

# รายงานการศึกษา

## เรื่อง

การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจราชการกรุงเทพมหานคร  
: ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับกลยุทธ์การตรวจราชการ  
กรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขต

## โดย

นางสาววิตรี สุขสงวน  
ผู้ตรวจราชการสูง  
สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

## เสนอ

คณะกรรมการหลักสูตรนักบริหาร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับสูง รุ่นที่ ๙  
ระหว่างวันที่ ๓ มิถุนายน - ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗

# สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| <b>บทคัดย่อ</b>   |      |
| <b>บทที่ ๑ บทนำ</b>   |      |
| ๑. สภาพและความสำคัญของปัญหา   | ๑    |
| ๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา  | ๒    |
| ๓. ขอบเขตการศึกษา   | ๒    |
| ๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ  | ๒    |
| ๕. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  | ๒    |
| ๖. ระเบียบวิธีการศึกษา  | ๓    |
| ๗. ผลที่คาดว่าจะได้รับ  | ๓    |
| <b>บทที่ ๒ แนวคิดหลักการและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ</b>             |      |
| ๑. แนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจราชการ                                 | ๔    |
| ๑.๑ ความหมาย  | ๔    |
| ๑.๒ ขอบเขตภารกิจการตรวจราชการ   | ๔    |
| ๑.๓ รูปแบบการตรวจราชการ   | ๕    |
| ๒. ระบบการตรวจราชการแนวใหม่   | ๖    |
| ๒.๑ การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์                                 | ๖    |
| ๒.๒ ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล   | ๘    |
| ๓. การตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร  | ๙    |
| ๓.๑ วัตถุประสงค์การตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร                                   | ๙    |
| ๓.๒ ประเภทการตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร   | ๑๐   |
| ๓.๓ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร                              | ๑๐   |
| ๓.๔ หน้าที่ของผู้รับการตรวจ   | ๑๑   |
| ๓.๕ แผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร                               | ๑๒   |
| <b>บทที่ ๓ การตรวจราชการระดับสำนักงานเขต</b>                                    |      |
| ๑. กรอบภารกิจและแนวทางการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต                             | ๑๕   |
| ๒. การบรรลุความสำเร็จในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต                            | ๑๖   |
| ๓. การไม่บรรลุความสำเร็จในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต                         | ๑๗   |
| <b>บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>  |      |
| ๑. การพัฒนายุทธศาสตร์การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครในภาพรวม         | ๒๐   |
| ๒. การปรับกลยุทธ์การตรวจราชการของกรุงเทพมหานครในระดับสำนักงานเขต                | ๒๑   |
| ๓. การกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการและการพัฒนาศักยภาพ<br>ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร | ๒๒   |
| <b>บรรณานุกรม</b>   | ๒๓   |
| <b>ภาคผนวก</b>  |      |

## บทคัดย่อ

การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการ จากประสบการณ์ในการตรวจราชการ กรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขตพบว่า ในห้วงเวลาที่ผ่านมาการตรวจราชการในเขตตรวจราชการ ๔ สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ สำนักงานเขตบางกอกน้อย สำนักงานเขตบางพลัด และสำนักงานเขตจอมทอง ผู้ศึกษาได้ประเมินผลการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับที่บรรลุความสำเร็จ และระดับที่ไม่บรรลุความสำเร็จ โดยประมวลสรุปได้ว่า ผู้ศึกษาสามารถบรรลุความสำเร็จในการตรวจราชการตามกรอบวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๗ อย่างครบถ้วน ครอบคลุมภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ๕ ประการ ได้แก่ การตรวจราชการเพื่อติดตามความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายร่วมสร้าง การตรวจราชการเฉพาะพื้นที่ การตรวจประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี การตรวจราชการตามภารกิจเร่งด่วน ภารกิจสำคัญ และการตรวจสอบข้อเท็จจริง การสืบสวน ตรวจสอบข้อร้องเรียน สำหรับในส่วนที่ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต ตามบทบาทที่ระบุไว้ในหลักการและเหตุผลในแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ ใน ๓ ประเด็น สรุปได้ดังนี้

(๑.) การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งในการตรวจราชการกรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขต พบว่าการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเขตที่รับผิดชอบทั้ง ๔ เขต ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้โดยบทบาทผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครโดยลำพัง ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑.๑) เรื่องการไม่สามารถเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบแผนงานโครงการต่าง ๆ ของสำนักงานเขตให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ เนื่องจากกระบวนการวางแผนงานโครงการของสำนักงานเขตมักไม่ได้มีพื้นฐานมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่มักเกิดจากการเองประมาณเป็นตัวตั้ง ประกอบกับไม่มีระบบงานเชื่อมโยงให้ผู้ตรวจราชการเข้าไปมีบทบาทในเรื่องเหล่านี้แต่อย่างไร

(๑.๒) เรื่องการบริหารทรัพยากรของสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต ที่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบ ระบบและกระบวนการปฏิบัติงานในระบบงานหลัก ได้แก่ ระบบการเงิน การคลัง การพัสดุ ฯลฯ เนื่องจากมีหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นประจำอยู่แล้ว จึงไม่มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลได้ โดยเฉพาะในเรื่องหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) รวมทั้งหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักความเสมอภาค (Equity) ซึ่งเป็นหัวใจของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

(๒.) การเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญให้บรรลุตามนโยบายสำคัญ ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมามีบทบาทในการเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายในพื้นที่เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด และเขตจอมทอง นั้น ผู้ศึกษาไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการเร่งรัดได้ตามที่กำหนดในหลักการและเหตุผลของแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ เนื่องจากไม่มีการเชื่อมโยงระบบงานของโครงการนั้นกับภารกิจและบทบาทของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขต และที่สำคัญโครงการสำคัญ ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เขตทั้ง ๔ เขต มักมีได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่ แต่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับสำนัก

(๓.) การให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานรับตรวจนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจากประสบการณ์ในการตรวจราชการสามารถดำเนินการได้เพียงการให้ข้อเสนอแนะแก่สำนักงานเขตเฉพาะในระดับการบริหารราชการเชิงปฏิบัติเท่านั้น แต่ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายต่อการบริหารงานเขต โดยมีเหตุผลเนื่องจากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์จะถูกสั่งการจากผู้บริหารไปยังสำนักงานเขตโดยตรงไม่มีระบบเชื่อมต่อให้ผู้ตรวจราชการเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างไร ประกอบกับศักดิ์ของตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับสำนักงานเขต และผู้อำนวยการเขตกำหนดไว้เท่ากัน ทำให้บทบาทของผู้ตรวจราชการในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งผู้ศึกษามีประสบการณ์ในเชิงพื้นที่น้อยกว่าผู้อำนวยการเขตจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการเขต

เพื่อให้ระบบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงตามหลักการเหตุผล และวัตถุประสงค์ที่กำหนด จึงได้เสนอแนะแนวทางเพื่อปรับกลยุทธ์การบริหารการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการทั้งในระดับภาพรวมของกรุงเทพมหานครและระดับสำนักงานเขต ดังนี้

๑. การพัฒนายุทธศาสตร์การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการในภาพรวม โดยพัฒนาระบบและกระบวนการตรวจราชการให้เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ รวมศูนย์ภารกิจที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทุกกระบวนการในระบบงานหลักไว้ด้วยกัน ได้แก่ การตรวจราชการ การตรวจจ่าย การตรวจสอบภายใน ฯลฯ พร้อมเพิ่มอำนาจการตรวจราชการให้มีขอบเขตอำนาจเพียงพอที่จะสามารถใช้เป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ ระบบงานต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนด “วาระแห่งกรุงเทพ” ในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยรณรงค์ให้เห็นความสำคัญของการปฏิบัติราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาล และมีระบบมาตรฐานประกันคุณภาพในการตรวจสอบและการตรวจราชการ

๒. การปรับกลยุทธ์การตรวจราชการของกรุงเทพมหานครในระดับสำนักงานเขต โดยปรับแผนการตรวจราชการในส่วนที่ผู้ศึกษารับผิดชอบพื้นที่การตรวจ ๔ เขต โดยเน้นการตรวจราชการเชิงรุกมากขึ้น มุ่งเน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าผลผลิต พร้อมปรับวิธีการตรวจราชการโดยดำเนินการในรูปองค์คณะ ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการ ผู้บริหารเขต ตัวแทนประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง ใช้หลักการตรวจแบบร่วมเป็นพันธมิตร (Partnership Approach) และหลักการมีส่วนร่วม (Participative Approach) เน้นการตรวจ แบบสร้างสรรค์ คือ ให้คำปรึกษา แนะนำ เป็นสำคัญ

๓. การกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการและการพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขตให้มีศักดิ์ของตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งผู้อำนวยการเขต พร้อมพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอให้มีจริยธรรม คุณธรรม ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความพร้อมในการตรวจราชการ และที่สำคัญต้องปรับทัศนคติของข้าราชการและบุคคลทั่วไปถึงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ โดยแสดงให้เห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญ จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณภาพสูง มีสมรรถนะในหลาย ๆ ด้าน ไม่ใช่เป็นตำแหน่งแก้ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลอีกต่อไป ต้องลบภาพของการเป็น “สุสาน” ให้ได้

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอแนะเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าสมประโยชน์ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับที่น่าพอใจ รวมทั้งเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้ารุ่งเรือง ให้แก่เมืองมหานครแห่งนี้ให้เป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนตลอดไป

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑. สภาพและความสำคัญของปัญหา

การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนของกรุงเทพมหานครได้ระบุถึงความสำคัญของการตรวจราชการไว้ในแผนการตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ว่า “การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญในการกำกับและปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานกรุงเทพมหานครตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครเปรียบเสมือนตัวกลางประสานระหว่างผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ข้าราชการผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยการบูรณาการและประยุกต์ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ทั้งในเชิงของการตรวจการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พร้อมทั้ง เร่งรัด ติดตามให้โครงการสำคัญบรรลุตามนโยบายที่กำหนดไว้และให้ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยรับการตรวจนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น รวมทั้งนำไปสู่การตรวจราชการอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐานตามวิสัยทัศน์ที่ว่า “พัฒนามาตรฐานการตรวจราชการ เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์กร ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและพึงพอใจต่อการทำงานของกรุงเทพมหานคร”

ตามนัยความสำคัญของการตรวจราชการดังกล่าวผู้ศึกษาพบว่า มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ของการตรวจราชการระดับสำนักงานเขตเฉพาะในส่วนที่ผู้ศึกษารับผิดชอบพื้นที่เขตตรวจ ๔ เขต ได้แก่ เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด และเขตจอมทอง ที่ยังไม่สามารถสะท้อนวัตถุประสงค์ตามบทบาทและตามภารกิจของผู้ตรวจราชการอย่างแท้จริงใน ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
๒. การเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนดไว้
๓. การให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานรับการตรวจนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

ส่งผลให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการในมิติต่าง ๆ ของสำนักงานเขตในส่วนที่ผู้ตรวจราชการต้องนำเสนอต่อผู้บริหารไม่อาจดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้บริหารขาดข้อมูลปฐมภูมิที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย วางแผนงาน โครงการต่าง ๆ ในอันที่จะพัฒนาความเจริญ พัฒนาคุณภาพชีวิต หรือสนองตอบความต้องการของพี่น้องประชาชนในด้านต่าง ๆ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

## ๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(๑.) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขตทั้งเทคนิคและรูปแบบการตรวจราชการรวมทั้งบทบาทของผู้ตรวจราชการตามกรอบภารกิจที่กำหนด

(๒.) เพื่อแสวงหากลยุทธ์ เทคนิค หรือวิธีการตรวจราชการระดับสำนักงานเขตที่เหมาะสมสามารถรองรับการตรวจติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานนโยบายต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมวัตถุประสงค์ตามบทบาทและภารกิจของผู้ตรวจราชการ

## ๓. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีการตรวจราชการระดับสำนักงานเขตในสำนักงานเขตที่ผู้ศึกษาได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเขตตรวจราชการ ได้แก่ สำนักงานเขตบางกอกน้อย สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ สำนักงานเขตบางพลัด และสำนักงานเขตจอมทอง

## ๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาในครั้งนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

(๑.) สามารถนำเสนอเป็นข้อมูลและแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการตรวจราชการ รวมทั้งการพัฒนาระบบ รูปแบบ เทคนิควิธีการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการเขตให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนได้ตรงตามความต้องการและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

(๒.) สามารถใช้กลยุทธ์การตรวจราชการระดับสำนักงานเขตที่ได้ศึกษาในครั้งนี้เป็นกลไกที่จะสะท้อนทิศทางและรูปแบบการพัฒนาพื้นที่เขต การพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรและสภาพแวดล้อมของเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อนำไปสู่การพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้แก่พื้นที่เขตได้ต่อไปในอนาคต

## ๕. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจราชการกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับกลยุทธ์การตรวจราชการกรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขต ในครั้งนี้ได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจราชการ ดังนี้

- แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจราชการ ระบบการตรวจราชการแนวใหม่
- การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร
- ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

## ๖. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นที่จะค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนการสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบการตรวจราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการตรวจราชการในภาพรวมของกรุงเทพมหานครได้ต่อไป สำหรับการดำเนินการศึกษาประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีดำเนินการดังนี้

### (๑.) การรวบรวมข้อมูล ได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ดังนี้

(๑.๑) ข้อมูลจากเอกสารหนังสือ (Documentary Data) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง คู่มือการปฏิบัติงาน เอกสารวิชาการ รายงานวิจัย ฯลฯ

(๑.๒) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) โดยดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ตรวจราชการ ผู้บริหารเขต เจ้าหน้าที่ ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ

(๑.๓) ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ (Observation) โดยสังเกต ติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขตในโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาได้สัมผัสกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ด้วยประสบการณ์ตรงของตนเอง ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ประเมินผลตามกรอบภารกิจได้

(๒.) การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้รวบรวมมาวิเคราะห์และประมวลสรุปในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต เพื่อค้นหาปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการดำเนินการตรวจราชการ รวมทั้งเพื่อแสวงหากลยุทธ์หรือเทคนิควิธีการตรวจราชการระดับสำนักงานเขตที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์

## ๗. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถพัฒนาต่อยอดเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการติดตามประเมินผลพร้อมขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารราชการกรุงเทพมหานครในภาพรวมให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล นำความผาสุกเจริญรุ่งเรืองมาสู่พี่น้องประชาชนได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

## บทที่ ๒

### แนวคิด หลักการ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ

#### ๑. แนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจราชการ

##### ๑.๑ ความหมาย

การตรวจราชการ มีการนิยามความหมายไว้ในระเบียบ รายงานการวิจัย ตำราวิชาการ และเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ จำนวนมาก เนื่องจากการตรวจราชการเป็นกลไกทางการบริหารที่สำคัญซึ่งสามารถตอบสนองต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม การนิยามความหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สรุปความได้ ดังนี้

“การตรวจราชการ หมายถึง ตรวจ ติดตาม ประเมินผล แนะนำ สืบสวน สอบสวน ตรวจสอบ ข้อเท็จจริง รับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ติดตาม ประสานงาน ตรวจเยี่ยม หรือดำเนินการอื่นใดของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี”<sup>๑</sup>

##### ๑.๒ ขอบเขตภารกิจการตรวจราชการ

การตรวจราชการตามหลักการโดยทั่วไป มีขอบเขตครอบคลุมถึงภารกิจดังต่อไปนี้<sup>๒</sup>

(๑.) การตรวจปฏิบัติการหรือการออกตรวจเยี่ยม (Field Visit) เพื่อสอดส่อง ตรวจสอบ สืบสวน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และรับทราบสภาพข้อเท็จจริง/สถานการณ์ รวมถึงการสับรับฟังปัญหาและความคิดเห็นของประชาชนในระดับพื้นที่

(๒.) การสืบสวนสอบสวน (Problem Based Investigation) ในกรณีเมื่อสงสัยหรือพบกรณีทุจริต และประพฤติมิชอบ รวมถึงกรณีได้รับการร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือเข้าไปใกล้เกลี้ยและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

##### (๓.) การตรวจสอบ

(๓.๑) การตรวจสอบการเงินและความถูกต้อง (Financial and Compliance Audit) อันเป็นการตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือของเอกสารประกอบรายการบัญชีและข้อมูลทางการเงิน และการปฏิบัติให้ถูกต้องตามนโยบาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับขององค์การ

(๓.๒) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Audit) อันเป็นการตรวจสอบถึงประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัดของการใช้ทรัพยากร โดยแยกออกเป็นเรื่องของการตรวจสอบการบริหารงาน (Management Audit) และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของแผนงาน (Program-result Audit)

---

๑ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๔

๒ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), “โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ” พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๘-๙

#### (๔.) การประเมินผล

(๔.๑) การกำกับติดตามผลการดำเนินงาน (Performance Monitoring) อันเป็นการติดตามความก้าวหน้าตามแผนปฏิบัติงานและการประเมินผลผลิต (Output) ของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ นอกจากนี้บางครั้งยังอาจจะรวมถึงการวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ของทรัพยากร ความเพียงพอของปัจจัยนำเข้า และกระบวนการปฏิบัติงาน (Process Evaluation) อีกด้วย

(๔.๒) การประเมินผลแผนงาน (Program Evaluation) อันเป็นการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) หรือประสิทธิผล (Effectiveness) ของการดำเนินงานตามแผนงานโครงการต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้ บางครั้งยังอาจรวมถึงการวิเคราะห์และประเมินผลความคุ้มค่าของเงินโดยการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนค่าใช้จ่ายกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Cost-effectiveness Analysis) และการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) อันเป็นการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงผลรวมที่ติดตามมา (Consequences) หรือผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อประชาชน โดยครอบคลุมถึงสิ่งที่คาดหวังไว้ (Intended Effects) และสิ่งที่ไม่ได้คาดหวังไว้ (Unintended Effects) อีกด้วย

(๕.) การประเมินขีดสมรรถนะและศักยภาพอันจะช่วยให้คำแนะนำสำหรับการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและการให้บริการประชาชน การพัฒนาทรัพยากรบุคคลและองค์การในระยะยาว เช่น การวิเคราะห์และเทียบเคียงการดำเนินงาน (Benchmarking) รวมถึงการวิเคราะห์ความไม่แน่นอนหรือปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factor) และปัจจัยองค์ประกอบแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors) ของการดำเนินงาน เป็นต้น

### ๑.๓ รูปแบบการตรวจราชการ

การตรวจราชการสามารถจำแนกรูปแบบได้ ๒ ประเภท โดยยึดตามวัตถุประสงค์หรือคุณลักษณะของการตรวจราชการ กล่าวคือ <sup>๓</sup>

#### (๑.) การตรวจราชการในแบบประเพณีนิยม

การตรวจราชการแบบประเพณีนิยมมีความสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในแบบดั้งเดิมที่อาศัยกฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานกลางเป็นเครื่องมือของการดำเนินงาน (Compliance-based Approach) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม ป้องกันและควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจและทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งมีผลทำให้การตรวจราชการมีลักษณะในเชิงลบหรือเน้นการจ้องจับผิดและลงโทษโดยให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบรายละเอียดของการปฏิบัติงานว่าเกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือรูรั่วไหลสิ้นเปลืองและมีการละเมิดอำนาจหน้าที่หรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

#### (๒.) การตรวจราชการในแบบสมัยใหม่

ในทางตรงข้าม การตรวจราชการสมัยใหม่จะสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะระบบการบริหารงานในแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based approach) ทำให้การตรวจราชการมีลักษณะในเชิงบวกหรือเสริมแรงจูงใจ โดยให้ความสำคัญต่อการวัดและพัฒนาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการ พยายามลดปัจจัยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและส่งผล

กระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน รวมทั้งการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ (Capacity Building) ขององค์กรให้มีความเข้มแข็งในระยะยาว ไม่ใช่เป็นเรื่องของการจ้องจับผิดและลงโทษ

## ๒. ระบบการตรวจราชการแนวใหม่

ระบบการตรวจราชการของประเทศไทยได้มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ตั้งแต่เริ่มมีการพัฒนาระบบราชการไทย ได้มีการศึกษาวิจัย สังเคราะห์ ประมวลผลรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจราชการนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาระบบและวิธีการตรวจราชการจากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นการตรวจตามภารกิจของแต่ละกระทรวงเป็นหลักมาเป็นการตรวจราชการแนวใหม่ที่เรียกว่า “การตรวจราชการแบบบูรณาการ”<sup>๔</sup> หรือ “การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์”

### ๒.๑ การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ระบบการตรวจราชการแนวใหม่ใช้รูปแบบการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการ เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้กับประชาชนในการใช้อำนาจของรัฐ และการดำเนินตามนโยบายและโครงการรวมทั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน การตรวจราชการแบบบูรณาการเป็นการตรวจโดยยึดหลักประชาชนเป็นหลัก มีการแบ่งปันทรัพยากรในการตรวจแบบเป็นทีม และการตรวจตามภารกิจ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และพื้นที่โดยเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และความสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐหรือยุทธศาสตร์ของชาติ โดยมีลักษณะ ๔ ประการ ดังนี้ คือ<sup>๕</sup>

(๑.) **เชิงรุก** : การตรวจราชการแนวใหม่ต้องมีลักษณะเชิงรุก หมายถึงการตรวจราชการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น หรือส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่ผู้บริหารหน่วยงาน รวมทั้งการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเพื่อพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์กรได้ หรือแนะนำวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม (Best Fit) ดังนั้นการตรวจราชการจำเป็นต้องมีการเตรียมการออกตรวจที่เป็นระบบ มีการวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ พื้นที่ดำเนินงานและประเด็นเพื่อการตรวจสอบล่วงหน้า มีการจัดทำแผนการตรวจที่สอดคล้องกับจังหวะของการดำเนินโครงการในพื้นที่ ซึ่งการวิเคราะห์และการวางแผนที่ดีจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ครอบคลุมถูกต้อง เชื่อถือได้ และเพียงพอในการวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง

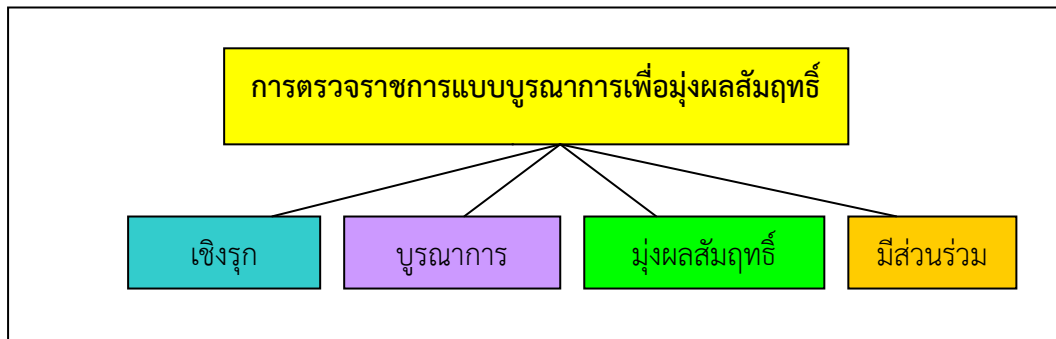
(๒.) **บูรณาการ** : การตรวจราชการแนวใหม่ต้องมีลักษณะบูรณาการ หมายถึง การประสานหรือเชื่อมโยงการตรวจราชการทุกระดับ ทั้งแนวดิ่งและแนวขวาง (Vertical and Horizontal Integration) ทั้งภาพรวมของประเทศ กระทรวงและกรมเข้าด้วยกัน ซึ่งการเชื่อมประสานนี้รวมด้านการประสานข้อมูล การจัดทำแผนการตรวจราชการ การปฏิบัติงานตรวจและการรายงานผล เพื่อให้การตรวจราชการมีเอกภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับการบริหารราชการยุคปัจจุบันที่เน้นยุทธศาสตร์ โดยเชื่อมโยงทั้งยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวง กลุ่มจังหวัด และจังหวัด

<sup>๔</sup> ปริญญา เจริญผล, การตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล, เอกสารความรู้ สดร.ลำดับที่ ๑๗ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๔, หน้า ๕

<sup>๕</sup> คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการ โครงการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการสู่การปฏิบัติ, สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๐

(๓.) **มุ่งผลสัมฤทธิ์** : การตรวจราชการแนวใหม่ควรมีลักษณะการตรวจติดตามและประเมินผลงาน โดยมีการเปรียบเทียบผลงานจริงที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดผลดำเนินงานด้านต่างๆ ตามที่ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรได้กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์หรือในคำรับรองการปฏิบัติการ รวมทั้งการประเมินผลภาพรวมของแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเสนอแนะในเชิงนโยบายและการพัฒนาองค์กรได้

(๔.) **มีส่วนร่วม** : การตรวจราชการแนวใหม่ต้องยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคประชาชน กลุ่มประชาสังคม และหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการเปิดให้ภาคประชาชนและกลุ่มประชาสังคมร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจติดตามตรวจสอบการบริหารราชการ รวมทั้งผู้ตรวจราชการต้องมีมาตรฐานทางวิชาชีพและความซื่อสัตย์สุจริต



นิยามเชิงปฏิบัติการของการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

#### ตรวจราชการบูรณาการ :

- **ร่วมคิด** โดยวางแผนการตรวจราชการด้วยกระบวนการชุดเดียวกันและเป็นการวางแผนฯ โดยเตรียมการไว้ล่วงหน้าในแต่ละรอบปีงบประมาณ เพื่อทำให้เกิดรูปธรรมของคำว่า “เชิงรุก”
- **ร่วมตรวจ** ในประเด็นยุทธศาสตร์หรือประเด็นนโยบายในระดับชาติเดียวกัน
- **ร่วมให้ข้อเสนอแนะ** โดยเล็งเป้าไปที่การลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ ร่วมกันและจัดทำรายงานผลการตรวจราชการด้วยมาตรฐานเดียวกันซึ่งสมควรเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย
- **ร่วมสร้างภาคีภาคประชาชน** ให้มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจราชการระดับพื้นที่
- **ร่วมรับการประเมิน** ภายใต้คำรับรองการปฏิบัติราชการที่มีการประเมินตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อบรรลุค่าคะแนนทางการบริหาร (Management Score Point) ร่วมกัน

#### มุ่งผลสัมฤทธิ์ :

- การทำให้หน่วยรับตรวจ มีขีดสมรรถนะและระบบการกำกับดูแลตนเองที่เพียงพอต่อการประกันผลผลิตให้บรรลุผลลัพธ์ ให้ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและหลักธรรมาภิบาล สาเหตุที่กำหนดผลสัมฤทธิ์ไว้เช่นนี้ ก็เพื่อสนองตอบต่อเป้าประสงค์ของระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

## ๒.๒ ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล<sup>๖</sup>

ความหมายของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

**นิยาม :** หมายถึง ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์เมื่อนำสู่การปฏิบัติแล้ว อาจมีเหตุปัจจัยที่ไม่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล อันจะส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อถือ ศรัทธา ในการดำเนินการบริหารจัดการ แผนงาน/โครงการ (Public Trust) ของหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่

### คำนิยาม

- ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) : การกำหนด แผนงาน/โครงการโดยไม่ได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์เชิงยุทธศาสตร์ทุกระดับ ความพร้อมของหน่วยงาน ขาดการประสานการดำเนินงานระหว่างภาคี หุ่นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จ
- ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) : การวางแผนและบริหาร โครงการไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ของผู้ใช้ประโยชน์และประเทศชาติ อันเนื่องมาจากปัจจัยทางการเมือง
- ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) : การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากแผนงาน/โครงการ ไม่มีการกระจาย ผลประโยชน์ที่ถูกต้องชอบธรรมไปยังผู้ที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

### ความเสี่ยงแบ่งตามหลักธรรมาภิบาลได้ ๘ ประการ คือ

**๑. หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)** แผนงาน/โครงการ จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน โดยผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากแผนงาน/โครงการนั้นๆ หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญที่สุด แผนงาน/โครงการย่อมไม่อาจบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดธรรมาภิบาลข้อนี้

**๒. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation)** แผนงาน/โครงการ ต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้รับรู้และร่วมตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมอาจอยู่ในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยตรง หรือมีส่วนร่วมโดยผ่านหน่วยงาน สถาบัน หรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

**๓. หลักการสนองตอบรับ (Responsiveness)** แผนงาน/โครงการ ต้องสามารถสนองตอบรับปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ภายใต้กรอบเวลาที่สมเหตุสมผลและเป็นไปตามแนวทางที่ตกลงกัน

**๔. หลักนิติธรรม (Rule of Law)** ต้องเป็นแผนงาน/โครงการ ที่อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ และกฎหมายเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แผนงาน/โครงการนั้นต้องไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย โดยทั่วไปการบังคับใช้กฎหมายจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อระบบศาลมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกคุกคามจากอิทธิพลใด และผู้รักษากฎหมายต้องไม่มีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง

**๕. หลักคุณธรรม (Virtue)** ต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีผู้บริหารโครงการและทีมงานที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสุจริต ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น

**๖. หลักความโปร่งใส (Transparency)** ต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนงาน/โครงการสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ง่าย ข้อมูลที่ได้รับต้องพอเพียง และอยู่ในรูปแบบการนำเสนอที่ง่ายแก่การเข้าใจ

**๗. หลักความเสมอภาค (Equity)** ต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่สมาชิกของสังคมทุกคนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้รับประโยชน์โดยเสมอภาค ไม่มีกลุ่มใดที่ถูกกีดกันและกลุ่มที่อ่อนแอ หรือด้อยโอกาสต้องได้โอกาสในการปรับปรุง หรือคงไว้ซึ่งการรับประโยชน์โดยเสมอภาคตามสถานภาพเดิม

**๘. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** ต้องพิจารณาจากวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ การได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุน หรือการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง รวมถึงสิ่งแวดล้อมและมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

### ๓. การตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร

การตรวจราชการของกรุงเทพมหานครได้ถือปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ และในแต่ละปีงบประมาณผู้ตรวจราชการจะได้ออกแผนการตรวจราชการต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาอนุมัติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร โดยประมวลสรุปสาระสำคัญการตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร ได้ดังนี้

#### ๓.๑ วัตถุประสงค์การตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการ ไว้ดังนี้

(๑.) เพื่อตรวจราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการนำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน

(๒.) เพื่อให้คำแนะนำแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๓.) เพื่อประสานงาน เร่งรัดติดตามความก้าวหน้า และความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค ผลกระทบ และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตลอดจนตรวจสอบคุณภาพงานและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

(๔.) เพื่อตรวจเยี่ยม รับฟังความคิดเห็น แนะนำ ทำความเข้าใจ ชี้แจงกับเจ้าหน้าที่ให้มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(๕.) เพื่อตรวจเยี่ยม รับฟังความคิดเห็น และความต้องการของประชาชน แนะนำ และทำความเข้าใจกับประชาชน

(๖.) เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับคำสั่ง การร้องเรียน หรือมีเหตุอันควร ตลอดจนการรับทราบสภาพ หรือสถานการณ์ในพื้นที่ สำหรับนำไปประกอบการเสนอแนะต่อปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๗.) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงาน

### ๓.๒ ประเภทการตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗ แบ่งกรณีการตรวจราชการ ไว้ดังนี้

(๑.) การตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๒.) การตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งการบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน และการบัญชีของหน่วยงาน การตรวจการปฏิบัติงานบุคคล การตรวจทะเบียนและเอกสารต่าง ๆ การสารบรรณ และการพัสดุ ตลอดจนความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคารสถานที่ เป็นต้น

(๓.) การตรวจราชการเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับการร้องขอจากหน่วยงานให้ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือประสานการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งาน และโครงการ ที่ดำเนินการอยู่แต่มีปัญหาขัดข้อง

(๔.) การตรวจราชการเกี่ยวกับเรื่องที่ประชาชนร้องเรียน

(๕.) การตรวจราชการเกี่ยวกับสถานการณ์ หรือเหตุการณ์สำคัญ หรือสาธารณภัย

(๖.) การตรวจราชการอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

### ๓.๓ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนี้

ข้อ ๑๒ ให้ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑.) ตรวจ แนะนำ ชี้แจงนโยบาย และการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และรับทราบข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งาน และโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพงานและการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

(๒.) สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อนหากเห็นว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือประโยชน์ของ

ประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ได้สั่งการดังกล่าวแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชา

ในกรณีที่ผู้รับการตรวจไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ ให้ผู้รับการตรวจชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครทราบ และให้ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครรายงานปลัดกรุงเทพมหานครผ่านหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

(๓.) สั่งให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ชี้แจง ให้ถ้อยคำ ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งการมีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๔.) ตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับคำสั่งการร้องเรียน หรือมีเหตุอันสมควร โดยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

(๕.) ตรวจเยี่ยม รับฟังทุกข์สุข และความคิดเห็น ตลอดจนให้คำแนะนำ ชี้แจง และให้ความช่วยเหลือให้กำลังใจ และบำรุงขวัญ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประมวลผลการดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของปลัดกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคลผ่านหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

(๖.) ศึกษา ประมวล วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณา วินิจฉัยสั่งการ ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่กรุงเทพมหานครผ่านหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๑๕ ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครอาจเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบประจำปี การดำเนินการทางวินัย ตลอดจนพฤติกรรมในทางส่วนตัวของผู้รับการตรวจต่อปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อประกอบการพิจารณาผ่านหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

#### ๓.๔ หน้าที่ของผู้รับการตรวจ

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๖ กำหนดหน้าที่ของผู้รับการตรวจ ซึ่งหมายถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานที่มีการตรวจราชการ ดังนี้

(๑.) อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครในการเข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการตรวจราชการ

(๒.) จัดเตรียมบุคคล เอกสาร หลักฐานในการรับการตรวจให้ครบถ้วน และพร้อมที่จะให้ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครตรวจสอบได้

(๓.) ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ พร้อมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

(๔.) ดำเนินการอื่นที่เป็นประโยชน์ในการตรวจราชการ

(๕.) การปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครได้สั่งการในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากไม่สามารถดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ได้สั่งการให้ชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลต่อปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี

### ๓.๕ แผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร

(๑.) หลักการ :

แผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลในการจัดทำแผนฯ โดยระบุถึงบทบาทของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยการบูรณาการและประยุกต์ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ทั้งในเชิงการตรวจการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พร้อมทั้งเร่งรัดติดตามให้โครงการสำคัญบรรลุตามนโยบายที่กำหนดไว้ และให้ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานรับการตรวจนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น รวมทั้งนำไปสู่การตรวจราชการอย่างเป็นระบบมีมาตรฐาน จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครจึงได้วางแผนการตรวจราชการแนวใหม่ที่เรียกว่า “การตรวจราชการแบบบูรณาการ” โดยใช้หลักการ ๓ ร่วม ได้แก่

(๑.) ร่วมคิด โดยวางแผนการตรวจราชการไว้ล่วงหน้าในแต่ละรอบปีงบประมาณในลักษณะการตรวจราชการเชิงรุก

(๒.) ร่วมตรวจ ในประเด็นยุทธศาสตร์หรือประเด็นนโยบายเดียวกัน

(๓.) ร่วมให้ข้อเสนอแนะ และจัดทำรายงานผลการตรวจราชการด้วยมาตรฐานเดียวกัน

(๒.) วัตถุประสงค์ :

(๒.๑) เพื่อให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครมีข้อมูลประกอบการวินิจฉัย สั่งการ และปรับใช้ในการกำหนดนโยบาย

(๒.๒) เพื่อให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานครได้นำผลการตรวจราชการไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ หรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

(๒.๓) ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้รับทราบสัมฤทธิ์ผลของโครงการที่ตอบสนองตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงาน

(๒.๔) หน่วยงานของกรุงเทพมหานครสามารถนำผลการตรวจราชการไปวางแผนปรับปรุงพัฒนางานต่อไป

(๓.) แนวทางการตรวจราชการ :

(๓.๑) การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญ (Issue) ตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วนและ ๖ นโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมได้แก่

- มาตรการเร่งด่วน ๑๐ มาตรการ
- มหานครแห่งความปลอดภัย

- มหานครแห่งความสุข
- มหานครสีเขียว
- มหานครแห่งการเรียนรู้
- มหานครแห่งโอกาสของทุกคน
- มหานครแห่งอาเซียน

(๓.๒) การตรวจราชการเฉพาะพื้นที่ (Specific Area) เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษา และแก้ไขปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ตรวจราชการ ทั้งระดับสำนักและสำนักงานเขต

(๓.๓) การตรวจประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี

มิติที่ ๓ ด้านคุณภาพการปฏิบัติราชการ

- ระดับความสำเร็จของการพัฒนาสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน

(๓.๔) การตรวจราชการตามภารกิจเร่งด่วน ภารกิจสำคัญ และเรื่องที่มีผู้บังคับบัญชา มอบหมาย

(๓.๕) การตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวน รับฟังเหตุการณ์ และการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หรือเรื่องราวที่มีผู้บังคับบัญชามอบหมาย

(๔.) โครงการในการตรวจราชการแบบบูรณาการของผู้ตรวจราชการ พิจารณาจาก

(๔.๑) โครงการที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๔.๒) โครงการที่มีความเชื่อมโยงการทำงานทั้งในระดับสำนักและสำนักงานเขต

(๔.๓) โครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สิ่งแวดล้อม หรือ การให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน

(๔.๔) โครงการที่ใช้งบประมาณสูงเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่นของหน่วยงานในสังกัด กรุงเทพมหานคร

(๕.) กระบวนการตรวจราชการ

(๕.๑) การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญ (Issue) ตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายหลักของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็นการตรวจราชการทั้ง ระดับสำนักและสำนักงานเขต ประกอบด้วย

๑.) ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละเขตตรวจราชการรับผิดชอบการตรวจราชการแบบบูรณาการ ๑ นโยบายหลัก เพื่อตรวจงาน/โครงการของสำนักที่เกี่ยวข้องทุกสำนัก ตามประเด็นการตรวจที่กำหนดไว้ในแต่ละนโยบายหลัก

ทั้งนี้ อาจจะมีผู้แทนของสำนักทุกสำนักที่เกี่ยวข้องร่วมประชุม ตรวจสอบติดตามแก้ไขปัญหาในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดการประสานงานและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างเป็นระบบ

๒.) ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละเขตตรวจราชการรับผิดชอบตรวจราชการแบบบูรณาการงาน/โครงการของสำนักงานเขตในพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

๒.๑) ตรวจสอบติดตาม รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงาน/โครงการของสำนักงาน  
เขตที่เกี่ยวข้องกับ “๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายหลักของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ”

๒.๒) ให้คำปรึกษา แนะนำเพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนางาน

๒.๓) ประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้ว่าราชการ-  
กรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ ให้แต่ละเขตตรวจราชการดำเนินการจัดส่งข้อมูลการตรวจราชการ  
แบบบูรณาการของสำนักงานเขตดังกล่าว ให้กับเขตตรวจราชการที่รับผิดชอบในแต่ละนโยบายหลัก

(๕.๒) การตรวจราชการเฉพาะพื้นที่ (Specific Area) เป็นการตรวจราชการเพื่อส่งเสริม/  
สนับสนุน รับฟังปัญหาและให้คำปรึกษาการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยรับการตรวจให้มีประสิทธิภาพ  
ยิ่งขึ้น รวมทั้งตรวจสอบติดตามการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในพื้นที่ของแต่ละเขตตรวจราชการ

## บทที่ ๓

### การตรวจราชการระดับสำนักงานเขต

#### ๑. กรอบภารกิจและแนวทางการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต

การตรวจราชการของกรุงเทพมหานครแบ่งระดับการตรวจไว้ ๒ ระดับ คือ ระดับสำนัก หน่วยงาน การพาณิชย์ และระดับสำนักงานเขต ซึ่งการตรวจราชการทั้งสองระดับ ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องรับผิดชอบตรวจราชการแทนปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๘ และในการตรวจราชการจะต้องดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๗ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้แก่ การตรวจราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างถูกต้องครบถ้วน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและแผนการประสานงาน เร่งรัด ติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค ผลกระทบ และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ การตรวจสอบคุณภาพงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การตรวจเยี่ยมรับฟังความคิดเห็น แนะนำ ทำความเข้าใจ ชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ให้มีขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รับฟังความต้องการและทำความเข้าใจกับประชาชน นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือรับฟังเหตุการณ์ การร้องเรียน การศึกษา วิเคราะห์ ประเมินผล เพื่อเสนอแนะต่อปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีเพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน โดยมีรูปแบบการตรวจราชการในแบบสมัยใหม่ที่มีลักษณะในเชิงบวกหรือเสริมแรงจูงใจให้ความสำคัญต่อการวัดและพัฒนาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การให้บริการตามที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการ ๕ ประการ ดังนี้

(๑.) การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญ (Issue) ตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายร่วมสร้างของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม

(๒.) การตรวจราชการเฉพาะพื้นที่ (Specific Area) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้คำปรึกษา และแก้ไข ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ตรวจราชการซึ่งได้แก่ พื้นที่เขตบางกอกใหญ่ พื้นที่เขตบางกอกน้อย พื้นที่เขตบางพลัด และพื้นที่เขตจอมทอง

(๓.) การตรวจประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี มิติที่ ๓ ด้านคุณภาพการปฏิบัติราชการ ระดับความสำเร็จของการพัฒนาสภาพแวดล้อมในที่ทำงานของสำนักงานเขตทั้ง ๔ แห่ง

(๔.) การตรวจราชการตามภารกิจเร่งด่วน ภารกิจสำคัญ และเรื่องที่ยุบยับปัญหาขอบหมาย เช่น ตรวจพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดปัญหาอุทกภัย ตรวจพื้นที่แนวป้องกันน้ำท่วม ตรวจพื้นที่เส้นทางลัด ตรวจพื้นที่ รกร้างอันตราย ตรวจการเลือกตั้ง เป็นต้น

(๕.) การตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวน รับฟังเหตุการณ์ และการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องที่ยุบยับปัญหาขอบหมาย เช่น ตรวจสอบการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในกรณีต่าง ๆ

## ๒. การบรรลุความสำเร็จในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต

การตรวจราชการในห้วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าการดำเนินการตรวจราชการในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต ตามแนวทางที่กำหนดในแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ ทั้ง ๕ ประการดังกล่าวข้างต้น ได้ดำเนินการตามกรอบภารกิจอย่างครอบคลุมตามที่กำหนดครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

(๑.) สามารถประเมินการขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต ดำเนินการอยู่ว่ามีความก้าวหน้าอยู่ในระดับใด มีปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามแผนและนโยบายที่กำหนดรวมทั้งมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้น ๆ อย่างไร ซึ่งได้ประเมินและสรุปข้อมูลเพื่อรายงานผู้บริหารทราบตามแผนการตรวจในระดับหนึ่ง แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า การดำเนินงานของสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรการและนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าว จะมีลักษณะที่เน้นไปในทิศทาง การประเมินผลผลิตของโครงการมากกว่าการประเมินผลลัพธ์ หรือประสิทธิผลของโครงการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การประเมินความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ และนโยบายในภาพรวมของกรุงเทพมหานครได้

(๒.) การตรวจราชการเฉพาะพื้นที่ (Specific Area) ในพื้นที่ทั้ง ๔ เขต โดยได้ตรวจถนน ตรอก ซอย ทางเท้า สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต้นไม้ สวนสาธารณะ ลานกีฬา ป้ายโฆษณาขนาดเล็ก-ใหญ่ ฯลฯ ภายใต้หลักการดูแลให้อยู่ในสภาพที่สะอาดเป็นระเบียบ เรียบร้อย ไม่รกรุงรัง ไม่มีขยะตกค้าง เป็นต้น ซึ่งการตรวจเฉพาะพื้นที่อาจช่วยสนับสนุนภารกิจของกรุงเทพมหานครได้เพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากผู้ตรวจราชการไม่สามารถอยู่ในพื้นที่ได้ตลอดเวลา จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนและความเข้มแข็งของสำนักงานเขตเป็นหลัก

(๓.) การตรวจประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการตรวจประเมินตัวชี้วัดมิติที่ ๓ ด้านคุณภาพการปฏิบัติราชการ เรื่อง ระดับความสำเร็จของการพัฒนาสภาพแวดล้อมในที่ทำงานของสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต และโรงเรียนในสังกัดอีก ๔๓ แห่ง ซึ่งบทบาทในการตรวจประเมินเรื่องนี้ของผู้ตรวจราชการนับว่าได้ผลอย่างมากต่อการกระตุ้นให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างรากฐานในเรื่องสภาพแวดล้อมที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนางานองค์กรได้

(๔.) การตรวจราชการตามภารกิจเร่งด่วน ภารกิจสำคัญ และเรื่องที่ยุ้บังคับบัญชามอบหมายส่วนมาก เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนที่จำเป็นต้องเร่งรัดให้มีการแก้ไข หรือเมื่อมีสถานการณ์ความรุนแรงของภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นและกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของพี่น้องประชาชน รวมถึงภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งภารกิจเหล่านี้ผู้ศึกษาสามารถตรวจความพร้อมและประเมินศักยภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานได้ตรงตามสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่ปรากฏ สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลในพื้นที่ได้โดยตรง สำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต ได้ให้ความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานสถานการณ์ความเคลื่อนไหว ตลอดจนแนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน หรือสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ

ด้วยดีเสมอมา แต่มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตในเรื่องนี้ถึงการตรวจราชการของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครหรือผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารระดับสูง โดยตรวจราชการในสถานการณ์เดียวกัน พื้นที่เดียวกัน ระยะเวลาเดียวกัน ในลักษณะซ้ำซ้อน ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองเวลาและทรัพยากรของสำนักงานเขต หรือหน่วยงานรับตรวจอื่น ๆ ได้ เช่น การตรวจการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การตรวจภัยแล้ง การตรวจพื้นที่รกร้างอันตราย การตรวจการเลือกตั้ง เป็นต้น

(๕.) การตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวน รับฟังเหตุการณ์ และการตรวจสอบข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ซึ่งภารกิจในเรื่องนี้เป็นการดำเนินการในทางลับเพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นก่อนว่ากรณีที่เกิดขึ้นมีมูลความจริงมากน้อยเพียงใด ประเด็นการตรวจราชการในเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเชิงจริยธรรม ความไม่โปร่งใส ความไม่เป็นธรรมในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งผลการตรวจสอบเบื้องต้นจะนำไปสู่กระบวนการยุติธรรม กระบวนการทางวินัย เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในหน่วยงานของกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริงต่อไป ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครจึงมีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานครใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการได้เป็นอย่างดี

### ๓. การไม่บรรลุความสำเร็จในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต

แม้ว่าการปฏิบัติราชการในบทบาทของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครจะสามารถดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครทั้ง ๕ ประการ แล้วก็ตาม แต่การใช้การตรวจราชการเป็นกลไกเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครสำหรับสำนักงานเขตที่รับผิดชอบทั้ง ๔ เขต ยังไม่อาจบรรลุผลสำเร็จตามหลักการและเหตุผลที่ระบุไว้ในการจัดทำแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ ใน ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑.) การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๒.) การเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนด

(๓.) การให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานรับตรวจนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

โดยมีรายละเอียดที่จะนำเสนอ ดังนี้

(๑.) การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ความเสี่ยง คือ โอกาสแห่งความผิดพลาด และการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครจึงหมายถึง การบริหารการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลกระทบ การดำเนินการของสำนักงานเขตที่รับผิดชอบโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อลดมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือลดโอกาสที่จะทำให้ประเด็นนโยบายไม่บรรลุเป้าประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาล<sup>๗</sup> ซึ่งในการตรวจราชการกรุงเทพมหานครระดับสำนักงานเขต พบว่า การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเขตที่

๗ ประมวลสรุปจากคู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการ, สำนักตรวจราชการ, สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๐

รับผิดชอบทั้ง ๔ เขต ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้โดยบทบาทของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครโดยลำพังในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑.๑) แผนงาน/โครงการของสำนักงานเขตบางโครงการมิได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงอาจไม่ตอบสนองต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในลักษณะที่จะสร้างความพึงพอใจต่อประเด็นยุทธศาสตร์และแนวนโยบายของกรุงเทพมหานครในภาพรวมได้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแผนงานหรือโครงการด้านสังคมที่ประเมินผลให้เป็นรูปธรรมได้ยาก เช่น โครงการจัดซื้อถังดับเพลิงที่ไม่ได้มาตรฐาน โครงการจัดพิมพ์หนังสือที่ไม่ตรงตามกลุ่มสนใจต่าง ๆ โครงการจัดซื้ออุปกรณ์สื่อการเรียนการสอนที่ไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของเด็ก และไม่สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษา โครงการส่งเสริมอาชีพที่ไม่ตรงตามความต้องการของตลาด โครงการฝึกอบรม สัมมนา ศึกษา ดูงานที่ไม่มีทิศทางพัฒนาที่ชัดเจน เป็นต้น การดำเนินแผนงานโครงการในลักษณะเช่นนี้ แม้เป็นเจตนาารมณ์ที่ดี แต่เมื่อมิได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมายก็ต้องถือว่าเป็นความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลอย่างน้อย ๓ เรื่อง ได้แก่ เรื่องหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) และหลักการสนองตอบรับ (Responsiveness) ซึ่งผู้ตรวจราชการไม่สามารถเข้าถึงการบริหารจัดการแผนงานโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นของสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต ได้ คงดำเนินการได้เพียงแค่ตรวจสอบการประเมินผลการดำเนินโครงการได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งพบว่าไม่มีสำนักงานเขตใดสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้เลย คงประเมินแค่ผลผลิตที่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดเท่านั้น

(๑.๒) การบริหารทรัพยากรของสำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้ตรวจราชการไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาลได้ โดยเฉพาะในเรื่องหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) โดยไม่สามารถตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ หรือความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) โดยประชาชนในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้มีส่วนรับรู้และตัดสินใจในส่วนใดส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารทรัพยากรหรือไม่อย่างไร รวมทั้งหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักความเสมอภาค (Equity) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้ตรวจราชการไม่สามารถลดความเสี่ยงในเรื่องเหล่านี้ได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ประกอบกับมีกลไกอื่น ๆ ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบอยู่แล้ว บทบาทในส่วนนี้จึงเป็นเพียงแค่หลักการที่ปรากฏอยู่ในแผนการตรวจราชการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ผู้ตรวจราชการจึงไม่สามารถขับเคลื่อนเพื่อให้มีการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างแท้จริงได้ในสำนักงานเขตบางกอกใหญ่ สำนักงานเขตบางกอกน้อย สำนักงานเขตบางพลัด และสำนักงานเขตจอมทอง

## (๒.) การเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนด

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบปัญหาในเรื่องการเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด และเขตจอมทองนั้น ผู้ตรวจราชการไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการเร่งรัด ติดตามโครงการสำคัญ ๆ ตามหลักการและเหตุผลที่ระบุไว้ในแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีการเชื่อมโยงระบบงานของโครงการนั้น ๆ กับภารกิจและบทบาทของผู้ตรวจราชการระดับสำนักงานเขต และที่สำคัญโครงการสำคัญ ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เขตทั้ง ๔ เขต มิได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่ แต่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับสำนัก เช่น โครงการขยายสะพานอรุณอัมรินทร์และทางยกระดับข้ามแยกศิริราช พื้นที่เขตบางกอกน้อย อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักการโยธา และสำนักการจราจรและขนส่ง โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะซอยจรัญสนิทวงศ์ ๔๒ พื้นที่เขตบางพลัด อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกับโครงการเหล่านั้นไม่มีกรณีร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้บริหารจะต้องสั่งการให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้ได้ข้อมูลความจริง จึงไม่มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนในการเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญเหล่านั้นแต่อย่างใด

## (๓.) การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานรับการตรวจนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม

จากประสบการณ์ในการตรวจราชการในพื้นที่เขตทั้ง ๔ เขต สามารถดำเนินบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะแก่สำนักงานเขตเฉพาะในระดับการบริหารราชการเชิงปฏิบัติเท่านั้น ได้แก่ การตรวจราชการตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายร่วมสร้าง การตรวจราชการเฉพาะพื้นที่ การตรวจประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี การตรวจราชการตามภารกิจเร่งด่วนสำคัญ และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีต่าง ๆ แต่สำหรับการบริหารราชการเชิงนโยบายนั้นผู้ตรวจราชการไม่สามารถเข้าไปมีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะแต่อย่างใด โดยมีสาเหตุ ดังนี้

(๓.๑) กระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ หรือขับเคลื่อนต่าง ๆ จะถูกสั่งการจากผู้บริหารไปยังสำนักงานเขตโดยตรงไม่มีระบบเชื่อมต่อให้ผู้ตรวจราชการเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

(๓.๒.) ศักดิ์ของตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับสำนักงานเขตและผู้อำนวยการเขตกำหนดไว้เท่ากัน คือ ตำแหน่งประเภทผู้อำนวยการสูง ทำให้การแสดงบทบาทของผู้ตรวจราชการในการให้ข้อเสนอแนะให้คำปรึกษาเชิงนโยบาย ไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่

(๓.๓.) ผู้ตรวจราชการมีประสบการณ์ในเชิงพื้นที่น้อยกว่าผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการเขต

ประเด็นการไม่บรรลุความสำเร็จในการตรวจราชการระดับสำนักงานเขต ทั้ง ๓ ประเด็นหลักนี้จำเป็นต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงด้านยุทธศาสตร์ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการให้เหมาะสมสอดคล้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครโดยจะได้นำเสนอเป็นลำดับถัดไป

## บทที่ ๔

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรวจราชการแบบบูรณาการที่กรุงเทพมหานครใช้เป็นแนวทางการตรวจราชการอยู่ในขณะนี้ ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าได้ใช้แนวคิดและหลักการในเรื่องการ**ร่วมคิด**วางแผนการตรวจราชการด้วยกระบวนการ และเครื่องมือชุดเดียวกัน **ร่วมตรวจ**ในประเด็นยุทธศาสตร์หรือประเด็นนโยบายในระดับเดียวกัน **ร่วมให้ข้อเสนอแนะ**เพื่อลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน **ร่วมสร้างภาคีภาคราชการ** ร่วมมือในการสร้าง การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในกระบวนการตรวจราชการระดับพื้นที่ **ร่วมรับการประเมิน**ภายใต้คำรับรอง การปฏิบัติราชการที่มีการประเมินตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อบรรลุค่าคะแนนการบริหารร่วมกัน (Management Score Point)<sup>๘</sup> ซึ่งจากการประเมินวิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการระดับ สำนักงานเขตซึ่งรับผิดชอบตรวจราชการสำนักงานเขต ๔ เขต สามารถสรุปได้ว่าสามารถบรรลุผลสำเร็จ ในการดำเนินบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบตามกรอบแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการ ของผู้ตรวจราชการ ๕ ประการ ได้แก่ การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสำคัญ ตาม ๑๐ มาตรการเร่งด่วน และ ๖ นโยบายร่วมสร้าง การตรวจเฉพาะพื้นที่ การตรวจประเมินผลปฏิบัติ ราชการประจำปี การตรวจราชการตามภารกิจเร่งด่วน ภารกิจสำคัญ และการตรวจสอบข้อเท็จจริง เรื่องร้องเรียนต่าง ๆ แต่หากพิจารณาในประเด็นหลักการเหตุผลที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการ ของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครแล้ว อาจสรุปได้ว่าผู้ตรวจราชการที่รับผิดชอบการตรวจราชการสำนักงาน เขตบางกอกใหญ่ สำนักงานเขตบางกอกน้อย สำนักงานเขตบางพลัด และสำนักงานเขตจอมทอง ยังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งยังไม่ สามารถเร่งรัดติดตามโครงการสำคัญให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนด และยังไม่มียุทธศาสตร์ในการเข้าไปให้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่หน่วยงานรับตรวจ โดยมีบทบาทเพียงการให้ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติการ เท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้ระบบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตรงตามหลักการเหตุผล และวัตถุประสงค์ที่กำหนด จึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับกลยุทธ์ การบริหารการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการทั้งในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร และระดับสำนักงานเขต ดังนี้

#### ๑. การพัฒนายุทธศาสตร์การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครในภาพรวม

(๑.) พัฒนาระบบและกระบวนการตรวจราชการในภาพรวมให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ โดยรวม ศูนย์ภารกิจที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทุกกระบวนการในระบบงานหลักไว้ด้วยกัน ได้แก่ การตรวจราชการ การตรวจจ่าย การตรวจสอบภายใน พร้อมพัฒนากระบวนการตรวจสอบให้เป็นระบบยิ่งขึ้น มีวงจรการตรวจ ที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวต่อการดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลอยู่ตลอดเวลา

(๒.) เพิ่มอำนาจการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครให้มีขอบเขตอำนาจเพียงพอที่จะสามารถใช้เป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบระบบงานต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

<sup>๘</sup> อรรถพรณ ชุมทรัพย์,เทคนิคการตรวจราชการเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ (เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรการสัมมนาผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร),๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยไม่ต้องพึ่งองค์กรตรวจสอบจากภายนอก กรุงเทพมหานครควรมีกฎที่เข้มแข็งดูแลหน่วยงานของเราเอง

(ก.) กรุงเทพมหานครจะต้องประกาศเป็น “วาระแห่งกรุงเทพมหานคร” ในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยรณรงค์ให้เห็นความสำคัญของการปฏิบัติราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งจะช่วยให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของสังคมโดยรวมได้อย่างน่าพึงพอใจ

(ข.) การสร้างระบบมาตรฐานประกันคุณภาพ<sup>๙</sup> (Quality assurance system) ในการตรวจสอบและการตรวจราชการ ข้อเสนอแนะนี้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการไว้ โดยอธิบายว่าเป็นกลยุทธ์หรือมาตรการที่มีการนำมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดการยอมรับในผลการตรวจ และมีการวางระบบการปรึกษาหารือร่วมกัน (Consultation) ระหว่างผู้ตรวจราชการและหัวหน้าหน่วยงานเพื่อทำความเข้าใจและหาข้อตกลงในเชิงสร้างสรรค์ แนวคิดนี้เพื่อสนับสนุนการทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ยอมรับในผลการตรวจราชการ และนำเอาความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการไปปฏิบัติหรือแก้ไขปรับปรุง

## ๒. การปรับกลยุทธ์การตรวจราชการของกรุงเทพมหานครในระดับสำนักงานเขต

เนื่องจากยุทธศาสตร์การตรวจราชการแนวใหม่จะเป็นรูปแบบการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเน้นการตรวจราชการ ๔ ลักษณะ ได้แก่ เชิงรุก เชิงบูรณาการ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการมีส่วนร่วม (รายละเอียดได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้ว) แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถจัดรูปแบบให้ครอบคลุมประกอบทั้ง ๔ ได้ ฉะนั้น เพื่อปรับกลยุทธ์การตรวจราชการให้เป็นไปตามรูปแบบการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง จึงเสนอแนวคิด ดังนี้

(๑.) ปรับแผนการตรวจราชการในส่วนที่ผู้ศึกษารับผิดชอบพื้นที่การตรวจ ๔ เขต โดยเน้นการตรวจในเชิงรุกแทนการตรวจตามรอบการประเมินอย่างเดียว

(๒.) มุ่งเน้นให้สำนักงานเขตทั้ง ๔ เขต รายงานการประเมินผลงานโดยให้ความสำคัญกับการประเมินผลสัมฤทธิ์แทนการประเมินผลผลิตอย่างเดียวโดยกำหนดตัวชี้วัดให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และตรวจราชการตามตัวชี้วัดอย่างเข้มงวด คร่งครัด เพื่อวัดและประเมินผลอย่างมีคุณภาพและแม่นยำ สามารถสะท้อนถึงความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและเชื่อมโยงผลโดยตรงกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีได้อีกทางหนึ่งด้วย

(๓.) ปรับวิธีการตรวจราชการโดยดำเนินการในรูปองค์คณะ ประกอบด้วย ผู้บริหารเขต ซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนหน่วยงานรับตรวจตามหลักการตรวจราชการแบบร่วมเป็นพันธมิตร (Partnership approach) และให้ตัวแทนประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจราชการตามหลักการตรวจราชการแบบมีส่วนร่วม (Participative approach) เน้นการตรวจแบบสร้างสรรค์ คือ ให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือเป็นระบบนิเทศแทนการจ้องจับผิดแบบประเพณีนิยมดั้งเดิมและถ้าเป็นไปได้ในการตรวจราชการตามนโยบายสำคัญที่ผู้บริหาร

<sup>๙</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. ๒๕๔๔, หน้า ๑๙๒

มักจะสั่งการให้ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ไปตรวจราชการเฉพาะกิจ เช่น ตรวจน้ำท่วม ตรวจภัยแล้ง ตรวจเลือกตั้ง ตรวจสอบการฉ้อฉล ตรวจสอบสาธารณสุขต่าง ๆ เป็นต้น ควรจะกำหนดแผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการของคณะผู้บริหารเหล่านั้นกับแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการให้สอดคล้องกันเพื่อป้องกันการลงพื้นที่ซ้ำซ้อนในภารกิจเดียวกัน

### ๓. การกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการและการพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจราชการของ

#### กรุงเทพมหานคร

(๑.) ควรกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร (ควรเป็นนักบริหารระดับสูง) ให้มีศักดิ์ของตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานรับตรวจ เพื่อมิให้เป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติและต้องจัดโครงสร้างให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการของกรุงเทพมหานครทั้งระดับสำนักและสำนักงานเขตมีความเป็นอิสระจากผู้บริหารอย่างเหมาะสมด้วย

(๒.) พัฒนาศักยภาพผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ให้มีจริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และมีความพร้อมในการตรวจราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและพี่น้องประชาชน มีการพัฒนาความเชี่ยวชาญในตำแหน่งให้มีความเป็นมืออาชีพ มีการพัฒนาให้การตรวจราชการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่จะให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ได้รับการยอมรับเป็นที่ศรัทธาเลื่อมใส จากผู้บริหารและหน่วยงานรับตรวจได้เป็นอย่างดี

(๓.) ปรับทัศนคติของข้าราชการและบุคคลทั่วไปถึงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ โดยแสดงให้เห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการทุกระบบ จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณภาพ มีสมรรถนะในหลาย ๆ ด้าน และในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการจำเป็นต้องกำหนดให้มีวิธีการสรรหาที่พิเศษกว่าตำแหน่งอื่น ๆ มีการกำหนดคุณสมบัติที่สูงกว่าตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเพื่อให้เกิดการยอมรับ ที่สำคัญการแต่งตั้งโยกย้ายต้องไม่ใช่ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นที่แก้ไขปัญหาการบริหารบุคคลสำหรับการหมุนเวียนข้าราชการระดับสูงที่ไม่พึงประสงค์ของระบบราชการ ต้องลบภาพของการเป็น “สุสาน หรือ กรู” ให้ได้ และผู้บริหารระดับสูงจะต้องให้ความสำคัญในการนำข้อเสนอและความคิดเห็นของผู้ตรวจราชการไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย จึงจะทำให้งานตรวจราชการเป็นงานที่มีคุณค่าในสายตาของบุคคลทั่วไปได้

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอแนะในเรื่องการตรวจราชการดังกล่าวข้างต้นนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการตรวจราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า สมประโยชน์ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ รวมทั้งสร้างความเจริญก้าวหน้า รุ่งเรืองให้แก่เมืองมหานครแห่งนี้ให้เป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนตลอดไป

## บรรณานุกรม

๑. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ.๒๕๕๓
๒. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), “โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ” พ.ศ. ๒๕๕๓
๓. ปรียานุช เจริญผล, การตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล, เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ ๑๗ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๔
๔. คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการ โครงการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการสู่การปฏิบัติ, สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๐
๕. คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการ, สำนักตรวจราชการ, สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๐
๖. อรวรรณ ชุมทรัพย์, เทคนิคการตรวจราชการเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ (เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรการสัมมนาผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร), ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓
๗. ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. ๒๕๕๔
๘. อัมพร อารงลักษณ์ และคณะ, การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑, ๒๕๕๖
๙. ทศพร ศิริสัมพันธ์, การบริหารราชการแนวใหม่ : บริบทและเทคนิควิธี , ๒๕๕๘
๑๐. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, ๒๕๕๖

ภาคผนวก