

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง "การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง" ในครั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ผ่านมาว่า ผู้ศึกษาจะได้ดำเนินการศึกษาถึง กระบวนการขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการประเมินผลงานของ ข้าราชการในส่วนภูมิภาค การตรวจสอบข้อเท็จจริงของการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ การตรวจราชการดังกล่าว อาจดำเนินไปในทางเกื้อกูลหรือเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่ ความมั่นคงหรือเพื่อศักดิ์ศรีของข้าราชการ ซึ่งแนวทางที่จะบรรลุผลการศึกษาได้มีความจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ดำเนินการศึกษาแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ การประเมินประสิทธิผลองค์การเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาว่า ในความเป็นจริงการตรวจราชการควรใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบประสิทธิผลองค์การ ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการตรวจราชการไม่มีกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ละเอียดครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานในระดับจุลภาค แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจในการตรวจราชการนั้น จำเป็นต้องมีความเป็นธรรมและมีเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการแต่ละคน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นธรรม การใช้ดุลพินิจจึงต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของข้าราชการท้องถิ่นต่าง ๆ

ในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ตลอดจนสามารถนำนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติได้ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งหากจะกล่าวโดยทั่วไปแล้วในการประเมินประสิทธิผลและการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน บุคคล หรือท้องที่ ผู้ตรวจราชการจะต้องใช้ความรู้ความสามารถตามหลักวิชาการ ประสบการณ์ และดุลพินิจในการประเมินประสิทธิผล และความสำเร็จของหน่วยงาน จึงอาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองโดยใช้ดุลพินิจเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ มีความสำคัญต่อผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเป็นอย่างยิ่ง

โดยทั่วไปแล้ว การใช้ดุลพินิจมิได้มีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องโดยตรง หากแต่รวมอยู่กับแนวความคิดในการตัดสินใจ หรือการตัดสินใจโดยใช้ดุลพินิจ แต่การศึกษาในครั้งนี้นั้นเน้นศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจดุลพินิจเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงได้พยายามรวบรวมแนวความคิดที่เกี่ยวข้องจากสาขาวิชาต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านนิติศาสตร์มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งจะทำให้เราทราบถึงความหมายและขอบเขตการใช้ดุลพินิจ อันจะสามารถนำไปใช้พิจารณาถึงการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต่อไป

1. ความหมายของดุลพินิจ

อัลเฟรด ฟิชเชอร์ (Fisher, 1977 : 15) ได้กล่าวถึงอำนาจดุลพินิจว่า หมายถึง "เสรีภาพที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกวินิจฉัยกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลในเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด อย่างหนึ่งอย่างใด ในบรรดาคำวินิจฉัยหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำวินิจฉัยโดยมีเนื้อความตามที่ได้เลือกไว้"

ลอร์ด ดิปล็อก (Diplock, 1976 : 681) ได้กล่าวถึงอำนาจดุลพินิจว่า "เป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิในอันที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาการกระทำหลาย ๆ อย่างที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้และวิญญูชนอาจจะมีความเห็นแตกต่างกันออกไปได้ว่า การกระทำใดเป็นการกระทำที่พึงปรารถนา"

กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ (2529 : 51) ได้กล่าวถึงอำนาจดุลพินิจว่า "อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเอง และภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างและแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน"

สมยศ เชื้อไทย (2530 : 57) กล่าวถึง อำนาจดุลพินิจว่า "อำนาจดุลพินิจเป็นการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นกรณีไป ทำให้การใช้กฎหมายสามารถปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้"

จากแนวการให้ความหมายของนักวิชาการ และนักกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาสามารถประมวลความหมาย โดยปรับให้เข้ากับความเป็นจริงในการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ซึ่งต้องมีเรื่องประสบการณ์ และความรู้ความสามารถเข้ามาเกี่ยวข้อง สามารถสรุปความหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจได้ว่า หมายถึง การตัดสินใจเลือกใช้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถและประสบการณ์ประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยราชการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามที่กฎหมายเปิดโอกาสให้

2. ขอบเขตและการใช้ดุลพินิจ

โดยทั่วไปการใช้ดุลพินิจของข้าราชการปกครอง โดยเฉพาะผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งได้ระบุให้อำนาจข้าราชการปกครองในการใช้อำนาจดุลพินิจ 2 ประการ (กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, 2529 : 75) ดังนี้

2.1 คุณพินิจอย่างแคบ

เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีขอบเขตของอำนาจคุณพินิจค่อนข้างแคบมาก เช่น กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า "ควรจะ" ซึ่งโดยปกติแล้ว ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่จะมีเหตุยกเว้นพิเศษเฉพาะเรื่องจริง ๆ จึงจะสามารถใช้อำนาจคุณพินิจนี้ได้

2.2 คุณพินิจอย่างกว้าง

เป็นกรณีที่ขอบเขตของอำนาจคุณพินิจของฝ่ายปกครองกว้างกว่ากรณีแรก เช่น กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า "สามารถจะ" หรือ "มีอำนาจ" โดยไม่ได้กำหนดมาตรฐานการใช้คุณพินิจไว้ ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาจากกรณีเฉพาะรายให้เกิดความยุติธรรม และไม่ถูกจำกัดด้วยหลักเกณฑ์พิจารณาทั่วไป

การที่จะพิจารณาขอบเขตของอำนาจคุณพินิจของฝ่ายปกครองจากถ้อยคำเหล่านี้จะต้องเป็นกรณีที่มีความรู้สำนึกและมีวิชาการอยู่เบื้องหลังการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมาแล้วด้วย มิฉะนั้นแล้ว การพิจารณาขอบเขตของอำนาจคุณพินิจจากถ้อยคำเหล่านี้ย่อมไม่อาจกระทำได้

นอกจากถ้อยคำดังกล่าวข้างต้น ยังมีกรณีที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจคุณพินิจของฝ่ายปกครองโดยการกำหนดข้อความที่เป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการใช้อำนาจ (Pakuscher, 1994 : 106) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นมาตรการการใช้ดุลพินิจ ซึ่งทำให้ขอบเขตของอำนาจคุณพินิจของฝ่ายปกครองถูกจำกัดลง

ขอบเขตของอำนาจคุณพินิจของฝ่ายปกครองของไทยนั้น คงต้องพิจารณาข้อความที่เป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดว่าอะไรบ้างที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาใช้อำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจคุณพินิจแก่ฝ่ายปกครองของไทยแล้ว เราจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจคุณพินิจแก่ฝ่ายปกครองส่วนใหญ่แล้วมักจะมีได้กำหนดข้อความที่เป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครอง

จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายไม่ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการที่จะใช้อำนาจดุลพินิจไว้ ทำให้หากพิจารณาจากกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองของไทยมีขอบเขตของอำนาจดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวาง และในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองเองก็ใช้อำนาจโดยมีขอบเขตอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลาหลายศตวรรษ โดยหลักกฎหมายว่ากระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกฟ้องต่อศาลไม่จำเป็นต้องมาเป็นจำเลยในศาล โดยหลักกฎหมายดังกล่าวว่ากระทรวง ทบวง กรมที่ถูกฟ้องจะต้องมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงมีเอกสิทธิ์ในทางศาลมานาน แม้หลักดังกล่าวจะถูกยกเลิกแล้วโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ตาม

จากขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้ว ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ดุลพินิจดังกล่าวภายใต้ข้อจำกัดของการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ

1. ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจด้วยตนเอง จะให้องค์กรอื่นใช้แทนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้โดยมอบให้แก่องค์กรที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดด้วย

2. ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจโดยปฏิบัติตามขั้นตอนและแบบพิธีที่กฎหมายกำหนด โดยปฏิบัติตามแบบที่กฎหมายกำหนดและใช้อำนาจดุลพินิจโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดไว้

3. ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจของตนจะปฏิเสธไม่ใช้ไม่ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีคำร้องขอ เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเข้ามาแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาอย่างจริงจังก่อนที่จะตัดสินใจใช้อำนาจ

จากความคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่าน ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ คือ การให้ความรู้ ประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ในการพิจารณาตัดสินใจสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือสรุปถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งลักษณะของการตัดสินใจจะมีประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

เฮอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน (Simon, 1977 : 45-49) ได้แบ่งลักษณะของพฤติกรรมการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจโดยยึดหลักการคาดการณ์ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่มีกำหนดไว้ล่วงหน้า (programmed decision) เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นไปในลักษณะประจำ การตัดสินใจสิ่งการประเภทนี้ทำได้ง่าย ๆ โดยอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่
2. การตัดสินใจที่ไม่ได้กำหนดล่วงหน้า (non-programmed decisions) เป็นการตัดสินใจในปัญหาที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากงานที่กำหนดไว้เป็นปัญหาในสถานการณ์ใหม่ที่ต้องใช้ความสามารถเชิงสร้างสรรค์ และดุลพินิจในการแก้ปัญหา

เจมส์ เอ.เอฟ. สโตนเนอร์ (Stoner, 1978 : 167-170) เป็นอีกผู้หนึ่งที่กล่าวถึงแบบอย่างการตัดสินใจโดยได้แบ่งลักษณะการตัดสินใจออกเป็น 3 ลักษณะ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นขณะทำการตัดสินใจ คือ

1. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน (condition of certainty) เป็นการตัดสินใจที่มีข้อมูลเพียงพอประกอบการตัดสินใจ
2. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่เสี่ยง (condition of risk) เป็นการตัดสินใจที่จะต้องทำโดยที่ทราบถึงความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ว่าจะเป็นอย่างใด โดยอาศัยทฤษฎีของความน่าจะเป็น (probability theory) เป็นเครื่องมือตรวจสอบหรือคาดเหตุการณ์
3. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ไม่แน่นอน (condition of uncertainty) ลักษณะที่ผู้ตัดสินใจไม่รู้ถึงโอกาสที่จะเกิดขึ้นของทางเลือกใน

การตัดสินใจ ดังนั้น จึงมักจะอาศัยประสบการณ์ ดุลพินิจ และสภาพการหยั่งรู้ (instinct)

แบบอย่างการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของ สโตเนอร์ เป็นการแบ่งตามสถานการณ์ขณะที่ทำการตัดสินใจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับประสบการณ์ ดุลพินิจ หรือสัญชาตญาณ เพราะเป็นเรื่องของการสั่งสมของพฤติกรรมตัดสินใจมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาหลังจากที่ผู้ตัดสินใจไปแล้ว

เรนนิส ลิเคอร์ต (Likert, 1967 : 1) มีแนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมตัดสินใจว่า การตัดสินใจประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 8 ประการ คือ ระบบหรือสภาพที่ทำการตัดสินใจ สภาพข่าวสาร สภาพการตระหนักในปัญหา ลักษณะการใช้ความรู้ทางวิชาการเทคนิควิธี ระดับที่ทำการตัดสินใจ การมุ่งใจให้มีการปฏิบัติตาม การตัดสินใจ ขนาดของการเกี่ยวข้อง และการตัดสินใจโดยใช้กลุ่ม

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจพบว่า กระบวนการในการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการกำหนดผลของการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม บางครั้งการตัดสินใจต้องใช้ประสบการณ์ และดุลพินิจในการตัดสินใจ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า จึงนับได้ว่าการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง เลขที่เค็ชว

การใช้ดุลพินิจในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจในการเลือกวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดในหลาย ๆ เหตุการณ์ที่ต่างกันออกไป กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเลือกกระทำได้

และในทางเลือกต่าง ๆ นั้น สามัญชนทั่วไปย่อมสามารถมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ และแต่ละความเห็นก็อาจถูกต้องได้เช่นเดียวกัน ผู้ตรวจราชการจึงจำต้องมี หลักการหรือแนวทางอย่างถูกต้องในการตรวจราชการ ซึ่งแนวทางต่าง ๆ ที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ความสำนึกและอุดมการณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากสิ่งหนึ่งที่มี อิทธิพลต่อการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ ได้แก่ ความสำนึกและอุดมการณ์ของ ข้าราชการดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การใช้ดุลพินิจของข้าราชการนั้นส่วนหนึ่งเกิด จากประสบการณ์หรือการตัดสินใจที่ผ่านมา การใช้ดุลพินิจของข้าราชการในการ ตัดสินใจ เรื่องใด เรื่องหนึ่งนั้นความสำนึกในการเป็นข้าราชการ หรืออุดมการณ์ ของข้าราชการย่อมเป็นสิ่งที่ข้าราชการคำนึงถึงอยู่เสมอ และหากข้าราชการ สำนึกในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา ข้าราชการจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ซึ่งความสำนึกเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อข้าราชการได้รับแรงจูงใจหรือ ชี้นำให้ตระหนักถึงความสำคัญของหน้าที่ และในทำนองเดียวกันหากข้าราชการ ได้รับการปลูกฝังให้ เป็นผู้มื่ออุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ยิ่งทำให้ข้าราชการ มีความมุ่งมั่นในหน้าที่ของตนให้บรรลุผลอย่างดีที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะอุดมการณ์เป็น ระบบความคิด หรือแนวความคิดที่มีส่วนผลักดันให้เกิดพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ของมนุษย์ คือ ทำให้คนเรามีความต้องการที่จะทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อ ให้บรรลุถึงจุด ๆ หนึ่งซึ่งคนเราถือว่าดีเลิศหรือทำให้คนเรางดเว้นการกระทำ อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่ถือว่าดีเลิศดังกล่าว (กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 4)

อุดมการณ์เป็นสิ่งที่เชื่อมปรัชญากับการกระทำ คือ เชื่อมความคิดกับ ความเป็นจริงเข้าด้วยกัน แม้ว่าอุดมการณ์จะมีรากฐานมาจากความเป็นจริง ทางสังคม แต่อุดมการณ์ก็มีขอบเขตที่กว้างไกลไปกว่านั้น กล่าวคือ อุดมการณ์จะ กล่าวถึงความดีงามที่อาจยังไม่ได้มีอยู่ในสังคมนั้น แต่อุดมการณ์วางแนวทางที่จะ

บรรลุถึงสภาพที่พึงปรารถนาดังกล่าว (คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติ, คณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ, 2527 : 100, อ้างใน กระทบ ท่องธรรมชาติ และพรัศกดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 4)

กล่าวโดยสรุป อุดมการณ์ของข้าราชการหมายถึง ระบบความคิดความเชื่อของข้าราชการเกี่ยวกับสภาพสังคมที่ดีเลิศและวิถีทางในการสร้างสรรค์สังคมที่ดีเลิศ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นหน้าที่และบทบาทของข้าราชการ (Urban, 1982 : 4 อ้างใน กระทบ ท่องธรรมชาติ และพรัศกดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 5) ข้าราชการองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องมีอุดมการณ์ ด้วยเหตุที่ว่า อุดมการณ์เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การ รวมตลอดถึงบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกองค์การด้วย (Downs, 1968 : 96, อ้างใน กระทบ ท่องธรรมชาติ และพรัศกดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 5) การที่หน่วยงานมีความจำเป็นต้องติดต่อสื่อสารกับบุคคลและกลุ่มบุคคลเพื่อแสดงให้เห็นว่า นโยบายและการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นเป็นประโยชน์ทั้งต่อพวกเขาและต่อบุคคลอื่น ๆ ที่พึงได้รับประโยชน์การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วจะโน้มน้าวให้เกิดความร่วมมือ และการปฏิบัติตามโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดและใช้เวลาน้อยที่สุด (Downs, 1968 : chap 3, อ้างใน กระทบ ท่องธรรมชาติ และพรัศกดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 5)

โดยปกตินั้น อุดมการณ์ของหน่วยงานจะถูกกำหนดขึ้นโดยประสบการณ์หรือความสำนึกร่วมกันของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภายใต้การชี้นำของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ปัจจัยที่ทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย อันเนื่องมาจากอุดมการณ์ของหน่วยงานนั้น มักจะเกิดขึ้นจากการรับรู้เป้าหมายร่วมกันของบุคลากรในหน่วยงาน ทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน การดึงดูดเอาสมาชิกใหม่ที่มีความคิดเห็น

สอดคล้องกันกับอุดมการณ์ของหน่วยงานเข้ามาเสริมกำลังให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจในกรณีต่าง ๆ เพื่อที่จะกำหนดแนวทางให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน และใช้อุดมการณ์โน้มน้าวบุคคลภายนอกให้สนับสนุนหรืออย่างน้อยไม่ให้ต่อต้านการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

อุดมการณ์ของหน่วยงานจะมีลักษณะ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ ประการที่หนึ่ง อุดมการณ์ของหน่วยงานจะเน้นผลประโยชน์ทางบวกของกิจกรรมของหน่วยงาน และจะเน้นเรื่องการใช้จ่ายให้น้อยลง ประการที่สอง อุดมการณ์ของหน่วยงานจะชี้ให้เห็นว่า บริการที่หน่วยงานขยายออกไปนั้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ประการที่สาม อุดมการณ์ของหน่วยงานจะเน้นผลประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งหมดหรือชนส่วนใหญ่ยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคลของคนบางคน หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ประการที่สี่ อุดมการณ์ของแต่ละหน่วยงานจะเน้นประสิทธิภาพของงานที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และเน้นการประสานร่วมมือเพื่อการนั้น ประการที่ห้า อุดมการณ์ของหน่วยงานจะเน้นความสำเร็จในอนาคต โดยจะไม่กล่าวถึงความผิดพลาดและการไร้ความสามารถในแง่มุมต่าง ๆ ของอุดมการณ์นั้น (กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 6)

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ที่สร้างไว้โดยคนรุ่นหนึ่ง เมื่อเวลาเปลี่ยนไป สภาพแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนไป อุดมการณ์อาจล้าสมัยได้ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่กำหนดการกระทำหรือพฤติกรรมของข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ โครงสร้างของระบบราชการ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน และบุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการเอง ปัจจัยสำคัญทั้ง 3 ประการนี้ สามารถอธิบายต่อไปในรายละเอียดได้ดังนี้ (กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539 : 34-38)

ปัจจัยประการแรก คือ โครงสร้างของระบบราชการไทยในปัจจุบัน แม้จะได้รับความเห็นว่ามีโครงสร้างเป็นแบบสมัยใหม่ กล่าวคือ มีปัทสนาทางกฎหมายที่มีระบบ ระเบียบ ข้อบังคับรองรับมีบุคคลที่มีอำนาจดำรงตำแหน่งอย่าง

เป็นทางการ มีบุคคลซึ่งฐานะเป็นสมาชิกของระบบ ซึ่งมีข้อผูกพันที่จะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดจากการแบ่งงานกัน ทำตามความถนัด และมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการตามขอบเขตแห่งกฎหมาย เป็นต้น แต่หากพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ของระบบราชการไทยอย่างจริงจังแล้ว จะพบว่าระบบราชการไทยยังไม่มีโครงสร้างที่เป็นสมัยใหม่อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการเลือกสรรบุคคล (โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง) ยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่หน่วยงานทุกหน่วยสามารถยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ได้ กระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายต่างมีวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการ ในหน่วยงานของตนอย่างเป็นเอกเทศ สภาพเช่นนี้จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการ และก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า "ลักษณะที่เป็นทางการ" (formal) และ "ลักษณะที่ไม่เป็นทางการ" (informal) ขึ้นภายในโครงสร้างระบบราชการ โครงสร้างของระบบราชการโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของระบบราชการแต่ละหน่วยงาน หรือแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมและกระทำของข้าราชการในสังกัดนั้นโดยตรง

ปัจจัยประการที่สอง คือ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ และที่เป็นสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน สภาพแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของไทยมีทั้งในระดับมหภาค เช่น ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่หล่อหลอมข้าราชการไทยในอดีต ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกรแทนพระมหากษัตริย์ให้มีความสำนึกในฐานะ "ผู้ปกครอง" หรือให้เป็นเจ้าขุนมูลนาย หรือความเป็นมาในอดีตในระดับจุลภาค เช่น หน่วยการอบรมกล่อมเกลากองกำลังของข้าราชการครอบครัว วัด สถาบันการศึกษา เป็นต้น ที่ให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล ส่วนสภาพแวดล้อมในปัจจุบันก็มีทั้งสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่ใกล้ชิดข้าราชการและไกลตัวข้าราชการออกไป สภาพแวดล้อมเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และไม่หยุดนิ่ง สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ และที่เป็นสภาพแวดล้อมในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นปัจจัยเสริมสร้างทัศนคติ ความคิดเห็น และความโน้มเอียง

ในการกระทำของข้าราชการ สภาพแวดล้อมทั้ง 2 ประการนี้ จะก่อรูปเป็นการรับรู้ความรู้สึกและอุปนิสัยของข้าราชการแต่ละคนในลักษณะต่าง ๆ การรับรู้และความรู้สึกดังกล่าวจะมีผลต่อพฤติกรรมข้าราชการและเป็นปัจจัยที่มีส่วนในการเสริมสร้างลักษณะนิสัย และความโน้มเอียงของบุคลิกภาพ และพฤติกรรมของข้าราชการในอนาคตด้วย

ปัจจัยสำคัญประการสุดท้าย คือ บุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการนั้น นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้ปัจจัยประการดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อความรู้สึก การกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลจะขึ้นอยู่กับ การรู้ (cognition) การรับรู้ (perception) ความรู้สึก (affections) ความเชื่อ (beliefs) ทศนคติ (attitude) ปทัสถาน (norms) คุณค่า (values) และความคาดหวัง (expectation) ของบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งก็คือคุณค่า (values) ของบุคคลอื่นเป็นองค์ประกอบของบุคลิกภาพนั่นเอง ด้วยเหตุนี้บุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการ จึงเปรียบเสมือนกรอบหรือโครงสร้างที่มีส่วนกำหนดการรับรู้ และการกระทำซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล องค์ประกอบพื้นฐานของบุคลิกภาพดังกล่าว เมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ก็จะก่อรูปขึ้นเป็นความสำนึกและความโน้มเอียงที่จะแสดงออกซึ่งท่าทีของข้าราชการ จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากที่มีส่วนกำหนดการกระทำและพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น การกระทำหรือพฤติกรรมของข้าราชการจึงถูกกำหนดด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ โครงสร้างของระบบราชการ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน และบุคลิกภาพของข้าราชการเองประกอบกัน ปัจจัยทั้งสามประการดังกล่าวประกอบกันแล้วมีผลกระทบต่อความคิด ความเชื่อ และการกระทำของข้าราชการ ซึ่งถ้าปรากฏออกมาในรูปแบบที่ดี หรือที่เชื่อกันว่าดีหรือมีควรกระทำ หรือเป็นที่ปรารถนาก็จะเรียกสิ่งนี้ว่าเป็น "อุดมการณ์" (ideology)

ดังนั้น "อุดมการณ์ของข้าราชการ" จึงหมายถึง แบบแผนของความคิด ความเชื่อที่มีคุณลักษณะที่พึงจะเป็นข้าราชการ ซึ่งก็จะเป็นปทัสถาน (norms) ที่ข้าราชการทุกคนควรยึดถือปฏิบัติ ความคิด ความเชื่อนี้เองจะปรากฏออกมาเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ดีอันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ในที่สุดแล้วตามตรรกะดังกล่าว ความคิด ความเชื่อ และการกระทำ จึงมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันเสมอ และจากตรรกะนี้โครงสร้างของระบบราชการ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน และบุคลิกภาพของข้าราชการ จึงควรจะต้องมีความสอดคล้อง จึงจะช่วยให้แนวทางในการปลูกฝังให้ความคิด ความเชื่อ และการกระทำของข้าราชการที่ปรากฏออกมามีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในทางกลับกันหากโครงสร้างของระบบราชการไม่สามารถปลูกฝังความคิดหรือเสริมสร้างอุดมการณ์ข้าราชการให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของระบบราชการได้ จะนำไปสู่สภาพของความขัดแย้งภายในตัวข้าราชการเอง และระหว่างข้าราชการกับระบบราชการด้วยหรือในทำนองเดียวกันหากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ และบริบทของสังคมที่ล้อมรอบตัวข้าราชการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการสร้างสำนึกทางความคิด และอุดมการณ์ที่ควรจะเป็น และที่สอดคล้องกับโครงสร้างของระบบราชการที่เป็นอยู่ ตลอดจนบุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการเองแล้วสภาพของความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการทั้ง 3 ประการต่างก็มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ปทัสถาน (norms) แห่งการกระทำหรือพฤติกรรมของข้าราชการ ก็ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น อุดมการณ์ของข้าราชการก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเช่นกัน (กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว : 39)

แนวความคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์ของข้าราชการเป็นแนวความคิดหนึ่งที่จะสามารถอธิบายถึงการใช้อุดมการณ์ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เนื่องจากการตัดสินใจใช้อุดมการณ์ดังกล่าวย่อมต้องคำนึงถึงอุดมการณ์ของข้าราชการด้วย โดยอุดมการณ์ของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองถูกปลูกฝังให้ต้องตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติราชการของข้าราชการส่วนต่าง ๆ แต่สิ่งที่มีส่วนกำหนดให้อุดมการณ์ของข้าราชการเปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ สภาพแวดล้อม

ต่าง ๆ อันได้แก่ การเกื้อกูลความมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่ง ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของข้าราชการ อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากอุดมการณ์ของข้าราชการและแนวทางการตัดสินใจแล้ว ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจำต้องมีหลักหรือแนวทางอย่างถูกต้องในการตรวจราชการ ซึ่งแนวทางต่าง ๆ ก็ได้แก่ การพิจารณาข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาถึงประสิทธิผลขององค์การหรือหน่วยงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

ดังที่กล่าวแล้วว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแนวความคิดหนึ่งของผู้ตรวจราชการต้องนำมาเป็นแนวทางในการตรวจราชการ ทั้งนี้ เพราะข้าราชการที่ด้อยต้องระลึกรถึงการนำนโยบายของภาครัฐไปปฏิบัติอย่างได้ผล สนองตอบนโยบาย อย่างไรก็ตาม แนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของข้าราชการ เพราะข้าราชการเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะสนองตอบการพัฒนาประเทศ โดยมีนโยบายเป็นแนวทาง ดังนั้น ข้าราชการที่ด้อยต้องมีความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ตรวจราชการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่คอยสอดส่อง ดูแล ข้าราชการ ย่อมต้องมีความสามารถในการพิจารณาความสามารถของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงดำเนินการทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยต่อไป

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว นับว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวทางวิเคราะห์กระบวนการในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่ง

มีนักวิชาการกล่าวถึงอย่างมากมายตั้งแต่อดีต ก่อนอื่นเราจำเป็นต้องทราบและเข้าใจความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้อย่างมากมายเป็นเบื้องต้น ดังนี้

วอเทอร์ วิลเลียม (Williams, 1975 : 531-567) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การที่องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานแล้วบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

อารอน วิลด์ฟสกี (Aron Wildavsky) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า (อูทซ์ เลาหวิเชียร และประธาน คงฤทธิ-ศึกษากร, 2529 : 320) หมายถึง การต่อรองและการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละฝ่าย และหมายความรวมถึงวิธีการที่จะต้องมีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสถานการณ์ตลอดเวลา

เจฟฟรีย์ แอล. เพรสแมน และอารอน วิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973 : 15) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุตรงตามนโยบายที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

พอล ซาบาทิเยร์ และดาเนียล มาสแมนเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 145) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการในการนำนโยบายที่ได้ตัดสินใจในรูปแบบของกฎหมาย คำสั่งของนักบริหาร คำพิพากษาของศาลมติของรัฐสภา ฯลฯ มาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ

เจมส์ ดับบลิว เฟสเลอร์ (James W. Fesler) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า (ชุมพร สังขปรีชา, 2528 : 216) หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ มีผู้ร่วมดำเนินการเกี่ยวข้องมากมาย มีเป้าหมาย มีความคาดหวัง มีทัศนคติตลอดจนท่าทีที่แตกต่างกันออกไป มีบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบในรายละเอียดของโครงการที่เกี่ยวข้องและโยงใยต่อกัน ผู้ร่วมปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ กันมากมายจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะมีเอกชนเข้าร่วมด้วยและมีผู้ปฏิบัติงานมักจะได้สัมผัสสิทธิพลจากอำนาจต่าง ๆ ที่เกินอำนาจควบคุมของตน

ส่วนนักวิชาการของไทยก็ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในความหมายที่ไม่แตกต่างกันนัก คือ

ชุมพร สังขปรีชา (2528 : 246-247) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการออกตัวบทกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับนโยบาย โครงการ แผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีขึ้น ติดตามจากข้อความอันเป็นค่าถลงชี้แจงวัตถุประสงค์หรือความตั้งใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอันเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของโครงการและผลลัพธ์อันพึงปรารถนา

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการต่างประเทศได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลายท่าน ดังนี้

เจมส์ ดับบลิว เฟสเลอร์ (James W. Fesler) ได้กล่าวถึงความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า (เกษภา อรุณพัฒน์พงศ์, 2529 : 34-35) ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญด้านสมรรถนะ (capacity) และความจริงจัง

(commitment) การมีเป้าหมายในนโยบายที่ชัดเจน (clear objectives) มีการริเริ่มที่ดี (initiative) ของกระบวนการกำหนดนโยบาย

นอกจากนี้ เฟสเลอร์ ยังชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 6 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ ความเฉื่อยชา (inertia) ขององค์กรที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินการตามนโยบาย การมีความสลับซับซ้อน (complexity) ของการดำเนินการตามนโยบาย การมีขอบเขตแห่งความพยายามที่ไม่เพียงพอ (inadequate scope of effort) ในการดำเนินการตามนโยบาย การไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ (weak congressional support) งบประมาณไม่พอเพียง (inadequate funds) และขาดผู้นำที่มีความรู้ความสามารถหรือมีความจริงจังต่อการปฏิบัติหน้าที่ (the loss of leadership)

แกรรีย์ ดี บริวเวอร์ และปีเตอร์ เดอลีออนส์ (Garry D. Brewer & Peter DeLeon) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วยปัจจัยรวม 6 ปัจจัย (เจษฎา อรุณพัฒน์พงษ์, 2529 : 36) ได้แก่ จุดกำเนิดนโยบาย (source of policy) ความสลับซับซ้อน (complexity) การสนับสนุนของนโยบาย (support of policy) ความซับซ้อนของการบริหาร (complexity) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (incentives for implementors) และการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation)

ลาร์สัน (Larson) ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า (เจษฎา อรุณพัฒน์พงษ์, 2529 : 36) ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญคือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของเป้าหมายและนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับความสลับซับซ้อนในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

เอดเวิร์ด (Edward) ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า (เจษฎา อรุณพัฒน์พงศ์, 2529 : 36) ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ 5 ประการ คือ ความเพียงพอของทรัพยากร ระดับของการสนับสนุน โครงสร้างขององค์การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ รูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงาน และเงื่อนไขความมีประสิทธิภาพของการสื่อสาร

ส่วนนักวิชาการไทยได้ให้ความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2526 : 5-13) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารโครงการตามนโยบายให้บังเกิดผลสำเร็จซึ่งมีองค์ประกอบด้วยกัน 8 ประการ คือ การเตรียมโครงการ การจัดองค์การของโครงการ การจัดแผนดำเนินการ ทรัพยากร กระบวนการติดต่อสื่อสาร และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ โครงสร้างระบบราชการ การประเมินผลและการป้อนข้อมูลย้อนกลับ การถ่ายทอดสู่ภาวะปกติ

ส่วนวรเดช จันทรศร (2528 : 103-105) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบไปด้วย 7 ปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ทรัพยากร สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ความร่วมมือและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร (2529 : 195-196) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมถึงการวัดระดับของความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า สามารถวัดได้ 3 แนวทางด้วยกัน คือ

1. พิจารณาจากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายฯ ไปปฏิบัติ มีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับความร่วมมือต่ำ ความล้มเหลวในการนำนโยบายออกปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย

2. พิจารณาจากผลปฏิบัติตามนโยบายขององค์กรนั้นว่า บรรลุผล โดยปราศจากข้อขัดข้องหรือปัญหาอย่างอื่น อย่างไรหรือไม่

3. พิจารณาจากการที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ในระยะสั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติเป็นอย่างไร หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามถึงปรารถนาไว้ได้อย่างไรหรือไม่

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีสิ่งที่จะต้องนำมาประกอบในการพิจารณาว่า นโยบายดังกล่าวนั้นสามารถบรรลุผลได้เพียงไร มีปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องอย่างไร และปัญหาหรือข้อขัดข้องที่จะเกิดขึ้นนั้นจะเกิดในระดับมหภาค หรือจุลภาคอย่างไร และสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เพียงไร ซึ่ง วรเดช จันทศรี (2529 : 222-235) ได้กล่าวถึงปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบไปด้วยปัญหาสำคัญ 5 ประการ คือ ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาทางด้านการควบคุม ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สามารถพิจารณาได้จากหลายปัจจัย และปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องนำไปใช้ประโยชน์ในการตรวจราชการ อย่างไรก็ตาม ในการตรวจราชการซึ่งต้องใช้นโยบายไป

ปฏิบัติมาเป็นเกณฑ์หรือแนวทางในการตรวจราชการแล้ว ดังนั้น ผู้ตรวจราชการจะต้องมีความรู้ในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการด้วย เพราะการตรวจสอบการปฏิบัติราชการเป็นการตรวจสอบถึง การบรรลุวัตถุประสงค์ความสำเร็จ ความราบรื่นของงาน ภาระหน้าที่ของผู้ตรวจราชการจึงต้องตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยใช้กรอบแนวคิดทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นขอบเขตในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินใจประเมินถึงการปฏิบัติราชการของข้าราชการต่าง ๆ

จากความสำคัญของแนวความคิดในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ดำเนินการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติราชการเพื่อมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองในการตรวจสอบข้าราชการในการทำหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติต่อไป

แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

1. ความสำคัญของการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่า ภาวะความไม่มีประสิทธิภาพและความเฉื่อยชาของระบบราชการ เป็นปัญหาเรื้อรัง และนับว่าเป็นภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกสำหรับทุกประเทศ เพราะไม่มีประเทศใดเลยที่จะสามารถจัดทำโครงการ หรือดำเนินนโยบายบริหารประเทศชาติขนาดใหญ่ และครอบคลุมกว้างขวางได้โดยไม่มีการจัดองค์การโดยไม่มี การแบ่งงานกันทำ และโดยไม่มีความเป็นวิชาชีพ ดังเช่น ปรากฏในระบบราชการ ปัญหาอาจลดลงได้ในระดับหนึ่งด้วยการพัฒนาทัศนคติของตัวบุคคลใน ระบบหนึ่งในแวดวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการสรุปรวบรวมกลุ่มค่านิยมเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการบริหารและความรับผิดชอบต่อสังคมที่ควรพัฒนาขึ้นในวงการบริหารภาครัฐบาลในทศวรรษ 1980 (ชุมพร สิงขปรีชา, 2526 : 27) คือ ระบบราชการต้องตอบสนองรับใช้

ต่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมและความต้องการของประชาชน มีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป มีความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มต่าง ๆ มีความต่อเนื่อง คงเส้นคงวา จริงจังเชื่อถือได้ในการให้บริการแก่ประชาชน มีระเบียบกฎเกณฑ์และความมีดุลพินิจในการดำเนินงาน มีความซื่อสัตย์ ความจริงใจ และความเปิดเผยในการตัดสินใจและการชี้แจงให้ประชาชนทราบ มีความรับผิดชอบความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบควบคุม ทั้งต่อบุคคลและโครงการเพื่อการบรรลุถึงผลงาน มีความรู้ความสามารถอันจำเป็นต่อการทำงาน ให้บรรลุถึงเป้าหมายของส่วนรวม มีกระบวนการร้องทุกข์ร้องเรียนสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากระบบ

สำหรับประเทศไทย ประเด็นปัญหาในเรื่องการปฏิบัติราชการและความรับผิดชอบของระบบราชการไทยก็เป็นเรื่องที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมาโดยตลอดว่า ระบบราชการเป็นระบบที่ก่อตั้งขึ้นและดำรงอยู่เพื่อสนองหรือรับใช้ตนเอง และฝ่ายข้าราชการยังไม่ใส่ใจที่จะยอมรับการควบคุมตรวจสอบจากประชาชน การขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิผลได้ส่งผลกระทบต่อข้าราชการ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2533 : 73)

จากการที่ระบบราชการไทยขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิผลดังกล่าวได้มีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านนำเสนอถึงมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติราชการ เพื่อควบคุมให้ระบบราชการสามารถตอบสนองข้อเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชน

2. มาตรการควบคุมการปฏิบัติราชการ

มาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้ควบคุม บังคับ หรือกระตุ้นให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการซึ่งแบ่งออกได้เป็นการควบคุมจากภายในและการควบคุมจากภายนอก (ปกาวดี ดุลยจินดา, 2531 : 37-41)

2.1 การควบคุมจากภายใน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการควบคุมความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจควบคุมโดยใช้งบประมาณ การควบคุมโดยการประสานแผน/โครงการ การควบคุมโดยการตรวจสอบและรายงาน การควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และการควบคุมโดยผ่านกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปการควบคุมภายในสามารถควบคุมได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1.1 การควบคุมความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีวิธีการดังนี้

1) ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการใช้จ่ายเงินเป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยพิจารณาว่างบประมาณเป็นเสมือนแผนการดำเนินงานที่กำหนดให้ส่วนราชการ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ อาจมีการจัดระบบควบคุมทั้งก่อนการจ่ายเงินและหลังการจ่ายเงิน

2) การประสานแผน/โครงการ สามารถทำได้ทั้งในระดับชาติ คือ มีการกำหนดแผนหลักเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการของรัฐทั้งหมด ซึ่งได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ นั้นเอง จากนั้นส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องไปกำหนดโครงการ/แผนงานให้สอดคล้องกับแผนซึ่งเป็นนโยบายของชาติ สำหรับในระดับส่วนราชการก็จะมีการควบคุมโดยการประสานแผน/โครงการ ต่าง ๆ ของหน่วยงานในสังกัดเพื่อมิให้ขัดข้องกันและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

3) การควบคุมโดยการตรวจสอบและรายงาน การควบคุมจะทำได้โดยการให้มีผู้ตรวจสอบเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นส่วนราชการต่าง ๆ ก็จะมีการรายงานการปฏิบัติงานไปยังหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีวิธีการควบคุมโดยให้รายงานนี้ เป็นวิธีที่ใช้มานานแล้วและปัจจุบันยังคงใช้อยู่ทั่วไป

4) การควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หมายถึง การควบคุมสั่งการตามลำดับชั้น ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงจะดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำลงไป

5) การควบคุมโดยผ่านกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยการจัดตั้งองค์การกลางการบริหารงานบุคคล ที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงาน ค่าตอบแทนกำหนดเกณฑ์ เกี่ยวกับวินัย และควบคุมความมีประสิทธิภาพของบุคลากร เพื่อให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.1.2 การควบคุมความรับผิดชอบภายในตัวบุคคลเอง ทั้งนี้ เนื่องมาจากปัจจุบันภาวะแวดล้อมในสังคมมีส่วนอย่างมาก ที่ทำให้ข้าราชการ ประพฤติตน เบี่ยงเบนออกจากอุดมการณ์ของการปฏิบัติราชการ อาจแสวงหาราย ได้หรือผลประโยชน์ส่วนตนจากตำแหน่งหน้าที่ โดยวิธีการที่ไม่ชอบธรรม โดยขาดความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือที่เรียกว่าคอร์รัปชั่น เป็นหน้าที่ ของรัฐที่จะส่งเสริมปลูกฝังอุดมการณ์ และสนับสนุนให้ข้าราชการรู้จักควบคุมตัว เอง เกิดความรับผิดชอบต่อภายในซึ่งจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ ส่วนรวมมากขึ้น

2.2 การควบคุมจากภายนอก แบ่งแยกได้ 2 ประการ คือ

2.2.1 การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ รัฐสภาอันเป็น องค์กรหลักที่จะควบคุมฝ่ายบริหารตามระบบประชาธิปไตย การควบคุมจะมีหลาย รูปแบบทั้งในด้านนโยบายและด้านการบริหาร อันได้แก่ การเปิดอภิปรายและ การตั้งกระทู้ถามเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอนุมัติกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับส่วนราชการ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเท่ากับสามารถควบคุมการจัด โครงสร้างส่วนราชการได้

2.2.2 การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ หมายถึง การควบคุมโดยศาล ซึ่งทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของประชาชนจากการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของ ข้าราชการ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งประชาชน การปฏิบัติหน้าที่นอก เหนือขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ การปฏิบัติงานโดยตีความข้อความในกฎระเบียบของ ทางราชการ ไม่ถูกต้องหรือโดยความเข้าใจผิด ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ประชาชนจะสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งศาลก็จะใช้อำนาจสั่ง การเพิกถอนหรือการกระทำของข้าราชการให้ถูกต้อง

2.3 การควบคุมโดยประชาชน ซึ่งแยกออกได้เป็น 4 ประการ คือ

2.3.1 การควบคุมโดยตรง ประชาชนอาจควบคุมการดำเนินงานของข้าราชการได้โดยการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ กรณีหน่วยราชการหรือข้าราชการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือทำให้เสียหายหรือเสียประโยชน์

2.3.2 การควบคุมโดยผ่านทางสื่อมวลชน สื่อมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ เป็นเสมือนกระจกส่องให้เห็นถึงผลการดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ประชาชนอาจร้องเรียนการกระทำของข้าราชการผ่านสื่อมวลชนได้

2.3.3 การควบคุมโดยผ่านทางกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีทั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น กลุ่มพ่อค้า กลุ่มชาวนา กลุ่มนิสิตนักศึกษาในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐมาก

2.3.4 การควบคุมโดยองค์การพิเศษ หรือ Ombudsman เป็นเจ้าหน้าที่ของสภานิติบัญญัติที่มีความเป็นอิสระ จะคอยควบคุมดูแลการบริหาร โดยพิจารณาคำร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมทางการบริหาร

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การตรวจสอบการปฏิบัติราชการนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติราชการทั้งนี้จากการศึกษาถึงแนวความคิดในการควบคุมการปฏิบัติราชการ สะท้อนให้เห็นได้ว่าฝ่ายบริหาร ตุลาการ และประชาชนสามารถควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการได้และน่าจะมีการให้ความสำคัญในการหามาตรการเพื่อตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนับเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการตรวจราชการ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ในการตรวจการปฏิบัติราชการของข้าราชการ และสอบการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ โดยข้าราชการซึ่งมีคุณสมบัติดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจราชการใช้ประสบการณ์การพิจารณาและความรู้ของตนเองในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานที่ตนเองได้ไปตรวจ สำหรับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการนั้น ย่อมต้องใช้ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และดุลพินิจในการพิจารณาการปฏิบัติงานของ

ข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องพิจารณาตรวจสอบการปฏิบัติงาน และตัดสินใจประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ออกมาเป็นความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่อง และข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในที่สุด

จะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนสุดท้ายของการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า หน่วยงานมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ข้าราชการในหน่วยราชการมีประสิทธิผลในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด ซึ่งเมื่อกล่าวถึงประสิทธิผลของการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด ซึ่งเมื่อกล่าวถึงประสิทธิผลของการปฏิบัติงานและหน่วยงาน สิ่งที่จะต้องศึกษาต่อไปเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการในครั้งนี้ คือการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ เพื่อนำมาใช้ศึกษาถึงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการว่า มีความสอดคล้องกับแนวความคิด การประเมินประสิทธิผลขององค์การ และมีความเหมาะสมเพียงใด

แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการตรวจราชการ ทั้งนี้เนื่องจากประสิทธิผลเป็นตัวการที่จะใช้เป็นที่ตัดสินว่า องค์การราชการประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ประสิทธิผลขององค์การเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงความสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เราจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาประสิทธิผลขององค์การในครั้งนี้

ก่อนที่จะทราบถึงวิธีการประเมินประสิทธิผลขององค์การ จำเป็นจะต้องทราบถึงความหมายของประสิทธิผลขององค์การก่อนเป็นเบื้องต้น

1. ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

คริส อาร์ไกรริส (Argyris, 1964 : 123) มีความเห็นว่า ประสิทธิผลขององค์การคือ สภาวะขององค์การซึ่งความรับผิดชอบและงาน (output) มากขึ้นช่วงเวลาหนึ่ง ในขณะที่ตัวป้อน (input) คงที่หรือลดน้อยลงหรือ มีผลผลิตคงที่ในขณะที่ตัวป้อน (input) ลดน้อยลง

พิทยา บวรวัฒนา (2530 : 68) เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือสภาพขององค์การที่ตั้งไว้หรือปรารถนาให้บังเกิดขึ้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2514 : 31) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงตั้งประสงค์หรือคาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำคัญของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวัง

จากการพิจารณาความหมายของประสิทธิผลองค์การดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การเป็นค่าที่ไม่มีนิยามแน่นอน ขึ้นอยู่กับทัศนะของนักวิชาการแต่ละท่านจะตีความหมายของประสิทธิผลอย่างไร โดยสรุปแล้วส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ประสิทธิภาพขององค์การคือ เป้าหมายสุดท้ายที่องค์การต้องการบรรลุขึ้นเอง อย่างไรก็ตาม การศึกษาประสิทธิผลองค์การสามารถประเมินได้จากหลายแนวทาง ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

2. แนวทางการประเมินประสิทธิผล

การประเมินประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนในการสร้างแนวคิดที่ถูกต้อง เหมาะสม นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิด ทฤษฎี และตัวแบบของการประเมินประสิทธิผลขององค์การหลายแนวทาง ซึ่งมีความแตกต่างกันไป โดยเฉพาะในด้านเกี่ยวกับเกณฑ์ (criteria) ที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การมีกว้างขวางมากมาย เช่น ใช้ตัวแปรที่เกี่ยวกับปริมาณผลผลิต แรงจูงใจ ความพอใจในงาน ชวัญ ความสามัคคี ความมั่นคง ความยืดหยุ่น การปรับตัว อัตราการเข้าออกจากงาน ความพร้อมเพรียงขององค์การ และ เสถียรภาพขององค์การ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ได้รวบรวมจากนักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผล ซึ่งปรากฏว่า บางตัวขัดแย้งกันและไม่สามารถใช้ได้กับทุกองค์การ และยังไม่มีการบรรทัดฐานในการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้พยายามร่วมกันที่เป็นแนวทางในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 แนวทาง คือ (ภรณ์ มหามนต์, 2529 : 185)

2.1 การประเมินประสิทธิผลในแง่เป้าหมาย (the goal approach)

2.2 การประเมินประสิทธิผลในแง่ของระบบทรัพยากร (the system resource approach)

2.3 การประเมินประสิทธิผลโดยใช้หลายเกณฑ์ (the multiple criteria of effectiveness)

ทั้ง 3 แนวทาง ดังกล่าวจะมีรายละเอียด ดังนี้

1. การประเมินประสิทธิผลในแง่ของเป้าหมาย (the goal Approach) ถือหลักว่า ประสิทธิภาพขององค์การอยู่ที่ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายสุดท้ายขององค์การ ดังเช่น ฮอลล์ (Hall, 1974 : 8) เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การควรพิจารณาเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของ

องค์การ และหนทางหรือเครื่องมือ (means) ซึ่งองค์การใช้ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การ และบรรลุเป้าหมายให้ได้ ดังนั้น ตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การจึงประกอบไปด้วย

- 1) ความสามารถในการผลิตขององค์การ (productivity)
- 2) ความยืดหยุ่น (flexibility) ขององค์การ ซึ่งหมายถึงความสามารถในการปรับตัว เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายใน และภายนอกองค์การ
- 3) การปราศจากความตึงเครียด (strain) หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยในองค์การหรือระหว่างหน่วยงานในองค์การ

นอกจากนี้ เจมส์ แอล ไพรส์ (Price, 1968 : 1) ได้ทำการสำรวจศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การและ ไพรส์ ได้เสนอตัวแปรแทรกซ้อน ซึ่งเป็นสาเหตุของความแตกต่างในประสิทธิผลขององค์การดังนี้ คือ ความสามารถในการผลิต หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อปัจจัย การยินยอมปฏิบัติตาม หมายถึง ความมากน้อยของการมีสมาชิกในองค์การ ยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ การมีขวัญ หมายถึง ความมากน้อยของการมีแรงจูงใจ (motives) ของสมาชิกแต่ละคนได้รับการตอบสนอง มีความสามารถในการปรับตัว หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง มีความเป็นปึกแผ่น หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การจะถูกตัดสินใจให้เป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อมหรือความอยู่รอดขององค์การ

ทัศนะของ ไพรส์ ได้เสนอว่า ความสามารถในการผลิตมีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับประสิทธิผลขององค์การ อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การซึ่งเน้นที่เป้าหมาย แม้ว่าจะเป็นที่นิยมกันมาก แต่ในทางปฏิบัติเป้าหมายทางการขององค์การมีความแตกต่างกับเป้าหมายในทางปฏิบัติ บางครั้งองค์การมีเป้าหมายหลายเป้าหมายไปพร้อมกัน ซึ่งบางครั้งเป้าหมายเหล่านี้อาจขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นเหตุให้เป้าหมายอย่างเป็นทางการขององค์การไม่ชัดเจน เนื่องจากจะต้องกำหนดให้ทุกฝ่ายยอมรับพอใจ และบางครั้งเป้าหมายขององค์การใน

ระยะสั้นไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในระยะยาวเสมอไป เพราะสภาพแวดล้อมขององค์การเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลขององค์การโดยวัดความสามารถในการบรรลุเป้าหมายนี้จึงต้องตระหนักถึงปัญหาความซับซ้อนดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะหน่วยงานการปกครองจะเห็นได้ว่าเป้าหมายสามารถมีที่มาได้หลายแห่ง โอกาสที่เป้าหมายต่าง ๆ จะขัดแย้งกันก็มีมาก และการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนั้นก็ เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากมาก

2. การประเมินประสิทธิผลในแง่ของระบบ-ทรัพยากร (the system resource approach) แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า องค์การเป็นระบบเปิด ซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตลอดเวลา ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งเกิดขัดข้องจะส่งผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ในองค์การทั้งหมด

ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดนี้จะเน้นถึงความสามารถขององค์การในการแปรปัจจัยนำเข้า ให้ออกมาเป็นปัจจัยนำออก ตลอดจนสามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อความอยู่รอดขององค์การ ทั้งนี้โดยจะต้องมีการทดแทนและปรับปรุงส่วนต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีพร้อมเสมอในการปฏิบัติงาน เช่น การให้การฝึกอบรมพนักงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ หรือความสามารถในการสรรหาบุคลากรมาทดแทนในตำแหน่งที่ว่าง

การศึกษาประสิทธิผลขององค์การในแง่ของระบบ-ทรัพยากร จึงเป็นการศึกษาความสามารถขององค์การในการตอบสนองข้อเรียกร้องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมหรือสภาพการณ์ที่แวดล้อมองค์การอยู่นั้นเอง

นักวิชาการที่ใช้แนวคิดเกี่ยวกับระบบ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิผลขององค์การมีหลายท่าน ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

เทลคอตต์ พาร์สันส์ (Parsons, 1975 : 45) เสนอแนวคิดการใช้ความเป็นระบบขององค์การเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลขององค์การ โดยระบุถึงกิจกรรม 4 ประเภท ซึ่งองค์การทุกองค์การจะต้องกระทำเพื่อรักษาสภาพความเป็นอยู่ขององค์การ ได้แก่ การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม (adaptation to the environment) การบรรลุถึงเป้าหมาย (goal attainment) การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคม (integration-social stability) และการรักษารูปแบบหรือการดำรงไว้ซึ่งสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม และการกระตุ้นใจ

ซีโอดอร์ แคพโลว์ (Caplaw, 1964 : 21) เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การสามารถวัดได้จากตัวแปร ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอยู่ขององค์การ คือ ความมั่นคงในระยะยาว การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนประกอบขององค์การ ความเต็มใจของคนในองค์การ ในอันที่จะคงมีส่วนร่วมในองค์การต่อไป การบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ

อย่างไรก็ดี ทั้งพาร์สันส์ และ แคพโลว์ ต่างเห็นพ้องในทำนองเดียวกันว่า ความมีประสิทธิภาพขององค์การ (effectiveness) จะต้องประกอบไปด้วย

1. ประสิทธิภาพขององค์การ (effectiveness) หมายถึง การบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ วัดจากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายโดยตรงต่อการผลิต 1 หน่วย

2. ความสามารถรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอยู่ขององค์การ

นอกจากนี้ ยูชแมน และซีชอร์ (Yuchtman and Seashore, 1967 : 377-395) เป็นนักวิชาการที่ได้ใช้แนวคิดเรื่องระบบเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ โดยให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลขององค์การในแง่ตำแหน่งการต่อรองขององค์การหรือความสามารถขององค์การในการได้มาซึ่งทรัพยากรซึ่งหายากและมีค่าจากสภาพแวดล้อม การวัดประสิทธิผล

ขององค์การต้องให้การวัดเปรียบเทียบกัน ระหว่างองค์การในรูปของการแข่งขัน ว่าองค์การใดได้รับทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมมากกว่าองค์การนั้นก็ย่อมมีประสิทธิผลมากกว่าอีกองค์การหนึ่ง

การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยใช้แนวคิดระบบ-ทรัพยากรนี้ เป็นความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องบางประการของการประเมินประสิทธิผลในแง่เป้าหมาย โดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การเลย ทั้งนี้ เพราะเห็นว่า เป็นไปได้ยากที่จะให้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผล แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินประสิทธิผลขององค์การด้วยแนวคิดด้านระบบ-ทรัพยากรนี้ อย่างหนึ่งขององค์การก็คือ การสรรหาทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมนั่นเอง (Hall, 1972 : 96) ดังนั้น แนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การในแง่เป้าหมายและในแง่การใช้ระบบทรัพยากรจึงไม่ได้แตกต่างกันมากนัก แท้จริงเป็นการมองเป้าหมายขององค์การในฐานะที่มีความสัมพันธ์สภาพแวดล้อมมากขึ้นนั่นเอง นอกจากนี้ การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยใช้ความคิด แนวระบบ-ทรัพยากร มีปัญหาที่สำคัญคือ ตัวชี้ประสิทธิผลขององค์การ เช่น "ความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม" เป็นตัวแปรที่วัดได้ยากมาก แม้จะสร้างมาตรวัดตัวแปรได้นี้คงหาข้อยุติไม่ได้ว่าเป็นมาตรวัดที่ถูกต้องสมบูรณ์แล้ว ดังนั้น จึงนำไปสู่แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ใช้หลายเกณฑ์ในการพิจารณา

3. การประเมินประสิทธิผลโดยใช้หลายเกณฑ์ (the multiple criteria of effectiveness) แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ตัวแปรที่ใช้ในการวัดประสิทธิผลขององค์การไม่ได้มีเพียงตัวเดียวเท่านั้น หากมีหลาย ๆ ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง มาโฮนี และเว็ทเซล (Mahoney and Weitzel, 1969 : 632) ศึกษาวิจัยพบว่า ฝ่ายบริหารขององค์การสามารถนำเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เพื่อประเมินประสิทธิผลของหน่วยงานตนเองได้ คือ ความสามารถในการผลิต และประสิทธิภาพ โดยวัดจากผลผลิต ลักษณะขององค์การ เช่น บรรยากาศขององค์การ สไตล์ การอำนวยความสะดวก และสมรรถนะขององค์การในการปฏิบัติงานและ

พฤติกรรมในการผลิต เช่น ความร่วมมือร่วมใจ การพัฒนา การปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้

แนวคิดนี้ได้มีนักวิชาการนำไปใช้เพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การ และพบว่า เป็นแนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์การในแนวทางกว้างเป็นที่ยอมรับทั้งในแง่วิชาการและเมื่อนำไปปฏิบัติ แนวทางในการประเมินประสิทธิผลขององค์การของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้ คือ

ริชาร์ด เอ็ม. สตีลส์ (Steers, 1975 : 5) ได้ประเมินประสิทธิผลขององค์การด้วยตัวแบบที่เร็วกว่า ตัวแบบกระบวนการ (process model) โดยเสนอว่า การวัดประสิทธิผลขององค์การควรพิจารณาแนวคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการ คือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (goal optimization) แนวคิดนี้ยอมรับว่า การบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดเป็นสิ่งเป็นไปได้ และถ้าถึงแม้จะเป็นไปได้อาจมีโทษต่อองค์การและการอยู่รอดขององค์การ ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลจึงเป็นไปได้ในรูปของการวิเคราะห์ว่า องค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่เป็นไปได้ (feasible goals) ได้ดีเพียงใด

2. แนวคิดด้านระบบ (system perspective) เสนอว่า เป้าหมายไม่ใช่อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่ แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การบรรลุถึงเป้าหมายระยะสั้นก็คือ ตัวป้อนใหม่ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบรรลุเป้าหมายต่อไป ความเป็นวงจรของเป้าหมายขององค์การดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม คือ การยอมรับว่าเป้าหมายขององค์การจะสามารถบรรลุถึงได้ก็โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การจะสามารถบรรลุถึงได้ก็โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ

นอกจากแนวคิดทั้ง 3 ด้านข้างต้น ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การแล้ว สเตียร์ ได้เสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งแยกออกตามลักษณะได้ 4 ประเภท คือ

1. ลักษณะขององค์การที่เกี่ยวกับโครงการ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรด้านมนุษย์ที่กำหนดไว้ในองค์การ พบว่า การกระจายอำนาจในองค์การมักนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่ายิ่งองค์การมีกฎ ระเบียบ ซึ่งเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของพนักงานมากเท่าไรกลับเป็นอุปสรรคต่อการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ประสิทธิภาพขององค์การถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนั้น บทบาทของนักบริหารที่สำคัญ คือ การทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมและปรับโครงสร้างและการปฏิบัติงานให้เข้ากับสภาวะดังกล่าว

3. ตัวแปรที่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จขององค์การ คือ พฤติกรรมของคนในองค์การ องค์การที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงจะต้องพยายามสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยต่อพนักงาน ไม่เพียงปฏิบัติงานตามหน้าที่เท่านั้น แต่还必须ต้องรับผิดชอบต่อการคิดและกระทำในทางวิ เริ่มสร้างสรรค์เพื่อปรับปรุงไปสู่เป้าหมายยิ่งขึ้น ทั้งองค์การยังจะต้องมีความสามารถในการสรรหาและรักษาซึ่งทรัพยากรด้านคนที่มีคุณค่าไว้กับองค์การอีกด้วยคือ ต้องมีความผูกพันต่อองค์การนั่นเอง

4. นโยบายและการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์การมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุได้อย่างชัดเจนแน่นอน ดังนี้

4.1 การกำหนดกระบวนการติดต่อสื่อสารให้มีการประสานกิจกรรมของพนักงานในองค์การให้เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกันทั้งองค์การ คือ ให้มีทั้งการติดต่อสื่อสารทั้งในทางลง ทางขึ้น และแนวนอน

4.2 การที่ผู้นำสามารถใช้ภาวะผู้นำในการอุดหนุนว่าที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของการจัดรูปแบบขององค์การที่สมบูรณ์ที่สุด กล่าวคือ ผู้นำจะต้องประสานและตอบสนองเป้าหมายขององค์การและบุคคลให้ได้เป็นส่วนใหญ่

4.3 การที่ผู้บริหารสามารถรับผิดชอบองค์การให้มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสร้างความสมดุลย์ให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการริเริ่มเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ ๆ กับความต้องการรักษาความมั่นคง ซึ่งมีความสำคัญ ๆ กัน

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ สามารถประเมินได้หลายแนวทาง ทั้งทางด้านการประเมินจากเป้าหมาย จากระบบ จากทรัพยากร และการประเมินโดยใช้หลักหลายเกณฑ์ ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น แต่อย่างไรก็ตาม องค์การแต่ละองค์การ หรือแต่ละหน่วยงานย่อมมีความแตกต่างกันในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ผู้ประเมินจำต้องทราบว่าสิ่งสำคัญสำหรับองค์การคืออะไร และสิ่งดังกล่าวสามารถประเมินประสิทธิผลได้อย่างไร และเมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาพบว่า ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวแทนอธิบดีกรมในการตรวจงานหน่วยราชการต่าง ๆ มากมาย และนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์สถานการณ์และการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองจึงมีความจำเป็นต้องประเมินประสิทธิผลหน่วยราชการ โดยใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการ

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นับว่าเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญต่อการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นอย่างมาก สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเราได้ทราบว่าดุลพินิจมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการและการตรวจราชการ เพราะแนวทางในการตรวจราชการไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่แน่นอนว่าอย่างไร คือความผิดอย่างไรก็ความผิดพลาด หรือบกพร่อง ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและดุลพินิจของผู้ตรวจราชการเป็นสำคัญว่าการปฏิบัติดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ ถูกต้อง

หรือไม่อย่างไรในการปฏิบัติงานตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะต้องใช้แนวความคิดในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการมาเป็นแนวทางสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการตรวจราชการ ต้องทราบถึงนโยบายและรายละเอียดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นข้อมูลเชื่อมโยงไปถึงการประเมินประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีความเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม การที่เราจะศึกษาถึงการตรวจราชการ และการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจราชการได้ จำเป็นต้องทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการเสียก่อน เพื่อนำมาประมวลผนวกกับข้อเท็จจริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ต่อไป