

๑๖  
๗๑๓๗๗  
๒๕๔๕



สัญญาเลขที่ RDG01/0006/2543

## รายงานวิจัยเรื่อง

### การพัฒนากระบวนการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. รองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปิณรศ มาลากุล ณ อยุธยา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. อาจารย์สุพจน์ ทรายแก้ว	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. นางอรุณี พงษ์กำเนิด	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. นางสาวกุลธิดา อินทรอักษร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. นางสาวยุภาพร รอมไธสง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
7. นางสาวจงกล สายทองคำ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
8. นางสาวนงสมร ถนัดช่าง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. นางสาวจันทวีจิรา ทับฤทธิ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## บทคัดย่อ

สาระสำคัญของงานวิจัยนี้มุ่งเน้นในการการพัฒนากระบวนการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ โดยตั้งอยู่บนฐานคติว่าการตรวจราชการที่เข้มแข็งจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ยกระดับคุณภาพการให้บริการและขีดสมรรถนะของการดำเนินงาน รวมทั้งสามารถ ป้องกันความเสี่ยงที่ไม่พึงประสงค์ ลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ความเสียหายผิดพลาดและ การสิ้นเปลืองสูญเสียชีวิต อันจะเป็นผลทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาลมากขึ้น

การวิจัยดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ กล่าวคือ ประการแรกต้องการอธิบายให้ เห็นถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในปัจจุบันของ ประเทศไทย ประการที่สองต้องการแสวงหารูปแบบการตรวจราชการและบทบาทของผู้ตรวจ ราชการแนวใหม่ที่มีความเหมาะสมและรองรับต่อทิศทางและแนวทางของการปฏิรูประบบการ บริหารงานภาครัฐ โดยอาศัยวิธีการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจความ คิดเห็น การสัมมนาและประชุมกลุ่มย่อย การเข้าร่วมและสังเกตการณ์ รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบ เทียบกับระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของต่างประเทศ

ผลการวิเคราะห์พบว่าระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการของประเทศไทยยังไม่ สอดคล้องและสามารถรองรับต่อทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐใน แนวใหม่ และมีความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การตรวจราชการ ยังมีลักษณะแบบประเพณีนิยมและเน้นการดำเนินงานในเชิงรับ การใช้ประโยชน์ของการตรวจ ราชการมีค่อนข้างน้อย ระบบงานยังมีขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด ไม่ได้มีการพัฒนาเครื่องมือและ กระบวนการตรวจราชการให้มีความทันสมัย และขาดการเผยแพร่ผลงานต่อสาธารณะ โครงสร้าง การจัดกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการยังมีลักษณะแบบแยกส่วน ขาดกลไกกำกับควบคุม ประสาน และสนับสนุนการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการ ตรวจราชการในระดับกระทรวงและกรมยังมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ขาดการพัฒนาขีดความ สามารถและการสร้างค่านิยมร่วมอย่างเป็นระบบ

สำหรับรูปแบบของการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการนั้น คณะผู้วิจัย ได้เสนอแนะให้มีการวางยุทธศาสตร์การตรวจราชการในแนวใหม่ โดยเน้นการทำงานในเชิงรุกและ สร้างสรรค์ ให้การสนับสนุนและร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้บริหาร เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น และลดความเสี่ยงของการดำเนินงาน รวมถึงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะและศักยภาพของ

หน่วยงานผู้รับการตรวจ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น อันจะทำให้เกิดการยอมรับและนำเอาผลการตรวจราชการไปปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจังต่อไป นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการขยายขอบเขตของระบบงานเกี่ยวกับการตรวจราชการให้กว้างขวางและสมบูรณ์แบบมากขึ้น ทำให้สามารถเสนอข้อมูลป้อนกลับอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารได้อย่างเต็มที่และทันต่อเหตุการณ์

ในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการของแต่ละระดับนั้น คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการออกแบบในลักษณะแบบทวิภาพ เพื่อสร้างหลักประกันเกี่ยวกับความมีอิสระและให้มั่นใจว่าผลการตรวจราชการจะได้รับการนำไปในใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง อันประกอบด้วยโครงสร้างสองส่วน กล่าวคือ องค์การกำกับดูแลการตรวจราชการ และหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับการตรวจราชการโดยอาศัยวิธีการดำเนินงานในแบบเมตริกซ์ เพื่อให้สามารถบูรณาการและเชื่อมโยงระบบงานเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการทบทวนบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ และการปรับเปลี่ยนวิธีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ การดูแลรักษาและการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ตรวจราชการ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการปรับปรุงขีดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่สนับสนุนผู้ตรวจราชการ

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายภายในและการเชื่อมต่อกับภายนอก รวมถึงการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ อันจะเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการตรวจราชการมีบทบาทความสำคัญมากขึ้น

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □



## Abstract

Project Name: Redesigning Public Sector Accountability in Thailand  
Research Title: A Study to Improve Inspection System and Enhance Performance of Inspectors General in the Thai Public Sector

The focus of this study is to elaborate a new model of administrative control and inspection system in the Thai public sector. Developing performance-based accountability will require an effective inspection system. Inspectors General (IGs) should be able to assist top management with an independent opinion of whether desired results and objectives are achieved efficiently, economically, and in accordance with prescribed laws, regulations, policies, and procedures.

This research aims towards achieving two objectives, that is, to explain the problems and limitations of the current inspection system and IGs as well as to identify an appropriate model that fits the public sector reform movements of the country. Several research methods were used to collect data including in-depth interview, questionnaire survey, small group brainstorming, participative observation, content analysis and comparative studies.

Findings reveal that the Thai inspection system and IGs are quite weak and cannot cope with the challenges of public sector reform movements. Most IGs still employ traditional inspection approach, focus on detailed administrative oversights and look for wrongdoing. In fact, the scope of operations are quite limited to field visit, program follow-up and investigation. Most of inspection reports tend to describe program efforts and activities rather than analyze program results. Lack of systematic audit and evaluation tool, inadequate resources, low morale and incapable staff are typically found in many of the IG's offices.

This study recommends the new operating model of inspection system. More specifically, there should be a shift from traditional command-and-control approach to proactive, partnership and risk-based approach. Inspection system should be redesigned to focus more on preventing waste, fraud and abuse as well as to promote organizational efficiency, effectiveness and capacity-building. The scope of operations have to be expanded or broaden to include financial and compliance auditing, performance assessment and improvement, and impact evaluation.

The three-tiers of inspection system (i.e., government-wide, ministerial and departmental levels) are still valid but the existing IG's offices should be restructured to ensure effectiveness of the overall inspection system. A bicameral structure including the governing board (i.e., audit and evaluation committee) and operating unit (i.e., audit and evaluation office) should be established at all levels. The advantage of this structure is to ensure independence and provide check-and-balance mechanism. In addition, the future roles and functions, appointment, training and development of IG as well as support staff have been proposed. This study has also recommended intra-and inter-networking systems as well as the preparation of information technology plan.

Without an enactment of the public sector reform act in order to put in place the results-based management system, any attempt to overhaul the Thai inspection system and enhance the capacities of IGs would be doubtful.

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □