

การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา

สำหรับปริญญา

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

โดย

ร.ต. จ่านงค์ บุญชู ร.บ.

ธนบุรี

มกราคม ๒๕๐๘

การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

อนุมัติ:

..... *วิเชษฐ์* ประธานกรรมการ

..... *วิเชษฐ์* กรรมการ

..... *วิเชษฐ์* กรรมการ

..... *วิเชษฐ์* กรรมการ

..... กรรมการ

...การตรวจราชการ ไม่ว่าจะเป็สมัยใด ย่อมมี
ลักษณะเป็นกระบวนการในการบริหารที่จะต้องปฏิบัติ
จัดให้มีโดยหัวหน้างานผู้รับผิดชอบในงานนั้นเสมอ
ผู้ตรวจและผู้รับตรวจมีเป้าหมายในการทำงานเหมือน
กัน ทั้งการภายในสำนักงานและการภายนอกสำนัก
งาน คือ ประสิทธิภาพของงานและความผาสุกของ
ประชาชน หรือความเจริญก้าวหน้าของประเทศ
ชาติ...*

* ชูบ กาญจนประกร และสุชีพ ปุญญานุภาพ, คู่มือบริหารงาน, (พระนคร
โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๕), หน้า ๒๒๗

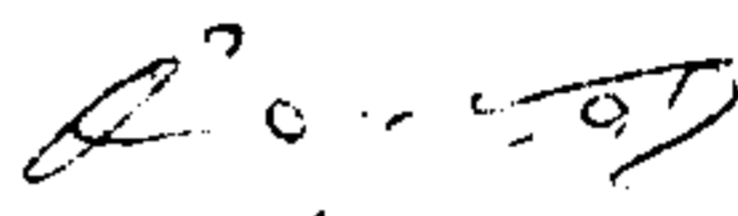
คำนำ

การที่ผู้เขียนเลือกเอาเรื่อง "การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย" ขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์ ก็ด้วยเหตุที่เล็งเห็นว่า การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นการตรวจสอบควบคุมราชการของกระทรวงมหาดไทยในระดับสูง รองจากการตรวจราชการโดยปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทั้งนี้ เพราะราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญมาก คือ เป็นราชการที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ ภารกิจในลักษณะดังกล่าว ย่อมมีส่วนพาดพิงและอาจกระทบถึงสิทธิของปวงชนโดยทั่วไปได้โดยง่าย หากว่าการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติไม่ทั่วถึง หรือมีข้อบกพร่อง นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ยังต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยด้วยกันเอง และระหว่างเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ที่ส่งไปประจำ ณ จังหวัดและอำเภอ ในการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมในความรับผิดชอบของจังหวัดและอำเภออีกด้วย ฉะนั้น การตรวจสอบควบคุมและการแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น

ผู้เขียนหวังที่จะได้รับประโยชน์อันสำคัญจากการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้คือ มุ่งหวังที่จะศึกษาวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากค้นพบข้อบกพร่องก็จะได้นำเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง ทั้งนี้ ผู้เขียนปรารถนาที่จะส่งเสริมการตรวจราชการระดับกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพสูง สมตามความมุ่งหมายที่ได้จัดให้มีการตรวจราชการระดับกระทรวง โดยผู้ตรวจราชการกระทรวงที่แต่งตั้งขึ้นนั่นเอง

อย่างไรก็ดี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงลงมิได้เลย หากมิได้รับความอนุเคราะห์จาก นายถวิล สุนทรศารทูล ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้กรุณาให้โอกาสเข้าทำการสัมภาษณ์ นายประเสริฐ กาญจนกุล ขุนรัฐวุฒิวิจารณ์ และนายแมน อรจันทร์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งสามท่าน ได้กรุณาให้โอกาสสอบถามสัมภาษณ์ โดยเฉพาะนายประเสริฐ กาญจนกุล ได้ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือเป็นพิเศษเสมอมา ทั้งให้สอบถามสัมภาษณ์ จักหาเอกสารให้คนควา และยังช่วยตรวจแก้ต้นร่างโดยตลอด นอกจากนั้นอาจารย์ ดร.อาษา เมฆสวรรค์ ได้กรุณาให้ขอแนะนำต่าง ๆ แก่ผู้เขียนเป็นอันมาก และอาจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากรแห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้กรุณาตรวจแก้ไข

เพื่อความสมบูรณ์แห่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเข้ามาตรฐาน นายวิทยา เกษรเสาวภาค
หัวหน้ากองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ได้ให้
ความช่วยเหลือ โดยให้สัมภาษณ์ และอนุญาตให้คนคว้าเอกสารของกอง และบุคคล
สุดท้าย คือ นายเต็มศักดิ์ จารุจินดา ประจำกองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัด-
กระทรวง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดหาเอกสารต่าง ๆ ให้ยืมคืนออกมา ผู้เขียน
จึงขอขอบพระคุณทุกท่านที่ไต่ถามนามมาไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

ร.ศ. 
(จำนงค์ บุญชู)
มกราคม ๒๕๐๘

INSPECTION BY THE INSPECTOR-GENERAL

TO THE MINISTRY OF INTERIOR

ABSTRACT

Since the Ministry of Interior is chiefly responsible for the well-being of the people throughout the Kingdom of Thailand, the internal control over its administration for such an end becomes indispensable. Such a control may basically be done by two methods, i.e., by reports from the operative level of authorities to the Ministry's Chief Executives through hierarchical supervisors, and by means of inspecting the operative authorities' activities. The latter can be carried out by two ways: (1) The Chief Executives, themselves, (the Minister, or the Under-Secretary), make inspection tour in different provincial and local areas, and (2) Inspectors-General are appointed from high-ranking officials (mostly nominated from the Provincial Governors) to be responsible to the Chief Executives for inspecting provincial and local activities of operative authorities. The latter is selected by the author for study and analysis in this thesis.

The author wishes to find out whether the current inspection system of the Ministry of Interior is beneficial or not. In case some defects are found, constructive suggestions will be put forward for improvement through this thesis. From his point of view, the Inspectors-General to the Ministry of Interior are believed to be the precious assets. Without them, provincial and local tasks may carelessly be done, and the Chief Executives of the Ministry may merely receive deceitful reports from operative authorities in the provincial and local areas.

By this study, some defects in the existing inspection system of the Ministry of Interior are found, and most of them are concerned with the inspectorial management. Consequently, the author avails himself of this opportunity to present, from his view and by technical judgment, constructive suggestions for improvement of the system.

* * * * *

สารบัญ

บทที่	หน้า
คำนำ	ก
๑ <u>ข้อความเบื้องต้น</u>	๑
ความสำคัญของเรื่อง	๑
ความมุ่งหมายของการศึกษา	๑
ขอบเขตของการศึกษา	๒
วิธีการศึกษา	๒
ภูมิหลังเกี่ยวกับการตรวจราชการ	๓
ความหมายของการตรวจราชการ	๖
ความมุ่งหมายของการตรวจราชการ	๘
หลักการตรวจราชการ	๑๐
มูลเหตุแห่งการตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย	๑๘
๒ <u>ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย</u>	๑๘
มูลเหตุของการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	๑๘
ประวัติความเป็นมาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	๑๙
- ยุคสุโขทัย	๒๓
- ศรีอยุธยา	๒๔
- ยุคปฏิรูปแบบตะวันตก	๒๕
- ยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕	๒๗
- ยุคปัจจุบัน	๓๒
<u>การแต่งตั้งถอดถอน</u>	๓๔
ฐานะของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	๓๔
คุณสมบัติในการพิจารณาแต่งตั้ง	๓๖
๓ <u>อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย</u>	๔๓
ความมุ่งหมายของการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	๔๔
อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ	๔๖
- ที่มาแห่งอำนาจหน้าที่	๔๗
- ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่	๔๘
- แนวทางในการตรวจราชการตามอำนาจหน้าที่	๕๑

บทที่		หน้า
	- เขตตรวจการตามอำนาจหน้าที่	๕๔
	การมอบหมายให้ทำหน้าที่พิเศษ	๕๘
<u>๔</u>	<u>การปฏิบัติการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย</u>	c4_1 ๖๐
	การออกตรวจราชการ	๖๖
	วิธีปฏิบัติในการตรวจราชการ	๖๓
	- การตรวจงาน	๖๓
	- การตรวจตัวบุคคล	๖๔
	- การตรวจสถานที่ราชการ	๖๕
	<u>การติดตามผลงานที่รับการตรวจ</u>	c4_2 ๗๑
	การรายงานผลการตรวจราชการ	๗๑
	- การจัดทำรายงาน	๗๒
	- ลักษณะของรายงาน	๗๔
	- หน่วยงานที่อำนวยความสะดวกในการรายงาน	๗๕
	- การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ส่งรายงาน	๗๗
	- การเก็บรักษารายงาน	๗๗
	การติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจ	๗๘
<u>๕</u>	<u>สรุปและข้อคิดเห็น</u>	๘๐
	สรุป	๘๐
	ข้อคิดเห็น	๘๒
	<u>ภาคผนวก</u>	ap_1 ๘๐
	ตัวอย่างบันทึกการตรวจราชการ	๘๐
	ตัวอย่างแบบพิมพ์สำหรับจัดทำรายงาน	๘๓
	ตัวอย่างรายงานผลการตรวจ	๘๔
	<u>ตัวอย่างแสดงให้เห็นคำสั่งปลัดกระทรวงซึ่งได้สั่งตามรายงาน</u>	ap_2 ๑๐๓
	ตัวอย่างแสดงให้เห็นผลที่เกิดจากรายงานตรวจราชการ	๑๐๘
	ตัวอย่างแบบพิมพ์การรายงานเกี่ยวกับการตรวจบุคคลลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน	๑๑๑
	รายชื่อหนังสือที่ใช้ประกอบการค้นคว้า	๑๑๒
	<u>ABSTRACT</u>	ap_3 ๑๑๗
	<u>ประวัติผู้เขียน</u>	๑๑๘

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	แสดงคุณวุฒิการศึกษาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	๓๙
๒	แสดงอายุราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย นับแต่วันเริ่มรับราชการจนถึงวันรับตำแหน่งผู้ตรวจฯ	๔๐
๓	แสดงอายุตัวผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย นับแต่เกิดจนถึงวันรับตำแหน่งผู้ตรวจฯ	๔๑
๔	แสดงประสบการณ์เกี่ยวกับงานในหน้าที่ผู้ตรวจราชการจังหวัด ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย	๔๒

สารบัญแนกมึ

แนกมึที่	หน้า	
๑	แสดงสายการควบคุมราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	๒๐
๒	แสดงอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย	๕๐

ความสำคัญของเรื่อง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การป้องกันสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ จึงนับว่าเป็นกระทรวงที่ปฏิบัติภารกิจอันสำคัญที่จะสร้างสรรค์ความมั่นคงและสวัสดิภาพให้แก่ชีวิตประจำวันของปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ ราชการของกระทรวงมหาดไทยย่อมมีผลโดยตรงต่อการสร้างเสริมความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ประเทศไทย และยังเป็นรากฐานอันสำคัญที่จะสนับสนุนการบริหารราชการของประเทศสาขาอื่น ๆ เช่น การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม เป็นต้น ให้สามารถดำเนินไปได้ อย่างราบรื่น

กระทรวงมหาดไทยมีเจ้าหน้าที่ประจำปฏิบัติราชการสาขาต่าง ๆ ของกระทรวงทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ ความมั่นคงและสวัสดิภาพของปวงชนชาวไทยและประเทศไทย แต่การปฏิบัติราชการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นจะมีประสิทธิภาพประหยัคและเป็นผลดีหรือไม่ การตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติยอมเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ยิ่งกระทรวงมหาดไทยต้องทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง ภารกิจในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงก็ยิ่งทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

การตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามนัยที่กล่าวมามีหลายวิธี ได้แก่ ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงออกตรวจราชการด้วยตนเอง ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใกล้ชิด และมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นรับผิดชอบดำเนินการตรวจราชการโดยเฉพาะ วิธีหลังสุดนี้เองที่ก่อให้เกิดมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นทำหน้าที่ตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง เพื่อมุ่งที่จะให้ทำการควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ทุกสาขางานและของทุกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัค และบังเกิดผลตามที่ต้องการ การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นเครื่องมือควบคุมงานอย่างหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยที่ทรงความสำคัญยิ่ง

ความมุ่งหมายของการศึกษา ด้วยเหตุที่การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญต่อระบบการควบคุมงานในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามนัยที่กล่าวมาแล้ว ประสิทธิภาพของการดำเนินงานตรวจราชการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่กระทรวงมหาดไทยพึงประสงค์ ฉะนั้น การนำเรื่องการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจ

ราชการกระทรวงมหาดไทยมาศึกษาวิเคราะห์ในครั้ง นี้ ก็มุ่งดูประสิทธิภาพของระบบการตรวจ
ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นข้อสำคัญ ซึ่งผลของการศึกษาวิเคราะห์อาจจะช่วยปรับปรุงระบบการ
ตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา การศึกษาค้นคว้าเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะดำเนินการ
ตามแนวทางต่อไปนี้ :-

บทที่ ๑ จะกล่าวถึงแนวความคิดทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับการบริหารราชการโดยสังเขป
เพื่อจะโยงให้เห็นว่า การตรวจราชการ เป็นเครื่องมืออันสำคัญประการหนึ่งของการบริหาร
ราชการ รวมทั้งจะได้อธิบายถึงความหมาย ความมุ่งหมายและหลักการเกี่ยวกับการตรวจ
ราชการเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ ๒ เกี่ยวกับการตรวจราชการโดยมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
โดยจะได้อธิบายถึงความหมายของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ความจำเป็นที่ต้องแต่งตั้ง
ประวัติความเป็นมาโดยสังเขปที่นำไปสู่การแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยใน
ปัจจุบัน พร้อมทั้งจะได้ศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับฐานะ คุณสมบัติ และการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรง
ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยด้วย

บทที่ ๓ จะได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน พร้อมทั้งจะได้พิจารณาวิวินิจฉัยและวิจารณ์ประกอบตามทรรศนะของผู้เขียน โดยอาศัย
หลักวิชาการสมัยใหม่เป็นพื้นฐาน

บทที่ ๔ เกี่ยวกับการปฏิบัติการกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน พร้อมทั้งจะได้วิจารณ์ประกอบตามควรแก่กรณี

บทที่ ๕ เป็นบทสรุปท้าย โดยจะได้สรุปให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจราชการในหน้าที่
ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ได้
สรุปมา

วิธีการศึกษา วิธีการศึกษาเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ อาศัยวิธีการศึกษา
เหล่านี้.-

(๑) ศึกษาตำราสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจ
ราชการ เพื่อปูพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้

(๒) ศึกษาเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจ

ราชการกระทรวงมหาดไทย ได้แก่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๓) สอบถามสัมภาษณ์ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยบางท่าน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจราชการ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ภูมิหลังเกี่ยวกับการตรวจราชการ

เนื่องจากการตรวจราชการเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงการบริหารราชการเสียก่อนว่ามีผลเกี่ยวโยงที่ก่อให้เกิดการตรวจราชการได้อย่างไร มีผู้ให้ความหมายของคำว่า "การบริหารราชการ" ไว้หลายอย่างด้วยกัน เช่น การบริหารราชการหมายถึงการที่ข้าราชการทั้งหลายหรือทั้งหมดบริหารราชการร่วมกันเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายร่วมกัน คือ ความผาสุกหรือความอยู่ดีกินดีของราษฎรทั้งประเทศ หรือหมายถึงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน หรือบางท่าน เช่น ศาสตราจารย์ White ได้ให้ความหมายของการบริหารราชการไว้กว้าง ๆ ว่า "หมายถึงการปฏิบัติการทุกอย่างที่จักให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จะให้บังเกิดผลสำเร็จ หรือ เพื่อยังคับการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล"^๑ หรือ Kingsbury & Wilcox ให้คำจำกัดความว่า "หมายถึงการใช้วิชาความรู้ทางการบริหารเพื่อบริหารกิจการสาธารณะ มีการอำนวยความสะดวกและการประสานงาน เพื่อให้มีการใช้ความพยายามร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย"^๒ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีผู้แปลความหมายของการบริหารราชการไว้ต่าง ๆ กัน แต่ก็อาจสรุปความได้ว่า การบริหารราชการนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง มีความพยายามร่วมกันของคนหลายคน และมีการกระทำของคนเหล่านั้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

การที่มีผู้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของการบริหารราชการไว้แตกต่างกัน ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น เพราะเหตุว่า แต่ละคนมองดูการบริหารราชการไปคนละทรรศนะ บางคนก็มองในแง่ที่เป็นศาสตร์ บางคนก็มองในแง่ที่เป็นศิลป์ และบางคนก็มองในแง่ที่เป็นเทคนิคอย่างหนึ่ง แต่จะมองในแง่หรือทรรศนะใดก็ตาม ทุกคนต่างก็มีเจตนารมณ์ที่จะให้การบริหารราชการตามความหมายของตนได้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติราชการสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล ได้แก่กิจการ กษาพลเรือน ทหาร และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

การบริหารราชการตามความหมายที่กล่าวมาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างน้อย ก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการอันสำคัญ คือ มีการวางแผน มีการแบ่งแยกจัดสรรอุป-

^๑ Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, (New York : The Macmillan Co., 5th ed., 1955), p. 1. แปลโดยผู้เขียน

^๒ Joseph B. Kingsbury & Robert F. Wilcox, Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand, (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958),

กรมเพื่อการบริหารให้ได้สัดส่วนเหมาะสม อันจะก่อผลให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติที่สุก มีระบบการบริหารที่ดี ทั้งต้องมีการควบคุมและประเมินผลงานด้วย^๓

ในทัศนะของผู้เขียน การบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นักบริหารจำเป็นจะต้องสนใจกับกิจกรรมอันสำคัญที่สุด ๓ ประการเป็นอย่างน้อย คือ การวางแผนงาน การดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้ และการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้นั้น อาจอธิบายโดยสังเขปเพื่อชี้ให้เห็นถึงว่า การดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ ย่อมจำเป็นต้องมีการควบคุมการปฏิบัติดังนี้ :-

๑. การวางแผนงาน เป็นกิจกรรมกำหนดเป้าหมายของการบริหารว่า จะบริหารงานให้บังเกิดผลสำเร็จลงอย่างไรในที่สุดทั้งนี้ โดยมีการกำหนดโครงการปฏิบัติงานและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยละเอียดเอาไว้ด้วย เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนในขั้นต่อไปบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนงานจึงเป็นเรื่องจำเป็นประการแรกที่ผู้บริหารงานจะต้องสนใจ เพราะการบริหารงานโดยปราศจากแผนงาน และปล่อยให้ทุก ๆ อย่างเป็นไปตามธรรมชาติและความยถากรรมย่อมเป็นทางนำไปสู่ความเสื่อมในที่สุด^๔

๒. การดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ เป็นกิจกรรมสำคัญของนักบริหารต่อจากการวางแผนงาน กล่าวคือ เมื่อได้วางแผนงานได้กำหนดเป้าหมาย จัดทำโครงการและกำหนดระเบียบต่าง ๆ สำหรับปฏิบัติงานขึ้นไว้แล้ว ก็จะต้องจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามแผนให้เหมาะสม จัดสรรงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะใช้ในการปฏิบัติงานตามแผนให้ได้สัดส่วนและเพียงพอ ทั้งต้องจัดให้มีการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน มีการปกครองบังคับบัญชาอย่างรัดกุม และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ด้วย

๓. การควบคุมงาน เป็นกิจกรรมอันสำคัญในการบริหารอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อได้มีการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวมาแล้วใน (๒) ก็จำเป็นจะต้องมีคนควบคุมการปฏิบัติงานตามแผนให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และบังเกิดผลสมตามความมุ่งหมายทุกประการ

การควบคุมงานตามนัยที่กล่าวมานั้น มีวิธีปฏิบัติอยู่หลายอย่าง วิธีที่นิยมนำมาใช้กันโดยแพร่หลาย ได้แก่ ระบบรายงาน, การตรวจงาน ณ แหล่งปฏิบัติ, การกำหนดแผนการปฏิบัติงาน, ใช้แผนภูมิบางอย่างกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงาน ความรับผิดชอบ ตลอดจนแสดงสายการบังคับบัญชา, และการวางระเบียบปฏิบัติเป็นเครื่องมือควบคุม

^๓ J.E. Walters, Basic Administration, (New Jersey : Littlefield, Adams & Co., Paterson, 1959), pp. 3-6.

^๔ พล. อ. ถนอม กิตติขจร, "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ"
วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๔ เมษายน ๒๕๐๖, หน้า ๔๘๖

งาน^๕ จะเห็นว่าการตรวจงาน ณ แหล่งปฏิบัติเป็นเครื่องมือของการควบคุมงานอย่างหนึ่งรวมอยู่ด้วย และหากเป็นงานของรัฐบาลก็จะเรียกว่า การตรวจราชการ ณ แหล่งปฏิบัติ

การตรวจราชการ ณ แหล่งปฏิบัติอาจกระทำได้ ๒ อย่าง คือ นักบริหารชั้นสูงของหน่วยราชการออกไปตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติด้วยตนเอง และโดยมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการออกไปตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการเป็นหูเป็นตาแทนผู้บริหารชั้นสูง ดังจะได้อธิบายในลำดับต่อไปนี้

๑. นักบริหารชั้นสูงของหน่วยราชการออกไปตรวจราชการเองนั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นต้น เดินทางออกไปตรวจสอบการปฏิบัติราชการด้วยตนเอง เพื่อที่จะตรวจดูว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้กระทำหน้าที่ตามที่ได้อสั่งการไปหรือไม่ ปฏิบัติราชการไปตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ มีอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นเมื่อได้ปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือแผนงานหรือไม่ แต่นักบริหารชั้นสูงซึ่งได้กล่าวมานั้น มีภารกิจในการวินิจฉัยสั่งงานรัดตัว จึงย่อมจะหาเวลาออกตรวจราชการโดยสม่ำเสมอได้ยาก แม้จะสามารถปลีกตัวออกตรวจได้บ้าง แต่ก็คงเป็นไปในลักษณะอันจำกัดมาก การตรวจจึงอาจจะไม่สามารถกระทำได้อย่างสม่ำเสมอและรอบคอบ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติสามารถอำพรางความบกพร่องเกี่ยวกับราชการที่ตนต้องรับผิดชอบปฏิบัติได้ง่าย การตรวจโดยวิธีนี้จึงอาจจะไม่สามารถควบคุมให้การปฏิบัติราชการ เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงก็ได้

๒. โดยแต่งตั้งผู้ตรวจราชการออกไปตรวจสอบการปฏิบัติแทนนักบริหารชั้นสูง ทั้งนี้ ก็โดยเหตุที่การควบคุมงานโดยวิธีที่กล่าวมาแล้วในข้อ (๑) มีข้อเสีย เพราะนักบริหารชั้นสูงไม่อาจจะออกตรวจราชการได้อย่างสม่ำเสมอ จึงเกิดแนวความคิดที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจราชการโดยตรงขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่ออกตรวจราชการ โดยเฉพาะตามหน่วยงานสาขาต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การตรวจงานหรือราชการ ณ แหล่งปฏิบัติโดยนักบริหารหรือผู้แทนของนักบริหารนั้นมีผลดีเป็นอันมาก เพราะนอกจากจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานแล้วยังจะเป็นการแสดงถึงความเอาใจใส่ต่อผู้ปฏิบัติงาน ให้เกิดกำลังใจ และยังเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้ปฏิบัติระลึกถึงความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติให้ทันตามกำหนดเวลา และสิ่งสำคัญที่สุดก็คือผู้ตรวจราชการซึ่งจะเป็นนักบริหาร หรือผู้แทนของนักบริหารก็ตาม จะได้พบเห็นสภาพของการปฏิบัติราชการด้วยตาตนเอง ตลอดจนได้มีโอ-

^๕ กริช เกตุแก้ว, "การควบคุมงาน," หลักบริหาร, (กรมการปกครอง, พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๒๔๓-๖

การศึกษาปัญหาอันอาจจะมีขึ้นในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติอย่างใกล้ชิดอีกด้วย ระบบการตรวจราชการที่จะอำนวยความสะดวกในการควบคุมการปฏิบัติอย่างแท้จริงนั้น จะต้องมึลักษณะเป็นปฏิฐาน (Positive) กล่าวคือ ผู้ตรวจราชการจะต้องมีความมุ่งหมายว่าคนออกไปตรวจเพื่อช่วยเหลือแนะนำผู้ปฏิบัติมากกว่าที่จะมุ่งจับผิดเขา หากการตรวจราชการได้เป็นไปตามแนวปรัชญากังกล่าวนี้นี้ จะเป็นวิธีการควบคุมงานที่ให้อผลคุ้มค่าทีเดียว

ความหมายของการตรวจราชการ

การตรวจราชการ ณ แหล่งปฏิบัติงาน มีผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หลายท่าน เช่น Leonard D. White, John S. Harris, James C. Charlesworth เป็นต้น ได้อธิบายความหมายไว้ในหนังสือที่เป็นผลงานจากการศึกษาคนควาและตามทรรศนะของตน ดังนี้ : -

๑. การตรวจราชการหมายถึงการตรวจสอบและการประเมินผลงานเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อชี้ขาดว่าได้มีการดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับทางการบริหารหรือไม่ รวมทั้งการใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อแก้ไขกรณีที่มีได้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนด^๖

๒. การตรวจราชการหมายถึงการตรวจสอบหรือการเฝ้าดูแลเป็นทางการ ... ผู้ตรวจราชการคือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำการตรวจสอบและควบคุมดูแลหรือรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ หรือสถาบันแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก หรือเกี่ยวกับการยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อันใดที่กำหนดไว้^๗

๓. การตรวจราชการหมายถึงการเฝ้ามอง ซึ่งดำเนินการโดยผู้ตรวจราชการ เพื่อชี้ขาดว่าเรื่องที่เฝ้ามองอยู่นั้น ได้ดำเนินไปตามมาตรฐานอันใดที่กำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับทางการบริหารหรือไม่^๘

^๖ White, op. cit., p.471. แปลโดยผู้เขียน

^๗ John S. Harris, British Government Inspection as a Dynamic Process, (New York : Frederick A. Praeger Inc., 1955) p.1. แปลโดยผู้เขียน

^๘ James C. Charlesworth, Governmental Administration, (New York: Harper & Brothers Publishers, 1951), pp. 580-1. แปลโดยผู้เขียน

ตามความหมายที่ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว สรุปความได้ว่า การตรวจราชการนั้น เป็นวิธีการอย่างหนึ่งสำหรับใช้ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ.

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนขอกำหนดความหมายของการตรวจราชการตามทรรศนะส่วนตัว ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การตรวจราชการหมายถึงวิธีการอย่างหนึ่งสำหรับใช้ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการผู้รับผิดชอบปฏิบัติ ให้ดำเนินไปตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ คำสั่งและคำวินิจฉัยของผู้บริหารชั้นสูงอันชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ทั้งให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานซึ่งได้วางไว้ และให้ไต่มาตรฐานตามที่กำหนด กับให้หมายความรวมถึงการกระตุ้นเร่งรัด การช่วยเหลือแนะนำและช่วยแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ แก่ข้าราชการผู้รับผิดชอบปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหมายที่จะให้ราชการที่ได้ปฏิบัติอยู่ ณ แหล่งปฏิบัติที่รับการตรวจบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเป็นผลดีสมความมุ่งหมายของทางราชการและสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ตามความหมายที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการตรวจราชการนั้น จัดใหม่ขึ้นเพื่อตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการและช่วยเหลือแนะนำรวมทั้งกระตุ้นเตือนและเร่งรัดการปฏิบัติราชการพร้อมกันไปด้วย กล่าวคือ ผู้รับผิดชอบในการตรวจราชการตามความหมายดังกล่าว ย่อมจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ตนมีฐานะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ดำเนินไปตามหลักเกณฑ์แนวทาง แผนงาน และไต่มาตรฐานอันกำหนดไว้ ทั้งยังต้องเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาหารือแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ เพื่อเป็นกำลังใจและบำรุงขวัญแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติราชการในการปฏิบัติราชการนั้นอาจมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดขึ้นได้ อาจเป็นเหตุให้การปฏิบัติราชการต้องดำเนินไปอย่างล่าช้าเกินกำหนดหรือต้องหยุดชะงักลง ผู้ตรวจราชการนี้แหละจะเป็นผู้รับผิดชอบช่วยเหลือหาทางแก้ไขอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้น ในขณะเดียวกันเมื่อตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติทำงานล่าช้าโดยไม่จำเป็น ก็ต้องเร่งรัดกระตุ้นเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรีบดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็วที่สุดที่สามารถทำได้

สรุปได้ว่า การตรวจราชการตามความหมายดังกล่าว ผู้ตรวจราชการมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ ๒ อย่าง คือ :-

(๑) ทำการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ได้ทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตน ภายในวงกรอบหรือขอบเขตแห่งกฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบาย และแผนงานซึ่งได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบรรลุผล ตามเป้าหมายที่ต่องการ และ

(๒) ทำการช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามความรับผิดชอบ เพื่อมุ่งหมายให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพ ประหยัด บังเกิดผลดีสมความมุ่งหมายของทางราชการ และสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างที่สุด

ความมุ่งหมายของการตรวจราชการ

ในระบบบริหารราชการ ถือว่าการควบคุมงานมีความสำคัญมาก เพราะการปฏิบัติราชการจะบังเกิดประสิทธิภาพสูง ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย กับบังเกิดผลดีสมความมุ่งหมายมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการควบคุมสอดส่องและติดตามผลการปฏิบัติงานที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไป ในระบบการควบคุมงานนั้น การตรวจราชการ ณ แหล่งปฏิบัติเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การบริหารราชการในสมัยโบราณของประเทศไทย บรรดาผู้นำก็ได้ยึดหลักปฏิบัติงานที่ว่า "จงคิด จงสั่ง จงตรวจ"^๕ หมายความว่าเมื่อผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานใด ๆ จะต้องใช้สมองครุ่นคิดวางแผนงานเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงสั่งการตามแผนที่คิดไว้ เมื่อใดสั่งงานไปแล้วก็ต้องติดตามตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานซึ่งได้สั่งการไปนั้น ว่าได้ดำเนินการไปตามที่สั่งหรือไม่ เป็นผลดีเลวอย่างไร มีอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไรหรือไม่ การตรวจนอกจากจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติดังกล่าว ยังจะเป็นวิธีที่ช่วยให้สามารถปรับปรุงการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีปฏิบัติงานให้ได้สัดส่วนเหมาะสมกับการปฏิบัติอย่างที่สุดอีกด้วย การตรวจราชการนี้จึงมีใช้ของใหม่ บรรดาผู้นำในสมัยโบราณได้ใช้เป็นหลักในการบริหารงานมาแล้ว ทั้งนี้ ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้งานเกิดประสิทธิภาพสูง ประหยัด และเป็นผลดีอย่างแท้จริง John D. Millet ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า การตรวจราชการนั้นเป็นเครื่องมือควบคุมงานที่สำคัญยิ่ง จำเป็นจะต้องจัดให้มีขึ้นในกระบวนการบริหารงาน เขาได้แสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายอันสำคัญของการตรวจราชการไว้ดังนี้ :-

^๕ พล.ต. จำรูญ วัณณะคุปต์, ประมุขศิลป์, (พระนคร : โอเดียนการพิมพ์,

... การตรวจราชการมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งความรู้ เป็นวิธีที่ช่วยให้ทราบถึงความมุ่งหมายและเจตนาอันเกี่ยวข้องกับ การบริหาร ช่วยให้ผู้บริหารชั้นสูงเคยชินต่อปัญหาที่ผู้ใต้บังคับบัญชาประสบอยู่ ทั้งยังเป็นวิธีที่ช่วยสร้างสรรความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างกันและกันด้วย^{๑๐}

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า การตรวจราชการจะให้ผลดีต่อการควบคุมราชการอย่างคุ้มค่า หากว่าได้ใช้การตรวจราชการเพื่อความมุ่งหมายเหล่านี้ :-

(๑) เพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินของ การบริหาร ได้แก่คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และบังเกิดผลสมความมุ่งหมายที่สุด

(๒) เพื่อค้นหาอุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติราชการที่รับการตรวจ หากคนพบอุปสรรคหรือปัญหาขัดข้องดังกล่าว จะได้หาทางแก้ไขหรือขจัดให้หมดสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

(๓) เพื่อมุ่งช่วยเหลือผู้ปฏิบัติราชการที่รับการตรวจ โดยการชี้แจงแนะนำ หรือให้คำปรึกษาแก่ผู้รับการตรวจเป็นสำคัญ

การตรวจราชการมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกับการสืบสวนสอบสวน เพราะการสืบสวนสอบสวนนั้นเป็นกิจกรรมที่กระทำเพื่อมุ่งหมายจะค้นหาข้อเท็จจริงมาเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นจริงตามข้อกล่าวหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ เช่น ในกรณีที่มีข่าวกล่าวหาผู้ว่าราชการจังหวัด ก. ซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนแห่งหนึ่ง ว่ารับสินบนจากพ่อค้าชาว และปล่อยให้พ่อค้าชาวลักลอบนำชาวจากเขตจังหวัดในความรับผิดชอบ ออกไปจำหน่ายให้แก่พ่อค้าชาวในต่างประเทศที่มีดินแดนติดต่อกันอยู่เนื่อง ๆ กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้ผู้ตรวจราชการออกไปสืบสวน สืบค้นรับฟังข้อเท็จจริงก็ได้ การสืบสวนดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ก. ได้รับสินบนจากพ่อค้าชาวจริงหรือไม่ และจะทำการสอบสวนต่อเมื่อกรณีมีมูลความจริง ตัวอย่างที่โดยยกขึ้นมา นี้ อาจจะแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ก. ประจำอยู่ เป็นกรรมการสอบสวน การปฏิบัติงานในฐานะเช่นนี้ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาด

^{๑๐} John D. Millet, Management in the Public Service, (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1954), p. 108.

ไทยมิได้ปฏิบัติไปในฐานะที่ตรวจราชการตามความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้น หากแต่ไปทำหน้าที่สอบสวนการกระทำของผูวราชการจังหวัด ก. ว่าได้กระทำความผิดวินัยข้าราชการพลเรือนหรือไม่

การที่ได้นำเอาการสืบสวนสอบสวนมากล่าวเปรียบเทียบกับการตรวจราชการนี้ก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า ความมุ่งหมายของการตรวจราชการกับการสืบสวนสอบสวนย่อมแตกต่างกัน เพราะการตรวจราชการนั้นหากเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่ปฏิบัติว่าถูกต้องตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการหรือไม่ หรือกล่าวง่าย ๆ ว่า ตรวจเพื่อสอบดูพฤติการณ์ของผู้ปฏิบัติ ก็ย่อมจะมีลักษณะใกล้เคียงกับการสืบสวนสอบสวนอยู่มาก คงแตกต่างกันอยู่แต่ว่า การตรวจราชการนั้นผู้ตรวจราชการออกไปปฏิบัติหน้าที่ตามปกติธรรมดา ไม่ต้องมีข้อกล่าวหาใด ๆ เกิดขึ้นเป็นเหตุก่อน คังกรณีของการสืบสวนสอบสวน เพื่อมิให้เกิดความหลงผิดคิดว่าการตรวจราชการมีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกับการสืบสวนสอบสวนนั่นเอง จึงได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของกิจกรรมทั้งสองอย่างไว้ในที่นี้ด้วย

หลักการตรวจราชการ

การตรวจราชการตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ก็ควรจะได้มีหลักการสำคัญ ๆ เป็นแนวทางยึดถือแก่ผู้รับผิดชอบในการตรวจ จากผลการศึกษาค้นคว้าจากตำราสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการ และจากการสอบถามสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้เคยเกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจราชการมาแล้ว ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ผู้บริหารที่จะจัดให้มีการตรวจราชการนั้น ควรต้องคำนึงถึงหลักดำเนินการสำคัญ ๒ ประการคือ หลักเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการ และหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ ซึ่งอาจอธิบายให้เข้าใจได้ดังนี้

ก. หลักเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการ
หลักนี้มีความสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะการตรวจราชการจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับตัวผู้ตรวจราชการเป็นส่วนใหญ่ หากผู้ใดรับแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ตนจะต้องตรวจก็ ย่อมจะสามารถตรวจราชการในความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น พ.ต.อ. คำ ชำนาญคดี เคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีต่าง ๆ มาเป็นเวลา ๒๐ ปี เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการเกี่ยวกับงานสืบสวน

สอบสวนคดีต่าง ๆ ของกรมตำรวจ พ.ต.อ. คำ จึงไม่รู้สึกหนักใจและผลปรากฏในเวลาต่อมาว่า สามารถช่วยในงานสืบสวนสอบสวนคดีของกรมตำรวจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง ดังนั้นหลักการมูลฐานที่มีความสำคัญต่อการตรวจราชการเป็นอันดับแรกก็คือ การแต่งตั้งผู้ตรวจราชการสาขาใด ควรจะให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับราชการสาขานั้นเป็นอย่างดี หรืออย่างพอสมควรทีเดียว Harris ก็ได้กล่าวไว้ว่า "การตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพควรจะให้ดำเนินการโดยบุคคลผู้ที่มีความสัมพันธ์ชัดเจนในสาขางานที่เขาตรวจ"^{๑๑}

ซ. หลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ หลักนี้เน้นว่าสำคัญรองลงมาจาก การเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการ เมื่อสามารถเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ตรวจราชการแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักการปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการตรวจวางไว้ให้ แม้ว่าจะมีผู้ตรวจราชการบางคนคิดว่า การตรวจราชการที่จะมีผลให้เกิดการปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพ ประหยัด และเป็นผลดีอย่างแท้จริงนั้น เป็นเทคนิคหรือความสามารถของผู้ตรวจแต่ละคน หากจะคิดทำนองนั้นก็นับว่ามีมูลความจริงอยู่บ้าง เช่น การแต่งตั้งนาย ก. ไปเป็นปลัดจังหวัดฝ่ายพัฒนาการของจังหวัดหนึ่ง นาย ก. ก็อาจจะปฏิบัติงานด้านพัฒนาจังหวัดนั้นไปได้เหมือนกัน แต่การพัฒนาดังกล่าวจะเกิดประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องน่าคิด แต่ถ้ามองว่าได้มีการอบรมนาย ก. ให้เข้าใจถึงความหมาย ความมุ่งหมาย และหลักการเกี่ยวกับการพัฒนาเสียก่อน ย่อมจะมีผลให้การพัฒนาจังหวัดของนาย ก. บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ดียิ่งขึ้น ส่วนผลงานจะมีประสิทธิภาพสูงหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเทคนิคหรือขีดความสามารถของนาย ก. เป็นสำคัญ ผู้ตรวจราชการก็เช่นกัน ควรจะได้มีหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจในการตรวจวางไว้เป็นแนวทาง ส่วนประสิทธิภาพของการตรวจก็ขึ้นอยู่กับเทคนิคหรือขีดความสามารถของผู้ตรวจราชการแต่ละคน

หลักที่ผู้ตรวจราชการควรยึดถือปฏิบัติในการออกตรวจราชการนั้น อาจสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้ :-

- (๑) การตรวจราชการควรจะดำเนินการในลักษณะที่เป็นการตรวจและนิเทศเป็นหลักสำคัญ คือตรวจสอบการปฏิบัติและเมื่อพบข้อผิดพลาดหรือบกพร่องไม่เข้ามาตร-
ฐานหรือติกระเบียบแบบแผนที่วางไว้ อันมิใช่เกิดจากการจงใจกระทำ ก็ควรงดเว้นการตำหนิติเตียนอย่างรุนแรง หรือการกล่าวคาคโทะอันมีลักษณะที่เป็นนิเสธ (Negative) พร้อมทั้ง - ควรจะใช้วิธีแนะนำชี้แจงอย่างเป็นที่ปรึกษา เพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบปฏิบัติ

ได้แก้ไขปรับปรุงตนเองให้เหมาะสมถูกต้องต่อไป เพราะการใช้นโยบายการตรวจ
ที่มีลักษณะปฏิฐาน จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติเกิดกำลังใจที่จะแก้ไขปรับปรุงตนเอง ฉะนั้น
เพื่อบำรุงขวัญผู้ปฏิบัติราชการที่รับการตรวจและเพื่อยังผลให้การปฏิบัติราชการเกิด
ประสิทธิภาพสูง จึงควรกำหนดเกณฑ์เทียบ การใช้อำนาจขงการแบบเผด็จ
การ หรือการแสดงกิริยาอาการโกรธซึ่งคุกคามในการตรวจราชการ^{๑๒}

(๒) ผู้ตรวจราชการต้องหมั่นออกปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสม่ำเสมอ การออก
ตรวจราชการโดยสม่ำเสมอ เป็นผลให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติเอาใจใส่จัดทำงานใน
ความรับผิดชอบของตนอย่างขมักเขม่น ไม่กล้าปล่อยงานค้างคั่งเป็นการกระตุ้น
เร่งเร้าการทำงานของข้าราชการได้เป็นอย่างดี การหมั่นออกตรวจราชการจึง
เท่ากับหมั่นออกไปตรวจสอบดูว่า ราชการที่ได้ปฏิบัติไปใดผลดีหรือเลวอย่างไร
มีอุปสรรคต่อการปฏิบัติเกิดขึ้นหรือไม่ หากมีจะค้นหาทางแก้ไขได้ทันที่ หาก
ว่าได้สั่งการใดออกไปแล้วไม่หมั่นออกตรวจ ย่อมทำให้คำสั่งมีผลไม่เต็มที่ และ
ไม่อาจทราบอุปสรรคข้อขัดข้องใดอย่างสมบูรณ์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาด
ไทย ก็เคยทรงแถลงว่า "การเดินทางตรวจราชการนั้น สำคัญกว่าการนั่งออฟ
ฟิส จึงต้องปฏิบัติอยู่เสมอ ๆ จะรอเวลาเดินทางต่อเมื่อการออฟฟิสเบาบางนั้น
ไม่ได้"^{๑๓}

(๓) การตรวจราชการนั้น ถ้าเป็นการตรวจงานตามระเบียบ หรือตาม
โครงการ ผู้ตรวจควรแจ้งกำหนดคนัดหมายให้ผู้รับการตรวจทราบล่วงหน้า ทั้งนี้
เพื่อให้ผู้รับการตรวจได้มีเวลาเตรียมตัวเตรียมงานไว้ให้ตรวจโดยครบครัน
พร้อมทั้งจะได้มีเวลาตระเตรียมปัญหาหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติราชการ
ไว้ขอคำแนะนำปรึกษาจากผู้ตรวจด้วย^{๑๔} หลักการข้อนี้จะช่วยเสริมให้หลัก
การข้อที่ (๑) ที่กล่าวมาแล้วมีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย

(๔) ผู้ตรวจราชการต้องจัดหาวันที่กรายวันการเดินทางตรวจและการที่ได้
ตรวจทุกวัน ต้องไปตามลำดับรับฟังทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและฝ่ายประชาชน

^{๑๒} Ibid., p. 2.

^{๑๓} จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรง
ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, (วิทยานิพนธ์สำหรับชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสน-
ศาสตร์ เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๓๐๔

^{๑๔} สัมภาษณ์นายประเสริฐ กาญจนกุล ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ณ
กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๐๗

ผู้ใกล้ชิดกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องทำรายงานผลการตรวจพร้อม
ควยความคิดเห็นของตนส่งมอบให้ผู้บริหารชั้นสูงทราบความเป็นไปโดยละเอียดเกี่ยว
กับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตามสำนักงานในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ หลักการข้อนี้
ก็เคยกำหนดไว้ในข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ เพื่อวางแนวให้ผู้ออก
ตรวจราชการหัวเมืองสมัยนั้น (ซึ่งได้แก่หัวหน้าหน่วยราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระ
กระทรวงมหาดไทย) ใ้ถือปฏิบัติเป็นหลักการคือ "ต้องทำรายวันจดหมายเหตุที่เดินทาง
และการที่ได้ตรวจทุกวัน ต้องไ้ถามสดับครบฟังทั้งที่อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระสงฆ์
และราษฎร ให้ไ้ทราบความดีความชั่วของการปกครอง และเหตุการณ์ต่าง ๆ และ
เมื่อตรวจราชการกลับมาแล้ว ต้องทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นของตนให้ผู้วาราชการ
เมืองบอกส่งมายังข้าหลวงเทศาภิบาล"^{๑๕}

(๕) ในบางกรณีที่เป็นจะต้องทราบพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ
การอย่างแท้จริงว่าไ้เอาใจใส่หรือไ้ความสนใจกับราชการที่ตนรับผิดชอบปฏิบัติเพียง
ใด การตรวจราชการในลักษณะนี้ ผู้ตรวจราชการจำเป็นจะต้องออกตรวจโดยไม่มี
กำหนดเวลาตายตัวแน่นอน และไม่ควรบอกกล่าวการออกตรวจเป็นการล่วงหน้าให้
ผู้รับการตรวจรู้ตัว^{๑๖} แมว่าหลักการข้อนี้จะมีลักษณะพิเศษ แต่ก็จำเป็นจะต้องมีไว้
เพื่อให้ผู้ตรวจราชการไ้มีโอกาสตรวจสอบพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
คามที่เป็นอยู่เป็นปกติธรรมดาว่าเป็นอย่างไร ฉะนั้น หากกำหนดเวลาออกตรวจตาย
ตัวแน่นอนหรือแจ้งว่าจะไปตรวจเมื่อนั้นเมื่อนี้ให้ผู้รับการตรวจทราบเสียก่อนทุกกรณีไป
ก็อาจจะไม่มีโอกาสไ้เห็นของจริงที่เป็นอยู่โดยปกติธรรมดาก็ไ้

(๖) ผู้ตรวจราชการต้องเอาใจใส่ติดตามผลการปฏิบัติงานอันเนื่องมาแต่การ
ตรวจในครั้งก่อน ๆ กล่าวคือในการตรวจราชการเมื่อพบการปฏิบัติที่บกพร่อง ไม่ถูก
ต้องเหมาะสมตามวิธีการหรือแนวทาง หรือระเบียบข้อบังคับ หรือมาตรฐานที่กำหนด
ไว้ หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ก็ไ้ชี้แจงแนะนำให้แก้ไขเสียให้ถูกต้อง
เมื่อผู้ตรวจราชการไ้ตรวจครั้งหลัง ๆ ก็จะต้องติดตามขอทราบผลของการแก้ไข
ปรับปรุงตามที่ได้แนะนำไว้นั้นเสมอ ๆ มิฉะนั้นผู้ตรวจราชการก็จะไม่ทราบว่า การ
ที่ได้แนะนำชี้แจงไว้ให้แก้ไขการปฏิบัติราชการที่บกพร่องหรือไม่เหมาะสมนั้น ผู้รับ
การตรวจไ้ดำเนินการไปอย่างไร เพียงใด

^{๑๕} กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖,
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, พิมพ์สำหรับจำหน่ายตามหัวเมือง, ไม่
ปรากฏปีการพิมพ์), ข้อ ๖๐

^{๑๖} Millet, op. cit., p. 110.

ในการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจำเป็นต้องมีหลักปฏิบัติเป็นแนวทางยึดถือสำหรับดำเนินการตรวจราชการให้บังเกิดผลสมความมุ่งหมาย ควบคุมให้ราชการเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติ และเป็นผลดีแก่ประชาชนผู้รับบริการที่สุด จึงได้พยายามรวบรวมหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจราชการมาเสนอไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ เพื่อให้ได้เป็นแนวทางที่อาจนำมาใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจราชการนั่นเอง

มูลเหตุแห่งการตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองประเทศ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การป้องกันสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร^{๑๓} จึงนับว่าเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่สวัสดิภาพ และความปลอดภัยของปวงชนทั่วทั้งประเทศ หากจะพิจารณาภารกิจที่กระทรวงนี้ต้องปฏิบัติแล้ว จะเห็นว่าเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก มีหน่วยราชการระดับกรมหรือเทียบฐานะเท่ากรมในสังกัด ที่ร่วมรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจสาขาต่าง ๆ ถึง ๑๑ หน่วย^{๑๔} ที่สำคัญได้แก่ กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสงเคราะห์ กรมที่ดิน กรมโยธาเทศบาล กรมราชทัณฑ์ กรมอัยการ สำนักผังเมือง เป็นต้น หน่วยราชการดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจส่วนใหญ่อยู่ตามส่วนภูมิภาคทั่วทั้งประเทศ โดยผ่านทางจังหวัดและอำเภอ จะเห็นได้ว่า ณ จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ จะมีที่ทำการของหน่วยราชการเหล่านั้น เช่น ที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจภูธรอำเภอ แผนกที่ดินจังหวัด แผนกที่ดินอำเภอ แผนกประชาสงเคราะห์จังหวัด แผนกอัยการจังหวัด แผนกโยธาจังหวัด เรือนจำจังหวัด ฯลฯ โดยหน่วยราชการเหล่านั้นได้จัดส่งข้าราชการของตน ๆ ออกไปประจำปฏิบัติราชการ ณ แผนกการที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยยังต้องทำหน้าที่ควบคุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และ

^{๑๓}พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๐ ตอนที่ ๕๐ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖, มาตรา ๑๘

^{๑๔} Ibid., มาตรา ๒๐

องค์การบริหารส่วนตำบล^{๑๙} ซึ่งเรียกรวมว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ โดยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารเป็นสำคัญ^{๒๐} เพื่อให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน นโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆอันได้กำหนดไว้

ราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยคงได้กล่าวมาแล้วว่ามีขอบเขตกว้างขวางมาก และเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ สวัสดิภาพของประชาชน และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างยิ่ง หากว่าประเทศชาติขาดความมั่นคงภายใน สวัสดิภาพของปวงชนถูกทำลายลง ประชาชนย่อมไม่มีความสุข ความยุ่งยากสับสนก็จะเกิดตามมา การดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของประเทศ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การเกษตรกรรม ฯลฯ ย่อมจะไม่ก้าวหน้าไปด้วย ดังนั้น ราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จึงนับว่าเป็นหลักหรือรากฐาน หรือกระดูกสันหลังสำหรับการบริหารราชการสาขาอื่น ๆ ของรัฐบาลดำเนินไปได้โดยราบรื่นตามแผนงานที่วางไว้ ความสำคัญแห่งราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยในลักษณะที่เป็นรากฐานของการบริหารราชการสาขาอื่น ๆ นั้น มิใช่จะเพิ่งมีขึ้นเฉพาะสมัยปัจจุบันเท่านั้น แม้ในสมัยที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชอยู่ ก็แสดงว่ากระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในราชการที่ทรงความสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการสาขาอื่น ๆ มาแล้ว เช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้ทรงริเริ่มจัดให้มีกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบบริหารราชการของประเทศตามแบบนานาอารยประเทศในยุโรป ก็ได้ทรงตระหนักอยู่เสมอว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่สำคัญที่สุดในราชการ เพราะเป็นรากฐานของการปกครองแผ่นดิน ถ้ากระทรวงมหาดไทยเหลวแล้ว อย่านึกว่าการปกครองแผนกอื่น ๆ จะทรงตัวอยู่ได้^{๒๑} จึงแสดงให้เห็นว่าราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นรากฐานของการดำเนินงานสาขาอื่น ๆ ตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว

^{๑๙} Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok: Prachandra Printing Press, 1961), pp. 81 - 94.

^{๒๐} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๔ ตอนที่ ๑๑ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๐, มาตรา ๙

^{๒๑} พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย," อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ ๖๐ ปีบริบูรณ์, (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๘๕), หน้า ๙๔

ในปัจจุบัน การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค มีแผนกราชการที่อยู่ในสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น แผนกสรรพากรจังหวัด แผนก กสิกรรมจังหวัด แผนกขนส่งจังหวัด แผนกเศรษฐกิจจังหวัด แผนกสหกรณ์จังหวัด ฯลฯ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับ นโยบายและคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มา ปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่าย บริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ต้องรับผิดชอบในการบริหารของจังหวัดและ อำเภอ^{๒๒}

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร ราชการของประเทศ เป็นกระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความผาสุกและสวัสดิภาพของประ ชาชนและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงภายในประเทศ และเป็นรากฐานให้การดำเนินงาน ของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ สามารถรุดหน้าไปได้ด้วยความราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่ง สำคัญที่สุดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของรัฐบาล ตามนัยที่กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น เพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างใกล้ชิด เพื่อตรวจ สอบควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัดกรม และส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ที่ได้จัดส่งไปประจำปฏิบัติราชการสาขาต่าง ๆ ของกระทรวง ตามส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร และเพื่อควบคุมการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัย แผนงาน และโครงการที่กระทรวงวางไว้ หรือได้อนุมัติให้ดำเนิน การได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเป็น ผลดีอย่างแท้จริงที่สุด กระทรวงมหาดไทยจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการตรวจราชการ ในความรับผิดชอบของกระทรวงขึ้นโดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า การตรวจราชการย่อมเป็นวิธีควบคุมการปฏิบัติราชการที่สำคัญยิ่ง เพื่อให้ราชการที่ได้ปฏิบัติไปเข้ามาตรฐานที่กำหนดและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ทองการ อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และบังเกิดผลดีที่สุด ประสิทธิภาพของการตรวจราช การจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ประสิทธิภาพดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้โดยไม่ยากนัก ถ้าหากว่า สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการ และได้ มีการวางหลักปฏิบัติในการตรวจอันรัดกุมขึ้นไว้ เพื่อผู้ตรวจจะได้ยึดถือเป็นแนวทาง ปฏิบัติภารกิจอย่างเหมาะสม กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหนึ่งที่ต้องจัด ให้มีการตรวจราชการขึ้น เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยว

^{๒๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๒๐ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๘๘, มาตรา ๑๐

กับการรักษาไว้ซึ่งสวัสดิภาพและความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและของ
ประเทศชาติ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
และเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งรับผิดชอบควบคุมการบริหารราชการ
ของรัฐบาลอยู่ในส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย ดังนั้น ประสิทธิภาพในการตรวจราชการใน
ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นสิ่งที่กระทรวงพึงประสงค์ และให้คงปร
กฏอยู่โดยสม่ำเสมอตลอดไป

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากเหตุที่ราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญเกี่ยวกับการธำรงรักษาไว้ซึ่งสวัสดิภาพและความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและประเทศชาติ อันเป็นรากฐานสำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารราชการสาขาอื่น ๆ ของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบ ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด จึงเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่ง ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา การตรวจสอบควบคุมราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามนัยที่กล่าวมานั้น กระทรวงมหาดไทยมีวิธีการปฏิบัติหลายอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยออกตรวจราชการเอง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ ออกตรวจราชการเป็นครั้งคราว, หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติโดยตรง ทำการตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใกล้ชิด เช่น ปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ ทำการตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา, หรือมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นรับผิดชอบดำเนินการตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง เช่น ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น* สำหรับการศึกษาวិเคราะห์ในครั้งนี้จะจำกัดวงการศึกษาและวิเคราะห์เฉพาะการตรวจราชการโดยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเพียงอย่างเดียว

มูลเหตุของการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นนั้น การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นหน้าที่ซึ่งผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย คือ รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง ดำเนินการไปเอง โดยทำหน้าที่ทั้งในทางพิจารณาวินิจฉัยสั่งราชการและการตรวจราชการ แต่เมื่อกาลเวลาไต่ล่วงเลยมา พลเมืองได้ทวีจำนวนเพิ่มขึ้น บ้านเมืองได้เจริญรุ่งเรืองและขยายตัวยิ่งขึ้นกว่าเดิม ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยจึงย่อมขยายตัวและยุ่งยากสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วย รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงก็ย่อมจะต้องมีภาระหน้าที่ทางด้านการพิจารณาเรื่องราวและวินิจฉัยสั่งราชการในปริมาณเพิ่มมากขึ้น จึงย่อมจะหาโอกาสออกดำเนินการตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารอย่างสม่ำเสมอได้ยาก ส่วนอธิบดีและผู้ตรวจราชการของกรมต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย คงรับผิดชอบตรวจราชการในความรับผิดชอบของกรมเจ้าสังกัด

* สัมภาษณ์นายประเสริฐ กาญจนกุล ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๐๗

เป็นสำคัญ มิได้มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเหนือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังเช่นปลัด
กระทรวงและรัฐมนตรี เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีสายงานขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง
มหาดไทย (ดูแผนภูมิที่ ๑ ประกอบด้วย) จึงอาจเป็นโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
บางคนบริหารราชการตามที่ตนพอใจ ซึ่งจะทำให้ราชการไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่
ควร และอาจไม่ประหยัดในการปฏิบัติ คำสั่งของผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงอาจ
มิได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ขอลี้ภัยตามนัยที่ได้อธิบายมาจึงเป็นเหตุให้ปลัด
กระทรวงและรัฐมนตรีมีความต้องการที่จะให้มีผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการส่วนภูมิภาค
และส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เหนือผู้ว่าราชการจังหวัด
โดยตรง โดยมุ่งหวังที่จะให้ตรวจสอบควบคุมและแนะนำช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด
โดยใกล้ชิด ประกอบกับมีกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำได้^๒ ดังนั้น จึงได้มีการ
แต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำ
ชี้แจงราชการเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่ง
อยู่ในความรับผิดชอบบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ

จึงสรุปได้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้มีการแต่งตั้งขึ้นด้วย
มูลเหตุดังที่ได้อธิบายมา หมายถึงผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมและแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับ
ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทุกสาขาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาด
ไทย แทนผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี
ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัดในการปฏิบัติราชการนั้น และให้บรรลุผล
สมความมุ่งหมายที่ต้องการอย่างสม่ำเสมอที่สุด

ประวัติความเป็นมาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

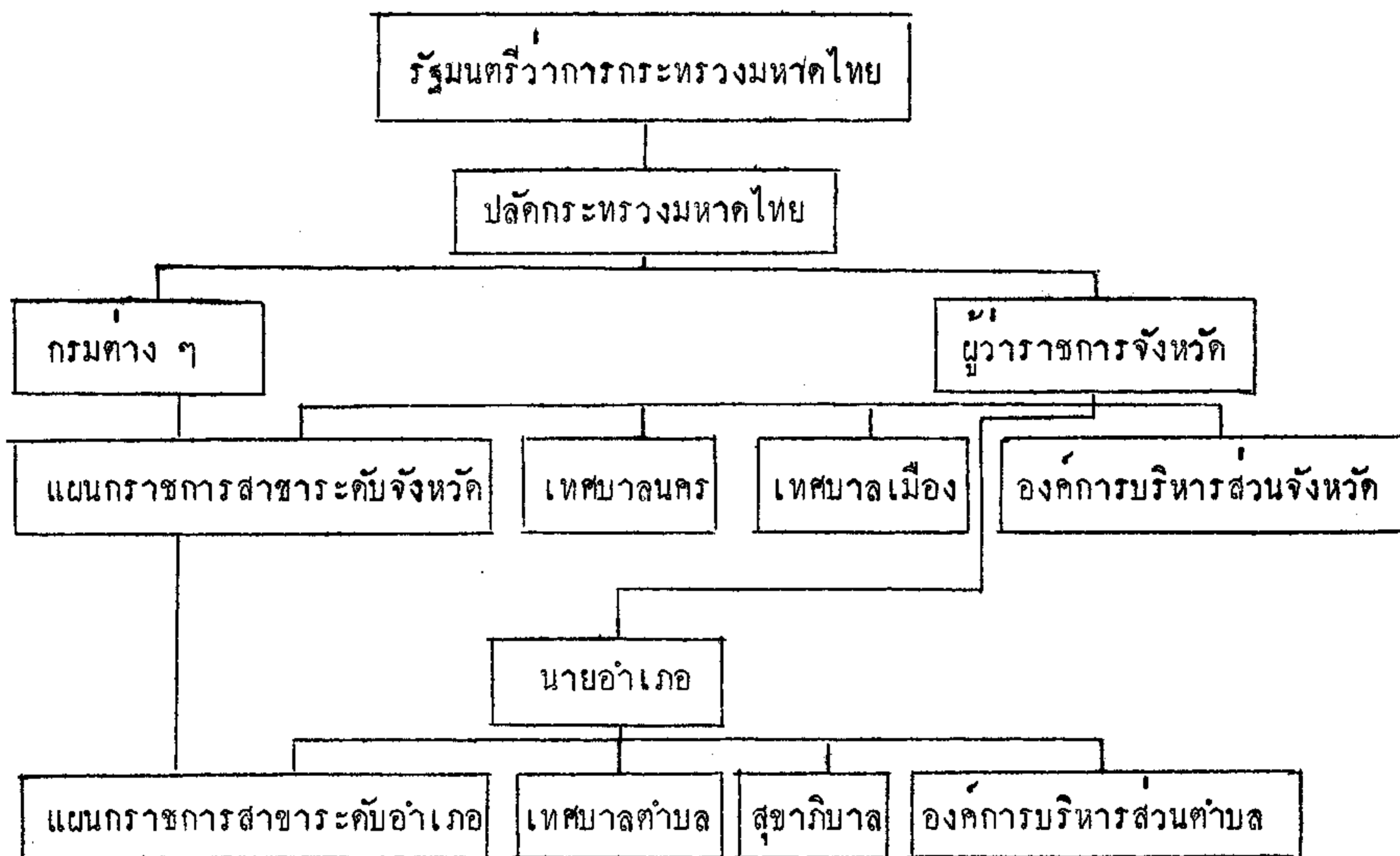
การปกครองของประเทศไทยแต่เดิมมา กิจการด้านป้องกันประเทศตกอยู่กับ
ข้าราชการทุกฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ในยามสงบข้าราชการฝ่าย
พลเรือนก็คงปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนภายใน
ประเทศเป็นปกติ ต่อเมื่อเกิดสงครามขึ้นข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหลายก็จะต้อง
รับผิดชอบด้านการป้องกันประเทศด้วย โดยทำหน้าที่ทหารต่อสู้ข้าศึกศัตรูที่มารุกราน
ประเทศ ในบรรดาข้าราชการพลเรือนที่ต้องช่วยราชการทหารในยามสงครามเหลา
นั้น มีข้าราชการพลเรือนฝ่ายมหาดไทยรวมอยู่ด้วยตลอดมา^๓

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๘,
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๑๑ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๐, มาตรา ๔

^๓ กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทยภาค ๑, (พระนคร : โรงพิมพ์
มหาดไทย, กรมราชทัณฑ์, ๒๕๐๖), หน้า ๕๐

แผนภูมิที่ ๑

แสดงสายการควบคุมราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น



ที่มา : (ก) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ แผนกราชการสาขาของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๔๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๑๐

(ข) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๓๑, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๔, และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๕๕

เมื่อถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การปกครองประเทศหรือสยามในขณะนั้น ก็เป็นแบบจตุสดมภ์ คือแบ่งหน่วยการปกครองออกเป็น เมือง วัง คลัง นา พร้อมทั้งมีหน่วยราชการเพิ่มขึ้นอีก ๒ หน่วยคือ กลาโหมและมหาดไทย มีฐานะเป็นกรม ซึ่งใหญ่กว่าเมือง วัง คลัง นา การปกครองจึงประกอบด้วยหน่วยราชการ ๖ หน่วยคล้อยเรื่อยมา จนถึง พ.ศ. ๒๔๓๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงระบบการปกครองเสียใหม่ โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้ จัดตั้งกระทรวงตามแบบอารยประเทศในยุโรป ราชการฝ่ายมหาดไทยจึงได้ถูกรวบรวม จัดตั้งขึ้นเป็นกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการจัดการปกครองประเทศตลอดมาจนกระทั่ง ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ในที่สุดมาจึงได้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมให้เหมาะสมกับระบอบ การปกครองแบบประชาธิปไตย กระทรวงมหาดไทยในระบบการปกครองแบบใหม่ก็ได้รับ การปรับปรุงใหม่ โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๗๖^๕ แต่หลัก การสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการของกระทรวงนี้ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงของเดิมอยู่ นั้นเอง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิรูประบบ การปกครองเป็นแบบมีกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้รับมอบหมายให้มี อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองหัวเมืองทั้งหลาย^๕ กับได้ทรงมีพระบรมราช โองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็น ปฐมเสนาบดีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุคปฏิรูปใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๕๕^๖

ราชการทั้งหลายของกระทรวงมหาดไทยในระหว่างที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี ได้มีการจัดระเบียบให้เหมาะสมสะดวกแก่การปฏิบัติ เพื่อให้สามารถบริหารราชการให้บรรลุจุดมุ่งหมายอันเป็นหลักของการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทย คือได้แก่การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ทั่ว พระราชอาณาจักรเป็นสำคัญ จึงแสดงให้เห็นว่าราชการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน ได้วิวัฒนาการเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองมาจาก

^๕ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการจัดองค์การของ รัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๐๔, หน้า ๑๗๓

^๕ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ช.ก.), กฎหมายปกครอง (คำสอน กฎหมายปกครอง พ.ศ. ๒๔๔๐, ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่งและสถานที่พิมพ์), หน้า ๒๒๑

^๖ กรมมหาดไทย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและ งานทางปกครองของพระองค์, (พระนิพนธ์ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๕), หน้า ๕๗

รากฐานที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาจักร์ราชานุภาพไคว่างไว้ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ นั้นเอง ถึงแม้จะมีการปรับปรุงทั้งด้านการจัดองค์การภายใน และการบริหารราชการภายใน เพื่อความเหมาะสมตามยุคสมัยหลายครั้งหลายหน แต่ก็หาได้ละทิ้งเค้าโครงเดิมและความมุ่งหมายของการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยในปฐมกาลลงแต่อย่างใดไม่

ราชการฝ่ายมหาดไทยนับว่ามีความสำคัญยิ่งยวดมาแต่โบราณ เพราะเป็นราชการที่เกี่ยวกับการชำระรักษาไว้ซึ่งสวัสดิภาพ ความมั่นคงและความร่มเย็นเป็นสุขในชีวิตความเป็นอยู่ของปวงชนชาวไทย และความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาของประเทศไทย ซึ่งนับว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะส่งเสริมสนับสนุนราชการสาขาอื่น ๆ ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนให้ดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น ความสำคัญแห่งราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยคงกล่าวได้เพิ่มทวีให้เห็นชัดยิ่งขึ้นโดยลำดับควบคู่ไปกับปริมาณแห่งราชการที่จะต้องปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นตามความขยายตัวของบ้านเมือง และอัตราการเพิ่มขึ้นของพลเมือง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งจะใช้ปฏิบัติราชการฝ่ายมหาดไทยจึงได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ๆ โดยลำดับด้วย เมื่อปริมาณราชการที่จะต้องปฏิบัติขยายตัวเพิ่มขึ้น การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ย่อมจะห่างไกลจากขีดความสามารถในการตรวจสอบควบคุมของผู้บริหารที่วางนโยบายและพิจารณาวินิจฉัยสั่งราชการออกไปทุกที ประสิทธิภาพแห่งราชการก็ย่อมจะลดน้อยถอยลง ซึ่งย่อมจะต้องมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของราชการฝ่ายอื่น ๆ ด้วย ทางแก้อาเสียดังกล่าวก็คือ ต้องจัดให้มีการตรวจราชการฝ่ายมหาดไทยขึ้น อันเป็นวิธีการควบคุมการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัดโดยสม่ำเสมอใดทางหนึ่ง การตรวจราชการดังกล่าวได้ทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นมาโดยลำดับ จนถึงได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นทำหน้าที่ตรวจราชการโดยเฉพาะ

ในการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในที่นี้ จะศึกษาพิจารณาตามลำดับแห่งพัฒนาการของระบบการปกครองประเทศโดยสังเขป โดยแบ่งเป็นยุคตามลักษณะการปกครองดังนี้ :-

(๑) ยุคสุโขทัย (ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีจนถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา)

(๒) ยุคศรีอยุธยา (ตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจนถึงแผ่นดินในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์)

(๓) ยุคปฏิรูปแบบตะวันตก (ตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ จนถึง

สมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๕)

(๔) ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงสมัยที่มีการยุบเลิกภาค พ.ศ. ๒๔๘๘

(๕) ยุคปัจจุบัน (หลัง-จากยุบเลิกภาค พ.ศ. ๒๔๘๘ จนถึงปัจจุบัน)

๑. ยุคสุโขทัย

ก่อนที่จะได้มีการปฏิรูประบบการปกครองประเทศในรัชสมัยแห่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นไป การจัดระบบปกครองเป็นไปในรูปที่มีเมืองลูกหลวง ๔ คำน ราชธานี คือมีเมืองที่เป็นราชธานีอยู่กลางและมีเมืองหนาคานอยู่ทางเหนือ ใต้ ตะวันออก และตะวันตก ส่วนหัวเมืองนอกจากเมือง ๔ คำนราชธานี ก็ปล่อยให้ปกครองกันเอง เป็นเมืองที่มีพ่อเมืองครอง หรือเป็นประเทศราช ในสมัยที่มีการปกครองแบบเมืองลูกหลวง ๔ คำนราชธานีนี้ การปกครองมีลักษณะเป็นแบบบิดาปกครองบุตร หรืออาจเรียกรวมการปกครองแบบคนในครอบครัวเดียวกัน^๓ พระมหากษัตริย์ทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรดำเนินการควบคุมข้าราชการที่ส่งไปปฏิบัติราชการตามหัวเมืองโดยตรงได้ เช่นในรัชสมัยของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ใครมีเรื่องทุกข์ร้อนก็ให้มาส่งกระดิ่งเพื่อขอพระบรมราชานุญาตกราบทูลความเดือดร้อนได้^๔ ทั้งนี้เพราะในสมัยที่ไ้ระบบเมืองลูกหลวง ๔ คำนราชธานี ยังมีราษฎรจำนวนน้อย และตั้งบ้านเรือนอยู่ไม่ห่างไกลกัน พระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ก็ทรงสามารถสอดส่องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการได้ทั่วถึง ทรงสามารถสอดส่องถึงความประสงค์และประโยชน์ของราษฎรได้ตลอด ฉะนั้น การตรวจราชการทางพระเนตรพระกรรณโดยผู้แทนของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงพระราชฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของชาติในขณะนั้นจึงไม่มีความจำเป็น ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการฝ่ายมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายพลเรือนก็ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในสายพระเนตรของพระมหากษัตริย์ด้วยเช่นกัน จึงมิได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจราชการ ให้ออกไปตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเช่นปัจจุบันนี้ ตำแหน่งผู้ตรวจราชการฝ่ายมหาดไทยจึงไม่เคยปรากฏมีขึ้นในสมัยนั้น

^๓ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง(ม.ธ.ก.), op. cit.,
หน้า ๑๕๗-๖๑

^๔ Ibid., หน้า ๑๕๕

๒. ยุคศรีอยุธยา

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เมื่อถึงแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้เริ่มจัดระบบการปกครองประเทศใหม่ ให้เมืองใหญ่ปกครองบังคับบัญชาเมืองเล็ก ตามลำดับเมืองเอก โท ศรี จัตวา ได้เป็นแบบการปกครองที่ใช้ติดต่อกันมาจนถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในระหว่างที่ใช้ระบบการปกครองแบบเมืองใหญ่ปกครองบังคับบัญชาเมืองเล็กนี้ พระมหากษัตริย์ได้ทรงมอบหมายให้มหาอำมาตย์หรือมุขมนตรีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในเมืองหลวงออกไปตรวจตราควบคุมดูแลทุกข์สุขของราษฎรและสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ราชการของบรรดาข้าราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณของพระองค์บ้าง ทั้งนี้เพราะอาณาเขตการปกครองขยายกว้างขวางออกไป จำนวนราษฎรก็เพิ่มขึ้นทุกวัน ความยุ่งยากซับซ้อนในการปกครองก็ย่อมจะเกิดขึ้นตามความขยายตัวของบ้านเมือง ลำพังพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวย่อมไม่สามารถสอดส่องดูแลทุกข์สุขของพสกนิกรและควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงเหมือนที่เป็นอยู่ในยุคก่อน ๆ จึงจำเป็นต้องทรงจัดให้มีการตรวจตราควบคุมดูแลทุกข์สุขของราษฎร และสอดส่องการปฏิบัติราชการของข้าราชการหัวเมืองบ้าง แต่เนื่องด้วยการคมนาคมติดต่อในสมัยนั้นไม่สะดวก การตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการของข้าราชการหัวเมือง และการควบคุมดูแลให้ราษฎรได้รับความร่มเย็นเป็นสุข จึงไม่อาจกระทำได้อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง^๕ จึงเป็นโอกาสให้เจ้าพนักงานบางคนใช้อำนาจโดยมิชอบธรรม รีดนาทาเอนกขี่ข่มเหงราษฎร หรือคัดสินความไม่ยุติธรรมอยู่เนือง ๆ ทำให้ต้องมีการสั่งเรียกคู่ความและสำนวนเข้ามาชำระวาทกล่าวในกรุงเทพฯ จะได้รับความยุติธรรมก็ต้องเคี้ยวคร่อน ในการที่ต้องหอบหิ้วกันเดินทางแต่ไกลมาจนถึงกรุงอยู่เสมอ ๆ

สรุปได้ว่าในสมัยที่มีการปกครองแบบเมืองใหญ่ปกครองบังคับบัญชาเมืองเล็กตามลำดับ เมืองเอก โท ศรี จัตวา นั้น ได้เริ่มจัดให้มีการตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระมหากษัตริย์บ้างแล้ว ผู้ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติราชการตรวจราชการหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยนั้น ได้แก่ข้าราชการเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากราชสำนัก และมีอำนาจตรวจราชการทุกสาขา ต่างพระเนตรพระกรรณพระมหากษัตริย์ จึงอาจจะเทียบได้กับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ส่วนตำแหน่งผู้ตรวจราชการตามสาขางานต่าง ๆ

^๕ Ibid., หน้า ๒๒๑ - ๒

โดยเฉพาะไม่ปรากฏหลักฐานว่ามี จึงแสดงว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการซึ่งพอจะเทียบ
ได้กับผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยปัจจุบันในสมัยนั้นยังคงไม่มี

๓. ยุคปฏิรูปแบบตะวันตก

ถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕
แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระบบการปกครอง
ใหม่ ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล เมื่อ ร.ศ. ๑๑๓
(พ.ศ. ๒๔๓๗) พร้อมทั้งโดยการย้ายพลเรือนในหัวเมืองทั้งปวง ซึ่งเดิมเคยอยู่กับ
กระทรวงกลาโหมบาง กระทรวงการต่างประเทศบาง มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย
แต่กระทรวงเดียว กับได้ทรงแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปบัญชาการต่างพระเนตรพระ
กรรณ^{๑๐} เพื่อให้มีราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนของหอบหัวกันเข้ามาร้องทุกข์ถึงใน
กรุงคั้งแต่ก่อน

ณ มณฑลต่าง ๆ จะมีคณะข้าหลวงประจำมณฑลละคณะ โดยมีจุดประสงค์ที่
จะให้ตรวจตราความทุกข์สุขของราษฎรให้ทั่วถึง เพื่อจะได้เสนอเหตุผลและความ
คำวิธิที่จะแก้ไขข้อขัดข้องหรือความเสื่อมเสียและจัดการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญ
ขึ้น คณะข้าหลวงคั้งกล่าวประกอบด้วย ข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวง
มหาดไทย ข้าหลวงคลัง และมีเลขานุการ แพทย์ เสมียน กับคนใช้พอสมควร^{๑๑}
สำหรับตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ภายหลังได้เปลี่ยนเรียกเป็นสมุหเทศาภิบาล^{๑๒}

จะเห็นว่า มีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการสาขางานต่าง ๆ เป็นเฉพาะ
อย่างขึ้นแล้ว เช่น ข้าหลวงยุติธรรม ก็เป็นผู้ตรวจราชการพิจารณคดี ซึ่งกรมการ
พิจารณาพิพากษาอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย
ข้าหลวงมหาดไทยก็เป็นผู้ตรวจรว่ากล่าวการจัดเขตท้องที่ปกครอง การทะเบียน
พลเมือง การทำบัตรหมายขอบังคับและคำสั่งทั้งปวง ข้าหลวงคลังก็ทำหน้าที่ตรวจการ
ภาษีอากรและเร่งรัดเงินส่วยหลวง เป็นต้น ข้าหลวงต่าง ๆ ที่กล่าวมาจึงมีฐานะ

^{๑๐} Ibid., หน้า ๒๒๒ - ๓

^{๑๑} Ibid., หน้า ๒๓๑ - ๒

^{๑๒} สมเด็จพระยาค้ำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล,
(พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๔๕), หน้า ๒๔๔ - ๖๐

คล้ายผู้ตรวจราชการกรมในปัจจุบัน ซึ่งไปประจำอยู่ ณ มณฑลเทศาภิบาล โดยมีข้าหลวงใหญ่ หรือที่เปลี่ยนชื่อเรียกในภายหลังเป็นสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้รับผิดชอบบัญชาการและควบคุมทั่วทั้งมณฑล

สมุหเทศาภิบาลจึงมีฐานะเป็นทั้งผู้บริหาร คือ รับผิดชอบบัญชาการสั่งงานทั่วไปในความรับผิดชอบดำเนินการของมณฑล และเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมราชการที่มณฑล รับผิดชอบปฏิบัติให้ดำเนินการไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกด้วย ฉะนั้น การตรวจราชการอันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งปฏิบัติอยู่ที่มณฑล จึงตกเป็นอำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล ผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการของกระทรวงมหาดไทยจึงได้แก่สมุหเทศาภิบาล หรือเดิมเรียกว่าข้าหลวงใหญ่ผู้นั้นเอง

ต่อมาเกิดมีตำแหน่งผู้ตรวจการเกิดขึ้น ณ มณฑลต่าง ๆ มีหน้าที่ตรวจราชการตามจังหวัดและอำเภอในเขตมณฑล เพื่อสังเกตความประพฤติ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานอันเกี่ยวกับราษฎร และฟังกิจทุกข์สุขของราษฎร ภายหลังใช้นักเรียนมหาดเล็กเป็นผู้ตรวจการ และเรียกชื่อว่ามหาดเล็กผู้ตรวจการ และต่อมาเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นมหาดเล็กรายงาน^{๑๓}

ตำแหน่งผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กผู้ตรวจการ หรือในที่สุดเรียกว่ามหาดเล็กรายงานดังกล่าวมาแล้วนั้น แม้ว่าจะได้รับมอบหมายให้ออกดำเนินการตรวจการปฏิบัติราชการตามจังหวัดและอำเภอในเขตมณฑลตามนัยที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่จุดสำคัญนั้นอยู่ที่ว่า กระทรวงมหาดไทยมุ่งหมายจะให้ออกไปศึกษาการปฏิบัติงานของจังหวัดและอำเภอ ท่านองส่งไปฝึกให้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านการปกครองเป็นข้อสำคัญ สำหรับที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายปกครองในโอกาสต่อไป ในขณะที่เดียวกัน ผู้ตรวจการหรือมหาดเล็กผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กรายงานดังกล่าวมานั้นมีหน้าที่ต้องทำรายงานผลการปฏิบัติราชการตามจังหวัดและอำเภอเสนอต่อสมุหเทศาภิบาล ซึ่งก็นับว่าเป็นการช่วยให้ผู้บริหารราชการของมณฑลได้ทราบผลการปฏิบัติงานภายในเขตความรับผิดชอบของมณฑลได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการหรือมหาดเล็กผู้ตรวจการ หรือมหาดเล็กรายงานเหล่านั้นเป็นเพียงนักเรียนที่ผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเกี่ยวกับงานของฝ่ายปกครองมาเท่านั้น ยังไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองมาเลย จึงไม่ใช่ผู้ตรวจราชการตามนัยแห่งหลักการ เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ฉะนั้น หากจะเรียกความมหาดเล็กฝึกหัดงาน ก็ดูเหมือนจะมีความหมาย

^{๑๓} Ibid., หน้า ๒๖๔

เหมาะสมกว่าการเรียกอย่างอื่น

ในระหว่างที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่นั้น นอกจากพระองค์จะทรงปรับปรุงการบริหารราชการภายในของกระทรวงให้เหมาะสมกับกาลสมัยและภูมิประเทศเหตุการณ์แล้ว พระองค์ยังทรงโปรดการเสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองเป็นอันมาก^{๑๔} ได้เสด็จไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ เป็นเนืองนิตย์ เทียบได้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกตรวจราชการเอง มิได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะขึ้นแต่อย่างใด

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า ในยุคนี้ได้มีการตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามหัวเมืองและมณฑลต่าง ๆ บ้างแล้ว แต่เป็นการตรวจโดยตัวเสนาบดีและข้าหลวงใหญ่หรือสมุหเทศาภิบาล ส่วนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยออกทำการตรวจราชการโดยเฉพาะดังปัจจุบันยังคงไม่ปรากฏ

๔. ยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยบุคคลคณะหนึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และพลเรือน หลังจากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ หาได้บัญญัติให้มีมณฑลไม่^{๑๕} รัฐบาลจึงได้ยุบเลิกมณฑลเสียทั้งหมดตั้งแต่นั้น ผู้ตรวจราชการประจำมณฑลที่เคยมีมาก็สิ้นสลดลง

ในเดือนพฤษภาคม ๒๔๗๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดให้มีกระทรวงรับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐบาลรวม ๗ กระทรวง^{๑๖} กระทรวงมหาดไทยซึ่งได้กำเนิดมาแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ได้รับการปรับปรุงภายในให้เหมาะสมกับการปกครอง

^{๑๔} ม.จ. หนิง พูนพิศมัย ทิศกุล, พระประวัติลูกเกล้า, (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๕), หน้า ๒๒

^{๑๕} สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, op. cit., หน้า ๒๑๒

^{๑๖} มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง(ม.ธ.ก.), op. cit., หน้า ๓๑๕

ระบอบประชาธิปไตย พร้อมทั้งได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร รวมทั้งให้รับผิดชอบในการบริหารงานด้านสาธารณสุขอีกด้วย^{๑๗}

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยในสมัยที่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ระบอบการปกครองใหม่ต้องรับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้น นับเป็นภารกิจที่กว้างขวางมาก การตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการของกระทรวงให้เกิดประสิทธิภาพสูงโดยสม่ำเสมอจึงเป็นเรื่องจำเป็น ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ พิจารณาแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการขึ้น ให้ทำหน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำชี้แจงราชการในความรับผิดชอบได้^{๑๘} กรมมหาดไทยซึ่งนับว่าเป็นกรมหลักและเป็นเสมือนกรมเลขาธิการของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในขณะนั้น ได้ประกาศแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการกรมมหาดไทยขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบควบคุมราชการในความรับผิดชอบของกรมเป็นสำคัญ^{๑๙} ข้าหลวงตรวจการดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นผู้ตรวจราชการกรมมหาดไทยเท่านั้น มิใช่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกรมมหาดไทยโดยเฉพาะขึ้นในสมัยนั้น

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้ข้าราชการประจำกรมมหาดไทยมาเป็นประจำกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีใช้ตำแหน่งข้าราชการประจำตามกฎหมาย และกำหนดให้อำนาจหน้าที่ ซึ่งพอแยกได้เป็น ๒ ลักษณะ^{๒๐} คือ (ก) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจอธิบายได้ดังนี้

^{๑๗} Ibid.,

^{๑๘} พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๓๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๓๖, มาตรา ๑๖

^{๑๙} กิตติ ประทุมแก้ว, อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, (วิทยานิพนธ์สำหรับชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๓๐ - ๓

^{๒๐} กระทรวงมหาดไทย, เทศาภิบาล เล่ม ๓๕ ตอนที่ ๑, (พระนคร : โรงพิมพ์สยามอักษรกิจ, ๒๔๘๒) หน้า ๑๑๓ - ๔

(ก) อำนาจหน้าที่อันจะต้องออกไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับสำนักงานปลัดกระทรวง และกรมมหาดไทยในส่วนภูมิภาคตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน กับให้คอยสลับรับฟังพฤติการณ์ และความเป็นอยู่ของข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค^{๒๑}

จะสังเกตเห็นว่าประจำกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ที่ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการเกี่ยวกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมมหาดไทยในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนราชการด้านอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ประจำกระทรวงมหาดไทยมิได้มีอำนาจตรวจและแนะนำชี้แจงได้ เพียงแต่ให้มีหน้าที่สลับรับฟังพฤติการณ์และความเป็นอยู่ของข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ประจำปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนภูมิภาคใดทั้งหมดเท่านั้น กับมิได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบควบคุมราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเลย

ดังนั้น ประจำกระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจหน้าที่ในวงแคบกว่าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยปัจจุบัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ในสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยได้ทุกกรม ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ได้อีกด้วย^{๒๒} อันเป็นราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ประจำกระทรวงจึงมิได้มีอำนาจหน้าที่เหมือนผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(ข) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การตรวจและพิจารณาชำระสะสางระเบียบการต่าง ๆ อันเป็นงานส่วนกลางของกระทรวงเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลสมัยอยู่เสมอ หรือเป็นผู้แทนกระทรวงไปร่วมประชุมพิจารณาร่างกฎหมายระเบียบแบบแผน หรือการอื่นใดที่ปลัดกระทรวงมอบหมายให้ปฏิบัติเป็นพิเศษ เป็นต้น

งานธุรการดังกล่าวนี้ เป็นงานพิเศษ ไม่เกี่ยวกับการตรวจราชการ หรือแนะนำชี้แจงขอราชการใด ๆ แก่ราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประจำกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่ตามนัยลักษณะข้อ(ข)นี้ ยิ่งแสดงให้เห็นว่า เป็นการปฏิบัติงานในสภาพที่ห่างไกลจากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้น

^{๒๑} Ibid.

^{๒๒} กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓, ขย ๑๓ - ๑๔

จึงสรุปได้ว่า ประจํากระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตามนัยแห่งความหมายที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้มีการประกาศจัดตั้งภาคขึ้น โดยได้รวมท้องที่หลายจังหวัดเข้าเป็นภาครวม ๕ ภาค^{๒๓} และได้มีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษขึ้นเป็นข้าหลวงตรวจการภาค กระทรวงมหาดไทย ให้ประจำอยู่ ณ ภาคต่าง ๆ ทุกภาค พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าหลวงตรวจการดังกล่าวไว้ด้วย^{๒๔} ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ :-

(ก) มีหน้าที่ตรวจตราสอดส่องกิจการและข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งให้คำปรึกษาหารือและช่วยเหลือแนะนำเท่าที่สามารถทำได้ รวมทั้งมีหน้าที่เร่งรัดงานให้สำเร็จลุล่วงตามกำหนด คอยประสานสามัคคีระหว่างจังหวัดที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกันหรือเช่นเดียวกัน และยังคงต้องเอาใจใส่ศึกษาหาความรู้จากท้องที่ภูมิประเทศเหตุการณ์เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมความเจริญและความสุขสมบูรณ์ให้แก่ท้องที่และประชาชนโดยทั่วถึง

(ข) มีอำนาจที่จะแนะนำตักเตือนจังหวัด (อำเภอ) ที่ปฏิบัติงานบกพร่องผิดพลาด อาจเรียกประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด คณะกรรมการจังหวัด กรมการอำเภอ หรือข้าหลวงตรวจการภาคสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในเขตภาคใด ทั้งยังมีอำนาจที่จะวางแผนงานและโครงการปฏิบัติงานเพื่อระงับเหตุฉุกเฉินหรือสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้ตามที่เห็นเหมาะสมอีกด้วย

(ค) จะต้องพิจารณาจัดทำรายงานพร้อมทั้งความคิดเห็นประกอบเกี่ยวกับผลการตรวจตราสอดส่องและสังเกตการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการและการศึกษาภูมิประเทศเหตุการณ์ เพื่อรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งยังอาจติดต่อราชการกับกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อประโยชน์โดยตรงเกี่ยวกับราชการของกรมนั้น ๆ ได้อีกด้วย

^{๒๓} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การรวมจังหวัดยกขึ้นเป็นภาค ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๔๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๔ วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๔๔

^{๒๔} กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ ๑๖๓๓/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๔๔ เรื่อง หน้าที่อำนาจและระเบียบปฏิบัติของข้าหลวงตรวจการภาค กระทรวงมหาดไทย," เทศาภิบาล เล่ม ๒๒ ตอนที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕, (พระนคร : โรงพิมพ์กรมรถไฟ,

อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงตรวจการภาคตามนัยที่กล่าวมา ย่อมแสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมุ่งหมายที่จะให้บรรดาข้าหลวงตรวจการภาคเป็นผู้ตรวจสอบควบคุม และแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัดกรมต่าง ๆ ของ กระทรวงมหาดไทยที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ กับมุ่งหมายที่จะให้เป็นผู้ประสาน สัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด รวมทั้งควบคุมให้เกิดการ ประสานงานระหว่างจังหวัดที่ต่องปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดีทั่วทั้งเขตภาค ข้าหลวง ตรวจการกระทรวงมหาดไทยภาคดังกล่าว จึงมีฐานะเป็นผู้ตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยได้ทุกกรม ย่อมเทียบได้กับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน หากแต่ว่าเป็นข้าราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ณ ภาคที่อยู่ในความรับผิดชอบของคน ๆ

การที่กระทรวงมหาดไทยมีข้าหลวงตรวจการกระทรวงไปประจำอยู่ ณ ภาค ต่าง ๆ ก็หวังที่จะให้ความคุ้มครองราชการของกระทรวงที่ปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาคให้ดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และสมความมุ่งหมายของการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยอย่างแท้จริง แต่บรรดาข้าหลวงตรวจการภาคดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่หนักไปทางตรวจและแนะนำชี้แจงรวมทั้งการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวแก่การปฏิบัติราชการ ของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ มิได้มีอำนาจหน้าที่ในทางสั่งราชการ ใด ๆ โดยเด็ดขาดได้เหมือนอธิบดีกรมต่าง ๆ ทั้งไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษและโยกย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการได้^{๒๕} ดังนั้น ข้าหลวงตรวจการดังกล่าวจึงยังไม่อาจควบคุม ราชการของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง ตามที่กระทรวงมหาดไทยคาดหวังไว้ได้

ฉะนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ กำหนดให้มีผู้ว่าราชการภาค แต่งตั้งจาก ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษเป็นหัวหน้าบริหารราชการของภาค และมีอำนาจ ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตภาคได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม เว้นแต่ข้าราชการฝ่ายทหารและตุลาการ^{๒๖} ผู้ว่าราชการภาคจึงต้องรับผิดชอบ ราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรมในเขตภาค โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำ ภาคของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบดำเนินงานด้วยอย่างใกล้ชิด

^{๒๕} ชำนาญ บุบบุรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครอง ของกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองดิน กรมมหาดไทย, ๒๕๐๓) หน้า ๖๕

^{๒๖} Ibid., หน้า ๖๖ - ๗

อย่างไรก็ดี การบริหารงานของภาคนั้น รัฐบาลมุ่งหมายที่จะให้ผู้ว่าราชการภาคและหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ใดรวมมือประสานงานกัน ในอันที่จะตรวจควบคุมแก้ไข เร่งรัดการงาน และร่วมมือบริหารราชการในเขตภาคของแต่ละกระทรวงทบวงกรมให้บังเกิดผลดีแก่ประเทศ และประชาชนตามนโยบายรัฐบาล ตลอดจนคอยดูแลสอดส่องความประพฤติ วินัย และสมรรถภาพของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญด้วย

ผู้ว่าราชการภาคซึ่งเกิดขึ้นตามระบบใหม่นี้ จึงมีอำนาจหน้าที่ทั้งในทางบริหารราชการ คือสามารถปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและวินิจัยสั่งราชการภายในเขตภาคได้ และในทางตรวจ ควบคุม แก้ไข เร่งรัดการงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติอีกด้วย ผู้ว่าราชการภาคจึงมีฐานะเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาคและผู้ตรวจราชการประจำภาคที่คอยควบคุมดูแลให้การปฏิบัติราชการภายในภาคของตนเกิดประสิทธิภาพสูง เป็นผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ในฐานะผู้ตรวจราชการประจำภาคย่อมจะทำหน้าที่ตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งราชการทั้งหมดที่รับการควบคุมตรวจสอบในเขตภาค การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นจึงตกเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคนั้นเอง

๕. ยุคปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการยุบเลิกภาคการปกครองในส่วนภูมิภาค ให้คงมีแต่จังหวัดและอำเภอ พร้อมทั้งได้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคที่มีอยู่ทั้งหมดไปให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด^{๒๓} กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งผู้ว่าราชการภาคและผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการภาคด้วยใหม่มาประจำกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย พร้อมทั้งอนุมัติให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อขอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป จนกระทั่งวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ จึงได้มีประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้ว่าราชการภาคและรองผู้ว่าราชการภาคที่มีอยู่ทั้งหมด ให้ดำรงตำแหน่งประจำกระทรวง กระทรวงมหาดไทย^{๒๔} ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคและรองผู้ว่าราชการภาคจึงได้สิ้นสุดลงตั้งแต่นั้น

^{๒๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๕, *op. cit.* , มาตรา ๕ - ๖

^{๒๔} ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนประจำกระทรวง ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๘๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๓ ตอนที่ ๕๔ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๕

อย่างไรก็ดี กระทรวงมหาดไทยมิได้วางระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ของประจำกระทรวงที่ได้แต่งตั้งมาจากผู้ว่าราชการภาคและรองผู้ว่าราชการภาคเอาไว้ ดังนั้นบรรดาประจำกระทรวงดังกล่าว จึงมิได้มีอำนาจหน้าที่ในทางราชการแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกระทรวงมหาดไทยมีความดำริที่จะแต่งตั้งบรรดาข้าราชการตำแหน่งประจำกระทรวงดังกล่าว เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยต่อไป จึงมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในระหว่างที่ให้ดำรงตำแหน่งประจำกระทรวงอยู่นั้น

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการขออนุมัติ ก.พ. ให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย จนถึงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๐๐ จึงได้มีประกาศใช้กฎ ก.พ. ให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และให้มีฐานะเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีด้วย^{๒๙} ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้พิจารณานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญประจำกระทรวงที่มีอยู่ในขณะนั้นให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยต่อไป และในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ จึงได้มีประกาศสำนักคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญประจำกระทรวงรวม ๕ นาย คือ ชุนภักดีคำรงฤทธิ์ ชุนไมตรีประชาภิรักษ์ นายถนอม วิบูลมงคล พ.ศ.อ. ม.จ. สุรวุฒิประวัติก เทวกุล และนายชาญ จารุวัสตร์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๐๐ เป็นต้นไป^{๓๐} เป็นอันว่าการตรวจราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ออกดำเนินการโดยเฉพาะ ได้อุบัติขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ผลการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่า ผู้ทำหน้าที่ในทางตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเทียบได้กับผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน คือ ตรวจราชการได้ทุกสาขางานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ สมุหเทศาภิบาล

^{๒๙} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๔๕ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๗๖ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๐๐

^{๓๐} ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๗๖ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๐.

ข้าหลวงตรวจการภาคของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการภาค นั้นเอง

การแต่งตั้งถอดถอน

เนื่องจากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ มีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี การแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาแล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป^{๓๑} ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยก็คือ การแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น (การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง) ก็คือ เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในที่สุด

จะเห็นว่า ในการแต่งตั้งถอดถอนผู้ครองตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่เหมาะสมที่สำคัญที่สุด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาในเริ่มแรกเลยทีเดียวทีเดียวว่าจะแต่งตั้งผู้ใดมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ว่างอยู่ หรือจะแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยคนใดให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นที่เหมาะสม เมื่อได้พิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่เหมาะสมแล้ว ก็จะออกเป็นคำสั่งกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งต่อไป โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นผู้ลงชื่อในคำสั่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย^{๓๒} ต่อจากนั้น จึงเป็นเรื่องดำเนินการเพื่อขอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ฐานะของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมานั้น เป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ

^{๓๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๒๐ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕, มาตรา ๑๐

^{๓๒} Ibid., มาตรา ๑๔

ควบคุมการบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อรายงานผลที่ได้รับจากการตรวจราชการไปปลัดกระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป ในการออกตรวจราชการดังกล่าวนี้มีใ้เชื่อว่าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะปฏิบัติกรตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ตามกฎหมายยังได้กำหนดใ้มีอำนาจหน้าที่ในการใ้คำแนะนำชี้แจงแก่ผู้รับการตรวจใ้อีกด้วย^{๓๓} ดังนั้น ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงทำหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ คือ :-

(๑) หน้าที่ตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหาร และมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ถูกส่งไปประจำตามส่วนภูมิภาคกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย นโยบาย แผนงาน และโครงการ จากกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด

(๒) หน้าที่ในการใ้คำแนะนำชี้แจงแก่ผู้รับการตรวจ นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติใ้รับการตรวจ ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือผู้รับการตรวจใ้สามารถแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคขัดข้องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นเมื่อลงมือปฏิบัติ หรือช่วยชี้แจงแนะนำใ้ผู้รับการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดในการปฏิบัติ อันอาจจะเกิดขึ้นโดยมิใ้มีเจตนากระทำ

เมื่อพิจารณาจากหน้าที่อันสำคัญของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามนัยใ้กล่าวมาแล้ว ก็อาจสรุปใ้ได้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีฐานะ ๒ อย่างคือ :-

(๑) ฐานะเป็นผู้ตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบบริหาร และมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยใ้ส่งไปประจำส่วนภูมิภาคกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ เพื่อรายงานผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยใ้ทราบผลการปฏิบัติราชการใ้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการบริหารอยู่ใ้้น ว่าใ้ดำเนินไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย นโยบาย แผนงาน และโครงการที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด หรืออาจกล่าวโดย

^{๓๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๘,
op. cit.

สรุปก็คือ มีฐานะเป็นผู้ตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบควบคุม เสมือนเป็นหูเป็นตาแทนผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวง ไคแก ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี

(๒) ฐานะเป็นที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือผู้รับการตรวจ นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบการบริหารลงไปจนถึงผู้ปฏิบัติราชการโดยตรงที่รับการตรวจ ทั้งนี้ เพื่อชี้แจงแนะนำผู้รับการตรวจให้สามารถแก้ไขอุปสรรคหรือปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นแก่การปฏิบัติ รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยผู้ปฏิบัติที่รับการตรวจมิได้มีเจตนากระทำ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่พยายามปฏิบัติภารกิจให้หนักไป ในฐานะผู้ช่วยเหลือผู้รับการตรวจนี้ ย่อมจะสร้างความมีขวัญดีแก่ผู้รับการตรวจ อันจะส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีผลสมความมุ่งหมายโดยง่าย คายยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาในแง่ที่ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รายงานข้อมูลความจริงพร้อมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย ไคแก ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแล้ว ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยก็เป็นเสมือนที่ปรึกษาของผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องเอาใจใส่ออกตรวจราชการเพื่อสังเกตและศึกษาปัญหาการบริหารที่มีอยู่ เพื่อจะได้นำมาพิจารณาวินิจฉัย แล้วเสนอผลพร้อมทั้งข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารชั้นสูง โดยมุ่งหมายที่จะให้ผู้บริหารชั้นสูงสั่งการแก้ไขปรับปรุงต่อไป การปฏิบัติภารกิจในลักษณะดังกล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า บรรดาผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย คงทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยด้วย ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นเสมือนคณะที่ปรึกษาของปลัดกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย คือทำหน้าที่โดยนัยเดียวกันกับหน้าที่ของ staff ที่ศาสตราจารย์ White ได้อธิบายไว้^{๓๔}

คุณสมบัติในการพิจารณาแต่งตั้ง

ตามที่ได้ศึกษาค้นคว้าผ่านมา ไม่ปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง

^{๓๔} Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, (New York : The Macmillan Co., 5th ed., 1955), pp. 30 - 1.

มหาดไทยเป็นการตายตัวไว้แต่อย่างใด หากแต่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญ โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด
ไทยที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยตัวบุคคลจากข้าราชการชั้นพิเศษที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อ
ที่จะดำเนินการขอพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการ
กระทรวงมหาดไทย^{๓๕} ส่วนคุณสมบัติที่ว่า จะต้องมีความรู้อย่างใด ต้องเคยดำรง
ตำแหน่งอย่างไรมาแล้ว ต้องไม่มีมลทินหมองในราชการมาก่อน ฯลฯ คงมิได้กำ
หนดเป็นหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอาไว้

เมื่อพิจารณาคูบรรดาผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งอยู่ในขณะจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คุณสมบัติของผู้ตรวจแต่ละคน จากผลการ
ศึกษานับว่าอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมทีเดียว แมว่าจะไม่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ
คุณสมบัติของบุคคลที่จะคัดเลือกมาเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยไว้ก็ตาม คง
จะเห็นได้จากลักษณะที่จะกล่าวต่อไปนี้ :-

(๑) คุณวุฒิการศึกษา ส่วนมากได้รับปริญญาตรีในสาขาวิชาเกี่ยวกับการปกครอง
ซึ่งเป็นหลักของกระทรวงมหาดไทย (คูตารางที่ ๑ ประกอบด้วย)

(๒) อายุราชการ ส่วนมากมีอายุราชการอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง ๓๑ - ๓๕ ปีมาก
ที่สุด เป็นอายุราชการที่นับว่านานเพียงพอที่จะทำให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
แต่ละคน ได้คุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมประเพณีและระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือนเป็น
อย่างดี (คูตารางที่ ๒ ประกอบด้วย)

(๓) อายุตัว ส่วนมากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีอายุอยู่ในเกณฑ์ระหว่าง
๕๐ - ๕๔ ปีมากที่สุด จัดว่าอยู่ในเกณฑ์ปัจฉิมวัย ย่อมมีความคิดสุขุมรอบคอบดี และย่อม
จะสามารถปฏิบัติงานด้านให้คำแนะนำชี้แจงผู้รับการตรวจได้เป็นอย่างดี เพราะถือว่าเป็น
ผู้มีอาวุโสสูง วัฒนธรรมไทยเรากำหนดถึงเรื่องนี้มาก ถึงกับมีคำพังเพยที่ได้ยินได้ฟังกันอยู่
เสมอว่า "เดินตามผู้ใหญ่สุนัขไม่กัด" (คูตารางที่ ๓ ประกอบด้วย)

(๔) ประสบการณ์ ส่วนใหญ่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่ในขณะทำวิทยา
นิพนธ์นี้ เป็นผู้เคยผ่านการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วแทบทุกคน จึงสามารถ
ตรวจราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะงานที่จะตรวจนั้นเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ
ชอบในการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเคยรับผิดชอบบริหารมาก่อนแล้ว (คูตาราง
ที่ ๔ ประกอบด้วย)

^{๓๕} ประเสริฐ, op. cit.

อย่างไรก็ดี กระทรวงมหาดไทยควรจะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของ ผู้ที่จะคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยไว้บ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมและการแนะนำชี้แจงราชการในความรับผิดชอบของกระทรวง มหาดไทยบังเกิดประสิทธิภาพสูงสมตามความมุ่งหมายที่ได้จัดให้มีการตรวจขึ้นอย่างแท้จริง การพิจารณาแต่งตั้งโดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพียงอย่าง เดียว ซึ่งบางทีรัฐมนตรีอาจจะไม่ทราบประวัติและผลงานรวมทั้งฝีมือของผู้ที่จะแต่งตั้ง อย่างสมบูรณ์เพียงพอ ก็อาจจะเป็นเหตุให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมจริง ๆ เป็น ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอข้อคิดเห็นส่วนนี้เกี่ยวกับ คุณสมบัติที่ควรกำหนดสำหรับเป็นเกณฑ์เลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยไว้ในบทสุดท้าย ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อคิดเห็นของผู้เขียน

พอจะสรุปได้ว่า การแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นนั้น ก็เพื่อให้ ทำหน้าที่ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย ตามส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารและมีเจ้าหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทยกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมกันปฏิบัติอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้ราชการดังกล่าวดำเนินไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัย นโยบาย แผนงาน และโครงการที่กำหนดโดยเคร่งครัดและสม่ำเสมอ เพื่อประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติเป็นสำคัญ ดังนั้น ตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นเรื่องแรกที่จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ การวางหลักเกณฑ์การ คัดเลือกตัวบุคคลจึงเป็นปัจจัยอันสำคัญที่จะช่วยให้ได้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ทางหนึ่ง

ตารางที่ ๑
แสดงคุณวุฒิการศึกษาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ลำดับที่	คุณวุฒิการศึกษา	จำนวน (คน)	ประมาณร้อยละของ จำนวนทั้งหมด
๑	ปริญญาโทที่เกี่ยวกับการปกครอง	๑	๑๑
๒	ปริญญาตรีที่เกี่ยวกับการปกครอง	๓	๓๔
๓	ประกาศนียบัตรที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง	๑	๑๑
	รวม	๕	๑๐๐

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
สำรวจเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๔

คุณวุฒิการศึกษาของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อยู่ในระดับปริญญาตรีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองถึงร้อยละ ๓๔ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์สูงสุด ส่วนใหญ่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงมีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง

ตารางที่ ๒
แสดงอายุราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
นับแต่วันเริ่มรับราชการจนถึงวันรับตำแหน่งผู้ตรวจฯ

ลำดับที่	อายุราชการนับแต่เริ่ม รับราชการจนถึงวัน รับตำแหน่งผู้ตรวจฯ	จำนวน (คน)	ประมาณร้อยละของ จำนวนทั้งหมด
๑	ระหว่าง ๒๐-๒๕ ปี	๒	๒๒
๒	ระหว่าง ๒๖-๓๐ ปี	๒	๒๒
๓	ระหว่าง ๓๑-๓๕ ปี	๔	๔๔
๔	ระหว่าง ๓๖-๔๐ ปี	๑	๑๑
	รวม	๙	๑๐๐

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
สำรวจเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๘

อายุราชการนับแต่เริ่มรับราชการจนถึงวันรับตำแหน่งผู้ตรวจราชการ
กระทรวงมหาดไทย ระหว่าง ๓๑-๓๕ ปี ถึงร้อยละ ๔๔ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์สูงสุด
ส่วนใหญ่อายุราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงตกอยู่ในระหว่าง
๓๑-๓๕ ปี

ตารางที่ ๓
แสดงอายุตัวผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
นับแต่เกิดจนถึงวันรับตำแหน่งผู้ตรวจฯ

ลำดับที่	อายุตัวนับแต่แรกเกิด ถึงวันรับตำแหน่ง ผู้ตรวจฯ	จำนวน (คน)	ประมาณร้อยละของ จำนวนทั้งหมด
๑	ระหว่าง ๔๐-๔๔ ปี	๑	๑๑
๒	ระหว่าง ๔๕-๔๙ ปี	๒	๒๒
๓	ระหว่าง ๕๐-๕๔ ปี	๔	๔๔
๔	ระหว่าง ๕๕-๕๙ ปี	๒	๒๒
รวม		๙	๑๐๐

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
สำรวจเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๘

อายุตัวของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนับแต่เกิดจนถึงวันรับ
ตำแหน่งผู้ตรวจฯ ระหว่าง ๕๐-๕๔ ปี จำนวนร้อยละ ๔๕ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์
สูงสุด ส่วนใหญ่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงมีอายุระหว่าง ๕๐-๕๔ ปี

ตารางที่ ๔
แสดงประสพการณ์เกี่ยวกับงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ลำดับที่	มีประสพการณ์โดย ผ่านตำแหน่งผู้ว่า ราชการจังหวัดหรือไม่	จำนวน (คน)	ประมาณร้อยละของ จำนวนทั้งหมด
๑	ผ่าน	๔	๘๘
๒	ไม่เคยผ่าน	๑	๑๑
	รวม	๕	๑๐๐

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
สำรวจเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๘

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับแต่งตั้งโดยเคยดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าราชการจังหวัดมาก่อนแล้ว จำนวนร้อยละ ๘๘ ซึ่งนับเป็นเปอร์เซ็นต์สูงสุด
ส่วนใหญ่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงมีประสพการณ์เกี่ยวกับงานในหน้าที่
ผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้ว

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ปัจจุบันนี้ ราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยมีแนวโน้มไปในทางขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้ว่า ช่วงระยะเวลาเพียง ๕ ปี หน่วยราชการสาขาต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้เพิ่มขึ้นถึง ๓ หน่วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ กระทรวงมหาดไทยมีหน่วยราชการในสังกัดเพียง ๔ หน่วย^๑ แต่เมื่อกาลเวลาล่วงมาถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๖ หน่วยราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นเป็น ๑๑ หน่วย^๒ ทั้งยังกำลังจะเพิ่มภาระหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการศึกษาภาคบังคับของประชาชนเข้ามาไว้ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และกำลังขยายงานของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ยกฐานะขึ้นเป็นกรมแรงงานขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยในอนาคตอีก ๆ นี้ก็คล้าย ๆ กันนี้ เพราะเหตุที่พลเมืองของประเทศเพิ่มขึ้นทุกวัน กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนโดยส่วนรวมดังกล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ ก็จำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานของกระทรวงเพิ่มมากขึ้น ความยุ่งยากสลับซับซ้อนในการปฏิบัติงานจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การติดตามตรวจสอบควบคุมและแนะนำชี้แจงราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ก็จะเพิ่มทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ทั้งจะเป็นภาระที่หนักยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ตามการขยายตัวของงานตามนัยที่กล่าวมา และผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงคือ ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีก็จะต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยสั่งงานเพิ่มทวีปริมาณมากยิ่งขึ้นตามปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นนั้นด้วย โอกาสที่จะออกตรวจราชการด้วยตนเองก็จะจำกัดยิ่งขึ้นทุกที ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการแทนปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีก็จะมีความสำคัญเสมือนสมบัตินครคุณคาศของกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องปรับปรุง

^๑ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๗๕ ตอนที่ ๖๗ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๐๑, มาตรา ๖

^๒ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๐ ตอนที่ ๕๐ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖, มาตรา ๒๐

^๓ สัมภาษณ์นายประเสริฐ กาญจนกุล ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๐๘

แก้ไขให้รัดกุมยิ่งขึ้น และเหมาะสมกับกาลสมัย ภูมิประเทศ เหตุการณ์อยู่เสมอด้วย

ในการที่จะศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสำรวจดูความเหมาะสมตามนัยที่กล่าวในตอนที่ผ่านมา ก็มีความจำเป็นจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่แต่งตั้งขึ้นมานั้น ทางกระทรวงมหาดไทยมีความมุ่งหมายจะให้ปฏิบัติงานเพื่อจุดหมายอันใด ควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเพียงใด และควรจะวางแนวทางปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องนำมาศึกษาพิจารณาวิเคราะห์ เพื่อสำรวจความเหมาะสมและรัดกุมของระบบการตรวจที่ใช้อยู่นั่นเอง

ความมุ่งหมายของการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้น ก็สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่จะตรวจสอบควบคุมและแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย ณ แหล่งปฏิบัติ ตามนัยที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำได้^๔ ทั้งนี้ เพื่อความมุ่งหมายเหล่านี้^๕ :

- (๑) ควบคุมการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผน และให้ได้รับผลดี
- (๒) ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (๓) ประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- (๔) ปรับปรุงการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้อยู่ในระดับมาตรฐาน
- (๕) ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ มีไข่มุ่งที่จะจับผิด
- (๖) ช่วยแก้ไขข้อขัดข้องในวงงาน คับบุคคล หรืออิทธิพลภายนอก
- (๗) เพื่อตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงมหาดไทยต้องการทราบ

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๔ ตอนที่ ๑๑ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๐, มาตรา ๔

^๕ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓, ข้อ ๔ - ๑๒

(๔) ศึกษาสถานการณ์ของท้องถิ่นและประชาชน สำหรับนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผนให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ และความต้องการของประชาชน

(๕) วิเคราะห์และประเมินผลของการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือโครงการ

ความมุ่งหมายของการตรวจราชการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้ มีอยู่ข้อหนึ่งที่ว่า "ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ มีใจมุ่งจับผิด" หมายความว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มิได้เป็นผู้ที่คอยแต่จะค้นหาความผิดพลาดในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย หากแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิของกระทรวงมหาดไทยออกไปตรวจการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ขอแนะนำชี้แจงอันเป็นประโยชน์ ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติยิ่งขึ้น ช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เข้ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติเกิดความรู้สึกว่าการมาตรวจเพื่อช่วยเหลือแนะนำเป็นที่ปรึกษาให้เขา เขาก็เกิดขวัญดี มีกำลังใจปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ย่อมเป็นวิถีทางที่จะเกื้อกูลให้ราชการที่ได้ปฏิบัติไปเกิดประสิทธิภาพสูง ประหยัดแรงงาน เวลา และค่าใช้จ่าย กับยอมจะเกิดผลดีต่อราชการและประชาชนอย่างยิ่ง ในทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่า หลักการข้อนี้มีความสำคัญที่สุดต่อกิจกรรมการตรวจราชการ เป็นหลักปฏิบัติที่จะเสริมสร้างความมีขวัญดีแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้อย่างดียิ่ง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งระหว่างส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย กับส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยย่อมเป็นตัวแทนอันสำคัญของกระทรวงมหาดไทย ที่จะออกไปตรวจสอบควบคุมให้เกิดการประสานงานดังกล่าวอย่างได้ผลดี ทั้งนี้ เพราะผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทุกท่านเป็นผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยมาแล้ว ส่วนมากเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้ว อีกทั้งยังเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ เทียบตำแหน่งเท่าอธิบดี จึงเป็นผู้ที่สันทัดอาวุโสและตำแหน่งราชการและมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานมหาดไทยมาแล้ว ย่อมจะสามารถวางตัวเป็นผู้ประสานราชการได้เป็นอย่างดี เมื่อทุกฝ่ายมีการประสานงานกันเป็นอย่างดีแล้ว ย่อมจะส่งผลให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศเกิดผลดีอย่างแน่นอน

สำหรับการศึกษาด้านการของท้องถิ่นและประชาชน เพื่อที่จะนำไปประกอบ การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผนให้เหมาะสมกับ สภาพความเป็นอยู่ และความต้องการของประชาชน ก็เป็นอีกประการหนึ่งที่ทรงความ สำคัญ ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยพึงต้องรำลึกอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพราะ ลักษณะแห่งท้องถิ่นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมผิดแผกแตกต่างกัน บางจังหวัดประกอบด้วยภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม บางจังหวัดเป็นที่ราบสูงแห่งแล้ง บางจังหวัดก็เต็มไปด้วยป่าไม้อันหนาทึบ ลักษณะความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมมีอิทธิพลเหนือนมนุษย์ ทำให้เกิดความต้องการผิดแผกแตกต่างกันไป ถ้าหากจะใช้ระเบียบวิธีปฏิบัติบางอย่างเป็นแบบเดียวกันตายตัวกับทุก ๆ ท้องที่ ผลที่เกิดขึ้นคือราชการมีประสิทธิภาพบ้าง ไร้ประสิทธิภาพบ้าง เพื่อให้สามารถปรับปรุง ระเบียบวิธีปฏิบัติดังกล่าวให้เหมาะสมกับลักษณะแห่งท้องถิ่น และความต้องการของประชาชน กระทรวงมหาดไทยย่อมต้องอาศัยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นกำลังอันสำคัญในการดำเนินการตรวจตราศึกษาด้านการของท้องถิ่นและประชาชน เพื่อนำข้อมูลมาดำเนินการปรับปรุงการบริหารให้เหมาะสมแก่แต่ละภูมิภาค และแต่ละท้องถิ่นต่อไป

ส่วนความมุ่งหมายของการตรวจราชการในระดับกระทรวงมหาดไทยประการอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น ก็ย่อมจะมีผลเกื้อกูลให้การบริหารราชการเกิดประสิทธิภาพสูง ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องรำลึกถึงและยึดถือเป็นจุดหมายสำหรับปฏิบัติหน้าที่การตรวจอยู่เสมอ เช่นเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

การแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ให้มีอำนาจและหน้าที่ตรวจตราควบคุมและแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปฏิบัติการอยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ดำเนินไปตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และโครงการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้หรือได้อนุมัติให้ดำเนินการได้ ก็ให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน และโครงการของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งให้ดำเนินการอื่น ๆ ได้แก่ การเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ดำเนินไปด้วยดี คุ้มครองกับกาลเวลาที่ผ่านไป การตรวจสอบสมรรถภาพของข้าราชการผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งงานประจำต่าง ๆ และงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติเป็นพิเศษ-

เศษตามนโยบายรัฐบาล การให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเหล่านั้น การควบคุมส่งเสริมให้เกิดการประสานงานอย่างราบรื่นระหว่างเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยด้วยกันเอง และกับเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเพื่อให้การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยดำเนินไปตามมาตรฐานเดียวกัน อย่างมีประสิทธิภาพสูง คู่มากับการจัดให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้น จึงจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ตระหนักอยู่เสมอว่า ตนมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เพียงใด ทั้งนี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันในลำดับต่อไป

๑. ที่มาแห่งอำนาจหน้าที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๘ คือ ตรวจ และแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งตนเป็นผู้แทน) ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน^๖

อำนาจและหน้าที่ ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย-มีอยู่ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว นั้น เป็นการกำหนดไวกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้กระทรวงทบวงกรมที่จำเป็นต้องมีการตรวจราชการ ได้ยึดเป็นหลักสำหรับวางระเบียบแจกแจงรายละเอียดในการตรวจราชการให้เหมาะสมกับสภาพและลักษณะของราชการที่ตนต้องรับผิดชอบดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทยก็ได้วางระเบียบกำหนดรายละเอียดแสดงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นไว้^๗ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาข้างต้น เพื่อให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ตระหนักถึงอำนาจและหน้าที่ซึ่งตนพึงกระทำได้ในเมื่อออกปฏิบัติ การตรวจราชการตามความรับผิดชอบของตน ๆ อยู่เสมอ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ออกมาใช้นั้น ยังได้ระบุรายละเอียดเป็นแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ

^๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๘, op. cit.

^๗ กระทรวงมหาดไทย, op. cit. (ระเบียบ ๖), ข้อ ๑๓ - ๑๔

ผู้ตรวจราชการกระทรวงคดีย

นอกจากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจหน้าที่ปกคิธรรมคาตามที
ระบุไว้ในระเบียบแล้ว ยังอาจได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้
เป็นเจ้าหน้าที่จัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเรื่องที่ไม่ขัดต่อกฎหมายก็
ได้ และในกรณีเช่นว่านี้ทำให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นผู้แทน
กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งคำเนินการหรือทำความตกลงใด ๆ อันเกี่ยวกับกิจ
การนั้นภายขอบเขตที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายได้

จึงเห็นได้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น หากออกปฏิบัติหน้าที่
การตรวจตามปกคิธรรมคาแล้ว มีอำนาจหน้าที่เพียงตรวจ แนะนำ ชี้แจงราชการ
อันเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ แต่ถาหาก
เป็นกรณีได้รับแต่งตั้ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
แล้ว ย่อมมีอำนาจสั่งคำเนินการหรือทำความตกลงใด ๆ อันเกี่ยวกับกิจการนั้นภาย
ในขอบเขตที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายได้ ตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาดไทยได้
มีคำสั่งแต่งตั้งให้นาย ก. ผู้ตรวจราชการกระทรวงเป็นผู้แทนไปวางแผนคำเนินการ
รับเสด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะเสด็จฯเยี่ยมเยียนราษฎรภาคใต้ นาย
ก. เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยก็จริงอยู่ แต่ได้รับคำสั่งให้ไปในฐานะ
เป็นตัวแทนกระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจสั่งผู้วราชการจังหวัดและนายอำเภอ
ท้องที่ ซึ่งจะเสด็จฯผ่านไปคำเนินการเตรียมการรับเสด็จฯตามแผนที่นาย ก. วาง
ไว้ ย่อมกระทำได้โดยชอบ ผู้วราชการจังหวัดและนายอำเภอจึงกล่าวจะต้อง
ปฏิบัติตาม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น
สืบเนื่องมาจาก :-

(ก) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๕
มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕

(ข) ระเบียบว่าด้วยกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่ใช้อยู่ในขณะเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้

(ค) กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งหรือมอบหมายให้เป็นผู้แทนกระทรวงคำเนิน
การ หรือจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเฉพาะเรื่อง เป็นกรณีพิเศษเป็นครั้งคราว

๔ Ibid. , ข้อ ๑๕

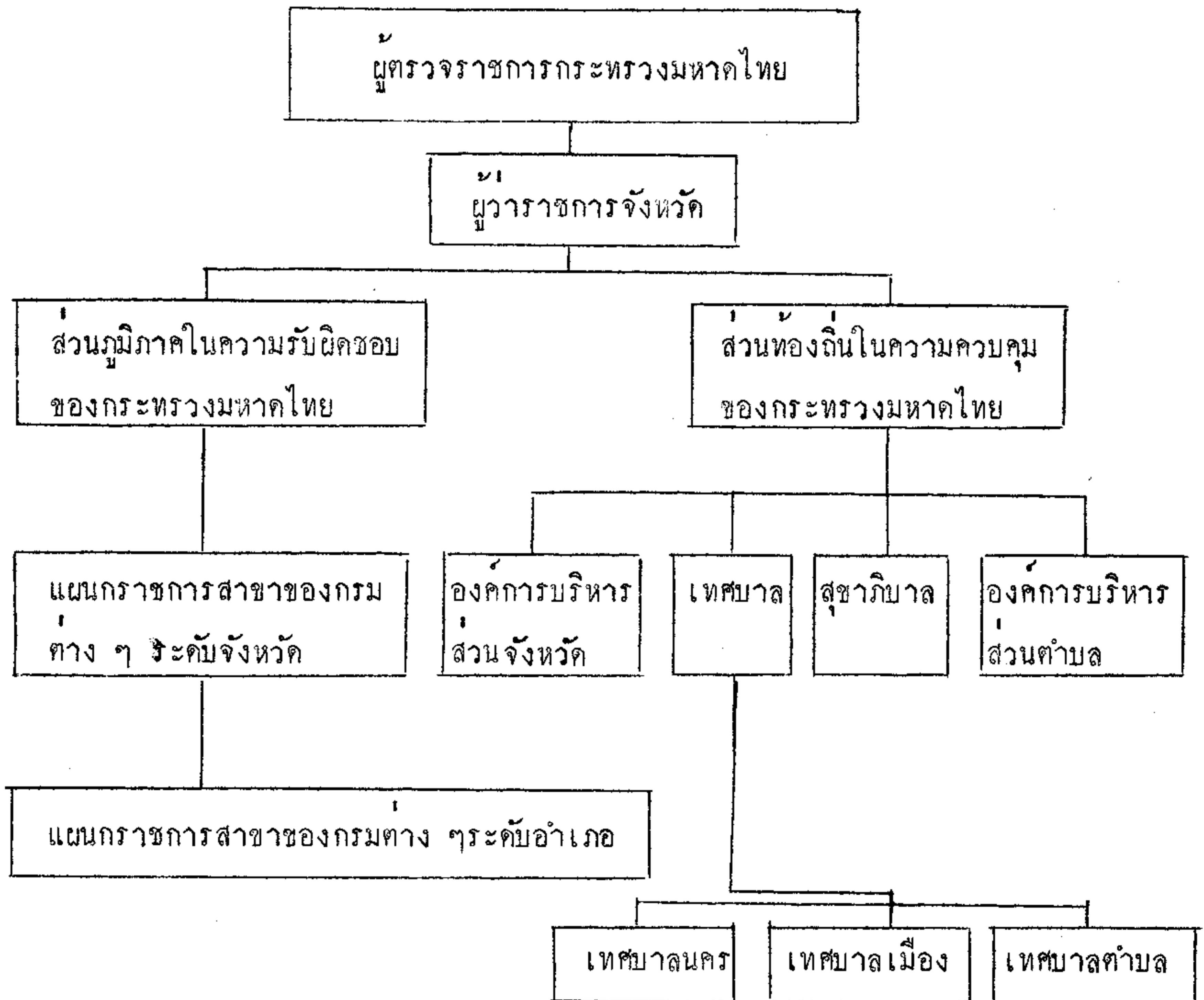
๒. ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไป ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย สุดแต่ว่าอำนาจหน้าที่ซึ่งจะปฏิบัตินั้นสืบเนื่องมาจากสาเหตุใด แต่ในที่นี้ใครจะจำกัดการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามปกติธรรมดาซึ่งได้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเพียงอย่างเดียว เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นเจตจำนงก่อให้เกิดตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นมาโดยตรง กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามปกติไว้ดังนี้ คือ :-

...ตรวจ แนะนำ ชี้แจง แก่ข้าราชการฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาค ที่อยู่ในสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยได้ทุกกรมทั่วทุกจังหวัดและทุกอำเภอ เพื่อให้การปฏิบัติราชการได้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นโยบาย คำสั่ง คำวินิจฉัย และมติของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม ... ตรวจกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้ถ้าเห็นเป็นการสมควร ก็ให้ชี้แจงข้อสังเกตในการตรวจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน ตามอำนาจแห่งกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผน

สรุปได้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นข้าราชการส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีสายงานขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ ก็จริง แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจตราสอดส่อง หรือให้ข้อแนะนำชี้แจงเกี่ยวแก่ราชการบริหารส่วนกลางของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยไม่ทั้งนี้ เพราะระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้นั้น กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ออกตรวจและแนะนำชี้แจงราชการบริหาร เฉพาะในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และโดยเฉพาะก็มุ่งตรวจจากผลการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการควบคุมการบริหารงานของจังหวัดทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ดังกล่าวมาแล้วข้างตน (ดูแผนภูมิที่ ๒ ประกอบด้วย)

^๕ Ibid. , ข้อ ๑๓ - ๑๔

แผนภูมิที่ ๒
แสดงอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย



ที่มา : ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
พ.ศ. ๒๕๐๓ ข้อ ๑๓-๑๔

๓. แนวทางในการตรวจราชการตามอำนาจหน้าที่ แนวทางการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สืบเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในฐานะที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นแทนผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวง จึงอาจจะพิจารณาแนวทางปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะได้คือ ในฐานะที่เกี่ยวกับการตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และในฐานะที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำชี้แจงแก่ข้าราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวแก่การปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค และการควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ซึ่งอาจจะอธิบายได้ตามนัยต่อไปนี้ :-

๑) ในฐานะที่เกี่ยวกับการตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารและควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ในนามของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ราชการที่ปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้ดำเนินไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยจากกระทรวงมหาดไทย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานของรัฐบาลโดยแท้จริง กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องตรวจตราสอดส่องในเรื่องเกี่ยวกับงาน เรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคล และเรื่องเกี่ยวกับสถานที่ราชการ^{๑๐} ซึ่งอาจจะอธิบายแนวการตรวจโดยสังเขปได้ดังนี้ :-

(ก) เรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจงาน ได้แก่ การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามลักษณะต่อไปนี้ :-

(๑) ราชการอันมีลักษณะสำคัญและเป็นนโยบายรัฐบาล ซึ่งต้องดำเนินการให้สำเร็จภายในกำหนดเวลา หรือมีโครงการปฏิบัติต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีกำหนดเวลา

(๒) ราชการอันมีลักษณะสำคัญหรือรีบด่วน ซึ่งเกี่ยวข้องกับราชการหลาย

^{๑๐} กระทรวงมหาดไทย, op. cit. (ระเบียบ ๖) ข้อ ๑๖ - ๑๘

กระทรวง กรม หรือหลายจังหวัด ต้องร่วมมือประสานงานกันจึงจะเกิดผลดี

(๑) ราชการอันมีเหตุพิเศษกระทบกระเทือนภาวะทั่วไปของประชาชนทั้งในด้านการปกครอง การเศรษฐกิจและการเมือง

(๒) ราชการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ เช่น การสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ กล่าวโทษข้าราชการ เป็นต้น

(๓) เรื่องเกี่ยวกับการตรวจตัวบุคคล ได้แก่ การตรวจตราสอดส่องว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร

(๔) เรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานที่ราชการ ได้แก่ การตรวจสอบความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ราชการ ความเหมาะสมกับสภาพของอาคารที่ทำการ ซึ่งขึ้นอยู่กับขณะทำการตรวจราชการนั้น

แนวการตรวจตามนัยที่กล่าวมา เป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อได้พิจารณาแล้วก็เห็นว่าเป็นแนวทางการตรวจราชการที่ให้ประโยชน์อยู่แล้ว เพราะเป็นแนวทางที่เน้นการตรวจให้ดำเนินไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงาน ผู้ปฏิบัติงาน และสถานที่ปฏิบัติงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง และอาจแยกอธิบายได้ดังต่อไปนี้ : -

(ก) เรื่องเกี่ยวกับการใช้คนในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การตรวจตราสอดส่องบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบอันเป็นเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การปฏิบัติค่านโยบาย แผนงาน และโครงการของกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวอย่าง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

(ข) เรื่องเกี่ยวกับการใช้เงินในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณสำหรับดำเนินงานตามแผนงานและโครงการของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค รวมทั้งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามแผนงานและโครงการที่กระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้ดำเนินการ เป็นต้น

(ค) เรื่องเกี่ยวกับการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะตรวจสอบว่า วัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับมาใช้ตามโครงการเพียงพอหรือขาดแคลน การใช้ดำเนินไปอย่างไร ประหยัดหรือไม่ มีการทูลถามการใช้วัสดุอุปกรณ์เหล่านั้นหรือไม่ เพียงใด เป็นต้น ทั้งนี้ วัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงอาคารสถานที่ราชการ และเครื่องใช้ในการปฏิบัติราชการเป็นประจำ เช่น โต๊ะ ตู้ พิมพ์ดีด าลา คิว

(ง) เรื่องเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ได้แก่ กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ ว่าสามารถที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพทั้งหมดหรือไม่ หรืออันใดไม่เหมาะสมอย่างไร อันใดเป็นเหตุให้เกิดงานล่าช้าโดยไม่จำเป็น เป็นต้น

(จ) นอกจากการตรวจสอบการใช้ปัจจัยเพื่อการบริหารดังกล่าวมาแล้ว ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยยังต้องถือเป็นหน้าที่พิเศษในการตรวจตราสอดส่องและสังเกตการณ์เกี่ยวกับสภาพของท้องที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ การประกอบอาชีพของราษฎรส่วนใหญ่ การสับรับฟังความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความนิยมเลื่อมใสในระบบการปกครองและรัฐบาล าลา ทั้งนี้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ที่จะนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายระเบียบแบบแผน และวิธีการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ ภูมิประเทศ เหตุการณ์ และความต้องการของประชาชนยิ่ง ๆ ขึ้นไปด้วย

๒) ในฐานะที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำชี้แจงในการปฏิบัติราชการ คือ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการส่วนภูมิภาคและของ เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอันอาจจะมีอยู่ ในฐานะเช่นนี้ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาขอราชการให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ นโยบาย แผนงานและโครงการที่กำหนด อย่างมีประสิทธิภาพประหยัดและมีประสิทธิผลตามความมุ่งหมาย

สำหรับแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้ กระทรวงมหาดไทยมิได้วางระเบียบกำหนดไว้ หากแต่ว่าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยแต่ละท่านจะเป็นผู้วางแผนปฏิบัติเองตามความเห็นเหมาะสม เช่น ถ้าเป็นการออกตรวจราชการตามระเบียบหรือตามโครงการ โดยมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือผู้รับการตรวจเป็นสำคัญ ก็ควรแจ้งให้ผู้รับการตรวจทราบล่วงหน้า เพื่อผู้รับการตรวจจะได้เตรียมงานไว้ให้ตรวจโดย-

ครบถ้วน พร้อมทั้งจะได้มีโอกาสตระเตรียมปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติงานไว้ขอคำแนะนำปรึกษาเพื่อแก้ไขให้การปฏิบัติงานรุดหน้าไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการได้โดยสะดวก ง่ายคายยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้รับ การตรวจ ก็จำเป็นจะต้องแสวงหาความรู้เกี่ยวกับราชการหรืองานซึ่งตนจะต้องรับผิดชอบใน การตรวจแนะนำชี้แจงอยู่เสมอ เพื่อเป็นที่ปรึกษาแนะนำที่สามารถไขปัญหาหรือแก้ไขอุป สรรค-ทุกแง่ทุกมุมให้แก่ผู้รับการตรวจที่ขอปรึกษา

๔. เขตตรวจการตามอำนาจหน้าที่ กระทรวงมหาดไทยจะออกคำสั่งกำหนดเขต ท้องที่การตรวจให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงแต่ละคนได้มีเขตรับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นเขต ๆ ไป แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยคนใดคนหนึ่งไปปฏิบัติราชการพิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่ง อาจจะต้องไปปฏิบัตินอกเขตที่ได้รับมอบหมายไว้ก็ได้^{๑๑}

การกำหนดเขตปฏิบัติการตรวจไว้แน่นอน พร้อมทั้งกำหนดตัวผู้ตรวจราชการประจำ เขตไว้ด้วยนั้น ย่อมเป็นผลดีที่จะช่วยให้การตรวจราชการเกิดประสิทธิภาพ เพราะเป็น การมอบความรับผิดชอบในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำ เขตต่าง ๆ ไว้อย่างแน่นอน ผู้ตรวจราชการแต่ละคนยอมรับชอบเขตปฏิบัติการของตน แน่นนอน ซักปัญหาการตรวจงานซ้ำกัน หรือปัญหาการบอกปิดความรับผิดชอบในการตรวจ ช่วยให้ผู้ตรวจประจำเขตใดรู้จักคุ้นเคยกับภูมิประเทศและบุคคลในเขตตรวจการของตนโดย ทั่วถึง สามารถติดตามผลการตรวจงานได้โดยสม่ำเสมอ ทั้งขนาดของเขตตรวจการก็พอ เหมาะกับกำลังความสามารถของผู้ตรวจราชการประจำเขตที่จะควบคุมดูแลและแนะนำช่วย เหลือผู้รับการตรวจได้ทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มุ่งตรวจผลการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นโยบาย แผนงาน และโครงการของกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อสำคัญ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ จะตรวจเฉพาะเท่าที่จำเป็นจะต้องตรวจเท่านั้น ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

การกำหนดเขตตรวจการและตัวผู้ตรวจราชการประจำเขตไว้ตายตัวแน่นอนดังกล่าว อาจมีข้อเสียอยู่บางข้อ ผู้ตรวจและผู้รับการตรวจอาจจะเกิดความคุ้นเคยชอบพอกันเป็น ส่วนตัวยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ผู้ตรวจจึงอาจจะไม่ยากวิจาร์ณชอบกพร่องของการปฏิบัติงานที่รับ การตรวจอย่างเต็มที่หรือตรงไปตรงมา เพราะเกิดความเกรงใจกันเป็นส่วนตัว ซึ่งอาจ

^{๑๑} Ibid., ข้อ ๓๓ - ๓๖

จะเกี่ยวโยงกระทบถึงประสิทธิภาพของงานก็ได้ อย่างไรก็ดี ข้อเสียดังกล่าวอาจแก้ไขได้ โดยการสับเปลี่ยนตัวผู้ตรวจราชการประจำเขตตามระยะเวลาอันสมควร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว ดังจะได้อธิบายในตอนต่อไป

เขตตรวจการซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้น กำหนดขึ้นโดยการออกเป็นคำสั่ง กำหนดเป็นเขต ๆ ไป พร้อมทั้งระบุชื่อผู้ตรวจประจำเขต และย่อมจะมีการออกคำสั่ง เปลี่ยนแปลงตัวผู้ตรวจประจำเขตอยู่เสมอ ๆ ตามระยะเวลาอันสมควร^{๑๒} และในขณะที่ ทำการศึกษาเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เขตตรวจการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยคำสั่งกระทรวง ใดแห่งหนึ่งที่มีการตรวจเป็นภาค แต่ละภาคแบ่งเป็นเขตซึ่งใช้ชื่อเขต เป็นตัวเลข พร้อมทั้งระบุชื่อจังหวัดภายในเขต และชื่อผู้ตรวจราชการประจำเขตไว้ด้วย คือ แบ่งออกเป็น ๕ ภาค ประกอบด้วย ๘ เขต โดยมีผู้ตรวจราชการประจำเขตต่าง ๆ รวม ๘ คน^{๑๓} ดังนี้ :-

ภาคกลาง

เขต ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี
 จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสระบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัด
 นนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ
รวม ๑๐ จังหวัด

เขต ๓ จังหวัดราชบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
 จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัด
 สมุทรสงคราม
รวม ๘ จังหวัด

ผู้ตรวจราชการกระทรวง ฯ ในภาคนี้ ได้แก่

(๑) นายมงคล สุภาพงษ์

(๒) นายแมน อรจันทร์

^{๑๒} ประเสริฐ, op. cit., เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๐๓

^{๑๓} กองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ ๕๘/๒๕๐๓ และที่ ๑๓๓๘/๒๕๐๓ เรื่อง กำหนดเขตท้องที่การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย; แฟ้มคำสั่งกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.

ภาคตะวันออก

เขต ๒ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัด
ชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดตราด และจังหวัดจันทบุรี
รวม ๗ จังหวัด
ผู้ตรวจราชการกระทรวง ฯ ได้แก่
(๑) นายประเสริฐ กาญจนกุล

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เขต ๓ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์
จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอุบลราชธานี
รวม ๖ จังหวัด

เขต ๔ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร
จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัด
ร้อยเอ็ด และจังหวัดกาฬสินธุ์
รวม ๘ จังหวัด
ผู้ตรวจราชการกระทรวง ฯ ในภาคนี้ ได้แก่
(๑) นายประสงค์ อิศรภักดี
(๒) นายจันทน์ รักการดี

ภาคเหนือ

เขต ๕ จังหวัดลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย จังหวัด
เชียงใหม่ จังหวัดน่าน จังหวัดลำพูน และจังหวัดแพร่
รวม ๗ จังหวัด

เขต ๖ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดตาก จังหวัดกำแพงเพชร
จังหวัดพิจิตร จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุตร-
ดิตถ์ จังหวัดอุทัยธานี และจังหวัดชัยนาท
รวม ๑๐ จังหวัด
ผู้ตรวจราชการกระทรวง ฯ ในภาคนี้ ได้แก่
(๑) นายชลอ วนะคูตี
(๒) หลวงปรีวรรตวรวิจิตร

ภาคใต้

เขต ๔ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัด
ระนอง จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา และจังหวัดภูเก็ต
รวม ๗ จังหวัด

เขต ๕ จังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสตูล จังหวัดปัตตานี
จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส
รวม ๗ จังหวัด

ผู้ตรวจราชการกระทรวง ฯ ในภาคนี้ ได้แก่

(๑) นายศิริ สันตะบุตร

(๒) ชุนรัฐวิจิตร

การแบ่งท้องที่การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยออกเป็นภาค และในภาคแบ่งเป็นเขต ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีภาคตรวจการอยู่ ๕ ภาค ดังได้กล่าวมาแล้ว ๔ ภาคในจำนวนนี้ประกอบด้วยเขตตรวจการภาคละ ๒ เขต คงมีอยู่เพียงเขตเดียวเท่านั้นที่ประกอบด้วยเขตตรวจการเพียงเขตเดียว และแต่ละภาคตรวจการที่ประกอบด้วย ๒ เขต จะระบุชื่อผู้ตรวจราชการประจำภาคไว้ภาคละ ๒ คน โดยมีได้ระบุว่าใครประจำเขตไหนภายในภาค ยกเว้นภาคที่มีเขตเดียวเท่านั้นที่กำหนดตัวผู้ตรวจไว้เพียงคนเดียว จึงเท่ากับเป็นการมอบเขตตรวจการที่แน่นอนไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ตรวจที่ถูกระบุชื่อไว้เลยทีเดียว สำหรับภาคที่ประกอบด้วย ๒ เขต และกำหนดตัวผู้ตรวจไว้ ๒ คนนั้น ก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจที่จะแบ่งเขตการตรวจกันเองตามต้องการ ซึ่งอาจจะมีการแลกเปลี่ยนเขตการตรวจภายในภาคกันบ้างเป็นครั้งคราวบ้างก็ได้ ทั้งนี้เป็นสิทธิของผู้ตรวจประจำภาคทั้งสองคนจะตกลงกันเอง

การกำหนดความรับผิดชอบในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในลักษณะดังกล่าวมานี้ว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำงานที่จะให้ผู้ตรวจราชการประจำภาคได้ผลัดเปลี่ยนทำการแทนกันได้โดยทันที เมื่อผู้ตรวจราชการคนใดคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม โดยมีต้องรอให้กระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงคนใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าผู้ตรวจราชการคนใดคนหนึ่งไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ และผู้ตรวจราชการอีกคนหนึ่งยอมสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนได้ทันทีนั้นก็จริงอยู่ แต่ผู้ตรวจราชการที่ต้องทำหน้าที่แทนนั้นต้องรับผิดชอบตรวจราชการทั้งหมด ถ้าเป็นภาคใหญ่ เช่น ภาคกลาง

มี ๒ เขต ประกอบด้วยทองที่ ๑๘ จังหวัด เป็นต้น เมื่อผู้ตรวจราชการคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ใดควยเหตุใด ๆ ก็ตามเป็นระยะเวลาถึง ๒ เดือน ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยคนที่เหลือจะต้องรับผิดชอบตรวจราชการคนเดียวถึง ๑๘ จังหวัด เป็นภาระที่หนักมาก อาจจะมีผลให้การตรวจราชการหย่อนประสิทธิภาพลงได้โดยง่าย ฉะนั้น จึงควรจะหาทางแกขอบกพรองดังกล่าวเสีย ซึ่งก็อาจจะแก้ได้โดยมีการแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นภาคละ ๒ คน เช่นเดียวกับผู้ตรวจราชการประจำภาค โดยแต่งตั้งจากราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ เช่น แต่งตั้งจากปลัดจังหวัดเอก หรือนายอำเภอเอก ฯลฯ และให้ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีฐานะเทียบเท่าผู้ช่วยอธิบดีกรมต่าง ๆ ควบ เมื่อผู้ตรวจราชการคนใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการคนนั้นก็เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้ทันที

การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นนั้น นอกจากจะเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องตามนัยดังใดกล่าวมาแล้ว ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการยังช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของผู้ตรวจในการออกตรวจราชการตามปกติได้อีกด้วย อันจะยังผลให้การตรวจราชการดำเนินไปได้อย่างละเอียด รอบคอบและทั่วถึงยิ่งขึ้น จะทำให้การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย

การมอบหมายให้ทำหน้าที่พิเศษ

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยอาจจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเรื่องใด ตามนัยที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อยู่ในขณะจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ดังใดกล่าวมาแล้วข้างตน

การมอบหมายงานพิเศษให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัตินั้น เป็นการมอบหมายภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากภาระหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการปกติ เช่น การแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนกระทรวงไปร่วมประชุม การมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวกับการตรวจราชการ หรือ การแต่งตั้งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นประธานดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยถูกกล่าวหา เป็นต้น นับว่าเป็นการให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการมอบหมายงานพิเศษให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างกว้างขวาง ไม่มี

ขอบเขตกำหนดแน่นอน มอบหมายงานพิเศษใดทุกเรื่อง จึงอาจจะเป็นมูลเหตุให้การ
ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยผู้ที่ได้รับมอบหมาย
ให้ปฏิบัติงานพิเศษ ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสม่ำเสมอ เพราะงานพิ-
เศษอาจจะรัดตัวผู้ตรวจราชการจนไม่ค่อยมีเวลาออกตรวจก็ได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ตรวจราช-
การแดง ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้เป็นประธานคณะกรรมการวางแผนงาน
ช่วยเหลือชาวนา ผู้ตรวจราชการแดงจะต้องดำเนินการศึกษาความต้องการของชาวนาทั่ว
ประเทศเพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณาวางแผนงานช่วยเหลือ ในระหว่างดำเนิน
งานก่อนการวางแผนนั้น จะต้องเสียเวลารวบรวมข้อมูลสมมุติว่าไม่น้อยกว่า ๒ ปี ในระ-
หว่างเวลา ๒ ปีนี้ ผู้ตรวจราชการแดงย่อมจะหาเวลาออกตรวจราชการภายในเขตความ
รับผิดชอบตามปกติโดยสม่ำเสมอเหมือนเมื่อตอนที่ยังมิได้รับมอบหมายงานพิเศษชั้นนี้มิได้
งานในหน้าที่ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการในเขตความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการแดง
ย่อมลดประสิทธิภาพลงอย่างแน่นอน เช่นนี้เป็นต้น

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่นั้น ได้แก่ อำนาจ
หน้าที่ในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการอันเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาคและ
ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวย่อมหวังที่จะให้เกิดประสิทธิ-
ภาพสมความมุ่งหมายของการจัดให้มีขึ้น แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ผู้ตรวจ
ราชการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติงานพิเศษได้อย่างกว้างขวางเกินไป จึงอาจเป็นปัญหาประ-
การหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยต้อง
เสื่อมถอยลงได้โดยง่าย

การปฏิบัติภารกิจของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องออกปฏิบัติหน้าที่การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นภายในเขตตรวจการซึ่งได้รับมอบหมาย ตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงภารกิจที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยคือปฏิบัติกันอยู่ในขณะจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่ การออกตรวจราชการ วิธีปฏิบัติในการตรวจ การติดตามผลงานที่รับการตรวจ การรายงานผลการตรวจราชการ รวมทั้งการประเมินผลการตรวจราชการ ตามนี้ต่อไป :-

การออกตรวจราชการ

ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ มีข้อกำหนดไว้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องออกปฏิบัติหน้าที่การตรวจในเขตตรวจการที่รับผิดชอบก็เดือนต่อครั้งหรือปีละก็ครั้ง ฉะนั้น การออกตรวจและแนะนำชี้แจงราชการภายในเขตความรับผิดชอบตามปกติจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจที่ผู้ตรวจจะเห็นเป็นการสมควร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาออกปฏิบัติภารกิจตรวจเอาไว้ก็ตาม ผู้ตรวจแต่ละคนก็จะถือเป็นหลักกันว่าจะต้องออกปฏิบัติภารกิจตรวจอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้งต่อจังหวัดสำหรับการตรวจกรณีปกติธรรมดา แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว เมื่อผู้ตรวจราชการพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องออกตรวจเกิดขึ้น หรือเห็นว่า เป็นระยะเวลาอันสมควรที่จะต้องออกตรวจได้แล้ว ก็จะออกไปตรวจทันที^๒ การออกตรวจราชการจึงอาจดำเนินไปปีละหลายครั้งตามที่ผู้ตรวจเห็นสมควรและจำเป็นที่จะต้องออกตรวจ

การออกตรวจราชการนั้น ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทุกคนย่อมต้องประจำเขตตามคำสั่งกระทรวงดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา และผู้ตรวจราชการทุกคนมีอำนาจหน้าที่ออกตรวจราชการในเขตรับผิดชอบของตนได้ทันที โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทยให้ออกตรวจแต่อย่างใด^๓ ดังนั้น ผู้ตรวจจึงออกไปปฏิบัติ

^๑ สัมภาษณ์นายประเสริฐ กาญจนกุล ขุนรัฐวุฒิวิจารณ์ และนายแมน อรจันทร์ ผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๐๓

^๒ Ibid.

^๓ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓, ข้อ ๓๔

หน้าที่การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการในเขตที่ตนรับผิดชอบได้เสมอ ตามแต่จะเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หลายท่าน สรุปได้ว่า ผู้ตรวจราชการจะถือกันเป็นธรรมเนียมนิยมว่า ก่อนออกเดินทางตรวจทุกครั้ง จะต้องเรียนให้ปลัดกระทรวงหรือผู้รักษาราชการแทนทราบโดยมารยาท เพราะปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง จึงควรที่จะได้ทราบความเคลื่อนไหวของผู้บังคับบัญชาเป็นธรรมดา

ในการไปตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการทุกคนจะเคารพในเขตปฏิบัติการของกันและกันอย่างเคร่งครัด จะไม่ปฏิบัติหน้าที่ก้าวล่วงเขตของกันและกันโดยไม่จำเป็นเลย นอกจากว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวงคนใดคนหนึ่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยคนอื่นไปปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นการชั่วคราว หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตประจำของตนเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง จึงจะออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตรับผิดชอบของตนได้

พาหนะที่ใช้ในการเดินทางออกตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยปกติถือหลักความสะดวกและการประหยัด กล่าวคือหากเป็นเขตซึ่งอยู่ห่างไกลจังหวัดพระนครมาก แต่มีรถไฟผ่าน ก็มักจะเดินทางไปตรวจโดยรถไฟ เพราะสะดวกและประหยัดกว่าการใช้พาหนะรถยนต์ ต่อเมื่อถึงเขตปฏิบัติการตรวจ จึงขอใช้พาหนะอำนวยความสะดวกในการเดินทางตรวจภายในเขตจากเจ้าของท้องถิ่นหรือท้องถิ่นซึ่งรับการตรวจ บางทีไม่มีทางรถยนต์ผ่านท้องถิ่นที่จะตรวจ ก็อาจจะต้องมีการเดินควายเท้าหรือขึ้นระแทะ หรือเกวียน หรือโซมา หรือถ้ามืดลอดผ่าน ก็อาจไปเรือ^๔ ถ้าเป็นเขตไกลเคียงกับจังหวัดพระนคร หรือจังหวัดอื่น ๆ ในเขตเดียวกับจังหวัดพระนคร หรือไม่มีทางรถไฟผ่านโดยตรงหรือไกลเคียงกับจังหวัดที่จะไปตรวจเลย แต่มีทางรถยนต์ผ่าน ผู้ตรวจราชการก็มักจะใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของกระทรวงเป็นพาหนะออกตรวจ^๕ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การใช้พาหนะเดินทางออกตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเพียงยึดหลักการประหยัดเป็นเกณฑ์กำหนด ซึ่งก็นับว่าเป็นการสอดคล้องกับนโยบายประหยัดของรัฐบาลด้วย

^๔ ประเสริฐ ขุนรัฐวิจิตร และแมน, *op. cit.*

^๕ *Ibid.*

^๖ *Ibid.*

โดยปกติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมิได้มีเลขานุการสำหรับให้บริการต่าง ๆ ในระหว่างออกปฏิบัติราชการที่รับมอบหมาย ฉะนั้น เมื่อจะออกตรวจราชการจึงต้องสั่งให้เจ้าหน้าที่กองตรวจและรายงาน (ซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย) หน้าที่ส่วนหนึ่งของกองนี้ คือ หน้าที่เสมือนเป็นเลขานุการของคณะผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งจะได้กล่าวในตอนท้าย) ให้ไปเป็นเลขานุการ^๗ และผู้ตรวจยังอาจจะขอความร่วมมือไปยังกรมหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการตรวจราชการได้อีกส่วนหนึ่ง^๘ แต่ปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ทำหน้าที่เลขานุการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยก็หาได้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ เพราะกองตรวจและรายงานมีข้าราชการรวมทั้งสิ้นในขณะศึกษาคนควานี้เพียง ๑๑ คน คือ ข้าราชการชั้นเอก ตำแหน่งหัวหน้ากอง ๑ คน ข้าราชการชั้นโท ตำแหน่งประจำกอง ๒ คน ข้าราชการชั้นตรี ตำแหน่งประจำกอง ๒ คน และข้าราชการชั้นจัตวา ตำแหน่งเสมียนพนักงาน ๖ คน^๙ ผู้ตรวจราชการมีอำนาจที่จะขอให้ประจำกองหรือเสมียนพนักงานคนใดคนหนึ่งออกไปเป็นเลขานุการในการออกตรวจก็ได้^{๑๐} แต่บรรดาข้าราชการดังกล่าวมิใช่จะมีหน้าที่แต่เพียงการรับคำสั่งให้ออกไปเป็นเลขานุการผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเพียงอย่างเดียว เพราะกองตรวจและรายงานนั้นย่อมจะต้องรับผิดชอบงานประจำอื่น ๆ นอกจากงานเกี่ยวกับการตรวจราชการ ฉะนั้น จึงเป็นปัญหาข้อหนึ่งที่ทำให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยอาจไม่ได้รับความสะดวกในการขอเจ้าหน้าที่ไปเป็นเลขานุการในการออกตรวจราชการ

ปัญหาดังกล่าวอาจจะแก้ไขได้โดยการจัดให้มีตำแหน่งเลขานุการผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตทุกเขต ๆ ละ ๑ คน ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโทหรือชั้นตรีก็ได้ สำหรับทำหน้าที่ติดตามผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจการในขณะออกตรวจราชการตามปกติ หรือปฏิบัติงานพิเศษตามที่กระทรวงมอบหมายเฉพาะ

^๗ Ibid.

^๘ กระทรวงมหาดไทย, op. cit. (ระเบียบ ฯ), ข้อ ๒๘

^๙ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, บัญชีรายละเอียดยกข้อต่อจ่ายเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๔ (สำรวจเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๐๔)

^{๑๐} สัมภาษณ์นายวิทยา เศษรเสาวภาค หัวหน้ากองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๐๗

เรื่อง เฉพาะคราว และในขณะที่ผู้ตรวจราชการมิได้ออกตรวจราชการก็ให้ปฏิบัติงานตามที่ผู้ตรวจราชการประจำเขตจะมอบหมายให้

เลขานุการคลังกล่าวจะต้องให้บริการช่วยเหลือผู้ตรวจราชการประจำเขต นับแต่การช่วยจัดบันทึกผลการตรวจ การจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจประจำเขตภายหลังการออกตรวจราชการแต่ละครั้ง รวมทั้งงานโต้ตอบหนังสือและงานบริการอื่น ๆ แก่ผู้ตรวจราชการประจำเขตของตน และให้เป็นข้าราชการที่อยู่ในสังกัดสำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ตรวจราชการประจำเขตโดยตรง

สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เลขานุการผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดทำร่างให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตให้ความเห็นชอบก่อน ต่อจากนั้นจึงส่งไปให้เป็นหน้าที่ของกองตรวจและรายงานจัดพิมพ์รายงานตัวจริง แล้วเสนอเข้ามาให้ผู้ตรวจราชการเจ้าของเรื่องลงนาม เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยลงนามแล้วก็เป็นหน้าที่ของกองตรวจและรายงานที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการ การปฏิบัติตามคำสั่งของปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี การเก็บรักษา รายงาน รวมทั้งการติดต่อกับผู้ตรวจราชการกระทรวงเจ้าของรายงานด้วย

วิธีปฏิบัติในการตรวจราชการ

การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในขณะที่ทำการศึกษาวิเคราะห์นี้ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ถือปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ คือ แบ่งวิธีปฏิบัติในการตรวจออกเป็น การตรวจงาน การตรวจตัวบุคคล และการตรวจสถานที่ราชการ^{๑๑} ซึ่งอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้ :-

๑. การตรวจงาน การตรวจงานในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ระเบียบกำหนดไว้นั้น อาจแบ่งขั้นดำเนินการได้เป็น ๒ ชั้น คือ (ก) ชั้นที่ผู้ตรวจลงมือปฏิบัติการตรวจงาน และ(ข) ชั้นที่ผู้ตรวจจะต้องปฏิบัติหลังจากที่ได้ตรวจงานแล้ว ดังนี้ :-

(ก) ชั้นลงมือปฏิบัติการตรวจงาน ในขั้นนี้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะลงมือปฏิบัติการตรวจผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

^{๑๑} กระทรวงมหาดไทย, op. cit. (ระเบียบ ๖), ข้อ ๒๐ - ๓๒

ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ
ควบคุม ทั้งนี้ เพื่อที่จะทราบว่าผลงานที่ได้ปฏิบัติไปนั้นเป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย
ระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือไม่ เกิดผลสมความมุ่งหมายของทางราชการไหม
มีอุปสรรคขัดข้องของการปฏิบัติอย่างไร มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติเพื่อให้งานเกิด
ประสิทธิภาพ ประหยัด และเป็นผลสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ
หรือไม่ รวมทั้งเพื่อต้องการทราบว่ากฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง และกิจการ
ที่ได้ปฏิบัติอยู่ตามนโยบายนั้นเหมาะสมกับภูมิประเทศ เหตุการณ์และความต้องการที่ -
แท้จริงของประชาชนหรือไม่

(ข) ขั้นที่ผู้ตรวจจะต้องปฏิบัติภายหลังจากที่ได้ตรวจการปฏิบัติงานแล้ว

เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจงานตามนัยข้อ (ก) แล้ว ก็จะมีบันทึก
ผลการตรวจลงในสมุดตรวจราชการของหน่วยราชการที่รับการตรวจ และเมื่อเห็น
ว่าควรแนะนำชี้แจงแก่ผู้รับการตรวจอย่างไร ก็ต้องมีบันทึกไว้ด้วย (ดูภาคผนวกที่ ๑
ประกอบด้วย) นอกจากนั้นก็อาจจะมีการเรียกประชุมผู้รับการตรวจเพื่อชี้แจงข้อ
ราชการหรือซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติงานหรือแนะนำวิธีแก้ปัญหาหรืออุปสรรค
ที่เกิดขึ้นต่อการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้นแล้ว ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการ
กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจการงานนี้ ยังได้กำหนดให้ผู้รับ
การตรวจต้องปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายและ
ระเบียบแบบแผน ฯลฯ หากไม่เห็นด้วย ก็จะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลต่อผู้ตรวจราชการ
ที่รับผิดชอบ หรือต่อกรม กระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ผู้รับการตรวจ
จะไม่ปฏิบัติตามโดยไม่ให้เหตุผลอันสมควรมิได้^{๑๒} ดังนั้น จึงเท่ากับเป็นการบังคับ
ให้ผู้รับการตรวจต้องเอาใจใส่กับคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาด-
ไทยที่ได้ให้ไว้ ผู้รับการตรวจจะทำการเพิกเฉยหรือละเลยต่อคำแนะนำชี้แจงของ
ผู้ตรวจโดยไม่มีเหตุผลมิได้ ระเบียบกำหนดไว้เช่นนี้จึงช่วยให้การตรวจและแนะนำ
ชี้แจงราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีผลสมบูรณ์โดยตรงยิ่งขึ้น
ทั้งนี้ เพราะผู้ตรวจมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้รับการตรวจตามกฎหมาย จึงไม่มี
อำนาจสั่งลงโทษผู้รับการตรวจที่เพิกเฉยหรือละเลยต่อคำแนะนำของตนได้ ระเบียบ
ข้อนี้จึงช่วยแก้ไขข้อเสียดังกล่าวนั้น

๒. การตรวจด้วยบุคคล เป็นการตรวจเกี่ยวกับตัวข้าราชการส่วนภูมิภาค

^{๑๒} Ibid., ข้อ ๒๖

และเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยตรวจตราสอดส่องและพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ชั้นหัวหน้าควบคุมการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกส่งไปประจำจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกส่งไปประจำอำเภอ รวมทั้งจะต้องตรวจตราสอดส่องลงไป จนถึงบรรดาเจ้าหน้าที่ทุกคนทั้งของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทย ต้องรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อการปรับปรุงการใช้คนให้เหมาะกับงาน ภูมิประเทศ เหตุการณ์ของท้องที่และท้องถิ่น การตรวจตัวบุคคลดังกล่าวมานั้น นอกจากจะเพ่งเล็งในด้านสมรรถภาพและความเหมาะสมแล้ว ยังจะต้องพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับ สุขภาพ ความรู้ทางวิชาการ ความคิดริเริ่ม ทักษะในการปฏิบัติงาน ความซื่อสัตย์และความถนัดในการงาน และสำหรับบุคคลชั้นหัวหน้าก็จะต้องพิจารณาถึงความสามารถ ในการปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ที่รับผิดชอบมีอำนาจที่จะเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เพื่อความเหมาะสม การสนับสนุนให้ความดีความชอบเป็นพิเศษแก่ผู้มีผลงานดีเด่น และการเสนอให้ยกความดีความชอบแก่ผู้ละเลยหน้าที่หรือมีผลงานที่ปราศจากประสิทธิภาพ

๓. การตรวจสถานที่ราชการ เป็นการตรวจเกี่ยวกับอาคารสถานที่ของราชการและขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล หอทะเบียนที่ดิน หอประชุมข้าราชการ บ้านพักข้าราชการ เป็นต้น การตรวจสถานที่ราชการดังกล่าวนี้จะเพ่งเล็งในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความเหมาะสมในการจัดระเบียบที่ทำการ และสภาพความมั่นคงของอาคารสถานที่ราชการต่าง ๆ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้คำแนะนำชี้แจงในการปรับปรุงสถานที่ราชการให้สง่าผ่าเผย สะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ได้เสมอ และถ้าเห็นว่าสถานที่ราชการชำรุดทรุดโทรมมาก ควรจะซ่อมแซมหรือสร้างใหม่ ก็มีอำนาจเสนอความเห็นในรายงานเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

ตามแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติในการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว ก็นับว่าเป็นวิธีปฏิบัติในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยที่ให้ประโยชน์ต่อการสร้างไว้ซึ่งประสิทธิภาพของ -

การปฏิบัติราชการคืออยู่ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการ ในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น หากจะดำเนินการให้รัดกุมยิ่งขึ้น ก็จะช่วยให้การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย จึงควรกำหนด วิธีปฏิบัติในการตรวจไว้ดังนี้ :-

๑. ลักษณะการตรวจที่ผู้ตรวจจะต้องปฏิบัติ ควร แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ การตรวจราชการตามปกติ การตรวจราชการตามโครงการดำเนินงานต่าง ๆ และการตรวจราชการเพื่อทราบพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้ :-

(ก) การตรวจราชการตามปกติ หมายถึงการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการตามที่ระเบียบกำหนดไว้ การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในลักษณะนี้เป็นการตรวจการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใน ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยว่าได้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัย ที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหรือได้สั่งการไปหรือไม่ หากมีข้อบกพร่องหรือมีอุปสรรคขัดข้อง จะได้ให้ขอแนะนำชี้แจง เพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการลักษณะนี้ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยน่าจะจะได้แจ้งให้ผู้บริหารตรวจทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้เตรียมตัวเตรียมงานไว้ให้ตรวจรวมทั้งจะได้มีโอกาสเตรียมปัญหาข้อขัดข้องไว้ขอคำแนะนำปรึกษา และผู้ตรวจก็ควรจะได้ปฏิบัติตนให้หนักไปในทางเป็นผู้นิเทศงานเป็นสำคัญ การแจ้งให้ผู้บริหารตรวจทราบล่วงหน้าย่อมไม่ประโยชน์ต่อการไปตรวจราชการมาก เพราะถ้าไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เมื่อผู้ตรวจราชการออกไปตรวจอาจไม่พบเจ้าหน้าที่ หรือเรียกเรื่องที่จะตรวจดูไม่ได้ ก็จะทำให้เสียเวลาโดยใช่เหตุ

(ข) การตรวจราชการตามโครงการดำเนินงานต่าง ๆ หมายถึงการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการตามโครงการที่กระทรวงมหาดไทยได้วางไว้หรือได้อนุมัติให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นดำเนินการ การตรวจราชการในลักษณะนี้ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นผู้ที่ทราบนโยบายและแผนงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างดี และจะต้องรู้อย่างละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่จะตรวจเป็นองค์ด้วย หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการลักษณะนี้จึงควรจะให้ดำเนินไปตามนัยเกี่ยวกับการตรวจราชการในลักษณะข้อ(ก) คือ ควรแจ้งให้ผู้บริหารตรวจเตรียมตัวเตรียมงานและปัญหาที่จะขอปรึกษาไว้ล่วงหน้า และผู้ตรวจจะต้องปฏิบัติตนให้หนักไปในทางนิเทศงาน ทั้งต้องติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของกรดำเนินงานตามโครงการเป็นระยะ ๆ ที่ผู้ตรวจจะเห็นสมควรตลอดระยะเวลาดำเนินงานของโครงการที่รับการตรวจ

(ค) การตรวจราชการเพื่อทราบพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หมายถึงการตรวจสอบพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการส่วนภูมิภาค หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยแบบจุ่ม ทั้งนี้ เพื่อ มุ่งหมายที่จะทราบว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามที่ เป็นจริงอยู่ทุกเมื่อ เชื้อวันนั้น เป็นอย่างไร การตรวจสอบพฤติกรรมในการปฏิบัติงานนี้กระทำไ้ทั้งในการตรวจตาม ระเบียบและตรวจตามโครงการ หลักปฏิบัติที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยควร จะยึดถือในการตรวจตามลักษณะนี้ก็คือ ออกไปตรวจแบบจุ่ม โดยไม่บอกให้ผู้รับการ ตรวจทราบล่วงหน้า

๒. ประเภทการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยควร จะได้จัดแบ่งวิธีปฏิบัติออกเป็น ๔ ประเภท ตามลักษณะปัจจัยในการบริหารคือ การใช้ คนดำเนินงาน การใช้เงินงบประมาณ การใช้วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน และการ ใช้กฎหมาย ระเบียบแบบแผนตลอดจนวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจอธิบายโดยสรุปได้ดัง นี้ :-

(ก) เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้คน ควรจะตรวจในเรื่องสำคัญ ๆ เกี่ยวกับ :-

- (๑) อัตรากำลังที่มีอยู่เพียงพอกับการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายหรือไม่
- (๒) สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ประจำปฏิบัติงานอยู่เป็นอย่างไร มี คุณสมบัติเหมาะสมหรือไม่ มีความคิดก้าวหน้าและรู้จักการแก้ปัญหาหรือไม่ ลักษณะสุขภาพอนามัยเป็นอย่างไร

(๓) ชวัญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างไร สวัสดิการเป็น อย่างไร

(๔) เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำปฏิบัติงานนั้น เข้ากับประชาชนแห่งท้องที่หรือ ท้องถิ่นใดหรือไม่ ประชาชนเลื่อมใสศรัทธาและนิยมชมชอบหรือเกลียดชังอย่างใด

(ข) เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อการปฏิบัติงานตาม ปกติกับตามแผนงานและโครงการของกระทรวงมหาดไทย ควรจะตรวจตราสอดส่อง ในเรื่องเกี่ยวกับ :-

(๑) การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงินที่กำหนด ไว้หรือไม่

(๒) การใช้จ่ายงบประมาณดำเนินไปอย่างประหยัดดีหรือฟุ่มเฟือย

(๓) งบประมาณที่ได้รับเพียงพอหรือมีแนวโน้มว่าจะไม่เพียงพอตามแผนการปฏิบัติ ถ้าไม่เพียงพอจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขได้ทันที

(ค) เรื่องเกี่ยวกับการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อการทำงาน ควรจะตรวจตรา สอดส่องเกี่ยวกับ :-

(๑) เครื่องมือเครื่องใช้ที่ได้รับไปเพื่อการทำงานตามแผนและโครงการของกระทรวงมหาดไทยเพียงพอหรือไม่ อะไหล่ อะไหล่เกิน จะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป

(๒) อาคารสถานที่ราชการชั่วคราวทุกไตรมาสเพียงใดหรือไม่ มีสง่าราศรี สมกับเป็นสถานที่ราชการหรือไม่ บ้านพักข้าราชการเพียงพอกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามแผนและโครงการรวมทั้งงานประจำวันหรือไม่ ควรสร้างเพิ่มหรือไม่ และถ้าควรสร้างจะสมควรสร้างอย่างไร ทั้งนี้ เพราะอาคารสถานที่ราชการ และบ้านพักข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะจัดเข้าเป็นอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ปฏิบัติงานอย่างหนึ่ง

(ง) เรื่องเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ อาจจะตรวจตรา สอดส่องเกี่ยวกับ :-

(๑) กฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ คำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่รับการตรวจ เหมาะสมกับท้องที่ ภูมิประเทศ เหตุการณ์และความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือไม่

(๒) วิธีปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ทำให้งาน ยอกย่นล่าช้าหรืออย่างไร ควรปรับปรุงอย่างไร จึงจะช่วยให้งานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น

(๓) มีการประสานงานในการปฏิบัติราชการระหว่างเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกันในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นคืออยู่หรืออย่างไร เพราะการประสานงานเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของการทำงาน^{๑๓}

อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยยังจำเป็นต้องเอาใจใส่ และให้ความสนใจเป็นพิเศษ ในการตรวจตรา สอดส่องและสลับที่รับฟังเกี่ยวกับเหตุ

^{๑๓} E.N. Gladden, The Essentials of Public Administration, (London : Staples Press Limited, 1953), pp. 100 - 1.

การมีความเคลื่อนไหวของประชาชนภายในเขตตรวจการในความรับผิดชอบ ว่ามีความนิยมยินดีกับแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อยู่ในขบวนการรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนภูมิภาคและในส่วนท้องถิ่น เป็นที่เลื่อมใสและเชื่อถือของประชาชนโดยส่วนรวมเพียงใดหรือไม่ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง ตลอดจนนโยบายในการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย เหมาะสมกับภูมิประเทศ เหตุการณ์ และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องที่หรือท้องถิ่นหรือไม่ สมควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง เมื่อตรวจพบข้อบกพร่องต่าง ๆ อันเป็นมูลเหตุให้งานที่ได้ปฏิบัติไปไม่เป็นที่นิยมยินดีของประชาชนผู้รับบริการ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นหลักในท้องที่เขตตรวจการ ก็จะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลสมัย ภูมิประเทศ เหตุการณ์ และความต้องการของประชาชนส่วนรวมต่อไป ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าภาวการณ์ของประเทศไทย ในขณะที่จัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ล่อแหลมต่อการถูกรุกรานจากฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ทราบกันอยู่ หากราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวม มีผลให้ราชการสาขาอื่น ๆ ของรัฐบาลพลอยกระทบกระเทือนไปด้วย เพราะราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะเป็นหลักของการบริหารงานสาขาอื่น ๆ ตามนัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าหากว่ามีเหตุอันทำให้ประชาชนส่วนรวมไม่นิยมเลื่อมใสรัฐบาล ฝ่ายตรงข้ามจะแทรกซึมบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศได้โดยง่าย

ยังมีปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องแผนงานและโครงการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงเป็นผู้วางขึ้นก็มี หรือ ที่กระทรวงได้อนุมัติตามที่จังหวัด อำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเสนอขออนุมัติขึ้นมาก็ดี กระทรวงมหาดไทยควรจะได้มีสำเนาแจ้งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตที่เกี่ยวข้องทราบเป็นอย่างดีโดยตลอด เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด อย่างเป็นจริง

แต่จากผลการศึกษาค้นคว้าที่ผ่านมา ผู้เขียนไม่พบหลักฐานการแจ้งแผนงานและโครงการ หรือสำเนาคำสั่งต่าง ๆ ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทราบล่วงหน้าแต่อย่างใด ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ทราบว่า ตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้นั้นใช้คนเท่าไร เงินเท่าใด มีวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติ

อย่างใดบ้าง มีกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและวิธีการปฏิบัติเป็นพิเศษอย่างใด ต้อง
เกี่ยวข้องกับประสานงานกับฝ่ายใดบ้าง มีกำหนดเวลาปฏิบัติเป็นกี่ระยะ ระยะหนึ่ง ๆ
เป็นเวลานานเท่าใด ฯลฯ ฉะนั้น การตรวจตราสอดส่องควบคุมการปฏิบัติงานให้
เป็นไปตามแผนงานและโครงการปฏิบัติงานตามแผนของกระทรวงมหาดไทย ตามที่
ได้กำหนดขึ้นไว้ หรือได้อนุมัติให้ดำเนินการได้ จึงยังมีได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
เท่าที่ควรจะเป็นนัก

ปัญหาข้อนี้ นับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน เพราะ
ราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยมีแนวโน้มไปในทางขยายตัวยิ่งขึ้น
ย่อมจะต้องมีแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย กองแผนงานของสำนัก
งานปลัดกระทรวงมหาดไทย^{๑๔} จึงควรทำหน้าที่แก้ปัญหาระยะนี้โดยรีบด่วน

สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ออกไปตรวจและแนะนำชี้แจง
ราชการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้แก่ผู้รับการตรวจ ตามธรรมดาแล้วผู้ตรวจก็ย่อมมีความ
ประสงค์จะทราบผลคำเนิการของผู้รับการตรวจว่า ได้มีการเอาใจใส่สนใจปฏิบัติ
ตามคำแนะนำชี้แจงที่ผู้ตรวจให้ไว้บ้างหรือไม่ แค่นั้น เพียงใด แต่เท่าที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมักไม่ได้รับแจ้งผลการปฏิบัติตามคำแนะนำ
ชี้แจงจากผู้รับการตรวจ^{๑๕} ผู้ตรวจจึงไม่มีโอกาสได้ทราบว่าข้อเสนอแนะชี้แจงที่ให้
ผู้รับการตรวจไว้นั้น ผู้รับการตรวจกระทำตามอย่างใดบ้าง จึงเป็นปัญหาอีกประ
การหนึ่งที่ทำให้การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาด
ไทยต่อผู้รับการตรวจอาจยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งยังทำให้ผู้ตรวจไม่อาจ
ตรวจสอบประสิทธิผลในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของตนในแต่ละครั้งได้ด้วย

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหานี้ กระทรวงมหาดไทยจึงควรวางระเบียบกำชับให้ผู้
รับการตรวจและแนะนำชี้แจงจากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ให้จัดทำราย
งานผลการปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงของผู้ตรวจให้ผู้ตรวจทราบโดยตรงด้วย การกำ
ชับให้ผู้รับการตรวจต้องปฏิบัติโดยนัยดังกล่าว จะช่วยให้ผู้ตรวจได้รับประโยชน์อย่าง
น้อย ๒ อย่าง คือ :-

(๑) ได้ทราบว่าคำแนะนำชี้แจงของตนได้รับความเอาใจใส่ปฏิบัติตามจากผู้รับ

^{๑๔} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนัก
งานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑
ตอนที่ ๒๕ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๗, มาตรา ๕

^{๑๕} ประเสริฐ ชุนรัฐวิจิตร และแมน, op. cit.

การตรวจแก้ไข อย่างไร

(๒) ในการไปตรวจราชการครั้งหลัง ๆ ก็จะได้ถือรายงานดังกล่าวเป็นหลัก สำหรับตรวจสอบการปรับปรุงการปฏิบัติและการพิสูจน์ความก้าวหน้าของงานที่รับการตรวจ

การติดตามผลงานที่รับการตรวจ

เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ออกไปตรวจราชการ และได้พบเห็น ขอบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทย จึงได้แนะนำชี้แจงให้ดำเนินการแก้ไขไว้ในสมุดตรวจราชการ หรืออาจจะแนะนำชี้แจงควรวางแบบกันเองเอาไว้ และผู้รับการตรวจได้รายงานให้ทราบผลการปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงโดยนัยที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อไปตรวจในครั้งหลังก็ต้องติดตามผลงานว่า ได้มีการดำเนินการตามที่ได้อธิบายแนะนำไว้จริงหรือไม่ หากมิได้ปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงแนะนำ ก็จะต้องขอทราบเหตุผลจากผู้รับผิดชอบปฏิบัติ เพราะโดยปกติ เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจ แนะนำ ชี้แจงไว้ประการใด เมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผนแล้ว ผู้รับการตรวจจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่เห็นด้วยก็ต้องชี้แจงแสดงเหตุผลต่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยหรือกรม กระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้รับการตรวจจะไม่ปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรมิได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยแห่งระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การติดตามผลงานที่รับการตรวจมาแล้ว ย่อมมีประโยชน์อย่างยิ่งในการควบคุมงาน เพราะนอกจากจะได้ทราบผลความก้าวหน้าของงานตามที่ได้อธิบายชี้แจงไว้แล้ว ยังจะเป็นการกระตุ้นเตือนและเร่งเร้าให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานตามข้อแนะนำด้วยความเอาใจใส่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องเป็นทั้งผู้ตรวจสอบควบคุมงาน ช่วยเหลือแนะนำเป็นที่ปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และยังคงเป็นผู้ที่คอยติดตามผลก้าวหน้าของงานที่รับการตรวจไปแล้วโดยสม่ำเสมออีกด้วย

การรายงานผลการตรวจราชการ

เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ออกปฏิบัติหน้าที่การตรวจราชการตามความรับผิดชอบของตน ภายหลังจากเสร็จสิ้นการตรวจทุกครั้ง จะต้องจัดทำรายงานผลการตรวจเสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

การตรวจแก้ไข อย่างไร

(๒) ในการไปตรวจราชการครั้งหลัง ๆ ก็จะได้ถือรายงานดังกล่าวเป็นหลัก สำหรับตรวจสอบการปรับปรุงการปฏิบัติและการพิสูจน์ความก้าวหน้าของงานที่รับการตรวจ

การติดตามผลงานที่รับการตรวจ

เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ออกไปตรวจราชการ และได้พบเห็น ขอบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทย จึงได้แนะนำชี้แจงให้ดำเนินการแก้ไขไว้ในสมุดตรวจราชการ หรืออาจจะแนะนำชี้แจงควรวางแบบกันเองเอาไว้ และผู้รับการตรวจได้รายงานให้ทราบผลการปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงโดยนัยที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อไปตรวจในครั้งหลังก็ต้องติดตามผลงานว่า ได้มีการดำเนินการตามที่ได้อธิบายแนะนำไว้จริงหรือไม่ หากมิได้ปฏิบัติตามคำแนะนำชี้แจงแนะนำ ก็จะต้องขอทราบเหตุผลจากผู้รับผิดชอบปฏิบัติ เพราะโดยปกติ เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจ แนะนำ ชี้แจงไว้ประการใด เมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบแบบแผนแล้ว ผู้รับการตรวจจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่เห็นด้วยก็ต้องชี้แจงแสดงเหตุผลต่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยหรือกรม กระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้รับการตรวจจะไม่ปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรมิได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยแห่งระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การติดตามผลงานที่รับการตรวจมาแล้ว ย่อมมีประโยชน์อย่างยิ่งในการควบคุมงาน เพราะนอกจากจะได้ทราบผลความก้าวหน้าของงานตามที่ได้อธิบายชี้แจงไว้แล้ว ยังจะเป็นการกระตุ้นเตือนและเร่งเร้าให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานตามข้อแนะนำด้วยความเอาใจใส่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องเป็นทั้งผู้ตรวจสอบควบคุมงาน ช่วยเหลือแนะนำเป็นที่ปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และยังคงเป็นผู้ที่คอยติดตามผลก้าวหน้าของงานที่รับการตรวจไปแล้วโดยสม่ำเสมออีกด้วย

การรายงานผลการตรวจราชการ

เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ออกปฏิบัติหน้าที่การตรวจราชการตามความรับผิดชอบของตน ภายหลังจากเสร็จสิ้นการตรวจทุกครั้ง จะต้องจัดทำรายงานผลการตรวจเสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

เพื่อให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรับทราบผลการตรวจ และถ้าหากเป็นเรื่องสำคัญ ที่ควรเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ หรือเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ปลัดกระทรวงก็จะเป็นผู้เสนอรัฐมนตรีต่อไป แต่ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเองได้ โดยมากได้แก่งานประจำวัน ปลัดกระทรวงก็จะพิจารณาวินิจฉัยสั่งการไปเอง โดยมีต่อนำเสนอรัฐมนตรี ฉะนั้น การรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญประการหนึ่งในระบบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดทำโดยละเอียดตรงไปตรงมาตามที่เป็นจริง ชัดเจนเข้าใจง่าย ทั้งนี้ เพราะจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเป็นผลดีสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวมยิ่งขึ้น ดังจะได้อธิบายถึงการจัดทำรายงานโดยลำดับดังนี้ :-

๑. การจัดทำรายงาน ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของตนหลังจากได้ออกปฏิบัติการตรวจมาแล้ว พร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามแบบที่ได้กำหนดไว้^{๑๖} (ดูภาคผนวกที่ ๒ ประกอบด้วย) ทั้งนี้ เพื่อรายงานผลการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ภาวะแห่งท้องที่และภูมิประเทศ เหตุการณ์ ตลอดจนความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัย ตามที่ได้พบเห็นมาจากการออกตรวจตราสอดส่องให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยทราบ และหากเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลก็จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบด้วย^{๑๗} รายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนี้แหละเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะรายงานความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บริหารชั้นสูงทั้งสองตำแหน่งดังกล่าวทราบได้เป็นอย่างดีโดยสม่ำเสมอ ซึ่งผู้บริหารชั้นสูงดังกล่าวนี้มักจะไม่ค่อยมีโอกาสออกตรวจราชการเองโดยบ่อยนัก เพราะงานประจำคานพิจารณาวินิจฉัยสั่งงานรัดตัวอยู่ตลอดเวลา

^{๑๖} กระทรวงมหาดไทย, op. cit. (ระเบียบ ฯ), ข้อ ๓๗

^{๑๗} สัมภาษณ์นายถวิล สุนทรศารทูล ปลัดกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๐๗

รายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงให้ประโยชน์แก่ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย (ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง) อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจสรุปความได้ว่า รายงานดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงได้ทราบผลแห่งราชการที่ได้ปฏิบัติไปในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นว่า :-

(ก) ได้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย และสอดคล้องตามแผนงานโครงการของกระทรวงและนโยบายรัฐบาลปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

(ข) มีอุปสรรคข้อขัดข้อง ทำให้การปฏิบัติไม่สะดวกง่ายดาย หรือทำให้ไม่อาจดำเนินการตามแผนงานและโครงการปฏิบัติงานที่วางไว้อย่างไรบ้าง จะได้หาทางแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นต่อไป

(ค) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้สนใจปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ไปโดยรวดเร็วหรือล่าช้าเสียเวลาโดยไม่จำเป็นอย่างไร หากเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นจะไดหาทางสั่งการเร่งรัดไป เพื่อให้งานเสร็จเรียบร้อยตามกำหนดเวลา

(ง) ราชการที่เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบปฏิบัติ นั้น เมื่อได้ประเมินผลจากรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยแล้วปรากฏว่า มีประสิทธิภาพ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายสำหรับปฏิบัติ กับเป็นผลดีสมความมุ่งหมายของทางราชการ และสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือไม่ เพียงใด

การที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบฟอร์มการรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยไว้ในระเบียบด้วย ก็เพื่อให้การรายงานผลการตรวจของผู้ตรวจราชการ ได้มีลักษณะเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด ซึ่งก็นับว่าเป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้จัดทำรายงาน โดยมีต้องเสียเวลาคิดว่าจะจัดทำรายงานในลักษณะใด และแก่ผู้รับรายงานมาศึกษาโดยมีต้องเสียเวลาแยกประเภทรายงานออกเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทยได้รับทราบผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จากรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยแล้ว หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับราชการประจำตามปกติธรรมดา ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ปลัดกระทรวงจะดำเนินการวินิจฉัยสั่งการเองได้ ก็จะวินิจฉัยสั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ แต่ถ้าเป็นเรื่องราชการที่สำคัญหรือราชการอันเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล ปลัดกระทรวงก็จะนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ

ต่อไป^{๑๘}

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี ได้พิจารณาสั่งการตามรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประการใดแล้ว ถ้าเป็นเรื่องในหน้าที่ของกรมหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใด ก็ให้กรมหรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับไปดำเนินการ แล้วรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทยทราบ และหากกรมหรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขัดข้องที่จะปฏิบัติตามหรือมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ก็ให้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย^{๑๙} กรณีเช่นนี้กรมหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเห็นขัดแย้งนั้น จะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลขอเท็จจริงประกอบบันทึกเสนอกระทรวงนั้นด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้กระทรวงทราบขอเท็จจริงพร้อมทั้งเหตุผลประกอบที่จะนำมาพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการต่อไป

๒. ลักษณะของรายงาน การรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอผลการตรวจราชการของคนที่ได้ไปตรวจและพบเห็นมาพร้อมทั้งคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบนั้น ตามระเบียบกำหนดให้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่เป็นเรื่องรีบด่วนหรือเรื่องสำคัญ ซึ่งสมควรจะต้องรายงานให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีทราบโดยด่วน ก็อาจจะรายงานด้วยวาจาเสียชั้นหนึ่งก่อนก็ได้ แล้วรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรตามไปโดยด่วน^{๒๐} (ดูตัวอย่างรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้เสนอไว้ในภาคผนวกที่ ๓) อาจอธิบายพอให้เข้าใจได้ ดังนี้ :-

(ก) การรายงานด้วยวาจา เป็นการรายงานผลการตรวจราชการเป็นกรณีพิเศษ มักจะถือปฏิบัติกันเมื่อกรณีที่มีเรื่องสำคัญ ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีต้องการทราบโดยด่วน เมื่อผู้ตรวจราชการไปตรวจพบมาได้ผลอย่างไร ก็รีบไปรายงานให้ทราบทันที แล้วจัดทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรตามระเบียบเสนอเป็นการยืนยันตามไป อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากจะถือปฏิบัติทั้งสองกรณีควบคู่กันไป คือทั้งรายงานด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรทุก ๆ ครั้งที่ออกตรวจ ซึ่งจะทำให้ผู้รับรายงานได้ย่นด้วยหูและได้ดูด้วยตา ก็อาจจะเป็นประโยชน์-ต่อการวินิจฉัยสั่งการของปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรียิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการ

^{๑๘} Ibid.

^{๑๙} กระทรวงมหาดไทย, op. cit. (ระเบียบ ฯ), ข้อ ๓๘

^{๒๐} ประเสริฐ, op. cit., เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๐๗

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีปริมาณราชการประจำวันที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการมากอยู่แล้ว การที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจำนวนหลายคน เขารายงานผลการตรวจราชการควยวาทจากเรื่องไป จึงอาจเป็นการไม่สะดวก ฉะนั้น จึงควรเลือกรายงานควยวาทเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ ทุกเรื่อง และเรื่องธรรมดาบางเรื่องเมื่อโอกาสอำนวยให้กระทำได้

(ข) การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร รายงานชนิดนี้เป็นรายงานซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องปฏิบัติภายหลังที่ได้ออกตรวจราชการทุก ๆ ครั้ง เพื่อเสนอผลการตรวจต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ การกำหนดแบบฟอร์มตายตัวไว้เช่นนี้ นอกจากจะให้ความสะดวกในการจัดทำรายงานแก่ผู้ตรวจราชการและเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยสั่งการของปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังอำนวยความสะดวกแก่การเก็บสถิติอีกด้วย ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ รายงานที่จัดทำนั้นจะต้องมีข้อความชัดเจนเข้าใจง่าย ไม่มีข้อความวกวน ซ้ำซาก ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายแก่การตรวจสอบและปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแต่เพียงรูปฟอร์มของการทำรายงานผลการตรวจไว้เท่านั้น (ดังตัวอย่างในภาคผนวกที่ ๒) มิได้วางแนวทางปฏิบัติในการทำรายงานไว้ด้วย ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้รายงานมีประสิทธิภาพสูง ทรงคุณค่าในทางประเมินผลและเก็บสถิติได้สะดวกยิ่งขึ้น ควรจัดทำรายงานโดยยึดถือหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้^{๒๑} :-

- (ก) ต้องมีสาระสำคัญครบถ้วนตามที่ผู้บังคับบัญชาต้องการทราบ
- (ข) มีความถูกต้อง ตรงความเป็นจริง โดยมีหลักฐานและเหตุผลอ้างอิง
- (ค) ต้องจัดทำโดยรวดเร็ว ทันเวลา ถ้าล่าช้ากว่ากำหนด รายงานนั้นย่อมหย่อนคุณค่า หรือไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ตามที่ต้องการได้

๓. หน่วยงานที่อำนวยความสะดวกในการรายงาน กระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานสำหรับอำนวยความสะดวกในการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ

^{๒๑} ถวิล สุนทรสารทูล, "การรายงาน", หลักบริหาร, (กรมการปกครอง, พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๗), หน้า ๓๒๘

การกระทรวงมหาดไทย คือ กองตรวจและรายงาน เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย^{๒๒} กองนี้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานที่สำคัญ ๓ สาขา คือ งาน ตรวจการ งานวิเคราะห์รายงาน และงานกฎหมายและระเบียบ^{๒๓} สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สรุปได้ว่า ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นเลขานุการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการร่างโต้ตอบหนังสือ รวบรวมและเก็บรักษาเอกสารการจัดทำรายงานการตรวจราชการ การติดตามผู้ตรวจราชการไปตรวจราชการในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งการรวบรวม ประมวล และสรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่า กองตรวจและรายงานทำหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในกรณี จะเป็นผู้ร่างรายงานดังกล่าวขึ้น แล้วเสนอให้ผู้ตรวจราชการเจ้าของรายงานตรวจความถูกต้องก่อน ต่อจากนั้นก็จะเป็นผู้จัดพิมพ์ขึ้นที่รายงานตามแบบที่กำหนดในระเบียบ และเสนอเข้ามาให้ผู้ตรวจเจ้าของรายงานลงนาม เพื่อเสนอปลัดกระทรวงต่อไป นอกจากนี้ยังจะต้องจัดทำเรื่องเกี่ยวกับการจัดร่างหนังสือแจ้งโต้ตอบเกี่ยวกับรายงานผลการตรวจราชการที่ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีได้สั่งการให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อคิดเห็นเสนอแนะของผู้ตรวจ รวมทั้งการเร่งรัดการปฏิบัติและการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งที่ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีได้สั่งการไว้ในรายงานผลการตรวจนั้นด้วย

นอกจากกองตรวจและรายงานจะรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังจะต้องส่งเจ้าหน้าที่ของกองออกติดตามผู้ตรวจราชการกระทรวงไปตรวจในที่ต่าง ๆ ตามแต่ผู้ตรวจราชการกระทรวงจะสั่งการมา และยังคงรับผิดชอบงานอื่น ๆ นอกจากงานเกี่ยวกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามนี้ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงนับว่า กองตรวจและรายงานมีภาระหน้าที่หนักมิใช่น้อย ทั้งมีเจ้าหน้าที่จำนวนจำกัดอีกด้วย ดังนั้นตามที่ได้เสนอแนะให้แต่งตั้งเลขานุการผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตตรวจการไว้แล้วข้างต้นจึงเป็นการเหมาะสมแล้ว ควรให้กองตรวจและรายงานรับ

^{๒๒} พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๗, op. cit.

^{๒๓} วิทยา, op. cit., เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๐๘

ผิดชอบเฉพาะการจัดพิมพ์รายงาน การเสนอ การติดต่อ และติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงตามรายงานผู้ตรวจราชการ รวมทั้งการเก็บรักษา รายงานซึ่งจะได้ออกต่อไปเท่านั้น

๔. การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ส่งรายงาน ในกรณีที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ไปตรวจราชการกลับมาถึงสำนักงาน และได้จัดทำรายงานผลการตรวจเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ซึ่งส่วนมากได้แก่งานประจำวัน ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นปกติธรรมดา หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ปลัดกระทรวง หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ-ตามนโยบายรัฐบาล ได้วินิจฉัยสั่งการตามรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่เสนอขึ้นมานั้น ให้เจ้าหน้าที่สังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ไปประจำปฏิบัติงานทางส่วนภูมิภาค หรือให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ได้ปฏิบัติตาม พร้อมทั้งสั่งให้รายงานผลการปฏิบัติตามที่ได้สั่งการใหม่ ให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อติดตามสอดส่องดูว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อความที่รายงานมาจริงหรือไม่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย จึงต้องเอาใจใส่ตรวจตราสอดส่องพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้นอยู่เป็นนิตย์^{๒๔} ทั้งนี้ เพื่อแจ้งผลงานจริง - ให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีทราบตามที่ได้ออกคำสั่งใหม่ นับว่าช่วยควบคุมผู้ปฏิบัติให้เสนอรายงานตามที่จริงอยู่โดยสม่ำเสมอ

๕. การเก็บรักษารายงาน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีกองตรวจและรายงานทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อรายงานผ่านปลัดกระทรวงหรือบางที่ผ่านรัฐมนตรีช่วยแล้ว รายงานนั้นก็จะถูกส่งมาให้กองตรวจและรายงาน เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งคือ หากเป็นเรื่องที่มีการวินิจฉัยสั่งการให้กรมหรือส่วนราชการใดปฏิบัติก็ต้องดำเนินการต่อไปตามคำวินิจฉัยสั่งการนั้น รวมทั้งเป็นเจ้าของเรื่องคอยติดตามทวงถามในกรณีที่มีการสั่งให้รายงานผลการปฏิบัติตามด้วย แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่มีคำสั่งวินิจฉัยสั่งการ ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีเพียงแครับทราบ รายงานนั้นก็จักเก็บรักษาไว้ ณ กองตรวจและรายงาน^{๒๕} ซึ่งนับว่าเป็นการเหมาะสมดีแล้ว

^{๒๔} ประเสริฐ ชุนรัฐวิจิตร และแมน, op. cit.

^{๒๕} วิทยา, op. cit.

การรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยให้
เจ้ากระทรวงคือปลัดกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ
จึงนับว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการแจ้งให้ทราบถึงผลการปฏิบัติราชการของข้า-
ราชการกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค และผลงานขององค์การบริหารส่วนทอง
ถิ่นรูปต่าง ๆ ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยว่า ได้ผลดีมีประสิทธิภาพเพียง
ใด เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางไว้
หรือไม่ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลปัจจุบันหรือไม่ หากการปฏิบัติราชการของส่วน
ภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในรายงานแสดงว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระ
รวงมหาดไทย หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็น
ไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หรือกฎเกณฑ์ที่วางไว้หรือขัดกับนโยบายรัฐบาล
เจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงก็จะได้อำนาจสั่งการให้ปฏิบัติให้
ถูกต้องเหมาะสมต่อไป โดยอาศัยรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการวินิจฉัยสั่งการ (ดูภาคผนวกที่ ๔ และ ๕ ประกอบด้วย)

การติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจ

ความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทยในการจัดให้มีการตรวจราชการในหน้าที่
ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ มุ่งที่จะให้ผู้ตรวจรา
ชการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการติดตามวิเคราะห์และประเมินผลของการปฏิบัติ
งานตามนโยบายหรือโครงการ^{๒๖} ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะทราบว่าการปฏิบัติงานตามแผนงาน
หรือโครงการของกระทรวงมหาดไทยก็คือ การดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่
กระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไปก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
ดำเนินการสามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิด
ประสิทธิผลตามที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร ก้าวหน้าไปมากน้อยแค่ไหน มีอุปสรรคข้อขัด
ข้องอย่างไรบ้าง สอดคล้องตามนโยบายรัฐบาลหรือไม่ เป็นต้น จึงนับว่าการวิเคราะห์
และประเมินผลงานที่รับการตรวจนี้จะให้ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบ
ของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนภูมิภาคและในส่วนท้องถิ่น

การประเมินผลการปฏิบัติงานที่รับการตรวจดังกล่าว ผู้ตรวจราชการกระทรวง
มหาดไทยได้กระทำกันอยู่บ้าง เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีที่ควรทำการประเมินผล^{๒๗} แต่

^{๒๖} กระทรวงมหาดไทย, *op. cit.* (ระเบียบ ฯ), ข้อ ๑๒

^{๒๗} ประเสริฐ, *op. cit.*, เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๐๘

เขียนมีความเห็นว่า การประเมินผลงานที่รับการตรวจ เป็นเรื่องสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของงาน จึงควรที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการอยู่เป็นระยะ ๆ (อาจจะเป็นในระยะเวลา ๓ เดือน หรือในระยะเวลา ๖ เดือน ต่อครั้ง เป็นต้น) และงานบางอย่างที่รับการตรวจ ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยพึงต้องทำการประเมินผลนั้น ควรจะได้มีการกำหนดแบบการประเมินผลที่เหมาะสม รัดกุม และสะดวกต่อการประเมินผลที่สุดขึ้นไว้ด้วย

สรุปได้ว่า การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย หากกำหนดวิธีปฏิบัติให้รัดกุมและรอบคอบที่สุด พร้อมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลงานตามระยะเวลาอันสมควร โดยเฉพาะการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการตามแผนงานและโครงการของกระทรวงมหาดไทย การประเมินผลงานย่อมจะเป็นเครื่องชี้ความก้าวหน้าของการดำเนินงานที่สำคัญยิ่ง ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย จึงควรกำหนดวิธีปฏิบัติในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบ ให้รัดกุมยิ่งขึ้น และควรกำหนดให้ผู้ตรวจหมั่นติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจโดยสม่ำเสมออีกด้วย

บทที่ ๕

สรุปและข้อคิดเห็น

ในบทสุดท้ายนี้ จะได้สรุปผลของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการ ในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามนัยที่ผ่านมา โดยจะได้กล่าวถึงปัญหาซึ่ง มีอยู่หรืออาจจะเกิดขึ้นและมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพในการตรวจราชการของ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งจะได้แสดงข้อคิดเห็นประกอบตามทรรศนะ ของผู้เขียน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การปรับปรุงระบบการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจ ราชการกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัดกุม และบังเกิดผลสม ความมุ่งหมายของการจัดให้มีการตรวจราชการระดับกระทรวงมหาดไทยที่สุดคนั้นเอง

สรุป

การบริหารราชการของประเทศไทย นับแต่สมัยโบราณกาลมาตราบจนทุกวันนี้ ราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายมหาดไทยนับว่ามีความสำคัญที่สุด เพราะเป็น ราชการที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การป้องกันภัยสาธารณะ และการรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ สิ่งดังกล่าวล้วนแต่เป็นปัจจัยอัน สำคัญที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงภายในราชอาณาจักร นอกจากนั้นยังเป็นที่ยอมรับกัน มาแต่สมัยที่ประเทศไทยยังคงปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชว่า กระทรวง มหาดไทยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการที่เป็นรากฐานของราชการ ฝ่ายอื่น ๆ ปัจจุบันนี้กระทรวงมหาดไทยก็ยังคงดำรงฐานะนั้นอยู่ ทั้งยังต้องมีภาระ รับผิดชอบในการควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นใหม่ตามระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตย อันนับเป็นภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นจากเดิม ภาร- กิจต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยมีแนวโน้มไปในทางขยายตัวกว้างขวาง และยุ่ง ยากสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นทุกวัน ทั้งนี้ เพราะความขยายตัวเพิ่มขึ้นของพลเมืองเป็น เหตุใหญ่ เมื่อภารกิจในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยขยายตัวเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจดังกล่าวก็ต้องเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ความ ล้ำบากในการควบคุมเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประ- สิทธิภาพโดยผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวง ได้แก่ รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงก็ย่อมจะมีมาก ยิ่งขึ้นทุกวันด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นภารกิจในการวินิจฉัยสั่งงานประจำวันของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงก็เพิ่มขึ้น โอกาสออกตรวจการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่กระ- รวงมหาดไทยโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต่าง ๆ เพื่อให้ราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยทรงไว้ซึ่งประสิทธิ ภาพและประหยัคจึงคงจำกัคเข้าทุกที จึงจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องหาวิธี

ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการให้คำแนะนำชี้แจงแก่ผู้รับการตรวจ คืบ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพของราชการ วิธีการดังกล่าวเป็นมูลเหตุอันสำคัญให้มีการ แต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้น

เมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นแล้ว แต่ละคนก็รับผิดชอบปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการตรวจแนะนำชี้แจงราชการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ผลของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาบางอย่างเกี่ยวข้องกับระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งควรจะ แก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวพอจะสรุปได้ดังนี้ :-

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ควรจะได้มีการกำหนดคุณสมบัติเป็นหลักเกณฑ์สำหรับคัดเลือกตัวบุคคล ใบบาง เพราะผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติราชการของ เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ ขึ้นดูราชการจังหวัดลงมา จึงควร เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวบุคคล จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่าง หนึ่ง ปัญหาที่ว่าควรจะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยไว้ในลักษณะใด

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายงานพิเศษให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาด ไทยปฏิบัติ นับเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่ได้แก้ไข เพราะการมอบหมายงาน พิเศษบางอย่างย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของการตรวจราชการ ปัญหา อยู่ที่ว่าควรจะได้ดำเนินการแก้ไขในเรื่องนี้อย่างไร

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาด ไทย ควรจะได้มีการเพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยให้ สามารถปฏิบัติภารกิจในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สม่าเสมอ มีปัญหาว่าควรจะได้เพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาด ไทยดังกล่าวโดยวิธีใด

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรจะได้แก้ไขปรับปรุงและเร่งรัดให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทุกคนถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยสม่ำเสมอ เพราะการประเมินผลงานที่รับการตรวจนั้นจะเป็นเครื่องชี้ถึงความก้าวหน้า หรือความไม่ก้าวหน้าของงาน โดยเฉพาะการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ การประเมินผลงานที่รับการตรวจแต่ละครั้งจะเป็นเครื่องแสดงถึงประสิทธิภาพของงานตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อการดำเนินงาน หากมีอุปสรรคจะได้แก้ไขได้ทันที่ มีปัญหาว่าจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจโดยวิธีใด จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้น

(๕) ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนงานในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย หากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้วางแผนการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการกันไว้ล่วงหน้า ก็จะช่วยให้การตรวจและแนะนำชี้แจงราชการเกิดประสิทธิภาพโดยสม่ำเสมอได้ง่ายกว่าการที่ไม่ได้วางแผนการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการไว้ล่วงหน้าเป็นแน่ ปัญหาอยู่ที่ว่าควร จะวางแผนการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการในลักษณะใดจึงจะให้ผลดี

ข้อคิดเห็น

ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามที่ได้สรุปให้เห็นมานั้น ผู้เขียนขอให้ข้อคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ดังนี้ :-

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย นับเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่ควรดำเนินการแก้ไข

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ตรวจและแนะนำชี้แจงราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยทุกสาขางาน ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจึงควรจะเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับงานสาขาต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมาแล้วอย่างถี่หรืออย่างพอสมควร ทั้งควรจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับคำปฏิบัติภารกิจในฐานะที่เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวง-

มหาดไทยซึ่งเป็นตำแหน่งอันสำคัญด้วย จึงควรที่จะกำหนดคุณสมบัติเป็นหลักเกณฑ์สำหรับคัดเลือกตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้นไว้ ซึ่งจะช่วยให้ได้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจจะวางหลักเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติคัดเลือกตัวบุคคลไว้ดังนี้ :-

(ก) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิชาการปกครอง เช่น รัฐศาสตร์ หรือ ธรรมศาสตร์

(ข) เคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการจังหวัดมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี

(ค) มีประวัติการรับราชการที่เด่นตลอดมา ไม่เคยมีมลทินหรือมีหมองในราชการมาก่อนเลย

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายงานพิเศษให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติ เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนในการลดประสิทธิภาพของการตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย หากว่าผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยมอบงานพิเศษให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติมากเกินไป

วิธีทางแก้ปัญหานี้ในเรื่องนี้ก็คือ ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยควรจะมอบหมายงานพิเศษให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติ ส่วนใหญ่ควรเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของผู้ตรวจตามปกติเป็นสำคัญ เช่น การตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาภายในเขตตรวจการของตน หรือในเขตตรวจการของผู้ตรวจราชการคนอื่น หรือการมอบหมายให้ไปแทนที่กระทรวงมหาดไทยไปวางแผนการรับเสด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะเสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมเยียนราษฎรในเขตตรวจการที่ตนรับผิดชอบ เป็นต้น ส่วนงานพิเศษซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ตามปกติของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ควรจะพิจารณามอบหมายให้ปฏิบัติเฉพาะเรื่อง que เห็นว่าจำเป็นจริง ๆ เพราะไม่มีคนอื่นสามารถปฏิบัติได้ก็เท่า เช่น การแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และควรจะมอบหมายงานพิเศษตามนี้ดังกล่าวนี้ให้อยู่ในวงจำกัดที่สุด

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรลงมือดำเนินการ เพราะการเพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันทุกคน ย่อมจะเป็นเครื่องสนับสนุนให้การตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีประสิทธิภาพสม่ำเสมอยิ่งขึ้น อาจจะใช้วิธีการเพิ่มพูนสมรรถภาพของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ดังนี้ :-

(ก) จัดทำคู่มือตรวจราชการในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยขึ้น ในคู่มือควรประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจราชการทั่วไป กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจราชการภายในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งระบุขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย วิธีปฏิบัติในการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และจะต้องปรับปรุงแก้ไขให้มีความสมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ

(ข) ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทุกคนร่วมประชุมสัมมนา เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันเสมอ ๆ พร้อมทั้งจัดทำสรุปผลการตรวจและแนะนำชี้แจงราชการของคณะผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเสนอกระทรวงมหาดไทยเดือนละครั้ง หรือ ๓ เดือนต่อครั้ง เป็นต้น

(ค) แจกแผนงานและโครงการดำเนินงานต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องทราบโดยละเอียด เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบควบคุมและประเมินผลงาน

(ง) ผู้รับการตรวจจะต้องส่งสำเนารายงานผลการปฏิบัติงานของตนที่ทำเสนอกระทรวงตามสายงานให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องทราบทุกรายงานด้วย เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบควบคุมและแนะนำชี้แจงต่อไป

(จ) จัดทำเอกสารวิชาการเกี่ยวกับเทคนิคใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงานตามหลักวิชาการบริหารสมัยใหม่ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ศึกษาเพิ่มพูนความรู้โดยสม่ำเสมอ

(๘) ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจ นับเป็น

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะได้ดำเนินการกันโดยสม่ำเสมอ เพราะเท่าที่ได้ศึกษาคนความชำนาญมา ปรากฏว่าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีข้อได้ทำการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจกันโดยสม่ำเสมอ จึงควรจะได้กำหนดแบบพิมพ์สำหรับใช้ในการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจให้สะดวกแก่การประเมินผลและรัดกุมที่สุด เพราะจะให้ประโยชน์ทางด้านการก้าวหน้าของงานสะดวกแก่การเก็บตัวเลขสถิติ และช่วยให้การติดตามและประเมินผลงานของผู้ตรวจราชการทุกคนดำเนินไปในมาตรฐานเดียวกัน แบบพิมพ์การติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจอาจจะกำหนดขึ้นไว้ในลักษณะดังต่อไปนี้ :-

บันทึกการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจ

๑. ชื่อ (ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย)
๒. ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำภาคที่ เขตที่.....
๓. ลักษณะงานที่รับการตรวจ
(งานปกติหรืองานตามโครงการ ดำเนินงานตามโครงการให้ก่อสร้างโครงการควย)
๔. อยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอ
จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น(บอกชื่อ)
.....
๕. ระยะเวลาที่ปฏิบัติการตรวจ วัน ระหว่าง
วันที่..... เดือน..... พ.ศ.
ถึงวันที่ เดือน..... พ.ศ.
๖. ผลการตรวจปรากฏดังนี้ :-
(ก) เกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงาน :
(๑) ผลการปฏิบัติงาน (ดีมาก, ดี, ปานกลาง, ไม่ดี, และให้
เหตุผลประกอบ)

(๒) ความรู้ความสามารถ (สูง, ปานกลาง, ต่ำ, และให้เหตุผลประกอบ)

(๓) ความคิดริเริ่มและความฉลาดไหวพริบ (ดีมาก, ดี, ปานกลาง, ไม่ดี, และให้เหตุผลประกอบ)

(๔) การประชาสัมพันธ์ (ดีมาก, ดี, ปานกลาง, ไม่ดี, และให้เหตุผลประกอบ)

(๕) ความประพฤติและนิสัยใจคอ (บอกลักษณะแห่งความประพฤติและนิสัยที่ปรากฏ พร้อมทั้งให้เหตุผลประกอบ)

(๖) สุขภาพอนามัย (เหมาะสมกับท้องที่หรือลักษณะงานหรือไม่ หรือป่วยเป็นโรคอะไร ควรดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ)

(๗) ความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ (ดีมาก, ดี, ปานกลาง, ไม่ดี, และให้เหตุผลประกอบ)

(๘) ความวิริยะอุตสาหะในงานที่รับผิดชอบ (ดีมาก, ดี, ปานกลาง, ไม่ดี, และให้เหตุผลประกอบ)

(๙) การรักษาวินัย (เคร่งครัด, ปานกลาง, หย่อนต่อการปฏิบัติตามระเบียบวินัย, และเหตุผลประกอบ)

(๑๐) สุวัสดิการ (ดีมาก, ดี, ปานกลาง, ไม่ดี, และให้เหตุผลประกอบ)

(๑๑) อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ (เพียงพอกับการปฏิบัติงานหรือไม่ พร้อม
ทั้งเหตุผลประกอบ)

.....

(๑๒) เกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณค่าเนื้องานที่รับการตรวจ :

(๑) ได้รับงบประมาณค่าเนื้องานในเรื่องที่ตรวจเป็นจำนวน
เงิน บาท สตางค์

(๒) ขณะตรวจค่าเนื้องานไปได้เป็นระยะเวลา ปี
..... เดือน วัน ใช้เงินไปแล้วทั้งสิ้น บาท
..... สตางค์ คงเหลือเงินงบประมาณอีก บาท สตางค์

(๑๓) เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์สำหรับปฏิบัติงาน :

(๑) เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เพียงพอหรือขาดแคลนอะไร ควร
เพิ่มเติมหรือลดอะไร (เหตุผลประกอบ)

.....

.....

(๒) ที่ตั้งสำนักงาน คับแคบหรือไม่ สะดวกแก่การอำนวยความสะดวกหรือควบคุม
คุณภาพหรือไม่ ควรมีที่ทำการชั่วคราวหรืออย่างไร (เหตุผลประกอบ)

.....

.....

(๑๔) เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่รับการตรวจ :

(๑) กฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่รับการ
ตรวจเหมาะสมแล้วหรือไม่ หรือควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไรบ้าง (เหตุผลประกอบ) ...

.....

.....

(๒) การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างไร
ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไรบ้างหรือไม่ (เหตุผลประกอบ)

.....

.....

(๓) ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ
บัญชา และระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติงานด้วยกันเป็นอย่างไร ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร
หรือไม่ (เหตุผลประกอบ).....

.....

๘. สรุปผลการตรวจ :

(ก) เกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงาน

.....

.....

.....

(ข) เกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณดำเนินงาน

.....

.....

.....

(ค) เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์สำหรับปฏิบัติงาน

.....

.....

.....

(ง) เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่รับการตรวจ

.....

.....

.....

ลงชื่อ.....

(.....)

ตำแหน่ง

...../...../.....

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานนั้น ได้มีแบบพิมพ์ว่าด้วยการตรวจบุคคลลักษณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลกำหนดไว้ให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยถือปฏิบัติอยู่แล้ว (ดูในภาคผนวกที่ ๖) โดยให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจัดทำเป็นเรื่องลับ^๑ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะได้กำหนดเป็นส่วนหนึ่งของแบบบันทึกการติดตามและประเมินผลงานที่รับการตรวจที่ได้เสนอไว้

(๕) ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรจะได้ริเริ่มดำเนินการกันบ้าง โดยเฉพาะการตรวจราชการตามโครงการดำเนินงานต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยตามส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควยแล้ว การวางแผนการตรวจไว้ล่วงหน้าย่อมจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจโดยสม่ำเสมอ เพราะการวางแผนการตรวจราชการขึ้นไว้นั้น เท่ากับว่า ได้มีการกำหนดเป้าหมายวิธีดำเนินการและวิธีแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจราชการไว้ล่วงหน้า

การวางแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยอาจดำเนินการเป็นชั้น ๆ ได้ดังนี้ :

ชั้นที่ ๑ ต้องกำหนดเป้าหมายว่าจะตรวจราชการเรื่องใด ให้ได้ผลอย่างไร ภายในระยะเวลาเท่าใด โดยวิธีใด

ชั้นที่ ๒ ต้องวิเคราะห์ข้อมูลจากสถิติตัวเลขของผลการตรวจราชการที่ได้ดำเนินการผ่านมา รวมทั้งนำเอาลักษณะภูมิประเทศเหตุการณ์ปัจจุบันมาพิจารณาประกอบควย

ชั้นที่ ๓ ลงมือทำแผนการตรวจราชการ ซึ่งอาจจะดำเนินการได้ดังนี้ :-

(๑) กำหนดเรื่องที่จะตรวจ สถานที่ตรวจ เป้าหมายของการตรวจ และระยะเวลาดำเนินการตรวจ

(๒) กำหนดวัสดุอุปกรณ์ที่เห็นว่าจำเป็นแก่การอำนวยความสะดวกในการตรวจตาม (๑)

(๓) กำหนดวิธีทางแก้ปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการตรวจ.

^๑ สัมภาษณ์นายประเสริฐ กาญจนกุล, ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๘

ภาคผนวกที่ ๑

ตัวอย่างบันทึกการตรวจราชการ เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกไปตรวจราชการตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบแล้ว ก็ จะลงความเห็นพร้อมทั้งขอแนะนำต่าง ๆ ไว้ในสมุดตรวจการของหน่วยราชการที่ รับการตรวจ ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างที่ผู้ตรวจราชการได้บันทึกผลการตรวจและขอ แนะนำไว้ในสมุดตรวจการ

(สำเนา)

สมุดตรวจการ

การที่ตรวจ ตรวจที่ วัน เดือน ปี	ความเห็นและสิ่งอย่างไร ลงนามและตำแหน่งผู้ตรวจ	ได้จัดการอย่างไร ลงนามและตำแหน่ง ผู้บันทึกและวันเดือนปี
ตรวจเหตุการณ์และ เยี่ยมเยียนราษฎร ชายแดนอำเภอคลองใหญ่ ๑๘-๒๒ พ.ย. ๒๕๐๘	<p>ข้าพเจ้าและนายชั้น สุวรรณทรภ ผู้ตรวจราชการกรมมหาดไทยได้เดิน ทางมาพบกับผู้วาราชการจังหวัด ตราดและคณะไปตรวจเหตุการณ์และ เยี่ยมเยียนราษฎรชายแดนที่อำเภอ คลองใหญ่ตามจุดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ</p> <p>๑. ตำบลไม้รุค ตำบลนี้มีราษฎร ๓๒๑ หลังคาเรือน รวมจำนวน ๑,๖๕๘ คน มีอาชีพสำคัญในการประมง แต่ใน ปัจจุบันปลาในน่านน้ำไทยมีน้อยลง ทำ ให้จับปลาได้น้อย และรายได้พลอยลด ลงควย โคประชุมราษฎรประมาณ ๑๒๐ คน ที่โรงเรียนบ้านไม้รุค ชี้แจง เรื่องที่สำคัญ ๆ ให้ทราบ เช่น</p> <p>(ก) เรื่องกัมพูชาตัดความสัมพันธ์ ทางการทูตกับไทยและรัฐบาลจำต้อง ปิดพรมแดนขอย่าให้ผู้ใดออกไปนอก ประเทศทางด่านกัมพูชาเป็นอันขาด และให้ราษฎรจงตั้งอยู่ในความไม่ประ มาท ภัยร่วมมือกับทางราชการช่วยกัน</p>	<p>ทราบปฏิบัติโดยเคร่ง ครัด (ลงชื่อ) ประดิษฐ์ กิจนา นายอำเภอคลองใหญ่ ๒๘ พ.ย. ๐๘</p>

การที่ตรวจ ตรวจที่ วัน เดือน ปี	ความเห็นและสิ่งอย่างไร ลงนามและตำแหน่งผู้ตรวจ	ได้จัดการอย่างไร ลงนามและตำแหน่ง ผู้บันทึกและวันเดือนปี
	<p>ป้องกันอย่าให้ฝ่ายกัมพูชาลวงล่าอาชีวะไทย ของประเทศไทยได้ รุสีกวาราษฎรมี ขวัญดีโดยทั่วกัน</p> <p>(ข) การพัฒนาอาชีพ เมื่อปรากฏว่า การประกอบอาชีพทางด้านการประมงไม่ ค่อยจะได้ผล จึงได้แนะนำให้ราษฎร พยายามหาทางประกอบอาชีพอย่างอื่นเพิ่ม ขึ้น เพื่อให้ราษฎรได้มีรายได้ที่เท่าเทียมเมื่อ ครั้งยังจับปลาได้มาก หรือถ้ายังมีรายได้ เพิ่มขึ้นอีกก็ยิ่งดี เช่นการเพาะปลูกพืช ต่าง ๆ การเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ เป็ด สุกร หรือทำการอุตสาหกรรมภายใน ครอบครัวแล้วแต่ถนัด ได้ทราบจาก นายอำเภอคลองใหญ่ และกำนันตำบล ไม้รุควา ตำบลนี้ขาดแคลนน้ำสำหรับใช้ ในการเพาะปลูก เมื่อเสร็จการประชุม แล้ว จึงได้ไปตรวจสอบสถานที่ซึ่งอาจ สามารถทำทำนบกั้นน้ำจัดไว้ใช้ในการ เพาะปลูกได้ตลอดทั้งปี ซึ่งถ้าสามารถทำ ทำนบกั้นน้ำได้สำเร็จ ก็อาจทำนาได้ปีละ ๒ ครั้ง และปลูกพืชอย่างอื่นได้ก็ อันจะ ช่วยให้ราษฎรมีรายได้สูงขึ้นควย ขอให้ นายอำเภอพิจารณาวางโครงการพัฒนา อาชีพแล้ว เสนอขอความร่วมมือไปยัง จังหวัดและเจ้าหน้าที่ชลประทานให้มา พิจารณาจัดทำทำนบกั้นน้ำโดยด่วน</p> <p>ส่วนการเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ เป็ด และสุกร ราษฎรอาจไม่มีความรู้พอที่จะ ดำเนินการเลี้ยงเป็นอาชีพ เพราะถนัด แต่ในทางประมง จึงส่ง -</p>	<p>ทราบขณะนี้กำลังปฏิบัติ โดยรีบด่วน (ลงชื่อ) ประดิษฐ์ กิจนา นายอำเภอคลองใหญ่ ๒๔ พ.ย. ๐๔</p>

การที่ตรวจ ตรวจที่ วัน เดือน ปี	ความเห็นและสิ่งอย่างไร ลงนามและตำแหน่งผู้ตรวจ	ได้จัดการอย่างไร ลงนามและตำแหน่ง ผู้บันทึกและวันเดือนปี
	<p>เจ้าหน้าที่ออกไปชี้แจงแนะนำการสร้าง เล้าไก่ คอกสุกร การเลี้ยงอาหาร การป้องกันโรค ฯลฯ ถ้าจำเป็นจะต้องจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือในเรื่องอาหารสัตว์ก็ควรรีบดำเนินการ นอกจากนั้นก็ควรช่วยเหลือในเรื่อง พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ และการใช้ปุ๋ยคอก</p> <p>๒. ตำบลหาคเล็ก ตำบลนี้มีราษฎร ๑๕๒ หลังคาเรือน รวมจำนวน ๑,๑๓๓ คน ราษฎรมีอาชีพในทางประมง และมีสภาพทำ นองเดียวกับที่ตำบลไม้รุก ได้ประชุมราษฎร ประมาณ ๑๐๐ คน ที่โรงเรียนบ้านหาคเล็ก ชี้แจงแนะนำเรื่องต่าง ๆ อย่างเดียวกับที่ ตำบลไม้รุก กับได้ประชุมเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่ ประจำอยู่ที่บ้านหาคเล็กควย สังเกตเห็นทั้ง ฝ่ายเจ้าหน้าที่และราษฎรมีขวัญดีโดยทั่วกัน หลังการประชุมเจ้าหน้าที่และการประชุม ราษฎร ได้เดินทางไปเยี่ยมราษฎรตามบ้าน และได้ไปคุุหลักเขตรหว่างประเทศไทยกับ กัมพูชาควย.</p> <p>(ลงชื่อ) ป. กาญจนกุล ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย</p>	

ที่มา : แฟ้มสำเนาสมุดตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๐๔,
สำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวกที่ ๒

ตัวอย่างแบบพิมพ์สำหรับจัดทำรายงาน เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ปฏิบัติหน้าที่การตรวจแล้ว จะต้องจัดทำรายงานตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ ดังแบบพิมพ์ต่อไปนี้

บันทึกข้อความ

แผนก (หนังสือ) เรื่อง ฉบับที่
ในราชการ แผนก, กอง, กรม
วันที่ / /

ที่

เสนอ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากข้าพเจ้าได้เดินทางไปตรวจราชการที่
(กรอกชื่อจังหวัดหรืออำเภอ) โดยออกจาก
เมื่อ โดยพาหนะ และกลับถึง
เมื่อ รวมการไปตรวจราชการครั้งนี้ วัน จึงขอประทานเสนอ
รายงานผลของการตรวจราชการมาเพื่อทราบ (หรือเพื่อพิจารณา) ดังต่อไปนี้

รายงานการเดินทาง

.....
.....
.....
.....

เรื่องที่ตรวจผลของการตรวจและความคิดเห็น

.....
.....
.....

(.....)

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา : ระเบียบว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ
กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓

ภาคผนวกที่ ๓

ตัวอย่างรายงานผลการตรวจ ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างรายงานที่ผู้ตรวจราชการ
กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำขึ้น ตามแบบพิมพ์ดังกล่าวในภาคผนวกที่ ๒ เพื่อเสนอ
ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

แผนก (หนังสือ) เรื่อง การเยี่ยมเยียนประชาชนชายแดน ฉบับที่
คาน้ำพิฆาตที่กิ่งอำเภอตาพระยาและอำเภอรัษฎาประเทศ
ในราชการแผนก, กอง, กรม
วันที่/...../.....

ที่ ๑๓๔๖/๒๕๐๕

เสนอ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ตามที่ ๑๑๑๑๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความห่วงใยในสวัสดิภาพ
ของประชาชนชายแดนคาน้ำพิฆาต และได้มีบัญชาให้กระผมพร้อมด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่
มี พล.ต.ต.แปด วิชพันธ์ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธร นายอนันต์ พยัคฆ์พันธ์ ผู้อำนวยการ
กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ และนายโอบแดง จันตะเสน ผู้ตรวจราชการ
กรมการปกครอง เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุขได้ให้นาย-
แพทย์ประเมิน จันทวิมล รองอธิบดีกรมอนามัย เป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขร่วมกัน
เดินทางออกไปเยี่ยมเยียนประชาชนชายแดนคาน้ำพิฆาต ในท้องที่กิ่งอำเภอตาพระยา
และอำเภอรัษฎาประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี เป็นแห่งแรก กับให้นำเสื่อผ้าและยารักษา
โรคไปแจกจ่ายแก่ประชาชน และฉายภาพยนตร์ให้ประชาชนชมด้วย เพื่อเป็นการปลุก
ปลอบขวัญ นั้น

กระผมและคณะได้เดินทางโดยรถยนต์จากจังหวัดพระนคร ไปยังกิ่งอำเภอ
ตาพระยา อำเภอรัษฎาประเทศ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๐๕ และได้ไปเยี่ยมเยียน
ราษฎรชายแดนตามหมู่บ้านต่าง ๆ รวม ๒๕ หมู่บ้าน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีน-
บุรี ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดปราจีนบุรี อนามัยจังหวัด นายคานศุกลการ นายอำเภอ
รัษฎาประเทศ ปลัดอำเภอประจำกิ่งอำเภอตาพระยา ผู้บังคับกองตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ
ตาพระยา และเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนร่วมเดินทางไปด้วย

ในการไปเยี่ยมเยียนประชาชนชายแดนครั้งนี้ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ได้นำผ้าหมักกันหนาว เครื่องนุ่งห่มชายหญิง ทั้งผู้ใหญ่และเด็ก ไปแจกแก่ประชาชนที่ยากจนและมีบุตรมาก และผู้แทนกรมอนามัยได้นำยารักษาโรคต่าง ๆ ไปแจกแก่ราษฎรที่เจ็บป่วย และได้ให้เจ้าหน้าที่ปลุกผีป้องกันไข้ทรพิษแก่ประชาชน และพระภิกษุสามเณรด้วย

คณะผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข ได้ใช้บริเวณวัดหรือบริเวณโรงเรียนประชาบาล อันเป็นศูนย์กลางของหมู่บ้านแต่ละแห่งเป็นสถานที่เยี่ยมเยียนประชาชน ในการไปเยี่ยมเยียนประชาชนแต่ละแห่ง กระผมได้กล่าวชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงความห่วงใย ซึ่ง ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีต่อสวัสดิภาพของประชาชนชายแดน และได้แนะนำให้ประชาชนที่เป็นชายฉกรรจ์รวมกำลังกันป้องกันปราบปรามพวกกัมพูชาที่เข้ามารบกวนปล้นหรือลักโคกระบือ กับได้แนะนำให้ประชาชนชวนชวายเป็นเพื่อนประกอบภายหลังการทำนาเสร็จแล้ว เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ด้วย ส่วนรองอธิบดีกรมอนามัยก็ได้ชี้แจงแนะนำให้ประชาชนรู้จักรักษาตัวและทราบวิธีป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งโดยมากประชาชนมักป่วยเป็นโรคไข้จับสั่น ไข้หวัด ปวดท้อง เจ็บตา ฯลฯ กับได้แนะนำให้ประชาชนรับการปลุกผีป้องกันไข้ทรพิษเสียโดยทั่วกัน

รายการเยี่ยมเยียนประชาชนและการปฏิบัติงานมีดังต่อไปนี้คือ

วันเสาร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๕ เยี่ยมประชาชนชายแดนที่บ้านโคกมะกอก บ้านโคกเพร็ก บ้านโคกทหาร บ้านสันล่อชะงัน บ้านเจียงคำ และบ้านแสง ตามลำดับ ในตำบลตาพระยา กิ่งอำเภอตาพระยารวม ๖ หมู่บ้าน เวลาค่ำพักแรมฉายภาพยนตร์ให้ประชาชนชมที่บ้านแสง

วันอาทิตย์ที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๕ เยี่ยมประชาชนชายแดนที่บ้านตะโก บ้านลุ่มพุก บ้านหนองทิม บ้านกุดเวียง บ้านป่าซอ และบ้านตาพระยา ตามลำดับ ในตำบลตาพระยา กิ่งอำเภอตาพระยารวม ๖ หมู่บ้าน เวลาค่ำพักแรมและฉายภาพยนตร์ให้ประชาชนชมที่บ้านตาพระยา

วันจันทร์ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๐๕ เยี่ยมประชาชนที่บ้านนางาม บ้านหนองแวง บ้านละลมทิม บ้านโคกสูง บ้านโนนหมากมูน บ้านโนนสูง และบ้านหนองจาน ตามลำดับ ในตำบลโคกสูง กิ่งอำเภอตาพระยา รวม ๘ หมู่บ้าน เวลาค่ำพักแรมและฉายภาพยนตร์ให้ประชาชนชมที่บ้านโนนหมากมูน

วันอังคารที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๐๕ เยี่ยมประชาชนชายแดนที่บ้านหนองปรือ บ้านโนนชัยเหล็ก บ้านโนนสาวเอ้ บ้านใหม่ปากช่อง บ้านแสนสุข และบ้านคลองน้ำใส ตามลำดับ ในตำบลคลองน้ำใส อำเภอศรีบุญเรือง รวม ๖ หมู่บ้าน เวลาพักผ่อนและฉายภาพยนตร์ให้ประชาชนที่บ้านโนนสาวเอ้

วันพุธที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๕ เยี่ยมประชาชนชายแดนที่บ้านวังมน บ้านโคกสะแบง บ้านหนองเอี่ยน ตำบลท่าขาม และเยี่ยมสมาชิกนิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส ตำบลเมืองไผ่ อำเภอศรีบุญเรือง รวม ๔ หมู่บ้าน เวลาพักผ่อนและฉายภาพยนตร์ให้ประชาชนที่นิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส

วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๕ เดินทางกลับจังหวัดพระนคร รวมจำนวนหมู่บ้านที่ไปเยี่ยมเยียนทั้งสิ้น ๒๙ หมู่บ้าน รวมจำนวนประชาชนชายแดนที่ได้รับการเยี่ยมเยียนประมาณ ๘,๐๙๐ คน รวมจำนวนเสื้อผ้าที่ได้แจกแก่ประชาชน ๒,๘๐๐ ชิ้น รวมประชาชนที่ได้รับการแจกยารักษาโรคต่าง ๆ ๒,๘๙๙ คน รวมจำนวนประชาชน พระภิกษุและสามเณรที่ได้รับการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ ๕,๖๙๖ คน

ปรากฏว่า ประชาชนชายแดนทุกแห่งที่ได้ไปเยี่ยมเยียน ต่างมีความปลาบปลื้มปิติยินดีและทราบซึ่งในความกรุณาของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ได้มีความห่วงใย จัดส่งผู้แทนกระทรวงไปเยี่ยมเยียน แจกเสื้อผ้าและยารักษาโรค ก็นำภาพยนตร์ไปฉายให้ประชาชนชม เพื่อความบันเทิงโดยทั่วกัน

อนึ่ง ในการไปเยี่ยมเยียนประชาชนชายแดนครั้งนี้ กระผมได้ถือโอกาสตรวจภาวะของท้องที่และความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนระดับทรัพย์สินและการณ์โดยทั่วไปด้วย ปรากฏว่า

(ก) เรื่องเกี่ยวกับขวัญของประชาชน

กระผมได้สอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรที่ไปเยี่ยม ถึงเรื่องที่ฝ่ายกัมพูชาเข้ามารุกล้ำและรบกวนประชาชนชายแดนว่า มีทั้งหมดกี่ครั้ง และได้รับคำสั่งแจ้งว่า นับตั้งแต่ประเทศกัมพูชาได้ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ฝ่ายกัมพูชาได้รุกล้ำเข้ามาในดินแดนไทย และรบกวนประชาชนชาวไทยที่อยู่ใกล้ชายแดน

ในท้องที่กิ่งอำเภотаพระยา รวม ๑๑ ครั้ง ดังต่อไปนี้ :-

๑. เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๔ กัมพูชาได้ส่ง ส.ต.ท.รีโม, นายสายปานชัย, นายเรื่อนเทศ, และนายบีเบื้อย เพื่อกระทำจารกรรมในเขตแดนไทย เขาที่หมู่บ้านตาพระยา ถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยจับกุมตัวได้ ขณะนี้ถูกควบคุมตัวอยู่ที่กองตำรวจสันติบาล พระนคร และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลทหารกรุงเทพฯ

๒. เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๔ เวลาประมาณ ๒๓.๐๐ น. มีทหารกัมพูชา ๔ คน รุกล้ำเขตแดนไทยเข้ามาที่บ้านสันล่อชะงัน ตำบลตาพระยา กิ่งอำเภотаพระยา

๓. เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๐๕ เวลา ๑๐.๐๗ น. กัมพูชาส่งเครื่องบิน ๒ เครื่อง ทาสีขาว ใต้ปีกมีทางดีเหลือง ลำตัวมีเครื่องหมายรูปปราสาทในวงกลม บินล้ำแดนไทยเข้ามาที่บ้านโนนหมากมูน ตำบลโคกสูง กิ่งอำเภотаพระยา

๔. เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๕ เวลา ๑๔.๐๐ น. มีคนร้ายกัมพูชา ๓ คน รุกล้ำเขตแดนไทยเข้ามาไล้ตอนกระปือที่บ้านโคกทหาร ตำบลตาพระยา กิ่งอำเภотаพระยาไป ๑๕ ตัว โฉมหน้าจะออกไปทางหลักเขตที่ ๓๓ เจ้าทรัพย์ติดตามไปทันคนร้ายและกระปือที่เขตแดน คนร้ายวิ่งทิ้งกระปือและหลบหนีเข้าเขตกัมพูชาไป

๕. เมื่อวันที่ ๑๑ ต่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๐๕ ได้มีคนร้ายกัมพูชา ๕ คน พร้อมควยอาวุธปืนแกบ ๒ กระบอก เข้ามาไล้กระปือ ๓ ตัวของนายมะ กฤษแก้ว ราษฎรบ้านกระสัง ตำบลตาพระยา กิ่งอำเภотаพระยา คนร้ายทั้ง ๕ คนนี้มี นายสำลี รักพลวงษ์ ราษฎรบ้านสะเคา เขตกัมพูชาเป็นหัวหน้า คนร้ายได้ไล้ตอนกระปือออกไปทางชายแดนระหว่างหลักเขตที่ ๓๑-๓๒ และวันต่อมาได้ผู้ยืนยันเห็นกระปือทั้ง ๓ ตัวของนายมะ ผูกไว้ใต้ถุนบ้านของนายสำลี ที่บ้านสะเคา ในเขตกัมพูชาอีกควย

๖. เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๐๕ เวลา ๑๐.๐๐ น. คนร้ายกัมพูชา ๕ คน มีอาวุธปืนแกบยาว ๓ กระบอก ล้ำแดนไทยเข้ามาปล้นโค ๒ ตัวของนายสง่า คีสมคู ที่ทุ่งนาทางบ้านหนองคิม กิ่งอำเภотаพระยา ไปทางทิศตะวันออก ประมาณ ๓ ก.ม. เจ้าทรัพย์และเจ้าหน้าที่ติดตามคนร้ายและของกลางไปทันกันที่บ้านรัตนะ ในเขตไทย คนร้ายใช้อาวุธปืนยิงเจ้าหน้าที่และเจ้าทรัพย์ ฝ่ายเจ้า-

ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ไทยจึงยิงต่อสู้เพื่อป้องกันตัว กระสุนปืนถูกคนร้ายตาย ๑ คน
ชื่อนายเจิม เป็นราษฎรบ้านโคกขมิ้น อำเภอบ้านทวายจันทบุรี ประเทศกัมพูชา ส่วน
นอกนั้นหลบหนีไป ยึดปืนแกบยาวจากผู้ตายได้ ๑ กระบอก พร้อมควยกระสุน
บรรจุในกระเป่าเข็มขัดผ้าใบสีเทาอีกแบบทหารกัมพูชาใช้ ขณะนี้ของกลางดังกล่าว
เก็บรักษาอยู่ ณ ที่ว่าการกิ่งอำเภอตาพระยา

๓. เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๐๕ เวลา ๑๓.๓๐ น. คนร้ายกัมพูชา
๕ คน มีอาวุธปืนแกบ ๔ กระบอก ปืนไรเฟิล ๑ กระบอก ลำหอกแดนไทยเข้ามา
ทำการปล้นกระบือ ๔ ตัว โค ๒ ตัว ของนายหนาย แก้ววิเศษและนายสวาท พูล
ราษฎรไทยบ้านตาพระยา ซึ่งกำลังเลี้ยงอยู่ที่ทุ่งนาหนองไทร ห่างจากพรหมแดน
ประมาณ ๑ ก.ม. ในท้องที่กิ่งอำเภอตาพระยา เมื่อปล้นกระบือกับโคได้แล้ว
ได้จับตัวนายหนาย แก้ววิเศษ เด็กชายลอย แก้ววิเศษ และนายเยื่อน เกตุพงษ์
ซึ่งเป็นคนเลี้ยงพาเข้าไปในเขตกัมพูชาเพื่อเป็นประกันควย เมื่อพาตัวบุคคลทั้ง
๓ เข้าไปในเขตกัมพูชาแล้ว จึงได้ปล่อยตัวกลับมา ขณะที่คนร้ายพาบุคคลทั้ง
๓ เข้าไปในเขตกัมพูชา นั้น กระบือที่ปล้นไป ๒ ตัว โควิ่งพลัดเตลิดกลับมา
ในเขตไทย คนร้ายคงได้กระบือ ๒ ตัว เท่านั้น

๔. เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๐๕ เวลา ๑๕.๐๐ น. คนร้ายกัมพูชา ๕
คน มีอาวุธปืนเล็กยาว ๓ คน และปืนแกบยาว ๒ คน ลำหอกแดนไทยเข้ามา
ทำการปล้นกระบือ ๕ ตัวของนายรอด พรหมสีเขี้ยว ราษฎรไทยบ้านหนองเสม็ด
ตำบลโคกสูง กิ่งอำเภอตาพระยา ซึ่งกำลังเลี้ยงอยู่ในทุ่งนาในเขตไทยห่าง
จากเขตแดนเข้ามา ๔ ก.ม. คนร้าย ๓ คนในจำนวนนั้นได้ใช้อาวุธปืนยิงนาย
บุญมา อันควร คนเลี้ยงกระบือของนายรอด พรหมสีเขี้ยว ๓ นัด แต่ไม่ถูก และ
ได้ใช้ปืนยิงไปทางนายรอด กับภริยา ซึ่งอยู่ในกระท่อมนาอีก ๒ นัด แต่กระสุนไม่
ถูกใคร แล้วคนร้ายก็ไล่ต้อนกระบือทั้ง ๕ ตัวมุ่งไปยังเขตแดนเพื่อกลับเข้าไปใน
เขตกัมพูชา นายรอดจึงขอความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านชาวนาที่ทำนาอยู่ใกล้เคียง
กันประมาณ ๘ คน ออกติดตามคนร้ายไปจนถึงเขตแดนก็ไม่พบคนร้าย พบแต่กระบือ
๕ ตัวกำลังวิ่งกลับมาจากเขตกัมพูชา

๕. เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ เวลา ๑๓.๐๐ น. คนร้ายกัมพูชา
๔ คน มีอาวุธปืนแกบ ๑ กระบอก เข้าทำการปล้นกระบือ ๒๓ ตัว ของนายเทง
คีณวิ ๑๐ ตัว นายกอง เทศสม ๓ ตัว นายเชื่อน มั่นจิต ๓ ตัว นางฉวี คีเอื่อน
๔ ตัว นายไธ มิ่งวิมาร ๑ ตัว นายลีสิน ๒ ตัว ราษฎรบ้านแสง หมู่ที่ ๔ ตำบล

ตาพระยา ขณะนำไปเลี้ยงที่หนองสลักโคในเขตไทย ระหว่างหลักเขตที่ ๓๐-๓๑
ห่างรัชชชายแดนประมาณ ๑ ก.ม. ห่างจากบ้านแสง ๖ ก.ม. คนรายไล้คอน
กระบือทั้งหมดเข้าไปในเขตกัมพูชา ราคาทรัพย์สินเสียหายประมาณ ๒๔,๕๐๐ บาท

๑๐. เมื่อวันที่ ๒๓ ต่อ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ เวลากลางคืน มีคนร้าย
กัมพูชา ๕ คน เข้าทำการลักกระบือ ๒ ตัว โค ๒ ตัว ของนายสว ย นายครุฑ
วงศ์พนม ราษฎรบ้านมะกอก หมู่ที่ ๑๑ ตำบลตาพระยา เข้าไปในเขตกัมพูชาทาง
หลักเขตที่ ๓๔ โนมหน้าไปทางบ้านโลกขมิ้น ประเทศกัมพูชา ราคาทรัพย์สินเสียหาย
ประมาณ ๓,๕๐๐ บาท

๑๑. เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๕ เวลา ๐๖.๐๐ น. มีทหารกัมพูชา
ในเครื่องแบบ ๕ คน พร้อมควายอารูขป็นเล็กยาว ไ้บุกกรุกเข้ามาในเขตไทย
ระหว่างหลักเขตแดนที่ ๔๓ กับ ๔๔ ห่างจากหมู่บ้านโนนหมากมูน ตำบลโคกสูง
กิ่งอำเภอตาพระยา ไปทางทิศตะวันออกประมาณครึ่งกิโลเมตร และเข้าทำการ
จับกุมตัวนายสอน อันสมศรี ราษฎรไทยซึ่งกำลังเก็บฟ่อนข้าวอยู่ที่ทุ่งนาของตน
และอยู่ในเขตไทย เมื่อจับตัวนายสอน อันสมศรีได้แล้ว ใ้คนคลากจากที่นาพา
เขาไปในเขตกัมพูชา และกระทำทารุณต่าง ๆ

เมื่อกระผมสอบถามประชาชนชายแดนที่ไปเยี่ยมว่า รู้สึกกลัวฝ่ายกัมพูชา
หรือไม่ โดยมากประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านซึ่งถูกปล้นโคกระบือได้ตอบว่ากลัว เหตุ
ที่กลัวก็เพราะสืบทราบว่าทางราชการ กัมพูชาได้แจกอาวุธปืนสมัยใหม่แก่ประชาชน
ชาวกัมพูชาที่อยู่ใกล้ชายแดนและโจรผู้ร้ายที่เข้ามาปล้นหรือลักโคกระบือมีอาวุธที่
กว่าพวกชาวบ้านในเขตไทย กระผมได้สอบถามนายอำเภออรัญประเทศ และ
ปลัดอำเภอประจำกิ่งอำเภอตาพระยาว่า เรื่องนี้เป็นความจริงหรือไม่ ก็ได้
รับตอบว่า เท่าที่สืบสวนดูไม่น่าจะเป็นความจริงว่า ทางราชการ กัมพูชาจะนำ
อาวุธปืนสมัยใหม่มาแจกให้แก่ประชาชนที่อยู่ใกล้ชายแดน

แต่อย่างไรก็ดี กระผมได้พิจารณาเห็นว่า ขวัญของประชาชนไม่สู้จะคืนัก
และเห็นเป็นการสมควรที่จะจัดให้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นเพื่อเป็นการ
ปลุกปลอบขวัญของประชาชน จึงได้แนะนำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจ
กับประชาชนในวางแผนการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายกัมพูชาที่เข้ามาปล้น
หรือลักโคกระบือของราษฎรขึ้น โดยจัดให้มีเครื่องสัญญาณ และเตรียมหาอาวุธ
ต่าง ๆ ไว้ตามบ้านเรือนราษฎร ถ้าผู้ใดทราบว่ามีโจรผู้ร้ายกัมพูชาเข้ามา ก็
ให้ผู้นั้นส่งสัญญาณขึ้น แล้วให้ชายฉกรรจ์ทั้งหมดในหมู่บ้านรวมกำลังกันมาช่วย

ป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย คาดว่าเมื่อใดมีแผนการณ์และประชาชนมีความ
มั่นใจว่าจะป้องกันตัวเองได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มาช่วยเหลือไม่ทันแล้ว ขวัญของ
ประชาชนก็คงดีขึ้น

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีได้เสนอความเห็นที่ สมควร
ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนฝึกสอนให้ประชาชนชายแดนยิงปืน ซึ่งกรม
เห็นพ้องด้วย และเมื่อได้สอบถามความสมัครใจชายฉกรรจ์ในหมู่บ้านที่ไปเยี่ยม-
เยียน ก็มีผู้สมัครฝึกหัดยิงปืนกันเป็นจำนวนมาก และรู้สึกว่าทุกคนต่างมีใจอีกเข็ม
ขึ้นทันที กรมจึงขอประทานเสนอเรื่องนี้เพื่อได้ไปพิจารณา หากเห็นชอบด้วย
ก็ควรจะได้รีบสั่งให้ตำรวจตระเวนชายแดนดำเนินการฝึกสอนให้ราษฎรชายแดน
ยิงปืนเสียโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลูกปลอบขวัญของประชาชนให้ดีขึ้น

(ข) เรื่องการอาชีพของประชาชนชายแดน

ประชาชนชายแดนส่วนมากประกอบอาชีพในการทำนา ปีนี้ฝนแล้งประชาชน
ในท้องที่กิ่งอำเภอตาพระยาทำนาได้ผลเพียง ๒ ใน ๑๐ ส่วน ส่วนประชาชนใน
อำเภออรัญประเทศทำนาได้ผลประมาณ ๓ ใน ๑๐ ส่วน โคข้าวไม่พอบริโภคตลอด
ปี และถึงแม้ว่าในปีที่มีฝนตกอุดมดี ประชาชนก็ประกอบอาชีพเฉพาะในฤดูทำนา
เท่านั้น หลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ส่วนมากก็ว่างงาน เพราะไม่มีน้ำจะใช้ใน
การกลีกรวม ประชาชนจึงมีรายได้น้อย และอยู่ในสภาพยากจนโดยทั่วไป และ
แทบทุกคนครอบครัวมีบุตรมาก ประชาชนไม่มีเงินซื้อเครื่องนุ่งห่มให้แก่ตนเองและ
บุตร และไม่มีเงินซื้อยารักษาโรค ในวันไปเยี่ยมเป็นจึงเห็นประชาชนแต่งกาย
ด้วยเสื้อผ้าเก่าชากวิน และเล็ก ๆ บางคนไม่มีเครื่องนุ่งห่มเลย และเนื่องจาก
ขณะนี้ฝนฤดูหนาว เมื่อร่างกายไม่ได้รับความอบอุ่นพอ ประชาชนจึงป่วยเป็นไข้-
หวัดกันทุกหมู่บ้าน ในระหว่างที่ไปเยี่ยมเยียนจึงได้ยินเสียงประชาชนไอกันอยู่อย่าง
ขรมตลอดเวลา

สำหรับปัญหาเฉพาะหน้าในปีนี้ กรมได้แนะนำประชาชนว่า เมื่อทราบ
ล่วงหน้าว่าจะมีข้าวไม่พอบริโภคตลอดปีเช่นนี้แล้ว ก็ควรพยายามชวนชวหา
อาชีพอื่นประกอบเพื่อให้มีรายได้อื่นมาซื้อข้าวเลี้ยงครอบครัวตลอดปี ทราบว่าการ-
รถไฟแห่งประเทศไทยต้องการซื้อไม้หมอนเป็นจำนวนมาก กรมจึงได้แนะนำให้
ประชาชนไปรับจ้างทำไม้หมอนส่งการรถไฟฯ และได้ขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
คอยเป็นธุระช่วยเหลือแนะนำการอาชีพแก่ราษฎร อย่าปล่อยให้ราษฎรอยู่นิ่งเฉยโดย
ไม่ทำงานได้

อนึ่ง เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนประกอบอาชีพได้ตลอดปีและมีรายได้สูงขึ้น ไม่เป็นภาระยุ่งยากแก่ทางราชการ ต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเมื่อประชาชนทำนาไม่ได้ผลทุกครั้งไป กระทบได้สอบถามถึงแหล่งน้ำที่จะนำมาใช้ในการกสิกรรม ปรากฏว่าในท้องที่กิ่งอำเภอตาพระยาและอำเภออรัญญประเทศ มีลำห้วยที่สำคัญอยู่ ๓ ลำห้วย คือ

๑. ลำห้วยสะโตน ถ้าสามารถทำนบกั้นน้ำไว้เป็นตอน ๆ ก็จะช่วยการทำนาให้ได้ผลประมาณ ๖๐,๐๐๐ ไร่

๒. ลำห้วยคลองยาง ถ้าสามารถทำนบกั้นน้ำไว้เป็นตอน ๆ ก็จะช่วยการทำนาได้ผลประมาณ ๓๐,๐๐๐ ไร่

๓. ลำห้วยพรหมโหด ถ้าสามารถทำนบกั้นน้ำไว้เป็นตอน ๆ ก็จะช่วยการทำนาในอำเภออรัญญประเทศ และอำเภอวัฒนานครให้ได้ผลประมาณ ๘๐,๐๐๐ ไร่ และจะได้ผลในการทำสวนทำไร่ทั้งสองข้างลำห้วยอีกประมาณ ๑๐,๐๐๐ ไร่ นอกจากนั้นยังอาจนำน้ำจากลำห้วยพรหมโหดนี้ไปใช้ในการประปาที่อำเภออรัญญประเทศอย่างพอเพียงตลอดปีด้วย

กระทบได้พิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี นายอำเภออรัญญประเทศ และปลัดอำเภอประจำกิ่งอำเภอตาพระยาแล้ว เห็นพ้องกันว่า หากประชาชนมีน้ำใช้ในการประกอบอาชีพทางกสิกรรมตลอดปี ก็จะสามารถผลิตผลทางเกษตรกรรมได้มากขึ้น และมีรายได้สูงขึ้นจนเกิดความสมบูรณ์พูนสุข กระทบทราบว่าทางกิ่งอำเภอตาพระยา และอำเภออรัญญประเทศได้เคยร่วมมือกับประชาชนทำนบกั้นน้ำในลำห้วยทั้ง ๓ นี้ไว้ไ้ไ้มาากอนแล้ว แต่ทำนบกั้นน้ำกำลังน้ำไม่ได้จึงทั้งหมด เข้าใจว่าผู้ทำนบกั้นน้ำไม่มีความรู้ในการชลประทานเพียงพอ กระทบเห็นเป็นการสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะติดต่อขอให้นายช่างกรมชลประทานไปสำรวจเพื่อทำนบกั้นน้ำในลำห้วยทั้ง ๓ นี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือการอาชีพของประชาชน

(ค) เรื่องประชาชนชายแดนพุกกษาเขมร

ปรากฏว่า ประชาชนชายแดนในตำบลตาพระยาทั้งตำบลพุกกษาเขมร ทั้งนี้เพราะประชาชนเหล่านี้อพยพมาจากประเทศกัมพูชา และมีเชื้อชาติเป็นเขมร นมว่าจะเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาช้านานหลายสิบปีแล้วก็ตาม แต่ก็ยังนิยมพุกกษาเขมรกันอยู่ตลอดเวลา กระทบได้พิจารณาเห็นว่า ทราบว่าประชาชนเหล่านี้ยังพูด

ภาษาเขมรถิ่นอยู่ การที่จะหวังให้ประชาชนเหล่านี้รักคือต่อประเทศไทยย่อมเป็นการยาก วิธีแก้ไขทางโรงเรียนหรือแนะนำให้ประชาชนพูดภาษาไทย ถึงแม้จะใช้เวลานานเท่าใด ก็ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้ เพราะประชาชนเหล่านี้เปรียบเสมือนอยู่ในวงล้อมอันจำกัดในบรรดาผู้ที่มิใช่เชื้อชาติเขมรด้วยกัน มีเวลาพูดภาษาไทยน้อย เฉพาะที่โรงเรียนหรือเมื่อพบปะกับคนไทยเท่านั้น เวลาส่วนใหญ่เป็นเวลาที่อยู่ในหมู่คนเชื้อชาติเขมรด้วยกัน จึงนิยมพูดภาษาเขมรมากกว่าพูดภาษาไทย

กระผมได้พิจารณาเห็นว่า วิธีที่จะทำให้ประชาชนเหล่านี้เปลี่ยนมาพูดภาษาไทย อาจทำได้โดยเปิดวงล้อมให้พวกนี้มีการติดต่อกับคนแห่งอื่นมากขึ้น โดยการจัดให้มีการชลประทาน เพื่อส่งเสริมการอาชีพทางเกษตรกรรมให้เกิดผลิตผลมากขึ้น เมื่อประชาชนผลิตผลทางเกษตรกรรมได้มาก ก็จะนำไปขายยังท้องที่อื่น หรือพอกาจากท้องที่อื่นเข้าไปติดต่อกับประชาชนพวกนี้ โอกาสที่จะพูดภาษาไทยก็มีมากขึ้น นาน ๆ เข้าก็อาจเปลี่ยนจากพูดภาษาเขมร เป็นภาษาไทยได้หมด เรื่องนี้กระผมเห็นเป็นการสมควรที่ทางราชการจะเข้าแก้ไข ประสานกันไปกับความเห็นในข้อ (ข) เกี่ยวกับการช่วยเหลือในด้านชลประทาน และควรช่วยเหลือในด้านทางคมนาคมขนส่งไปถึงหมู่บ้านชายแดนให้สะดวกด้วย

สำหรับในขั้นนี้ ก็ควรส่งเสริมให้ประชาชนพูดภาษาไทย โดยการสอนทางโรงเรียน และการให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ผู้ที่สามารถพูดภาษาไทยได้ดี และเป็นที่ไว้วางใจในความรักคือต่อประเทศไทย เช่น การอนุญาตให้มีอาวุธปืน เป็นต้น

(ง) เรื่องการเจาะบ่อน้ำบาดาล

ถึงอำเภอกาญจนบุรี ยะราชการและประชาชนได้รับความเดือดร้อนในเรื่องน้ำกินน้ำใช้ กระผมเห็นเป็นการสมควรที่จะติดต่อขอร้องให้กรมโลหกิจช่วยเจาะบ่อน้ำบาดาลในบริเวณที่ว่าการถึงอำเภอกาญจนบุรี ๑ บ่อ และในหมู่บ้านกาญจนบุรีอีก ๑ บ่อ รวม ๒ บ่อ

จึงขอประทานเสนอรายงานผลของการไปเยี่ยมเยียนประชาชนชายแดนด้านจังหวัดปราจีนบุรีมาเพื่อได้โปรดทราบและพิจารณา.

ป. กาญจนกุล

(นายประเสริฐ กาญจนกุล)

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

๒๘ ธ.ค. ๒๕๐๕

ที่มา : แฟ้มสำเนาบันทึกรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๕, สำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวกที่ ๔

ตัวอย่างแสดงให้เห็นคำสั่งปลัดกระทรวงซึ่งได้สั่งตามรายงาน เมื่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอรายงานผลการตรวจราชการตามแบบที่กำหนดต่อปลัดกระทรวงแล้ว หากเป็นเรื่องที่ควรต้องสั่งการอย่างใด ปลัดกระทรวงก็จะสั่งการให้ดำเนินการแจ้งหน่วยราชการในสังกัดที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาคำเนิการต่อไป ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ารายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเสนอปลัดกระทรวงนั้นมีผล มีใช้ประโยชน์ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

แผนก(หนังสือ) เรื่องฉบับที่.....
ในราชการแผนก, กอง, กรม
วันที่ ๒๙ / มีนาคม / ๒๕๐๘

เรื่อง การตรวจราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

เสนอ ปลัดกระทรวง

ข้าพเจ้าได้ไปตรวจราชการตามปกติ ณ จังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยทางรถยนต์จากเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึง ๒๐ มีนาคม ๒๕๐๘ ผลของการตรวจมีดังนี้ :-

๑. ตรวจสถานที่ราชการ ได้ตรวจอำเภอที่ผ่านไปคืออำเภอแม่สะเรียง อำเภอขุนยวม อำเภอเมือง รู้สึกว่าตัวอำเภอนั้นคงแข็งแรง บ้านพักก็ยังมีพอสมควร แก่ทองที่ ส่วนตัวจังหวัดนั้นว่าเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรมอย่างหมดอายุจริง ๆ บังเอิญจังหวัดได้รับงบประมาณสร้างใหม่แล้ว ในวันที่ข้าพเจ้าไปถึงก็ได้ไปดูการก่อสร้างศาลากลางจังหวัดใหม่ ได้เห็นผู้รับเหมาทำงานอย่างขมักเขม้น และมีผู้ตรวจงานควบคุมงานอยู่ด้วย การก่อสร้างได้เป็นไปตามสัญญาและจะเสร็จได้ตามกำหนด ไม่มีอะไรน่าห่วงใย

มีสถานที่ราชการอยู่สองแห่งที่รู้สึกว่าจะไม่เหมาะสม คือ

ก. เรือนจำ ตั้งอยู่ปากทางเข้าตัวเมืองแม่ฮ่องสอน รู้สึกว่าเอาตรงไว้ที่ประตูเมือง น่าจะไม่เป็นมงคล ทั้งสถานที่ก็เก่าแก่โยเอียงเต็มที่ ในโอกาสที่จะย้ายศาลากลางน่าจะพิจารณาย้ายเรือนจำด้วย ได้สอบถามเจ้าหน้าที่แล้ว มีที่ดินอยู่หลายแปลงที่อาจย้ายไปได้โดยไม่ต้องเสียค่าที่ดินเพราะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

๕. เทศบาล สำนักงานเทศบาลเมืองเก่าแก่ เล็กคับแคบและชำรุดทรุดโทรมไม่สมศักดิ์ศรี น่าจะพิจารณาสร้างใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๖. ตรวจข้าราชการ พนักงานเทศบาลและการทำงาน ข้าราชการส่วนมากแต่งกายเรียบร้อย มีสมรรถภาพในการทำงานดี ในการตรวจเทศบาล ชาวเขาได้สมมุติว่ามีอศศิภัยเกิดขึ้นที่หอประชุมของจังหวัด โดยไม่ให้เจ้าหน้าที่รู้ล่วงหน้า แล้วชาวเขาวิ่งรถดูการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย รู้สึกว่าปฏิบัติงานได้ผลจริงจัง รถดับเพลิงก็สามารถวิ่งมาดับเพลิงพร้อมทั้งหาแหล่งน้ำได้อย่างรวดเร็วเหมาะสม ถ้าเกิดเหตุจริงทำได้แบบนี้ก็คงไม่เสียหายมากมาย

ในการตรวจราชการครั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตดังต่อไปนี้ คือ

๑. จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดก้นดง และมีประกาศของกระทรวงถือว่าอำเภอทุกอำเภอรวมทั้งอำเภอเมืองเป็นท้องที่ก้นดง ตามระเบียบที่วางไว้ ข้าราชการในท้องที่ก้นดงจะได้รับการพิจารณาความชอบเป็นกรณีพิเศษ และจะให้อยู่เพียง ๒ ปี เว้นแต่เจ้าตัวอยากอยู่ต่อ สำหรับอัยการและศาลเท่านั้นที่ถือเครงตามระเบียบ คือ ๒ ปี ได้ขยายจริง ๆ แต่กระทรวงอื่นรวมทั้งมหาดไทยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ ทำให้ข้าราชการท้อแท้ใจกันมาก น่าจะมีมาตรการอย่างใดที่จะบำรุงขวัญข้าราชการให้มีความมั่นใจในอนาคต จะเอาอย่างไรก็เอาให้แน่ ถ้ารักษาระเบียบไม่ได้ก็ให้เลิกระเบียบเสีย มิฉะนั้นข้าราชการเขาจะหาว่าทอดทิ้งเขา

๒. น่าจะพิจารณาเลิกวิธีย้ายลงโทษ คือ คนไม่ดีย้ายไปแม่ฮ่องสอน ทำให้เมืองนี้เป็นที่ชุมนุมคารร้ายจะหาความเจริญได้อย่างไร ชาวเมืองเท่าที่ถูกลงโทษโดยไม่มีความคิด คือ ถูกลงโทษให้ต้องอยู่กับข้าราชการร้าย ๆ ทั้งนี้ ข้าราชการร้ายจะต้องออกไปไหนก็ไปไว้ที่แม่ฮ่องสอน ส่วนกลางเท่านั้นจะแก้ปัญหานี้ได้ เพราะส่วนกลางเป็นผู้ส่งข้าราชการไป น่าจะมีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างกระทรวงที่มีส่วนภูมิภาคในท้องที่ก้นดง

๓. ประชาชนแม่ฮ่องสอนยังป่าเถื่อนห่างไกลกับความเจริญมากที่สุด ยิ่งกับไม่ใช่เมืองไทย ชาวบ้านเชื่อผี เชื่อเจ้า เชื่อเทวดาคินฟ้า นายอำเภอคนไหนย้ายไปใหม่แล้วบังเอิญฝนแล้ง เขาจะปักใจเชื่อว่าเป็นตัวอัมมมงคลที่ผีบ้านรังเกียจ ต้องกำจัดโดยควน ความโง่เง่าเช่นนี้ต้องขจัดด้วยการศึกษา แต่แม่ฮ่องสอนเป็นเมืองปิด โดยเฉพาะหน้าฝนแล้วจะถูกตัดขาดจากโลกภายนอกทั้งหมด ความเจริญจึงเข้าไม่ได้ สื่อมวลชนที่จะทำให้ฉลาดก็เข้าไม่ถึง เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์

หนังสืออ่านเล่น ภาพยนตร์ ลคร ฯลฯ เสียงกร้องในป่าอย่างเดี่ยวเป็นโรงมหรสพ
ของเขา วิธีเปิดหูเปิดตาขั้นแรกที่จำเป็นจะต้องทำโดยรีบด่วน คือ ต้องทำถนนถาวร
ให้เขาแม่อองสอนโคทุกฤดูกาล ถนนสายนี้จะนำความเจริญทุกสาขาเข้าไป จะนับ
เป็นมูลค่าราคาเงินแล้วจะหาว่ามีใครเลย เพราะประมาณไม่ถูก เกินความมูลค่าของ
ราคาถนนเป็นร้อยเท่าพันทวีแน่นอน (ขณะนี้ เป็นถนนถมดินและถนนเช่นนี้ไม่ถาวร ชาว
แม่อองสอนพูดกันว่าเสียเงินเปล่า เพราะถึงปีน้ำฝนก็พัดเอาไปกินหมด)

๔. ก. สถานที่ราชการส่วนมากไม่เล่นต้นไม้กัน ทั้ง ๆ ที่เมืองเราเป็น
เมืองร้อน ต้องการต้นไม้มาก ต้นไม้ขึ้นอยู่เต็มป่าแต่ไม่มีใครเอาเข้าบ้านได้ น้ำ
จะมีหรือไม้ก็ไม่มีใครสนใจปลูก เมืองหนาวที่ต้นไม้หายาก ปลูกยาก เขายังเคี้ยวเชืง
ปลูกกันได้สารพัดสีสารพัดอย่างงามสลอนไปหมด เรื่องนี้เป็นอยู่ทั่ว ๆ ไป ควรเวียน
หนังสือให้จังหวัดอำเภอสร้างบ้านสร้างเมืองกันใหม่ให้เป็นเมืองของรุกชเวทศาสตร์ที่
อย่าให้เป็นเมืองร้างและแล้งอันทำให้จิตใจหตุเศร้าหมองอยู่ตลอดเวลา การตกแต่ง
สถานที่ราชการให้สดชื่นรื่นตาควรถือเป็นส่วนหนึ่งของความดีความชอบ มิฉะนั้นต่างคน
ต่างก็จะทำเฉพาะบ้านอยู่ของตน ส่วนสถานที่ส่วนรวมทิ้งให้กันดารแล้งเหมือนไซบีเรีย

๔. ข. ไม่ว่าจะไปตรวจงานที่อำเภอไหน หรือที่ตัวจังหวัดหรืออำเภอเมือง
จะเห็นได้ว่ามีแต่ข้าราชการจอบแจกันไปหมด หามิราษฎรไม่ ราษฎรไม่สนใจที่จะมา
อำเภอ เพราะราษฎรไม่ต้องการอะไรจากรัฐ สิ่งที่ราษฎรต้องการคือเกลือ และ
ยา หรือถ้าจะแถมอีกอย่างหนึ่งก็ต้องเป็นน้ำมันก๊าด นอกจากนี้แล้วไม่เอาอะไรทั้งสิ้น
ของสามสิ่งนี้เขาผลิตในท้องที่ไม่ได้ และมีราคาแพงมาก เช่น เกลือ ลิตรละยี่สิบ
สตางค์ในกรุงเทพฯที่แม่อองสอนราคาลิตรละ ๑.๙๕ บาท ความจริงชีวิตของชาว
แม่อองสอนดำรงอยู่ใต้วัยปัจฉิม คือ ชาว พริก เกลือ ยา แต่ชาวกับพริกเป็นของ
หาได้ในท้องที่ เขาจึงยังขาดอยู่เพียงปัจจัยสอง อย่างอื่นไม่เอาทั้งนั้น ทะเบียนเกิด
ทะเบียนตาย ทะเบียนสมรส ทะเบียนสัตว์พาหนะ เขาไม่ต้องการ บัตรประจำตัว
ประชาชนก็บังคับได้เฉพาะไทยใหญ่ และผู้อยู่ไกลอำเภอ พวกอยู่บนเขาไม่รู้อะไร
ไปทำไม

การที่ราษฎรไม่มาอำเภอหรือจังหวัดนี้ และเราก็มิข้าราชการอยู่มากมายคอย
บริการเขาอยู่ เห็นมีทางแก้อย่างเดียวคือให้ข้าราชการออกไปท้องที่ใหม่าก เมื่อเขา
ไม่มาหาเรา เราก็คงออกไปหาเขา จะมันั่งเฝ้าออฟฟิศอยู่ชั่วนาตาปีทำไม จะได้อะไร
ขึ้นมานอกจากความเงียมเหงาเศร้าใจ

๕. ราษฎรแม่อองสอนเป็นผู้ที่มีศีลธรรม วัฒนธรรมสูง ไม่ค่อยทำผิดอาญา
เฉลี่ยแล้งเดือนหนึ่งจะมีคดีอาญาเกิดขึ้นเพียงรายเดียว เพราะเขาไม่เบียดเบียนกัน

เป็นหัวหน้า แจกยาแล้วขอร้องอย่าให้วางป่า เอาหนังสือไปฉายให้ดูว่าโทษของการ
วางป่าเป็นยังไง

๙. นำหนักใจอย่างหนึ่ง คือ ชำราชากรที่กรุงเทพฯ ส่งไปอยู่แม่ฮ่องสอน
ล้วนแต่เป็นคนออกทองที่ไม่ไหว คือ ชีวิตความเป็นอยู่และวิถีทางที่ร่ำเรียนมา ก็เพื่อ
จะเป็นเจ้าคนนายคนหาไชเจ้าป่าเจ้าเขาไม่ ฉะนั้น ในทองที่อย่างนี้ถ้าไชคนทองที่
ใหม่จะดีกว่าส่งไปจากเมืองหลวง และคนทองที่ไม่คอยชวยชวยควย

๑๐. รายได้ของจังหวัด ของอำเภอ ของเทศบาล ล้วนเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง
รายได้ของจังหวัดไม่พอเพียงแม่แต่จะเป็นเงินเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งหมด ถ้า
เป็นทาง ก็นับว่าค่าเนินการค่าชาคทุนอย่างมหันต์เรื่อยมา

รายได้ของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน น้อยกว่าของสุขาภิบาลแม่สะเรียง
รายได้ทั้งปีของเทศบาล ยังไม่พอเป็นค่าเงินเดือนอย่างเดียวของคณะเทศมนตรีและ
พนักงาน ถ้าไม่ไคเงินอุดหนุนจากรัฐบาลชวยก็คงล้มไปนานแล้ว เทศบาลเช่นนี้เรียก
ว่าเลี้ยงตัวเองไม่ได้ ขยับเป็นสุขาภิบาลเสียดีกว่า เพราะสุขาภิบาลมีค่าไชจ่ายน้อย
เทศบาลทั่วโลกเขาต้องเลี้ยงตัวเองไค ถ้ารัฐบาลตองอุมอยู่ในอก ก็เหมือนลูกนอย
ซีโรค ปล่อยให้ล้ม การขยับเทศบาลรู้ดีว่าจะอายกลัวเสียแถม แต่ที่จริงถ้าเราทำ
ถูกก็ไม่ควรอายใคร ที่ไหนเจริญรุ่งโรจน์มีรายได้พอ ก็ตั้งเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ ที่ไหน
ทรุดโทรมก็ลดฐานะลง ไม่ใช่ตั้งไว้เท่าไรก็ตองตั้งเท่า นั้นตายตัว ยึดหลักไคไคกลัว
คนนินทา

ในการตรวจราชการครั้งนี้ ข้าพเจ้ามีข้อสังเกตเพียงเท่านั้น จึงใคร่เสนอ
เพื่อโปรดพิจารณา.

(ลงชื่อ) ชลอ วนะภูติ

(นายชลอ วนะภูติ)

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ทราบแล้ว ขอขอบคุณ ขอให้สำเนาให้หน่วยที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแก้ไข ส่วน
ใหญ่เรามีโครงการอยู่ แต่อาจยังไม่ไคทำจริงจึงตามขอ ๔ ก. ก็เป็นความจริง
บางแห่งยังไม่ตื่นตัว ที่ทำการบ้านพักอยู่อย่างเหี่ยวแห้ง อ้างว่าปลูกยางไคไคความ
พยายามตั้งใจที่จะทำจริง ๆ ควรเตือนเร่งรัดไปอีก.

(ลงชื่อ) ถ. สุนทรสารทูล

๓๑ มี.ค. ๒๕

ที่มา : แฟ้มบันทึกรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
พ.ศ. ๒๕๐๔ เสนอปลัดกระทรวง(ของนายชลอ วนะภูติ), กองตรวจและรายงาน,
สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวกที่ ๕

ตัวอย่างแสดงให้เห็นผลที่เกิดจากรายงานตรวจราชการ เมื่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้รับแจ้งคำสั่งของปลัดกระทรวง ซึ่งได้สั่งตามรายงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ปฏิบัติตามหรือขัดข้องก็จะต้องชี้แจงขอเท็จจริง ดังนี้ :-

(ก) ตัวอย่างบันทึกในการปฏิบัติตามรายงานจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กรมราชทัณฑ์
ที่ ๑๔๖๔/๒๕๐๘ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๘
เรื่อง การตรวจราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน

เสนอ กองตรวจและรายงาน สป.

ตามบันทึกกองตรวจและรายงาน สป. ที่ มท. ๐๒๐๔/๓๔๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๘ ขอทราบผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องย้ายเรือนจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน นั้น

ขอเรียนว่า กรมราชทัณฑ์ได้สั่งการไปยังเรือนจำจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้ดำเนินการจัดหาที่ดินที่จะสร้างเรือนจำแห่งใหม่ และแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ มาเพื่อกรมราชทัณฑ์พิจารณาคำเนินการต่อไป และได้เร่งรัดให้จังหวัดดำเนินการอยู่แล้ว หากกรมราชทัณฑ์ได้รับรายงานจากเรือนจำมีความเคลื่อนไหวอย่างใด จะแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวมาเพื่อทราบต่อไป

ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อทราบ.

(ลงชื่อ) ท. สากิยลักษณ์

(นายทองชัย สากิยลักษณ์)

รองอธิบดี ทำการแทน

อธิบดีกรมราชทัณฑ์

ที่มา : แฟ้มบันทึกรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๘ เสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย (ของนายชลอ วนะภุค) กองตรวจและรายงาน, สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงมหาดไทย

(ข) ตัวอย่างบันทึกชี้แจงข้อเท็จจริงของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กรมอัยการ

ที่ ม ท. ๑๐๐๘/๒๖๓๖ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๐๘

เรื่อง การตรวจราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนของนายชลอ วนะภูติ

เสนอ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ตามรายงานการตรวจราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนของ นายชลอ วนะภูติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งท่านสั่งให้สำเนาให้หน่วยที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแก้ไขนั้น

เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับราชการกรมอัยการข้อ ๕ ซึ่งมีความว่า ราษฎรแม่ฮ่องสอนไม่ค่อยทำนิติอาญา เด็ดแล้วเดือนหนึ่งจะมีคดีอาญาเกิดขึ้นเพียงรายเดียว ในเรือนจำมีนักโทษ ๑๓ คน ผู้คุมทั้งหมดรวมทั้งเจ้าหน้าที่และพัศดี ๑๘ คน สิ่งที่ควรแก้ไข คือ การลดกำลังเจ้าหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมใต้อัยการได้พิจารณาแล้วปรากฏว่า กำลังเจ้าหน้าที่ของการอัยการจังหวัดแม่ฮ่องสอนมี อัยการจังหวัด ๑ อัยการผู้ช่วย ๑ เสมียน ๒ ลูกจ้าง ๑ รวม ๕ คน ปรากฏผลงานตามรายงานอัยการประจำ ๖ เดือนหลังว่า มีสำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ๓๔ เรื่อง ๕๔ คน สำนวนปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา ๗ เรื่อง สำนวนเปรียบเทียบ ๑๐๖ เรื่อง สำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ๖ เรื่อง สำนวนที่ฟ้องศาลมี ๖๗ เรื่อง ๔๔ คน อัยการจังหวัดตรวจสำนวน ๑๖๓ เรื่อง ว่าความโทษถึง ๑๐ ปี ๑๐ เรื่อง ไม่ถึง ๑๐ ปี ๑๐ เรื่อง สืบพยาน ๔ ปาก อัยการผู้ช่วยตรวจสำนวน ๑๓๓ เรื่อง ว่าความโทษถึง ๑๐ ปี ๒๓ เรื่อง ไม่ถึง ๑๐ ปี ๒๗ เรื่อง สืบพยาน ๕๐ ปาก

ตามรายงานการตรวจราชการซึ่งเสนอไว้ว่ามีนักโทษในเรือนจำ ๑๓ คน ก็เฉพาะคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกเท่านั้น ส่วนคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษเป็นอย่างอื่น เช่น รอการลงโทษหรือปรับ หรือคดีอย่างอื่น ๆ ซึ่งพนักงานอัยการมิได้ฟ้องต่อศาล เช่น สิ่งไม่ฟ้อง หรือคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด เปรียบเทียบปรับ เป็นต้น ก็มีใ้ระบุให้ปรากฏในรายงานดังกล่าว จริงอยู่แม่สลิทคดีจะไม่มากเท่าบางจังหวัด แต่ก็ยังมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องมีความพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่าที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้ทัดเทียมกับจำนวนผู้พิพากษาและห้องเพื่อปฏิบัติงานตามบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนของกรมอัยการให้ละเอียดเรียบร้อยและถูกต้อง ทั้งสภาพห้องที่ปรากฏว่าการคมนาคม

ยังไม่สะดวก หากมีการเจ็บป่วยหรือความจำเป็นอย่างอื่นเกิดขึ้นก็จะได้ปฏิบัติหน้าที่แทน
กันได้โดยฉับพลันไม่เสียหายแก่ราชการ จึงเห็นว่าในคําพระราชกฤษฎีกายังไม่สมควร
ลดกำลังเจ้าหน้าที่ลงไปจากเดิม

กรมอัยการพิจารณาเห็นดังนี้ จึงเรียนมาเพื่อทราบ.

(ลงชื่อ) เล็ก จุณณานนท์
(นายเล็ก จุณณานนท์)
อธิบดีกรมอัยการ

ที่มา : เพ็บบันทึกรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
พ.ศ. ๒๕๐๘ เสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย (ของนายชลอ วนะภูติ), กอง
ตรวจและรายงาน, สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวกที่ ๖

ตัวอย่างแบบพิมพ์การรายงานเกี่ยวกับการตรวจบุคคลลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน
ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้แบบพิมพ์รายงานเกี่ยวกับตัวบุคคลดังนี้ :-

ว่าด้วยการตรวจบุคคลลักษณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล

สำหรับ..... ตำแหน่ง.....

อำเภอ..... จังหวัด.....

บันทึกเมื่อวันที่ ...เดือน..... พ.ศ.....

๑. ความประพฤติ นิสัยใจคอ ความฉลาดไหวพริบ ความเหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่
และภูมิประเทศ

๒. ความซื่อสัตย์สุจริต ความเที่ยงธรรม และความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่

๓. การประสานงาน ความสามัคคีกลมเกลียว การบังคับบัญชาข้าราชการในปกครอง
.....

๔. ความวิริยะอุตสาหะ สนใจศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

๕. ความสุภาพเรียบร้อยต่อประชาชน

๖. การปฏิบัติตนตามวินัยข้าราชการพลเรือน

๗. สุขภาพและอนามัยส่วนตัว และความเป็นไปในครอบครัว

๘. สวัสดิการ

(ลงชื่อ)
ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา : สำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

รายชื่อหนังสือและเอกสารที่ใช้ประกอบการค้นคว้า

ภาษาไทย

หนังสือและวารสาร

- กิตติขจร, ถนอม, พล.อ. "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ" วารสาร
รัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๔ เดือน เมษายน ๒๕๐๖
- เกตุแก้ว, กริช. "การควบคุมงาน" หลักบริหาร. กรมการปกครอง, พระนคร :
โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๗
- คำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, และพระยาราชเสนา.
เทศาภิบาล. พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๔๕
- คิสิกกุล, พูนพิศมัย, ม.จ.หญิง. พระประวัติลูกเสือ. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์,
๒๕๐๕
- ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (ed.). คู่มือการจัดองค์
การของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๐๔
- ธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ช.ก.), มหาวิทยาลัย (ed.). กฎหมายปกครอง
(คำสอนกฎหมายปกครอง พ.ศ. ๒๔๕๐ ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่งและ
สถานที่พิมพ์)
- มหาอำมาตยาธิบดี, พระยา. "เรื่องมหาดไทย" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึก
สถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ ๖๐ ปีบริบูรณ์. พระนคร :
โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๕๕
- มหาดไทย, กระทรวง (ed.). ประวัติมหาดไทยภาค ๑. พระนคร : โรงพิมพ์
มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, ๒๕๐๖
- ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ (พิมพ์สำหรับจำหน่ายตามหัวเมืองและ
ไม่ปรากฏปีการพิมพ์)
 - เทศาภิบาล. เล่ม ๓๕ ตอนที่ ๑. พระนคร : โรงพิมพ์สยาม
อักษรกิจ, ๒๔๘๒

- "คำสั่งที่ ๑๖๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่องหน้าที่
อำนาจและระเบียบปฏิบัติของข้าหลวงตรวจการภาค กระทรวง
มหาดไทย" เทศาภิบาล เล่มที่ ๒๒ ตอนที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์
๒๕๕๕. พระนคร : โรงพิมพ์กรมรถไฟ, ๒๕๕๕.

มหาดไทย, กรม (ed.). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
และงานทางปกครองของพระองค์. พระนคร : โรงพิมพ์สวนทอง
ถิ่น, ๒๕๐๕

ยุวบูรณ์, ชำนาญ. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย.
พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓

วินะคุปต์, จำรูญ, พล.ต. ประมุขศิลป์. พระนคร : โอเคียนการพิมพ์, ๒๕๐๑

สุนทรสารทูล, ถวิล. "การรายงาน" หลักบริหาร. กรมการปกครอง พระนคร :
โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๗

กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และเอกสารทางราชการ

"พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖" ราชกิจจานุ
เบกษา เล่มที่ ๕๐ วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๖

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙" ราชกิจจานุเบก
ษา เล่มที่ ๗๓ ตอนที่ ๒๐ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๙๙

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙" ราชกิจจานุเบก
ษา เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๑๑ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๐

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๑" ราชกิจจานุเบก
ษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๗๕ ตอนที่ ๖๗ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๐๑

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖" ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ ๘๐ ตอนที่ ๕๐ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙" ราชกิจจานุเบก
ษา เล่มที่ ๗๓ ตอนที่ ๒๐ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๙๙

"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัด
กระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๗" ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ ๘๑ ตอนที่ ๒๕ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๗

"กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๔๕ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๙ ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย"
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๗๖ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๐๐

"ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการรวมจังหวัดยกขึ้นเป็นภาค ลงวันที่ ๑๐ กันยายน
๒๔๘๔" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๘ วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๘๔

"ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนประจำกระทรวง ลงวันที่
๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๙๙" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๓ ตอนที่ ๙๘
วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๙๙

"ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน
๒๕๐๐" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๙๖ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน
๒๕๐๐

มหาดไทย, กระทรวง, กองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวง. "คำสั่ง
กระทรวงมหาดไทยที่ ๕๙/๒๕๐๗ และที่ ๑๓๗๘/๒๕๐๗ เรื่องกำหนดเขต
ท้องที่การตรวจราชการของตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย"
เพิ่มคำสั่งกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๗

มหาดไทย, กระทรวง, กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง. บัญชีรายละเอียด
ขอถือจ่ายเงินเคื่อนข้าราชการ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงาน
ปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๘

วิทยานิพนธ์

นรนิติคดีดุษฎี, จักกฤชณ์. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
กับกระทรวงมหาดไทย. วิทยานิพนธ์สำหรับชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสน-
ศาสตร์ เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๐๕

ประทุมแก้ว, กิตติ. อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง. วิทยานิพนธ์สำหรับชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖

สัมภาษณ์

สัมภาษณ์นายถวิล สุนทรศารทูล ปลัดกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย
เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๐๓

สัมภาษณ์นายประเสริฐ กาญจนกุล ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๓, ๒๐ เมษายน ๒๕๐๓, วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๐๓, วันที่ ๕, ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๐๔, และวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๔

สัมภาษณ์ ขุนรัฐวิจิตรวิจารย์ และนายแมน อรจันทร์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๐๓

สัมภาษณ์ นายวิทยา เกษรเสาวภาค หัวหน้ากองตรวจและรายงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ณ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๐๓ และวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๐๔

ภาษาอังกฤษ

- Charlesworth, James C. Governmental Administration. New York : Harper & Brothers Publisher, 1951.
- Gladden, E.N. The Essentials of Public Administration. London : Staples Press Limited, 1953.
- Harris, John S. British Government Inspection as a Dynamic Process. New York : Frederick A. Praeger Inc., 1955.
- Kingsbury, Joseph B., & Robert F. Wilcox. Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand. Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958.
- Millet, John D. Management in the Public Service. New York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1954.
- Walters, J.E. Basic Administration. New Jersey : Littlefield, Adams & Co., Paterson, 1959.
- White, Leonard D. Introduction to the Study of Public Administration. New York : The McMillan Co., 5th ed., 1955.
- Wit, Daniel. A Comparative Survey of Local Government and Administration. Bangkok : Prachandra Printing Press, 1961.

INSPECTION BY THE INSPECTOR-GENERAL
TO THE MINISTRY OF INTERIOR

ABSTRACT

Since the Ministry of Interior is chiefly responsible for the well-being of the people throughout the Kingdom of Thailand, the internal control over its administration for such an end becomes indispensable. Such a control may basically be done by two methods, i.e., by reports from the operative level of authorities to the Ministry's Chief Executives through hierarchical supervisors, and by means of inspecting the operative authorities' activities. The latter can be carried out by two ways: (1) The Chief Executives, themselves, (the Minister, or the Under-Secretary), make inspection tour in different provincial and local areas, and (2) Inspectors-General are appointed from high-ranking officials (mostly nominated from the Provincial Governors) to be responsible to the Chief Executives for inspecting provincial and local activities of operative authorities. The latter is selected by the author for study and analysis in this thesis.

The author wishes to find out whether the current inspection system of the Ministry of Interior is beneficial or not. In case some defects are found, constructive suggestions will be put forward for improvement through this thesis. From his point of view, the Inspectors-General to the Ministry of Interior are believed to be the precious assets. Without them, provincial and local tasks may carelessly be done, and the Chief Executives of the Ministry may merely receive deceitful reports from operative authorities in the provincial and local areas.

By this study, some defects in the existing inspection system of the Ministry of Interior are found, and most of them are concerned with the inspectorial management. Consequently, the author avails himself of this opportunity to present, from his view and by technical judgment, constructive suggestions for improvement of the system.

* * * * *

ประวัติผู้เขียน

ร.ต.จ่าณรงค์ บุญชู เกิดวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ ณ บ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลคลองตัน อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร ได้เข้าศึกษาระดับประถมศึกษา ระหว่างปีการศึกษา ๒๔๘๔ - ๒๔๘๗ ณ โรงเรียนประชาบาลบางยางพิทยาคาร (วัดบางยาง) อำเภอกะทู้มณฑล จังหวัดสมุทรสาคร หลังจากสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาแล้ว ได้เข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา ณ โรงเรียนกุศลจรรยาศรีวิทยา (วัดบางยาง) อำเภอกะทู้มณฑล จังหวัดสมุทรสาคร ระหว่างปีการศึกษา ๒๔๘๘ - ๒๔๙๑ สอบไล่ได้ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๕ อันเป็นชั้นสูงสุดของโรงเรียน ต่อจากนั้นได้ย้ายภูมิลำเนาเข้ามาอยู่ในจังหวัดชลบุรี และได้เข้าศึกษาระดับมัธยมศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๕ ในปีการศึกษา ๒๔๙๒ ณ โรงเรียนวชิรศึกษา (วงเวียนใหญ่) จังหวัดชลบุรี จนสำเร็จชั้นมัธยมศึกษาบริบูรณ์ในปีการศึกษา ๒๔๙๓ หลังจากนั้นได้เข้าศึกษาระดับเตรียมอุดมศึกษา (แผนกวิทยาศาสตร์) ณ โรงเรียนวชิรวิถีส จังหวัดชลบุรี ระหว่างปีการศึกษา ๒๔๙๔ - ๒๔๙๕ เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับเตรียมอุดมศึกษาแล้ว ในปีการศึกษา ๒๔๙๖ ได้เข้าศึกษาต่อในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต ประจำปีการศึกษา ๒๕๐๐ ในปีการศึกษา ๒๕๐๔ จึงได้เข้าศึกษาต่อในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายหลังจากที่ได้รับปริญญารัฐศาสตรบัณฑิตแล้ว ได้รับราชการตามลำดับกาล ดังนี้ :-

๑ กรกฎาคม ๒๕๐๑ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๒ รับราชการทหารตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร ได้รับยศเป็นร้อยตรี เหล่าทหารราบ สังกัดกองทัพบก

๓ พฤษภาคม ๒๕๐๓ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ รับราชการสังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในตำแหน่งปลัดอำเภอตรี อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง และต่อมาได้ย้ายเข้ารับราชการภายในกรมการปกครอง ในตำแหน่งประจำแผนกวิจัยและรายงาน กองการเลือกตั้ง ส่วนการทะเบียนและบัตร

๑ ธันวาคม ๒๕๐๖ จนถึงวันเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลง ได้โอนไปรับราชการสังกัดกรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ในตำแหน่งประจำแผนกการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการกรม.