยบายและแผนดังกล่าว ซึ่งความสำเร็จของนโยบายและแผนงานต่าง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกระบวนการต่าง ๆ โดยเฉพาะกระบวนการตรวจ ติดตาม เร่งรัดและชี้แจงแนะนำเป็นสำคัญ ซึ่งในกระบวนการนี้มีผู้ตรวจราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เพื่อช่วยเป็นหูเป็นตา และเป็นสมองของผู้บริหารในส่วนราชการนั้น ๆ แต่พฤติกรรมในการบริหารราชการของประเทศไทย ผู้บังคับบัญชาระดับสูงมักจะให้ความสำคัญแต่เฉพาะการกำหนดแผน และการนำแผนมาปฏิบัติเท่านั้น เพราะกระบวนการทั้งสองหมายถึงการได้รับงบประมาณมากขึ้น การได้ขยายโครงสร้างและอัตรากำลังของหน่วยงานมากขึ้นด้วย ในส่วนของกระบวนการตรวจติดตาม เร่งรัดชี้แจงแนะนำนั้นยังให้ความสำคัญหรือให้ความสนใจอยู่น้อยมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นส่วนสำคัญยิ่งและมีความพร้อมอยู่มาก กล่าวคือ มีข้าราชการระดับสูงที่มีทั้งความรู้ และประสบการณ์สูงอยู่ในตำแหน่งผู้ตรวจราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ถึง ๑๘๔ อัตรา ได้แก่ ผู้ตรวจราชการระดับกรม (ระดับ ๗-๘) ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ ๙-๑๐) ในจำนวนนี้เป็น ผู้ตรวจราชการระดับ ๑๐ ซึ่งเท่ากับตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่น้อยกว่า ๖๐ ตำแหน่ง หรือประมาณ ๑ ใน ๓ ของจำนวนตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวที่มีอยู่ทั้งหมด จึงน่าจะอาศัยความรู้และประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูงกลุ่มนี้ มาทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติได้อย่างมาก ไม่ควรปล่อยให้เกิดการสูญเปล่าหรือไม่คุ้มค่าอย่างน่าเสียดายยิ่ง ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเกิดแรงดลใจที่จะศึกษาวิจัยประวัติความเป็นมาและพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารในระดับผู้นำประเทศที่สนใจให้ความสำคัญ

และเห็นประโยชน์ของงานตรวจราชการ และมีผลงานซึ่งถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างสมประโยชน์ของประเทศชาติเป็นอย่างยิ่งมาแล้วในประวัติศาสตร์ เปรียบเทียบกับลักษณะการบริหารงานในปัจจุบัน เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่จะทำให้การตรวจราชการได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานให้ครบวงจรของกระบวนการบริหาร เพื่อพัฒนาประเทศและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยา และการทหารได้อย่างจริงจังต่อไป ดังนั้น หากผู้บริหารได้รับฟังผลจากการศึกษาวิจัยนี้และยอมรับข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางการตรวจราชการของส่วนราชการในสังกัด ย่อมจะช่วยในการบริหารงานของส่วนราชการนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายและแผนงานทุกระดับของชาติ ซึ่งจะนำมาสู่ความมั่นคงของชาติอย่างแน่นอน

(นายอาลัย อิงคะวณิช)
นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ ๓๓
ผู้ทำการวิจัย

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		ก
คำนำ		ง
สารบัญ		ฉ
บทที่ ๑	บทนำ	
	ความสำคัญและสภาพปัญหาของการตรวจราชการ	๑
	วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย	๓
	ระเบียบวิธีการวิจัย	๓
	การนำเสนอเรื่อง	๔
	ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	๕
	ข้อจำกัดของการวิจัย	๕
บทที่ ๒	แนวความคิดทั่วไปในการตรวจราชการ	
	หลักการทั่วไปในการตรวจราชการ	๖
	ประวัติความเป็นมาของการตรวจราชการในประเทศไทย	๙
	การตรวจราชการในสมัยรัตนโกสินทร์	๑๒
	การตรวจราชการของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย	๑๕
	การตรวจราชการของข้าหลวงใหญ่	๑๗
	การตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทย	๑๙
	การตรวจราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	๒๐
	การตรวจราชการของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	๒๕

บทที่ ๓	การตรวจราชการในปัจจุบัน	๓๒
	แนวความคิดในการปรับปรุงระบบการตรวจราชการ	๓๒
	ความหมายและวัตถุประสงค์ในการตรวจราชการ	๓๙
	อำนาจหน้าที่ และระดับการตรวจราชการ	๔๕
	กระบวนการตรวจราชการ	๕๑
บทที่ ๔	การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศ	๖๐
	การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านเศรษฐกิจ	๖๓
	การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านการเมือง	๗๒
	การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศ	๘๒
	ด้านสังคมจิตวิทยา	
	การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านการทหาร	๘๙
บทที่ ๕	แนวความคิดในการปรับปรุงการตรวจราชการในอนาคต	๙๓
	การปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ตรวจราชการ	๙๔
	การปรับปรุงด้านบุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการ	๙๙
	การปรับปรุงด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ในการตรวจราชการ	๑๐๑
	การปรับปรุงด้านขวัญและกำลังใจ	๑๐๒
บทที่ ๖	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๐๕
บรรณานุกรม		๑๑๒
ภาคผนวก	ก. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ	๑๑๖
	ข. ส่วนราชการที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ	๑๒๔
ประวัติผู้วิจัย		๑๓๔

บทที่ ๑
บทนำ

ความสำคัญและสภาพปัญหาของการตรวจราชการ

องค์กรการบริหารงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ คือ ระบบการบริหารราชการ ซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางมาก ใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินงานสูงมากและมีบุคลากรในองค์กรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพ และสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร จึงต้องประกอบด้วยกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ อันประกอบด้วยการวางแผนงาน (Planning) การกำหนดโครงสร้างและการจัดสรรงานหรือการจัดองค์การ (Organising) การจัดสรรและพัฒนาบุคลากร (Staffing) การชักจูงและแนะนำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายเดียวกัน (Directing) การควบคุมงานหรือการวัดผลการปฏิบัติงานว่าได้ก่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ (Controlling) และการจัดสรรปัจจัยในการปฏิบัติงาน (Budgeting) ทั้งนี้ องค์ประกอบข้างต้นจะต้องมีความสอดคล้องและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันด้วย

ในกระบวนการบริหารงานดังกล่าว การควบคุมงานเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งอันหนึ่ง โดยเฉพาะสำหรับองค์กรบริหารขนาดใหญ่ เช่น ระบบราชการ ทั้งนี้เนื่องจากขอบข่ายงานกว้างขวาง ระบบการปฏิบัติงานสลับซับซ้อน ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมการปฏิบัติงานด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกส่วนงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำเร็จตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ จึงต้องมีระบบการควบคุมที่ดี เช่น การจัดสายการบังคับบัญชา การรายงาน การตรวจสอบทางการเงิน เป็นต้น นอกจากนั้น เพื่อให้การควบคุมงานได้ผลดียิ่งขึ้น จึงต้องมีผู้แทนของฝ่ายบริหารที่จะเข้าไปสำรวจตรวจสอบการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ ว่าจะก่อให้เกิดผลสำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคที่สมควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร รวมทั้งผลการปฏิบัติงานที่สำเร็จเสร็จสิ้นแล้วเป็นไปตามที่ตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ ผู้ตรวจ

ราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันได้แบ่งการตรวจราชการไว้ ๓ ระดับ คือ การตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการระดับกระทรวง และการตรวจราชการระดับกรม [๑]

แต่ตามสภาพความเป็นจริงในการบริหารราชการของไทย ส่วนใหญ่มักจะไม่ครบวงจรของกระบวนการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะให้ความสำคัญมากทางด้านการวางแผนงาน และการลงมือปฏิบัติตามแผนงาน เพราะการมีแผนงานย่อมหมายถึงการได้รับงบประมาณวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนอัตรากำลัง และการลงมือปฏิบัติตามแผนงานย่อมหมายถึงการมีโอกาสได้จับจ่ายใช้สอยเงินงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนได้บรรจุแต่งตั้งและขยายกำลังพล ส่วนทางด้านการควบคุมงานนั้นให้ความสำคัญน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเพียงแต่รับรายงาน และตรวจสอบเอกสารด้านการเงินเท่านั้น ผลการดำเนินงานตามแผนขาดการตรวจติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง และผู้ที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญของการควบคุมงาน คือ ผู้ตรวจราชการก็มักจะถูกมองข้าม จนมีคำกล่าวในทำนองว่า สำนักผู้ตรวจราชการ คือ *"สุสานคนแก่ที่รอเกษียณ"* และ *"ที่รองรับข้าราชการที่มีปัญหา"* ส่วนตำแหน่งผู้ตรวจราชการก็คือ *"ตำแหน่งที่ไม่มีแสงในตัว"* หรือเปรียบเสมือน *"ยักษ์ไม่มีกระบอง"* เป็นต้น

การตรวจราชการนั้น เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ จึงเป็นมูลเหตุจูงใจและเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาว่าทำอย่างไร การตรวจราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินงานได้ตามที่องค์กรคาดหวัง กล่าวคือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารงานของรัฐบรรลุตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในที่สุด

---

[๑] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒, <u>รายงานผลการสัมมนาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจราชการ ครั้งที่ ๒</u> (กรุงเทพ : บริษัทประชาชน จำกัด, ๒๕๓๓), หน้า ๒๕

วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญและบทบาทของการตรวจราชการทั้งในอดีต และปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการตรวจราชการให้เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ โดยจะประกอบด้วยความเป็นมาของแนวคิดและวิวัฒนาการของการตรวจราชการ ลักษณะทั่ว ๆ ไปของการตรวจราชการ และแนวความคิดในการปรับปรุงการตรวจราชการ ทั้งนี้ โดยจะเน้นการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบวิธีการวิจัย

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลนี้ ดำเนินการดังนี้

๑. กำหนดปัญหาว่า งานตรวจราชการจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารของรัฐในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติได้อย่างไร

๒. ตั้งสมมติฐานว่า งานตรวจราชการมีบทบาทสำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารของรัฐบรรลุตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร

๓. ออกแบบการวิจัยเป็นแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

๔. ศึกษา รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งที่จัดพิมพ์เป็นหนังสือ บทความ เอกสารทางราชการ และข้อคิดความเห็นที่ได้มีการบันทึกและตีพิมพ์ไว้ ประกอบกับประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ของผู้เขียนเอง ซึ่งได้มีการบันทึกและรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาไว้

๕. เขียนรายงานเอกสารวิจัยส่วนบุคคล โดยยึดถือตามคำแนะนำการเขียนเอกสารวิจัยส่วนบุคคลและรูปแบบที่ใช้เป็นมาตรฐานของสถาบันการศึกษาทั่ว ๆ ไป

เอกสารวิจัยนี้ ตั้งสมมติฐานว่า

"งานตรวจราชการมีบทบาทสำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การ

บริหารงานของรัฐบรรลุตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม" เป็นหลัก

การนำเสนอเรื่อง

เอกสารวิจัยฉบับนี้ ใช้วิธีการนำเสนอเรื่องแบบพรรณนา (descriptive method) เป็นส่วนใหญ่ และในบางเรื่องบางบทจะมีการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) และการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative study) เข้ามาแทรกบ้าง เพื่อช่วยให้การศึกษาและวิเคราะห์เป็นไปอย่างละเอียดลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

การวิจัยนี้ จะนำเสนอสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ ๒ เป็นแนวความคิดทั่วไปในการตรวจราชการในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งของการควบคุมทางการบริหาร และเปรียบเทียบกับแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยทางรัฐสภาหรือการตรวจการรัฐสภา พร้อมทั้งประวัติความเป็นมาของการตรวจราชการของประเทศไทยในสมัยต่าง ๆ นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นต้นมา

บทที่ ๓ นำเสนอแนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจราชการในปัจจุบันว่า มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจราชการให้เป็นไปตามที่ควรจะเป็น หรือที่คาดหวังไว้อย่างไร ขอบเขตการดำเนินงานการตรวจราชการในปัจจุบัน รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานในการตรวจราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทที่ ๔ กล่าวถึงการตรวจราชการว่า มีความสัมพันธ์และมีความเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยา และการทหารอย่างไรบ้าง

บทที่ ๕ กล่าวถึง แนวความคิดในการปรับปรุงการตรวจราชการที่สมควรดำเนินการต่อไปในอนาคต และความคาดหวังที่มีต่อการตรวจราชการในอนาคต

บทที่ ๖ สรุปการศึกษาระบบการตรวจราชการที่จะสามารถเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐอย่างแท้จริง และข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่พึงมี

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

เอกสารนี้คาดว่าจะมีประโยชน์ต่อนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และหน่วยงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ได้รับทราบถึงความสำคัญ และบทบาทงานตรวจราชการที่มีต่อการบริหารงานของรัฐ

๒. สามารถนำข้อคิดความเห็นที่ได้รวบรวมไว้ในเอกสารนี้ไปปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจราชการที่มีอยู่แล้วในหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของหน่วยงานได้

๓. กระตุ้นให้เกิดความคิดที่จะใช้วิธีการควบคุมประเมินผลควบคู่ไปกับการวางแผนและการปฏิบัติงานให้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการตรวจราชการยังไม่มีการตีพิมพ์ขึ้นมากนัก เพราะในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงาน นั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มุ่งไปในเรื่องของการวางแผนงานเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การตรวจสอบเกี่ยวกับแนวความคิดและวิวัฒนาการของการตรวจราชการ หรือการปฏิบัติงานตรวจราชการในหน่วยงานต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องศึกษารวบรวมจากข้อมูลเอกสารในเรื่องอื่น ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสรุปเฉพาะในประเด็นของงานตรวจราชการซึ่งทำให้ยากในการอ้างอิงข้อมูล

บทที่ ๒

แนวความคิดทั่วไปในการตรวจราชการ

หลักการทั่วไปในการตรวจราชการ

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมทางการบริหาร

ในระบบการบริหารงานทุกระบบไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐบาล ทั้งในต่างประเทศหรือในประเทศไทยเราก็ตาม ต่างมีกลไกสำคัญในการบริหาร อันประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การวางแผน การสั่งการ การจัดการ การมอบหมายงาน การประสานงาน และการควบคุม เช่นเดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งในเรื่องของการควบคุมนี้มีกลไกสำคัญที่สามารถนำมาใช้ได้หลายประการ กล่าวคือ การตรวจสอบภายใน (auditing) การรายงาน (reporting) การติดตามและเร่งรัดงาน (monitoring) รวมทั้งการตรวจแนะนำงาน (supervision) ส่วนการที่จะนำกลไกตัวใดมาใช้เมื่อไรนั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการดำเนินการควบคุม เช่น ต้องการควบคุมความถูกต้องในการใช้จ่ายเงิน และการจัดทำบัญชีรายการใช้จ่ายต่าง ๆ ก็ต้องใช้วิธีการตรวจสอบภายใน ถ้าต้องการทราบผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานก็ใช้วิธีการรายงาน และถ้าต้องการทราบวิธีการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนข้อคิด ความเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ปฏิบัติพร้อมทั้งผลของการดำเนินงานนั้น ๆ รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูล ณ พื้นที่ปฏิบัติอันอาจนำมาใช้ประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการต่อไปได้ ก็ใช้วิธีการตรวจราชการ ซึ่งการตรวจราชการนี้ผู้บริหารจะตรวจด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่น คือ ผู้ตรวจราชการไปตรวจก็ได้

นอกจากการควบคุมภายในด้วยวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีวิธีการควบคุมการบริหารงานจากภายนอก กล่าวคือ ภายนอกระบบบริหารเอง ซึ่งวิธีการที่รู้จักกันแพร่หลาย ได้แก่ ออมบุดสแมน (Ombudsman) "*คำว่า ออมบุดสแมน*

เป็นภาษา nordic คือ ภาษาทางเหนือของยุโรป ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้งขึ้นให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเป็นผู้คอยพิทักษ์สิทธิของประชาชน และเป็นผู้รับและพิจารณาสอบสวนคำร้องที่ประชาชนเสนอขึ้นมาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอันไม่เป็นธรรม หรือสร้างความเดือดร้อนโดยมิชอบให้แก่ประชาชน และเมื่อออมบุดสแมนสอบสวนได้ความว่าคำร้องที่เสนอขึ้นมานั้น มีมูลความจริงก็จะจัดการหาทางแก้ไขต่อไป ..." ๑

ออมบุดสแมนนี้ ในประเทศไทยได้มีผู้เรียกอย่างยังไม่เป็นทางการว่า ผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งขณะนี้มีแนวความคิดและมีการศึกษาวิจัยถึงความเหมาะสมที่จะนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยบ้าง โดยมีแนวความคิดว่า *"ประเทศไทยปัจจุบันปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งหมายถึงว่า สภามีอำนาจสูงสุด (supremacy) สถาบันนิติบัญญัติเป็นที่มาของฝ่ายบริหาร และเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ออกพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถามการอภิปรายทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งเป็นกรรมาธิการเฉพาะกิจ เป็นต้น แต่ยังขาดองค์กรควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่น่าจะพึงมี สถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาน่าจะได้รับการพิจารณาให้จัดตั้งขึ้นเป็นกลไกควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งโดยทั่วไปแล้ว ประเทศไทยมีองค์การตรวจสอบภายใน (internal auditors) จำนวนมาก ... แต่ยังขาดแคลนองค์การตรวจสอบภายนอก (external auditors) ที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะองค์การตรวจสอบภายนอกที่จะคุมฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการในการปกครองประเทศ" ๒*

---

๑ กมล สนธิเกษตริน, "ออมบุดสแมนในประเทศอังกฤษ", บทบัณฑิตย์ เล่ม ๒๔ ตอน ๑ (มกราคม, ๒๕๐๙), หน้า ๖๓๗

๒ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "ออมบุดส์แมน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย" (เอกสารวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๓๓), หน้า (๖)

การตรวจราชการของฝ่ายบริหารกับผู้ตรวจการรัฐสภา

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การตรวจราชการของฝ่ายบริหาร กับการตรวจการของรัฐสภามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การตรวจการของรัฐสภาเป็นการควบคุมภายนอก โดยมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ

- เป็นเจ้าหน้าที่อิสระของรัฐสภาที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ซึ่งโดยปกติจะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ดูแลการประพฤติมิชอบในการบริหาร
- ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ของสาธารณชน ที่มีต่อความไม่ยุติธรรมหรือความมิชอบในการบริหารราชการ
- มีอำนาจที่จะสืบสวนสอบสวนกรณีต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารที่มีการร้องทุกข์ [๓]

ส่วนการตรวจราชการของฝ่ายบริหารเป็นกลไกหนึ่งของระบบการควบคุมงานภายใน ที่ผู้บริหารจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการมอบหมายอำนาจและหน้าที่แก่ผู้ตรวจราชการ ดังนี้

๑. เป็นผู้แทนในการเข้าไปเร่งรัด ประสานงานให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงาน/โครงการขององค์การนั้น ๆ และในระดับเหนือขึ้นไปจนกระทั่งถึงระดับชาติ

๒. ติดตามการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้ด้วยความเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพ และหากมีปัญหาอุปสรรค หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน อันอาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนงานที่วางไว้ ก็สมควรให้คำแนะนำปรึกษาหรือประมวลปัญหาเสนอต่อผู้บริหารเพื่อให้ทราบข่าวสารย้อนกลับ

---

[๓] Donald C. Rowat,The Spread of the Ombudsman Idea, in Ombudsman for American Government, ed. by Stanley V. Anderson (New Jersey : Prentice Hall,1968), หน้า xxiv

(feedback) อันจะเป็นข้อมูลในการวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) ที่จะแก้ไขปัญหาหรือปรับเปลี่ยนแผนงานที่ได้วางไว้ต่อไป

๓. ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ได้สำเร็จเสร็จสิ้นไปแล้ว ว่าได้ผลตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ หลังจากโครงการสำเร็จแล้วได้เกิดสิ่งใหม่หรือเหตุการณ์อย่างใดตามมาบ้าง รวมทั้งผลของโครงการนั้น ๆ ได้กระทบต่อสภาพแวดล้อมและประชาชนรอบข้างอย่างไรบ้าง

ถ้าการตรวจราชการสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางดังกล่าว ผู้บริหารก็จะสามารถตัดสินนโยบายที่สมควรจะดำเนินการต่อไปได้อย่างถูกต้อง และเป็นประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยข่าวสารย้อนกลับ (feedback) ที่ถูกต้องจากผู้ตรวจราชการมาประกอบการตัดสินใจ นอกจากนั้นยังทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ มีขวัญและกำลังใจ เนื่องจากได้ตระหนักว่า ผู้บริหารได้รับรู้ผลการปฏิบัติงาน ปัญหา และอุปสรรคในการทำงานของตนอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น ผู้ตรวจราชการจึงเป็นผู้ที่ให้คำปรึกษาหารือ (counsellor) ทั้งแก่ผู้ปฏิบัติงานและแก่ผู้บริหาร มิใช่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงาน หรือการสอบสวนเพียงอย่างเดียว ดังที่มักจะเป็นที่เข้าใจของบุคคลทั่วไป

ประวัติความเป็นมาของการตรวจราชการในประเทศไทย

การตรวจราชการนี้ ถ้าสืบสาวกลับไปในประวัติศาสตร์ไทย จะเห็นได้ว่ามีการดำเนินการมานานแล้ว แต่เป็นการดำเนินการในรูปลักษณะต่าง ๆ กันในแต่ละยุค แต่ละสมัย กล่าวคือ

ในสมัยสุโขทัย การปกครองเป็นแบบ " *...เอาเมืองสุโขทัยเป็นราชธานีที่พระเจ้าแผ่นดินเสด็จประทับ แล้วมีเมืองลูกหลวงครองรักษาหน้าด่านอยู่ ๔ ด้าน คือ เมืองสัชนาลัย ซึ่งเดี๋ยวนี้เรียกว่าเมืองสวรรคโลกอยู่ด้านเหนือ เมืองสองแคว ซึ่งเดี๋ยวนี้เรียกว่าเมืองพิษณุโลกอยู่ด้านตะวันออก เมืองสระหลวง ซึ่งเดี๋ยวนี้เรียกว่าเมืองพิจิตรอยู่ด้านใต้ เมืองกำแพงเพชรอยู่ด้านตะวันตก นอกนั้น*

ออกไปให้ปกครองกันเอง ..." ๔ ซึ่งในสมัยสุโขทัยนี้ปรากฏว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ดังนี้ *" ... คนไทยในสมัยสุโขทัยใช้ประมุขแห่งรัฐนั่นเองเป็นเครื่องคอยควบคุม ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ว่า*

" ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าขุนบ่ไร้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยซื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึ่งชม"

ข้อความนี้แสดงว่า พระมหากษัตริย์ในสุโขทัยนั้น นอกจากจะทรงเป็นผู้บริหารด้วยพระองค์แล้ว ยังทรงเป็นอำนาจของประชาชนในอันที่จะควบคุมฝ่ายบริหารนั้นเองด้วย ..." ๕ แต่ *"การให้ราษฎรมาสั่นกระดิ่งถวายฎีกาได้ ก็ได้ประโยชน์แก่ราษฎรที่อยู่ในเมืองสุโขทัย หาเป็นประโยชน์แก่ผู้ซึ่งห่างไกลไม่"* ๖

ต่อมา ในสมัยอยุธยา *" ... การปกครองอาณาเขตเมื่อชั้นแรกก็วางแบบแผนทำนองเดียวกันกับครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี คือ เอาพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่กลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ด้าน เมืองลพบุรีอยู่ด้านเหนือ เมืองนครนายกอยู่ด้านตะวันออก เมืองพระประแดงอยู่ด้านใต้ เมืองสุพรรณบุรีอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางไปมาถึงราชธานีได้ภายใน ๒ วันเช่นเดียวกัน หัวเมืองนอกจากนั้นก็ยังให้ปกครองกันเองทั่วไป"* ๗

---

๔ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ใน พื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๕๕-๕๖

๕ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปกครองสมัยสุโขทัย," ใน คำบรรยายสัมนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย พ.ศ. ๒๕๐๓ (กรมศิลปากร, ๒๕๐๗)

๖ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕

๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗

วิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยามาแก้ไขมากเมื่อรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดี ที่ ๒ ซึ่งเป็นหลักของวิธีการปกครองประเทศสยามสืบมา ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาลและทำเนียบศักดินา หัวเมืองว่า เลิกแบบที่มีเมืองลูกหลวง ๔ ด้านราชธานีอย่างแต่ก่อน ขยายเขตการปกครองของราชธานีกว้างขวางออกไปโดยรอบ กำหนดบรรดาเมืองซึ่งอยู่ในวงราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา ขึ้นอยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในราชธานี หัวเมืองซึ่งอยู่ภายนอกราชธานีออกไปจัดเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี โดยลำดับกันตามขนาดและความสำคัญของเมือง สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมืองชั้นนอก มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิ์ขาดอย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ทุกอย่าง หัวเมืองต่อนั้นออกไปเป็นเมืองต่างชาติต่างภาษา มีเจ้านายของชนชาตินั้นปกครอง [๘]

ระบอบการปกครองของกรุงศรีอยุธยานั้น เป็นระบอบการปกครอง ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น ด้วยเหตุนี้สังคมสมัยอยุธยาจึงเป็นสังคมที่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง [๙] ลักษณะการปกครอง แบ่งเสนาบดีเป็น ๖ ตำแหน่ง แยกเป็น อัครมหาเสนา ๒ คือ สมุหนายก ได้บังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหกลาโหมได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป ซึ่งนอกจากจะควบคุมงานหัวเมืองแล้ว ยังควบคุมการชำระความซึ่งขึ้นอยู่ในกรมนั้นด้วย [๑๐] ส่วนตำแหน่งเสนาบดี จัดเป็น ๔ แผนก เรียกว่า *"จตุสดมภ์"* โดยแยกเป็น เสนาบดีกรมเมือง เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกระทรวงพระคลัง และเสนาบดีกรมนา ซึ่งเสนาบดีกรมวังนั้น เป็นหัวหน้า

---

๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘

๙ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา," ใน พื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๖๕

๑๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," ใน พื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๙๓

เสนาบดีกระทรวงพระคลัง และเสนาบดีกรมนา ซึ่งเสนาบดีกรมวังนั้น เป็นหัวหน้าในพระราชสำนักและเป็นเจ้ากระทรวงยุติธรรมด้วย เพราะถือว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงบัญญัติให้ราษฎรประพฤติอย่างไร หรือห้ามมิให้ประพฤติอย่างไร เมื่อราษฎรเกิดคดีใครนำความมากราบทูลพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้ซึ่งจะชี้ว่าผู้ใดผิด และบังคับให้ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น แต่เนื่องจากพระเจ้าแผ่นดินทรงปกครองพระราชอาณาเขตกว้างขวางพันวิสัยที่จะทรงปฏิบัติเองได้ จึงต้องแบ่งพระราชอำนาจให้มีผู้อื่นช่วยในการรักษาความยุติธรรม จึงโปรดให้เสนาบดีกระทรวงวังซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์เป็นเจ้าหน้าที่ยุติธรรม และมีอำนาจตั้งยกกระบัตรออกไปอยู่ตามหัวเมือง เมืองละคน [๑๑]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยอยุธยาพระมหากษัตริย์ทรงควบคุมการบริหารด้วยพระองค์เอง และมีเอกอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีจตุสดมภ์บริหารและควบคุมงานต่างพระเนตรพระกรรณ นอกจากนั้นยังมีเสนาบดีกรมวังและยกกระบัตรตรวจตราการรักษาความยุติธรรมต่างพระเนตรพระกรรณอีกด้วย

การตรวจราชการในสมัยรัตนโกสินทร์

การปกครองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับสมัยอยุธยา กล่าวคือ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ หัวเมืองชั้นในและราชธานีส่วนหนึ่ง กับหัวเมืองชั้นนอกอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งบริเวณเขตราชธานีและหัวเมืองชั้นในนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอำนวยการปกครองเอง ส่วนหัวเมืองชั้นนอกทั้งหมดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายกสำหรับหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมสำหรับหัวเมืองฝ่ายใต้ และโกษาธิบดีสำหรับหัวเมืองบางเมืองทางปากอ่าว

---

๑๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า ๖๔-๖๕

ลักษณะการควบคุมในสมัยนั้น คือ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดให้รับผิดชอบในเมืองนั้น หรือเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้บุคคลนั้นไปราชการสงคราม หากว่าบุคคลนั้นละเลยไม่รายงานข้อราชการมาเป็นระยะ ๆ หรือหากว่าบุคคลนั้นกลับมาในราชธานีโดยมิได้โปรดเกล้าฯ เรียกให้เข้ามาแล้ว บุคคลนั้นจะต้องรับโทษ นอกจากนั้น ยังมียกกระบัตรเป็นตัวจักรกลที่รัฐบาลกลางส่งมาควบคุมเจ้าเมืองเพื่อคอยรายงานผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคไปให้พระเจ้าอยู่หัวทรงทราบ ๑๒

ด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการปกครองในขณะนั้นว่า *"... แบ่งเสนาบดีเป็น ๖ ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนา ๒ คือ สมุหนายกได้บังคับการฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหพระกลาโหมได้บังคับการฝ่ายทหารทั่วไป... แต่เมื่อตรวจดูตามพระราชพงศาวดารก็ไม่เห็นได้ว่าอัครมหาเสนาธิบดีทั้ง ๒ คนนี้ ได้บังคับการทั่วไปในฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารสิทธิ์ขาดดังที่ตั้งขึ้น เป็นแต่เหมือนกับสมุหบัญชีที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น... การที่ใช้ไปทัพจับศึกอันใด ใช้ทั้งสองฝ่ายเหมือนกันเสมอ..."* ๑๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า *..." เพราะฉะนั้นราชการในกรมมหาดไทย กรมกลาโหม จึงต้องมีทั้งการทัพศึก ทั้งการที่จะรักษาทำนุบำรุงบ้านเมือง และการเก็บส่วยบรรณาการ และการที่จะระงับคดีความต่าง ๆ ปนกันอยู่ในหน้าที่นั้น จึงเป็นการมากเหลือล้น ทำการไปไม่ใคร่ตลอดทุกสิ่งทุกอย่างได้"* ๑๔

"เสนาบดีใน ๖ ตำแหน่งนี้ เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่

---

๑๒ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๖๑-๖๕

๑๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเดิม, หน้า ๑๙๓

๑๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๔

เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลือล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีการอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือล้นจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนราชการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสมด้วยการมากเหลือแรงที่จะทำ และไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจจะทำ" ๑๕ ..." จึงต้องขอรวมความลงว่า ในการซึ่งจะให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อย เป็นแบบอย่างสะดวกได้ตามสมควรที่จะปกครองบ้านเมืองในเวลานี้ จำจะต้องแบ่งราชการให้มีผู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ไป พอแก่กำลังที่รักษาการได้นั้นอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวงแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยลำพังตัว ไม่มีกำหนดเงิน กำหนดการให้ กลับเป็นเงินจ่ายให้ตามสมควรแก่การที่ได้ทำอย่างนั้นอย่างหนึ่ง การจึงจะเป็นไปสะดวกได้ตลอด" ๑๖

ดังนั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปรับปรุงการปกครองใหม่ โดยแบ่งออกเป็น ๑๒ กระทรวง ได้แก่

๑) กระทรวงมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช

๒) กระทรวงกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตกตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

๓) กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการเฉพาะการต่างประเทศอย่างเดียว

๔) กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๕) กระทรวงเมือง ว่าการโปลิศ และการบัญชีคน คือ กรมสุรัสวดี และรักษาคนโทษ

๖) กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการเพาะปลูก และการค้าขาย การป่าไม้

---

๑๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๐

๑๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๑

และการบ่อแร่

๗) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการบรรดาภาษีอากร และเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น

๘) กระทรวงยุติธรรม บังคับศาลที่จะชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

๙) กรมยุทธนาธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบกทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบกทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

๑๐) กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งราชอาณาเขต

๑๑) กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้างทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟ ซึ่งจะมีสืบไปในภายหน้า

๑๒) กระทรวงมุรธาธิการ เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง [๑๗]

การตรวจราชการของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

เมื่อได้มีการปฏิรูปการปกครองโดยจัดแบ่งเป็น ๑๒ กระทรวง ดังกล่าวแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ มารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยได้ทรงมอบพระราโชบายไว้หลายประการ ซึ่งประการสำคัญ คือ จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลำเนาให้สะดวก

---

๑๗ "พระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี," ธรรมจักรจานุเบกษา, เล่ม ๙ (เมษายน ร.ศ. ๑๑๑), หน้า ๒๕-๒๘

แก่การปกครอง และมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเริ่มจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นตามพระราชประสงค์ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ และแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ ๑๘

ในการดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลดังกล่าว สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงศึกษาหาความรู้ทางด้านการปกครองหัวเมือง เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการวางแบบแผนการปกครอง โดยได้เสด็จออกหัวเมืองครั้งแรก เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) การเสด็จครั้งนี้ได้เสด็จทั้งทางบกและทางน้ำโดย "... *ลงเรือเก๋งพ่วงเรือไฟไปตั้งแต่ออกจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปทางเหนือ จนถึงอุตรดิตถ์ แล้วเดินบกไปเมืองสวรรคโลก ลงเรือมาเมืองสุโขทัย แล้วเดินบกไปเมืองตาก กลับลงมาจนถึงเมืองอ่างทอง ขึ้นเดินบกไปเมืองสุพรรณบุรีเป็นที่สุด แล้วกลับทางเรือมาถึงกรุงเทพฯ ...*" ๑๙ ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกล่าวไว้ว่า "*เป็นประโยชน์อย่างสำคัญมาก หรือจะว่าเป็นการจำเป็นทีเดียวก็ได้ ต่อมา ข้าพเจ้าจึงเที่ยวตรวจหัวเมืองเป็นนิจสืบมากว่า ๒๐ ปี*" ๒๐

"*จากการเดินทางครั้งนี้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพยังได้ทรงพบประเพณีการปกครอง รวมตลอดทั้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปกครองหลายอย่างหลายประการ อันนับว่าเป็นประโยชน์ในการที่จะปรับปรุงแก้ไขระเบียบการปกครองหัวเมืองให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น*" ๒๑

ดังนั้น จึงถือได้ว่า การเดินทางไปตรวจหัวเมืองของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพครั้งนี้ เป็นการตรวจราชการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผล

---

๑๘ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, เรื่องเดิม, หน้า ๘๑-๘๔

๑๙ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๔๙๘) หน้า ๒๔

๒๐ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕

๒๑ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๒

การตรวจราชการมาใช้อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก

สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงถือว่า การตรวจราชการเป็นงานประจำอันนับว่าเป็นงานสำคัญส่วนหนึ่งของราชการกล่าวคือ *"การเดินทางตรวจราชการนั้นสำคัญกว่าการนั่งออฟฟิศ จึงต้องปฏิบัติอยู่เสมอ ๆ จะรอเวลาเดินทางต่อเมื่อการออฟฟิศเบาบางนั้นไม่ได้..."* ๒๒ ดังนั้น พระองค์จึงได้ทรงวางระเบียบการตรวจราชการของข้าราชการในระดับต่าง ๆ ไว้อย่างชัดแจ้ง ส่วนตัวของพระองค์เองก็มิได้ทรงอยู่เฉย ทรงออกตรวจราชการอยู่เป็นเนืองนิจ เพื่อ *"ที่จะรู้ได้ว่าที่ใดเรียบร้อยหรือไม่เรียบร้อยนั้น ไม่มีอะไรดียิ่งกว่าฟังเสียงราษฎร ถ้าราษฎรมีเสียงร้องเดือดร้อนอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าการออฟฟิศจะเรียบหรือการอื่นจะดีก็ไม่ชื่อว่าเรียบร้อย ..."* ๒๓ พระองค์ทรงสามารถออกตรวจราชการหัวเมืองได้ครบทุกหัวเมืองในแผ่นดินไทย เว้นแต่เมืองเลยเมืองเดียวเท่านั้น ที่พระองค์มิได้เสด็จไป ๒๔

การตรวจราชการของข้าหลวงใหญ่

เมื่อเริ่มจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นแรก ๆ ได้จัดรวมหัวเมืองอิสลามบริเวณ ๗ หัวเมือง ซึ่งรวมกันเรียกว่า เมืองปัตตานี หรือเจ็ดหัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ประกอบด้วย เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสายบุรี เมืองยะลอ เมืองรามัญ และเมืองระแงะ ไว้กับมณฑลนครศรีธรรมราช จนกระทั่งพระยาสุขุม

---

๒๒ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.๑๒๐ (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ร.ศ. ๑๒๐), หน้า ๑๑-๑๒

๒๓ กระทรวงมหาดไทย, "รายการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๖," เทศาภิบาล ปีที่ ๒ เล่ม ๔ (ตุลาคม-มีนาคม ร.ศ. ๑๒๖), หน้า ๑๑๘

๒๔ หม่อมเจ้าหญิง พูนพิศมัย ดิศกุล, พระประวัติลูกเล่า (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์), ๒๕๐๒, หน้า ๒๒

นัยวินิต (ปั้น สุขุม) ได้ไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินการวางแบบแผนการปกครองในบริเวณหัวเมืองดังกล่าว ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎหมายสำหรับการปกครองดินแดนส่วนนี้ ได้แก่ *"กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐"* ซึ่งจากบทบัญญัติของข้อบังคับดังกล่าวก็ได้กำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณและกองบัญชาการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเขตการปกครอง

หน้าที่สำคัญของข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ คือ

๑. ตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวงทั่วบริเวณ ๗ หัวเมือง ต่างพระเนตรพระกรรณในราชการทุก ๆ เมือง หรือที่เกี่ยวข้องกันในระหว่างบางเมือง หรือราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองต่างประเทศ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดังพระบรมราชประสงค์

๒. ตรวจตราการปฏิบัติราชการของข้าราชการภายในการบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอ หากเห็นว่าคำสั่งของกองบัญชาการ หรือข้าราชการคนหนึ่งคนใดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยราชการ หรือไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจสั่งให้หยุดยั้ง หรือถอนคำสั่งนั้น ในระหว่างที่มีใบบอกแจ้งมายังข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช หรือกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง [๒๕]

จนกระทั่งต่อมา ในปี ๒๔๔๙ จึงได้จัดหัวเมืองทั้ง ๗ ปรับเป็น *"มณฑลปัตตานี"* เป็นอันเสร็จการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล

---

๒๕ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๐," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๘ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐), หน้า ๗๑๔-๗๒๐

การตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทย

หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน บรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยต้องมีหน้าที่ออกไปตรวจราชการผลัดเปลี่ยนกันอยู่เสมอ กล่าวคือ รองเสนาบดี มีหน้าที่รับคำสั่งเสนาบดีไปจัดและตรวจงานให้เป็นไปตามคำสั่ง หน้าที่หลักสำคัญคือ ต้องออกตรวจตราการทำงานตามหัวเมือง รวบรวมความรู้ทั้งปวงในท้องที่ เพื่อนำมาประกอบการออกข้อบังคับและแบบแผนในการปกครองให้ดีขึ้นต่อไป ปลัดทูลฉลอง มีหน้าที่ตรวจราชการและจัดระเบียบการงานในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยตามคำสั่งของเสนาบดี มีหน้าที่ติดต่อกับกระทรวงอื่น ๆ อธิบดีและเจ้ากรม มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำราชการตามคำสั่งของเสนาบดี และตรวจราชการภายในส่วนราชการที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา ๒๖

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ และข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๗ ได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจราชการไว้หลายประการ คือ

ในระดับเมือง เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง ซึ่งเป็นกรรมการชั้นผู้ใหญ่ที่จะผลัดเปลี่ยนกันออกเดินทางตรวจราชการตามท้องที่ในเมืองนั้น ๆ อยู่เสมอ การตรวจราชการนั้นผู้ตรวจราชการต้องทำรายวันจดหมายเหตุที่เดินทาง และผลของการตรวจทุกวันต้องไถ่ถามสดับตรับฟังทั้งที่อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระสงฆ์ และราษฎร ให้ได้ทราบความดีความชั่วของการปกครองและเหตุการณ์ต่าง ๆ และเมื่อตรวจการกลับมาแล้วต้องทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นของตน ให้ผู้ว่าราชการเมืองบอกส่งมายังข้าหลวงเทศาภิบาล

๒๖ <u>การตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต</u> (กรุงเทพ : กองตรวจและนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) หน้า ๒๓-๒๔

ในระดับอำเภอ เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะต้องผลัดเปลี่ยนกันออกไปตรวจตราราชการตามตำบลและหมู่บ้านในอำเภอของตนอยู่เนือง ๆ [๒๗]

นอกจากนั้น การตรวจราชการในระดับมณฑลเทศาภิบาล ยังมีตำแหน่งผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กรายงาน ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการที่ต่ำกว่านายอำเภอ เข้ามาฝึกหัดกับข้าหลวงเทศาภิบาล โดยมีหน้าที่ออกตรวจราชการตามเมืองและอำเภอต่าง ๆ ตลอดในมณฑลตามคำแนะนำสั่งสอนของเทศาภิบาล เพื่อตรวจการเป็นอย่าง ๆ ให้ได้รู้เห็นว่าการอย่างนั้น ๆ เป็นอย่างไร ซึ่งมหาดเล็กรายงานเหล่านี้ มีสิทธิที่จะขอตรวจดูหนังสือราชการหรือสอบบัญชีอย่างใด ๆ ในเมืองหรือในอำเภอก็ได้ หรือจะให้คำแนะนำแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้ปฏิบัติตรงกับนโยบายของข้าหลวงเทศาภิบาลก็ได้ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม นอกจากมหาดเล็กรายงานได้รับคำสั่งมาจากข้าหลวงเทศาภิบาล [๒๘]

การตรวจราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยออกพระธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งมีหลักการดังนี้

๑) แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็นกระทรวง

๒) แบ่งกระทรวงออกเป็นกรม

๓) แบ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ และถ้าท้องถิ่นใดสมควรจะจัดตั้งเทศบาลขึ้นก็ให้จัดตั้งขึ้น

---

๒๗ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖" มาตรา ๔๓ และ "ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗" หน้า ๔๙

๒๘ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๑-๑๘๒

ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๔๗๖ ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มีหลักการดังนี้

๑) จัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ

- ราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อเป็นที่รวมและอำนวยการบริหารของประเทศ
- ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อปฏิบัติการแทนส่วนกลาง
- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร

๒) ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม และถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดมีความจำเป็นจะตั้งข้าหลวงตรวจราชการในภาคใด ๆ ก็ได้

๓) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจัดเป็น จังหวัด และอำเภอ จังหวัดให้มีคณะกรรมการจังหวัด มีหน้าที่บริหารในจังหวัด ประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ อำเภอ ให้มีคณะกรรมการอำเภอมีหน้าที่บริหารในอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ

๔) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดเป็น ๒ ส่วน คือ ราชการในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับราชการในหน้าที่ของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง นครบาล และสหเทศบาล [๒๙]

การตรวจราชการในช่วงนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๑๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า

"ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดเห็นมีความจำเป็นที่จะตั้งข้าหลวงตรวจการ ในเขตใด ๆ ก็ให้ตั้งได้

---

๒๙ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ กับพวก, วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ ๒๐๐ ปี ภาค ๒ (เอกสารโรเนียว : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕), หน้า ๑๓๐-๑๓๓

ข้าหลวงตรวจการมีอำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนเป็นผู้แทนนั้น ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน"

นอกจากนั้น ยังมีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาล แก่ส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และตรวจราชการตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ยังมีปัญหาขัดข้องในทางบริหารอยู่หลายประการ ดังนั้น เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕ ก็ได้มีการออก *"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕"* ขึ้น โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๙๕ เป็นต้นไป ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ และให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม

๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ภาค ซึ่งรวมท้องที่หลายจังหวัดตั้งเป็นภาค จังหวัด และอำเภอ

๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ว่า ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๔๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาล และสุขาภิบาล

การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว เป็นผลให้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจการ แต่มีการตรวจราชการดังนี้

๑) ในส่วนราชการระดับภาค มีผู้ว่าราชการภาค เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีอำนาจตรวจตรา ชี้แจง แสดงความเห็น สั่ง และแนะนำให้เจ้าหน้าที่ในภาคนั้นปฏิบัติ ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นมีความจำเป็นจะตั้งเจ้าหน้าส่วนราชการประจำภาค ซึ่งแล้วแต่จะเรียกชื่อ ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่า-

ราชการภาคในการปฏิบัติและควบคุมราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ภายในเขตภาคก็ให้ทำได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำภาคมีอำนาจหน้าที่ตรวจตราชี้แจง แสดงความเห็น สั่งและแนะนำให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติ เมื่อการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของกระทรวง ทบวง กรม

๒) ในส่วนราชการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีอำนาจตรวจตรา ชี้แจง แสดงความเห็น สั่งและแนะนำให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติ เมื่อการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของกระทรวง ทบวง กรม

๓) ในส่วนราชการระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน บริหารราชการแผ่นดิน ตามคำสั่ง คำแนะนำชี้แจงของผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย ควบคุมดูแลเทศบาลและสุขาภิบาลในอำเภอนั้นตามกฎหมาย

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีมีปริมาณเพิ่มขึ้น ทั้งเป็นงานที่มีคุณภาพสูง โดยได้เรียกชื่อใหม่ว่า สำนักคณะรัฐมนตรี แยกออกเป็นสองทบวง เพื่อให้แต่ละทบวงรับผิดชอบในราชการเป็นส่วนสัด และให้มีการประสานงานกันโดยใกล้ชิด ทบวงดังกล่าว คือ ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร พร้อมกันนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองในสำนักคณะรัฐมนตรี โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้

๑) สำนักเลขานุการกรม

๒) กองตรวจราชการที่ ๑

๓) กองตรวจราชการที่ ๒

๔) กองตรวจราชการที่ ๓

๕) สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

๖) สำนักงานคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ๓๐

ในกรมตรวจราชการแผ่นดิน มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงในพระองค์เดิม แต่ลักษณะงานเน้นหนักการสืบสวนสอบสวนปราบปรามการทุจริตมากกว่าการตรวจราชการตามปกติ

ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้น สมควรที่จะแบ่งเบาภารกิจโดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปปฏิบัติการในจังหวัดให้มากยิ่งขึ้น โดยทางคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และหลักการอำนวยการปกครอง ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย และหลักการอำนวยการปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เหมาะสมกับสภาพท้องที่และประชาชนในจังหวัด ๓๑ ทั้งนี้ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรา ชี้แจง แสดงความเห็น และแนะนำเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน คำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม

ต่อมา ได้มีการเพิ่มมาตรา ๒๔ ตรี ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้น โดยกำหนดว่า *"ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดเห็นมีความจำเป็นที่จะตั้งข้าราชการคนหนึ่ง หรือหลายคนแล้วแต่จะเรียกชื่อเป็นผู้ตรวจราชการก็ให้ตั้งได้*

ผู้ตรวจราชการมีอำนาจหน้าที่ตรวจ และแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนเป็นผู้แทนนั้น ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน" ๓๒ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ ประกาศ

---

๓๐ พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมตรวจราชการแผ่นดิน ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองในคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๔๙๗

๓๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙

๓๒ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ก็ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓๕ ว่า

"กระทรวง ทบวง หรือกรมใด โดยสภาพและปริมาณของงานสมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้น ก็ให้กระทำได้

ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี" แก้ไข

สำหรับงานของกรมตรวจราชการนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ รัฐบาลได้แถลงในสภาว่า ระบบการตรวจราชการแผ่นดินแบบเดิมทำให้ขวัญของข้าราชการเสีย เพราะเป็นไปในลักษณะจับผิด ๓๓ ดังนั้น จึงได้ตรากฎหมายจัดตั้งสำนักงานปลัด-สำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรี กับได้ยุบกรมตรวจราชการแผ่นดินเสีย แล้วโอนกิจการของกรมตรวจราชการแผ่นดินมาสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลว่า *"โดยที่การตรวจราชการตามโครงการและตามนโยบายของรัฐบาลควรอยู่ในความควบคุมดูแลของปลัดสำนักนายก-รัฐมนตรีโดยใกล้ชิด"* ๓๔

การตรวจราชการของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

"ความหวังหรือปณิธานอันยิ่งใหญ่ของข้าพเจ้าใน พ.ศ. ๒๕๐๔ คือ การปฏิบัติตามแผนการเศรษฐกิจและการศึกษา การปฏิบัติตามแผนการเศรษฐกิจจะเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม คือวันปีใหม่ที่จะถึงนี้ ส่วนแผนการศึกษาจะเริ่ม

---

๓๓ พันตำรวจเอก ประเสริฐ ชาตินักรบ, <u>กิจกรรมของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี</u> (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล : ๒๕๑๐) หน้า ๙

๓๔ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๐๓

ปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน งานของรัฐใน พ.ศ. ๒๕๐๔ จะเป็นการเดินหน้าตามแผนและโครงการ ทุกกระทรวง ทบวง กรม จะต้องทำหน้าที่ที่ระบุไว้ สำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่ก่อนมีหน้าที่เพียงตรวจหาความผิดของคนตามคำร้อง ตามบัตรสนเท่ห์ บัดนี้ จะได้รับมอบหมายงานที่ยิ่งใหญ่กว่านั้น คือจะต้องติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย แล้วรายงานให้ข้าพเจ้าทราบเป็นเนืองนิตย์ว่างานใดดำเนินไปเพียงใด ได้ผลสำเร็จอย่างไร ขัดข้องอย่างไร จะต้องแก้ไขอย่างไร ตัวข้าพเจ้าเองจะต้องทำตนเป็นแหล่งกำเนิดพลังงาน ทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจเข้าดูการปฏิบัติ ช่วยงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม และคราวนี้เราก็จะได้รู้กันว่าแผนการโครงการที่ทำไว้เป็นเนื้อหนังสือหลายพันหน้ากระดาษนั้นจะเพียงแต่สวยสดงดงามอยู่บนแผ่นกระดาษ หรือว่าจะเป็นผลสำเร็จได้จริง [๓๕]

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่เห็นความสำคัญและความจำเป็นของการตรวจราชการอย่างมาก และได้ริเริ่มแนวทางการตรวจราชการตามแผนงานโครงการ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ นอกจากนั้นจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้เดินทางออกตรวจราชการตามหัวเมืองด้วยตนเอง พร้อมทั้งได้มีคำสั่งให้ข้าราชการชั้นพิเศษในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีติดตามไปในขบวนตรวจราชการของท่านด้วย เพื่อจะได้ปรึกษาหารือและมอบหมายการงานให้กระทำ ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น คือ หลวงอรรถไกวัลวที ได้มีคำสั่งให้ข้าราชการชั้นพิเศษที่ติดตามไปในขบวนปฏิบัติ ดังนี้

๑. ออกเดินทางในขบวนของท่านนายกรัฐมนตรี แต่งเครื่องแบบตรวจราชการ

๒. เมื่อท่านนายกรัฐมนตรีหยุดโดยมีการต้อนรับ หรือด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด

---

๓๕ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยเนื่องในวันขึ้นปีใหม่ ๒๕๐๔," ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๓ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๔), หน้า ๓๐๔

ต้องรีบไปอยู่ใกล้ท่านนายกรัฐมนตรี เพื่อฟังบัญชา และตอบข้อถามบางประการที่ท่านนายกรัฐมนตรีอาจจะถาม

๓. จดบันทึกคำสั่งและข้อสังเกตของท่านนายกรัฐมนตรี ที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือแก่คณะผู้ติดตาม ตลอดถึงคำมั่นสัญญาบางเรื่องที่ท่านนายกรัฐมนตรีให้แก่ประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ปกครอง

๔. จดบันทึกหัวข้อโอวาท หรือคำปราศรัยที่ท่านนายกรัฐมนตรีกล่าวในที่ประชุมข้าราชการ

๕. เมื่อกลับมาถึงกรุงเทพแล้ว ให้เขียนรายงานการตรวจราชการ

๖. ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ ให้ติดต่อใกล้ชิดกับปลัดบัญชาการสำนักนายก-รัฐมนตรี ถ้ามีความจำเป็นต้องใช้เสมียนพิมพ์ ก็ให้ใช้คนที่อยู่ประจำปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไปในขบวนนี้แล้ว ๓๖

แนวความคิดและการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจราชการของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะปรากฏในคำปราศรัยของท่านในหลาย ๆ แห่งว่าท่านให้ความสำคัญกับการตรวจราชการอย่างมาก และท่านได้นำผลจากการตรวจราชการในท้องที่ต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการ และการวางแผนเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศต่อไป

๑) การเดินทางตรวจราชการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

"ข้าพเจ้าได้เดินทางไปตรวจราชการ ณ ต่างจังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๐๓ และกลับถึงพระนครในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๐๓ เวลา ๑๐.๓๐ น. แล้ว รวมเป็นเวลาทั้งสิ้นที่ข้าพเจ้าได้เดินทางไปต่างจังหวัด โดยจากพระนครไปใช้เวลาทั้งสิ้นแล้วรวมประมาณ ๑๖ วัน ข้าพเจ้าได้เดินทางด้วยรถยนต์ และในบางแห่งที่รถยนต์ไปไม่ได้ ก็ได้ใช้เฮลิคอปเตอร์เป็นพาหนะ โดย

---

๓๖ คำสั่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๑/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๐๓ เรื่อง หน้าที่ของข้าราชการชั้นพิเศษ ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ติดตามท่านนายกรัฐมนตรีในการไปตรวจราชการหัวเมือง

ผ่านจังหวัดนครราชสีมา-พิมาย-บ้านไผ่-ขอนแก่น-ภูกระดึง-เลย-อุดร-ผ่านขอนแก่น-บัวใหญ่-ชัยภูมิ-ลำนารายณ์-วังชมภู-เพชรบูรณ์-หล่มศักดิ์-พิษณุโลก-สุโขทัย-ตาก (เชื่อนยันฮี)-เถิน-ลี้-ลำพูน และเชียงใหม่..." ๓๗

..."ในการที่ข้าพเจ้าได้เดินทางไปตรวจราชการครั้งนี้ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะได้เห็นสภาพของท้องถิ่นด้วยสายตาตนเอง และเพื่อต้องการเห็นข้อขัดข้องหลายประการตามที่ทราบในระหว่างที่บริหารงานมาแล้ว ๑ ขวบปี และนั่งบัญชาการอยู่แต่ในจังหวัดพระนคร ทั้งเพื่อต้องการทราบความต้องการและความปรารถนาอันแท้จริงของประชาชนที่ขาดแคลนและต้องการอย่างแท้จริง" ๓๘

"ท่านพี่น้องชาวไทยผู้รักชาติที่รักทั้งหลาย ถ้าท่านได้มีโอกาสเดินทางไปตรวจและพบเห็นในสิ่งต่าง ๆ เยี่ยงข้าพเจ้า และครุ่นคิดแต่เรื่องชาติบ้านเมืองว่าจะทำอย่างไรที่จะให้ประเทศที่รักของเราเจริญขึ้นได้นั้น ข้าพเจ้าเชื่อเหลือเกินว่าท่านทั้งหลายคงเป็นเช่นเดียวกับข้าพเจ้า ในบางครั้งรู้สึกวิโหว บางครั้งก็รู้สึกปิติตื้นเต้นยินดี เลือดแห่งความรักชาติแผ่สร้านอบอุ่นไปทั่วร่างกายตลอดเวลาที่เดินทาง และแม้แต่ในยามค่ำคืนซึ่งข้าพเจ้าหลับนอนในเต็นท์ที่พักก็ครุ่นคิดถึงปัญหานานาประการมิว่างจวบจนตื่นตื่น โดยอาศัยความสงบและวังเวงของธรรมชาติที่อยู่รอบกายจนกว่าจะหลับไป ตลอดเวลาข้าพเจ้ารู้สึกว่าได้รับภาระที่ทับถมทวีขึ้นกว่าก่อนเดินทางมาพบเห็นด้วยตาตนเองขึ้นอีกมาก" ๓๙

๒. การเดินทางตรวจราชการภาคใต้

"ข้าพเจ้าได้เดินทางออกจากพระนครตั้งแต่คืนวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ เมษายน เวลาประมาณ ๐๓.๐๐ น. ซึ่งนับว่าเป็นวันใหม่แล้ว โดยรถยนต์เป็นพาหนะ ไปรุ่งสว่างที่จังหวัดเพชรบุรีหลังจากนั้นอีก ๓ ชั่วโมง ได้เดินทางผ่าน

---

๓๗ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยในการไปตรวจราชการภาคอิสาณ ๑๒ เมษายน ๒๕๐๓," เรื่องเดิม, หน้า ๖๓

๓๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔

๓๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗

นครปฐม-ราชบุรี-เพชรบุรี-ประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร-ปากจั่น-กระบุรี-ระนอง-กะเปอร์-กาพวง-ตะกั่วป่า-ท่านุ่น-ภูเก็ต-พังงา-กระบี่-ห้วยยอด-ตรัง-พัทลุง-หาดใหญ่-สงขลา-ปัตตานี-นราธิวาส-ยะลา แล้วเดินทางกลับพระนครโดยขบวนรถพิเศษ กลับมาถึงพระนครในวันที่ ๑ พฤษภาคม เวลาประมาณ ๑๖.๑๐ น. รวมเวลาที่ข้าพเจ้าเดินทางจากพระนครไปเป็นเวลา ๑๐ วัน" ๔๐

"ในการเดินทางไปครานี้ เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการในการบริหารราชการแผ่นดินแก่ข้าพเจ้าอย่างมากมาย ทั้งในสิ่งที่อยากจะเห็นและในสิ่งที่ไม่คาดฝันว่าจะมีหรือจะเห็น..." ๔๑

๓. การตรวจราชการ ๑๙ จังหวัด (๘ พฤษภาคม - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๔)

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกเดินทางตรวจราชการในจังหวัดต่าง ๆ รวม ๑๙ จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท อุทัยธานี สิงห์บุรี เพชรบูรณ์ เลย อุดรธานี สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด สุรินทร์ นครราชสีมา สระบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา และชลบุรี

"ความมุ่งหมายในการตรวจราชการครั้งนี้ เพื่อพิจารณาภาวะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่อันแท้จริงของราษฎร ฉะนั้น จึงขอให้ลดพิธีรีตองการรับรองทั้งหลาย และทำเป็นแบบตรวจราชการสนาม ค่ำที่ไหนก็พักนอนด้วยเต้นท์ หุงหาอาหารรับประทานกันเองโดยไม่รบกวนทางบ้านเมือง ..." ๔๒

---

๔๐ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยในการไปตรวจราชการภาคใต้ ๒ พฤษภาคม ๒๕๐๓," เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑-๘๒

๔๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒

๔๒ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยหลังการตรวจราชการ ๑๙ จังหวัด ๑ มิถุนายน ๒๕๐๔," ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๔ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๗), หน้า ๓๙๐

"... ในการตรวจราชการครั้งนี้ ข้าพเจ้าหลีกเลี่ยงการเดินทางในถนนที่ดีอยู่แล้ว ส่วนมากที่สุดได้เดินทางในแถวถิ่นที่ถนนไม่ดี หรือที่ยังไม่มีถนน และข้าพเจ้าออกเดินทางเมื่อเริ่มฤดูฝน เพื่อให้ประจักษ์แก่ตนเองในเรื่องความยากลำบากของการคมนาคม และข้าพเจ้าก็รู้สึกมากขึ้นทุกทีว่า การคมนาคมเป็นเส้นชีวิต ไม่เฉพาะแต่ในทางเศรษฐกิจ แต่เป็นเส้นชีวิตของการปกครอง การรักษาความปลอดภัยของชาติ และทุกสิ่งทุกอย่าง ..." ๔๓

๔. การตรวจราชการภาคเหนือ (๑๒ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๐๔)

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตรวจราชการในภาคเหนือตั้งแต่วันที่ ๑๒ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๐๔ ในท้องที่ ๖ จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย แพร่ ลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่

"ความมุ่งหมายในการตรวจราชการครั้งนี้ ก็เป็นเหมือนครั้งก่อน ๆ คือ ไม่ประสงค์จะตรวจซ้ำงานที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งหลายตรวจอยู่แล้ว ... คือ อยากจะได้ดูได้เห็นสิ่งที่อาจหลงหูหลงตาของท่านรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งหลาย พยายามค้นหาความจริง เบื้องหลังฉากกำบังของการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะมีผักชีโรยหน้า ..." ๔๔

๕. การตรวจราชการภาคใต้ ครั้งที่ ๒ (๒๘ มกราคม - ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๖)

"ในการเดินทางครั้งนี้ แม้ว่าจะได้รับความเหน็ดเหนื่อยแสนสาหัสสักปานใด เพราะข้าพเจ้าได้เลือกเดินทางไปตามเส้นทางที่กันดารเป็นส่วนใหญ่ แต่ข้าพเจ้าก็มีความภาคภูมิใจที่รู้สึกว่าได้ผลคุ้มค่าเป็นอันมาก การที่ข้าพเจ้าได้ฟังมาด้วยหู และได้ดูมาด้วยสายตาของตนเองเช่นนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์

---

๔๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๑

๔๔ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยรายงานแด่ประชาชนในการตรวจราชการทางภาคเหนือ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๐๔," เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๐

แก่การพัฒนาหาทางแก้ไข หรือปรับปรุงโครงการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิผลดีได้มิใช่น้อย ..." ๔๕

จากประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจราชการที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีช่วงระยะเวลาที่จัดว่ามีการปฏิรูปการปกครองอยู่ ๒ ระยะ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญในการวางรากฐานการปกครอง และการพัฒนาประเทศมากที่สุด ซึ่งเป็นผลให้ประเทศไทยมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การปกครอง และความมั่นคงที่ทัดเทียมอารยประเทศมาจนทุกวันนี้ ได้แก่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสมัยหนึ่ง และในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายก-รัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้ง ๒ สมัยดังกล่าว ผู้บริหารประเทศได้เล็งเห็นความสำคัญของการตรวจราชการที่มีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ และได้นำการตรวจราชการมาใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการอย่างมาก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าถ้าผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงเข้าใจและเล็งเห็นความสำคัญของการตรวจราชการ สามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานของตนก็จะช่วยส่งเสริมให้การบริหารประสบผลสำเร็จดังในยุคสมัยทั้งสองดังกล่าว

---

๔๕ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยในการไปตรวจราชการภาคใต้ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๖, "ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๐๖ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๗), หน้า ๙๔๑

บทที่ ๔

การตรวจราชการ
กับความมั่นคงของประเทศ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าระบบการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพราะเป็นปัจจัยที่จะช่วยทำให้ระบบการเมืองสามารถสนองความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งช่วยให้ระบบเศรษฐกิจ และสังคมดำเนินการไปได้ตามหลักการ สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และขจัดความไม่เป็นธรรมที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิผล [๑] และโดยที่การตรวจราชการเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการควบคุม เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เกิดประสิทธิผล และเป็นไปด้วยความถูกต้อง ดังนั้น ผลของการตรวจราชการในกระบวนการบริหารราชการดังกล่าวจึงย่อมมีส่วนในการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศได้ทางหนึ่ง

ก่อนที่จะกล่าวถึงการตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ใคร่ขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า *"ความมั่นคงของประเทศ"* หรือ *"ความมั่นคงแห่งชาติ"* พอเป็นสังเขป เพื่อให้เกิดความเข้าใจต้องตรงกัน และช่วยให้การพิจารณาเรื่องการตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

พลตรีสมาน ทองอร่าม ที่ปรึกษา วปอ. ได้รวบรวมความหมายของ *"ความมั่นคงแห่งชาติ"* ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ และเอกสารอ้างอิงได้ให้คำนิยามหรือ

---

๑ จรูญ สุภาพ (บรรณาธิการ), <u>การเมืองและการปกครองของไทย</u> (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด พ.ศ. ๒๕๑๕) หน้า ๑๐๕

วามหมายไว้ต่าง ๆ กัน ดังปรากฏในคำบรรยายเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ [๒] ซึ่งขอยกเป็นตัวอย่างดังนี้

หลวงวิจิตรวาทการ ให้ความหมายไว้ว่า *"การทรงตัวอยู่อย่างหนาแน่น ถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต เศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ผู้คนพลเมืองรู้สึกว่ามีความปลอดภัย มีความหวัง และความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่าถึงแม้ความผันผวน หรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐจะสามารถต่อสู้ป้องกันได้"*

นายจำนงค์ ทองประเสริฐ ให้ความหมายว่า *"คือ ความปลอดภัยแห่งชาติ การที่ชาติได้รับการประกันว่าจะไม่ได้รับภยันตรายใด ๆ ทั้งในด้านการทหาร เศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ การที่ชาติมีความมั่นใจว่าจะไม่ประสบความยากลำบากหรือความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากภยันตรายต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การที่ชาติไม่ต้องเสี่ยงทำอะไรไปโดยขาดความมั่นใจ"*

พจนานุกรมทหารอากาศ สหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า *"สภาวะของชาติที่ปลอดจากการรุกรานทางทหารหรือการโจมตีทางทหาร หรือปลอดจากการบ่อนทำลายทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ จนสามารถดำรงความเป็นชาติอยู่ได้ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของชาติ โดยไม่ต้องเผชิญกับการแทรกแซงอย่างได้ผลจากภายนอกประเทศ"* ตรงกับคำว่า National Security

ความมั่นคงแห่งชาติในทัศนะของนักรัฐศาสตร์ คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ความหมายว่า *"สภาวะของการที่ชนในชาติมีความรู้สึกพอใจในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีความเชื่อมั่นว่าชาติของตนสามารถที่จะผ่านพ้นวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ไปได้ด้วยดี และ*

---

๒ พลตรี สมาน ทองอร่าม, เอกสารคำบรรยาย วปอ. เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๓, หน้า ๓,๔ และ ๘

สามารถป้องกันการบ่อนทำลายคุกคาม หรือการรุกรานจากชาติศัตรูได้ รวมทั้ง สามารถเฉลี่ยประโยชน์ และให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอหน้า ได้ในที่สุด" ๓

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง สภาวการณ์ที่ประชาชนในชาติมีความรู้สึกปลอดภัย และมีความมั่นใจว่าจะไม่ประสบกับความยากลำบาก หรือความเดือดร้อน ปลอดจากการบ่อนทำลายทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ หรือหากจะประสบกับเหตุการณ์ดังกล่าว ก็เชื่อมั่นว่ารัฐสามารถที่จะเผชิญกับเหตุการณ์นั้น ๆ ได้

ความมั่นคงแห่งชาตินี้ ท่านผู้รู้หรือผู้ทรงคุณวุฒิได้จำแนกออกเป็น ๔ ทาง ๔ ได้แก่

๑) ความมั่นคงแห่งชาติในทางเศรษฐกิจ หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับด้านการเศรษฐกิจของชาติ อันมีผลกระทบกระเทือนถึงความสำคัญที่เกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐ ทรัพยากร การเพิ่มผลผลิตทางเกษตรอุตสาหกรรม การพาณิชย์ รวมทั้งรายได้ของประชากร และรายได้ของประชาชน ซึ่งรัฐจะพึงนำมาใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง และให้ประชากรได้มีฐานะอันสมบรณ์พูนสุขด้วย

๒) ความมั่นคงแห่งชาติในทางการเมือง หมายถึง ความมั่นคงทางด้านการดำเนินงานปกครองของรัฐ หรือของบ้านเมืองโดยตรง และยังรวมตลอดถึงงานฝ่ายบริหารที่ต้องใช้วิเทโศบายกับต่างประเทศ อันได้แก่การเมืองภายในประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนของชาติ

๓) ความมั่นคงแห่งชาติในทางสังคมจิตวิทยา หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินงานของรัฐที่มุ่งต่อสถานการณ์ ความสงบสุขอยู่ในสังคมและชีวิตจิตใจของประชากร เพื่อเสริมสร้างให้ประชากรในชาติมีความรู้ความสามารถ มีศาสนา

---

๓ จรูญ สุภาพ, <u>เรื่องเดิม</u>, หน้า ๔๕

๔ พลตรี สมาน ทองอร่าม, <u>เรื่องเดิม</u>, หน้า ๕

มีศีลธรรม และวัฒนธรรมอันดีงาม เพื่อให้สังคมดำรงอยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย และร่มเย็นเป็นสุขโดยทั่วกัน และได้รับความยุติธรรมเสมอภาคเท่าเทียมกันให้มากที่สุด

๔) ความมั่นคงแห่งชาติในทางทหาร หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการทหารของชาติ อันได้แก่ การปรับปรุงการเสริมสร้างกิจการด้านการทหารให้เป็นกำลังเข้มแข็งของชาติ และเป็นกำลังทหารที่สามารถในการรบ การสงคราม และการปราบจลาจล ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ รักษาเอกราช และรักษาความมั่นคงแห่งชาติให้ยั่งยืนถาวรสืบไป

ในแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาตินี้ ยังรวมถึงความมั่นคงแห่งชาติทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้วย กล่าวคือ การมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า มีนักวิชาการมาก รู้จักหาพลังงานทดแทนพลังงานที่มีอยู่ ตลอดจนการรู้จักปลูกพืชที่ทนแดด ทนฝน ทนแมลงกัดกินได้ [๕] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง ความมีศักยภาพทั้งทางด้านบุคลากร และด้านวิชาการที่สามารถจะพึ่งพาตนเองในการผลิตสิ่งของปัจจัยต่าง ๆ ตลอดจนการสงวนรักษาทรัพยากร โดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติอีกประการหนึ่งด้วย

การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านเศรษฐกิจ

ตามความเห็นของ แอดัม สมิธ (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของโลกท่านหนึ่ง เห็นว่ารัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศมีหน้าที่หลักอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ การทำหน้าที่ป้องกันประเทศจากการรุกรานภายนอก การดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการบำรุงการเศรษฐกิจให้เจริญรุ่งเรืองให้ประชาชนอยู่ดีกินดี

---

๕ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

มีการศึกษาและอนามัยดีพร้อม [๖] สำหรับบทบาทของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจแบบผสมดังเช่นที่ใช้ในประเทศไทยนั้น โดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็น ๔ ประการ ดังนี้ [๗]

๑) การออกกฎหมาย เพื่อเป็นการช่วยให้การดำเนินงานทางเศรษฐกิจของเอกชนได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ การป้องกันการผูกขาดหรือเอารัดเอาเปรียบของผู้ประกอบการ รวมทั้งเพื่อเป็นการจัดเก็บภาษีหรือหารายได้เข้ารัฐ

๒) การคลัง ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาเงิน และการใช้จ่ายเงินของประเทศให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ปกติรัฐบาลจะต้องพิจารณาด้านรายจ่ายและภาวะเศรษฐกิจของประเทศก่อนจะทำการจัดหาเงิน ถ้ารายได้ภายในประเทศไม่เพียงพอก็จำเป็นต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ ส่วนทางด้านรายจ่ายนั้น ผลของการจ่ายเงินของรัฐบาลอาจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัวได้ หรืออาจจะทำการจ่ายเงินเพื่อต่อต้านเงินเฟ้อ (Anti-inflation) หรือต่อต้านเงินฝืด (Anti-deflation) ได้ด้วย ดังนั้น บทบาทของรัฐบาลทางการคลังก็มุ่งเพื่อที่จะใช้จ่ายเงินให้เป็นผลดีแก่ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด

๓) การลงทุน นอกจากปล่อยให้เอกชนทำการลงทุนและผลิตได้โดยเสรีแล้ว รัฐบาลอาจเห็นว่ายังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าทำการลงทุนในกิจการต่าง ๆ เองด้วย ในบางประเทศที่เจริญแล้วรัฐบาลมักจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในการลงทุนคงปล่อยให้เอกชนดำเนินการเอง รัฐบาลเพียงแต่คอยดูแลไม่ให้ติดขัดในการเศรษฐกิจเท่านั้น

๔) การบริการสาธารณะ กิจการบางอย่างอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมหากปล่อยให้เอกชนทำเอง อาจทำให้ประชาชนเดือดร้อน หรือเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจได้ รัฐต้องเข้าจัดทำเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่ให้บริการในด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ

---

๖ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, <u>คู่มือด้านเศรษฐกิจ</u>, พ.ศ. ๒๕๓๓, หน้า ๓๔

๗ <u>เรื่องเดียวกัน</u>, หน้า ๓๔-๓๖

นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมที่สำคัญในทางเศรษฐกิจอีกหลายประการที่รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศต้องมีบทบาทหรือดำเนินการ เช่น การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ การวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

ความมั่นคงแห่งชาติในทางเศรษฐกิจนั้น ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญหรือรับฟังความต้องการพื้นฐานของประชาชนในทางเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่ตรงกับปัญหาความต้องการ หรือความจำเป็นพื้นฐานดังกล่าว จากผลของการวิจัยเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานของคนไทยทางด้านเศรษฐกิจ ในภาพรวมพอประมวลได้ว่า ประชาชนโดยทั่วไปต้องการให้มีความมั่นคงและยุติธรรมทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ชาวไร่ ชาวนา ต้องการมีที่ดินทำมาหากินที่อุดมสมบูรณ์ มีแหล่งน้ำ มีวัว ควาย และอุปกรณ์การผลิตที่จำเป็น ทางภาคอีสานต้องการฝายและแหล่งน้ำ ภาคเหนือต้องการมีที่ดินทำมาหากินและถนน ภาคใต้ต้องการถนน ภาคกลางต้องการที่ทำมาหากิน ชาวไร่ ชาวนา ต้องการขายและซื้อผลิตผลในราคาที่เป็นธรรม ไม่ต้องการถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ ความต้องการมีงานทำตลอดปี ก็เป็นความต้องการของประชาชนทั้งในชนบทและในเมืองอีกด้วย [๘] ความต้องการพื้นฐานของประชาชนทางด้านเศรษฐกิจดังเช่นที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟัง และใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนงาน โครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต การตลาด การกระจายรายได้ รวมทั้งการปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ

ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ผู้ตรวจราชการจะได้รับมอบหมายจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง หรือกรม ให้ตรวจติดตามงาน โครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล และตามแผน

---

๘ นาวาอากาศเอก ไวพจน์ สุกุมลจันทร์, โครงการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารอากาศ, พ.ศ. ๒๕๒๓), หน้า ๑๑

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งงานบริหารทั่วไปและงานอื่น ๆ ที่ผู้บริหารเห็นว่ามีความสำคัญลำดับสูง หรือมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง สำหรับงานและโครงการทางด้านเศรษฐกิจ หรือที่มีผลกระทบต่อประชาชนทางด้านเศรษฐกิจนั้น ปกติผู้ตรวจราชการจะได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามผลจำนวนหลายงาน/โครงการในแต่ละปี ซึ่งมีทั้งที่เป็นงาน/โครงการ ที่ตรวจติดตามต่อเนื่อง หรือตรวจเป็นประจำทุกปี และงาน/โครงการ ที่มีการคัดเลือกให้ตรวจติดตามเป็นการเฉพาะแต่ละปี ซึ่งรวมถึงการตรวจติดตามเพื่อรับทราบปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ หรือปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องช่วยเหลือโดยเร่งด่วนด้วย

สำหรับงาน/โครงการ ทางด้านเศรษฐกิจที่ผู้ตรวจราชการได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามผลเป็นประจำทุกปีที่สำคัญได้แก่ โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) และงานนโยบายและมาตรการข้าวของรัฐบาลในฤดูการผลิตแต่ละปี ซึ่งผู้ตรวจราชการจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจติดตามผลเพื่อทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อเสนอให้ผู้บริหารระดับสูงได้รับทราบและพิจารณาสั่งการเพื่อแก้ไขให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปด้วยดี และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในปีต่อ ๆ ไป อย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ซึ่งถือว่าเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีความสำคัญลำดับสูงของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๓ จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการหลายสังกัดและหลายระดับไปตรวจติดตาม กล่าวคือ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตรวจติดตามในระดับนโยบาย ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองและผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาชุมชนเขตตรวจติดตามในระดับปฏิบัติการ ผลการตรวจติดตามโครงการ กสช. ปรากฏว่า ได้มีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์หลายประการสำหรับคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) และสำนักงานเลขานุการ กสช. ใช้ประกอบการพิจารณาปรับแนวทางปฏิบัติบางประการ รวมทั้งระเบียบปฏิบัติบางข้อ เพื่อให้การดำเนินงานโครงการ กสช. ได้ผลตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของโครงการมากยิ่งขึ้น เช่น เรื่องการให้ กสช.ส่วนกลาง แจ้งวงเงินงบประมาณไปให้จังหวัดเร็วขึ้น เพื่อหน่วยงานปฏิบัติสามารถจัดทำโครงการเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

โดยรวดเร็ว และดำเนินการได้ทันกับช่วงระยะเวลาที่กำหนด การเน้นให้ประชาชนรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาโครงการที่ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ เพื่อใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวและคุ้มกับงบประมาณที่ได้ลงทุนไป การปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจวัตถุประสงค์อันเป็นหลักการสำคัญของโครงการ กสช. และมีส่วนร่วมในการชี้แนะปัญหา สนับสนุนการดำเนินงาน โดยมีส่วนร่วมในการสมทบแรงงาน หรือทรัพย์สิน ตลอดจนสร้างความสำนึกในการพึ่งพาตนเองในการดูแลบำรุงรักษาโครงการมากยิ่งขึ้น เป็นต้น [๙]

สำหรับงานนโยบายและมาตรการข้าวของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ชาวนา ให้ขายข้าวได้ในราคาที่เป็นธรรม หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อเป็นการยกระดับราคาข้าวในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยวให้สูงขึ้น โดยจัดให้มีโครงการต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี นั้น เนื่องจากเป็นงานนโยบายของรัฐบาลที่มีความสำคัญเร่งด่วน นอกจากส่วนราชการเจ้าของโครงการจะได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการในสังกัดไปตรวจติดตามและเร่งรัดผลการดำเนินงานแล้ว รัฐบาลยังได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไปตรวจติดตามผล และเสนอความเห็นต่อรัฐบาลเป็นประจำทุกปีตลอดมา โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามเฉพาะโครงการที่มีการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ได้แก่

๑) โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๒) โครงการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของกระทรวงมหาดไทย

---

[๙] กองประมวลและวิจัย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ประมวลข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จากผลการตรวจติดตามโครงการ กสช. ปี ๒๕๓๒ และความเห็นประธานอนุกรรมการการประสานงานและติดตามผล (กสต.), (เอกสารโรเนียว)

๓) โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

๔) โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกร ของกรมส่งเสริมการเกษตร

๕) โครงการรับชำระหนี้ค่าปุ๋ยด้วยข้าวเปลือก และซื้อข้าวเปลือก ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)

ซึ่งการตรวจติดตามผลของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการนำผลที่ได้มาประมวลจัดทำรายงานในลักษณะภาพรวมของทั้งประเทศ เสนอรัฐบาลได้รับทราบพร้อมทั้งมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ เพื่อส่วนราชการและหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณา หรือเสริมให้การดำเนินงานมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้มีมาตรฐานเครื่องนวดข้าว เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนา ซึ่งหันมานิยมนวดข้าวด้วยเครื่องนวดข้าวมากขึ้น โดยป้องกันมิให้เมล็ดข้าวถูกฟาดตีมากเกินไป อันจะทำให้เกิดการแตกร้าวได้มาก และได้ข้าวเปลือกคุณภาพต่ำ ทำให้เกษตรกรชาวนาที่ใช้เครื่องนวดข้าวที่ไม่ได้มาตรฐานขายข้าวได้ราคาต่ำไปด้วย การให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ โดยดำเนินการในทุกรูปแบบเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เกษตรกรชาวนาได้ทราบรายละเอียดต่าง ๆ เช่น สาระสำคัญของโครงการ ราคารับซื้อข้าวเปลือก แนวทางการเสนอขายและการรับซื้อ และใช้ภาษาท้องถิ่นในการประชาสัมพันธ์ให้มาก เป็นต้น การขอให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สนับสนุนสินเชื่อสำหรับเกษตรกรในการสร้างยุ้งฉางเพื่อเก็บข้าวเปลือกไว้ชะลอการขาย หรือเก็บข้าวเปลือกตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก รวมทั้งขอให้ขยายตลาดกลางข้าวเปลือกเพื่อประโยชน์ในการขายข้าวเปลือกของเกษตรกรชาวนาโดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น ๑๐

---

๑๐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, <u>รายงานสรุปภาพรวมผลการตรวจติดตามงานนโยบายและมาตรการข้าวของรัฐบาล ฤดูการผลิต ปี ๒๕๒๘/๒๕๒๙</u> ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (เอกสารโรเนียว)

นอกจากงาน/โครงการ ทางด้านเศรษฐกิจที่ผู้ตรวจราชการได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามผลเป็นประจำดังกล่าวแล้ว ยังมีงาน/โครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประชาชนด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นงาน/โครงการตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีความสำคัญลำดับสูง ซึ่งผู้ตรวจราชการได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามในแต่ละปี ดังตัวอย่างงาน/โครงการบางงาน/โครงการ ตามแผนการตรวจราชการประจำปีของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔ ดังนี้

๑) งาน/โครงการที่ตรวจติดตามทั่วทั้งประเทศ หรือทุกเขตตรวจราชการ เช่น

- งานส่งเสริมการท่องเที่ยว
- โครงการจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)
- งานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- งานการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพของชาวชนบท เน้นเฉพาะโครงการจัดฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น
- โครงการปรับปรุงระบบแผนและพัฒนาเกษตรกร (คปพ.)
- งานสหกรณ์การเกษตร
- โครงการพัฒนาการตลาดเพื่อสนับสนุนการกระจายการผลิตในระดับจังหวัด

๒) งาน/โครงการที่ตรวจติดตามเฉพาะเขตตรวจราชการ (เฉพาะเขตพื้นที่ซึ่งมีงาน/โครงการ) เช่น

- โครงการพัฒนาการผลิตและการตลาดถั่วเหลือง (ภาคเหนือ)
- โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เน้นเฉพาะกิจกรรมขุดลอกแหล่งน้ำและขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล (ภาคเหนือ)
- งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เน้นหนักด้านการบำรุงรักษาแหล่งน้ำผิวดิน (ภาคกลาง)
- โครงการน้ำพระทัยจากในหลวงเพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวพระราชดำริหรือโครงการอิสานเขียว (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

- โครงการพัฒนาดินเค็ม (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

- โครงการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบอุทกภัย (ภาคใต้)

นอกจากนี้ ผู้ตรวจราชการอาจได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามกรณีมีปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพของเกษตรกรกลุ่มต่าง ๆ เช่น เรื่องผลกระทบของราคาปุ๋ยที่เพิ่มขึ้นต่อการผลิตข้าวของเกษตรกร ปัญหากุ้งกุลาดำมีราคาตกต่ำ และอาหารสัตว์มีราคาแพง ในปี ๒๕๓๒ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ผู้ตรวจราชการอาจตรวจพบและหยิบยกปัญหาที่เห็นว่ามีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ สมควรเสนอให้รัฐบาลได้รับทราบและพิจารณาแก้ไข นำมาเสนอรัฐบาลพิจารณาด้วย เช่น การที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการที่ ๑๒ (ภาคใต้ตอนล่าง) ได้เสนอปัญหาเรื่องการค้าชายชายแดนระหว่างพ่อค้าไทยกับพ่อค้ามาเลเซีย ซึ่งมีปัญหาข้อจำกัดในเรื่องระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้มานาน และสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ทำให้พ่อค้าท้องถิ่นส่งสินค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะสินค้าการเกษตรที่เหลือจากการบริโภคในประเทศ เช่น ข้าว พืชผักผลไม้ สัตว์น้ำ ไปขายยังประเทศมาเลเซียด้วยความลำบาก ผู้ตรวจราชการฯ เห็นว่า หากได้มีการผ่อนคลายข้อจำกัดต่าง ๆ เท่าที่ไม่กระทบกระเทือนต่อนโยบายการค้าระหว่างประเทศและความมั่นคงของประเทศก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยที่จะได้เงินตราเข้าประเทศ และยกระดับราคาผลิตผลทางการเกษตรของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สูงขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้พิจารณาเห็นชอบ และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขกฎข้อบังคับ ที่เป็นปัญหาจนบรรลุผล อันทำให้พ่อค้าท้องถิ่นของไทยสามารถส่งสินค้าไปขายที่มาเลเซียได้โดยสะดวกมากขึ้น ๑๑ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนและของประเทศโดยส่วนรวมในที่สุด นอกจากนี้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรียังได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามเพื่อรับทราบความเดือดร้อน หรือความต้องการ

---

๑๑ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่อง การค้าชายชายแดน, หนังสือ ที่ นร ๑๐๐๕/๓๘๘ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๐

ของประชาชนในเขตตรวจราชการที่รับผิดชอบ เช่น เรื่องที่ประชาชนยังมีความขาดแคลน ต้องการความช่วยเหลือจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งเป็นความขาดแคลนที่สมควรพิจารณาให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือเป็นการเร่งด่วน ซึ่งผู้ตรวจราชการฯ จะลงไปรับทราบปัญหาถึงระดับสภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ทราบปัญหาของราษฎรในระดับตำบลและหมู่บ้าน แล้วประมวลความต้องการหรือความขาดแคลนของสภาตำบลต่าง ๆ ในลักษณะภาพรวมของแต่ละพื้นที่หรือเขตตรวจราชการเสนอรัฐบาลได้รับทราบ และแจ้งให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบ และสำนักงบประมาณได้ทราบเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ หรือการจัดสรรงบประมาณตามความเหมาะสมต่อไป ดังเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ พบว่าประชาชนจังหวัดภาคใต้ตอนล่างในภาพรวม ๆ ยังขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนและสะพาน โดยเฉพาะถนนและสะพานที่มีความมั่นคงแข็งแรง เพื่อการคมนาคมและลำเลียงพืชผลทางการเกษตร พื้นที่ทำกินบริเวณชายฝั่งถูกกัดเซาะจากน้ำทะเล จนราษฎรขาดแคลนที่ทำกิน และบางพื้นที่คลื่นทะเลได้พัดเข้ามาในแปลงเกษตรจนเปลี่ยนสภาพเป็นดินเค็มใช้เพาะปลูกไม่ได้ และปากแม่น้ำหลายสายตื้นเขิน เนื่องจากมีตะกอนทรายทับถมทำให้เรือประมงออกไปหาปลาไม่ได้ เป็นต้น

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการดังกล่าว เป็นเพียงตัวอย่างงาน/โครงการ และกรณีปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าบางส่วนเท่านั้น แต่จะเห็นได้ว่า ได้มีส่วนช่วยในการสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนทางด้านเศรษฐกิจ หรือมีผลสะท้อน (feedback) ไปยังรัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานเจ้าของงาน/โครงการให้ได้รับทราบผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน/โครงการ พร้อมทั้งพิจารณาปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การตรวจงาน/โครงการด้านเศรษฐกิจเป็นการช่วยเสริมให้ประชาชนได้รับประโยชน์หรือได้รับการตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจจากการดำเนินงานงาน/โครงการของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิผล และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมมีผลกระทบทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อการพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน อันจะส่งผลต่อไปถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วย

การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านการเมือง

นักรัฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของคำว่า *"การเมือง"* ไว้ต่าง ๆ กัน ดังเช่น

ศาสตราจารย์โวลิน (Wolin) ได้อธิบายว่า การเมืองมีส่วนประกอบสามประการด้วยกัน คือ

ประการที่หนึ่ง การเมืองเป็นกิจกรรมที่มีจุดสนใจอยู่ที่การแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการแข่งขันกันในระดับบุคคล กลุ่มคนต่อกลุ่มคน และสังคมต่อสังคม

ประการที่สอง การเมืองเป็นกิจกรรมซึ่งเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และเกิดขึ้นในสภาพที่ค่อนข้างขาดแคลน

ประการที่สาม การเมืองเป็นกิจกรรมซึ่งเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์อันมีผลสะท้อนต่อคนหมู่มาก [๑๒]

วี.โอ.คีย์ จูเนียร์ (V.O.Key Jr.) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การเมือง คือ ความสัมพันธ์ของมนุษย์ในเรื่องการบังคับบัญชา และถูกบังคับบัญชา การควบคุม และการถูกควบคุม การเป็นผู้ปกครอง และถูกปกครอง [๑๓]

ศาสตราจารย์ชุบ กาญจนประกร ได้ให้ความหมายไว้ว่า การเมือง หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าของประเทศชาติ รวมทั้งความผาสุกของประชาชน [๑๔]

---

๑๒ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, <u>คู่มือด้านการเมือง</u>, พ.ศ. ๒๕๓๓ หน้า ๑

๑๓ <u>เรื่องเดียวกัน</u>, หน้า ๒

๑๔ สมพงษ์ เกษมสิน, <u>การบริหาร</u>, (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, พ.ศ. ๒๕๒๖), หน้า ๖๔

ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การเมือง มีความหมาย ๒ อย่าง คือ หมายถึงการต่อสู้กัน และหรือการร่วมมือกันเพื่อให้ได้อำนาจในการปกครองรัฐประการหนึ่ง และหมายถึงวิธีการหรือระบบในการจัดการให้มหาชนหรือสังคมอยู่กันอย่างปกติสุข โดยการใช้อำนาจกระจายประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง [๑๕]

จากคำจำกัดความต่าง ๆ ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การเมือง คือ แบบแผนของความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการปกครอง และการใช้อำนาจเป็นประการสำคัญ [๑๖]

การใช้อำนาจปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารปกติจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบสองส่วนใหญ่ ๆ คือ องค์ประกอบส่วนบน หรือฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศ ควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบาย และดำเนินการแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน และองค์ประกอบส่วนล่าง หรือฝ่ายราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการและบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง โดยนัยนี้ การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองในการควบคุมและติดตามการบริหารราชการ จึงมีส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับฝ่ายการเมืองตามหน้าที่ (function) ด้วย แม้จะมิได้เป็นการปฏิบัติงานในทางด้านการเมืองโดยตรง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนหากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ หรือมอบหมายงานพิเศษหรืองานนโยบายสำคัญที่มีผลกระทบทางการเมืองต่อรัฐบาลให้ผู้ตรวจราชการปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาหลายชุดก็ได้มอบหมายงานหรือใช้ผู้ตรวจราชการเป็นเครื่องมือในลักษณะดังกล่าว ดังจะขอยกเป็นตัวอย่างดังนี้

---

๑๕ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, เรื่องเดิม, หน้า ๒-๓

๑๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓

๑) รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นช่วงระยะเวลาซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากเหตุการณ์เรียกร้องรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ใหม่ ๆ ได้มีกลุ่มพลังต่าง ๆ เรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนระดับล่างหรือผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ จากการเอารัดเอาเปรียบของนายทุน ซึ่งเป็นการเรียกร้องที่มีกระแสรุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยได้มีการร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินต่อรัฐบาล กรณีถูกนายทุนเงินกู้เรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้ทำการฉ้อฉลเอาเปรียบ และใช้วิธีการไม่สุจริตในการทำสัญญากู้เงิน สัญญาขายฝากที่ดิน สัญญาจำนอง หนังสือรับสภาพหนี้ หนังสือสัญญาอื่น ๆ ทำให้เกิดความเดือดร้อน และไม่สามารถปลดเปลื้องหนี้สินได้ ๑๗ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมากในช่วงระยะเวลานั้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รัฐบาลจึงได้ถือเป็นนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนในการช่วยเหลือ และให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรชาวนา ชาวไร่ เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลได้ตั้งตัวแทนของรัฐบาลในรูปของคณะกรรมการทำการสอบสวนไกล่เกลี่ยประนอมหนี้แก่เกษตรกรชาวนา ชาวไร่ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางคดีเกี่ยวกับที่ทำกิน และหนี้สินของชาวนา ชาวไร่ สำหรับจังหวัดที่มีปัญหามาก รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการออกไปปฏิบัติงานในการสอบสวนไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทถึงยังพื้นที่ของจังหวัด จำนวน ๙ ชุด โดยได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ

---

๑๗ พิเชษฐ์ นิวาศะบุตร , <u>บทบาทของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน</u>, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ประจำปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗, หน้า ๗๑-๗๒

แต่ละชุด ๑๘ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และให้ปรากฏผลเด่นชัดว่ารัฐบาลได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

ในการปฏิบัติงานดังกล่าว ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีบทบาทอย่างมากในการช่วยรัฐบาลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย ซึ่งได้ช่วยลดกระแสกดดันทางการเมืองจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ลงได้ระดับหนึ่ง และรัฐบาลยังได้ให้ความไว้วางใจแก่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้เป็นประธานโดยตำแหน่งของคณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องที่ดินทำกิน และหนี้สินของชาวนา ชาวไร่ (ก.ส.ส.) ด้วย ในระยะแรก ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานช่วยเหลือ คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ (ก.ช.น.) ซึ่งเป็นองค์กรในระดับนโยบายที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาชาวนา ชาวไร่ตามนโยบายของรัฐบาล ต่อมาภายหลังสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการ ก.ส.ส. จึงได้ลดบทบาทและสลายตัวไป คงเหลือแต่คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ ซึ่งได้รับการปรับปรุง และเปลี่ยนชื่อมาเป็น คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน(กชก.) ๑๙ ในปัจจุบัน และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

---

๑๘ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, นโยบายและแนวทางให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน, (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, พ.ศ. ๒๕๒๘), หน้า ๒-๓

๑๙ คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๒๘ มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง และกรม ที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีทุกเขตตรวจราชการ และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ มีสำนักงานถาวรทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของคณะกรรมการฯ ชื่อว่าสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีคณะอนุกรรมการฯ อีก ๕ คณะ

ก็ยังคงมีบทบาทในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะนี้อยู่ และได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ออกไปปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหนี้สิน และปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ในกรณีที่มีเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ๆ ด้วย

๒) รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐) รัฐบาลชุดนี้เข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากมีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศที่เน้นการสร้างความชอบธรรมหรือการให้ได้มาซึ่งความยอมรับจากประชาชนโดยเร็ว เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งตัวอย่างนโยบายที่เห็นได้ชัดเจน คือ นโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการอย่างประหยัดและเรียบง่าย เช่น การจำกัดจำนวนรัฐมนตรีที่เข้าร่วมรัฐบาลให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น คือ แต่ละกระทรวงให้มีเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เพิ่มอีกกระทรวงละ ๑ คน) รวมเป็นคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ๑๗ คน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของคณะรัฐมนตรีชุดก่อน ๆ (คณะรัฐมนตรีที่หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี) ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ๓๑ คน [๒๐] แล้ว จะเห็นว่า มีความแตกต่าง (contrast) อย่างชัดเจนในนโยบายดังกล่าว โครงการที่รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียรได้จัดให้มีขึ้นเป็นโครงการระดับชาติเพื่อเสริมสร้างความยอมรับนับถือจากประชาชนภายหลังจากเข้าบริหารประเทศได้ไม่นาน ได้แก่ โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจและความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความมั่นคง

---

๒๐ จรูญ สุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๔

ปลอดภัย [๒๑] โครงการนี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างสูง โดยได้ผนึกกำลังข้าราชการทุกฝ่ายและทุกระดับในการสนับสนุนการดำเนินงาน ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ลงไปจนถึงข้าราชการในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีได้ออกไปตรวจเยี่ยม และมอบหมายให้รัฐมนตรีทุกท่านรับผิดชอบการออกไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของประชาชนในพื้นที่ในช่วงระยะเวลาการดำเนินโครงการอย่างสม่ำเสมอ โดยแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบสำหรับการตรวจเยี่ยมของรัฐมนตรีแต่ละท่าน เพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ ตลอดจนสดับตรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไปด้วย

ในการออกไปตรวจเยี่ยมประชาชนดังกล่าว รัฐบาลได้มีคำสั่งให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบประจำเขตตรวจฯ นั้น ๆ ร่วมไปปฏิบัติงานกับรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนัก-นายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงของกระทรวงต่าง ๆ และผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผนึกกำลังออกไปตรวจติดตามการดำเนินโครงการในรูปของคณะผู้ตรวจสอบ และติดตามผลโครงการ รวม ๑๔ ชุด [๒๒] โดยให้ติดตามผลการดำเนินการทั้งในส่วนของฝ่ายราชการและประชาชนว่าการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามหลักการ และความมุ่งหมายของรัฐบาลหรือไม่ และให้มีการประเมินผลการบริหารโครงการว่ามีผลดีต่อราษฎรในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง อย่างไร ตลอดจนเพื่อคัดเลือกอำเภอและบุคคล (ทั้ง

---

[๒๑] คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบและติดตามผล, รายงานผลการตรวจสอบและวิจัยโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ (๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๐), หน้า ๔๕

[๒๒] คำสั่งคณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบและติดตามผล ที่ ๑/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๒๐, เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในคณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบและติดตามผล, โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐

ฝ่ายราชการและประชาชน) ที่มีผลงานดีเด่น สมควรได้รับรางวัลด้วย โดยกำหนดให้คณะผู้ตรวจสอบฯ ออกไปตรวจเยี่ยมและติดตามผลการปฏิบัติงานทุกระยะ ตั้งแต่ก่อนดำเนินงาน ระหว่างดำเนินงาน และหลังดำเนินงานโครงการ [๒๓]

การที่ผู้ตรวจราชการได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ช่วยออกไปปฏิบัติงานกับรัฐมนตรีในการตรวจเยี่ยมโครงการฯ และสดับตรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน พร้อมทั้งให้ผนึกกำลังกันติดตามการดำเนินงานโครงการฯ ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำเพื่อคาดหวังในการสร้างศรัทธาจากประชาชนดังกล่าวนี้ ได้มีส่วนช่วยรัฐบาลในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในท้องถิ่นชนบทตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีต่อรัฐบาล ซึ่งจากผลการประเมิน สรุปได้ว่า ในทางการเมือง รัฐบาลได้รับความสำเร็จจากโครงการนี้เป็นอย่างมาก [๒๔]

๓) รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๔) โดยที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐบาลชุดนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับมวลชน หรือเสียงสนับสนุนจากประชาชนมากเป็นพิเศษ และได้อาศัยกลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านมวลชนด้วย ซึ่งในภาพรวม ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการแต่ละเขต ได้รับมอบหมายภารกิจการตรวจราชการกรณีพิเศษเพิ่มเติมจากการตรวจราชการกรณีปกติ (การตรวจติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของหน่วยงานของรัฐ) มากเป็นพิเศษ ซึ่งงานที่เห็นได้ชัด ได้แก่ เรื่องที่ราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือขอความช่วยเหลือเพื่อคลี่คลาย หรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน ซึ่งร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีโดยตรง และเรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัยอันจำเป็นที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการ

---

๒๓ คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบและติดตามผล, <u>เรื่องเดิม</u>, หน้า ๑๓๐

๒๔ <u>เรื่องเดียวกัน</u>, หน้า ๑๔

ในการตรวจราชการกรณีพิเศษดังกล่าว นอกจากผู้ตรวจราชการจะออกไปปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายแล้ว ในกรณีที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีได้ออกไปตรวจเยี่ยมเพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของราษฎร หรือไปปลอบขวัญราษฎรที่ประสบภัยพิบัติ เช่น เมื่อคราวเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทางภาคใต้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ วาตภัยเกย์ที่จังหวัดชุมพร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ รัฐมนตรีได้มีบัญชาให้ผู้ตรวจราชการที่เกี่ยวข้องร่วมไปปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งผู้ตรวจราชการจะทำหน้าที่ในการช่วยประสานงานกับส่วนราชการที่รับผิดชอบ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร และติดตามผลการดำเนินการ และผลความคืบหน้า รายงานให้รัฐบาลได้รับทราบจนกว่าปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรจะคลี่คลายลงไป

อนึ่ง ในช่วงที่เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทางภาคใต้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ประชาชนจังหวัดภาคใต้เป็นจำนวนมากได้รับความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินอย่างมาก เป็นประวัติการณ์ โดยเฉพาะที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และสงขลา ซึ่งรัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าไปดำเนินการเพื่อแก้ไขและบรรเทาภัยหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งกรณีที่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งได้แก่ การจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตในช่วงระยะเวลาขณะที่เกิดอุทกภัย และการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายในด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการช่วยเหลือประชาชนที่ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นเนื่องจากอุทกภัย เช่น ที่อยู่อาศัยถาวร พื้นที่ทำกิน การประกอบอาชีพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยที่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้มีความรุนแรงและมีขอบเขตพื้นที่กว้างขวางในลักษณะของการเกิดวิกฤติการณ์ รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กอ.ปพร.)ภาค สำหรับภาคใต้ขึ้นมาที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่ออำนวยการและกำกับดูแลการปฏิบัติงานบรรเทาภัยของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้น และในระยะยาวดังกล่าว โดยได้ระดมกำลังเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ร่วมกันปฏิบัติงานใน กอ.ปพร. ภาคใต้ ซึ่งผู้ตรวจราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ตรวจราชการกรมการปกครองที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ภาคใต้ ก็ได้รับมอบหมายให้

ปฏิบัติงานใน กอ.ปพร.ภาคใต้ด้วย

สำหรับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายก-รัฐมนตรี ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการฯ ประจำเขตตรวจราชการภาคใต้ไปปฏิบัติงานประจำ ณ กอ.ปพร.ภาคใต้ ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ใหม่ ๆ เพื่อช่วยเสริมการปฏิบัติงานของ กอ.ปพร.ภาคใต้ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องที่จำเป็นต้องได้รับการประสานงานกับสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในส่วนกลาง ซึ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้ช่วยประสานงานเพื่อแจ้งข้อเท็จจริงและปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยเหนือ หรือทางส่วนกลางได้รับทราบและพิจารณาแก้ไข เช่น ปัญหาการตีความเกี่ยวกับระเบียบการใช้จ่ายเงินในบางเรื่อง การขอให้ยกเว้นภาษีสำหรับเวชภัณฑ์ที่ได้รับบริจาคจากต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรียังได้ประสานงานกับจังหวัดในพื้นที่เขตตรวจราชการที่ประสบอุทกภัย เพื่อรับทราบผลการดำเนินงานในการบรรเทาภัย รวมทั้งการเตรียมการในกรณีที่รัฐมนตรีจะไปตรวจเยี่ยมและแจกสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ประชาชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งสรุปได้ว่า ในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ ณ กอ.ปพร.ภาคใต้ เป็นเวลาประมาณ ๑ เดือน นั้น ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประสานงานเพื่อช่วยเสริมการปฏิบัติงานของ กอ.ปพร.ภาคใต้ และจังหวัดต่าง ๆ ที่ประสบอุทกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามที่รัฐบาลได้มอบหมายด้วยดี

นอกจากการปฏิบัติงานในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือมวลชนเป็นจำนวนมากตามแต่รัฐบาลจะได้พิจารณามอบหมายดังที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจราชการยังอาจได้รับมอบหมายให้ออกไปสดับตรับฟังเหตุการณ์ในขณะที่ออกไปตรวจราชการกรณีปกติด้วย ซึ่งการสดับตรับฟังนั้นโดยปกติจะเพ่งเล็งปัญหาทางด้านที่จะเป็นภัยต่อประเทศชาติ หรือปัญหาที่อาจจะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่ประชาชนเป็นสำคัญ [๒๕] เช่น การสดับตรับฟังในเรื่องพฤติการณ์ของข้าราชการที่ถูกร้องเรียน

---

[๒๕] พิเชษฐ นิวาศะบุตร, เรื่องเดิม, หน้า ๖๑-๖๒

กล่าวหาว่าปฏิบัติมิชอบ หรือไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวกับการขจัดเงื่อนไขสังคม ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ และที่ ๖๕/๒๕๒๕ ตามที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ภาค ๒ ขอความร่วมมือการสดับตรับฟังเหตุการณ์กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชาวไทยมุสลิมปราศัยที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะการสร้างความแตกแยก และความหวาดระแวงในหมู่ประชาชนที่เป็นไทยพุทธและไทยมุสลิม และได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารของจังหวัดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวตามมา เพื่อรัฐบาลได้ทราบเหตุการณ์ทุกระยะ เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่มีราษฎรมาชุมนุมร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือร้องขอให้รัฐบาลช่วยแก้ไขหรือคลี่คลายปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับมอบหมายให้ออกไปสดับตรับฟังเรื่องร้องเรียนรายงานให้รัฐบาลทราบ และหากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากและมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยเร่งด่วน ผู้ตรวจราชการฯ อาจได้รับมอบหมายให้ประสานงานกับส่วนราชการที่รับผิดชอบ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนที่ร้องเรียน และร่วมกันพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขด้วย เช่น กรณีร้องเรียนขอให้แก้ไขปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ กรณีร้องเรียนเนื่องจากน้ำท่วมขังพื้นที่การเกษตรในเขตรอบนอกกรุงเทพมหานคร อันเป็นผลกระทบจากการป้องกันน้ำท่วมเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร กรณีร้องเรียนขอให้ระงับการเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย และที่ทำกินของราษฎร เพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ของทางราชการ เป็นต้น ซึ่งการสดับตรับฟัง และการประสานงานเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ รวมทั้งการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนต่าง ๆ ดังกล่าวได้ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการในเรื่องที่ได้รับมอบหมายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้เคยมีการเปรียบเทียบว่าเป็นเสมือนกับกระจกที่สะท้อนให้เห็นถึงความห่วงใยของรัฐบาลที่มีต่อความทุกข์สุขของประชาชน และความเอาใจใส่ต่อปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน ขณะเดียวกันก็ได้มีส่วนช่วยให้รัฐบาลได้ทราบ และสนองความต้องการของมวลชนได้โดยถูกต้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลไปถึงความพอใจหรือการยอมรับของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านการเมืองการปกครองด้วย [๒๖]

การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านสังคมจิตวิทยา

สังคมจิตวิทยาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติเป็นอย่างมากอีกเรื่องหนึ่ง เพราะเป็นเครื่องส่งเสริมขวัญของประชาชนในชาติให้ร่วมมือกันต่อสู้แก้ไขสถานการณ์ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ สำหรับความหมายของสังคมจิตวิทยานี้ อาจสรุปได้ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวกันอยู่กับสังคมและจิตวิทยาในด้านการปฏิบัติการ หรือนำเอาวิชาการที่เกี่ยวข้องกับทางด้านสังคมและจิตวิทยามาประกอบกันประยุกต์ใช้ในสังคมทุกด้าน เช่น ประชากร ครอบครัว การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข สาธารณูปโภค ฯลฯ เพื่อความอยู่ดีกินดี และความเจริญงอกงามของสังคม ความเจริญของประเทศ ตลอดจนความมั่นคงแห่งชาติ [๒๗] ทั้งนี้ จะต้องมีการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เช่น

- การส่งเสริมการศึกษาอบรม และการวิจัย ตลอดจนวิชาชีพ
- การบำรุงส่งเสริมระเบียบวินัยและวัฒนธรรม
- การเสริมสร้างให้ประชาชนมีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน
- การจัดการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การอนามัย และการสังคมสงเคราะห์ให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ [๒๘]

ซึ่งถือได้ว่าเป็นบริการพื้นฐานทางด้านสังคมที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐบาลและ

---

๒๖ อโนทัย สิงคาลวณิช, ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี กลไกสำคัญในการควบคุมและติดตามงานของรัฐบาล, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารระดับสูง, พ.ศ. ๒๕๓๐, หน้า ๑๔

๒๗ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, คู่มือด้านสังคมจิตวิทยา, พ.ศ. ๒๕๓๒ หน้า ๑-๖

๒๘ พลตรี สมาน ทองอร่าม, เรื่องเดิม, หน้า ๙

หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม และได้มีการพัฒนาทางด้านจิตใจไปพร้อมกันด้วย โดยรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้กำหนดให้มีงาน/โครงการด้านการพัฒนาสังคมทั้งในระยะยาว ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และงาน/โครงการเร่งด่วนเฉพาะหน้าตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่ได้เน้นหนักหรือให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการเพื่อติดตามงาน/โครงการทางด้านสังคม รัฐบาลได้มอบหมายให้ตรวจติดตามทั้งงาน/โครงการปกติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และงาน/โครงการเร่งด่วนเฉพาะหน้าตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

ในการตรวจราชการดังกล่าว นอกจากผู้ตรวจราชการกระทรวงและผู้ตรวจราชการกรมในสังกัดของกระทรวง และกรมที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ หรือที่เป็นเจ้าของงาน/โครงการจะได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามงาน/โครงการต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลยังได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีตรวจติดตามงาน/โครงการของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือก ซึ่งเป็นการตรวจติดตามในระดับนโยบายด้วย อนึ่ง สำหรับบางงาน/โครงการ กระทรวงและกรมเจ้าของงาน/โครงการได้ขอให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีช่วยตรวจติดตาม และเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่จำเป็นต้องมีการประสานงานกับส่วนราชการต่างกระทรวง เนื่องจากผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถประสานงานกับส่วนราชการ และหน่วยงานของทุกกระทรวง ทบวง กรมได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงและกรมนั้น ๆ ด้วย

งาน/โครงการด้านการพัฒนาสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมจิตวิทยาของประชาชนในชาติ ที่ผู้ตรวจราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายก-รัฐมนตรีได้ตรวจติดตามนี้ โดยปกติมีจำนวนหลายงาน/โครงการในแต่ละปี ซึ่งจะขอยกมาเป็นตัวอย่างในช่วงระยะเวลา ๔ ปี ที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ - ๒๕๓๔) พอเป็นสังเขป ดังนี้

ด้านพัฒนาคุณภาพคน

- งานพัฒนาสังคมตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง
- โครงการปรับเปลี่ยนคุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ (ปรช.)

- โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ
- โครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน
- โครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเพื่อชาวชนบท
- งานส่งเสริมการกีฬาในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (เน้นกีฬาเพื่อสุขภาพ)
- โครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักร (เฉพาะในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง)
- งานจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำโรงเรียน (โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาขนาดเล็กนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล)
- งานสาธารณสุขมูลฐานและกองทุนยาเวชภัณฑ์
- งานปรับปรุงภาวะโภชนาการ

ด้านเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม

- งานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด รวมทั้งงานควบคุมและฟื้นฟูผู้ต้องขัง)
- งานคุ้มครองผู้บริโภค
- งานป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ
- งานควบคุมการจำหน่ายก๊าซและการลักลอบถ่ายเทก๊าซ
- โครงการควบคุมและป้องกันโรคเอดส์

ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- งานการให้บริการแก่ประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งได้มีการตรวจติดตามไปแล้ว ๓ งาน คือ
  - งานทะเบียนที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ของสำนักงานที่ดินจังหวัด/อำเภอ
  - งานทะเบียนรถ การออกใบอนุญาตขับขี่รถ และการจัดเก็บภาษีรถของสำนักงานขนส่งจังหวัด และสำนักงานขนส่งจังหวัดสาขา
  - งานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนจังหวัด สำนักทะเบียนอำเภอ และสำนักทะเบียนท้องถิ่น (เขตในกรุงเทพมหานคร และเทศบาล)

นอกจากนี้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรียังได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน

เฉพาะกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วนตามแต่รัฐบาลจะได้พิจารณามอบหมาย ดังเช่น ในสมัยรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลภาวะซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยได้กำหนดเป็นนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว [๒๙] รองนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการส่วนกลาง (ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานคร) ร่วมไปตรวจติดตามเพื่อรับทราบปัญหามลภาวะทางบก และทางน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร และประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแนวทางการแก้ไข หรือการลดมลพิษซึ่งเกิดจากท่อไอเสียรถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถของหน่วยงานของรัฐ และดำเนินการให้มีการตรวจสอบสภาพรถของส่วนราชการ และหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นตัวอย่างในการรณรงค์แก้ไขปัญหามลพิษตามมติของคณะรัฐมนตรีด้วย เป็นต้น

การตรวจติดตามงาน/โครงการของผู้ตรวจราชการได้มีส่วนร่วมในการกระตุ้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมิใช่เจ้าของงาน/โครงการโดยตรง เนื่องจากงาน/โครงการด้านการพัฒนาสังคมจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน หรือได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะหน่วยงานของสี่กระทรวงพื้นฐานแห่งการพัฒนาชนบท (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข) การดำเนินงานจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดได้โดยสะดวก ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงสามารถช่วยเสริมในเรื่องนี้ได้มาก

---

[๒๙] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ ๙ มกราคม ๒๕๓๔

ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการต่าง ๆ จากการที่ได้ตรวจพบการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน หรือการหาทางป้องกันแก้ไขเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดผลเสียจากการดำเนินงานงาน/โครงการ ให้เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลและผู้บริหารของส่วนราชการเจ้าของงาน/โครงการในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้งาน/โครงการต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งในที่นี้จะได้ยกตัวอย่างข้อสังเกต และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้เสนอแนะต่อผู้บริหารระดับจังหวัด และรัฐบาลในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน และการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดผลเสียจากการดำเนินงานของบางงาน/โครงการ ซึ่งรัฐบาลได้สั่งการให้ส่วนราชการเจ้าของงาน/โครงการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไว้พิจารณาดำเนินการตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้ตรวจราชการพอเป็นสังเขปดังนี้

๑) โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ผู้ตรวจราชการพบว่าความสำเร็จของโครงการนี้ ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ความร่วมมือสนับสนุนของผู้บริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งหากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนประจำจังหวัด หรือฝ่ายศึกษาธิการซึ่งเป็นเจ้าของโครงการดำเนินการฝ่ายเดียว โดยส่วนราชการอื่นมิได้ให้ความร่วมมือสนับสนุนอย่างจริงจัง ก็ยากที่จะดำเนินการได้บรรลุผล ผู้ตรวจราชการจึงได้ช่วยกระตุ้นและรณรงค์ให้ผู้บริหารของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญในข้อนี้ ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอในบางพื้นที่ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่พร้อมของประชาชนบางกลุ่ม เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีชาวไทยมุสลิม และจังหวัดทางภาคเหนือที่มีชาวไทยภูเขาอยู่เป็นจำนวนมาก นั้น หากดำเนินงานโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือตามขั้นตอนและวิธีการเช่นเดียวกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ ที่เป็นชาวไทยพุทธหรือไทยพื้นราบ ก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด ผู้ตรวจราชการเห็นควรกำหนดแนวทางการรณรงค์เป็นการเฉพาะกลุ่ม โดยการประสานงานกับผู้นำทางศาสนาหรือผู้นำในท้องถิ่นเพื่อจัดให้มีการรณรงค์ให้มีการใช้ภาษาไทยเสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือต่อไปในภายหลัง

สำหรับกิจกรรมการป้องกันการลืมหนังสือกิจกรรมหนึ่ง ได้แก่ การจัดที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน พบว่า ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านหลายแห่งชำรุดทรุดโทรม ขาดการบำรุงรักษา หนังสือสูญหาย ในขณะที่ที่อ่านหนังสือฯ บางแห่งกลับประสบผลดี ซึ่งที่อ่านหนังสือฯ ประเภทหลังนี้ผู้ตรวจราชการพบว่า มีคณะกรรมการประจำที่อ่านหนังสือฯ ที่เข้มแข็ง มีความรับผิดชอบและความเสียสละสามารถโน้มน้าวให้ประชาชนในหมู่บ้านได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาด้วย ควรจะได้มีการให้ความสำคัญกับการพิจารณาคัดเลือก และการอบรมคณะกรรมการประจำที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน และรณรงค์ให้ประชาชนได้ตระหนักว่าสิ่งก่อสร้างดังกล่าวเป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนทุกคนที่ควรช่วยกันดูแลบำรุงรักษา ส่วนทางราชการนั้นควรรับผิดชอบเฉพาะการสนับสนุนเอกสารสิ่งพิมพ์สำหรับที่อ่านหนังสือฯ เป็นสำคัญ

๒) งานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ผู้ตรวจราชการพบว่า นอกจากปัญหาความขาดแคลนในด้านอัตรากำลัง อุปกรณ์ และงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในภาพรวมแล้ว ยังมีปัญหาข้อขัดข้องอื่น ๆ ที่รัฐบาลควรได้รับทราบและพิจารณาแก้ไขโดยเร่งด่วน ได้แก่ เรื่องการเรี่ยไรจากหน่วยเหนือทั้งในและนอกกรมตำรวจเป็นประจำ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับความเดือดร้อน และเป็นเหตุให้ต้องไปเรี่ยไรจากผู้ประกอบธุรกิจเอกชนอีกทอดหนึ่ง ทำให้ดูเสมือนกับเป็นการใช้อิทธิพลไปเบียดเบียนผู้อื่น ผู้ตรวจราชการเห็นว่า เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดการเสื่อมปฏิบัติต่อประชาชน และเสียความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งได้สร้างความหนักใจและความเดือดร้อนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไปเป็นอย่างมาก ควรที่หน่วยเหนือจะได้รับทราบและพิจารณาแก้ไขต่อไป

สำหรับด้านการควบคุมและฟื้นฟูผู้ต้องขัง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชทัณฑ์ ปรากฏว่า ปัญหาเร่งด่วนที่ควรพิจารณาแก้ไขคือ กรณีการนำเด็กไปฝากขังในเรือนจำรวมกับนักโทษ ซึ่งมีข้อบ่งชี้ว่าเป็นผลเสียต่อทัศนคติและพฤติกรรมของเด็กต่อไปในระยะยาว อันอาจทำให้มีการกระทำผิดซ้ำได้อีก สมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นต้น

๓) โครงการจัดหาน้ำสะอาดในชนบทถวายราชอาณาจักร (ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง) ผลการตรวจติดตาม ปรากฏว่า กิจกรรมการสร้างหรือจัดหา

โอ่งน้ำ เป็นไปตามเป้าหมาย แต่ประชาชนบางส่วนมิได้ใช้ประโยชน์จากโอ่งน้ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพราะยังนิยมตื่มน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ดู คลอง หรือบ่อน้ำ ซึ่งจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรณรงค์ให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวได้ตระหนักถึงพิษภัยของการตื่มน้ำที่ไม่สะอาด โดยเฉพาะควรเน้นการรณรงค์ในกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของชาติในอนาคต นอกจากนี้ ผู้ตรวจราชการพบว่าโอ่งที่เก็บน้ำไว้ส่วนใหญ่ยังไม่มีฝาปิด ซึ่งเท่ากับว่าได้กลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก ประกอบกับมีรายงานว่า ระยะเวลาที่จัดให้มีกิจกรรมการสร้างหรือจัดหาโอ่งน้ำ (พ.ศ. ๒๕๓๐) เป็นช่วงเวลาที่ครบรอบวงจรการระบาดของโรคไข้เลือดออกด้วย จึงเป็นที่น่าวิตกว่าโรคไข้เลือดออกจะระบาดมาก หากมิได้มีการป้องกันให้ทันท่วงที ซึ่งผู้ตรวจราชการได้รายงานให้รัฐบาลทราบและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันแก้ไขในทันที

๔) งานปรับปรุงภาวะโภชนาการ งานนี้ดำเนินการโดยส่วนราชการหลายกระทรวง และกรม จากการตรวจติดตามผลของผู้ตรวจราชการพบว่าการประสานแผนงาน/โครงการด้านอาหารและโภชนาการที่หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบอยู่ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร กล่าวคือ มีลักษณะที่เป็นการประสานงานกันโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ การใช้ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่หรือระบบ กชช.) ยังมีน้อย จึงควรให้ผู้บริหารในระดับจังหวัดเร่งรัดให้มีการประสานงานกันผ่านศูนย์ประสานงานฯ ดังกล่าวให้มากขึ้น จะทำให้การแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ตรวจราชการพบว่า ปัญหาทุพโภชนาการในประชากรบางกลุ่มเนื่องมาจากการขาดความรู้ในการบริโภคมากกว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจ (กล่าวคือ *"กินไม่เป็น"* มากกว่า *"ไม่มีกิน"*) เนื่องจากความเคยชินและวัฒนธรรมการบริโภคที่ผิด ๆ มาแต่ดั้งเดิม จึงควรดำเนินการรณรงค์ในเรื่องโภชนศึกษาในประชากรกลุ่มดังกล่าวให้มากขึ้น และอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ควรกำหนดงานโภชนศึกษาให้อยู่ในหลักสูตรการศึกษาของเด็กนักเรียนทุกระดับ รวมทั้งการให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วย เป็นต้น

ผลการตรวจติดตามงาน/โครงการด้านการพัฒนาสังคมของผู้ตรวจราชการดังที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ได้มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

ที่เป็นประโยชน์ซึ่งสะท้อนกลับ (feedback)ไปยังส่วนราชการเจ้าของงาน/โครงการ ในการเสริมสร้างให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นชนบท ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสังคมจิตวิทยาของประชาชนในชาติทางหนึ่ง นอกจากนี้ ปัญหาความขาดแคลนต่าง ๆ รวมทั้งการบริการทางด้านสังคมที่ประชาชนเห็นว่ายังไม่เพียงพอหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ตรวจราชการอาจมีส่วนช่วยเสริมในส่วนนี้ได้ โดยการรับมอบหมายจากรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูงให้ออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ตรวจราชการอาจไปตรวจพบในพื้นที่จากการไปตรวจราชการกรณีปกติ และนำข้อเท็จจริงมารายงานเสนอรัฐบาลเพื่อวินิจฉัยสั่งการ เช่นเดียวกับการตรวจราชการกรณีพิเศษดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศทางสังคมจิตวิทยาได้อีกทางหนึ่ง

การตรวจราชการกับความมั่นคงของประเทศด้านการทหาร

โดยปกติกำลังด้านการทหารของประเทศมีไว้เพื่อการป้องกันเอกราชและอธิปไตยของประเทศเป็นหลัก รวมทั้งเพื่อการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ การปราบจลาจลต่าง ๆ ที่เกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายพลเรือน เป็นต้น อย่างไรก็ดี ทหารยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะในยามสงบ คือ ในด้านการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกับฝ่ายพลเรือนด้วย ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๕๖ ว่า *"รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ"*

ภารกิจในด้านการพัฒนาประเทศของกองทัพเป็นส่วนหนึ่งของงานกิจการพลเรือน ซึ่งเป็นงานหลักที่จะสนับสนุนกิจการของกองทัพในการเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งกิจการพลเรือนนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่พลเรือนและประชาชน

ให้การสนับสนุนกิจการทหารให้สามารถเผชิญต่อสภาวะสงคราม หรือในภาวะไม่ปกติ อื่น ๆ ได้ทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ [๓๐] งานด้านกิจการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานด้านการพัฒนาของหน่วยงานทหารจำเป็นต้องสัมพันธ์ ประสานงาน และร่วมปฏิบัติในบางครั้งกับฝ่ายพลเรือน ซึ่งผู้ตรวจราชการอาจเข้าไปมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับโครงการช่วยตรวจติดตามงาน/โครงการที่ดำเนินการโดยฝ่ายทหารหรือกองทัพ รวมทั้งงานด้านการรักษาความมั่นคงภายใน ตามที่ฝ่ายทหารขอความร่วมมือ

สำหรับงาน/โครงการที่ดำเนินการโดยฝ่ายทหาร ซึ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้ตรวจติดตามเป็นโครงการที่สนับสนุนกิจการด้านพลเรือนทั้งสิ้น เช่น โครงการศาลาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นโครงการด้านการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง โครงการทหารกองหนุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งเสริมทหารที่ปลดประจำการแล้ว หรือทหารกองหนุนในด้านการประกอบอาชีพเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

ส่วนงานด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านการเมืองด้วยดังได้ยกขึ้นมากล่าวไว้ส่วนหนึ่งแล้ว ได้แก่ งานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งงานที่สำคัญที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีส่วนช่วยเสริมหรือสนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ งานขจัดเงื่อนไขสังคม ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ และ ที่ ๖๕/๒๕๒๕ ซึ่ง กอ.รมน.ภาค ๒ ได้ขอความร่วมมือสำนักนายกรัฐมนตรีในการเสริมการปฏิบัติงาน เช่น การประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางในการกำหนดแนวทางหรือมาตรการการแก้ไขปัญหาเงื่อนไขสังคม การสดับตรับฟังเกี่ยวกับข้าราชการที่ปฏิบัติมิชอบหรือมิได้ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน อันเป็นการสร้างเงื่อนไขสังคมประการหนึ่ง ซึ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้พิจารณาดำเนินการตามที่ กอ.รมน. ภาค ๒ รายงานด้วย จนสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

---

๓๐ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, คู่มือผู้บังคับหน่วย และฝ่ายอำนวยการ, พฤษภาคม ๒๕๓๓, หน้า ๓๔๐

นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดปัญหาในลักษณะการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารกับเจ้าหน้าที่พลเรือน หรือระหว่างราชการทหารกับประชาชน หรือมวลชน ผู้ตรวจราชการที่รับผิดชอบเขตตรวจราชการที่เกิดกรณีพิพาท โดยเฉพาะผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็มักจะได้รับมอบหมายให้เป็น *"คนกลาง"* ในการพิจารณาหาข้อยุติหรือหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ทหาร กอ.รมน. ภาค ๔ ขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่จังหวัดพัทลุง และเจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดพัทลุงในการตรวจยึดไม้ที่มีการตัดฟันไว้โดยบริษัทผู้ได้รับสัมปทานในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ หลังการเปิดป่าตามคำสั่งของรัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้กล่าวหาว่า ไม้ที่ตัดฟันมีไม้เถื่อนปะปนอยู่ ส่วนเจ้าหน้าที่จังหวัดและสำนักงานป่าไม้จังหวัดพัทลุง ได้รายงานหน่วยเหนือถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทหารว่า ได้ให้ข่าวแก่สื่อมวลชนโดยไม่ถูกต้องโดยมิได้มีการตรวจสอบข่าวให้ถูกต้องเสียก่อน เป็นการทำลายศรัทธาของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และทำให้เกิดภาพพจน์ที่เสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ เรื่องนี้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรมที่เกี่ยวข้องและผู้แทนหน่วยงานต้นสังกัดของทั้ง ๒ ฝ่าย ได้รับคำสั่งจากรัฐบาล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้)ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาข้อยุติ หรือกรณีที่ราษฎรจำนวนหลายร้อยครอบครัวโต้แย้งสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ทำกินกับหน่วยงานทหารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น ที่จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาข้อยุติที่เหมาะสม รัฐบาลก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งฝ่ายทหาร โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานไปสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทั้ง ๒ ฝ่าย รวมทั้งหามาตรการแก้ไขปัญหาที่ทำกินของราษฎร กรณีที่ราษฎรต้องออกไปจากที่ดิน และฝ่ายทหารจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามแผนงานที่กำหนด เป็นต้น

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการดังที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น แม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านการทหารโดยตรง แต่ก็มีส่วนที่ช่วยเสริมงานด้านกิจการพลเรือนบางส่วนตามที่รัฐบาลมอบหมาย หรือฝ่ายทหารได้ขอความร่วมมือมา

รวมทั้งได้มีบทบาทในการช่วยคลี่คลายปัญหาในทางการปกครอง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับเจ้าหน้าที่ทหาร หรือหน่วยงานของทหารอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการเป็นกลไกที่มีความจำเป็นในการช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศด้านการทหารได้ทางหนึ่ง

บทที่ ๕

แนวความคิดในการปรับปรุง การตรวจราชการในอนาคต

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ ว่า การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการโดยทั่วไปหรือในภาพรวม ผู้บังคับบัญชาระดับสูงมักจะไม่ได้ให้ความสนใจและความสำคัญต่อผู้ตรวจราชการมากเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่การตรวจราชการเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลและของผู้บริหารระดับสูงในการติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ดังข้อเท็จจริงและข้อวิเคราะห์ที่ได้เสนอไว้ในบทที่ ๔ ซึ่งจะเห็นได้จากการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับบริหารของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ยังคงปรากฏว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการในหลาย ๆ กระทรวงและกรมยังคงเป็นตำแหน่งสำหรับรองรับการแก้ไขปัญหาในการวางตัวบุคคล นอกจากนี้ผู้ตรวจราชการโดยทั่วไปยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน แม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นแม่บทในการปรับปรุงระบบการตรวจราชการให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นแล้วก็ตาม ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะระเบียบดังกล่าวเพิ่งมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน (๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๒) การปรับปรุงระบบการตรวจราชการ รวมทั้งปัจจัยที่สนับสนุนงานตรวจราชการจึงยังคงเพียงอยู่ในระยะเริ่มต้น อย่างไรก็ดี ส่วนราชการที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระเบียบฯ กำหนดในบางเรื่องแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดแผนการตรวจราชการ โดยส่วนราชการต่าง ๆ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการแล้ว ทั้งในระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับกระทรวง และระดับกรม พร้อมทั้งได้พิจารณากำหนดแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการผ่านองค์กรที่ได้แต่งตั้งดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ได้มีการดำเนินการประสานข้อมูลแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการทุกระดับและสังกัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๓ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (ปีงบประมาณ ๒๕๓๔) โดยฝ่ายเลขานุการ

ของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ได้เป็นหน่วยงานกลางในการประสานข้อมูลแผนดังกล่าว ซึ่งในชั้นแรกนี้คงดำเนินการในลักษณะของการรวบรวมแผนงาน งาน และโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการทุกระดับและสังกัด แล้วแจ้งให้แต่ละกระทรวงและกรมได้ทราบ เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานตรวจราชการในโอกาสต่อไป

ผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนและการประสานข้อมูลแผนการตรวจราชการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงการตรวจราชการให้มีความสอดคล้อง สัมพันธ์ และสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในระบบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ดีการปรับปรุงการตรวจราชการตามระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการฯ ดังกล่าวยังคงมีอีกหลายเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต เพื่อให้การตรวจราชการสามารถสนองนโยบายของรัฐบาล และการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเห็นว่าเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะได้มีการปรับปรุงให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การตรวจราชการได้ผลสมตามความมุ่งหมายดังกล่าว ได้แก่ การปรับปรุงในเรื่อง :

- ประสิทธิภาพของผู้ตรวจราชการ
- บุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการ
- เครื่องมือ อุปกรณ์การตรวจราชการ
- ขวัญและกำลังใจของผู้ตรวจราชการ

ดังจะได้เสนอรายละเอียดในแต่ละเรื่องดังต่อไปนี้

การปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ตรวจราชการ

การแต่งตั้งบุคคลมาเป็นผู้ตรวจราชการ

จากผลของการสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจราชการ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๑ - ๒๕๓๒ เป็นที่ยอมรับกันว่า ลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการเป็นงานที่มีคุณภาพ แต่ผู้บริหารระดับสูงมักจะไม่ให้ความสำคัญ

ต่อตำแหน่งผู้ตรวจราชการเท่าที่ควร โดยเฉพาะในบางกระทรวง และบางกรม ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่รองรับบุคคลซึ่งหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากสุขภาพไม่ดี อายุมาก หรือใกล้เกษียณอายุราชการ บุคคลซึ่งผู้บริหารเห็นว่าไม่สามารถสนองนโยบายได้เป็นที่น่าพอใจตลอดจนใช้เป็นตำแหน่งรองรับบุคคลที่ไม่อาจหาตำแหน่งที่เหมาะสมให้ได้ ในขณะเดียวกันตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับบน (ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี และระดับกระทรวง) เป็นตำแหน่งที่มีระดับตำแหน่งสูง คือ ระดับ ๙ - ๑๐ (ระดับควบหรือ Deep Class) ก็อาจเป็นช่องทางสำหรับการวิ่งเต้นของผู้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่า และประสงค์จะได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น ซึ่งผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งอาจแต่งตั้งบุคคลในลักษณะของระบบเล่นพรรคเล่นพวก (spoils system) มาเป็นผู้ตรวจราชการได้ โดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมหรือคุณภาพ (ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์) ของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการทั้ง ๒ ลักษณะดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพของการตรวจราชการทั้งสิ้น

การปรับปรุงการตรวจราชการให้ได้ผลอย่างแท้จริงนั้น สิ่งสำคัญที่สุดประการแรก คือ ผู้บริหารจะต้องมีทัศนคติและความเข้าใจที่ถูกต้องถึงบทบาทและความสำคัญของตำแหน่งผู้ตรวจราชการเสียก่อน โดยจะต้องเข้าใจว่าผู้ที่จะมาเป็นผู้ตรวจราชการนั้นมิใช่ "ใครก็ได้" แต่จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการ "เลือกสรร" แล้ว โดยจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหา และคุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการ (ของแต่ละระดับและสังกัด) ไว้อย่างแน่ชัด รวมทั้งกำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่มีความก้าวหน้าหรือมี "Career Ladder" ไว้ด้วย เช่น กำหนดให้เป็นตำแหน่งเงื่อนไขสำหรับการแต่งตั้งตัวบุคคลดำรงตำแหน่งทางบริหาร หรือดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ดังเช่น รองอธิบดีจะต้องแต่งตั้งจากผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม รองปลัดกระทรวงจะต้องแต่งตั้งจากผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ มีศักดิ์ศรี และเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีความเต็มใจที่จะมารับตำแหน่งผู้ตรวจราชการด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ในการสรรหา และคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการนั้น ควรมีสาระสำคัญดังนี้

๑) มีประสบการณ์และอาวุโสในการบริหารราชการสูงพอสมควร

- ตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวง : จะต้องดำรงตำแหน่งทางบริหารไม่ต่ำกว่าตำแหน่งรองอธิบดี หรือเทียบเท่า (ระดับ ๙) เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี ในส่วนราชการสังกัดกระทรวง สำหรับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ให้พิจารณาจากส่วนราชการนอกสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย

- ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม : จะต้องดำรงตำแหน่งทางบริหารในกรมไม่ต่ำกว่าตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า (ระดับ ๗) สำหรับส่วนราชการที่ผู้ตรวจราชการมีระดับตำแหน่งเป็นระดับ ๗ หรือไม่ต่ำกว่าตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า (ระดับ ๘) สำหรับส่วนราชการที่ผู้ตรวจราชการกรมมีระดับตำแหน่งเป็นระดับ ๘ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี

๒) มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม โดยมีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และผ่านการอบรมหลักสูตรการบริหารระดับสูง เช่น หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.) ของสำนักงาน ก.พ. หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

๓) มีความกระตือรือร้น และความตั้งใจในการปฏิบัติงาน สุขภาพแข็งแรง และมีมนุษย์สัมพันธ์ดี

๔) มีประวัติการรับราชการไม่ด่างพร้อย โดยไม่เคยถูกตั้งกรรมการสอบสวน และถูกลงโทษทางวินัย หรือเคยถูกรายงานว่าบกพร่องในการปฏิบัติงาน หรือในเรื่องส่วนตัว

นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการมีความต่อเนื่องและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง ควรให้บุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ตรวจราชการได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาอย่างน้อย ๒ ปี ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไป

สำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งทางบริหารที่มีปัญหาซึ่งปกติผู้บังคับบัญชาได้ใช้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งรองรับการแก้ไขปัญหา เช่น ผู้ที่ถูกสอบสวน

ว่ากระทำความผิดแต่ไม่ถึงกับถูกให้ออกจากราชการ ผู้ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่สามารถสนองนโยบายได้ ผู้ที่สุขภาพไม่ดีหรือหย่อนสมรรถภาพไม่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อไปได้หรือข้าราชการที่ใกล้จะเกษียณอายุ นั้น ควรจะได้มีการกำหนดตำแหน่งสำหรับรองรับไว้เป็นการเฉพาะต่างหากจากตำแหน่งผู้ตรวจราชการ เช่น ตำแหน่ง "ที่ปรึกษา" ตำแหน่ง "ประจำ" หรือตำแหน่ง "สำรองราชการ" เพื่อแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งของการปฏิบัติงานและเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ และมีศักดิ์ศรี จำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความพร้อมในการปฏิบัติงานและมีคุณภาพมาดำรงตำแหน่ง

ในการคัดเลือกตัวบุคคลมาเป็นผู้ตรวจราชการ หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการอย่างเหมาะสมและโดยแน่ชัด ดังเช่นที่ยกขึ้นมาเป็นแนวทางข้างต้น และมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว สถาบันของผู้ตรวจราชการย่อมจะได้รับความยอมรับนับถือ และมีภาพพจน์ที่ดีขึ้นทั้งในสายตาของข้าราชการด้วยกันและของประชาชนทั่วไป ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจราชการได้มาก แต่ทั้งนี้ก็จะต้องมีการปรับปรุงองค์ประกอบที่จำเป็นด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

การพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจราชการ

ในการตรวจราชการ โดยหลักการแล้วผู้ทำหน้าที่ตรวจจะต้องมีความรู้ในเรื่องที่จะตรวจมากกว่าหรืออย่างน้อยก็เท่ากับผู้รับการตรวจจึงจะสามารถชี้แจงแนะนำ และช่วยแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้รับการตรวจได้อย่างเหมาะสมและได้ผลสมประโยชน์ของทางราชการ

โดยที่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการอาจมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความชำนาญในสาขาวิชาชีพแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงของกระทรวงต่าง ๆ ดังนั้น ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการจึงควรจะได้รับการเสริมความรู้ในลักษณะที่เป็นความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจราชการในลำดับแรก

เพื่อเป็นมูลฐาน (prerequisite) ความรู้ของตำแหน่งผู้ตรวจราชการก่อน และความรู้เฉพาะงาน/โครงการที่ได้มอบหมายให้ตรวจ (ในกรณีที่ไม่เคยผ่านการปฏิบัติงานนั้นมาก่อน) ในลำดับต่อ ๆ ไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการใหม่ ควรจะได้รับการถ่ายทอดความรู้ในลักษณะของการปฐมนิเทศ (orientation) ก่อนการปฏิบัติงาน และภายหลังจากการปฏิบัติงานแล้วก็ควรจะได้รับการเสริมความรู้ที่จำเป็น เช่น เทคนิควิทยาการใหม่ ๆ ความรู้เฉพาะงาน/โครงการที่จะต้องตรวจ ความรู้ในเรื่องการสืบสวนสอบสวน ฯลฯ เป็นต้น ตามโอกาสที่เหมาะสมต่อไป

ความรู้ที่ผู้ตรวจราชการจำเป็นต้องได้รับการเสริมดังกล่าว โดยเฉพาะความรู้ที่เป็นข้อมูลพื้นฐาน และเทคนิคแนวทางการปฏิบัติในการตรวจราชการนอกจากการถ่ายทอดและแนะนำโดยผู้บริหารของส่วนราชการ และผู้ตรวจราชการที่มีความชำนาญหรือมีประสบการณ์สูงแล้ว ผู้บริหารของแต่ละส่วนราชการ ควรจัดให้มีคู่มือการตรวจราชการเฉพาะส่วนราชการนั้น ๆ (นอกเหนือจากคู่มือทั่วไปในการตรวจราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีจัดทำเพื่อใช้สำหรับผู้ตรวจราชการโดยส่วนรวม) เพื่อผู้ตรวจราชการจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตรวจราชการที่ลงลึกไปในรายละเอียดตามลักษณะงานของแต่ละส่วนราชการอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจราชการอีกทางหนึ่ง ส่วนราชการต้นสังกัดควรจัดให้ผู้ตรวจราชการได้รับการเสริมความรู้โดยการส่งเข้ารับการอบรม หรือเข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการตามที่หน่วยงานหรือสถาบันทางวิชาการทั้งของทางราชการหรือเอกชนจัดขึ้นตามความเหมาะสมด้วย และเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างผู้ตรวจราชการอาจจัดให้มีการสัมมนาผู้ตรวจราชการ โดยเฉพาะผู้ตรวจราชการต่างสังกัดกระทรวงและกรม เป็นครั้งคราว ซึ่งนอกจากจะได้ประโยชน์ในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานตรวจราชการซึ่งกันและกันแล้ว ยังได้ประโยชน์ในด้านการประสานงานซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจราชการ โดยเฉพาะที่รับผิดชอบพื้นที่ตรวจราชการเดียวกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นด้วย

การปรับปรุงด้านบุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการ

โดยที่ผู้ตรวจราชการมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติงานตรวจราชการภาคสนาม รวมทั้งการปฏิบัติงานในสำนักงานทั้งการตรวจราชการกรณีปกติและการตรวจราชการกรณีพิเศษ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระดับหนึ่ง ดังที่ได้เสนอไว้ในบทที่ ๔ ประกอบกับในกระบวนการตรวจราชการ ทั้งในขั้นตอนก่อนออกไปตรวจราชการ ขณะปฏิบัติงานตรวจราชการ และภายหลังกลับจากการตรวจราชการ มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้ตรวจราชการจะต้องดำเนินการหลายกิจกรรม ซึ่งโดยลำพังของผู้ตรวจราชการไม่สามารถปฏิบัติเองได้ทั้งหมด จำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรช่วยสนับสนุนด้วย ผลงานการตรวจราชการจะมีคุณภาพ และรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ นอกจากจะอยู่ที่คุณภาพของตัวผู้ตรวจราชการเองแล้ว บุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์สนับสนุนการตรวจราชการที่มีคุณภาพ และมีความพร้อมยังเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นต่อผลงานการตรวจราชการที่มีคุณภาพด้วย

สำหรับหน่วยงานหรือบุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการนั้น จะมีหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวกับการตรวจราชการ ทั้งในด้านธุรการ ด้านเลขานุการ และด้านวิชาการ โดยรับผิดชอบกิจกรรมดังต่อไปนี้

- การจัดทำแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปี
- การจัดหาและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตรวจราชการ
- การกำหนดแนวทางและประเด็นในการตรวจติดตามแต่ละงาน/โครงการ
- การประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ
- การเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงในการออกไปปฏิบัติงานภาคสนามกับผู้ตรวจราชการ
- การจัดทำร่างรายงานผลการตรวจราชการ การประมวลรายงานผลการตรวจราชการกรณีปกติแต่ละงาน/โครงการ สรุปเป็นภาพรวม เสนอผู้บังคับบัญชา
- การติดตามผลการสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามรายงานการตรวจราชการจนกว่าการดำเนินการจะบรรลุผล

ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานและบุคลากรที่สนับสนุนการตรวจ

ราชการของผู้ตรวจราชการโดยตรง หรือหน่วยงานที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่า เป็น "หน่วยงานที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการ" ก.พ. ได้กำหนดให้มีหน่วยงานและอัตรากำลังอย่างเพียงพอหรือเหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานเฉพาะการตรวจราชการของบางสังกัดเท่านั้น ซึ่งนอกจากการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการในระดับกองแล้ว การตรวจราชการระดับกระทรวงของกระทรวงต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการในระดับกองด้วยเช่นกัน คงมีบางกระทรวงที่ยังไม่มีหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการโดยตรง แต่ใช้วิธีการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติหน้าที่นี้เพิ่มเติมจากงานปกติ (ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม) ส่วนการตรวจราชการระดับกรมส่วนใหญ่ยังไม่มีหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการโดยตรง กล่าวคือ จำนวนกรมที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานสนับสนุนมีจำนวนถึง ๑๙ กรม ในจำนวนกรมที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการทั้งหมด ๒๒ กรม ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ ในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินการตามผลของการตรวจราชการ ก็ได้เปิด "ช่องทาง" สำหรับการขอจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรที่มีหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการโดยเฉพาะไว้แล้ว ซึ่งคาดว่าคงจะช่วยเอื้ออำนวยให้การดำเนินการในการขอจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ แต่ยังไม่มีหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการมีความเป็นไปได้สูงขึ้น

สำหรับบุคลากรของหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการที่มีอยู่แล้วในบางกระทรวง และบางกรม รวมทั้งสำนักนายกรัฐมมนตรี ตลอดจนบุคลากรที่ได้รับมอบหมายหรือถูกยืมตัวมาช่วยปฏิบัติงานสนับสนุนการตรวจราชการของส่วนราชการที่ยังไม่มีหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการโดยตรงนั้น ควรจะได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับผู้ตรวจราชการ ทั้งในการเสริมความรู้ก่อนเข้าปฏิบัติงาน และภายหลังจากที่ได้เข้าปฏิบัติงานแล้ว โดยเน้นการให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น ความรู้เรื่องการจัดทำ การวิเคราะห์นโยบาย แผนงาน/โครงการ เทคนิคการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการเขียน

รายงาน และเทคนิคการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นต้น เพื่อให้สามารถช่วยสนับสนุนงานของผู้ตรวจราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ในการตรวจราชการ

เครื่องมือและอุปกรณ์ถือได้ว่าเป็น ๑ ใน ๔ ของทรัพยากรการบริหาร (๔ M's) ดังนั้น จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งการตรวจราชการด้วย หากส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ตรวจราชการขาดความพร้อมในเรื่องเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับสนับสนุนการปฏิบัติงานตรวจราชการ หรือมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ล้าสมัย เก่า หรือชำรุด ก็ย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตรวจราชการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อไปถึงประสิทธิภาพของการตรวจราชการได้ เช่น การปฏิบัติงานตรวจราชการไม่สะดวกและคล่องตัว การรายงานผลล่าช้าไม่ทันกับเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องขอคำวินิจฉัยสั่งการจากผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

ปัจจุบัน เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาและก้าวหน้าไปมากในการบริหารงานสมัยใหม่ ได้มีการนำเอาเครื่องมือและอุปกรณ์ใหม่ ๆ ที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยให้เกิดการประหยัดในด้านเอกสาร เวลา และแรงงาน ช่วยให้การข่าวสารข้อมูลและการติดต่อสื่อสารเป็นไปด้วยความคล่องตัวและรวดเร็ว ฯลฯ ซึ่งคุณลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะของงานตรวจราชการเช่นกัน ดังนั้น ผู้ตรวจราชการจึงควรมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เหมาะสม มีความทันสมัยพอสมควร และมีจำนวนพอเพียง (กรณีมีผู้ตรวจราชการหลายคนในสังกัดเดียวกัน) ด้วย สำหรับเครื่องและอุปกรณ์ที่เห็นว่าสมควรจะได้มีการปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ อาทิเช่น

๑) เครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้สำหรับพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลและประมวลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการต่าง ๆ และเรียกข้อมูลได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

๒) เครื่องมือสื่อสาร

- เครื่องโทรภาพ (Facsimile) เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การประสานงาน หรือการรายงาน ที่ประสงค์จะให้เป็นลายลักษณ์อักษรให้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

- เครื่องวิทยุมือถือ เพื่อสามารถติดต่อสื่อสารกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะขณะออกไปปฏิบัติงานตรวจราชการ เพื่อความสะดวก และคล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นประการสำคัญ

๓) ยานพาหนะ ซึ่งได้แก่ รถยนต์ส่วนกลางที่มีสภาพดี เมื่อใช้ในการไปตรวจราชการภาคสนาม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ห่างไกล และจัดให้มีจำนวนที่เพียงพอหรือได้สัดส่วนกับจำนวนของผู้ตรวจราชการด้วย

การปรับปรุงด้านขวัญและกำลังใจ

ขวัญและกำลังใจในการทำงาน หมายถึง ความกระตือรือร้น ความมั่นใจ ความกระฉับกระเฉง ความหวัง และความตั้งใจของคนทำงานที่จะอุทิศเวลาและแรงกายของตนเองเพื่อสนองให้งานประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ๑ จากผลการสัมมนาผู้ตรวจราชการทุกกระทรวงและกรมในการสัมมนาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจราชการครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ปรากฏโดยแน่ชัดว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการโดยทั่วไปยังขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเนื่องจากผู้ตรวจราชการมีความรู้สึกว่าเป็นตำแหน่งที่ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสำคัญขาดเจ้าหน้าที่และเครื่องมือช่วยในการทำงาน เป็นตำแหน่งซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน หรือหน่วยงานใกล้เคียง และสำหรับบางหน่วยงานผู้ตรวจราชการมองไม่เห็นความก้าวหน้าอีกด้วย ซึ่งสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็น

---

๑ สมพงศ์ เกษมสิน, <u>เรื่องเดิม</u>, หน้า ๒๔๑

ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวในบางเรื่องก็ได้มีการเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขไว้แล้ว ดังปรากฏข้างต้น สำหรับการปรับปรุงขวัญและกำลังใจ นอกจากการปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงเพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ตรวจราชการในเรื่องที่เห็นว่ามีความจำเป็นและมีจุดอ่อนอยู่อีกในปัจจุบัน ดังนี้

๑) การมอบหมายงานสำคัญให้ผู้ตรวจราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ และผู้บังคับบัญชาให้ความสนใจ ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็จะต้องรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามรายงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ และมีการสั่งการให้เห็นผลอย่างจริงจัง มิใช่แต่เพียงรับทราบรายงานการตรวจราชการเท่านั้น

๒) การกำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่มีความก้าวหน้า โดยสร้างระบบ Career Ladder สำหรับตำแหน่งผู้ตรวจราชการ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งผู้ตรวจราชการแต่ละครั้งให้แน่นอน เพื่อผู้ตรวจราชการจะได้มองเห็นลู่ทางความก้าวหน้า หรือมองเห็นอนาคตของตนได้ชัดเจน ซึ่งจะได้เกิดกำลังใจในการทำงานมากยิ่งขึ้น

๓) การให้ความสำคัญต่อตำแหน่งผู้ตรวจราชการเท่ากับตำแหน่งทางบริหาร เพื่อให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการรู้สึกว่าตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี เช่น การจัดให้มีรถประจำตำแหน่งสำหรับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง ซึ่งเทียบเท่ากับอธิบดี/รองอธิบดี การจัดสถานที่ทำงานที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ได้แก่ การจัดห้องทำงานเป็นสัดส่วน มีความกว้างขวางพอสมควร พร้อมด้วยวัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ข้าราชการระดับบริหารจะพึงมี เป็นต้น

แนวความคิดในการปรับปรุงการตรวจราชการดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ และในบางเรื่องก็ได้มีการวางรากฐานไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ และมีการพิจารณาดำเนินการไปบ้างแล้ว ซึ่งหากรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงมีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากการตรวจราชการเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม และติดตามผล

การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และให้การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ครบวงจรการบริหารอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรจะได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางที่แน่ชัด เพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อไป

บทที่ ๖
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรวจราชการและการควบคุมการบริหารมีมาช้านานแล้วในประวัติการปกครองของไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัยซึ่งพ่อขุนรามคำแหงมหาราชโปรดที่จะสดับตรับฟังทุกข์สุขของราษฎรโดยแขวนกระดิ่งไว้ที่หน้าประตูเมือง เมื่อราษฎรมีเหตุเดือดร้อนก็ไปสั่นกระดิ่งร้องเรียนได้ สมัยอยุธยาซึ่งมีตำแหน่งยกกระบัตรออกไปอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อตรวจตรารักษาความยุติธรรมต่างพระเนตรพระกรรณ จนกระทั่งมาถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือได้ว่ามีการตรวจราชการอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหารได้นำผลที่ได้จากการตรวจราชการมาใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสหัวเมืองหลายครั้ง ซึ่งก็ได้ประโยชน์ทั้งในด้านที่ทรงพักผ่อนพระราชอิริยาบท และได้มีโอกาสศึกษาความเป็นอยู่ และทุกข์สุขของราษฎร ตลอดจนรับทราบผลการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ได้เสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองหลายครั้งจนกระทั่งได้มีโอกาสเสด็จไปแทบทุกจังหวัดในประเทศไทย ได้ตรัสเกี่ยวกับประโยชน์และความสำคัญของการตรวจราชการแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ภายใต้การบังคับบัญชาเป็นเนืองนิจ และได้นำสิ่งที่ได้ทรงพบเห็นมาเป็นประโยชน์ในการจัดระเบียบการปกครองเสียใหม่ให้มีความคล่องตัว ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองของประเทศไทยมาจนกระทั่งทุกวันนี้ หลังจากนั้นในสมัยที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้เดินทางตรวจราชการในทุกภาคของประเทศเพื่อที่จะได้รับทราบและเห็นด้วยตาตัวเอง เกี่ยวกับปัญหาความเดือนร้อนของราษฎร และการปฏิบัติงานของข้าราชการในหัวเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นที่การปรับปรุงการคมนาคม การจัดหาน้ำดื่มน้ำใช้แก่ราษฎรให้พอเพียง ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างความมั่นคงของชาติต่อไป

ผลการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการตรวจราชการในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และใน

ยุคที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บริหารประเทศนั้น ประเทศชาติได้รับการพัฒนาและได้รับการวางรากฐานในการพัฒนาประเทศอย่างสูงสุด ซึ่งปรากฏว่าในทั้งสองสมัยนั้น ผู้บริหารประเทศได้สนใจและให้ความสำคัญต่อการตรวจราชการเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ดี หลังจากพ้นสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ความสำคัญของการตรวจราชการ และตำแหน่งผู้ตรวจราชการโดยทั่วไปก็ได้เริ่มลดน้อยถอยลง จนกระทั่งในสมัยของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ชุดแรก) ก็ได้มีการพยายามปรับปรุงและพัฒนาระบบการตรวจราชการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๒๖ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ชุดสุดท้าย) ต่อเนื่องกับรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๒) ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการตรวจราชการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสาเหตุที่เป็นผลให้เกิดการปรับปรุงระบบการตรวจราชการ ได้แก่ ๑) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับปรุงระบบการตรวจราชการให้สามารถตรวจทางด้านนโยบายและแผน ๒) นโยบายของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงระบบการตรวจราชการ และ ๓) มูลนิธิคอนราด อเดเนาว์ ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่าย การปรับปรุงระบบการตรวจราชการเริ่มโดยการจัดสัมมนาผู้ตรวจราชการของทุกกระทรวงและกรม ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อระดมความคิดในการชี้ให้เห็นถึงปัญหาข้อขัดข้องของการตรวจราชการ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบและวิธีการตรวจราชการ และใช้เป็นแนวทางในการยกร่างระเบียบกลางว่าด้วยการตรวจราชการพร้อมด้วยคู่มือทั่วไปในการตรวจราชการ หลังจากนั้นจึงจัดให้มีการสัมมนาผู้ตรวจราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูง (ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด) เพื่อพิจารณาร่างระเบียบและคู่มือการตรวจราชการดังกล่าว หลังจากได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงเสนอรัฐบาลออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงการตรวจราชการของกระทรวงและกรมในฝ่ายพลเรือน ให้มีระบบเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน แต่ลดหลั่นกันตามลำดับ และมีแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องและประสานส่งเสริมสนับสนุน

ซึ่งกันและกันได้สำเร็จเป็นครั้งแรก รวมทั้งการจัดให้มีองค์กรกำหนดแผน ติดตามผล และแก้ปัญหาการตรวจราชการในทุกระดับของการตรวจราชการเป็นครั้งแรกด้วย เช่นกัน

การตรวจราชการในปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ ๑) ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการตรวจราชการระดับนโยบายของประเทศ แผนงาน งาน และโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ๒) ระดับกระทรวง โดยผู้ตรวจราชการกระทรวงรับผิดชอบการตรวจราชการระดับนโยบาย แผนงาน งาน และโครงการของกระทรวง และ ๓) ระดับกรม โดยผู้ตรวจราชการกรม รับผิดชอบการตรวจราชการตามนโยบาย แผนงาน งาน และโครงการของกรม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการไว้ตามระดับของการตรวจราชการ โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป โดยให้อำนาจผู้ตรวจราชการที่รับผิดชอบการตรวจราชการแต่ละระดับสามารถติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ตรวจ เพื่อให้ชี้แจง ให้ถ้อยคำ และส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจราชการได้ และให้มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ในบางกรณีได้

ลักษณะของการตรวจราชการแบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ การตรวจราชการกรณีปกติ ซึ่งได้แก่ การตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ ซึ่งได้มีการคัดเลือกและกำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการประจำปี และการตรวจราชการกรณีพิเศษ ซึ่งได้แก่ การตรวจราชการนอกเหนือจากกรณีปกติซึ่งมิได้อยู่ในแผนการตรวจราชการประจำปี ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและมอบหมาย เช่น งานสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีราษฎรร้องเรียนขอความช่วยเหลือหรือขอความเป็นธรรม เป็นต้น สำหรับกระบวนการตรวจราชการ มีองค์กรที่รับผิดชอบการกำหนดแผน ติดตามผล ประสานงานตรวจราชการ และแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจราชการในแต่ละระดับของการตรวจราชการในรูปของคณะกรรมการ ชื่อว่า "คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ" ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงและผู้ตรวจราชการของกระทรวง หรือกรม แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการ สำหรับ

คณะกรรมการระดับสำนักนายกรัฐมนตรีมีองค์ประกอบที่พิเศษออกไป คือ มีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลในระดับชาติ และผู้ตรวจราชการสำนักนายก-รัฐมนตรี เป็นกรรมการ และมีอำนาจในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การจัดระบบ และการบริหารด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ตรวจราชการ และการตรวจราชการทุกระดับด้วย ในการกำหนดแผนการตรวจราชการ เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการแล้ว ประธานคณะกรรมการฯ (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี) จะนำเสนอผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่ผู้ตรวจราชการจะดำเนินการตามแผนการตรวจราชการต่อไป สำหรับการรายงานผลการตรวจราชการ นอกจากการรายงานผลการตรวจราชการหลังกลับจากตรวจราชการแล้ว ผู้ตรวจราชการอาจรายงานผลการปฏิบัติงานตรวจราชการในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนทางเครื่องมือสื่อสารได้ สำหรับรายงานการตรวจราชการกรณีปกติ ตามระเบียบสำนักนายก-รัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้มีการจัดทำเป็นรายงานสรุปภาพรวมของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการด้วย เพื่อเสนอคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการในปลายปีงบประมาณ ก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปพิจารณาสั่งการ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งการแล้ว ให้หน่วยงานที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการเป็นผู้แจ้งส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และติดตามผลจนกว่าการดำเนินการจะบรรลุผล

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการทั้งกรณีปกติและกรณีพิเศษ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล และผู้บริหารระดับสูง จากข้อเท็จจริงและข้อวิเคราะห์ในบทที่ ๔ สรุปได้ว่า ได้มีส่วนช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยา และการทหาร (ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการพลเรือนและระดับความมั่นคงภายใน) ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม อย่างไรก็ดี การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการในปัจจุบัน แม้จะได้มีการออกระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการ

ซึ่งได้มีการปรับปรุงและกำหนดแนวทางพัฒนาการตรวจราชการ และปัจจัยที่สนับสนุนงานตรวจราชการอย่างเป็นระบบไว้ แต่การตรวจราชการก็ยังมีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องที่สมควรจะได้มีการปรับปรุงให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอีกหลายประการที่สำคัญ ได้แก่

๑) การปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ตรวจราชการ โดยการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่มีคุณภาพ คือ มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ มีความตั้งใจ มีสุขภาพดี มนุษย์สัมพันธ์ดี และไม่มีประวัติด่างพร้อย มาแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจราชการ แทนที่จะใช้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งสำหรับรองรับการแก้ไขปัญหาในการวางตัวบุคคลดังเช่นที่หลายกระทรวง และกรมปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน หรือใช้เป็นตำแหน่งหรือช่องทางสำหรับการช่วยให้ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นโดยเร็วในลักษณะของการเล่นพรรคเล่นพวก นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจราชการทั้งก่อนการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจราชการ และภายหลังจากการเข้าปฏิบัติงานตามโอกาสที่เหมาะสม รวมทั้งควรมีการจัดทำคู่มือการตรวจราชการสำหรับผู้ตรวจราชการเป็นการเฉพาะแต่ละส่วนราชการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตรวจราชการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย

๒) การปรับปรุงด้านบุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการ โดยการจัดตั้งหน่วยงาน และจัดให้มีบุคลากรสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการอย่างพอเพียงหรือเหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงาน ซึ่งหน่วยงานและบุคลากรดังกล่าว ปัจจุบัน ก.พ. กำหนดให้มีเฉพาะการตรวจราชการของบางสังกัดเท่านั้น ส่วนราชการที่ยังไม่มีหน่วยงานหรือบุคลากรสนับสนุนงานตรวจราชการ ต้องใช้วิธีการฝากงานด้านนี้ไว้กับหน่วยงานอื่น หรือยืมตัวเจ้าหน้าที่ช่วยงานของผู้ตรวจราชการ ซึ่งย่อมไม่สามารถช่วยงานของผู้ตรวจราชการได้เต็มที่ สำหรับการปรับปรุงบุคลากรสนับสนุนการตรวจราชการอีกประการหนึ่ง คือ ควรจะได้มีการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานทั้งก่อนเข้าปฏิบัติงาน และภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานแล้วเช่นเดียวกับผู้ตรวจราชการ โดยเน้นการให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ด้วย

๓) การปรับปรุงด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ในการตรวจราชการ ซึ่งผู้ตรวจราชการโดยทั่วไปยังขาดแคลนอยู่มากทั้งเครื่องมือและอุปกรณ์พื้นฐาน เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ตรวจราชการ ควรจัดให้มีตามความจำเป็น เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตรวจราชการ

โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องมือสื่อสาร (เครื่องโทรภาพ Facsimile และเครื่องวิทยุมือถือ) รวมทั้งยานพาหนะส่วนกลางที่มีความพร้อมสำหรับการใช้งาน ทั้งในด้านสภาพของรถและจำนวนที่ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้ตรวจราชการ เป็นต้น

๔) การปรับปรุงด้านขวัญและกำลังใจ ซึ่งในปัจจุบันผู้ตรวจราชการโดยทั่วไปยังขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากเห็นว่าผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้ตรวจราชการเท่าที่ควร รวมทั้งขาดเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือช่วยในการทำงาน สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ควรจะได้มีการแก้ไขจุดอ่อนอื่น ๆ ที่มีผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ตรวจราชการอีก ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาควรมอบหมายงานที่สำคัญให้ผู้ตรวจราชการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งนี้มีความสำคัญและผู้บังคับบัญชาให้ความสนใจ การกำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งที่มีความก้าวหน้า โดยสร้างระบบ Career Ladder เพื่อผู้ตรวจราชการจะได้มองเห็นสู่ทางความก้าวหน้าและอนาคตของตนได้ นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญต่อตำแหน่งผู้ตรวจราชการเท่ากับตำแหน่งทางบริหารในระดับเดียวกัน เช่น การจัดให้มีรถประจำตำแหน่ง การจัดห้องทำงานที่สมฐานะ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่ข้าราชการระดับบริหารจะพึงมี เป็นต้น

หากทางราชการทั้งในระดับรัฐบาล กระทรวง และกรมต่าง ๆ ไม่เล็งเห็นประโยชน์และความสำคัญของการตรวจราชการซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการบริหารประการหนึ่ง นอกจากจะทำให้การบริหารราชการไม่ครบวงจรแล้ว ยังเกิดการสูญเปล่าที่น่าเสียดาย เพราะในปัจจุบันในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือนมีตำแหน่งผู้ตรวจราชการอยู่เป็นจำนวนมาก ประมาณ ๒๐๐ ตำแหน่ง ซึ่งในจำนวนนี้เป็นผู้ตรวจราชการระดับ ๑๐ ซึ่งเท่ากับตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่น้อยกว่า ๖๐ ตำแหน่ง หรือประมาณ ๑ ใน ๓ ของจำนวนตำแหน่งนักบริหารระดับสูงดังกล่าว ซึ่งน่าจะทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้เป็นอย่างมาก หากได้มีการมอบหมายหน้าที่ตามบทบาทที่ผู้ตรวจราชการจะพึงมี และส่งเสริมสนับสนุน ตลอดจนบำรุงขวัญ กำลังใจให้แก่กลุ่มข้าราชการระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการแล้ว

ก็เชื่อได้ว่าการตรวจราชการจะมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น และย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงานทุกระดับของชาติเกิดประสิทธิผล และเสริมสร้างความมั่นคงของชาติได้มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กชก,สำนักงาน. นโยบายและแนวทางให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน. กรุงเทพฯ : คุรุสภา, ๒๕๒๘

จรูญ สุภาพ,บรรณาธิการ. การเมืองและการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๕

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง-ราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,๒๕๐๖

ธรรมศาสตร์,มหาวิทยาลัย. พื้นฐานอารยธรรมไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔

พูนพิศมัย ดิศกุล,หม่อมเจ้าหญิง. ประวัติลูกเล่า. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๒

มหาดไทย,กระทรวง. รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๐. พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ร.ศ. ๑๒๐

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี,สำนัก. ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม ๙ (เมษายน ร.ศ. ๑๑๑)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี,สำนัก. ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม ๑๘ (ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๐)

เลขาธิการคณะรัฐมนต์รี,สำนัก. ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๔๕ (กันยายน ๑๕๑๕)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี,สำนัก. ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๙๕ (พฤศจิกายน ๒๕๓๒)

ไวพจน์ สุกุมลจันทร์,นาวาอากาศเอก. โครงการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารอากาศ. ๒๕๒๓

ศิลปากร,กรม. คำบรรยายสัมมนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย พ.ศ. ๒๕๐๓.กรุงเทพฯ:๒๕๐๗

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๖

สำนักนายกรัฐมนตรี. ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๐๓. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๔

สำนักนายกรัฐมนตรี.ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๐๔.พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๗

สำนักนายกรัฐมนตรี.ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๐๖. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๗

สำนักนายกรัฐมนตรี. รายงานผลการสัมมนาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจราชการ ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด, ๒๕๓๒

หนังสือภาษาอังกฤษ

Anderson, Stanley V.ed. Ombudsman for American Government. New Jersey : Prentice-Hall, 1968

วารสาร

กมล สนธิเกษตริน. "ออมบุดส์แมนในประเทศอังกฤษ". บทบัณฑิตย์, ๒๔ (มกราคม ๒๕๐๙)

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. กับพระยาราชเสนา. เทศาภิบาล. พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๔๙๘

มหาดไทย,กระทรวง. "รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๖," เทศาภิบาล. ๔ (ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. ๑๒๖)

วิทยานิพนธ์และเอกสารวิจัยส่วนบุคคล

ประเสริฐ ชาตินักรบ,พันตำรวจเอก. กิจกรรมของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ๒๕๑๐

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ออมบุดส์แมน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ๒๕๓๓

พีเชษฐ นิวาศะบุตร, บทบาทของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๑๖-๒๕๑๗

อโนทัย สิงคาลวณิช. การตรวจงานบริหารทั่วไปในหน้าที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕

อโนทัย สิงคาลวณิช. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี กลไกสำคัญในการควบคุมและติดตามงานของรัฐบาล. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารระดับสูง, ๒๕๓๐

สิ่งพิมพ์

ตรวจและนิติการ, กอง. การตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทยอดีต ปัจจุบันและอนาคต. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ประมวลและวิจัย, กอง. ประมวลข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จากผลการตรวจติดตามโครงการ กสช. ปี ๒๕๓๒ และความเห็นประธานอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล (กตส)

ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. คู่มือด้านเศรษฐกิจ. ๒๕๓๓

ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. คู่มือด้านการเมือง. ๒๕๓๓

ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. คู่มือด้านสังคมจิตวิทยา. ๒๕๓๓

แผนงานและวิชาการ, กอง. นโยบายและแผนปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สมาน ทองอร่าม, พลตรี. เอกสารคำบรรยาย วปอ. เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ.
กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๓

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์กับพวก. วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ ๒๐๐ ปี ภาค ๒.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕

เสนาธิการทหารบก, โรงเรียน, คู่มือผู้บังคับหน่วยและฝ่ายอำนวยการ. ๒๕๓๓

ภาคผนวก ก.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒

โดยที่การตรวจราชการมีความสำคัญในอันที่จะสนับสนุนให้การบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๐ อนุมัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ให้สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องปรับปรุงระบบการตรวจราชการ เพื่อให้สามารถตรวจงานด้านนโยบายและแผนงานที่สำคัญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุผลตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาระหว่างผู้ตรวจราชการทุกระดับ ผู้บริหารระดับสูง นักวิชาการ และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำผลที่ได้จากการประชุมสัมมนามาเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการตรวจราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สามารถสนับสนุนและสนองนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙(๑) และ (๘) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ

สำหรับส่วนราชการที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ให้จัดดำเนินการตรวจราชการตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ และรวมถึงสำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศด้วย

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในสถานภาพอื่นในหน่วยงานของรัฐ

"สมประโยชน์ต่อทางราชการ" หมายความว่า เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย มติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบแบบแผน กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศของทางราชการ และเป้าหมาย ความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

"ผู้ตรวจราชการ" หมายความว่า ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม และให้หมายความรวมถึงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน ตามที่ ก.พ.กำหนด

"ตรวจราชการ" หมายความว่า ตรวจ ติดตามผล เร่งรัด แนะนำ สืบสวนสอบสวน สอบข้อเท็จจริง สดับตรับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ติดต่อประสานงาน ตรวจเยี่ยม หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ผลสมประโยชน์ต่อทางราชการ

"กระทรวง" หมายความรวมถึงสำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงด้วย

"ปลัดกระทรวง" หมายความรวมถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดทบวงด้วย

"กรม" หมายความรวมถึงส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมด้วย

"อธิบดี" หมายความรวมถึงหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมด้วย

"ผู้อำนวยการกอง" หมายความรวมถึงหัวหน้ากอง เลขานุการกรม และหัวหน้าหน่วยงานระดับกองที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วย

ข้อ ๖ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด ๑
การตรวจราชการ

ส่วนที่ ๑
วัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ

ข้อ ๗ การตรวจราชการมีวัตถุประสงค์ดังนี้

(๑) เพื่อประสานงานและเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง และกรม ไปจัดทำแผนงาน งาน และโครงการให้ครบถ้วน

(๒) เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ ประหยัด และสมประโยชน์ต่อทางราชการ

(๓) เพื่อทราบความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งาน และโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี

(๔) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ประมวล วิจัย ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณา หรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ

(๕) เพื่อแนะนำ ชี้แจง กระตุ้น เร่งรัด และประสาน ให้การปฏิบัติงานสมประโยชน์ต่อทางราชการ และยับยั้งการปฏิบัติงานใดในกรณีที่จำเป็น

(๖) เพื่อตรวจเยี่ยม แนะนำ ชี้แจง รับฟัง หรือสดับตรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็น และความต้องการของประชาชน ในฐานะเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน

(๗) เพื่อแสวงหาหรือสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับตรับฟังเหตุการณ์เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร

(๘) เพื่อทราบสภาพหรือสถานการณ์ของพื้นที่และประชาชนสำหรับนำไปประกอบการเสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไข ให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ และให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชน

(๙) เพื่อตรวจเยี่ยม สดับตรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็น ช่วยเหลือแนะนำ ชี้แจง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสมรรถภาพ กำลังใจ และบำรุงขวัญในการทำงาน

ข้อ ๘ การตรวจราชการตามระเบียบนี้ แบ่งเป็น ๒ กรณี คือ

(๑) การตรวจราชการกรณีปกติ ได้แก่ การตรวจราชการตามแผนงาน งาน และโครงการตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่ได้พิจารณาคัดเลือกและกำหนดแผนการตรวจราชการไว้แล้วล่วงหน้าเป็นรายปี

(๒) การตรวจราชการกรณีพิเศษ ได้แก่ การตรวจราชการที่นอกเหนือจาก (๑) ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและมอบหมาย ดังต่อไปนี้

(ก) เรื่องที่ได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐให้ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือประสานการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งาน และ

โครงการ ที่ดำเนินการอยู่แต่มีปัญหาขัดข้องซึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนปกติ สมควรได้รับการแก้ไขประสานการปฏิบัติ หรือสนับสนุนจากหน่วยเหนือหรือหน่วยบังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า

(ข) เรื่องที่ราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือขอความช่วยเหลือ เพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน

(ค) เรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัยอันจำเป็นที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการ

(ง) งานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนที่ ๒
ระดับการตรวจราชการและอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจราชการ

ข้อ ๙ การตรวจราชการมี ๓ ระดับ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) การตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) การตรวจราชการระดับกระทรวง

(๓) การตรวจราชการระดับกรม

ข้อ ๑๐ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี-ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีอำนาจติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ชี้แจง ให้ถ้อยคำและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อ ๑๑ ผู้ตรวจราชการกระทรวง สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง รับผิดชอบการตรวจราชการระดับกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ

กระทรวง ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง โดยให้มีอำนาจติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกระทรวง ให้ชี้แจง ให้ถ้อยคำ และส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อ ๑๒ ผู้ตรวจราชการกรม สังกัดกรม รับผิดชอบการตรวจราชการระดับกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี โดยให้มีอำนาจติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรม ให้ชี้แจง ให้ถ้อยคำ และส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อ ๑๓ ในการตรวจราชการทั้ง ๓ ระดับ หากผู้ตรวจราชการตรวจพบและเห็นว่าการปฏิบัติงานใดถ้าปล่อยให้ดำเนินการต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งยังยั้งการปฏิบัติงานนั้นไว้ก่อน โดยให้สั่งเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วรีบรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโดยด่วนที่สุด

หมวด ๒
การกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ

ส่วนที่ ๑
การกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๑๔ ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ถ้ามี) และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๑๕ ให้คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณากำหนดแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๘(๑) เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการตามแผนการตรวจราชการต่อไป

(๒) พิจารณารายงานผลการตรวจติดตามการดำเนินงานของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการตาม (๑) ในลักษณะภาพรวม เพื่อทราบถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีทราบ หรือพิจารณาสั่งการ

(๓) ประสานงานการตรวจราชการกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การจัดระบบ และการบริหารด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ตรวจราชการ และการตรวจราชการทุกระดับ

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนที่ ๒

การกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง

ข้อ ๑๖ ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเกี่ยวกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง (ถ้ามี) ผู้ตรวจราชการกระทรวง และอธิบดีเป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งผู้อำนวยการกองในสำนักงานปลัดกระทรวงที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงเป็นเลขานุการ กับแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้อีกไม่เกินสองคน

ข้อ ๑๗ ให้คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณากำหนดแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการกระทรวงตามข้อ ๘(๑) เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงดำเนินการตามแผนการตรวจราชการต่อไป

(๒) พิจารณารายงานผลการตรวจติดตามการดำเนินงานของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการตาม (๑) ในลักษณะภาพรวมเพื่อทราบถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีทราบ หรือพิจารณาสั่งการ

(๓) ประสานงานการตรวจราชการกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรมภายในกระทรวง และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๕) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกระทรวง

ส่วนที่ ๓

การกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม

ข้อ ๑๘ ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม ประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธานกรรมการ รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย ให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีเกี่ยวกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม (ถ้ามี) ผู้ตรวจราชการกรม และผู้อำนวยการกองเป็นกรรมการ

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้อำนวยการกองที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม เป็นกรรมการและเลขานุการ กับแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้อีกไม่เกินสองคน

ข้อ ๑๙ ให้คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณากำหนดแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการกรม ตามข้อ ๘(๑) เพื่อนำเสนอปลัดกระทรวงพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อปลัดกระทรวงให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการกรมดำเนินการตามแผนการตรวจราชการต่อไป

(๒) พิจารณารายงานผลการตรวจติดตามการดำเนินงานของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการตาม (๑) ในลักษณะภาพรวม เพื่อทราบถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอปลัดกระทรวงทราบหรือพิจารณาสั่งการ

(๓) ประสานงานการตรวจราชการกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๕) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกรม

หมวด ๓
การรายงานและดำเนินการตามผลการตรวจราชการ

ส่วนที่ ๑
การรายงานผลการตรวจราชการ

ข้อ ๒๐ เมื่อเสร็จสิ้นการตรวจราชการทั้งการตรวจราชการกรณีปกติหรือกรณีพิเศษในแต่ละคราว ให้ผู้ตรวจราชการรีบรายงานผลการตรวจราชการต่อผู้บังคับบัญชา ดังนี้

(๑) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานผลการตรวจราชการต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ หรือนำเสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาสั่งการ แล้วแต่กรณี

(๒) ผู้ตรวจราชการกระทรวง รายงานผลการตรวจราชการต่อปลัดกระทรวงเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ หรือนำเสนอรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทราบ หรือพิจารณาสั่งการ แล้วแต่กรณี

(๓) ผู้ตรวจราชการกรม รายงานผลการตรวจราชการต่ออธิบดีเพื่อทราบ หรือพิจารณาสั่งการ

ข้อ ๒๑ ให้ประมวลรายงานผลการตรวจราชการกรณีปกติของผู้ตรวจราชการ สรุปเป็นภาพรวมของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ ตามที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการประจำปี เสนอให้คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ หรือข้อ ๑๘

แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามข้อ ๑๕(๒) ข้อ ๑๗(๒) หรือข้อ ๑๙(๒) แล้วแต่กรณีต่อไป

ข้อ ๒๒ ในการตรวจราชการ หากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรายงานหรือจะต้องขอคำวินิจฉัยสั่งการจากผู้มีอำนาจ ให้รายงานผู้บังคับบัญชาโดยทางวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์ โทรภาพ หรือทางอื่นตามความเหมาะสม แต่เมื่อกลับจากตรวจราชการแล้ว ให้แสดงรายละเอียดไว้ในรายงานผลการตรวจราชการด้วย

ข้อ ๒๓ การรายงานผลการตรวจราชการให้แสดงข้อเท็จจริง เหตุผล ข้อมูล พยานหลักฐาน ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ ที่มีความชัดเจน กระชับ และเข้าใจง่าย

ส่วนที่ ๒
การดำเนินการตามผลการตรวจราชการ

ข้อ ๒๔ เมื่อนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบนี้ ได้สั่งการหรือมีความเห็นในรายงานผลการตรวจราชการประการใดแล้ว ให้หน่วยงานที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการ ติดตามหรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

หมวด ๔
เบ็ดเตล็ด

ข้อ ๒๕ ให้ผู้รักษาการตามระเบียบนี้ จัดทำคู่มือทั่วไปในการตรวจราชการ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติโดยทั่วไป และให้มีผลบังคับแก่หน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการตามระเบียบนี้

ในกรณีจำเป็น หน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการจะจัดทำคู่มือเฉพาะในการตรวจราชการของแต่ละระดับที่รับผิดชอบขึ้นใช้ เฉพาะ

กระทรวงหรือกรมตามความเหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับคู่มือทั่วไปในการตรวจราชการตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

ข้อ ๒๖ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการดำเนินการประชาสัมพันธ์งานตรวจราชการ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันถูกต้องต่อประชาชน

ข้อ ๒๗ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนการตรวจราชการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๒

พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ

(ชาติชาย ชุณหะวัณ)

นายกรัฐมนตรี

คัดจากราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๙๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๒

ภาคผนวก ข. : ส่วนราชการที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการตามที่ ก.พ. กำหนด

ระดับการตรวจราชการและสังกัด	ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน	จำนวน(แยกตามระดับ)			รวม	หมายเหตุ
		๙–๑๐	๘	๗		
การตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี						
สำนักนายกรัฐมนตรี	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี	๑๓		–	–	
	รวม	๑๓	–	–	๑๓	
การตรวจราชการระดับกระทรวง						
๑. กระทรวงการคลัง	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๓	–	–	๓	

-ต่อ-

ระดับการตรวจราชการและสังกัด	ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน	จำนวน(แยกตามระดับ)			รวม	หมายเหตุ
		๙–๑๐	๘	๗		
๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๙	–	–	๙	
๓. กระทรวงคมนาคม	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๕	–	–	๕	
๔. กระทรวงพาณิชย์	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๒	–	–	๒	
๕. กระทรวงมหาดไทย	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๑๒	–	–	๑๒	
๖. กระทรวงศึกษาธิการ	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๗	–	–	๗	
๗. กระทรวงสาธารณสุข	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๕	–	–	๕	
๘. กระทรวงอุตสาหกรรม	ผู้ตรวจราชการกระทรวง	๕	–	–	๕	
	รวม	๔๘	–	–	๔๘	

-ต่อ-

ระดับการตรวจราชการและสังกัด	ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน	จำนวน(แยกตามระดับ)			รวม	หมายเหตุ
		๙–๑๐	๘	๗		
การตรวจราชการระดับกรม						
กรมในสังกัดกระทรวงการคลัง						
๑. กรมสรรพากร	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๒	–	๒	
๒. กรมธนารักษ์	ผู้ตรวจการธนารักษ์	–	๔	–	๔	
กรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์						
๓. กรมวิชาการเกษตร	ผู้ตรวจการเกษตร	–	–	๔	๔	ให้ตำแหน่งเป็นการชั่วคราว

-ต่อ-

ระดับการตรวจราชการและสังกัด	ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน	จำนวน(แยกตามระดับ)			รวม	หมายเหตุ
		๙–๑๐	๘	๗		
๔. กรมประมง	ผู้ตรวจการประมง	–	๑	–	๑	
๕. กรมป่าไม้	ผู้ตรวจการป่าไม้	–	๔	–	๔	
๖. กรมส่งเสริมสหกรณ์	ผู้ตรวจราชการสหกรณ์	–	๑	–	๑	
๗. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ผู้ตรวจการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม		๔	–	๔	
กรมในสังกัดกระทรวงคมนาคม						
๘. กรมการขนส่งทางบก	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๔	–	๔	
กรมในสังกัดกระทรวงพาณิชย์						
๙. สำนักงานปลัดกระทรวง	ผู้ตรวจการพาณิชย์	–	๑	–	๑	

-ต่อ-

ระดับการตรวจราชการและสังกัด	ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน	จำนวน(แยกตามระดับ)			รวม	หมายเหตุ
		๙—๑๐	๘	๗		
กรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย						
๑๐. กรมการปกครอง	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๑๘	–	๑๘	
๑๑. กรมแรงงาน	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๔	–	๔	
๑๒. กรมที่ดิน	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๑๒	–	๑๒	
๑๓. กรมราชทัณฑ์	ผู้ตรวจการราชทัณฑ์	–	๖	–	๖	
๑๔. กรมประชาสงเคราะห์	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๖	–	๖	
๑๕. กรมโยธาธิการ	ผู้ตรวจภารโยธาธิการ	–	๒	–	๒	
๑๖. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	ผู้ตรวจราชการสำนักงาน	–	๗	–	๗	
กรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม						
๑๗. กรมบังคับคดี	ผู้ตรวจการบังคับคดี	–	๒	–	๒	

-ต่อ-

ระดับการตรวจราชการและสังกัด	ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน	จำนวน(แยกตามระดับ)			รวม	หมายเหตุ
		๙–๑๐	๘	๗		
กรมในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข						
๑๘. สำนักงานปลัดกระทรวง	สาธารณสุขนิเทศก์	๑๒	–	–	๑๒	
๑๙. กรมควบคุมโรคติดต่อ	ผู้ตรวจการควบคุมโรค	–	๑	–	๑	ถ้าตำแหน่งว่างลงให้ยุบเลิก
กรมในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม						
๒๐. สำนักงานปลัดกระทรวง	ผู้ตรวจการอุตสาหกรรม	–	๑	–	๑	
๒๑. กรมทรัพยากรธรณี	ผู้ตรวจราชการกรม	–	๑	๑	๒	
๒๒. สำนักงานมาตรฐานผลิตอุตสาหกรรม	ผู้ตรวจการมาตรฐาน	–	–	๑	๑	
	รวม	๑๒	๑๐๕	๖	๑๒๓	

ที่มา : กลุ่มมาตรฐานตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ. (เมษายน ๒๕๓๔)

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายอาลัย อิงคะวณิช

วันเดือนปีเกิด ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑

การศึกษา

- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. ๒๕๐๓)
- Master of Public Administration, University of Southern California (USC), U.S.A. (พ.ศ. ๒๕๑๓)
- Cert. in Public Personnel Administration, California State Personnel Board, U.S.A. (พ.ศ.๒๕๐๙)
- Cert. in Organization and management Method for Foreign Administrators, USC., U.S.A. (พ.ศ.๒๕๑๒)
- Cert. in Basic Issues in American Democracy, USC., U.S.A. (พ.ศ. ๒๕๑๒)
- Cert. in American Governmental and Administration, USC., U.S.A. (พ.ศ. ๒๕๑๓)
- Cert. in Special Study in the Field of Public Personnel Administration, California State Personnel Board, U.S.A. (พ.ศ. ๒๕๑๓)
- ประกาศนียบัตร Training for Trainer, สำนักงาน ก.พ. (พ.ศ. ๒๕๒๐)
- ประกาศนียบัตรหลักสูตรการบริหารงานพัฒนาชนบท, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พ.ศ. ๒๕๒๙)

(นายระพีพันธุ์ สริวัฒน์)
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

การรับราชการ

ตำแหน่งสำคัญในอดีต

- ผู้อำนวยการกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ที่ ๑ และ ที่ ๓ สำนักงาน ก.พ.
- ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบ สำนักงาน ก.พ.
- ที่ปรึกษาการศึกษาประจำสถานเอกอัครราชทูตไทยในกรุงลอนดอน (ผู้ดูแลนักเรียนไทยในประเทศอังกฤษ)
- ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำเขตตรวจราชการที่ ๙,๑๑ และ ๑๒

ตำแหน่งปัจจุบัน

- รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี