

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การพัฒนากระบวนการตรวจสอบราชการและผู้ตรวจราชการ

ปรัชญา เวสารัชช์

บทความเรื่องการพัฒนากระบวนการตรวจสอบราชการและผู้ตรวจราชการ เป็นผลงานวิจัยซึ่ง รศ.ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ เป็นหัวหน้าโครงการ มีเนื้อหาสาระสองส่วน ส่วนแรก เป็นการอธิบายสภาพปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการในประเทศไทย และส่วนที่สอง เป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบดังกล่าว โดยใช้วิธีการวิจัยหลากหลายทั้งการวิจัยจากเอกสารและการวิจัยภาคสนาม

ในภาพรวม งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยประยุกต์ที่หวังผลเชิงปฏิบัติ แต่ส่วนที่นำเสนอเน้นเฉพาะผลการค้นพบเกี่ยวกับสภาพของระบบการตรวจราชการเท่านั้น และไม่ได้ให้รายละเอียดเพียงพอที่จะทำให้สามารถวิพากษ์ได้อย่างเหมาะสมเพียงพอ การปริทัศน์จึงมีข้อจำกัดเพียงเฉพาะสาระเนื้อหาที่บทความนำเสนอเท่านั้น

ผู้ปริทัศน์เห็นด้วยกับการนำเสนอกระแสหลักที่นำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐสองกระแสตามที่ผู้วิจัยสรุป และเห็นความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องปรับรูปแบบของระบบการตรวจราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับกระแสหลักที่เกิดขึ้นในสังคมโลกซึ่งไทยได้รับมาเป็นแบบอย่าง

ภายในกรอบจำกัดของเอกสารเท่าที่ได้รับ ผู้ปริทัศน์จะเน้นพิจารณาเอกสารสี่ประเด็น ดังนี้ 1) ระเบียบวิธีการวิจัย 2) ข้อค้นพบ 3) ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย และ 4) ประเด็นเนื้อหาอื่นของผู้นำเสนองานวิชาการ

1) ระเบียบวิธีการวิจัย - ระเบียบวิธีวิจัยของโครงการนี้ไม่มีความซับซ้อน เป็นความพยายามสืบทราบสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นและปัญหาอุปสรรคที่มีอยู่และเป็นไปตามที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การพรรณนาข้อเท็จจริง” และให้ประสบการณ์จากต่างประเทศเป็นฐานคิดเพื่อให้ข้อเสนอแนะโดยไม่มีที่ตั้งสมมุติฐาน จึงไม่มีการใช้ระเบียบวิธีการวิจัยที่มุ่งพิสูจน์สมมติฐาน การค้นหาข้อมูลใช้แบบแผนปกติ ไม่ต้องใช้ระเบียบวิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อนที่อาศัยสูตรหรือวิธีการเชิงปริมาณ แต่ก็สามารถได้ข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ดี ข้อมูลที่ได้รับทั้งจากในประเทศและจากประสบการณ์ต่างประเทศยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเพียงพอที่จะใช้เสนอแนะการวางระบบการตรวจราชการใหม่ที่เหมาะสมในประเทศไทย

กล่าวคือ ผู้วิจัยอาศัยตัวแบบเชิงโครงสร้างมาเป็นพื้นฐาน แต่ละเลยการนำบริบทของระบบราชการ ทั้งในส่วนที่เป็นวัฒนธรรมและพฤติกรรมองค์การมาพิจารณา ตัวอย่างเช่น ไม่ได้พิจารณาว่าอะไร เป็นบริบทนอกเหนือจากโครงสร้างของระบบราชการไทย เช่น ทัศนคติของข้าราชการ ความมั่นคง ใงาน และการติดขัดกับกฎระเบียบ ฯลฯ รวมทั้งการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจส่งผลให้ข้อเสนอเชิงโครงสร้างของผู้วิจัยไม่สามารถเกิดผลได้ดังคาด คืออาจไม่เป็นที่ยอมรับหรือถูกบิดเบือนจนไม่เกิดผลตามที่ตั้งใจไว้ เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ความสำเร็จใดๆ ในการปรับปรุงการบริหารราชการนั้นต้องพึงพาปัจจัยทั้งในเชิงโครงสร้างรูปแบบกระบวนการและในเชิงพฤติกรรม และวัฒนธรรมขององค์การประกอบกันไป ดังนั้น หากผู้วิจัยนำผลสรุปที่มีผู้เคยศึกษามาแล้วเกี่ยวกับพฤติกรรมและวัฒนธรรมการบริหารในระบบราชการไทยทั้งในส่วนที่เป็นอุปสรรคและที่ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงตามรูปแบบที่นำเสนอได้ ก็ย่อมจะเป็นการกำหนดข้อพึงระวังหรือข้อเตือนสำหรับผู้รับผิดชอบในการนำข้อเสนอไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

2) ข้อค้นพบ - ข้อค้นพบทั้งในส่วนที่เป็นสภาวะการณ์ของระบบการตรวจสอบราชการ ประเทศไทยกับพัฒนาการและแนวปฏิบัติที่เกิดในต่างประเทศนั้น เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จุดเด่นของผู้วิจัยคือพยายามสรุปเชิงแนวคิดและประเด็นซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนสำหรับผู้ที่ไม่ได้ศึกษามาก่อน และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาสำหรับนักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐ

ส่วนที่ขาดหายไปคือการวิเคราะห์เหตุและผลของปรากฏการณ์ที่นำเสนอ กล่าวคือ ข้อค้นพบเป็นการแถลงข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ แต่ไม่ได้อธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดจากสาเหตุอะไร และหากมีการดำเนินการตามข้อเสนอใหม่ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสาระหรือบริบทสำคัญที่เป็นสาเหตุให้รัฐจัดให้มีระบบตรวจราชการแบบเดิมหรือไม่เพราะการนำเสนอแนวทางใหม่โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์เดิมย่อมเท่ากับการรื้อบ้านเก่าและสร้างบ้านใหม่โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการสร้างบ้านเก่า ในแง่นี้จึงยังไม่ถือว่ามีการสร้างองค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยเท่าที่ควร

ในส่วนข้อค้นพบเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการในต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยมีข้อมูลเพียงพอ แต่นำเสนอแยกส่วน คือเสนอสภาพที่เป็นอยู่ แต่ไม่ได้นำมาเชื่อมโยงกัน คือการเกิดกระแสนการบริหารราชการแนวใหม่ และกระแสความคิดทางเศรษฐกิจแนวใหม่ หากสามารถเชื่อมโยงเนื้อหาสองส่วนนี้ไว้ด้วยกัน ก็ย่อมจะทำให้ผู้รับผิดชอบในการนำข้อเสนอไปปฏิบัติเข้าใจเหตุและผลของการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น

3) ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย - ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยเป็นข้อเสนอที่ครอบคลุมทั้งในเชิงยุทธศาสตร์และในรูปแบบวิธีการพร้อมคู่มือแนวทางดำเนินการ (ตามข้อเสนอโครงการ แต่ไม่ได้

ปรากฏในรายงานฉบับย่อนี้) โดยกล่าวถึงหลักการจำเป็นของการตรวจราชการซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างจากแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ และสอดคล้องกับกระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่กล่าวไว้ในตอนต้น อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนเพราะพิจารณาจากแง่มุมโครงสร้างและไม่ได้กล่าวถึงเหตุและผลของการจัดระบบการตรวจราชการต่างประเทศที่นำมาเป็นแบบอย่างของการนำเสนอ รวมทั้งไม่ได้วิเคราะห์เจตนารมณ์ของระบบตรวจราชการไทยที่เป็นอยู่ว่ายังจำเป็นต้องมีอยู่ในเรื่องใดและต้องปรับเปลี่ยนอย่างไรให้ชัดเจน

เนื่องจากไม่ได้พิจารณาบริบททางพฤติกรรมและวัฒนธรรมขององค์การราชการในประเทศไทย และเหตุผลความเป็นมาหรือความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนระบบการตรวจราชการในต่างประเทศ ข้อเสนอของการวิจัยซึ่งมีลักษณะของการออกแบบใหม่สำหรับประเทศไทยจึงยังไม่ครบถ้วนเพียงพอ และต้องการคำอธิบายอีกมากเนื่องจากบริบทของประเทศไทยและต่างประเทศมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงควรมีการวิเคราะห์ประเด็นส่วนที่ละเอียดไว้ด้วย

ผู้ปริทัศน์เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของผู้วิจัยเป็นส่วนใหญ่ (เนื่องจากผู้ปริทัศน์เองก็ยึดแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และนิยมการปฏิรูปเช่นกัน) และเห็นว่าหากมีการนำไปทำความเข้าใจให้ถ่องแท้และกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานภาครัฐในกระแสประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลเป็นอย่างมาก ข้อที่จำต้องให้ความสำคัญคือ ข้อเสนอส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติของส่วนราชการ จึงจำต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่แนบเนียนโดยพิจารณากรอบวัฒนธรรมองค์การด้วย

สำหรับข้อเสนอบางเรื่องอาจต้องมีการอภิปรายแสดงเหตุผลต่อไปทั้งในเชิงหลักการและในเชิงข้อเท็จจริง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ก. ข้อเสนอให้ผู้ตรวจราชการเป็นที่ปรึกษาเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ย - ประเด็นนี้อาจต้องย้อนไปทบทวนบทบาทของผู้ตรวจราชการว่าเป็นกลไกตรวจสอบของผู้บริหาร หรือเป็นตัวแทนของส่วนราชการซึ่งมีฐานะอำนาจที่หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ย การทำหน้าที่นี้ถือเป็นภาระหลักหรือเป็นเพียงงานเสริมที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายให้ดำเนินการในฐานะที่ผู้ตรวจราชการเป็นข้าราชการระดับสูง แต่ไม่ใช่ในฐานะของผู้ตรวจราชการ

ข. การสร้างฐานข้อมูลให้ประชาชนสามารถทราบผลการตรวจราชการได้ - ประเด็นนี้มีจุดเด่นคือตอบสนองแนวคิดประชาธิปไตยใหม่ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ก็อาจสร้างปัญหาให้กับทั้งหัวหน้าส่วนราชการและผู้ตรวจราชการเอง เพราะผลการตรวจสอบทางลบย่อมสะท้อนภาพความบกพร่องของส่วนราชการ รวมทั้งผลการตรวจราชการยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการสอบสวนหรือหาข้อเท็จจริงต่อไป ยังไม่มีข้อยุติในระยะสั้น ข้อเสนอในทางปฏิบัติอาจทำให้ผู้ตรวจราชการมีความระมัดระวังในการเสนอข้อมูลการตรวจสอบ

ที่เปิดเผยต่อสาธารณะความระมัดระวังนี้อาจส่งผลให้ข้อมูลที่เปิดเผยไม่มีความหมายอะไรมากไปกว่าการใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ ที่ไม่ระบุชัด หรือไม่แสดงข้อความใดที่ระบุปัญหาแท้จริง นอกจากนี้ผู้บริหารหน่วยงานเองอาจไม่ยินยอมให้ผู้ตรวจราชการนำเสนอผลการตรวจราชการของตนอย่างตรงไปตรงมาก็ได้

ค. การเสนอให้ผู้ตรวจราชการเป็นกลุ่มงานสายอาชีพหนึ่ง - ข้อเสนอนี้มุ่งให้ผู้ตรวจราชการเป็นตำแหน่งงานสายวิชาชีพ ซึ่งแตกต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศไทยที่เห็นว่าการตรวจราชการเป็นตำแหน่งงานชั่วคราวเพื่อแต่งตั้งบุคคลที่ผู้บริหารต้องการให้พ้นจากตำแหน่งบริหารหรือเป็นการยกระดับผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนก่อนที่จะแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งสายบริหารในระยะเวลาต่อไป

4) ประเด็นเนื้อหาอื่น - ผู้ปฏิทัศน์มีความเห็นบางประการเกี่ยวกับบทความวิชาการดังนี้

ก. การสัมมนาและประชุมกลุ่มย่อย - เป็นการสัมมนากลุ่มที่เกี่ยวข้องประมาณ 3 ครั้งเพื่อรับฟังความคิดเห็น ซึ่งให้ข้อมูลสภาพความเป็นจริงได้ดี แต่อาจจะดีกว่านี้หากมีการออกแบบสอบถามเพื่อรวบรวมความเห็นพื้นฐานเพื่อวิเคราะห์สรุปและนำเสนอรับฟังความคิดเห็นยืนยันหรือโต้แย้ง อันจะทำให้ข้อคิดเห็นของกลุ่มมีเป้าหมาย มีความชัดเจน และครอบคลุมมากขึ้น

ข. การสนับสนุนจากข้อมูลประจักษ์ - จริงอยู่ข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นโดยการสัมภาษณ์หรือการสัมมนาเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง แต่การสรุปผลการค้นพบควรได้รับการสนับสนุนจากข้อมูลประจักษ์ด้วยเพื่อยืนยันความชัดเจนของการค้นพบ ตัวอย่าง เช่น คำกล่าวที่ว่า “ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการยังไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการตรวจราชการมากเท่าที่ควร” อาจได้รับการยืนยันจากผลงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (ความถี่ของการตรวจสอบ การค้นพบข้อผิดพลาดที่ช่วยให้ทางราชการสามารถดำเนินการป้องกันทันทั่วทั้งที่ หรือรักษาประโยชน์ของทางราชการ เป็นต้น) การสนับสนุนจากข้อมูลประจักษ์อาจแสดงในรูปกรณีตัวอย่างที่สะท้อนความสนใจของผู้บริหารระดับสูง เช่น มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการ เป็นต้น

ค. การแจกแจงเหตุผลสนับสนุน - อาจเนื่องจากข้อจำกัดของการเป็นบทความ ผู้วิจัยได้มีข้อสรุปซึ่งจะมีความชัดเจนหรือหนักแน่นมากกว่านี้ หากได้รับการอธิบายหรือแสดงการวิเคราะห์สนับสนุน ตัวอย่างเช่น ผู้วิจัย (หน้า 12) เห็นว่าโครงสร้างของประเทศตะวันตก และเกาหลีเหมาะสมกับประเทศไทยและการบริหารแนวใหม่ เป็นการกล่าวสั้นเกินไป หากมีคำอธิบายว่าทำไมจึงเหมาะสม จะทำให้ชัดเจนขึ้น หรือกรณีที่ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างแบบญี่ปุ่น เพราะเป็นการเอาเครื่องมือควบคุมออกไปจากผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งผู้ปฏิทัศน์เห็นด้วย กรณีนี้อาจแสดงหลักการให้ชัดเจนเรื่องบทบาทของผู้ตรวจราชการในฐานะเครื่องมือควบคุมตรวจสอบภายใน ซึ่งต่างจากระบบการตรวจสอบภายนอกซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน

โดยสรุป ผลงานวิชาการนี้ถือเป็นผลงานที่ดี เป็นการรวบรวมแนวคิดและแบบแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจราชการไว้เป็นกลุ่มเรื่องเดียวกัน โดยยกตัวอย่างประสบการณ์ในต่างประเทศมาสนับสนุน ถึงแม้ยังไม่มีส่วนสร้างองค์ความรู้ใหม่จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลและความคิดเห็นเพียงพอ แต่ก็นำไปสู่การตั้งประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์หาเหตุผลและข้อเท็จจริงสนับสนุนอีกต่อไป