

การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงาน  
ระหว่างองค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย

นางสาวภริดา ชัยรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

COMPARING THE AUTONOMY AND PERFORMANCE OF AUTONOMOUS PUBLIC  
ORGANIZATIONS AND GOVERNMENT DEPARTMENTS IN THAILAND

MISS PIRADA CHAIRATANA

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงาน ระหว่างองค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย
โดย	นางสาวภริดา ชัยรัตน์
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิทยา บวรวัฒนา)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

กิริดา ชัยรัตน์ : การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานระหว่าง  
องค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย. (COMPARING THE AUTONOMY AND  
PERFORMANCE OF AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATIONS AND  
GOVERNMENT DEPARTMENTS IN THAILAND) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก :  
รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา, 276 หน้า.

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานระหว่าง  
องค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย ซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สังกัด  
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นตัวแทนขององค์การมหาชน และ  
กรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวแทนของกรม ซึ่งมีคำถามในการวิจัย  
คือ เมื่อองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม จะมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรมด้วย  
จริงหรือไม่ โดยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น 42 คน ประกอบกับ  
การศึกษาเอกสารงบประมาณ รายงานประจำปี และผลการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติ  
ราชการ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และประมวลผล

โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบ  
ความเป็นอิสระขององค์การระหว่างพอช. และกรมฯ ในเรื่องของความเป็นอิสระในด้านการ  
บริหารงาน ด้านการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ ด้านการเงินงบประมาณ ด้านการบริหาร  
ทรัพยากรมนุษย์ และด้านการตรวจสอบประเมินผล ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์และ  
เปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่าง พอช. และกรมฯ ใน 3 มิติประกอบด้วย มิติคุณภาพของ  
กระบวนการบริหารงาน มิติประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ และมิติประสิทธิผลการ  
ปฏิบัติงาน

จากการศึกษา พบว่า พอช. มีความเป็นอิสระมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชนในด้านการ  
บริหารงาน ด้านการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ ด้านการเงินงบประมาณ และด้านการ  
บริหารทรัพยากรมนุษย์ อย่างไรก็ตามทั้งกรมฯ และพอช. มีประสิทธิผลการปฏิบัติงานในระดับ  
เดียวกัน และทั้งสอง ต่างก็ไม่มีประสิทธิภาพในด้านการเงินงบประมาณอีกด้วย ดังนั้นจึงสรุป  
ได้ว่า แม้ว่า พอช. จะมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม แต่ทั้ง พอช. และกรมฯ มีผลการดำเนินงาน  
เท่ากัน ดังนั้นการนำแนวคิดการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ในประเทศไทย  
จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างน้อยที่สุดก็ในกรณีของ พอช.

สาขาวิชา.....รัฐศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา.....2554.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

# #5081506024 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS : Agencification/ Public Organization/ Autonomy/ Performance

PIRADA CHAIRATANA : COMPARING THE AUTONOMY AND PERFORMANCE OF AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATIONS AND GOVERNMENT DEPARTMENTS IN THAILAND. ADVISOR : ASSOC.PROF.BIDHYA BOWORNWATHANA,Ph.D., 276 pp.

This study compares autonomous public organizations (APOs) with government departments in Thailand in terms of their autonomy and performance. Community Development Department (CDD) of the Ministry of Interior is chosen to represent a government department. The autonomous public organization chosen for investigation is the Community Organization Development Institute (CODI) of the Ministry of Social Development and Human Security. The research question is: When APOs have more autonomy than government departments, would that result in higher performance on the part of APOs? The study conducted depth interviews with forty-two government officials in both CDD and CODI. Documentary research such as annual reports, government documents, and budgetary documents were also used.

The study is divided into two parts. Part 1 analyzes and compares CDD and CODI in terms of their organizational autonomy (operational autonomy, rule making autonomy, financial and budgeting autonomy, human resource management autonomy, and monitoring and evaluating autonomy). Part 2 also compares CDD and CODI in terms of their performance appraisal covering three dimensions: operating quality, financial and budgeting efficiency and performance effectiveness.

The study found that CODI has more autonomy than CDD in terms of operational autonomy, rule making autonomy, financial and budgeting autonomy and human resource management autonomy. However, both CODI and CDD have the same level of performance effectiveness. They both do not have financial and budgeting efficiency. The conclusion is that although CODI has more autonomy than CDD, its performance is equivalent to that of the CDD. As a matter of fact, agencification in Thailand has not been so successful at least in the case of the CODI.

Field of Study : Political Science..... Student's Signature .....

Academic Year : 2011..... Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา ประธานกรรมการฯ รศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รศ.วันชัย มีชาติ และ อ.ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จโดยสมบูรณ์ ครบถ้วนและถูกต้อง

คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่อบรมสั่งสอนวิชาความรู้ทางด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้วิจัยอย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่ของคณะรัฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุด จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือแนะนำต่าง ๆ ในการค้นคว้าหาข้อมูล ท่านรองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน (คุณกอบแก้ว จันทร์ดี) คุณพรหมพิริยะ พนาสนธิ์ และเจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยทุกท่าน คุณพรรณทิพย์ เพชรมาก ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)ทุกท่าน ที่ให้ความสะดวก และช่วยเหลือในการอนุเคราะห์ข้อมูลสำคัญยิ่งในการศึกษาครั้งนี้ ตลอดจนขอขอบคุณบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุก ๆ ท่าน ครอบครัวของผู้วิจัยที่อยู่เคียงข้างเสมอ เพื่อนร่วมรุ่นปริญญาเอกปี พ.ศ.2550 และเพื่อน ๆ ทุกคนที่เป็นกำลังใจให้เสมอมา

ผู้วิจัยขอกราบระลึกถึงพระคุณอันยิ่งใหญ่อันหาที่เปรียบมิได้ของคุณพ่อคุณแม่ ผู้ให้กำเนิด ที่ได้อบรมสั่งสอน ให้การศึกษาและเลี้ยงดูมา จนมีชีวิตที่ดี และสามารถมาเฝ้าอยู่ ณ จุดนี้ได้.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
<b>1 บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย.....	8
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
ข้อจำกัดของการวิจัย.....	9
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
อธิบายคำศัพท์ย่อ.....	10
<b>2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	
แนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของหน่วยงานภาครัฐ.....	11
แนวคิดองค์การมหาชนในประเทศไทย.....	16
แนวคิดการกระจายอำนาจ.....	25
แนวคิดความเป็นอิสระขององค์การ (Autonomous Public Organization - APOs).....	28
แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ.....	35
ข้อจำกัดของตัวชี้วัดในการศึกษา และแนวทางแก้ไข.....	57
กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	59
สมมติฐานในการวิจัย.....	60

บทที่	หน้า
<b>3</b>	<b>วิธีดำเนินการวิจัย</b>
	ประชากร..... 61
	กลุ่มตัวอย่าง..... 62
	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย..... 64
	การเก็บรวบรวมข้อมูล..... 66
	การวิเคราะห์ข้อมูล..... 67
<b>4</b>	<b>ผลการศึกษาความเป็นอิสระของกรมการพัฒนาชุมชน</b>
	ลักษณะสำคัญของกรมการพัฒนาชุมชน..... 74
	ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน..... 81
	ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน..... 81
	ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ..... 86
	ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ..... 88
	ความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์..... 92
	ความมีอิสระในการตรวจสอบประเมินผล..... 99
	ผลการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน..... 105
	มิติที่ 1 คุณภาพการปฏิบัติงาน..... 105
	มิติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ..... 130
	มิติที่ 3 ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน..... 134
<b>5</b>	<b>ผลการศึกษาความเป็นอิสระของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)</b>
	ลักษณะสำคัญของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)..... 140
	ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). 148
	ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน..... 148
	ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ..... 155
	ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ..... 157
	ความมีอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์..... 162
	ความมีอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผล..... 170



<b>5 ผลการศึกษาความเป็นอิสระของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)</b>	
ผลการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).....	177
มติที่ 1 คุณภาพการปฏิบัติงาน.....	177
มติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ.....	194
มติที่ 3 ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน.....	200
<b>6 สรุปเปรียบเทียบผลการศึกษา</b>	
เปรียบเทียบความเป็นอิสระระหว่างองค์การมหาชนกับกรม.....	205
ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน.....	205
ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ.....	208
ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ.....	209
ความมีอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์.....	212
ความมีอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผล.....	214
เปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม.....	222
มติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน.....	222
มติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ.....	225
มติที่ 3 ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน.....	226
สรุปผลการศึกษา.....	229
แนวทางการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานในองค์การภาครัฐ....	232
ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป.....	232
รายการอ้างอิง.....	234
ภาคผนวก.....	245
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	276

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2-1	ค่าตอบแทนตามประเภทขององค์การมหาชน.....	23
2-2	เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการและองค์การมหาชน.....	24
2-3	การจัดกลุ่มประเภทขององค์การ ตามเกณฑ์ความเป็นอิสระ.....	30
2-4	มติความเป็นอิสระขององค์การ.....	33
2-5	เปรียบเทียบแนวคิดในการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ.....	38
2-6	เปรียบเทียบมิติการประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่างองค์การมหาชนและกรม.	47
2-7	แสดงกรอบและตัวชี้วัดการประเมินความคุ้มค่า.....	49
2-8	แสดงกรอบและตัวชี้วัดการประเมินความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ.....	51
2-9	มิติการพิจารณาผลการดำเนินงาน.....	54
3-1	แสดงอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนและกรมที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา.	62
3-2	ประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์ความมีอิสระและผลการดำเนินงานขององค์การ...	64
3-3	ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ และเกณฑ์ในการวัดความเป็นอิสระ.....	68
3-4	ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเกณฑ์การพิจารณา.....	72
4-1	เปรียบเทียบการดำเนินงานกับหน่วยงานเทียบเคียง.....	78
4-2	กลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของกรมการพัฒนาชุมชน.....	80
4-3	กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กรมการพัฒนาชุมชนต้องปฏิบัติตาม.....	87
4-4	กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของกรมฯ (บางส่วน).....	88
4-5	จำแนกรายรับและรายจ่ายของกรมการพัฒนาชุมชน.....	91
4-6	กฎระเบียบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ...	94
4-7	ลำดับชั้นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งตาม มาตรา 57 (1) – (11).....	96
4-8	แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับ แผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554.....	106
4-9	ลำดับความสำคัญและความเชื่อมโยงกับพันธกิจของกรมฯ ปีงบประมาณ พ.ศ.2553.....	127
4-10	เปรียบเทียบงบประมาณคงเหลือตามผลผลิต/โครงการ พ.ศ.2551 – 2554.....	131
4-11	การเปลี่ยนแปลงงบประมาณแยกตามประเภทงบประมาณรายจ่าย.....	133

ตารางที่		หน้า
4 – 12	เปรียบเทียบผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองปีงบประมาณพ.ศ.2550-2553	135
4 – 13	ร้อยละการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน.....	137
4 – 14	ร้อยละการบรรลุผลสำเร็จตามผลผลิตของกรมฯปีงบประมาณพ.ศ.2551-2554	138
5 – 1	สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ พอช.....	145
5 – 2	เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างสำนักงานปฏิบัติการภาค.....	153
5 – 3	ระเบียบข้อบังคับที่ พอช.กำหนดได้เองและยึดถือตามส่วนกลาง.....	156
5 – 4	สรุปกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินงบประมาณของ พอช.....	158
5 – 5	ผู้มีอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พอช.....	163
5 – 6	บัญชีโครงสร้างเงินเดือนแรกรับพ.ศ.2551 – 2554.....	167
5 – 7	แสดงการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการตรวจสอบและประเมินผล พอช.	170
5 – 8	แสดงการลงนามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน.....	173
5 – 9	แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับ แผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554.....	178
5 – 10	แสดงกิจกรรมของผลผลิต/โครงการที่ดำเนินการในปีงบประมาณ 2551-2554..	190
5 – 11	ลำดับความสำคัญและความเชื่อมโยงกับพันธกิจของ พอช.ปีงบประมาณ 2553	192
5 – 12	ร้อยละงบประมาณคงเหลือประจำปี พ.ศ. 2551 – 2553.....	195
5 – 13	แสดงมูลค่าสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนของ พอช.....	196
5 – 14	แสดงอัตราส่วนสภาพคล่องปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – พ.ศ.2553.....	199
5 – 15	เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองปีงบประมาณพ.ศ.2550 – 2553...	201
5 – 16	ร้อยละการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน.....	202
6 – 1	เปรียบอัตราเงินเดือนแรกรับโดยประมาณระหว่างปีพ.ศ.2551 – 2553.....	213
6 – 2	เปรียบเทียบหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบประเมินผล.....	214
6 – 3	เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงาน..	216
6 – 4	เปรียบเทียบความเป็นอิสระตามเกณฑ์การพิจารณาความเป็นอิสระ.....	218
6 – 5	เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน.....	228

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2-1	โครงสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารองค์การมหาชน.....	19
2-2	แสดงรูปแบบการกระจายอำนาจ.....	27
2-3	ตัวชี้วัดในมิติความเป็นอิสระขององค์การ.....	34
2-4	แสดงความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในกระบวนการวัดผลการดำเนินงาน.....	41
2-5	แสดงความเชื่อมโยง PART กับระบบงบประมาณ SPBB.....	50
2-6	มิติในการพิจารณาผลการดำเนินงาน.....	56
2-7	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	60
4-1	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ.2552.....	76
4-2	โครงสร้างสายการบังคับบัญชากรมการพัฒนาชุมชน.....	85
4-3	หน่วยงานที่กรมการพัฒนาชุมชนต้องนำเสนอรายงาน.....	100
4-4	กรอบการพิจารณามิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน.....	105
4-5	กรอบในการพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับพันธกิจ.....	112
4-6	กรอบพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ เป้าหมาย และผลผลิต.....	117
4-7	แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรม ปีงบประมาณ พ.ศ.2551.....	119
4-8	แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรม ปีงบประมาณ พ.ศ.2552.....	121
4-9	แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรม ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – พ.ศ.2554.....	123
4-10	กรอบการพิจารณามิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ.....	130
4-11	แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณแยกตามประเภทงบประมาณรายจ่าย..	134
4-12	กรอบการพิจารณามิติที่ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน.....	135
4-13	แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงค่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการ.....	136
5-1	โครงสร้างการทำงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).....	143
5-2	โครงสร้างคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).....	144
5-3	ความเชื่อมโยงระหว่าง พอช.กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	146

ภาพที่	หน้า	
5-4	โครงสร้างสายการบังคับบัญชา พอช.....	152
5-5	ขั้นตอนในการเบิกจ่ายทั่วไป.....	161
5-6	กลไกและวิธีการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์กร.....	174
5-7	รายงานที่ต้องนำเสนอต่อหน่วยงานภายนอก.....	175
5-8	กรอบการพิจารณามิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน.....	177
5-9	กรอบในการพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับพันธกิจ.....	182
5-10	กรอบพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ เป้าหมาย และผลผลิต.....	187
5-11	แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรม ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2554.....	188
5-12	กรอบการพิจารณามิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ.....	194
5-13	แสดงมูลค่าสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนของ พอช.ช่วงปีงบประมาณ2550-2553	197
5-14	แสดงอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์และหนี้สินต่อทุนของ พอช.ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2553.....	198
5-15	แสดงอัตราส่วนความสามารถในการบริหารสภาพคล่องของ พอช.ช่วง ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 - พ.ศ.2553.....	199
5-16	กรอบการพิจารณามิติที่ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน.....	200
5-17	แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงค่าคะแนนผลการปฏิบัติงาน.....	201

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีความซับซ้อนของปัญหามากขึ้น เป็นผลให้ภารกิจภาครัฐขยายตัว ภาครัฐจึงมีขนาดใหญ่โต ทำให้การทำงานมีความล่าช้า (Red tape) ขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องและแสวงหาวิธีการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานจากภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน เกิดเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)<sup>1</sup> และการจัดการนิยม (Managerialism) โดยเป็นความพยายามนำเครื่องมือ และแนวคิดจากภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (เช่น Osborne and Gaebler 1992 ในหนังสือชื่อ Reinventing Government) หนึ่งในแนวคิดนั้นมีความเชื่อว่า องค์การต่าง ๆ โดยทั่วไปหากมีระบบการทำงานที่มีความเป็นอิสระ จะช่วยให้องค์การมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีผลการดำเนินงานที่ดี เกิดความคิดสร้างสรรค์ สร้างนวัตกรรมใหม่ ให้องค์การมีการพัฒนา และเจริญก้าวหน้ามากขึ้น

ในปี 2544 Pollitt และคณะ ได้แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลกเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “Agency Fever” ว่าภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของส่วนกลาง ให้กับหน่วยงานเกิดใหม่ที่เรียกว่า “Agencies” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินงานที่ไม่ใช่งานหลักของภาครัฐ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การบริหารงานของภาครัฐ โดยการตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นตามกระทรวงต่าง ๆ แต่ทำงานในลักษณะที่แยกตัวออกจากกระทรวงแม่ ซึ่ง Sir Robbin Ibbs เรียกองค์การในลักษณะนี้ว่า “at arm’s length public bodies” เป็นการออกแบบหน่วยงานภาครัฐ (ideal - type agency) ภายใต้แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่กล่าวถึงการแยกหน่วยงานภาครัฐออกจากโครงสร้างขนาดใหญ่ เปลี่ยนเป็นองค์การที่ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เดียว และเน้นผู้รับบริการเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ ขับเคลื่อนและควบคุมผลผลิต (Output) และผลลัพธ์

---

<sup>1</sup> Geert Bouckaert and Guy B. Peters, “Symposium on State Autonomous Agencies: Guest Editors’ Preface,” *Public Administration and Development* 24,2 (May 2004): 89.

(Outcome) มากกว่าปัจจัยนำเข้า (Input) และแยกการกำหนดนโยบาย กับงานด้านการบริหาร ออกจากกัน ดังนั้นหน่วยงานที่เป็น Agencies จึงควรเน้นการส่งมอบบริการให้กับกระทรวงหรือ ส่วนกลาง ในขณะที่หน่วยงานราชการหลักจะรับผิดชอบในส่วนของการกำหนดนโยบายเท่านั้น

เช่นเดียวกับ พิทยา บวรวัฒนา<sup>2</sup> ได้กล่าวว่า การปรับปรุงระบบการบริหารงานมักเริ่มต้น จากการพยายามลดขนาด (Downsizing) ขององค์กร ทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็น (A smaller Government that Does Less) และทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระ ดังนั้นกระบวนการทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระ (Autonomization) จึงเป็นหนึ่งในผลผลิตจากการปฏิรูปการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) และการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งกล่าวถึง แนวทางที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ คือ ต้องแยกการกำหนด นโยบายออกจากการปฏิบัติ รัฐบาลทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่การนำนโยบายนั้น ไปปฏิบัติ จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ดำเนินการเป็นการเฉพาะ ผ่านการรับผิดชอบโดยผู้บริหาร ระดับสูงของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งท้ายที่สุดภาครัฐจะมีขนาดเล็กลง และมีความเป็นอิสระจาก ส่วนกลางเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่ได้อธิบายผลการปฏิรูปภาครัฐ โดยกระบวนการทำให้ เป็นอิสระมากมาย เช่น แนวคิดของ Rhodes ที่เรียกว่า Self – Organizing Network ในขณะที่ แนวคิดของ Osborne และ Gaebler ใน Reinventing Government เรียกว่า Steering rather than Rowing<sup>3</sup> คือ การให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่เพียงกำกับดูแล มากกว่าลงมือปฏิบัติเอง เพราะเชื่อว่าหน่วยงานเอกชนจะสามารถทำได้ดีกว่า เป็นต้น

แนวความคิดเรื่อง องค์กรที่มีความเป็นอิสระ (Autonomous Organization) จะทำให้ การบริหารจัดการองค์กรมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และมีประสิทธิผล (Effectiveness) ในการทำงานเพิ่มมากขึ้น และสามารถพัฒนาให้บริการมีคุณภาพ (Quality) เพื่อเพิ่มผลผลิต (Productivity) ให้กับองค์กรได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรสาธารณะ ที่มีภารกิจหลัก ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน กำลังได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน และมีการเรียกชื่อองค์กรที่มีความเป็นอิสระเหล่านี้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น

<sup>2</sup> Bidhya Bowornwathana, "Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Reverse Effects of Thaksin's Tsunami on Autonomization," *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 27, (June 2005): 13-15.

<sup>3</sup> Bidhya Bowornwathana, "Autonomisation of The Thai State: Some Observations", *Public Administration and Development*, 26, (January 2006): 27-34.

Special Operating Agencies (SOAs) ของประเทศแคนาดา Crown Entities ของนิวซีแลนด์ Executive Agencies ของ สหราชอาณาจักร Independent Administrative Corporation (IACs) ของประเทศญี่ปุ่น Etablissements Publique ของประเทศฝรั่งเศส<sup>4</sup> และ Public Organization (องค์การมหาชน) ของประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีกรกล่าวถึง Quangos (ควังโก้) ซึ่งเป็นคำย่อของคำว่า Quasi Autonomous Non – Government Organization ในความหมายขององค์การที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ แต่ก็ไม่ได้ถือว่ายกอิสระเด็ดขาดจากภาครัฐ มีการดำเนินงานในการผลิตสินค้าและบริการบางอย่างของรัฐ ที่กระทรวงหรือส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการกำหนดว่าจะผลิตอะไร และผลิตอย่างไร ซึ่งเป็นความหมายที่มีความใกล้เคียงกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องที่มาของรายได้ และการแสวงหากำไร แนวคิดองค์การที่มีความเป็นอิสระจึงเป็นแนวคิดที่พัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐ เพื่อสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ตรงตามความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยย่อมได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศให้มีการพัฒนาปรับปรุง ปฏิรูประบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ให้มีการดำเนินงานที่มีความรวดเร็ว ทันสมัย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี จึงมีความพยายามในการเพิ่มขีดความสามารถ พัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของระบบราชการ และมุ่งหวังให้ระบบราชการเปรียบเสมือนเป็นผู้ประสานงาน เชื่อมโยงความต้องการของประชาชน ไปสู่การกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม สามารถตอบสนองประชาชนได้ตรงกับความต้องการอย่างมีทิศทาง

ความพยายามปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย หลังจากการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เกิดขึ้นอย่างจริงจังอีกครั้งตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2545 และได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาระบบราชการฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีความสอดคล้อง และเท่าทันกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่

---

<sup>4</sup> Christopher Pollitt, et al., “Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, (November 2001): 271-290.



เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ขีดความสามารถ และศักยภาพในการปฏิบัติราชการ แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

ผลจากการจากการปฏิรูประบบราชการ ได้ก่อให้เกิดหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบ ลักษณะ และโครงสร้างใหม่ เพื่อตอบสนองการปฏิบัติภารกิจภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน เนื่องจากการจัดโครงสร้างระบบราชการในรูปแบบเดิม ไม่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ซึ่งรูปแบบ ลักษณะ และการจัดโครงสร้างหน่วยงานใหม่นี้ เป็นผลจากการนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2540 – 2544) จึงได้ออกกฎหมายแยกหน่วยงานของรัฐออกจากหน่วยงานหลักส่วนกลางมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรียกว่า พระราชบัญญัติองค์การมหาชนในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ยึดถือหลักการที่ว่า ให้อิสระแก่องค์การเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้้องค์การมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น และเรียกหน่วยงานรูปแบบใหม่นี้ว่า องค์การมหาชน (Public Organization) โดยหวังว่าหน่วยงานรูปแบบใหม่นี้จะช่วยลดขนาดและภาระของภาครัฐลง ในขณะที่เพิ่มคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น

แต่ช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา (พ.ศ.2544-2548) แนวคิดการทำให้้องค์การเป็นอิสระได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ภาครัฐจึงมีขนาดใหญ่ มีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอ่อนแอ ความพยายามสร้างความเป็นอิสระจึงลดลง การดำเนินงานจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ โดยการจัดตั้งองค์การมหาชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยไม่แสวงหากำไร และเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารราชการแผ่นดินด้วยความคล่องตัว มีความสะดวกและรวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น กลับพบว่าในความเป็นจริงรูปแบบขององค์การมหาชนกลับกลายเป็นรูปแบบที่เกิดมาจากการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดตั้งองค์การ

มหาชน ซึ่งในบทความของ พิทยา บวรวัฒนา<sup>5</sup> ได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยว่ามีลักษณะองค์การที่เป็นแบบลูกผสม (Hybrid) และมีความเป็นการเมืองอยู่สูงมาก

กล่าวคือ องค์การมหาชนที่มีลักษณะเป็นแบบลูกผสม เนื่องมาจากการที่องค์การมหาชนได้รับแนวคิด ซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบหรือนำรูปแบบตะวันตกที่เป็นต้นแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาผสมผสานกัน ซึ่งบางครั้งแนวคิดหรือเครื่องมือที่ประเทศไทยนำมาใช้ก็ไม่ได้จำลองรูปแบบมาจากต้นแบบของชาติตะวันตกทั้งหมดทีเดียว โดยองค์การมหาชนของไทยจะมีรูปแบบผสมผสานระหว่าง *Establishments Publique* ของฝรั่งเศสเป็นหลัก กับรูปแบบ *Crown Entities* ของนิวซีแลนด์ และ *Executive Agencies* ของสหราชอาณาจักร ซึ่ง ปกรณ์ ศิริประกอบ<sup>6</sup> ได้ขยายความต่อว่า รูปแบบที่คล้ายคลึงกับของประเทศฝรั่งเศส คือ การที่องค์การมหาชนของไทยไม่ได้ทำหน้าที่หลักที่รัฐบาลทำ แต่ทำงานในหน้าที่รองลงมา ในขณะที่การแยกองค์การมหาชนออกมามีอิสระไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาล จะมีลักษณะคล้ายกับของประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักร

ในขณะที่ความเป็นการเมืองขององค์การมหาชนมีอยู่สูงมากนั้น พิทยา บวรวัฒนา<sup>7</sup> สรุปว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

1. การเลือกใช้เครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีเครื่องมือต่าง ๆ ให้เลือกมากมาย หลากหลายรูปแบบ เจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่นักการเมือง จึงมีความพยายามที่จะเลือกใช้เครื่องมือที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับตนเองสูงสุด จึงเกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจ กับผู้ที่จะสูญเสียอำนาจ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

---

<sup>5</sup> Bidhya Bowornwathana, "Putting new public management to good use: Autonomous public organizations in Thailand," in *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, eds. Christopher Pollitt and Colin Talbot. (London: Routledge, 2004), p. 251.

<sup>6</sup> ปกรณ์ ศิริประกอบ, "องค์การมหาชนกับความเป็นอิสระ: ข้อค้นพบเบื้องต้น," *วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 10,2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2553): 63 – 77.

<sup>7</sup> Bidhya Bowornwathana, "Putting new public management to good use: Autonomous public organizations in Thailand," in *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, eds. Christopher Pollitt and Colin Talbot. (London: Routledge, 2004), p. 251.

2. ความไม่เข้าใจในปรัชญา หรือหลักการ และบริบทเบื้องหลังการเลือกใช้เครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่มีใครรู้จริง ๆ ว่าเทคนิคการจัดการภาครัฐแนวใหม่อันไหนที่จะเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ มีการหยิบยืมแนวคิดต่าง ๆ มาผสมผสานกัน โดยขาดการทำ ความเข้าใจในเรื่องความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะเครื่องมือหรือรูปแบบขององค์การอิสระ มักได้รับการพัฒนาให้มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหา และ ความบกพร่องในรูปแบบเดิม
3. กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลไทยมีความยุ่งยากซับซ้อน เกี่ยวข้องกับลำดับชั้น คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการบิดเบือนจากแนวทางเดิมหลายครั้ง และบ่อยครั้งที่รัฐบาลพยายามใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับรัฐบาล โดยไม่ได้สนใจถึงสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

ดังนั้นสิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของควรพึงระวัง คือ การละเลยผลที่ไม่พึงปรารถนา จากการนำแนวคิดต่าง ๆ มาใช้ ซึ่งในกรณีขององค์การมหาชนในประเทศไทย ได้มีการแสดงให้เห็นถึงผลที่ไม่พึงปรารถนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ว่ามีสาเหตุมาจาก<sup>8</sup>

1. ความไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงของผู้บริหารระดับสูงในองค์การมหาชน เนื่องจาก รัฐบาลยังคงบริหารจัดการกับองค์การมหาชน เหมือนหน่วยงานราชการทั่ว ไป ยกตัวอย่างเช่น การเข้ามากำหนดเพดานเงินเดือน การจัดการทางการเงินของสำนักงบประมาณ และการประเมินผลการทำงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
2. การขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการของผู้บริหารระดับสูงในองค์การมหาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงจะได้รับการแต่งตั้ง จากคณะกรรมการ ซึ่ง คณะกรรมการเหล่านี้จะได้มาจากการคัดเลือกโดยคณะรัฐมนตรีอีกทีหนึ่ง แสดงให้

---

<sup>8</sup> Ibid., pp. 256-258.

เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่กระทรวงตามการบริหารราชการรูปแบบเดิม

3. ความไม่พอใจของข้าราชการ เนื่องจากสูญเสียอำนาจให้กับคณะกรรมการขององค์การมหาชน และการที่ลูกจ้างองค์การมหาชนได้รับผลตอบแทนสูงกว่า
4. ขนาดภาครัฐไม่ได้ลดลง แต่มีแนวโน้มขยายเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวง มากกว่าเป็นการกระจายอำนาจให้อิสระแก่องค์การมหาชน และการเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งของรัฐมนตรี ซึ่งในอนาคตจะส่งผลให้รัฐมนตรี เป็นคณะกรรมการในองค์การมหาชนมากเกินไป<sup>9</sup>
5. ความไม่พอใจของลูกจ้างองค์การมหาชน ที่ถูกเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการมาเป็นสัญญาจ้าง ทำให้ความมั่นคงในการทำงานลดลง ขวัญกำลังใจตกต่ำ

ดังนั้นผลของการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540 ที่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ เกิดเป็นองค์การมหาชน ที่เรียกได้ว่าเป็นผลผลิตจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา อันเนื่องมาจากการละเลยการพิจารณาความแตกต่างในบริบทสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ความไม่เข้าใจในปรัชญาพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการ และการบิดเบือนหลักการสำคัญจากการเข้าแทรกแซง เพื่อตอรองในเรื่องอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์การ และความสามารถในการดำเนินการขององค์การโดยตรง ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในสภาพความเป็นจริงขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์การรูปแบบใหม่ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร ได้สะท้อนให้เห็นถึง ผลสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลกว่าหน่วยงานราชการรูปแบบเดิมตามที่มุ่งหวังไว้หรือไม่ จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ได้ก่อให้เกิดคำถามในการวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์การ และผลการดำเนินงานขององค์การได้ดังต่อไปนี้

---

<sup>9</sup> Bidhya Bowornwathana, "Thailand," In Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, pp. 381 – 392. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2012.

### คำถามการวิจัย

**คำถามที่ 1** ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนเปรียบเทียบกับกรม มีความแตกต่างกันหรือไม่

**คำถามที่ 2** ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเปรียบเทียบกับกรม มีความแตกต่างกันหรือไม่

**คำถามที่ 3** ผลของการนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในประเทศไทย เป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระระหว่างองค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม
3. เพื่อศึกษาว่าความเป็นอิสระขององค์การมหาชน มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนอย่างไร
4. เพื่อศึกษาผลจากการนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในประเทศไทย

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาองค์การมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และหน่วยงานราชการในระดับกรม 1 แห่ง ที่มีภารกิจใกล้เคียงกับองค์การมหาชน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่ กรกฎาคม 2553 – กุมภาพันธ์ 2554

ประกอบกับการพิจารณาจากเอกสารรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2553 ได้แก่ เอกสารรายงานจ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีของกรมการพัฒนาชุมชน รายงานประจำปีของ พอช. รายงานการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานของทั้งกรมฯ และพอช. และรายงานการประเมินผลตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นเอกสารจากหน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร.

## ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ข้อมูลบางส่วนทางหน่วยงานไม่สามารถเผยแพร่อย่างเป็นทางการได้ เนื่องจากการเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ เช่น ในกรณีของการที่ข้อมูลทางการบัญชียังไม่ได้ผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่าง คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผลให้การวิเคราะห์สามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้มาไม่ครบถ้วนจากข้อจำกัดในเรื่องของเวลา ส่งผลให้สามารถนำข้อมูลในส่วนนี้มาใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดในส่วนของการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงาน ที่ยังขาดความชัดเจนและหลักฐานในเชิงประจักษ์ที่จะนำมาใช้สรุปผล ความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ให้เป็นรูปธรรมชัดเจนได้ และเนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ การแสดงให้เห็นถึงระดับความเป็นอิสระ จึงอาจจะมีไม่ชัดเจนไม่เท่ากับการวิจัยในเชิงปริมาณ ที่จะมีข้อมูลในเชิงตัวเลขมาช่วยสนับสนุนผลการศึกษามากขึ้น

นอกจากนี้การใช้ข้อมูลทุติยภูมิในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานจากหน่วยงานกลางของทางราชการ อาจจะทำให้เกิดอคติในการวัดผลการดำเนินงานได้ กล่าวคือ เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดถูกกำหนดขึ้นหน่วยงานเอง และเกิดขึ้นจากการเจรจาตัวชี้วัดกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งเป้าหมายกับตัวชี้วัดอาจจะไม่ตรงกับสิ่งที่ควรจะเป็น เช่น อาจจะมีการกำหนดเป้าหมายต่ำหรือสูงเกินไป และตัวชี้วัดอาจจะไม่สะท้อนถึงผลที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น หรือที่เรียกง่าย ๆ ว่าเป็นการวัดไม่ถูกจุดนั่นเอง

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

Agencification หมายถึง กระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร

Autonomization หมายถึง กระบวนการทำให้เป็นอิสระ

Public Autonomous Organization หมายถึง องค์การสาธารณะอิสระในระบบราชการ

Public Organization หมายถึง องค์การมหาชน ในการศึกษานี้จะหมายถึงเฉพาะองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

ความมีอิสระในการบริหารงาน หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนด อนุมัติ ตัดสินใจด้วยตนเอง ในเรื่องของกระบวนการบริหาร การกำหนดกฎระเบียบ การบริหาร การเงินงบประมาณ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการตรวจสอบประเมินผล

ผลการดำเนินงานที่ดี หมายถึง มีคุณภาพในกระบวนการบริหารงาน มีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ และมีประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง ประสิทธิภาพและความสามารถในการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ รวมถึงการนำแนวคิดองค์การที่เป็นอิสระมาใช้ในประเทศไทย
2. ทราบถึงความเป็นอิสระในกระบวนการดำเนินงานขององค์การมหาชนและกรม
3. เห็นถึงความจำเป็น และข้อบกพร่องในการนำแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในองค์การภาครัฐของไทย

### อธิบายคำศัพท์ย่อ

ก.พ.	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ก.พ.ร.	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ค.ต.ป.	หมายถึง	คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ
คตง.	หมายถึง	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
พม.	หมายถึง	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
พ.ร.ฎ.	หมายถึง	พระราชกฤษฎีกา
พ.ร.บ.	หมายถึง	พระราชบัญญัติ
พอช.	หมายถึง	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
สตง.	หมายถึง	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
สศค.	หมายถึง	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
สศช.	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
อ.ก.พ.กรม	หมายถึง	คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระ และผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของหน่วยงานภาครัฐ
2. แนวคิดองค์การมหาชนในประเทศไทย
3. แนวคิดการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดความเป็นอิสระขององค์การ
5. แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ
6. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของหน่วยงานภาครัฐ (Agencification)

หนึ่งในแนวคิดจากตะวันตกที่ประเทศไทยนำมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐ คือ แนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของหน่วยงานภาครัฐ หรือแนวคิดการเป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐ (Agency) และกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) การแพร่ขยายของแนวคิดดังกล่าวในระดับนานาชาติช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา เป็นความพยายามในการปรับปรุงเทคนิค และวิธีการทางการบริหารของแนวคิดในช่วงสมัยคลาสสิก ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ซึ่ง Pollitt และคณะ ได้กล่าวว่าแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร มีความคล้ายคลึงกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของทฤษฎีในยุคดั้งเดิม<sup>1</sup> กล่าวคือ เป็นความพยายามในการแสวงหา

---

<sup>1</sup> Andrew Massey, "Agency: How governments do things through semi-autonomous organizations by Christopher Pollitt, et al.," *Journal of Public Administration an international quarterly* 84,3 (February 2007): 713 – 810.



วิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับแต่ละประเทศ และสอดคล้องกับภารกิจขององค์การในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แนวทางการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร จึงเป็นการออกแบบหน่วยงานภาครัฐ (ideal - type agency) ภายใต้แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเป็นการแยกหน่วยงานภาครัฐออกจากโครงสร้างขนาดใหญ่ของระบบราชการ ให้มีการดำเนินการในภารกิจหลักอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งมอบงานหรือบริการสาธารณะให้กับกระทรวงหรือส่วนราชการ (หน่วยงานแม่) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการกำหนดนโยบายเท่านั้น

การจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารยังต้องการความชัดเจน เนื่องด้วยแนวคิดนี้มีขอบเขตที่กว้าง และการมีคำจำกัดความหลากหลาย ซึ่ง Talbot<sup>2</sup> ได้ให้คำจำกัดความ ว่าเป็นองค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็น<sup>3</sup>

- 1) หน่วยงานที่เปรียบเสมือนเป็นแขนขาของหน่วยงานแม่ ในการดำเนินงานที่มีภารกิจเฉพาะด้าน
- 2) มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในระดับชาติ
- 3) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป็นพนักงานของรัฐไม่ใช่ข้าราชการ
- 4) ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- 5) มีกฎหมายมหาชนรองรับ

ความนิยมในแนวคิดนี้มีเพิ่มมากขึ้น และขยายวงกว้างออกไปมากมาย เห็นได้จากในปี พ.ศ.2544 Pollitt และคณะ ได้กล่าวถึงปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Agency Fever”<sup>4</sup> ในทาง

---

<sup>2</sup> Colin Talbot, et al., “The idea of agency : Researching the Agencification of the (Public Service) World,” [online] Paper presented at the annual Meeting of the American Political Science Association, 28 – 31 August, Washington D.C., Available from: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Agencias/talbot%20et%20al.%20agency%20APSA%202000.pdf> [2000, January 31]

<sup>3</sup> Margit Tavits and Taavi Annus, “Agencification in Estonia,” *Public Administration and Development*, 26,1, (February 2006): 3-5.

<sup>4</sup> Christopher Pollitt, et al., “Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, (November 2001): 271-290.

รัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลก เนื่องมาจากการที่ภาครัฐของประเทศต่าง ๆ พยายามถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจของส่วนกลางไปให้หน่วยงานเกิดใหม่ที่เรียกว่า “Agencies” โดยเฉพาะการดำเนินงานที่ไม่ใช่งานหลักของภาครัฐ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นอิสระ และมีความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นกระบวนการจัดตั้งองค์การภาครัฐที่มีความเป็นอิสระ แยกออกจากส่วนราชการแบบดั้งเดิม แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารนี้ถูกเรียกว่า กระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Autonomization หรือ Agencification) ซึ่งพิทยา บวรวัฒนา ได้อธิบายว่าเป็น กระบวนการสร้างหน่วยงานบริหารภายในระบบราชการ<sup>5</sup> ในขณะที่ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ได้ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร<sup>6</sup> ซึ่งกระบวนการนี้ได้ก่อให้เกิดองค์การที่มีรูปแบบ และโครงสร้างใหม่แตกต่างไปจากหน่วยงานราชการในรูปแบบเดิม ซึ่งในงานศึกษานี้จะได้ใช้คำว่า “กระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร” ในความหมายของคำว่า Agencification

ในประเทศสหราชอาณาจักร ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นตามกระทรวงต่าง ๆ กำหนดให้หน่วยบริหารเหล่านี้ทำงานในลักษณะที่แยกตัวออกห่างจากกระทรวงแม่ (Operating at arm's length) ซึ่งนักวิชาการชาวอังกฤษ Sir Robbin Ibbes<sup>7</sup> เรียก องค์การในลักษณะนี้ว่า หน่วยงานบริหาร (Executive Agencies) โดยแบ่งกลไกของรัฐให้เป็นหน่วยเล็ก ๆ หลาย ๆ หน่วย และมอบหมายให้หน่วยเล็ก ๆ เหล่านี้ทำงานหนึ่งงานใดโดยเฉพาะ ในแต่ละหน่วยงานจะบริหารงานโดยนักบริหารสูงสุด (Chief Executive) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี นักบริหารสูงสุดของหน่วยงานบริหารจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการจัดการหน่วยงานบริหารของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า และสามารถเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการและใช้เงินให้คุ้มค่าได้ ผลตอบแทนที่นักบริหารสูงสุดจะได้รับขึ้นอยู่กับความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของ

<sup>5</sup> พิทยา บวรวัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ, (นนทบุรี: โรงพิมพ์สหมิตรพรินต์, 2544), หน้า 150.

<sup>6</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), หน้า 23.

<sup>7</sup> พิทยา บวรวัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ, (นนทบุรี: โรงพิมพ์สหมิตรพรินต์, 2544), หน้า 129-133.

งาน ซึ่งพิทยา บวรวัฒนา<sup>8</sup> ได้เสริมว่า องค์การรูปแบบใหม่นี้เกิดจากความพยายามในการลดขนาดของภาครัฐ ให้ภาครัฐทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็น นอกจาก Executive Agency แล้ว สหราชอาณาจักรยังมีหน่วยงานอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า QUANGOS (Quasi – autonomous non – government organizations) หมายถึง องค์การที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล แต่ก็ไม่ใช่แยกอิสระเด็ดขาดจากรัฐบาล และสามารถมีรูปแบบองค์การได้หลากหลาย แต่บุคลากรที่ทำงานใน QUANGOS จะไม่ถือว่าเป็นข้าราชการ และไม่ต้องทำงานตามกฎระเบียบของข้าราชการ ซึ่งต่างจากบุคลากรที่ทำงานในหน่วยงานบริหาร (Executive Agency)<sup>9</sup>

ในขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์ มีหน่วยงานที่เรียกว่า Crown Entities ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่กระทรวงหรือรัฐวิสาหกิจ มีชื่อเรียกหลากหลาย เช่น Crown – owned entities, Crown agencies หรือ QUANGOS (Quasi – autonomous non – government organizations) หน่วยงานเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล หรือกฎหมายเฉพาะ ฟังพาอาศัยเงินทุนของรัฐส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดก็ได้<sup>10</sup> โดยยึดถือหลักการที่ว่า ต้องการให้เป็นหน่วยงานที่มีอิสระปลอดจากการควบคุมทางการเมืองและให้หลุดพ้นจากการเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีโดยตรง ต้องการให้หน่วยงานวางตัวเป็นกลาง และให้บุคลากรที่ไม่ได้เป็นข้าราชการมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาและการตัดสินใจ และต้องการให้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะบางประการในระบบราชการ Crown Entities ของประเทศนิวซีแลนด์ มีลักษณะคล้ายคลึงกับ Executive Agency ของสหราชอาณาจักร ตรงที่เน้นหลักการแยกงานนโยบายออกจากการปฏิบัติ สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จะมีความแตกต่างกันตรงที่ ระบบการตรวจสอบจากภายนอก ที่ในระบบของ Executive Agencies ให้ปลัดกระทรวงและตัวกระทรวงเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารระดับสูง และไม่ใช้ระบบคณะกรรมการบริหาร (Board) แต่ Crown Entities หัวหน้าฝ่ายบริหารจะรายงานผลการดำเนินงานโดยตรงต่อรัฐมนตรี และจะใช้ระบบคณะกรรมการบริหารหรือไม่ก็ได้<sup>11</sup>

<sup>8</sup>Bidhya Bowornwathana, “Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Reverse Effects of Thaksin’s Tsunami on Autonomization,” *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 27, (June 2005): 37.

<sup>9</sup> พิทยา บวรวัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, *การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ*, (นนทบุรี: โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้ง, 2544), หน้า 161-162.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

นอกจากนี้ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐที่มีทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า Etablissement Public มีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแยกออกจากระบบการบังคับบัญชาของส่วนราชการ มีภารกิจในการดำเนินกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ เฉพาะด้าน ที่มีขอบเขตจำกัดและไม่กว้างขวางครอบคลุมเป็นการทั่วไป มีระบบการบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่นแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ บุคลากรในหน่วยงานมีสถานะแตกต่างไปจากข้าราชการ สามารถกำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมกับภารกิจได้เอง โดยไม่ต้องอิงกับส่วนราชการ<sup>12</sup>

สำหรับประเทศไทยหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ.2540 ได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้กับหน่วยงานของรัฐ เกิดหน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหารรูปแบบใหม่ ๆ ที่เรียกว่า องค์การมหาชน (Public Organization) และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)<sup>13</sup>

โดยองค์การมหาชน (Public Organization) มีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหารงาน และไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร จึงไม่เหมาะที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่หน่วยงานรูปแบบพิเศษ (SDU) มีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในระบบราชการ มีลักษณะกึ่งอิสระ (Semi – Autonomous Organization) เป็นแขนงขาให้กับหน่วยงานราชการ (at arm's length) แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดี มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ แยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ เรียกว่า ศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility Center) มีหน้าที่รับผิดชอบให้บริการกับหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก<sup>14</sup>

<sup>12</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 108-112.

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ: บริษัทเลคแอนด์ฟาวด์เท็น พรินติ้ง จำกัด, 2551), หน้า 9.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

## 2. แนวคิดองค์การมหาชนในประเทศไทย

วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2540 ถือเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยได้สะสางปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความยุ่งยากของกฎระเบียบ และความซ้ำซ้อนกันในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะภายในระบบราชการ หลังจากได้มีการทบทวนและปรับปรุงการปฏิบัติตามภารกิจของระบบราชการ พบว่า มีหลายภารกิจที่การเป็นส่วนราชการกับการเป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถตอบสนององวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้ แต่รัฐก็ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในภารกิจบางอย่างได้ จึงเกิดแนวคิดในการจัดตั้งองค์การรูปแบบที่ 3 ขึ้น หรือที่เรียกว่า องค์การมหาชน โดยเน้นให้องค์การมีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบมากเกินไป ลดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนของสายการบังคับบัญชา ผู้บริหารปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยไม่เป็นธรรม โดยหวังว่าการจัดรูปแบบขององค์การใหม่จะทำให้ได้ระบบการทำงานที่มีศักยภาพ สามารถดึงดูดคนมีความสามารถเข้ามาทำงานให้กับรัฐได้มากขึ้น การบริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะนำไปสู่การประหยัดการงบประมาณ<sup>15</sup> และหวังว่าองค์การมหาชนจะเป็นนวัตกรรม (Innovation) สำหรับการแก้ไขปัญหาระบบบริการสาธารณะของไทย<sup>16</sup>

พิทยา บวรวัฒนา<sup>17</sup> ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า แนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย นอกจากจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายจากประเทศต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นความพยายามทำให้ระบบบริหารราชการรูปแบบเดิมที่มีลักษณะการบริหารแบบเดียวมาเป็นระบบบริหารที่มีรูปแบบการบริหารที่หลากหลายมากขึ้น (Multiple Administration Systems) กล่าวคือ มีองค์การที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาเดียวกันทั้งหมด แต่มีการผสมผสานการบังคับบัญชาแยกออกมา เพื่อให้มีสายการบังคับบัญชาที่มีขนาดเล็กและสั้นลง

<sup>15</sup> อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, “นโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน,” ใน องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ. (กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2543), หน้า 12-15.

<sup>16</sup> สุรพล นิตไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 1.

<sup>17</sup> Bidhya Bowornwathana, “Putting new public management to good use: Autonomous public organization in Thailand,” in Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation, eds. Christopher Pollitt and Colin Talbot. (London: Routledge, 2004), p. 251.

ทั้งนี้ ปกรณ ศิริประกอบ<sup>18</sup> ได้กล่าวถึงพัฒนาการขององค์การมหาชนของไทยว่า มี 3 ระยะ โดยในระยะเริ่มต้นยังมีความไม่ชัดเจนในสถานะขององค์การ ที่ไม่ได้เป็นทั้งหน่วยงานราชการและ รัฐวิสาหกิจ จึงมีปัญหาในเรื่องของกระบวนการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการ ประเมินผลการดำเนินงาน เนื่องมาจากการที่องค์การมหาชนถูกจัดให้รวมกลุ่มอยู่กับรัฐวิสาหกิจ ใช้กฎหมายเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่แสวงหาผลกำไร ในขณะที่ องค์การมหาชนไม่สามารถทำได้ จึงเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ระบบการบริหาร ราชการของไทยจึงได้มีการแบ่งหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารออกเป็น<sup>19</sup>

- 1) ส่วนราชการ รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางการปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจหลัก ของรัฐ
- 2) รัฐวิสาหกิจ รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่ง ผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงาน สาธารณูปโภคขนาดใหญ่
- 3) องค์การมหาชน รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม หรือดำเนินการ อันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร ซึ่งในปัจจุบันขององค์การมหาชน แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>20</sup> คือ
  - 3.1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เรียกว่า หน่วยงานใน กำกับของรัฐ ซึ่งจะมีรูปแบบการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง และการกำกับ ดูแลที่หลากหลาย และแตกต่างจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ.2542

<sup>18</sup> ปกรณ ศิริประกอบ, “องค์การมหาชนกับความเป็นอิสระ: ข้อค้นพบเบื้องต้น,” วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 10,2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2553): 63 – 77.

<sup>19</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553), หน้า 22-31.

<sup>20</sup> กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), หน้า 32.

3.2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติ  
องค์การมหาชน พ.ศ.2542

- 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ 3 หน่วยงาน  
ข้างต้น เช่น หน่วยราชการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล หน่วย  
บริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาระบบการบริหารงานขององค์การมหาชน สามารถแยกออกเป็น 4 ระบบย่อย  
โดยธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์<sup>21</sup> ได้อธิบายไว้ดังนี้

- 1) ระบบการบริหารงาน ต้องมีอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกรอบงำจากระบบการบริหารงาน  
ปกติ บริหารงานโดยคณะกรรมการฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และ  
ผู้อำนวยการองค์การมหาชน ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการฯ มี  
หน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชน
- 2) ระบบบริหารการเงิน มีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ ไม่ยึดติดกับ  
กฎระเบียบของทางราชการ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุน  
ทั่วไป รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งเข้ากระทรวงการคลัง สามารถวาง  
ระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายเงินได้เอง
- 3) ระบบบริหารงานบุคคล ยึดหลักความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการสรรหา  
บรรจุ แต่งตั้ง ตามระเบียบข้อบังคับและหลักเกณฑ์ของแต่ละองค์การมหาชน  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 4) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน มีทั้งการตรวจสอบภายใน และการ  
ตรวจสอบจากภายนอก โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี

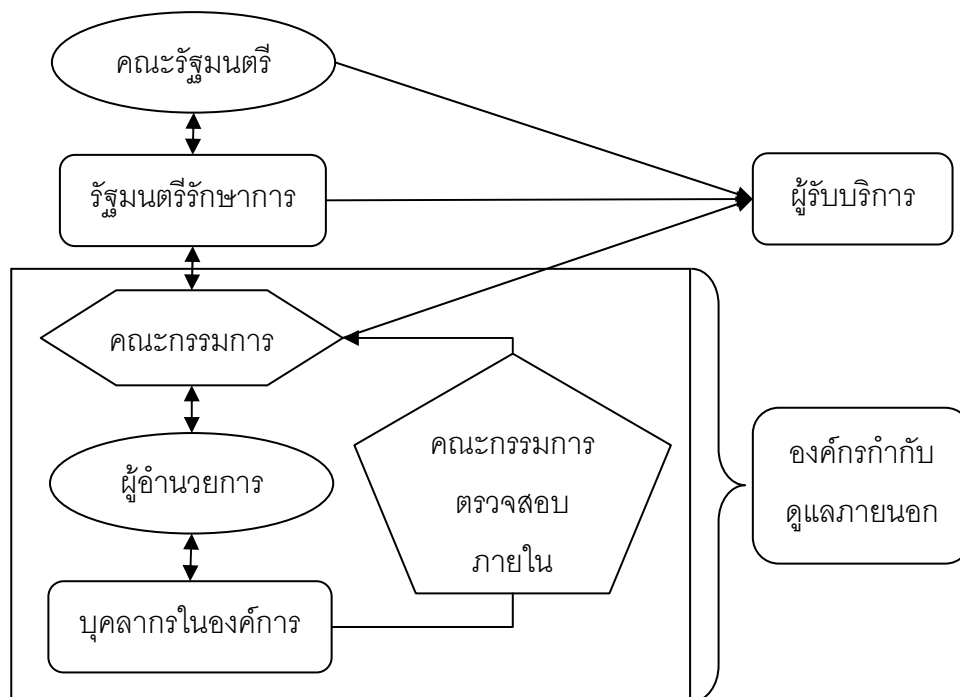
ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ได้กำหนดและออกแบบโครงสร้างการ  
บริหารขององค์การมหาชนให้อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ และอยู่ภายใต้การกำกับของ

---

<sup>21</sup> ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, “แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน,” ใน องค์การมหาชน: มิติใหม่ของ  
หน่วยงานภาครัฐ. (กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2543), หน้า 44-47.

รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เนื่องจากองค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะ และใช้งบประมาณแผ่นดิน จึงต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล

## 2.1 โครงสร้างระบบการบริหารงานขององค์การมหาชน<sup>22</sup>



ภาพที่ 2 – 1 โครงสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารองค์การมหาชน

### 2.1.1 ระบบการบริหารงาน

2.1.1.1 บทบาทของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน ได้แก่ การพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์การมหาชน แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และหลักการบริหาร เช่น หลักเกณฑ์ในการประเมินผลองค์การมหาชน การกำหนด

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ: เลคแอนด์ฟาวด์เท้น พรีนติ้ง, 2551), หน้า 89 – 93. และกลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), หน้า 38 – 41.



ค่าตอบแทนของคณะกรรมการ เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทน  
ผู้อำนวยการ หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นและการร่วมทุน  
และหลักเกณฑ์ในการจัดการกับทรัพย์สินขององค์การมหาชนใน  
กรณีที่ยุบเลิก เป็นต้น

- 2.1.1.2 บทบาทของรัฐมนตรีรักษาการ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล  
องค์การมหาชน มีหน้าที่ในการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การ  
มหาชนต่อคณะรัฐมนตรี กำกับดูแลและสรรหาผู้อำนวยการองค์การ  
มหาชน กำหนดทิศทาง และเป้าหมายโดยรวม กำหนดอัตรา  
เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และ  
กำหนดเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ
- 2.1.1.3 บทบาทของคณะกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชน  
กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการ  
ดำเนินงาน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน ออกระเบียบ  
ข้อบังคับ และประกาศ หรือข้อกำหนด ในเรื่องการจัดแบ่งส่วนงาน  
และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน กำหนดตำแหน่ง และ  
คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของ  
เจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การมหาชน คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง ถอด  
ถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การ  
ลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งกำหนดวิธีการและเงื่อนไข  
ในการจ้างลูกจ้าง การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่  
เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และ  
ทรัพย์สินขององค์การมหาชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบ  
เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน
- 2.1.1.4 บทบาทของผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารกิจการของ  
องค์การมหาชน เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ  
องค์การมหาชนทุกตำแหน่ง รับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการ  
บริหารกิจการขององค์การ และเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนใน  
กิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

2.1.1.5 บุคลากรขององค์การมหาชน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานประจำให้แก่ องค์การมหาชน เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” และ ผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว เรียกว่า “ลูกจ้างขององค์การมหาชน” และยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานชั่วคราวให้แก่ องค์การมหาชน

## 2.1.2 ระบบงบประมาณ

รายได้หลักขององค์การมหาชน มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรร เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปีตามความเหมาะสม องค์การมหาชนสามารถ ตัดสินใจในการจัดประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เอง อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดกรอบวงเงินสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่ต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของเงิน อุดหนุนประจำปี

นอกจากนี้เงินงบประมาณส่วนที่เหลือจ่าย และรายได้อื่นขององค์การมหาชน ไม่ต้องนำส่งคืนกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่า ด้วยวิธีการงบประมาณอีกด้วย

## 2.1.3 ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์

องค์การมหาชนมีกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของตนเองตามที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีระบบสวัสดิการและ ผลประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างแตกต่างกันไปตามแต่ละแห่ง และไม่ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่ง หมายความว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ มหาชน แต่องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะต้องจัดให้มีระเบียบข้อบังคับของตนเอง

เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ ซึ่งกำหนดประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหน้าที่จะได้รับต้องไม่น้อยกว่าที่กฎหมายเหล่านี้กำหนด โดยพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป<sup>23</sup>

#### 2.1.4 ระบบการตรวจสอบและประเมินผล

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน กำหนดให้องค์การมหาชนต้องวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบบัญชีและระบบตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐานสากล และถูกตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทุกกรอบปี

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังกำหนดให้มีการจัดทำคำรับรองผลการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานกรรมการ และระหว่างประธานกรรมการกับผู้อำนวยการ เพื่อเป็นระบบประเมินผลสำหรับองค์การมหาชนตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นต้นไป เมื่อครบกำหนด 1 ปีองค์การมหาชนจะถูกประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองผลการดำเนินงาน และตัวชี้วัดการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้

## 2.2 ภารกิจขององค์การมหาชน

ลักษณะภารกิจขององค์การมหาชน ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ว่า<sup>24</sup> ภารกิจอันเป็นสาธารณณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยการบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

<sup>23</sup> สำนักงาน ก.พ.ร., ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), หน้า 149.

<sup>24</sup> “พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116 (24 กุมภาพันธ์ 2542): 6.

### 2.3 ประเภทขององค์การมหาชน<sup>25</sup>

ปัจจุบันองค์การมหาชนของไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 36 แห่ง\* จำแนกองค์การมหาชนออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนในการบริหารงานขององค์การมหาชน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ในองค์การจะไม่ได้รับเบี้ยประชุม

ตารางที่ 2 – 1 ค่าตอบแทนตามประเภทขององค์การมหาชน<sup>26</sup>

ประเภทขององค์การมหาชน	อัตราเงินเดือน ผู้อำนวยการ (บาท)	อัตราเบี้ยประชุมกรรมการ ต่อเดือน (บาท)
กลุ่ม 1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด	100,000 – 300,000	6,000 – 20,000
กลุ่ม 2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้าน หรือสหวิทยาการ ให้บริการที่ใช้วิชาชีพระดับสูงที่ซับซ้อน หรือเป็นงานศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อริเริ่ม สร้างสรรค์นวัตกรรมที่ต้องใช้ผู้มีความสามารถเฉพาะ	100,000 – 250,000	6,000 – 16,000
กลุ่ม 3 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะทั่วไป เพื่อให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการเฉพาะ ครอบคลุมในขอบเขตจำกัด	100,000 – 200,000	6,000 – 12,000

<sup>25</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการบริหารงานและกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: พรี่เมียร์ โปร, 2553), หน้า 106 – 108.

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ: บริษัทเลคแอนด์ฟาวด์เท็น พรินต์ติ้ง จำกัด, 2551), หน้า 150 – 159.

\*ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2554, ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ก.

2.4 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการและองค์การมหาชน ในเรื่องภารกิจ ในการดำเนินงาน สถานะของหน่วยงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ กรอบการดำเนินการ การบริหารงานภายใน การกำกับดูแล การติดตามและการรายงาน สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 – 2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างส่วนราชการและองค์การมหาชน<sup>27</sup>

ประเด็น	ส่วนราชการ	องค์การมหาชน
1.ภารกิจ	ภารกิจหลักของหน่วยงานตามที่ กฎหมายกำหนด	ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการ ในการ จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน มีวัตถุประสงค์เฉพาะ สามารถหา รายได้ให้เพียงพอกับการ บริหารงานได้ แต่ไม่มี วัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร
2.สถานะของหน่วยงาน	-เป็นนิติบุคคล -มีการดำเนินงานตามระเบียบ แบบแผนตามระเบียบกลาง	-เป็นนิติบุคคล -มีอิสระคล่องตัวภายใต้การกำกับ ของรัฐมนตรีรักษาการ
3.ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ	ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
4.กรอบการดำเนินการ	แผนกลยุทธ์และแผนการ ปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณ	มีแผนการลงทุน แผนกลยุทธ์ แผนการดำเนินงาน ตามความ เห็นชอบจากคณะกรรมการ
5.การบริหารงานภายใน	ระบบการบริหารคนและเงินตาม องค์การกลางกำหนด	ระบบการบริหารคนและเงิน กำหนดขึ้นเอง
6.การกำกับดูแล การ ติดตามและการรายงาน	ตามแบบกลาง มีการกำหนด ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพผลตามภารกิจของ องค์การ	จัดทำรายงานประจำปี มีระบบ การประเมินตามหลักเกณฑ์ที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด โดย กำหนดให้ดำเนินการตาม มาตรฐานหน่วยงานกลาง

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 209 – 211.

### 3. แนวคิดการกระจายอำนาจ

มีความเกี่ยวข้องกับการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร โดยในทางรัฐประศาสนศาสตร์ การกระจายอำนาจ (Decentralization) จะมีความหมายรวมถึง การถ่ายโอนอำนาจภายในองค์การจากระดับบนสู่ระดับที่ต่ำกว่า โดยมีจุดประสงค์เป็นไปเพื่อให้มีการตัดสินใจที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว และให้มีการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่ดีกว่าเดิม ซึ่งมักจะมี ความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการบริหาร การกำหนดเป้าหมายขององค์การ การกำหนด ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการดำเนินงาน การตัดสินใจทางการเงิน และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งมีความแตกต่างจากความหมายของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง

โดยความหมายเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีความหมายที่กว้างกว่า เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ และเป็นกลไกที่พยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจในความหมายทางการเมืองการปกครอง จึงเป็นการลดอำนาจจากส่วนกลาง และโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการทางด้านงบประมาณ และบุคลากรได้ด้วยตนเอง

ดังนั้นการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร จึงเป็นความพยายามในการกระจายอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจทางการบริหารงานงบประมาณ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดนโยบาย และการประเมินผลขององค์การ

นอกจากนี้ Rondinelli<sup>28</sup> ได้ให้คำจำกัดความของการกระจายอำนาจ ที่ดูจะเป็นคำจำกัดความโดยทั่วไปที่สุดว่า “เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ และการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรและการจ่ายแจกจากรัฐบาลกลาง ไปให้กับ

- 1) หน่วยบริหารงานอิสระของรัฐบาลกลาง (Agencies)
- 2) หน่วยงานระดับย่อยลงไปจากระดับบน
- 3) หน่วยงานภาครัฐกึ่งอิสระ (Semi-autonomous public authorities)

---

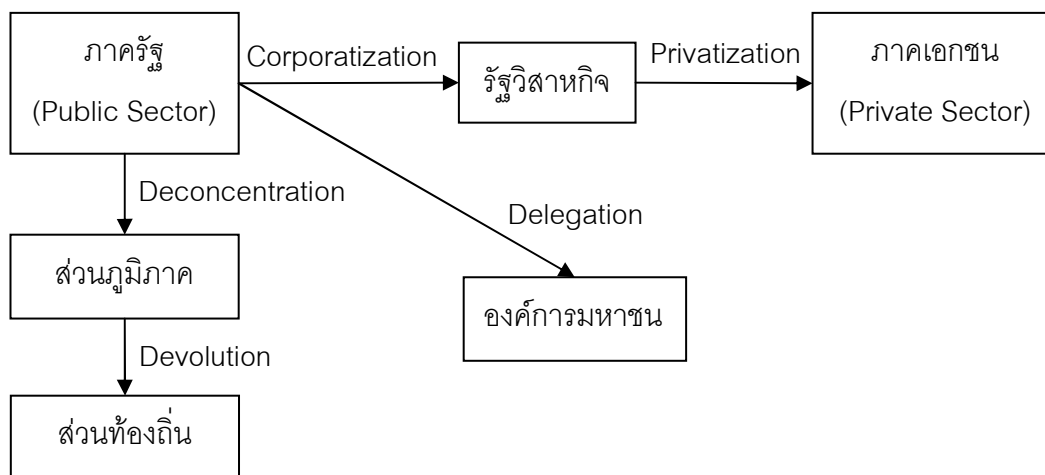
<sup>28</sup> Rondinelli A. Dennis et al., "Government Decentralization in Comparative Perspective: Developing Countries," *International Review of Administrative Science*, 47,2 (1980): 133-145. Cited in Jean-Paul Faguet., "Decentralization and Local Government Performance," *FAO corporate document repository*. (1997).

- 4) หน่วยงานในพื้นที่ห่างไกล หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่เฉพาะด้าน
- 5) องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของภาครัฐ (NGOs)
- 6) ภาคธุรกิจเอกชน (Privatization)

เพื่อให้เห็นระดับของการกระจายอำนาจที่ชัดเจน จึงได้มีการแบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

- 1) การโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการมอบอำนาจทางการปกครองจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง ให้พื้นที่ชุมชน หรือท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ของตนเองได้เอง
- 2) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับรองลงไป ที่มีการดำเนินงานนอกพื้นที่ส่วนกลางให้มีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ สำหรับประเทศไทยได้ใช้เป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นวิธีการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค<sup>29</sup> การกระจายอำนาจลักษณะนี้บางครั้งเรียกว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)
- 3) การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่เฉพาะ เพื่อให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยบริหารงานอิสระของภาครัฐสามารถตัดสินใจ และใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตขององค์กรได้อย่างอิสระ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่รัฐบาลส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแล เหนือองค์กรเหล่านี้ ซึ่งในประเทศไทยใช้รูปแบบการมอบอำนาจนี้ กับองค์กรมหาชน

<sup>29</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), หน้า 94.



ภาพที่ 2 – 2 แสดงรูปแบบการกระจายอำนาจ

ซึ่ง Bouckaert ได้เสริมว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารมีหลายมุมมอง หนึ่งในนั้นคือ มุมมองการกระจายอำนาจภายในกับภายนอก การกระจายอำนาจภายใน คือ การโอนอำนาจที่อยู่ภายในองค์การ ในขณะที่การกระจายอำนาจภายนอก คือ การส่งผ่านอำนาจไปให้หน่วยงานหรือองค์การที่มีความเป็นอิสระภายนอก ที่มีอยู่แล้ว หรือเพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่<sup>30</sup> ซึ่งเป็นการสนับสนุนแนวคิดการมอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการไปให้กับหน่วยงานอิสระอื่น ดำเนินการแทน

การจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร จึงมีรากฐานหลักมาจากแนวคิดการแยกส่วน (Disaggregation) และการกระจายอำนาจของการบริหารส่วนกลาง ให้องค์การมีขนาดเล็ก และมีงานรับผิดชอบรวมถึงมีเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจน กระบวนการกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเป็นกระบวนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ จากผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุด สู่ระดับรองลงมา การจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร ในบริบทของ

<sup>30</sup> Margit Tavits and Taavi Annus, "Agencification in Estonia," *Public Administration and Development*, 26,1, (February 2006): 3-5.



ภาครัฐ จึงมีความเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความเป็นอิสระ หรือกึ่งอิสระในภาครัฐ เพื่อพัฒนาผลการดำเนินงานของรัฐบาลให้ดีขึ้น<sup>31</sup>

นอกจากนี้สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการกระจายอำนาจที่เป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงาน คือ ต้องปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับทิศทางและกลยุทธ์ การพัฒนาองค์การหรือของสังคมส่วนรวม<sup>32</sup> ซึ่งหน่วยบริหารงานอิสระภายใต้การกำกับของภาครัฐ หรือที่เรียกว่า องค์การมหาชน นั้น เป็นการกระจายอำนาจ ในลักษณะการมอบอำนาจ (Delegation) ในเชิงภารกิจหน้าที่ ให้สามารถตัดสินใจภายใต้ขอบเขตของกฎหมายได้อย่างอิสระ ตามแนวคิดการกระจายอำนาจ ให้องค์การสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจ สามารถกำหนดนโยบายทางการบริหาร ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงาน บริหารเงิน และการบริหารบุคคล ได้อย่างมีอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้กรอบการปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจทางการบริหาร หรือการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร จึงเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการปกติ ไปให้กับหน่วยงานอิสระอื่นดำเนินการแทน

#### 4. แนวคิดความเป็นอิสระขององค์การ (Autonomous Public Organization - APOs)

ความเป็นอิสระขององค์การ มีคำจำกัดความที่หลากหลาย โดยส่วนใหญ่มักกล่าวถึง การปลอดจากการแทรกแซง มีความสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง และมีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การบริหารงาน และการกำหนดกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ภายในองค์การ เพราะฉะนั้นการกล่าวถึงความเป็นอิสระขององค์การภาครัฐ จึงมักมีการแบ่งความเป็นอิสระออกเป็นมิติต่าง ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีการวัดระดับความเป็นอิสระขององค์การ เพื่อให้สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ว่าองค์การภาครัฐแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระหรือไม่

<sup>31</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), หน้า 23.

<sup>32</sup> จรัส สุวรรณมาลา, การปฏิรูประบบราชการไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 15.

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้อธิบายถึงความเป็นอิสระ ว่ามาจากคำว่า Autonomy ซึ่งมีรากมาจากภาษากรีก คือ คำว่า Auto แปลว่า ตัวเอง และ Nomos แปลว่า กฎหมาย Autonomy จึงหมายถึง ความเป็นอิสระหรือการที่ตนเองมีอิสระที่จะออกกฎเกณฑ์ได้เอง ความเป็นอิสระ จึงเป็นความสามารถในการตัดสินใจของคนที่อยู่เรื่องวานั้นและตัดสินใจอย่างมีอิสระ ไม่ถูกบีบบังคับ ในทางปรัชญาคนที่ตัดสินใจได้อย่างมีอิสระ ก็ย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน<sup>33</sup> นอกจากนี้ธเนศวร์ เจริญเมือง ยังได้แบ่งมิติของความเป็นอิสระ ออกเป็น

- 1) ความเป็นอิสระด้านการกำหนดนโยบาย (Policy Autonomy)
- 2) ความเป็นอิสระด้านการวางแผน (Planning Autonomy)
- 3) ความเป็นอิสระด้านการออกข้อบังคับ กำหนดกฎระเบียบ (Regulatory Autonomy)
- 4) ความเป็นอิสระด้านการบริหาร เช่น การอนุมัติโครงการต่าง ๆ (Administrative Autonomy)
- 5) ความเป็นอิสระด้านการคลัง (Financial Autonomy) เป็นความอิสระในการหารายได้ และกำหนดวิธีการใช้จ่ายของตนเอง
- 6) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร (Personnel Autonomy) เช่น การขึ้นหรือลดเงินเดือน การรับเข้าทำงาน การมอบหมายภาระหน้าที่ การกำหนดคุณสมบัติ และการประเมินผลการทำงานได้ด้วยตนเอง

ในขณะที่ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์<sup>34</sup> ได้พิจารณาความเป็นอิสระขององค์กร จากเกณฑ์การจำแนกความเป็นอิสระ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) ศักดิ์ของกฎหมายในการจัดตั้ง องค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญจะมีความเป็นอิสระมากที่สุด รองลงมาคือ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และระเบียบตามลำดับ

<sup>33</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก), (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551), หน้า 232-236.

<sup>34</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), หน้า 51-53.

- 2) ผู้ดูแลกำกับองค์กร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และอธิบดี จะมีความเป็นอิสระน้อยกว่าองค์กรที่ไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของใคร ในขณะที่หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีจะมีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานที่ขึ้นกับรัฐมนตรี หรืออธิบดีตามลำดับ เนื่องมาจากสายการบังคับบัญชาที่สั้นขึ้น
- 3) สถานะการเป็นส่วนราชการ องค์กรที่เป็นส่วนราชการ มีข้อจำกัดในเรื่องความเป็นอิสระ เนื่องจากจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นในระบบราชการ
- 4) การเป็นนิติบุคคล องค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ย่อมที่สามารถจัดทำคำของบประมาณจากรัฐได้ สามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้เองตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น องค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความเป็นอิสระกว่าองค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคล
- 5) การจัดการงบประมาณ บุคลากร การบริหารทั่วไป องค์กรที่สามารถออกกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร หรือการบริหารทั่วไปได้เอง ย่อมมีความเป็นอิสระมากกว่า เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพในการทำงานขององค์กรได้

จากเกณฑ์การพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กรภาครัฐในฝ่ายสามารถจำแนกหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 2 – 3 การจัดกลุ่มประเภทขององค์กร ตามเกณฑ์ความเป็นอิสระ

เกณฑ์ความเป็นอิสระ	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3
	กรม/เทียบเท่า	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ(SDU) องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ	รัฐวิสาหกิจ (เฉพาะระดับ เทียบเท่ากรม)
1. ศักดิ์ของกฎหมายจัดตั้ง หน่วยงาน	พ.ร.บ.	ระเบียบฯ/พ.ร.ฎ./พ.ร.บ.	พ.ร.บ.
2. ระดับของผู้กำกับดูแล	อธิบดี	รัฐมนตรี (ยกเว้น SDU-อธิบดี)	รัฐมนตรี
3. การเป็นส่วนราชการ	เป็นส่วนราชการ	ไม่เป็นส่วนราชการ	ไม่เป็นส่วนราชการ
4. การเป็นนิติบุคคล	เป็นนิติบุคคล	เป็นนิติบุคคล ยกเว้น SDU	เป็นนิติบุคคล
5. การจัดการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป	ระเบียบราชการ	กึ่งอิสระ/อิสระ	อิสระ

จากตารางที่ 2 – 3 ได้แสดงให้เห็นถึงการจัดกลุ่มองค์การมหาชน และกรมตามเกณฑ์ความเป็นอิสระ ทั้ง 5 ประการ พบว่า ในเกณฑ์ที่ 1 ถึง 4 เป็นเกณฑ์ที่มีความชัดเจน และปรากฏอยู่ในกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ แต่สำหรับเกณฑ์ที่ 5 คือ การจัดการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ซึ่งพิจารณาจากความสามารถในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ได้เองนั้น ยังมีปัจจัยอื่นเกี่ยวข้องได้อีก ซึ่งสามารถส่งผลต่อความเป็นอิสระขององค์การได้เช่นกัน เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการขององค์การมหาชน มาจากการคัดเลือกโดยคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งดูเหมือนว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม ในการคัดเลือกผู้บริหาร แต่ในทางปฏิบัติก็ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่เป็นคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง เป็นต้น ส่งผลให้การวัดความเป็นอิสระสำหรับเกณฑ์ที่ 5 จึงควรต้องมีการแจกแจงรายละเอียดให้ชัดเจนเป็นการเพิ่มเติม

นอกจากนี้การศึกษาของ Verhoest เกี่ยวกับระดับความเป็นอิสระขององค์การ พบว่า หากพิจารณาความเป็นอิสระขององค์การ (Organizational Autonomy) จากความเป็นทางการ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ที่จะบอกได้ว่าองค์การมีความเป็นอิสระ เนื่องจากคำจำกัดความของความเป็นอิสระขององค์การนั้นมีหลายมิติ สามารถมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องได้อีก เช่น การเข้าแทรกแซงการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจจากนักการเมือง การพึ่งพาทรัพยากรทางการเงิน และการบริหารงานบุคคลจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น จึงต้องพิจารณาให้ครบทุกด้าน ดังนั้นตัวชี้วัดที่แสดงถึงความเป็นอิสระไม่ได้มีแต่เฉพาะเพียง ความเป็นทางการ (Formal) และกฎระเบียบ (Legal) เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการจัดการ การกำหนดนโยบาย ระดับการตัดสินใจ โครงสร้างการบริหารขององค์การ การจัดการทางการเงิน ความเข้มงวดของกฎระเบียบ และการแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานภายนอกที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน<sup>35</sup> อีกด้วย และเพื่อเป็นการสะท้อนสถานการณ์ที่เป็นจริง ในบริบทสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อน Verhoest ได้กล่าวว่า การวัดความเป็นอิสระขององค์การภาครัฐ (Public Agency) จะต้องวิเคราะห์ทั้งความสามารถในการตัดสินใจ (Decision-Making Competency) ซึ่งประกอบไปด้วยความสามารถในการตัดสินใจด้านการจัดการ (Managerial) และความสามารถในการตัดสินใจด้านการกำหนดนโยบาย (Policy Matters) นอกจากนี้ยังต้อง

<sup>35</sup> Koen Verhoest, et al., "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review," *Public Administration and Development*, 24, (May 2004): 101-118.

วิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้ความสามารถในการตัดสินใจดังกล่าวนี้ผ่านทาง โครงสร้าง องค์การ การเงินการคลัง กฎหมาย และการเข้าแทรกแซงจากส่วนกลาง

ซึ่งเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้มักจะถูกตั้งคำถามอยู่เสมอถึงความใช้ได้และความตรงประเด็น (relevance) อันเป็นผลมาจากความแตกต่างในบริบทสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้นการศึกษาแต่เพียงระดับความเป็นอิสระขององค์การแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่เป็น ประโยชน์แต่อย่างใด<sup>36</sup> นักวิชาการหลาย ๆ ท่านจึงได้มีแนวคิดที่จะพยายามศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างความเป็นอิสระขององค์การ กับผลการดำเนินงาน โดยมีสมมติฐานที่ว่า เมื่อความเป็น อิสระในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น ผลการทำงานขององค์การจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งในประเด็น นี้ นักวิชาการชาวญี่ปุ่นที่ชื่อ Yamamoto ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของ องค์การ กับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพในการให้บริการสาธารณะขององค์การใน ระบบราชการของประเทศญี่ปุ่น พบว่าเมื่อองค์การมีระบบการดำเนินงานที่เป็นอิสระ จะส่งผลให้ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพในการให้บริการสาธารณะขององค์การภาครัฐเพิ่มมา กขึ้น<sup>37</sup> เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานที่เป็นอิสระ (Operational Autonomy) กับประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์การ เช่นเดียวกับความเห็นของ Verhoest และคณะที่ได้แสดงให้เห็นว่า องค์การที่มีการจัดการที่เป็นอิสระ จะนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่ดี (more managerial autonomy lead to performance)

ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันข้อจำกัดจากการมีอคติในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงาน เนื่องจากการศึกษาปัจจัยแต่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น มีความสามารถในการตัดสินใจสูง เนื่องจากมีอิสระในการตัดสินใจ และสามารถ กำหนดนโยบายด้วยตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า ความสามารถในการบริหารด้านการเงิน และ การบริหารงานบุคคลจะมีประสิทธิภาพตามไปด้วย การศึกษาครั้งนี้ จึงได้กำหนดมิติในการ พิจารณาความเป็นอิสระขององค์การ ดังต่อไปนี้

<sup>36</sup> Etienne Huber, "Agency Performance in Switzerland: An Outline", Paper for the EGPA PhD Seminar 2009. [online] University of Bern . Available from: <http://www.egpa2009.com/documents/phd/Huber.pdf> [2010, January 31]

<sup>37</sup> Kiyoshi Yamamoto, "Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies," *Public Administration and Development*, 26, (February 2006): 35.

## ตารางที่ 2 – 4 มิติความเป็นอิสระขององค์การ

ความเป็นอิสระ	คำอธิบาย
<p>ความมีอิสระในด้านการบริหาร (Operational Autonomy)</p>	<p>เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจขององค์การเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และการเลือกเครื่องมือหรือวิธีการในการทำงานด้วยตนเอง หรือเป็นการเชื่อมโยงกับส่วนกลาง หรือมาจากส่วนกลาง</p>
<p>ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ (Financial and Budgeting Autonomy)</p>	<p>เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง องค์การได้รับงบประมาณมาจากไหน หรือมีลักษณะการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง โดยได้รับการจัดสรรเงินทุนทั้งหมดจากส่วนกลางหรือว่าสามารถหารายได้ได้ด้วยตนเอง</p>
<p>ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ในองค์การ (Rule Making Autonomy)</p>	<p>การกำหนดโครงสร้างขององค์การ การกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน สวัสดิการต่าง ๆ การกำหนดคุณสมบัติเจ้าหน้าที่ได้ด้วยตนเองหรือมาจากส่วนกลาง</p>
<p>ความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management Autonomy)</p>	<p>อำนาจในการพิจารณาสรรหา คัดเลือกเข้าทำงาน การมอบหมายภาระหน้าที่ การเพิ่มหรือลดเงินเดือน การแต่งตั้งและประเมินผลการทำงานของหัวหน้าองค์การ เป็นไปโดยคณะกรรมการขององค์การเอง หรือมาจากส่วนกลาง</p>
<p>ความมีอิสระในการตรวจสอบประเมินผล (Monitoring and Evaluating Autonomy)</p>	<p>ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในผลงาน การกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผล และได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลาง</p>

ที่มา : ปรับจาก Verhoest, Koen., et al., 2004: 107-108., ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551: 236. และ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549: 53.

1.ความมีอิสระในด้านการบริหาร	2.ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ
<ul style="list-style-type: none"> <li>● นโยบายสะท้อนบทบาทหน้าที่หลัก</li> <li>● ผู้มีอำนาจในการกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการปฏิบัติ</li> <li>● การดำเนินการต้องไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ</li> <li>● ผู้ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● แนวทางการกำหนดงบประมาณเป็นไปตามภารกิจหลักขององค์การ</li> <li>● มีอำนาจอิสระในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และกระบวนการบริหารงบประมาณ</li> <li>● การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างคล่องตัว.</li> <li>● ลักษณะการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง</li> </ul>
3.ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ ภายในองค์การ	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ</li> <li>● ผู้มีอำนาจกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับด้านต่าง ๆ ในองค์การ</li> <li>● ผู้มีอำนาจกำหนดโครงสร้าง การจัดแบ่งส่วนงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน</li> </ul>	
4.ความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์	5.ความมีอิสระในการตรวจสอบประเมินผล
<ul style="list-style-type: none"> <li>● หลักเกณฑ์ และกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ถูกกำหนดโดยคณะบุคคลที่เกี่ยวข้อง</li> <li>● กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องไม่ถูกก้าวร้าวหรือแทรกแซงโดยอำนาจอื่น</li> <li>● การดำเนินการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปตามหลักเกณฑ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้มีอำนาจตรวจสอบภายใน รายงานทางการเงินและการบัญชี</li> <li>● กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน</li> <li>● ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลาง</li> </ul>

ภาพที่ 2 – 3 ตัวชี้วัดในมิติความเป็นอิสระขององค์การ

โดยมิติการพิจารณาความเป็นอิสระขององค์การทั้ง 5 มิติ ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวทางการวัดระดับความเป็นอิสระจากงานศึกษาของ Verhoest ที่กล่าวว่า การวัดความมีอิสระจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการตัดสินใจ การแทรกแซงจากหน่วยงานกลางผ่านทางการจัดโครงสร้างองค์การ การพึ่งพาทรัพยากรทางการเงิน การกำหนดกฎระเบียบ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการตรวจสอบประเมินผล และมีตีความเป็นอิสระของธเนศวร์ เจริญเมือง ที่กำหนดไว้ 5 มิติ รวมถึงเกณฑ์การพิจารณาความเป็นอิสระขององค์การภาครัฐโดยทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ที่กล่าวถึง ผู้กำกับดูแลองค์การในเรื่องการจัดการงบประมาณ บุคลากร และการจัดการทั่วไป สะท้อนให้เห็นว่าความเป็นอิสระขององค์การส่วนใหญ่เกิดจากการมีอิสระในการกำหนด และตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ขององค์การได้ด้วยตนเอง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากส่วนกลางหรือฝ่ายบริหาร

## 5. แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ

### 5.1 แนวคิดและความหมายในการวัดประสิทธิผลขององค์การ

การวัดผลการดำเนินงานมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงาน เนื่องจากเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทราบถึงผลสำเร็จ และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การ นอกจากนี้ยังแสดงถึงความรับผิดชอบต่อผลของงานที่ได้ดำเนินการอีกด้วย โดย พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึง ความหมายและความสำคัญของการวัดผลการดำเนินงานไว้ว่า การวัดผลการดำเนินงาน หมายถึง การวัดระดับผลสำเร็จในการทำงานตามเป้าหมายขององค์การ หากองค์การได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ แสดงว่า เป็นองค์การที่มีประสิทธิผล (Effectiveness Organization) เป้าหมายสำคัญในการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ เพื่อต้องการทราบว่าองค์การนั้นมีประสิทธิผลในการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร มีประเด็นใดที่ต้องได้รับการพัฒนาหรือปรับปรุงบ้าง<sup>38</sup> ดังนั้นการจะวัดผลการดำเนินการขององค์การ จึงมีความเกี่ยวข้องกับคำว่า “ประสิทธิภาพ (efficiency)” และ “ประสิทธิผล (effectiveness)” ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เช่น

<sup>38</sup> พิทยา บวรวัฒนา, *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2544), หน้า 173 – 180.



พิทยา บวรวัฒนา<sup>39</sup> ได้อธิบายความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า เป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลจึงหมายถึง องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ ในขณะที่ประสิทธิภาพขององค์การ เป็นการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่องค์การใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ องค์การที่มีประสิทธิภาพ จึงหมายถึง องค์การที่ใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดได้อย่างประหยัดที่สุดและสามารถผลิตสินค้าหรือบริการได้มากที่สุด

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต<sup>40</sup> ได้อธิบาย ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ว่าหมายถึง ความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานทั้งปี และเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานปีก่อนหน้า หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ<sup>41</sup> ได้สรุปความหมายของ ประสิทธิภาพขององค์การ ว่าหมายถึง ความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมประกอบในการดำเนินงาน ในขณะที่ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถในการเปรียบเทียบขององค์การในการดำเนินงานตามเป้าหมายและบริหารจัดการสรรทรัพยากรที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้เชิงเปรียบเทียบต่อปริมาณงานและทรัพยากรที่ใช้ตลอดจนคุณภาพของผลงานที่ได้รับ

Allen Schick<sup>42</sup> ได้กล่าวถึง แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานว่า เป็นการวัดที่ไม่มี ความแน่นอนตายตัว จะต้องปรับเปลี่ยนการวัดให้เข้ากับสภาพแวดล้อมขององค์การ โดยการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ จะเกี่ยวข้องกับ ผลผลิต ซึ่งก็คือ สินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐ ซึ่งมีการวัดทั้งในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพ ในขณะที่ประสิทธิผลการดำเนินงานจะเกี่ยวข้องกับ

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

<sup>40</sup> พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, รายงานฉบับสมบูรณ์ ประเมินผลการดำเนินงาน 11 ปีของกองทุนฟื้นฟูสภาพคนพิการ เสนอ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2551), หน้า 22.

<sup>41</sup> วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 20.

<sup>42</sup> Allen Schick, "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implement Has not", *OECD Journal on Budgeting* 3,2 (2003) : 71.

ผลลัพธ์ หรือผลกระทบต่อสังคม ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแผนงานที่มีความสอดคล้องกับลำดับความสำคัญและวัตถุประสงค์ตามนโยบายรัฐบาล

McGuire<sup>43</sup> ได้กล่าวถึงหลักประสิทธิผล ว่าเป็นการที่ผลผลิตหรือบริการที่องค์การผลิตออกมาได้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การที่ตั้งไว้ได้เป็นผลสำเร็จ ในขณะที่หลักการมีประสิทธิภาพ คือ การที่องค์การสามารถใช้ทรัพยากรผลิตสินค้าและบริการออกมาส่งมอบให้กับลูกค้าได้ หรือเป็นการพิจารณาปัจจัยนำเข้าต่อจำนวนผลผลิตที่ผลิตออกมาได้ (input per unit of output)

ดังนั้นในการศึกษานี้ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผล ว่าประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายขององค์การมากที่สุด องค์การที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นองค์การที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานขององค์การได้อย่างเพียงพอ ในขณะที่ประสิทธิผล หมายถึง การดำเนินงานที่สามารถบรรลุได้ตามเป้าหมายขององค์การ องค์การที่มีประสิทธิผล จึงเป็นองค์การที่มีผลการดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามจากการที่นักวิชาการได้พยายามแสวงหาวิธีการที่เป็นมาตรฐาน จากแนวคิดและวิธีการวัดผลการดำเนินงานที่มีหลากหลาย ซึ่ง Stephen P. Robbins ได้จัดกลุ่มแนวคิดสำคัญไว้ 4 แนวคิด<sup>44</sup> สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

---

<sup>43</sup> Linda McGuire, "Contractualism and performance measurement in Australia," in Unbundled Government, Eds, Christopher Pollitt and Colin Talbot (London: Routledge, 2004), pp. 120 – 121.

<sup>44</sup> Stephen P. Robbins, Organization Theory: Structure, Design, and Application, 3<sup>rd</sup> ed. (NJ: Prentice Hall, 1990), p.60. อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2544: 184. และวันชัย มีชาติ, 2552: 320.

ตารางที่ 2 – 5 เปรียบเทียบแนวคิดในการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ

แนวคิดการวัดผล การดำเนินงาน	แนวคิด 1 การบรรลุ เป้าหมาย	แนวคิด 2 เชิงระบบ	แนวคิด 3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	แนวคิด 4 ค่านิยมที่แตกต่างในองค์การ			
				4.1 รูปแบบ เปิด	4.2 รูปแบบ มนุษย์สัมพันธ์	4.3 กระบวนการ ภายในองค์การ	4.4 รูปแบบ เหตุผล
วัดความสำเร็จใน การดำเนินงาน จาก	การบรรลุ เป้าหมาย	การอยู่รอดของ องค์การ	ความสามารถใน การตอบสนอง ความต้องการของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-เป้าหมาย -การได้มาซึ่ง ทรัพยากร	เน้นการ ยืดหยุ่น	-การปฏิบัติได้ ตามเป้าหมาย -เน้นการควบคุม	การสร้าง ผลงานให้มี ผลผลิตสูงและ มีประสิทธิภาพ
ให้ความสำคัญกับ	ผลผลิต (output)	กระบวนการ ดำเนินงาน (process)	การสร้างความพึง พอใจให้กับผู้มี ส่วนได้ส่วนเสีย	ความสามารถ ในการปรับตัว ขององค์การ	ความพึงพอใจ ของ คน ใน องค์การ	การกระจาย ข้อมูลข่าวสาร	การวางแผน และกำหนด นโยบาย
ข้อจำกัด	องค์การต้องมี เป้าหมายที่แท้จริง และทุกคนใน องค์การต้องเข้าใจ เป้าหมายตรงกัน	กำหนดปัจจัยที่จะ ใช้วัดความสำเร็จ ยาก	ระบุผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียให้ ครบถ้วนยาก				

ที่มา : สรุปจาก Stephen P. Robbins อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2544 : 184 และวันชัย มีชาติ, 2552 : 320.

ทั้งนี้ วันชัย มีชาติ ได้เสนอให้ใช้วิธีการผสมผสานแนวความคิดการวัดผลการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมทุกมิติในการดำเนินงานขององค์กร และชัดเจนข้อจำกัดของแต่ละแนวคิด เพื่อให้การพิจารณาองค์กรครอบคลุมองค์การในภาพรวมทั้งหมด โดยกำหนดเป็นการเฉพาะในการวัดแต่ละครั้ง หรือให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรแต่ละแห่ง<sup>45</sup> การนำไปประยุกต์ใช้จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความต้องการของผู้นำไปใช้ในแต่ละกรณี

สำหรับองค์การภาครัฐการวัดผลการดำเนินงานมีข้อจำกัด และทำได้ยากเนื่องจาก

- 1) ความไม่ชัดเจนของเป้าหมาย บ่อยครั้งที่การกำหนดเป้าหมายขององค์การภาครัฐมาจากฝ่ายการเมือง เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป้าหมายขององค์กรจึงเปลี่ยนตาม บางครั้งอาจเกิดการขัดกันของเป้าหมาย ทำให้ผู้ปฏิบัติสับสนไม่ทราบว่าตนเองมีหน้าที่อะไร<sup>46</sup>
- 2) สินค้าและบริการสาธารณะที่องค์การภาครัฐดำเนินการนั้น บางครั้งไม่สามารถเห็นผลสำเร็จได้ในระยะสั้น ในขณะที่การใช้เครื่องมือวัดผลการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นแนวคิดที่ปรับมาจากภาคเอกชน ที่มักเน้นการวัดผลความคุ้มค่าเป็นตัวเงินในเชิงปริมาณมากกว่าการวัดความคุ้มค่าหรือประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ
- 3) การวัดผลลัพธ์ ซึ่งมีความสำคัญที่สุด แต่กลับประสบปัญหาในการเก็บข้อมูล ซึ่งทำได้ไม่สมบูรณ์ และมีความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐที่กำหนดออกมาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม<sup>47</sup>

จากอิทธิพลของแนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่งผลให้การวัดผลการดำเนินงานขององค์การในภาครัฐ รับแนวความคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM – Result Base Management) และการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้มากขึ้น รวมถึงการวัดผลการดำเนินงานแบบ

<sup>45</sup> พิทยา บวรวัฒนา อังใน วันชัย มีชาติ, การบริหารองค์การ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 357-359.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, 174

<sup>47</sup> Allen Shick, "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implement Has not", OECD Journal on Budgeting 3,2 (2003) : 71.

มุ่งเน้นผลงานยุทธศาสตร์ ซึ่งสำนักงบประมาณ ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้หลังจากการที่ระบบงบประมาณของประเทศไทยได้เปลี่ยนเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน โดยเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังว่าจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ ในขณะที่เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำงานที่จะมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างผู้รับผิดชอบใน 3 ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการที่รับงบประมาณ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามที่ต้องการ ดังนั้นการวัดผลการดำเนินงาน จึงเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และต้องดูไปถึงความสอดคล้อง และความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ในทุกระดับด้วย<sup>48</sup>

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยังได้นำแนวคิด Balance Scorecard ของ David P. Norton และ Robert S. Kaplan มาใช้ซึ่งมีการประเมินผลการดำเนินงานใน 4 มิติ คือ มิติด้านการเงิน มิติด้านลูกค้าหรือผู้รับบริการ มิติกระบวนการภายใน มิติด้านการเรียนรู้และพัฒนา ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การหรือไม่ โดยการเปรียบเทียบจากยุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ขององค์การ โดยแต่ละมิติจะมีตัวชี้วัดหลัก หรือที่เรียกว่า Key Performance Indicators (KPI) เพื่อใช้ในการประเมินว่าการปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ มาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐ จัดทำเป็นกรอบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ที่เรียกว่า การจัดทำคำรับรองการประเมินผลการปฏิบัติราชการ สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานหน่วยงานในระบบราชการทุกองค์การ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา<sup>49</sup>

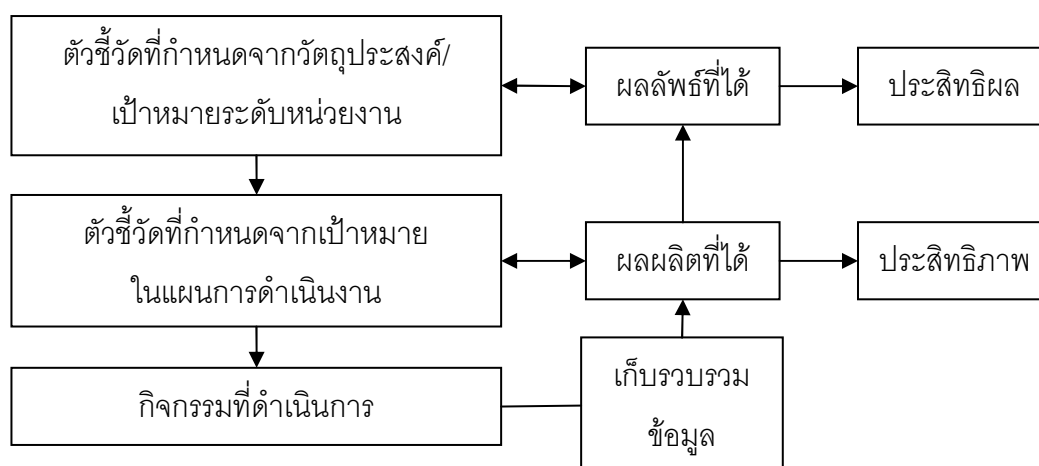
สิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การวัดผลการดำเนินงานประสบผลสำเร็จ คือ เครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงานที่ต้องสามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานตามเป้าหมาย

<sup>48</sup> สำนักงบประมาณ, “ระบบงบประมาณของประเทศไทย,” ใน *ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502 – 2546*. (กรุงเทพฯ: บริษัทสยามเอ็มแอนด์บี จำกัด, 2546), หน้า 134 – 136.

<sup>49</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553*. (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2553), หน้า 1 – 2.

ที่ได้กำหนดไว้ขององค์การ โดยกระบวนการวัดผลการดำเนินงานจะต้องมีความชัดเจน เริ่มตั้งแต่ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อให้สามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนได้ ซึ่งส่งผลต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่ทำได้กับเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้

ดังนั้นกระบวนการวัดผลการดำเนินงาน จึงมีความสัมพันธ์กันตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายหรือรับทราบเป้าหมายของหน่วยงาน จนถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินผล หากขั้นตอนใดขาดความชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อขั้นตอนอื่น ๆ ด้วย และทำให้การประเมินผลขาดความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้สามารถแสดงความเชื่อมโยงในกระบวนการวัดผลการดำเนินงานได้ดังนี้



ภาพที่ 2 - 4 แสดงความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในกระบวนการวัดผลการดำเนินงาน

จากภาพที่ 2 - 4 เพื่อให้การวัดผลการดำเนินงานมีความน่าเชื่อถือ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบความเชื่อมโยงของเป้าหมาย แผนการดำเนินงาน และกิจกรรมที่ดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Development Assistance Committee (DAC) OECD, "Evaluating Programming", [online] Principle For Evaluation of Development Assistance, (Paris: OECD), 1991 Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf> [2012, April 24] : 9.

## 5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวัดผลการดำเนินงาน

Etienne Huber นักวิชาการชาวสวิสเซอร์แลนด์ ได้เสนอรูปแบบของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ซึ่งปรับมาจาก OECD 1997 และ Bouckaert และ Van Dooren 2009 ว่าประกอบไปด้วยตัวชี้วัด 5 ประการ ได้แก่ ตัวชี้วัดเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า (Input Indicators) ตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลผลิต (Output Indicators) ตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate outcome Indicators) ตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (End outcome Indicators) และตัวชี้วัดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคม (Social environmental Indicators)<sup>51</sup>

ในขณะที่ Meyer and Verhoest ได้ทำการศึกษาผลการดำเนินงานขององค์การสาธารณะจากการนำเครื่องมือทางการจัดการมาใช้<sup>52</sup> และได้กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน 3 ด้าน คือ ด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้านประสิทธิผล (Effectiveness) และด้านคุณภาพ (Quality) ในการดำเนินงานขององค์การ นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งการวัดผลการดำเนินงานออกเป็น การวัดผลการดำเนินงานภายใน เช่น สุขภาพและความพึงพอใจของคนภายในองค์การ และการวัดผลการดำเนินงานภายนอก เช่น ผลผลิต ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความรับผิดชอบต่อ

ในส่วนของ Campbell ได้กำหนดเกณฑ์ชี้วัดผลการดำเนินงานออกเป็น 5 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดการบรรลุเป้าหมายขององค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการดำเนินงานภายใน ระบบการทำงาน และการเมืองในองค์การ

---

<sup>51</sup> Etienne Huber, "Agency Performance in Switzerland: An Outline", Paper for the EGPA PhD Seminar 2009. [online] University of Bern . Available from: <http://www.egpa2009.com/documents/phd/Huber.pdf> [2010, January 31]

<sup>52</sup> Falke Meyers, Koen Verhoest and Eva Beuselink, "Performance of Public Sector Organization: do management instruments matter?," [online] Paper for A performing public sector: the second transatlantic dialogue. Public Management Institute: Katholieke Univeriteit Leuven, Nederland. (May 2006). Available from: [http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS5/WS5\\_Meyers\\_Verhoest\\_Beuselink.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS5/WS5_Meyers_Verhoest_Beuselink.pdf) [2010, January 31]

ในขณะที่ McGuire<sup>53</sup> ได้เสนอกรอบแนวคิดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานทั่วไปว่ามีพื้นฐานมาจากหลัก 3 อี (3Es Model) ได้แก่ หลักการประหยัด (Economy) หลักการมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และหลักการมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) โดยอธิบายตัวชี้วัดประสิทธิผลไว้ว่ามี 4 ประการ คือ

1. ผลลัพธ์ (Outcome) วัดจากผลกระทบหรือผลที่ต้องการที่มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายเชิงนโยบาย
2. การเข้าถึงและความเสมอภาค (Access and Equity) วัดจากระยะเวลาและความสามารถในการเข้าถึงบริการ
3. ความเหมาะสม (Appropriateness) วัดจากสินค้าและบริการเหล่านั้นส่งมอบให้ถึงมือผู้รับได้ตรงตามความต้องการ
4. คุณภาพ (Quality) วัดจากความสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ และหรือตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

นอกจากนี้ยังได้มีการนำเสนอเกณฑ์ในการประเมินขีดความสามารถ<sup>54</sup> (Evaluating Capacity) ของ OECD โดย Developing Assistant Committee : DAC ว่า การประเมินขีดความสามารถจะต้องครอบคลุมแผนงานนโยบายกิจกรรม ขั้นตอนและการจัดการ โดยมีเกณฑ์ในการประเมินดังนี้

1. Relevance ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามเกี่ยวกับขอบเขตของวัตถุประสงค์ในแผนงานว่ายังสามารถดำเนินการได้อยู่หรือไม่ กิจกรรมและผลผลิตมีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ และกิจกรรมหรือผลผลิตจะช่วยทำให้เกิดผลที่ตั้งใจหรือผลกระทบอะไรบ้าง

---

<sup>53</sup> Linda McGuire, "Contractualism and performance measurement in Australia," in Unbundled Government, Eds, Christopher Pollitt and Colin Talbot (London: Routledge, 2004), pp. 120 – 121.

<sup>54</sup> Developing Assistant Committee (DAC), "DAC Criteria for Evaluating Development Assistance", [online] Available from: [http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html) [2012, April 24]



2. Effectiveness ประสิทธิภาพ เป็นการตอบคำถามเกี่ยวกับ ขอบเขตที่จะสามารถทำสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบรรลุหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์
3. Efficiency ประสิทธิภาพ เป็นการวัดความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) และผลผลิต (output) ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ เป็นการตอบคำถามในเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับต้นทุนผลผลิต ระยะเวลาที่บรรลุวัตถุประสงค์และแผนงานโครงการที่นำไปปฏิบัติ และการเปรียบเทียบกับแผนงานโครงการอื่น
4. Impact ผลกระทบ ผลทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดจากการทำกิจกรรม ผลที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ตลอดจนผลที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการตอบคำถามเกี่ยวกับผลที่เกิดจากการดำเนินการตามแผนงานโครงการ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำกิจกรรมที่แตกต่างออกไป และมีใครได้รับผลกระทบบ้างเป็นจำนวนเท่าใด
5. Sustainability ความยั่งยืน เป็นการวัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นหลังจากดำเนินกิจกรรมโครงการไปแล้ว และโครงการกิจกรรมนั้นยังดำเนินการต่ออยู่ ตลอดจนปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของแผนงานโครงการ

ในขณะที่ จรัส สุวรรณมาลา<sup>55</sup> ได้เสนอการตรวจสอบผลการดำเนินงานในระดับองค์การไว้ 3 ระดับ คือ ระดับการบรรลุเป้าหมายของแผนกลยุทธ์ขององค์การ ระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ และประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ซึ่งในแต่ละระดับจะมีวิธีการและขั้นตอนในการตรวจสอบผลการดำเนินงานแตกต่างกันไป

นอกจากนี้จากการศึกษาการวัดผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ โดยงานศึกษาของคณะผู้วิจัยจากคณะพัฒนาสังคม<sup>56</sup> สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลของกระทรวงอุตสาหกรรม: ศึกษาเฉพาะ

<sup>55</sup> จรัส สุวรรณมาลา, การตรวจสอบผลการดำเนินงาน: กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ, (กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์แมท, 2539) หน้า 18 – 24.

<sup>56</sup> วิชัย รูปขำดี, การประเมินประสิทธิผลของกระทรวงอุตสาหกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยงานระดับกรมและสถาบันอิสระในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม, (กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545) หน้า 1-5.

กรณีหน่วยงานระดับกรมและสถาบันอิสระในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยได้ใช้แนวทางในการประเมินผลจากแนวคิดเชิงระบบเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เน้นการดำเนินงานตามภารกิจและวัตถุประสงค์ และมีเกณฑ์ชี้วัดประกอบในทุกระดับตั้งแต่ ขั้นตอนการนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ จนได้ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย และด้านการบริหารจัดการ โดยได้ใช้ตัวชี้วัดในการประเมินผลการดำเนินงานทั้งสิ้น 13 ตัว ประกอบด้วย 1.ความเหมาะสมของนโยบาย 2.ความสอดคล้องของพันธกิจและนโยบายมหภาค 3.ความสอดคล้องของหน้าที่กับทิศทางการบริหาร 4.บุคลากร 5.งบประมาณ 6.เทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสาร 7.การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ 8.ความสอดคล้องของแผนงานและแผนเงิน 9.การปรับเปลี่ยนปัญหาในการปฏิบัติงาน 11.ประสิทธิผล 12.ประสิทธิภาพ 13.ผลลัพธ์

ในขณะที่ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน<sup>57</sup> โดยความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยมีกรอบแนวคิดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน 3 ด้าน ได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน การประเมินความเป็นองค์การมหาชนตามเป้าหมายในการจัดตั้ง และการประเมินประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารองค์การมหาชน ซึ่งพิจารณาจากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ขององค์การมหาชนนั้น ๆ และความสามารถในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ที่แสดงถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ได้แก่ ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมใหม่ ความสามารถด้านการบริหารงบประมาณ ความสามารถในการบริหารงานบุคคล ความสามารถในการบริหารเวลา ความสามารถในการบริหารงาน ความสามารถในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ มีงานศึกษาที่สำนักงาน ก.พ.ร.ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ ประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ<sup>58</sup> โดยคณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้แนวคิดการประเมินผลการดำเนินงานสองตัวแบบ คือ Balanced Scorecard และตัวแบบ Total Quality Management (TQM) ซึ่ง

<sup>57</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, ประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 13. (เอกสารไม่เผยแพร่)

<sup>58</sup> วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ. (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 26 – 31.

ประกอบด้วยการประเมินผลงาน ประเมินวิธีการวางแผนการปฏิบัติงาน ประเมินวิธีการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จ และประเมินวิธีการประเมินผลตนเองขององค์กร ทั้งนี้มีกรอบที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเป็นการศึกษาจากผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดตั้งองค์การมหาชน หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์กร ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการภายในด้านการออกแบบ การจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารจัดการว่ามีการดำเนินงานอย่างไร และศึกษาปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเชื่อมโยงสู่การประเมินความเป็นองคกรมหาชน

### 5.3 การวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยหน่วยงานกลางในระบบราชการ

การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 จนถึงปัจจุบัน โดยเป็นการประยุกต์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) และการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management - RBM) มาใช้ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณและ สศช. ซึ่งมีเครื่องมือและจุดเน้นในการวัดที่แตกต่างกันไป แต่ทั้งหมดนี้เป็นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารงานและการดำเนินการในภารกิจของรัฐเกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

#### 5.3.1 การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐโดยสำนักงาน ก.พ.ร.

เป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลการปฏิบัติงาน และรายงานผลการปฏิบัติงานให้สาธารณชนทราบ ตามมาตรา 45 – 49 แห่งพระราชกฤษฎีกา โดยการประเมินผลการปฏิบัติราชการ จะยึดเป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นกรอบในการประเมิน รับผิดชอบโดยสำนักงาน

ก.พ.ร.<sup>59</sup> เรียกว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง (Performance Agreement) ซึ่งในช่วงแรกของการดำเนินการสำนักงาน ก.พ.ร.ได้ร่วมกับบริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TRIS) ประเมินผลส่วนราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประกอบด้วยส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สถาบันอุดมศึกษา และองค์การมหาชน

สำหรับองค์การมหาชน สำนักงาน ก.พ.ร.ได้เริ่มให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นปีแรกตามมติคณะรัฐมนตรี 7 กันยายน 2547 โดยมีองค์การมหาชนเข้าร่วมประเมินครั้งแรก 16 องค์การ ซึ่งกรอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ประกอบด้วยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ ดังนี้

ตารางที่ 2 – 6 เปรียบเทียบมิติการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม

องค์การมหาชน	กรม
มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนการปฏิบัติงาน	มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล 1.1 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุตามเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง 1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุตามเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ 1.3 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุตามเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า
มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ - ร้อยละระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ	มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ - ความพึงพอใจของผู้รับบริการ - การป้องกันการทุจริต

<sup>59</sup> สำนักงบประมาณ, คู่มือการติดตามและประเมินผล, (กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ, ม.ป.ป.), หน้า 1 – 26.

ตารางที่ 2 – 6 (ต่อ) เปรียบเทียบมิติการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม

องค์การมหาชน	กรม
มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน	มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
มิติที่ 4 มิติด้านการกำกับดูแลกิจการ และพัฒนาองค์การ <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับการพัฒนาด้านการกำกับดูแลกิจการ</li> <li>- ระดับคุณภาพของแผนการปฏิบัติงาน</li> <li>- ระดับความสำเร็จของการถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับองค์การสู่ระดับบุคคล</li> <li>- ระดับความสำเร็จของการจัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของชุมชน</li> </ul>	มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์การ <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานตามขั้นตอนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)</li> <li>4.2 ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ</li> </ul>

ที่มา : คู่มือการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมและองค์การมหาชน สำนักงาน ก.พ.ร.

จากตารางที่ 2 – 6 แสดงให้เห็นว่า กรอบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและองค์การมหาชน มีมิติในการประเมินผลเหมือนกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดของตัวชี้วัดในแต่ละมิติ

#### 5.3.2 การประเมินความคุ้มค่าโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานประมาณ

เป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 22 เป็นการประเมินในระดับผลกระทบและผลลัพธ์ ซึ่งเชื่อมโยงต่อยอดจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยดำเนินการทั้งก่อนและหลังการปฏิบัติภารกิจ โดยวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ หลังจากนั้นจึงเปรียบเทียบผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ ซึ่งมี สศช.และสำนักงานประมาณร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางการประเมิน ประกอบด้วย

ตารางที่ 2 – 7 แสดงกรอบและตัวชี้วัดการประเมินความคุ้มค่า

กรอบการประเมินความคุ้มค่า	ตัวชี้วัด
1.การประเมินประสิทธิภาพ	1.1 ต้นทุนต่อหน่วย 1.2 สัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร 1.3 สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงต่อค่าใช้จ่ายตามแผน 1.4 สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงในการให้บริการเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด
2.การประเมินประสิทธิผล	2.1 ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย 2.2 ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้ใช้ประโยชน์ 2.3 คุณภาพการให้บริการ
3.การประเมินผลกระทบ	เกี่ยวกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
4.การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ (PART)	4.1 มติจุดมุ่งหมายและรูปแบบ 4.2 มติการวางแผนกลยุทธ์ 4.3 มติการเชื่อมโยงงบประมาณ 4.4 มติการบริหารจัดการ 4.5 มติผลผลิต และผลลัพธ์

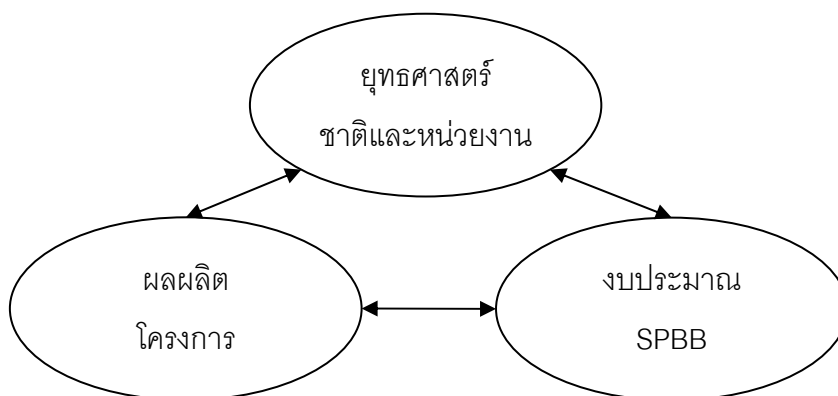
นอกจากนี้ยังมีการใช้ตัวชี้วัดเสริม สำหรับภารกิจของหน่วยงานที่ไม่สามารถประเมินผลประโยชน์เป็นตัวเลขที่ชัดเจนได้ เช่น ตัวชี้วัด Cost – Effectiveness และ Benefit – Cost Ratio สำหรับภารกิจของหน่วยงานที่ดำเนินการเป็นโครงการ เป็นต้น

### 5.3.3 การวัดระดับความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) โดยสำนักงบประมาณ

จากการที่ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการ (Line – Item Budget) มาเป็นแบบระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance – Based Budgeting : SPBB) สำนักงบประมาณ จึงได้นำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) มาใช้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงแผนของหน่วยงานกับความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ การ

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต ผลลัพธ์ กิจกรรมและงบประมาณอย่างเป็นระบบ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบริหารงานได้ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุ้มค่า โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานภาครัฐเริ่มดำเนินการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550<sup>60</sup> เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ และพระราชกฤษฎีกาบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

การวัดระดับความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) นั้นเป็นการประเมินผลการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยสามารถแสดงความเชื่อมโยงได้ดังนี้



ภาพที่ 2 – 5 แสดงความเชื่อมโยง PART กับระบบงบประมาณ SPBB

จากภาพที่ 2 – 5 อธิบายความสัมพันธ์ได้ว่า การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน จะต้องมียุทธศาสตร์หรือโครงการอะไรบ้าง จึงจะสามารถบรรลุยุทธศาสตร์หน่วยงาน และยุทธศาสตร์ระดับสูงขึ้นไป เพื่อให้การดำเนินงานตามผลผลิตและโครงการบรรลุยุทธศาสตร์จะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด และจัดสรรให้กับโครงการใดบ้าง สำหรับการตรวจสอบและประเมินผล เป็นการพิจารณาว่าผลผลิตและโครงการที่กำหนดไว้นั้น สามารถที่จะดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้หรือไม่

<sup>60</sup>สำนักงานงบประมาณ, “มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0506/ว183 เรื่องการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐปีงบประมาณ พ.ศ.2551,” 12 ธันวาคม 2550.

นอกจากนี้ยังต้องตรวจสอบด้วยว่า งบประมาณที่จัดสรรให้กับผลผลิตหรือโครงการ จะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้หรือไม่ และมีความคุ้มค่าต่อการใช้จ่าย งบประมาณ ดังนั้นสำนักงบประมาณได้กำหนดกรอบแนวทางการวัดระดับความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ให้กับหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่ ใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

ตารางที่ 2 – 8 แสดงกรอบและตัวชี้วัดการประเมินความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ

กรอบการประเมินความสำเร็จจาก การใช้จ่ายงบประมาณ (PART)	ตัวชี้วัด
1. มิติจุดมุ่งหมายและรูปแบบ – เพื่อทราบถึง ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ชาติกับหน่วยงาน เพื่อตอบสนอง ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย	ตรวจสอบการกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่า มี ความสอดคล้องกับเป้าหมายระดับสูงอย่าง ถูกต้อง ตรงประเด็นหรือไม่
2. มิตินโยบายแผนกลยุทธ์ – เพื่อให้หน่วยงาน สามารถกำหนดแผนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับ การบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ	ตรวจสอบการแปลงเป้าหมายขององค์กรมาเป็น แผนกลยุทธ์ว่ามีความสอดคล้อง เหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือไม่
3. มิตินโยบายเชื่อมโยงงบประมาณกับผลผลิต – เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี เชื่อมโยง ระหว่างผลผลิต กิจกรรม และงบประมาณ	ตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณตาม ยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ว่ามีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกันหรือไม่
4. มิตินโยบายบริหารจัดการของหน่วยงานส่งผลผลิต – เพื่อให้ระบบบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใสและตรวจสอบได้	ตรวจสอบการนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไป ปฏิบัติงานจริงว่ามีการใช้แผนกลยุทธ์เป็นแนว ทางการดำเนินงาน หรือไม่
5. มิตินโยบายประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ – เพื่อ ทราบถึงความก้าวหน้าของผลผลิตและผลลัพธ์ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน	วัดความสำเร็จจากการดำเนินงานว่าเป็นไป ตามเป้าหมายขององค์กรที่กำหนด หรือไม่

ที่มา : สรุปจากคู่มือการติดตามประเมินผล สำนักงบประมาณ



#### 5.4 การประยุกต์ใช้แนวคิดการวัดผลการดำเนินงาน

จากการศึกษาแนวคิดการวัดผลการดำเนินงาน ได้แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ และวิธีวัดผลการดำเนินงาน ซึ่งมีความหลากหลาย และมีขอบเขตรายละเอียดที่กว้างมาก ตามแต่ความต้องการของผู้ใช้ประโยชน์ และการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมขององค์การ ในงานศึกษานี้ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม จึงได้ประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงานในลักษณะเป็นการผสมผสานแนวคิดการวัดผลการดำเนินงานต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับส่วนราชการ และองค์การมหาชน เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยสามารถกำหนดการพิจารณาผลการดำเนินงานได้ใน 3 มิติดังนี้

มิติที่ 1 คุณภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นการประยุกต์ใช้เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานจาก DAC (OECD) และ PART ของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นแนวทางของแนวคิดการจัดการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ (RBM) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPPB) ที่เน้นความสอดคล้องเชื่อมโยงของแผนงาน และนโยบายของรัฐ ความเพียงพอของทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารงาน โดยมีประเด็นพิจารณา 4 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่ 1 เป็นการพิจารณาความสอดคล้อง เชื่อมโยง ต่อเนื่องและเกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์กับพันธกิจ ประเด็นที่ 2 พิจารณาความสอดคล้อง เชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกันของแผนงาน ผลผลิตและกิจกรรม และประเด็นที่ 3 พิจารณาการจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานมีการวางแผนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเชื่อมโยง และมีความเกี่ยวเนื่องที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับหน่วยงาน และให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ประเด็นที่ 4 เป็นการพิจารณาจากความเพียงพอของอัตรากำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ แสดงถึงความสามารถในการวางแผนการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานได้บรรลุผลสำเร็จ

มิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดการวัดผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) โดยสำนักงานงบประมาณ และแนวคิดการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จากความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นการพิจารณาใน 2 ประเด็น โดยประเด็นที่ 1 เป็นการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามการใช้จ่ายงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงกับ

งบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน และเพื่อพิจารณาความสามารถในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง มีการวางแผนการใช้งบประมาณและใช้งบประมาณหมดพอดีกับที่ได้วางแผนงบประมาณไว้ ส่วนประเด็นที่ 2 เป็นการพิจารณาจากงบประมาณที่ได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า จากแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง ทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็น ดังนั้นเมื่อหน่วยงานมีขนาดเล็กลง ค่าใช้จ่ายย่อมลดลงด้วย

อย่างไรก็ตามในส่วนของการพิจารณาประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณขององค์การมหาชน ซึ่งมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ จึงได้นำการวิเคราะห์งบการเงินมาพิจารณาด้วย แต่เนื่องจากเป็นองค์การไม่แสวงหากำไร จึงพิจารณาเฉพาะความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง และความสามารถในการจัดการหนี้สิน โดยความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง จะพิจารณาจากอัตราส่วนหมุนเวียน (Current Ratio) ในขณะที่ความสามารถในการจัดการหนี้สินพิจารณาจากอัตราส่วนหนี้สินต่อทุน

$$\text{อัตราส่วนหมุนเวียน} = \frac{\text{สินทรัพย์หมุนเวียน (Current Asset)}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน (Current Liabilities)}}$$

$$\text{อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน} = \frac{\text{หนี้สินรวม (Total Debt)}}{\text{ทุน (Equity)}}$$

$$\text{อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์} = \frac{\text{หนี้สินรวม (Total Debt)}}{\text{สินทรัพย์ (Asset)}}$$

โดยอัตราส่วนหมุนเวียน แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น ซึ่งโดยปกติอัตราส่วน 2 : 1 ถือว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสม หากมีค่าสูงมาก แสดงว่ามีสินทรัพย์หมุนเวียนอยู่เป็นจำนวนมากจนเกินไป แสดงให้เห็นถึงการไม่ได้นำสินทรัพย์นั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ในขณะที่ความสามารถในการจัดการหนี้สิน แสดงถึงความเสี่ยงจากการก่อหนี้ ถ้ามีอัตราส่วนสูง แสดงว่ามีความเสี่ยงจากการก่อหนี้มาก

มิตีที่ 3 เป็นการพิจารณาประสิทธิผลในการดำเนินงาน โดยนำแนวคิดมาจากการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ (Goal – Attainment Approach) ประกอบกับการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่ได้มีการประเมินไว้ ทั้งนี้ได้พิจารณาใน 3 ประเด็น โดยประเด็นที่ 1 พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า เพื่อแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ประเด็นที่ 2 และประเด็นที่ 3 แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบผลผลิตที่องค์การสามารถทำได้กับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากการเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานกับผลที่ดำเนินการได้ และเป้าหมายผลผลิต กับผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ โดยเน้นที่ผลผลิตเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ว่าองค์การมีความสามารถในการดำเนินภารกิจได้ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

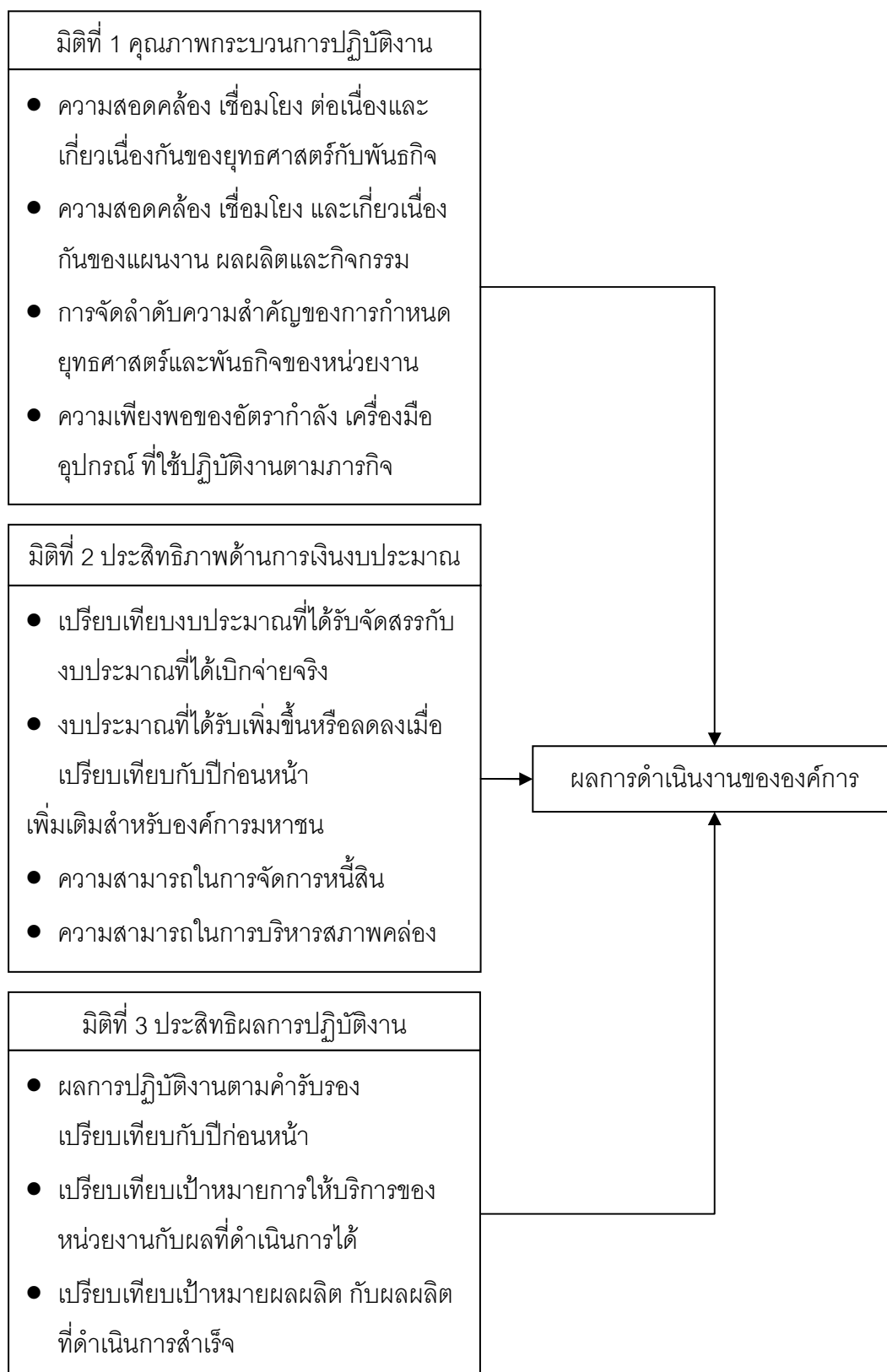
ตารางที่ 2 – 9 มิติการพิจารณาผลการดำเนินงาน

กรอบพิจารณาผลการดำเนินงาน	คำอธิบาย/เกณฑ์การพิจารณา
มิตีที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน แสดงถึงความสามารถในการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน และการให้ความสำคัญกับความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. พิจารณาจากความสอดคล้อง เชื่อมโยง ต่อเนื่องและเกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์กับพันธกิจ</li> <li>2. พิจารณาจากความสอดคล้อง เชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกันของแผนงาน ผลผลิตและกิจกรรม</li> <li>3. พิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงาน</li> <li>4. พิจารณาจากความเพียงพอของอัตรากำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์ ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ</li> </ol>
มิตีที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ แสดงถึงความสามารถในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และ แสดงถึงปฏิบัติงานของส่วนราชการว่ามีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในเรื่องการลดขนาดภาครัฐให้มีขนาดเล็ก และลดค่าใช้จ่ายในงบประมาณให้น้อยลง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. พิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรกับงบประมาณที่ได้เบิกจ่ายจริง</li> <li>2. พิจารณาจากงบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า</li> <li>3. ความสามารถในการจัดการหนี้สิน</li> <li>4. ความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง</li> </ol>

## ตารางที่ 2 – 9 (ต่อ) มิติการพิจารณาผลการดำเนินงาน

กรอบพิจารณาผลการดำเนินงาน	คำอธิบาย/เกณฑ์การพิจารณา
มิติที่ 3 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบผลผลิตที่องค์กรสามารถทำได้กับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า</li> <li>2. พิจารณาจากการเปรียบเทียบเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานกับผลที่ดำเนินการได้</li> <li>3. พิจารณาจากการเปรียบเทียบเป้าหมายผลผลิต กับผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ</li> </ol>

การศึกษานี้ได้พัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ที่มีแนวทางมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) การจัดการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ และระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตลอดจนแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ การประเมินผลตามคำรับรอง โดยสำนักงาน ก.พ.ร. การประเมินความคุ้มค่า และการวัดระดับความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) โดยสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการรวมการวัดผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การตรวจสอบทางการเงิน และการวัดประสิทธิผลเข้าไว้ด้วยกัน



ภาพที่ 2 – 6 มิติในการพิจารณาผลการดำเนินงานขององค์การ

จากกรอบแนวคิดในการพิจารณาวัตถุประสงค์การดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า หากองค์การมีความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้ แสดงว่าองค์การมีประสิทธิผล ในขณะที่เดียวกันหากองค์การมีความสามารถในการจัดสรรงบประมาณได้ตามกรอบวงเงินงบประมาณ แสดงว่าองค์การมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ นอกจากนี้หากตรวจสอบแล้ว พบว่า ยุทธศาสตร์ขององค์การมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และมีความเชื่อมโยง เกี่ยวเนื่องที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับหน่วยงาน โดยเปรียบเทียบกับพันธกิจของหน่วยงานและความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างแผนงาน วัตถุประสงค์ โครงการและผลผลิต แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีการวางแผนภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ของประเทศ และการจัดลำดับความสำคัญ ช่วยปรับลดเงินงบประมาณและการทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

### **ข้อจำกัดของตัวชี้วัดในการศึกษา และแนวทางแก้ไข**

อย่างไรก็ตามการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานที่มีอยู่ค่อนข้างมาก แต่ละการศึกษาก็มีข้อจำกัดในตัวเอง เช่น งานศึกษาของ Verhoest<sup>61</sup> ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการศึกษาที่มีการแบ่งแยกให้เห็นถึงความแตกต่างของความเป็นอิสระ การขาดการพิจารณาปัจจัยเชิงสถาบันซึ่งเป็นที่มาของการแทรกแซงการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงาน ในขณะที่ Pollitt, Beston และ Boyne ยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาบางประการในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระ และผลการดำเนินงาน คือ

1. ความไม่ชัดเจนของเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เป็นแนวคิดในการวัด จากความหลากหลายและมิติที่ซับซ้อนในการให้คำจำกัดความของคำว่า ความเป็นอิสระ (Autonomy)
2. การแบ่งแยกผลที่เกิดขึ้นว่ามาจากการปฏิรูประบบราชการหรือจากปัจจัยอื่น

---

<sup>61</sup> Koen Verhoest, et al., "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review," *Public Administration and Development*, 24, (May 2004): 101-118.

3. การศึกษาหาความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกันระหว่างความเป็นอิสระ กับผลการดำเนินงานยังขาดหลักฐานในเชิงประจักษ์<sup>62</sup> นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้พยายามศึกษาและวัดความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่เนื่องมาจากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เกณฑ์การชี้วัดจึงมีความหลากหลาย

นอกจากนี้ในสภาพความเป็นจริงขององค์การสาธารณะ การวัดความสามารถในการทำงานนั้นทำได้ยาก และมีความซับซ้อน เนื่องมาจาก

1. ภาระหน้าที่บางอย่างขององค์การในภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีการสร้างสิ่งใหม่
2. ผลลัพธ์สุดท้ายของการดำเนินงานในภาครัฐไม่สามารถระบุผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้ โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะเห็นผล ทำให้ยากที่จะหาความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกันระหว่างการกระทำกับผลที่เกิดขึ้นได้
3. งานศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการวัดผลการดำเนินงาน มักมุ่งเน้นไปที่มิติด้านการเงิน เนื่องจากข้อมูลตัวเลขจะมีอคติต่ำ แต่การศึกษาขององค์การของภาครัฐยังต้องคำนึงถึงผลการดำเนินงานที่เป็นมิติด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น มิติด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ ซึ่งวัดได้ยาก
4. ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลมีจำกัด เนื่องจากระบบการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานขาดความต่อเนื่อง และยังไม่มีความสมบูรณ์ และการอ้างถึงความลับของข้อมูลที่ไม่สามารถเผยแพร่ได้ เป็นต้น

จากความพยายามในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อจำกัดในหลาย ๆ มิติ ส่งผลให้ในการศึกษานี้ได้พัฒนารอบแนวคิด เพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ดังนี้

---

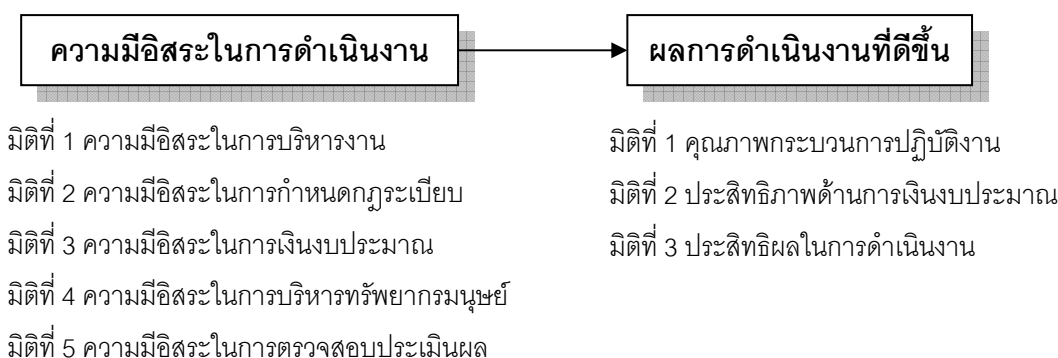
<sup>62</sup> Etienne Huber, "Agency Performance in Switzerland: An Outline", Paper for the EGPA PhD Seminar 2009. [online] University of Bern . Available from: <http://www.egpa2009.com/documents/phd/Huber.pdf> [2010, January 31]

1. ความไม่ชัดเจนของเกณฑ์ที่จะนำมาใช้วัด การศึกษาครั้งนี้ได้ให้จำกัดความของตัวชี้วัดในแต่ละตัวชี้วัดว่าหมายถึงอะไร และวัดได้จากอะไร ซึ่งคำนึงถึงหลักฐานที่ปรากฏในเชิงประจักษ์
2. องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น เป็นผลที่เกิดมาจากการปฏิรูประบบราชการ เพราะการบริหารงานขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เป็นผลมาจากการดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – 2544) และมีการดำเนินงานภายใต้สถานะขององค์การมหาชนมาได้ระยะหนึ่ง จึงเป็นการเลือกเพื่อลดอคติที่จะเกิดจากการเลือกองค์การอิสระในระบบราชการรูปแบบอื่น
3. การวัดผลการดำเนินงานได้ใช้กลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาในการดำเนินงานมาพอสมควร เพื่อให้สามารถเห็นผลที่เกิดจากการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนในเชิงประจักษ์ และใช้กรอบยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณ ของแต่ละหน่วยงานเป็นเกณฑ์ในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน เพื่อลดข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาและความชัดเจนของเป้าหมายการดำเนินงาน
4. หน่วยงานราชการระดับกรม ที่เป็นกรณีศึกษา เพื่อเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนได้ถูกเลือกโดยใช้กรอบภารกิจที่มีความใกล้เคียงกับองค์การมหาชน เพื่อลดอคติที่เกิดจากการมีภารกิจที่แตกต่าง

### กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษานี้จะแสดงให้เห็นว่า การนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร เข้ามาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ก่อให้เกิดองค์การมหาชนนั้น ในความเป็นจริงสามารถนำแนวคิดไปปฏิบัติได้ผลสำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ กล่าวคือ การที่องค์การมหาชนมีกระบวนการดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นหรือไม่ และมีความแตกต่างจากกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบเดิมหรือไม่ อย่างไร เพราะถ้าหากไม่มีความแตกต่าง หรือมีผลการดำเนินงานที่ไม่ดีกว่าเดิม เท่ากับว่า การนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ไม่ประสบผลสำเร็จ หรือไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ซึ่งอาจจะต้องมีการทบทวนปรับปรุง การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ตามกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้





ภาพที่ 2 – 7 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### สมมติฐานการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีความเชื่อว่า องค์การภาครัฐจะมีความสามารถในการทำงานสูง ก็ต่อเมื่อองค์การภาครัฐนั้นมีความยืดหยุ่น มีความเป็นอิสระทั้งในการตัดสินใจ และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีขนาดเล็ก มีสายการบังคับบัญชาที่สั้น ความเป็นทางการต่ำ และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบขององค์การให้แตกต่างไปจากหน่วยงานราชการแบบเดิม เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของภาครัฐมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของประชาชน องค์การมหาชนจึงเกิดขึ้นจากความคาดหวังว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระ มีความยืดหยุ่น ในการดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมมากกว่าหน่วยงานราชการรูปแบบเดิม อันจะส่งผลให้องค์การมหาชนมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่าหน่วยงานราชการรูปแบบเดิม แต่การดำเนินงานขององค์การมหาชนในความเป็นจริงกลับประสบกับปัญหาหลายประการ จึงได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงการนำเอาแนวคิดการทำให้องค์การมีความเป็นอิสระมาใช้ในองค์การมหาชน ปัญหาและอุปสรรคจากการนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ จึงก่อให้เกิดสมมติฐานว่า

“ถ้าองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม จะทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรม”

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปรากฏการณ์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างกรมซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบส่วนราชการ<sup>1</sup> กับองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ อันเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการที่ได้นำแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ โดยให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้ศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระระหว่างองค์การมหาชนกับกรม และเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม เพื่อแสดงให้เห็นถึงการที่องค์การมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น จะนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นได้จริงหรือไม่ โดยมีวิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

#### ประชากร

เนื่องจากขอบเขตของการวิจัยนี้มีหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เป็นองค์การ (Organization) ดังนั้นประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงประกอบไปด้วย

1. หน่วยงานของรัฐประเภทส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรม และสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงตามมาตรา 7(4) และมาตรา 18 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จำนวน 142 แห่งเท่านั้น<sup>2</sup>
2. องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 จำนวน 36 แห่ง<sup>3</sup> (ข้อมูล ณ 2 เมษายน 2555)

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553), หน้า 46 – 48.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34 – 42.

<sup>3</sup> กลุ่มพัฒนาองค์การมหาชนฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542, [online] (2 เมษายน 2555), แหล่งที่มา: [http://po.opdc.go.th/org.php?cat\\_id=1](http://po.opdc.go.th/org.php?cat_id=1).

## กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกองค์การมหาชน และหน่วยงานราชการในระดับกรม เพื่อมาใช้เป็นกรณีศึกษา โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกดังนี้

1. การคัดเลือกองค์การมหาชน คัดเลือกองค์การมหาชนที่มีอายุมากที่สุดจากองค์การมหาชนทั้ง 36 แห่ง เพื่อให้สามารถประเมินผลการดำเนินงาน และเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงขององค์การได้ โดยพิจารณาจากวันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนในราชกิจจานุเบกษา พบว่า องค์การมหาชนที่มีอายุมากที่สุด คือ สถาบันพัฒนาองค์การชุมชน (พอช.)
2. การคัดเลือกหน่วยงานราชการในระดับกรม พิจารณาจากวัตถุประสงค์ พันธกิจในการดำเนินงานของกรม ที่มีความเหมือนหรือใกล้เคียงกับองค์การมหาชนที่ได้เลือกไว้

ตารางที่ 3 – 1 แสดงอำนาจหน้าที่องค์การมหาชนและกรมที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

องค์การมหาชน	กรม
สถาบันพัฒนาองค์การชุมชน	กรมการพัฒนาชุมชน (กระทรวงมหาดไทย)
อำนาจหน้าที่	อำนาจหน้าที่
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประสานงานการพัฒนาองค์การชุมชนของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าถึงชุมชนตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง</li> <li>2. ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับองค์การชุมชนและการพัฒนาองค์การชุมชน</li> <li>3. ส่งเสริมและแนะนำให้องค์กรชุมชนและเครือข่าย องค์การชุมชน มีบทบาทที่เหมาะสมในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้ดีขึ้น รวมถึงการพัฒนากิจกรรมในเชิงธุรกิจ</li> <li>4. รับรองสถานภาพการเป็นองค์การชุมชนและเครือข่ายองค์การชุมชน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากกิจการที่อยู่ในอำนาจของสถาบัน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางในการพัฒนาชุมชนระดับชาติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ เอกชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการพัฒนาชุมชน ได้ใช้เป็นกรอบแนวทาง ในการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชน</li> <li>2. จัดทำและพัฒนาระบบมาตรฐานการพัฒนาชุมชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับประเมินความก้าวหน้าและมาตรฐานการพัฒนาของชุมชน</li> </ol>

ตารางที่ 3 – 1 (ต่อ)แสดงอำนาจหน้าที่องค์การมหาชนและกรมที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

องค์การมหาชน	กรม (ต่อ)
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	กรมการพัฒนาชุมชน (กระทรวงมหาดไทย)
5. ให้สินเชื่อแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายฯ 6. ให้บริการฝึกอบรม สัมมนา หรือการเรียนรู้ แก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายฯให้สามารถ พัฒนาการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ 7. จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของ สถาบัน 8. ร่วมลงทุนกับองค์กรชุมชน เครือข่ายฯ สถาบันการเงิน และองค์กรหรือนิติบุคคล 9. จัดให้ได้มา จำหน่ายไป ทำนิติกรรม หรือ ดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับบรรดาสถิติใน ทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร 10. กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอก ราชอาณาจักร 11. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการ ลงทุน 12. ตั้งตัวแทนหรือนายหน้า มอบหมายหรือ ว่าจ้างให้บุคคลอื่น เพื่อประกอบกิจการ ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ สถาบัน 13. รับเป็นตัวแทนหรือนายหน้า รับมอบหมาย หรือรับจ้างบุคคลอื่นเพื่อประกอบกิจการ ต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ สถาบัน 14. กระทำการอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของสถาบัน	3. พัฒนาระบบและกลไกในการส่งเสริม กระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การ อาชีพการออม และการบริหารจัดการเงินทุน ของชุมชน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถ ของประชาชน ชุมชน ผู้นำชุมชน องค์กร ชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน 4. สนับสนุนและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ ชุมชน ส่งเสริมการใช้ประโยชน์และการ ให้บริการข้อมูลสารสนเทศชุมชน เพื่อใช้ใน กาวางแผนบริหารการพัฒนาได้อย่างมี ประสิทธิภาพ 5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนา และสร้างองค์ ความรู้เพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชน และการ จัดทำยุทธศาสตร์ชุมชน 6. ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ เจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน และ เครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความรู้ ทักษะ ทักษะ และสมรรถนะในการทำงาน รวมทั้ง ให้ความร่วมมือทางวิชาการด้านการพัฒนา ชุมชนแก่หน่วยงานทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ 7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่ กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการข้อมูลใน 2 ส่วน คือ ความเป็นอิสระขององค์การ และผลการดำเนินงานขององค์การ จึงได้กำหนดเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในองค์การมหาชน และกรม ในด้านความมีอิสระและผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่ได้พัฒนาขึ้นมาจากกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการครบถ้วน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นที่ใช้สำหรับการสัมภาษณ์ และแบบสอบถามดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 – 2 ประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์ความมีอิสระและผลการดำเนินงานขององค์การ

ประเด็นพิจารณา	ความมีอิสระขององค์การ	ผลการดำเนินงาน
ด้านการบริหารงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และการเลือกเครื่องมือ หรือวิธีการในการทำงานด้วยตนเอง หรือเป็นการเชื่อมโยงกับส่วนกลาง หรือมาจากส่วนกลาง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การ</li> <li>● แผนงาน โครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย</li> <li>● มีการกำหนดโครงสร้างองค์การอย่างเหมาะสม</li> <li>● รูปแบบที่ใช้ในการบริหารงานมีความเหมาะสม</li> </ul>
ด้านการเงินงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ สามารถกำหนดวิธีการใช้จ่ายด้วยตนเอง</li> <li>● องค์การได้รับงบประมาณจากไหน มีลักษณะการพึ่งพาทรัพยากร โดยได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางทั้งหมดหรือไม่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ</li> <li>● งบประมาณมีความเหมาะสมเพียงพอ</li> <li>● มีระบบการควบคุม ตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ</li> </ul>

ตารางที่ 3 – 2 (ต่อ) ประเด็นที่ใช้ในการสัมภาษณ์ความมีอิสระและผลการดำเนินงานขององค์การ

ประเด็นพิจารณา	ความมีอิสระขององค์การ	ผลการดำเนินงาน
ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● หลักเกณฑ์ และกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ถูกกำหนดโดยคณะบุคคลที่เกี่ยวข้อง</li> <li>● กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องไม่ถูกก้าวท้าวหรือแทรกแซงโดยอำนาจอื่น</li> <li>● การดำเนินการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปตามหลักเกณฑ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะความสามารถเสมอ</li> <li>● ใช้คนได้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ</li> <li>● ผลประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการมีความเหมาะสม</li> </ul>
ด้านการตรวจสอบประเมินผล	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้มีอำนาจตรวจสอบภายในรายงานทางการเงินและการบัญชี</li> <li>● กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลมีการกำหนดได้อย่างชัดเจน</li> <li>● ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลาง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ทำอย่างสม่ำเสมอครอบคลุมทุกระบบงาน</li> <li>● มีรายงานเปิดเผยชัดเจน</li> <li>● เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย</li> </ul>
อื่นๆ เพิ่มเติม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ปัญหาและอุปสรรคต่อความมีอิสระขององค์การ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผลการดำเนินงานที่โดดเด่น</li> <li>● ปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ</li> </ul>

2. แบบบันทึกข้อมูล เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – พ.ศ.2554 ได้แก่
  - 2.1 งบประมาณที่ได้รับจัดสรร และผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
  - 2.2 ผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง
  - 2.3 ผลการดำเนินงาน ผลผลิตและตัวชี้วัดเปรียบเทียบกับเป้าหมาย พันธกิจ และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในแผนงาน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการวิจัย ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ผ่านทาง 2 ช่องทาง สำคัญ คือ

1. เอกสารทุติยภูมิ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ
  - 1.1 ลักษณะทั่วไปขององค์การมหาชน และหน่วยงานราชการในระดับกรม เพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมขององค์การมหาชนและกรมในปัจจุบัน เช่น กระบวนการดำเนินงานขององค์การมหาชน และกรม วิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลผลิตและเป้าหมาย โครงสร้างองค์การ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน คำสั่งต่าง ๆ รวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
  - 1.2 ข้อมูลผลการดำเนินงาน ขององค์การมหาชนและกรม ที่แสดงให้เห็นถึงผลผลิต ผลลัพธ์ จากการดำเนินงานที่ผ่านมา เช่น เอกสารรายงานประจำปี รายงานทางการเงิน งบประมาณที่ได้รับและงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี เป็นต้น
2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกครบถ้วน เพียงพอแก่การวิจัย จากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน และกรม จำนวน 42 ท่าน (ภาคผนวก ข)

## การวิเคราะห์ข้อมูล

จากกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงานระหว่างองค์การ 2 ประเภท คือ องค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย เพื่อหาความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระและผลการดำเนินงาน ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนของการพิจารณาความเป็นอิสระ และส่วนของการพิจารณาผลการดำเนินงาน

### 1. การพิจารณาความเป็นอิสระ

ในส่วนของการพิจารณาความเป็นอิสระ ได้กำหนดตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินความเป็นอิสระขององค์การทั้ง 2 ประเภท ซึ่งเป็นการผสมผสานตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาแนวคิดการวัดระดับความเป็นอิสระของ Koen Verhoest, ธเนศวร์ เจริญเมือง และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารงานทุกด้าน จึงกำหนดตัวชี้วัด 5 มิติ สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1.1 ตัวชี้วัดความมีอิสระในกระบวนการบริหาร เป็นตัวชี้วัดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงผู้ที่มีบทบาทและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายแนวทางและวิธีในการดำเนินงานขององค์การ เพื่อพิจารณาว่าองค์การมีความสามารถที่จะกำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การได้ด้วยตนเอง หรือว่าต้องได้รับการกำหนดจากหน่วยงานอื่น
- 1.2 ตัวชี้วัดความมีอิสระเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปฏิบัติงาน องค์การจึงจำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบ เพื่อใช้ถือปฏิบัติ แต่การที่องค์การมีภารกิจและวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน กฎระเบียบจึงมีความแตกต่างกันด้วย ตัวชี้วัดนี้จึงจะสะท้อนให้เห็นถึงผู้มีอำนาจในการวางกฎระเบียบ และระเบียบที่บังคับใช้กับองค์การถูกกำหนดจากส่วนกลางหรือไม่
- 1.3 ตัวชี้วัดความมีอิสระเกี่ยวกับการบริหารการเงินงบประมาณ เป็นตัวชี้วัดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง ตลอดจนระเบียบวิธีกระบวนการงบประมาณที่บังคับใช้กับองค์การ ซึ่งการบริหารการเงิน



งบประมาณถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ และยังส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การอีกด้วย

- 1.4 ตัวชี้วัดความมีอิสระเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นตัวชี้วัดที่จะสะท้อนให้เห็นถึง กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การว่ามีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับภารกิจขององค์การมากน้อยแค่ไหน ตลอดจนมีความสามารถปรับเปลี่ยน และพัฒนาบุคลากรได้ทันกับความต้องการขององค์การหรือไม่ ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาองค์การ
- 1.5 ตัวชี้วัดความมีอิสระเกี่ยวกับการตรวจสอบประเมินผล เนื่องจากองค์การจะต้องแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขององค์การ ดังนั้นองค์การควรที่จะมีจุดยืนที่ชัดเจนต่อภารกิจหน้าที่ที่ดำเนินการ ตัวชี้วัดนี้จึงจะสะท้อนให้เห็นถึงผู้มีอำนาจในการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในผลงาน และการมีส่วนร่วมขององค์การในกระบวนการตรวจสอบและประเมินผล

ตัวชี้วัดทั้ง 5 สามารถแจกแจงรายละเอียดของตัวชี้วัด เพื่อให้ในการเก็บข้อมูล โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นอิสระ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 – 3 ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ และเกณฑ์ในการวัดความเป็นอิสระ

ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ	เกณฑ์ความเป็นอิสระ
<p>1.ความมีอิสระในด้านการบริหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เกิดขึ้นมาจากหน่วยงานเอง หรือเชื่อมโยงมาจากรัฐบาล หรือหน่วยงานแม่</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการเลือกวิธีการหรือรูปแบบในการปฏิบัติงาน สามารถทำได้ด้วยตนเอง หรือรับมาจากรัฐบาล หรือหน่วยงานแม่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โดยหากถูกกำหนดมาจากส่วนกลางหรือหน่วยงานแม่ ความเป็นอิสระจะน้อยกว่าการที่หน่วยงานสามารถกำหนดได้เอง</li> <li>- โดยหากไม่สามารถเลือกได้เอง และถูกกำหนดมาจากส่วนกลางหรือหน่วยงานแม่ ความเป็นอิสระจะน้อยกว่าการที่หน่วยงานสามารถกำหนดได้เอง</li> </ul>

ตารางที่ 3 – 3 (ต่อ) ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ และเกณฑ์ในการวัดความเป็นอิสระ

ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ (ต่อ)	เกณฑ์ความเป็นอิสระ (ต่อ)
<p>2. ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ในองค์การ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการวางกฎระเบียบ และ ข้อบังคับหลักเกณฑ์ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ใน การปฏิบัติงาน</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนของ บุคลากรในหน่วยงาน</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้ รางวัลหรือหลักเกณฑ์ในการลงโทษ</li> <li>- ผู้มีอำนาจ ในการกำหนดวิธีการ หรือ หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณ</li> </ul>	<p>มาจากหน่วยงานเอง หรือหน่วยงาน มีส่วนร่วมในการกำหนดกับ ส่วนกลาง หรือรับมาจากรัฐบาล หรือหน่วยงานแม่</p> <p>โดยหากถูกกำหนดมาจาก ส่วนกลางหรือหน่วยงานแม่ ไม่ สามารถกำหนดได้เองจะมีความ เป็นอิสระน้อย</p>
<p>3. ความมีอิสระด้านการเงินงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์การได้รับงบประมาณอย่างไร</li> <li>- กระบวนการจัดทำงบประมาณ และการ อนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน สามารถทำได้เองหรือยังต้องใช้จ่ายจาก ส่วนกลาง</li> <li>- สัดส่วนรายได้จัดเก็บเองต่อรายได้ที่รับ การจัดสรรจากส่วนกลาง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หากองค์การได้รับงบประมาณจากการ จัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณประจำปี หรือหารายได้ได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาเงิน อุดหนุนจะมีความเป็นอิสระมากกว่าการ ได้รับเงินอุดหนุนประจำปี</li> <li>- การใช้จ่ายเงินงบประมาณ หากต้องได้รับอนุมัติ จากส่วนกลางหรือต้องอิงระเบียบและวิธีการ จากส่วนกลาง จะมีความเป็นอิสระน้อยกว่า สามารถอนุมัติเบิกจ่ายได้ด้วยตนเอง</li> <li>- รายได้ที่จัดเก็บเองควรจะมีมากกว่ารายได้ที่ ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง จึงจะมีความ เป็นอิสระมากกว่า</li> </ul>

ตารางที่ 3 – 3 (ต่อ) ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ และเกณฑ์ในการวัดความเป็นอิสระ

ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ (ต่อ)	เกณฑ์ความเป็นอิสระ (ต่อ)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การคืนเงินเข้าคลัง หากหน่วยงานมีเงินเหลือ ต้องส่งเงินคืนเข้าคลัง หรือสามารถเก็บไว้บริหารจัดการได้เอง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถ้าไม่ต้องนำส่งคลัง จะมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่า</li> </ul>
<p>4.ความมีอิสระด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติผู้ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่ง</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการพิจารณารับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงาน</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้รางวัลหรือลงโทษบุคลากรในหน่วยงาน</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนขั้นเงินเดือน</li> <li>- ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร หรือคณะกรรมการบริหารมาจากการคัดเลือกโดยหน่วยงานเอง หรือถูกส่งมาจากมาจากส่วนกลาง</li> <li>- สัดส่วนของ ผู้บริหาร และ บุคคลในคณะกรรมการที่มาจากส่วนกลาง</li> </ul>	<p>ความมีอิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การที่หน่วยงานสามารถกำหนดได้เอง ไม่ต้องอิงจากส่วนกลาง หากสามารถกำหนดได้เองจะมีความเป็นอิสระมากกว่า การที่หน่วยงานมีส่วนร่วมในการกำหนดกับส่วนกลาง หรือได้รับการกำหนดมาจากรัฐบาล หรือหน่วยงานแม่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หากหน่วยงานไม่มีอำนาจในการคัดเลือกผู้บริหารหรือคณะกรรมการเองจะมีความเป็นอิสระน้อยกว่า มีอำนาจในการคัดเลือก</li> <li>- หากมีบุคคลจากส่วนกลางมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการมากเท่าไรจะยิ่งอิสระน้อย</li> </ul>
<p>5.ความมีอิสระด้านการตรวจสอบประเมินผล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงานมาจากหน่วยงานภายนอกหรือไม่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โดยหลักการแล้วผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน จะมาจากภายนอกส่วนหนึ่ง แต่หน่วยงาน ต้องมีส่วนร่วมกำหนดตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลได้ด้วยตนเองจึงจะถือว่ามีความเป็นอิสระ ความมีอิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การที่หน่วยงานสามารถกำหนดแนวทาง และวิธีการตรวจสอบประเมินผลได้เอง หากสามารถกำหนดได้เองจะมีความเป็นอิสระมากกว่า ได้รับการกำหนดมาจากรัฐบาล หรือหน่วยงานแม่</li> </ul>

## 2. การพิจารณาผลการดำเนินงาน

ในส่วนของ การพิจารณาผลการดำเนินงาน การศึกษานี้ได้พัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ที่มีแนวทางมาจากแนวคิดการวัดผลการดำเนินงานจากการบรรลุเป้าหมาย แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) การจัดการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ และระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตลอดจนแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลของหน่วยงานกลางในระบบราชการ ได้แก่ การประเมินผลตามคำรับรอง โดยสำนักงาน ก.พ.ร. การประเมินความคุ้มค่า และการวัดระดับความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) โดยสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการรวมการวัดผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การตรวจสอบทางการเงิน และการวัดประสิทธิผลเข้าไว้ด้วยกัน โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติที่ ดังต่อไปนี้

- 2.1 มิติที่ 1 คุณภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน มีประเด็นพิจารณา คือ การพิจารณาความสอดคล้อง เชื่อมโยง ต่อเนื่องและเกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์ กับพันธกิจ แผนงาน ผลผลิตและกิจกรรม และพิจารณาการจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานมีการวางแผนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเชื่อมโยง และมีความเกี่ยวเนื่องที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน และให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดวัดผลการดำเนินงานจากแนวคิดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการพิจารณาจากความเพียงพอของอัตรากำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ แสดงถึงความสามารถในการวางแผนการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานได้บรรลุผลสำเร็จ
- 2.2 มิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ เป็นการพิจารณาจากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามการใช้จ่ายงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน และการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการนำแนวคิดการวัดผลความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณมาประยุกต์ใช้ และ

พิจารณาจากงบประมาณที่ได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า จากแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง ทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็น ดังนั้นเมื่อหน่วยงานมีขนาดเล็กลง ค่าใช้จ่ายย่อมลดลงด้วย สำหรับองค์การมหาชนซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ จึงใช้แนวความคิดวิเคราะห์งบการเงินในเรื่องของความสามารถในการก่อหนี้ และอัตราส่วนสภาพคล่องขององค์การมาร่วมพิจารณาด้วย

- 2.3 มิติที่ 3 เป็นการพิจารณาประสิทธิผลในการดำเนินงาน จากการนำแนวความคิดการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า เพื่อแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และพิจารณาถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบผลผลิตที่องค์การสามารถทำได้กับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

การพิจารณาผลการดำเนินงานสามารถแจกแจงรายละเอียดของตัวชี้วัด เพื่อใช้ในการเก็บข้อมูล โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาผลการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 – 4 ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเกณฑ์การพิจารณา

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน	เกณฑ์การพิจารณา
<p>มิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการบริหารงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ความสอดคล้อง เชื่อมโยง ต่อเนื่องและเกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์กับพันธกิจ</li> <li>● ความสอดคล้อง เชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกันของแผนงาน ผลผลิตและกิจกรรม</li> <li>● การจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงาน</li> <li>● ความเพียงพอของอัตรากำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์ ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ตรวจสอบความเชื่อมโยงจากยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีความเป็นนามธรรม มายังพันธกิจหน่วยงานว่าเป็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้น</li> <li>● ตรวจสอบกิจกรรมย้อนกลับขึ้นไปว่ามีความเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะทำให้เป้าหมายแผนงานบรรลุผลสำเร็จ</li> <li>● พิจารณาจากความเร่งด่วนของนโยบาย และจำนวนงบประมาณที่ได้รับ</li> <li>● ตรวจสอบจำนวนบุคลากร ภาระงานที่รับผิดชอบ</li> </ul>

ตารางที่ 3 – 4 (ต่อ) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเกณฑ์การพิจารณา

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (ต่อ)	เกณฑ์วัดผลการดำเนินงาน (ต่อ)
<p>มิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● งบประมาณคงเหลือจากการเบิกจ่าย</li> <li>● งบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า</li> </ul> <p><b>สำหรับองค์การมหาชน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ความสามารถในการจัดการหนี้สิน</li> <li>● ความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง (อัตราส่วนสภาพคล่อง)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เปรียบเทียบงบประมาณที่ได้รับจัดสรรกับงบประมาณที่ได้เบิกจ่ายจริง มีค่าเท่ากับศูนย์จึงจะมีประสิทธิภาพ</li> <li>● ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ภาครัฐควรมีขนาดเล็ก และใช้จ่ายอย่างประหยัด และคุ้มค่า จึงจะมีประสิทธิภาพด้านการเงิน</li> <li>● หนี้สินต่อสินทรัพย์และหนี้สินต่อส่วนทุน ต้องมีค่าน้อยกว่า 1</li> <li>● สินทรัพย์หมุนเวียนหารด้วยหนี้สินหมุนเวียน ต้องมีค่ามากกว่า 1 แต่ไม่ควรสูงมาก 2 : 1 คือระดับที่เหมาะสม ถ้าสูงมากแสดงว่าไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่</li> </ul>
<p>มิติที่ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า</li> <li>● เปรียบเทียบเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานกับผลที่ดำเนินการได้</li> <li>● เปรียบเทียบเป้าหมายผลผลิต กับผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● แนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงว่ามีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน</li> <li>● ร้อยละของการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน</li> <li>● ร้อยละผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ</li> </ul>

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา กรรมการพัฒนาชุมชน

ในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในเรื่องของความเป็นอิสระในระบบการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานของกรรมการพัฒนาชุมชน โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 ลักษณะสำคัญของกรรมการพัฒนาชุมชน

ส่วนที่ 2 ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของกรรมการพัฒนาชุมชน

ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานของกรรมการพัฒนาชุมชน

#### ลักษณะสำคัญของกรรมการพัฒนาชุมชน

กรรมการพัฒนาชุมชน เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 และพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของกระทรวงมหาดไทย โดยแยกงานพัฒนาการท้องถิ่นออกจากกรมมหาดไทย มาตั้งเป็นกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2505 ต่อมาในปี พ.ศ.2545 กรมการพัฒนาชุมชน ได้ปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2545 และในปี พ.ศ.2552 กรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการแบ่งส่วนราชการภายในใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางให้มีความชัดเจนตามภารกิจและยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

ให้กรมการพัฒนาชุมชน มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำและใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย จัดทำยุทธศาสตร์ชุมชน ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชน เพื่อให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ 7 ประการ<sup>1</sup> ดังนี้

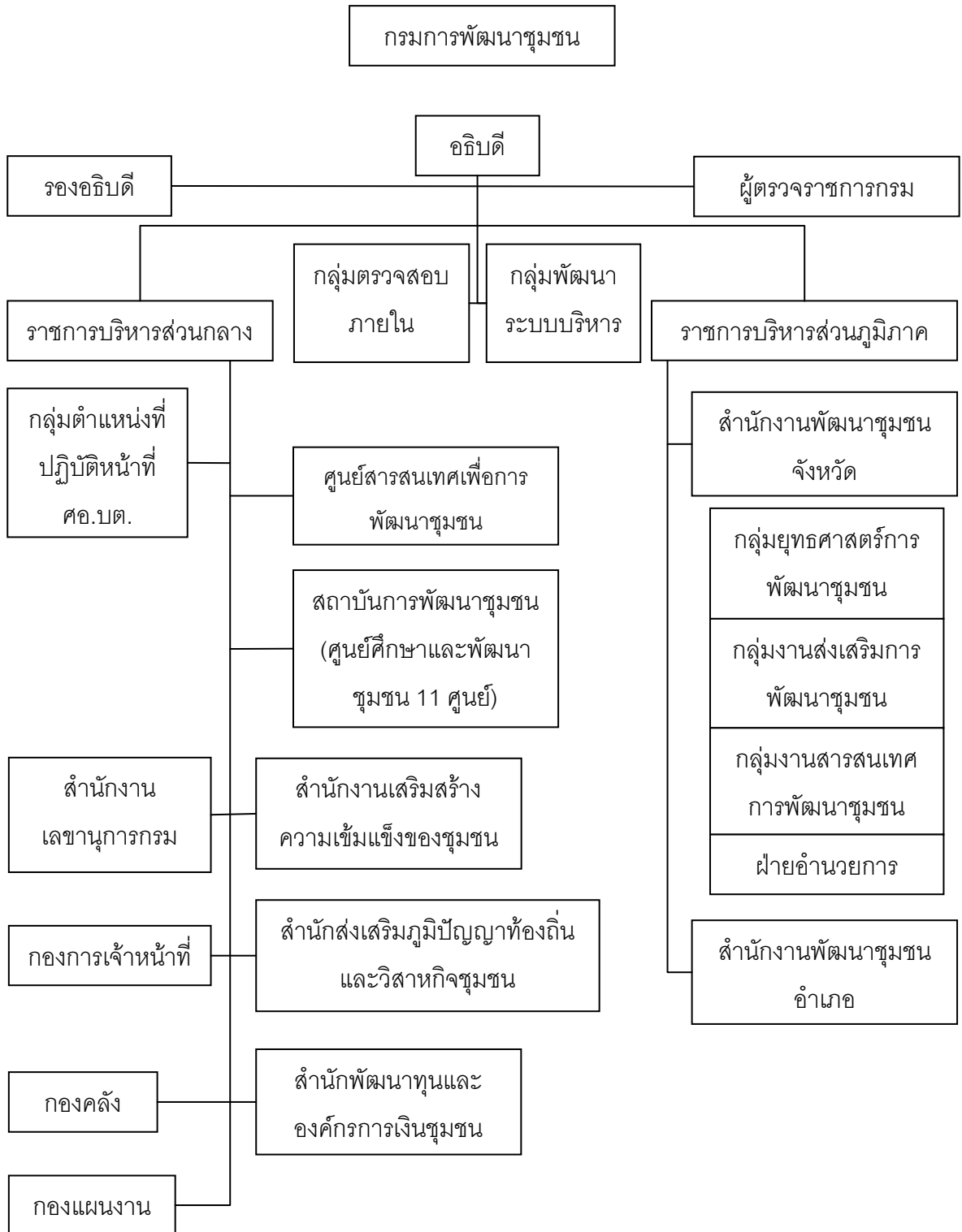
---

<sup>1</sup> “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2552,” ราชกิจจานุเบกษา 126 (8 เมษายน 2552): 14.

1. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางในการพัฒนาชุมชนระดับชาติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ เอกชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการพัฒนาชุมชนได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างความสามารถและความเข้มแข็งของชุมชน
2. จัดทำและพัฒนาระบบมาตรฐานการพัฒนาชุมชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับประเมินความก้าวหน้า และมาตรฐานการพัฒนาของชุมชน
3. พัฒนาระบบและกลไกในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การอาชีพ การออม และการบริหารจัดการเงินทุนของชุมชน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชน ชุมชน ผู้นำชุมชน องค์การชุมชน และเครือข่ายองค์การชุมชน
4. สนับสนุนและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์และการให้บริการข้อมูลสารสนเทศชุมชน เพื่อใช้ในการวางแผนบริหารการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนา และสร้างองค์ความรู้ เพื่อใช้ในงานพัฒนาชุมชน และการจัดทำยุทธศาสตร์ชุมชน
6. ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน องค์การชุมชน และเครือข่ายองค์การชุมชนให้มีความรู้ ทักษะ ทศนคติ และสมรรถนะในการทำงาน รวมทั้งให้ความร่วมมือทางวิชาการด้านการพัฒนาชุมชนแก่หน่วยงานทั้งในประเทศ และต่างประเทศ
7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2552 ดังนี้





ภาพที่ 4 – 1 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ.2552

โดยการปฏิบัติราชการของกรมฯ ได้มีส่วนราชการ และองค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกัน<sup>2</sup> ดังต่อไปนี้

1. กรมการปกครอง มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับ การส่งเสริมและสนับสนุนแผนชุมชน ระบบข้อมูล ศูนย์เรียนรู้ เศรษฐกิจพอเพียง ยาเสพติด การแก้ไข ปัญหาความยากจน และการบริหารจัดการตามระเบียบวาระแห่งชุมชน และส่งเสริม สนับสนุนบทบาทของกฎหมายในการจัดทำแผนชุมชนฯ และกิจกรรม
2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับ การส่งเสริมและสนับสนุนแผนชุมชน ระบบข้อมูล ศูนย์เรียนรู้ เศรษฐกิจพอเพียง การ แก้ไขปัญหาความยากจน และการบริหารจัดการตามระเบียบวาระแห่งชุมชน การ ดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ การป้องกันปัญหา ยาเสพติด พัฒนาศักยภาพผู้นำ องค์กรเครือข่าย และดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วน
3. กรมโยธาธิการ มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับ การส่งเสริมและ สนับสนุนแผนชุมชน ระบบข้อมูล ศูนย์เรียนรู้ เศรษฐกิจพอเพียง ยาเสพติด การแก้ไข ปัญหาความยากจน และการบริหารจัดการตามระเบียบวาระแห่งชุมชน
4. คณะกรรมการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถาบันการศึกษา และสถาบันการเงิน มีบทบาทหน้าที่ ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับการส่งเสริมทุน ส่งเสริมกลุ่มอาชีพ ศูนย์เศรษฐกิจ ครอบวงจร สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน
6. คณะกรรมการอำนวยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท มีบทบาท หน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต กำหนดตัวชี้วัด บริหารการจัดเก็บ รับทราบผลและนำไปใช้ประโยชน์

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ คุณศรีประภา ถมกระจำง, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 24 กันยายน 2553.

7. ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
8. สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
9. กระทรวงการต่างประเทศ (กรมเอเชียตะวันออก) มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกันเกี่ยวกับการสนับสนุนโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนาชุมชน

นอกจากหน่วยงาน หรือส่วนราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของกรมการพัฒนาชุมชนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทางกรมการพัฒนาชุมชนยังได้วิเคราะห์ถึงหน่วยงานที่เป็นคู่แข่งเทียบเคียง ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นคู่แข่งกับกรมการพัฒนาชุมชน เนื่องจากมีการดำเนินงานในภารกิจใกล้เคียงกัน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 – 1 เปรียบเทียบการดำเนินงานกับหน่วยงานเทียบเคียง

หน่วยงานเทียบเคียง	ประเด็นการเทียบเคียง	การดำเนินงานเปรียบเทียบ	
		กรมการพัฒนาชุมชน	หน่วยงานเทียบเคียง
1.สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	<b>1.การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน</b> 1.1การจัดทำแผนชุมชน	ส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนในระดับหมู่บ้าน ประเมินคุณภาพรับรองมาตรฐานทุกหมู่บ้าน ส่งเสริมการบูรณาการแผนชุมชนระดับตำบล/อำเภอ	ดำเนินการจัดทำแผนชุมชนในตำบล 2,000 แห่ง
2.กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข	1.2การส่งเสริมอาสาสมัคร	จัดตั้งและสนับสนุนการดำเนินงานของอาสาพัฒนาชุมชนครบทุกหมู่บ้าน (หมู่บ้านละ 2 คน) และผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนครบทุกตำบล (ตำบลละ 2 คน) และสนับสนุนค่าตอบแทนให้ปีละ 2,000 บาทต่อคน	จัดตั้งและสนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขครบทุกหมู่บ้านจำนวน 710,756 คน พร้อมจัดสวัสดิการและค่าตอบแทนให้ทุกคนคนละ 600บาทต่อเดือน

ตารางที่ 4 – 1 (ต่อ) เปรียบเทียบการดำเนินงานกับหน่วยงานเทียบเคียง

หน่วยงานเทียบเคียง	ประเด็นการเทียบเคียง	การดำเนินงานเปรียบเทียบ	
		กรมการพัฒนาชุมชน	หน่วยงานเทียบเคียง
3.เครดิตยูเนียน	<b>2.การส่งเสริมและพัฒนาทุนชุมชน</b> 2.1การสนับสนุนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	จัดตั้งและสนับสนุนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกิจกรรมเครือข่าย จำนวน 35,879 กลุ่ม และสามารถยกระดับการพัฒนาเป็นระดับ 3 จำนวน 19,940 กลุ่ม ระดับ 2 จำนวน 11,949 กลุ่ม ระดับ 1 จำนวน 3,989 กลุ่ม	ดำเนินการจัดตั้งและพัฒนาสหกรณ์เครดิตยูเนียนจำนวน 10,493 กลุ่ม
4.สำนักงานสถิติแห่งชาติ	<b>3.ระบบข้อมูลและสารสนเทศชุมชน</b> 3.1การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศชุมชน	ดำเนินการสำรวจ จัดเก็บ ประมวลผล และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ข้อมูลพื้นฐาน (จปฐ./กชช2ค.) และสร้างระบบสารสนเทศชุมชนครบทุกหมู่บ้าน/ชุมชน	ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลสำมะโนประชากร/ครัวเรือน ข้อมูลแรงงานครบทุกครัวเรือน และสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม
5.สำนักงานการศึกษาอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.)	<b>4.การจัดการความรู้</b> 4.1การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการความรู้ของชุมชน	สนับสนุนการดำเนินงานศูนย์เรียนรู้ชุมชนจำนวน 904 แห่ง เพื่อส่งเสริมการจัดการความรู้ของชุมชน	สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทั่วประเทศเพื่อให้บริการการศึกษาอกระบบโรงเรียนสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการ/ถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรประจำตำบลเพื่อให้บริการความรู้ด้านการเกษตรแก่เกษตรกร 6,732 แห่ง
6.กรมส่งเสริมการเกษตร			

ที่มา : เอกสารการปรับโครงสร้างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (เอกสารไม่เผยแพร่),

จากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนในภาพรวมแล้ว การดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน จึงมีกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 – 2 แสดงกลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของกรมการพัฒนาชุมชน

กลุ่มผู้รับบริการ	กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
1. ผู้นำชุมชน กลุ่มหรือองค์การชุมชน และ เครือข่ายองค์การชุมชน 2. คริวเรือนในชุมชนที่ตกเกณฑ์ จปฐ. ข้อรายได้ 3. หมู่บ้าน ชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน/กม./อบต./หัวหน้าคุ้ม/ชุมชนในเขตเทศบาล) 4. หน่วยงานภาครัฐ NGO เอกชน	1. หน่วยงานที่ให้บริการเช่นเดียวกับกรมการพัฒนาชุมชน/ผู้นำชุมชน/กลุ่มองค์การชุมชน และ เครือข่ายองค์การชุมชนที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมาย 2. คริวเรือนที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมาย 3. ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน 4. หน่วยงานภาครัฐ NGO เอกชนที่ไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมาย

จากภารกิจของกรมฯ ที่เป็นภารกิจด้านการพัฒนา และมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และความต้องการพื้นฐานของประชาชน สภาพแวดล้อมขององค์การจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่ไม่รวดเร็วนัก กรมฯ จึงใช้กลยุทธ์แบบกึ่งรุกและกึ่งรับ โดยมีการจัดโครงการลงพื้นที่ ขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองตามแนวทางทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกิดความยั่งยืน อย่างไรก็ตามกรมฯ มีปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงาน คือ งบประมาณและบุคลากรมีไม่เพียงพอ แต่กรมฯ ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการทำงาน การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการทำงานให้มีความสะดวก ประหยัด และรวดเร็วเพิ่มมากขึ้น และใช้เป็นฐานข้อมูลในการเก็บรวบรวมองค์ความรู้ที่ได้จากการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาให้มีการต่อยอด ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้เป็นอย่างดี

ตลอดช่วงระยะเวลาการดำเนินงานของกรมฯ ได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงอธิบดีมาถึง 23 ท่าน และช่วงระยะเวลาพ.ศ.2551 – 2554 เปลี่ยนอธิบดีมาแล้ว 6 ท่าน<sup>3</sup> แม้ว่ากรมฯ มีลักษณะองค์การเป็นแบบระบบราชการ (Bureaucracy) โดยมีโครงสร้างการทำงานตามสายการบังคับ

<sup>3</sup> กองประชาสัมพันธ์ กรมการพัฒนาชุมชน, 2555, [ออนไลน์]

[http://www.prcdd.cdd.go.th/photo/photo\\_barihan.html](http://www.prcdd.cdd.go.th/photo/photo_barihan.html) เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 9 เมษายน 2555.

ปัญหา และมีความรับผิดชอบชัดเจน แต่ฝ่ายที่มีความสำคัญต่อการควบคุมมาตรฐานการทำงาน ภายในองค์กร คือ ฝ่ายวิชาการ นอกจากนี้กรมฯ ยังเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่มาก โดยมีจำนวนบุคลากร ณ วันที่ 16 กันยายน 2553 รวม 6,562 คน<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม กรมฯ กลับเป็นองค์กรที่พยายามปรับองค์กรให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์อยู่เสมอ และถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจบ้างบางเรื่อง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจที่อธิบดี ซึ่งอธิบดีจะเป็นผู้มอบอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องให้กับรองอธิบดี และหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งจะนำไปตามระเบียบ และมีขอบเขตที่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

### ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน

จากลักษณะรูปแบบโครงสร้างองค์กร การดำเนินงาน และสภาพแวดล้อมของกรมฯ ดังกล่าว จึงได้ศึกษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานของกรมฯ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมฯ พบว่า กรมฯ สามารถกำหนดนโยบายการบริหารงาน ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ พันธกิจ วางแนวทางและกำหนดวิธีในการปฏิบัติงานได้เอง ผ่านทางส่วนงานที่รับผิดชอบ คือ กองแผนงาน แต่ถึงแม้ว่าจะสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ของกรมฯ ได้เอง แต่ต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทย

ดังที่ผู้บริหารท่านหนึ่ง<sup>5</sup> กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ของกรมฯ เป็นความร่วมมือของทุกฝ่าย ซึ่งทางกองแผนงานมีหน้าที่ยกร่างยุทธศาสตร์เป็นรอบ ๆ ไป โดยพิจารณาจากภารกิจเดิม งานที่กำลังทำอยู่ และงานที่จะต้องทำในอีก 5 ปีข้างหน้า และเปิดโอกาสให้ภาคีเครือข่ายต่าง ๆ แสดงความคิดเห็น นำมาเขียนวิสัยทัศน์วิพากษ์วิจารณ์ปรับแก้ให้ตรงกับทิศทางการพัฒนาประเทศด้วย

<sup>4</sup> ศูนย์บริหารกำลังคนภาครัฐ สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., กำลังคนภาครัฐ 2553 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2553), หน้า 104.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ คุณวิเชียร ขวลิต, อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน, 1 ธันวาคม 2553.

เช่นเดียวกับที่หัวหน้ากลุ่มงานท่านหนึ่ง<sup>6</sup> กล่าวว่า การทำยุทธศาสตร์จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก เป็นกรอบใหญ่ ตามมาด้วยนโยบายรัฐบาล และนโยบายกระทรวง สาเหตุที่ไม่ได้ใช้นโยบายรัฐบาลเป็นหลัก เพราะว่านโยบายรัฐบาลเปลี่ยนแปลงตามทิศทางการเมือง ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์จึงเน้นให้สอดคล้องกับแผนชาติ เมื่อมีนโยบายรัฐบาลออกมา ก็ปรับยุทธศาสตร์กรมให้เข้ากับนโยบายรัฐบาล ซึ่งปรับไม่เยอะ เพราะนโยบายรัฐบาลส่วนใหญ่ได้นำมาจากแผนชาติอยู่แล้ว ยกเว้นนโยบายเร่งด่วน และทางกรมก็มาจัดลำดับความสำคัญ ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลอีกทีหนึ่ง

เจ้าหน้าที่ท่านหนึ่ง<sup>7</sup> ได้กล่าวว่า งานของกรมฯ มีอยู่ 3 กล่อง กล่องที่ 1 คือ งานที่เป็นเรื่องสนองนโยบายนักการเมือง เช่น OTOP กล่องที่ 2 คือ งานที่เป็นยุทธศาสตร์ของกรมฯ ซึ่งสนองลูกค้าของกรมฯ โดยตรง กล่องที่ 3 งานประจำที่ทุกหน่วยงานต้องดำเนินการ เป็นธรรมชาติขององค์กร ได้แก่ พกงานเอกสาร งานธุรการ เป็นต้น ซึ่งงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง แม้ว่าจะต้องทำแต่ต้องไม่ไหลไปตามกระแสการเมือง แม้ว่าจะทำได้ยาก แต่กรมฯก็สามารถปรับตัวอยู่ได้จนถึงทุกวันนี้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่กรมฯไม่มีอำนาจทางการปกครอง การเมืองจึงยังไม่สนใจมากนัก แต่จะสนใจในเรื่องของผลประโยชน์ที่ได้จากงานพัฒนาของกรมฯมากกว่า

อย่างไรก็ตามส่วนงานภายในกรมฯ ต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของส่วนงานตนเอง และต้องเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ของกรมฯ หากยุทธศาสตร์ของกลุ่มงานไหนไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมฯ จะถูกหักหัวงจากกองแผนงาน และไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งประเด็นสำคัญ คือ ความเข้าใจในยุทธศาสตร์ต้องมีความเข้าใจตรงกัน เพราะกรมฯ มียุทธศาสตร์ถึง 6 ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ท่านหนึ่ง<sup>8</sup> ได้กล่าวว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ของกรมฯ มีความเป็นอิสระ เพราะกรมฯได้ยึดหลักการมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์อยู่แล้ว ซึ่งผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ของกรมฯ ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกรมฯ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และ NGO โดยกรมฯ เปิดเสรีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามหากกล่าวถึงการแทรกแซงจากทางการเมือง ย่อมมีอยู่แล้ว เป็นเรื่องธรรมดา เนื่องจากการ

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ คุณชนมนัส รอดบุญธรรม, หัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 19 พฤศจิกายน 2553.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ คุณประพันธ์ ทองสีดา, กลุ่มงานพัฒนาระบบราชการ กรมการพัฒนาชุมชน, 24 พฤศจิกายน 2553.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ คุณสินชัย ถนอมสิน, ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 18 พฤศจิกายน 2553.

กำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงานโครงการ ต้องกำหนดตามนโยบายรัฐบาลที่มาจากการเมือง หมายความว่า กรมฯ ต้องทำตามนโยบายที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกทีหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น นโยบายเรื่องการปกป้องสถาบัน นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด นโยบายสร้างรายได้โดย OTOP เป็นต้น กรมฯ ก็ต้องขับเคลื่อน เพราะเป็นหน่วยปฏิบัติ

นอกจากนี้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ของกรมฯ ยังได้มีการเชิญที่ปรึกษามาช่วยในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ของกรมฯ ซึ่งเป็นผลดีต่อกกรมฯ เนื่องจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ช่วยให้มีมุมมองจากภายนอก ทำให้สามารถวิเคราะห์ภารกิจหน้าที่ของกรมฯ ได้ลึกซึ้งขึ้น ในอดีตเมื่อกรมฯ มีการเปลี่ยนแปลงอธิบดี ยุทธศาสตร์ของกรมฯ ที่ทำ 5 ปี ยังต้องเปลี่ยนตาม แต่ปัจจุบันผู้บริหารมักไม่เปลี่ยนยุทธศาสตร์ แต่จะใช้วิธีการปรับยุทธศาสตร์ 5 ปี ให้มีความเหมาะสมตามยุคสมัย ตามสถานการณ์มากกว่า เช่น หากนโยบายรัฐบาลเน้นเรื่องความยากจน เรื่องนั้นออกระบบ เรื่องสวัสดิการชุมชน คำต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีอยู่ในยุทธศาสตร์ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวง เพราะคำสำคัญ (Keyword) ต่าง ๆ เหล่านี้จะนำมาซึ่งงบประมาณ<sup>9</sup>

ในขณะที่การเลือกเครื่องมือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน พบว่า กรมฯ ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถวางแผนงานในการทำงานของตนเอง ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ท่านหนึ่ง<sup>10</sup> ได้กล่าวว่า หน่วยงานทุกหน่วยงานภายในกรมฯ สามารถคิดค้นวิธีการได้เอง มีเพียงเรื่องเงิน เรื่องคน ที่หลังต้องฟังกฎระเบียบ แต่เรื่องงานวิธีการทำงานจะมีความยืดหยุ่น โดยเฉพาะงานพัฒนาชุมชน จะไม่สูตรสำเร็จ แต่ละพื้นที่จะมีรูปแบบต่างกัน แต่เรื่องหลัก ๆ จะมีกำหนดไว้ว่าต้องทำอย่างไร แต่ในรายละเอียดวิธีการทำงานสามารถกำหนดได้เอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ อันเนื่องมาจากลักษณะที่แตกต่างตามความแตกต่างของพื้นที่ และจะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป วิธีในการทำงานของกรมฯ ถือได้ว่าเป็นจุดแข็งของกรม ดังที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงท่านหนึ่ง<sup>11</sup> กล่าวถึงว่าจุดแข็งของกรมฯ คือ การที่กรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานใหญ่ มีเจ้าหน้าที่เยอะกระจายอยู่

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ คุณประภา พร้อมมูล, หัวหน้าส่วนจัดการความรู้ กรมการพัฒนาชุมชน, 31 มกราคม 2554.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ คุณเพ็ญแข ศรีสุทธิกุล, ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 1 กุมภาพันธ์ 2554.

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ คุณชนิษฐา กาญจนรังสีนนท์, ผู้เชี่ยวชาญกรมการพัฒนาชุมชน, 4 กุมภาพันธ์ 2554.



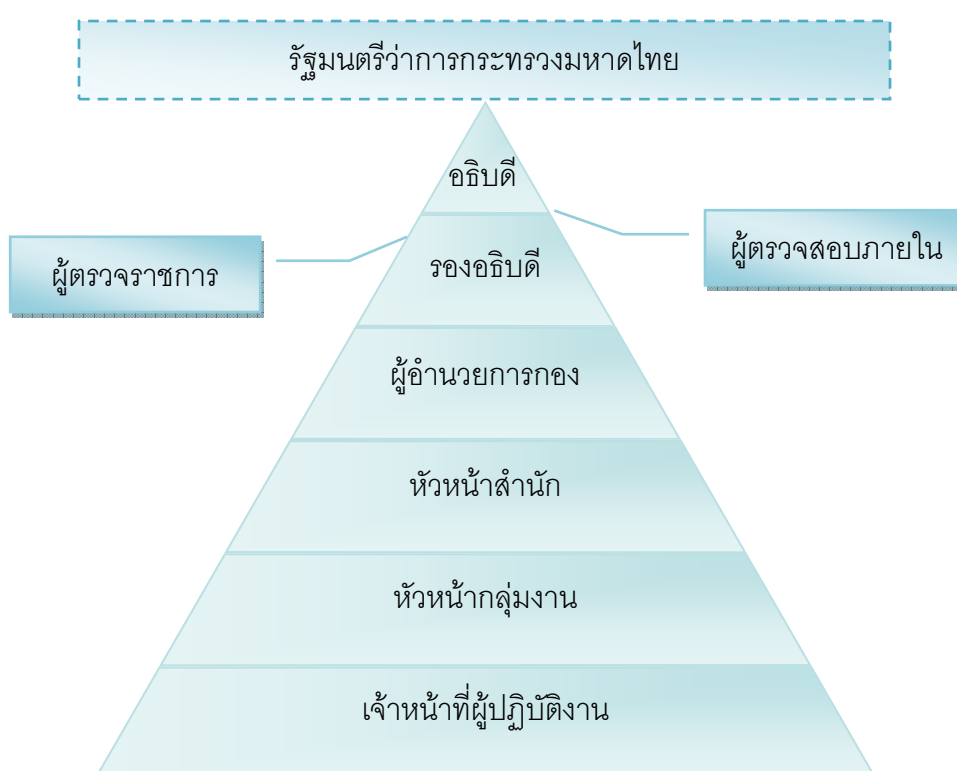
ทั่วประเทศ จึงเป็นหน่วยงานที่มีสายงานลงไปถึงในระดับพื้นที่ และมีการพัฒนาระบบการบริหารงาน ให้มีความทันสมัย โดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการติดต่อประสานงานระหว่างพื้นที่และส่วนกลางให้มีความสะดวกมากขึ้น เรียกว่า ระบบสำนักงานอัตโนมัติ หรือ OA (Office Automation) ที่เป็นระบบเชื่อมต่อกันทั่วประเทศ และระบบบริหารจัดการคอมพิวเตอร์ผ่านอินเทอร์เน็ต หรือระบบ EPMS ที่ส่วนกลางสามารถเชื่อมแซมแก้ไขคอมพิวเตอร์ของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ได้ โดยไม่ต้องเดินทางหรือส่งคอมพิวเตอร์กลับมายังส่วนกลาง ยกตัวอย่างเช่น กรณีของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ในอดีตการติดต่อสื่อสารระหว่างพื้นที่ทำได้ลำบาก เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นหุบเขา การคมนาคมไม่สะดวก หากต้องเดินทางเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก แต่หลังจากที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ ช่วยให้งานง่ายขึ้นลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการเดินทาง พัฒนาการไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้าประชุม สามารถประชุมในพื้นที่ได้เลย หรือหากมีปัญหาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ส่วนกลางก็สามารถแก้ไขปัญหาได้จากที่กรุงเทพฯ เลย ไม่จำเป็นต้องส่งเครื่องคอมพิวเตอร์กลับมายังส่วนกลาง เป็นต้น

ซึ่งกรมฯ ได้ลงทุนสร้างศูนย์สารสนเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยห้องประชุมทางไกลผ่าน video conference หรือที่เรียกว่า War Room และห้อง Server ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ สามารถติดต่อสื่อสารกับส่วนกลางได้ทันที ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าที่พักในแต่ละปีได้เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าว แม้ว่ากรมฯ จะสามารถดำเนินการสำเร็จมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยใช้ แต่ขั้นตอนการดำเนินงานก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากทางการเมืองได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงท่านหนึ่ง<sup>12</sup> ได้กล่าวว่า มีทั้งการขอลด spec เครื่องมือต่าง ๆ และขอให้จ้างบริษัทนั้น บริษัทนี้ของนักการเมือง เพื่อให้บริษัทได้มีผลงานไปชองงานจากหน่วยงานราชการอื่นได้ เป็นต้น แต่ผู้บริหารกรมฯ ได้ยืนยันและให้ทำตามขั้นตอนที่ถูกต้อง จนประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานในกรมฯ มีความพึงพอใจระบบ OA เป็นอย่างมาก ถึงกับกล่าวว่า ระบบ OA เป็นตัวช่วยให้ระยะห่างระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานสั้นลง เนื่องจากระบบ OA ช่วยให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถติดต่อกันได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หากมีการร้องเรียน หรือต้องการแสดงความคิดเห็นอะไรก็สามารถส่งถึงผู้บริหาร

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ คุณชนิษฐา กาญจนรังสีนนท์, ผู้เชี่ยวชาญกรมการพัฒนาชุมชน, 4 กุมภาพันธ์ 2554.

โดยตรงได้ ทำให้ผู้บริหารได้รับทราบข้อเท็จจริงได้ง่ายขึ้น ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน<sup>13</sup> และการยื่นเอกสารผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ช่วยให้เอกสารไม่หาย ระยะเวลาการติดต่อสั้นลง สามารถส่งถึงผู้รับได้โดยตรงการติดต่อสื่อสารจึงสามารถทำได้สะดวกรวดเร็วขึ้น จากกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า หากไม่มีเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวมาช่วยในการทำงาน การติดต่อสื่อสารจะทำได้ล่าช้า เนื่องจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาของกรมฯ ที่มีลำดับชั้นค่อนข้างยาว โดยสามารถสรุปโครงสร้างสายการบังคับบัญชาได้ตามภาพที่ 4 – 2



ภาพที่ 4 – 2 โครงสร้างสายการบังคับบัญชากรมการพัฒนารัฐบาล

จากโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (ภาพที่ 4 – 2) แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของกรมฯ โดยอธิบดีต้องรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่กรมฯ มีจุดอ่อนที่ต้องระวัง และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน คือ การเปลี่ยนแปลงอธิบดีบ่อย ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงาน

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ ปรึกษา พร้อมมูล, หัวหน้าส่วนจัดการความรู้ กรมการพัฒนารัฐบาล, 31 มกราคม 2554.

และการดำเนินงานตามภารกิจของกรมฯ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในกรมฯ ได้พยายามปรับตัว และทำงานไปตามภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่กรมฯ มียุทธศาสตร์ 4 ปีการบริหารงานเริ่มมีความต่อเนื่องและนิ่งมากขึ้นกว่าเดิม แม้ยังมีการเปลี่ยนแปลงอธิบดีบ่อยๆก็ตาม โดยสรุป กรมฯ มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน จากการที่มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย มีวิธีและแนวทางในการทำงานในระดับพื้นที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ อย่างไรก็ตามในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างกรมฯ ทำได้ยากและมีขั้นตอนมาก โดยจะต้องมีการจัดทำข้อเสนอส่งไปที่สำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาแนวทางการปรับโครงสร้าง ก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ก่อนที่จะประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

## 2. ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ

ผู้บริหารท่านหนึ่ง<sup>14</sup> กล่าวว่า ปัญหาใหญ่ของระบบราชการตอนนี้ คือ ขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบมีความละเอียดมาก เพราะความพยายามออกกฎระเบียบ เพื่อป้องกันการโกงมากเกินไปจนสมควร และเมื่อมีกฎระเบียบมากทุกคนก็จะไปพึ่งพากฎระเบียบหมด โดยเชื่อว่าหากทำตามระเบียบนี้แล้วจะได้ผลลัพธ์ที่ดี ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน ในเรื่องการเลื่อนขั้น บรรจุแต่งตั้ง ต้องทำตามลำดับขั้นตอนเยอะแยะมากมาย เพื่อป้องกันไม่ให้ข้าราชการได้รับความไม่เป็นธรรม ถามว่าป้องกันได้หรือไม่ คำตอบคือ ไม่รู้ แต่ถ้าถามว่ายุงยากหรือไม่ คำตอบ คือ ยุงยากมาก ๆ แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าการปฏิรูประบบราชการจะพยายามลดกฎระเบียบ และขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้น้อยลง แต่ปรากฏว่าความพยายามที่จะป้องกันการทุจริต และส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในระบบราชการกลับเป็นการเพิ่มระเบียบข้อบังคับให้มากขึ้น เมื่อกฎระเบียบข้อบังคับมีมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของหน่วยงาน

สำหรับกรมฯ ได้ใช้กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยพ.ศ. 2552 เป็นกรอบในการกำหนดโครงสร้างของกรมฯ การจัดแบ่งส่วนงาน ขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน ผู้มีอำนาจในการวางระเบียบการดำเนินงานภายในกรมฯ คือ อธิบดี ภายใต้กรอบกฎระเบียบ และข้อบังคับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการออกระเบียบข้อบังคับในด้านต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน จะอิงกับจากส่วนกลางโดยมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ คุณวิเชียร ชาวลิต, อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน, 1 ธันวาคม 2553.

ตารางที่ 4 – 3 กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กรมการพัฒนาชุมชนต้องปฏิบัติตาม

การกำหนดระเบียบ การบริหารงาน	กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กลาง	หน่วยงานที่กำกับดูแล
1.ด้านการบริหารงาน	พ.ร.บ.ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 พ.ร.บ.โอนกิจการบริหารของกระทรวงมหาดไทย กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนา ชุมชนกระทรวงมหาดไทยพ.ศ. 2552	กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ.ร. มติคณะรัฐมนตรี
2.ด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์	พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ พ.ร.ฎ. การปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ	สำนักงาน ก.พ. มติคณะรัฐมนตรี
3.ด้านการเงิน งบประมาณ	พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ และระเบียบว่าด้วย การบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน (สตง.)
4.ด้านการตรวจสอบ ประเมินผล	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบ ภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2551 และระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ว่าด้วย การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544	สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน (สตง.)

โดยสรุปการบังคับใช้และกำหนดกฎระเบียบของกรมฯ มีความเป็นอิสระในเรื่องของ  
การกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ซึ่งสามารถดำเนินการภายใต้กรอบที่  
กฎหมายจากส่วนกลางในเรื่องต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ ในขณะที่การแก้ไขกฎระเบียบภายใน  
หน่วยงานต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ และไม่สามารถแก้ไขกฎระเบียบที่กำหนดไว้ใน  
เรื่องต่าง ๆ ได้เองต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายในแต่ละระดับเท่านั้น

### 3. ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ

การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงินงบประมาณของกรมการพัฒนาชุมชนนั้น อยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติม) กฎกระทรวง ระเบียบ และข้อกำหนดของหน่วยงานกลางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินงบประมาณ ซึ่งสามารถสรุปคร่าว ๆ ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 – 4 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของกรมฯ (บางส่วน)

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
<b>การบริหารงบประมาณ</b>	
1.พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2543)	สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง
2.ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2554)	สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง
3.ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2549	สำนักนายกรัฐมนตรี
4.หลักจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ	สำนักงานงบประมาณ
5.คำสั่งมอบอำนาจที่ 726/2548 ลว.1ธ.ค.2548	กรมการพัฒนาชุมชน
<b>การเงินการคลัง</b>	
1.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ.2549	กระทรวงการคลัง
2.พ.ร.ฎ.ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ.2548)	กระทรวงการคลัง
3.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7) พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 9)	กระทรวงการคลัง
4.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2530และ2547	กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 4 – 4 (ต่อ) สรุปกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของกรมฯ บางส่วน

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ.2549	กระทรวงการคลัง
6.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550	กระทรวงการคลัง
7.ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551	กระทรวงการคลัง
8.ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ พ.ศ.2547	กระทรวงการคลัง
9.ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2550	กระทรวงการคลัง
<b>การพัสดุ</b>	
1.ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535	สำนักนายกรัฐมนตรี
2.ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549	สำนักนายกรัฐมนตรี

แสดงให้เห็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินงบประมาณของกรมฯ มีกฎหมายและระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ซึ่งละเอียดไปจนถึงการกำหนดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินในแต่ละแบบแต่ละเรื่องต้องปฏิบัติตามอย่างไร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกล่าวว่ามีเป็นร้อย ๆ ฉบับ จะดำเนินการเรื่องใดก็ต้องกลับไปเปิดกฎหมายก่อนว่าสามารถทำได้หรือไม่ และถ้าทำได้มีวิธีการอย่างไร นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับยังอายุเก่าแก่มากย้อนกลับไปได้ถึงสมัยรัชกาลที่ 5 บางส่วนจึงขาดความทันสมัย แต่ก็ยังบังคับใช้กันอยู่ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานก็ต้องรู้จักปรับใช้

ในส่วนของการบริหารงบประมาณ พบว่า กรมฯ ได้มีการปรับปรุงวิธีการเบิกจ่ายเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วย เพื่อความถูกต้องและรวดเร็ว และอำนวยความสะดวกต่อผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้สามารถทำได้ต่อเมื่อกฎหมายเปิดช่องให้สามารถดำเนินการ

ได้เท่านั้น เช่น ในกรณีของการรับเงินบำนาญของข้าราชการเกษียณอายุ ที่ในอดีตต้องมารับด้วยตนเอง เพื่อแสดงตนว่ายังมีชีวิตอยู่ แต่ในปัจจุบันมีระบบการโอนเข้าบัญชี และให้แสดงตนเพียงปีละ 1 ครั้ง และสามารถมอบอำนาจมาแสดงตนแทนได้ เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมายยังได้ให้อำนาจอธิบดีสามารถมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการได้ ในกรณีที่มีใช้การโอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างจังหวัด ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ การมอบอำนาจดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือและส่งสำเนาหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มอบอำนาจ<sup>15</sup>

จากการที่กรมฯ ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน กรมฯ จึงต้องรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และดำเนินการตาม พ.ร.บ.วิธีงบประมาณฯ และพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่เงินรายได้ที่กรมฯ ได้รับนั้นถือเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งต้องนำส่งคลังตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2517 แต่เนื่องจากกรมฯ เป็นหน่วยงานให้บริการ ไม่ใช่หน่วยงานจัดเก็บรายได้ เงินรายได้จึงมีไม่มากนัก ส่งผลให้การบริหารงบประมาณของกรมฯ ไม่มีความเป็นอิสระมากนัก การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้จ่าย ต้องทำตามกรอบและภายในวงเงินที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่สามารถนำเงินไปใช้นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ได้ หากมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องใช้เงินเพิ่ม ต้องขออนุมัติจากกระทรวงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก

ทั้งนี้สามารถสรุปประเภทรายได้และรายจ่ายของกรมฯ ได้ดังนี้

<sup>15</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2554)

ตารางที่ 4 – 5 จำแนกรายรับและรายจ่ายของกรมการพัฒนาชุมชน

ประเภทงบประมาณรายจ่าย <sup>16</sup>	ประเภทรายได้ <sup>17</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● งบบุคลากร ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าตอบแทนพนักงานราชการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รายได้ค่าปรับ เช่น ค่าปรับผิดสัญญาจ้าง หรือซื้อขาย</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● งบดำเนินงาน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ค่าสาธารณูปโภค และกิจกรรมตามผลผลิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รายได้ค่าธรรมเนียมการบริการ เช่น ค่าธรรมเนียมการสอบแข่งขันฯ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● งบลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์รถยนต์ คอมพิวเตอร์ และค่าปรับปรุงอาคาร/บ้านพัก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รายได้ค่าขายของเบ็ดเตล็ด เช่น ขายแบบแปลนก่อสร้าง ขายของเก่าชำรุด ยกเว้นสินทรัพย์ถาวร</li> <li>● รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากที่สถาบันการเงิน เช่น ดอกเบี้ยเงินทดรองราชการ</li> <li>● รายรับจากการขายครุภัณฑ์ทุกประเภท</li> <li>● รายได้เงินเหลือจ่ายปีเก่า</li> <li>● รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอื่น</li> </ul>

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารเงินงบประมาณของกรมฯ พบว่า การปฏิบัติตามกฎระเบียบและขั้นตอนงบประมาณที่กำหนดไว้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ สรุปได้ดังนี้

ข้อดี พบว่า ช่วยให้กระบวนการงบประมาณเป็นไปอย่างมีทิศทาง ถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ มีขั้นตอนในการปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นผลให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้อำนาจทั้งในการปฏิบัติงาน และอธิบายนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาได้ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ท่านหนึ่งได้อธิบายว่า ในการนำเสนอเรื่องใด ๆ ต่อผู้บังคับบัญชา หากเราซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานสามารถยกเหตุผลในการทำงานว่าเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับนั้น ๆ ทำให้ต้องดำเนินการดังกล่าว ส่วนใหญ่

<sup>16</sup> สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ, “สำนักงบประมาณ ที่ นร 0704/ว33 เรื่อง การปรับปรุงหลักการ จำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ,” 18 มกราคม 2553. [PDF] [http://www.bb.go.th/Support/bud\\_law/bb-0704-w33.pdf](http://www.bb.go.th/Support/bud_law/bb-0704-w33.pdf) เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน 2555.

<sup>17</sup> กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน, [computer file] [www.finance.cdd.go.th/GFMIS01.htm](http://www.finance.cdd.go.th/GFMIS01.htm), เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2554.



ผู้บังคับบัญชาจะอนุมัติ ไม่ถ้ามามากความ เพราะเห็นชัดอยู่แล้วว่าระเบียบกำหนดให้ทำ ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบราชการส่วนใหญ่นี้ เรียกว่า หลังพียงระเบียบ

ข้อเสีย พบว่า การดำเนินการตามกฎระเบียบเป็นผลให้มีขั้นตอน กระบวนการที่ซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานต้องอาศัยเวลาในการทำความเข้าใจ ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า การปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนทำได้ยาก และมีขั้นตอนมาก เช่น การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณมาใช้เป็นระบบงบประมาณแบบ GFMS ได้รับเสียงสะท้อนถึงปัญหาเป็นอย่างมากว่า ระบบของสำนักงานงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความล่าช้าติดขัด และเปลืองเอกสารมากขึ้นกว่าเดิม เจ้าหน้าที่ที่ทำงานโดยตรงยังขาดความชำนาญในการทำงาน เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ใหม่ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นบัญชีบุคคล รายงานทางการเงินของกรมฯ จึงยังไม่ผ่านการรับรองจากทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเลย ตั้งแต่มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบ GFMS<sup>18</sup>

โดยสรุปจากการที่กรมฯ รั้งงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินงาน และรายได้ที่ได้รับจากต้องนำส่งคืนคลัง ไม่สามารถนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารได้ ในขณะที่การเบิกจ่ายจะต้องเป็นไปภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ และผู้มีอำนาจอนุมัติใช้งบประมาณ จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด ซึ่งอธิบดีสามารถมอบอำนาจให้กับหน้าส่วนงานได้ แต่ต้องกำหนดวงเงินที่มอบอำนาจให้อนุมัติได้ จึงไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณมากนัก

#### 4. ความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ นั้น อยู่ภายใต้กรอบของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และตามกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนด ซึ่งตามมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เป็นองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ โดยคณะกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดย

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ คุณศุภรัตน์, สำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน, 31 มกราคม 2554.

ย่อว่า “อ.ก.พ.กรม” ประกอบด้วยอธิบดี เป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคน เป็นรองประธาน และคณะอนุกรรมการอีกไม่เกิน 10 คน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

- (1) พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกรม ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานที่ ก.พ.กำหนดตาม มาตรา 8 (3) และนโยบายและระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ อ.ก.พ.กระทรวงกำหนดตามมาตรา 16 (1)
- (2) พิจารณาการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกรม
- (3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตามที่ ก.พ. มอบหมาย

สำหรับกรมฯ มีส่วนราชการที่เรียกว่า กองการเจ้าหน้าที่ ดูแลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นเสมือนเลขานุการของอธิบดี ดูแลจัดการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมด ซึ่งการดำเนินงานต้องอิงกับพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และสำนักงาน ก.พ.เป็นหลัก ทั้งนี้สามารถสรุปกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดังนี้

<sup>19</sup> “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 7.

ตารางที่ 4 – 6 กฎระเบียบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ

กระบวนการบริหาร	กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	ผู้รับผิดชอบ
1. การกำหนดตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง	บัญชีแสดงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแยกตามประเภท สายงาน และระดับตำแหน่ง	อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้กำหนด ตามมาตรฐานที่สำนักงาน ก.พ.จัดทำ
2. การกำหนดเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง	บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำสูง บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ	สำนักงาน ก.พ.
	หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับคุณวุฒิที่ ก.พ. รับรอง เพื่อการบรรจุแต่งตั้งฯ	สำนักงาน ก.พ.
3. การเลื่อนเงินเดือน	พ.ร.ฎ. การปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ร.ฎ. การปรับเงินอัตราเงินเดือนของข้าราชการ	คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงาน ก.พ.เป็นผู้เสนอ
	กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554	สำนักงาน ก.พ.
	กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ.2552	สำนักงาน ก.พ.
4. การสรรหา คัดเลือก บรรจุบุคคลเข้ารับราชการ	หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ	สำนักงาน ก.พ.
5. การดำเนินการทางวินัย	พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551	กลุ่มงานเสริมสร้างวินัยและพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้ง (สำนักงาน ก.พ.)
	กำหนดอัตราโทษ	สำนักงาน ก.พ.

ตารางที่ 4 – 6 (ต่อ) กฎระเบียบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ

กระบวนการบริหาร	กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	ผู้รับผิดชอบ
6.การออกจากราชการ	ระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.2551	ผู้บังคับบัญชาโดยตรง
7.การอุทธรณ์	หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีสำนักงานก.พ.เจ้าของเรื่องเป็นฝ่ายเลขา
8.การร้องทุกข์	หลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2551	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

แม้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ จะเป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎ ก.พ. แต่มีบางเรื่องที่ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎ ก.พ.ระบุให้กรมฯ สามารถดำเนินการเองได้ ภายใต้กรอบที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด เช่น กรณีการรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิชาการพัฒนาชุมชน ระดับปฏิบัติการ ซึ่งทางกองการเจ้าหน้าที่ของกรมฯ จะดำเนินการโดยออกเป็นประกาศกรมการพัฒนารวมชน ลงนามโดยอธิบดีกรมการพัฒนารวมชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการดำเนินการสอบภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งเท่านั้น ส่วนในภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) ทาง ก.พ.จะเป็นผู้ดำเนินการสอบ ยกเว้นกรณีที่ ก.พ.มอบหมายให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการสอบก็ได้ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะใช้หลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. เมื่อกรมฯเสริมหลักเกณฑ์ของกรมฯเข้าไป ก็ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ คุณปราณี มีนาค, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจ, 9 กุมภาพันธ์ 2554.

สำหรับกรมการพัฒนาชุมชน ที่มีหัวหน้าส่วนราชการ คือ อธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมฯ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 57 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่เป็นไปตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 – 7 ลำดับชั้นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งตาม มาตรา 57 (1) – (11)<sup>21</sup>

ตำแหน่ง	ผู้เสนอ	ผู้อนุมัติ	ผู้สั่งบรรจุ	ผู้แต่งตั้ง
1. ปลัดกระทรวง	รมต.	กรม.	รมต.	โปรดเกล้าฯ
2. รองปลัดฯ /อธิบดีกรม	ปลัดฯ --> รมต.	กรม.	ปลัดฯ	โปรดเกล้าฯ
3. ประเภทบริหารระดับต้น	-	-	ปลัดฯ ผู้บังคับบัญชา	ปลัดฯ ผู้บังคับบัญชา
4. ประเภทอำนวยการระดับสูง	-	-	ปลัดฯ ผู้บังคับบัญชา	ปลัดฯ ผู้บังคับบัญชา
5. ประเภทอำนวยการระดับต้น	-	-	อธิบดี	อธิบดี
6. ประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ	รมต.	กรม.	รมต.	โปรดเกล้าฯ
7. ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ	-	-	ปลัดฯ	ปลัดฯ
8. ประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ	ถ้าดำรงตำแหน่งในราชการส่วนภูมิภาค ยกเว้นตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง		อธิบดี	อธิบดี
9. ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ประเภททั่วไประดับปฏิบัติการ ชำนาญงาน และอาวุโส			อธิบดี หรือผู้ได้รับ มอบหมายจาก อธิบดี	อธิบดี หรือผู้ได้รับ มอบหมายจาก อธิบดี

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

จะเห็นได้ว่า อธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรม มีอำนาจในการบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นลงมา ในขณะที่อำนาจในการบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น เป็นของปลัดกระทรวงฯ และตำแหน่งอธิบดีเป็นเพียงตำแหน่งเดียวในกรม ที่ปลัดกระทรวงต้อง เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีแล้ว ปลัดกระทรวงจะเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

นอกจากนี้ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งดังกล่าว ยังเป็นผู้มีอำนาจในการ ดำเนินการดังต่อไปนี้ เป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือน เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการ ทางวินัย การสั่งลงโทษทางวินัย สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการ สอบสวนหรือพิจารณาหรือผลแห่งคดี และเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการได้ อย่างไรก็ตาม การออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันออกจาก ราชการ เว้นแต่ออกจากราชการเพราะความตายให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ

สำหรับกรมฯ เป็นกรมที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรค่อนข้างสูง มีการ Coaching มี ลักษณะของการเตรียมงาน มีเวทีประชุมให้เสนอความคิดเห็น แนะนำวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ใน การทำงาน มีหน่วยงานที่เรียกว่า สถาบันการพัฒนาชุมชน เดิมเป็นกองฝึกอบรม ทำหน้าที่ในการ พัฒนาบุคลากร มีศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชน 11 ศูนย์กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาค เพื่อจัดหลักสูตร และเตรียมความพร้อมของบุคลากร ซึ่ง ณ ปัจจุบัน การฝึกอบรมแยกออกเป็น 2 แบบ คือ หนึ่ง ฝึกอบรมตามกฎ ก.พ. ในระหว่างทดลองปฏิบัติงาน 6 เดือน และสอง ฝึกอบรมตามทิศทางของ กรมฯ ซึ่งได้มีการแบ่งการฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่ออกเป็น 3 ชั้น คือ หนึ่ง การปฐมนิเทศ สอง หลักสูตรการเรียนรู้ด้วยตนเอง (e - learning) ของสำนักงาน ก.พ. 13 ชุดวิชา และหลักสูตรการ อบรมสัมมนาการเป็นข้าราชการที่ดี สาม หลักสูตรฝึกอบรมพัฒนารของกรมฯ อีก 42 วัน<sup>22</sup> เพื่อ เตรียมคนลงพื้นที่เป็นพัฒนากร

<sup>22</sup> สัมภาษณ์ คุณปราณี มีนาค, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคล กรมการพัฒนาชุมชน, 9 กุมภาพันธ์ 2554.

สำหรับการจัดสวัสดิการและผลประโยชน์แก่กุลของกรมฯ จะเป็นการจัดสวัสดิการของข้าราชการโดยทั่วไป เช่น การลาต่าง ๆ การเบิกค่ารักษาพยาบาล การเบิกค่าเช่าบ้าน การให้บำเหน็จความชอบ และการฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งมีกฎกระทรวงการคลัง กำหนดวิธีในการดำเนินการ แต่กรมฯ ยังได้จัดให้มีสวัสดิการภายในส่วนราชการ เช่น มีการตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ กรมการพัฒนาชุมชนจำกัด เพื่อส่งเสริมประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการออกหุ้น ฝากเงิน ให้กู้เงิน สะสมเงินทุนสำรอง เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการจากความร่วมมือของข้าราชการภายในกรมฯเอง

ในขณะที่สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานตามปกติ คือ การเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยกองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบ ยังมีการจัดเงินเพิ่มประจำปี (โบนัส) ซึ่งรับผิดชอบโดยกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร และรางวัล IPA ที่ดำเนินการโดยกลุ่มประเมินผล กองแผนงาน<sup>23</sup> กรมฯ ยังได้จัดให้มีโครงการคัดเลือกข้าราชการและลูกจ้างดีเด่นประจำปี และรางวัลหน่วยงานพัฒนาชุมชนในสาขาคุณธรรม มีธรรมาภิบาล และจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ มีการดูแลสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน ให้มีความสะอาดและสวยงาม และเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานด้วย

สำหรับการเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของกองการเจ้าหน้าที่ ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นเรื่องของการให้ข้อมูลมากกว่าการใช้อำนาจบีบบังคับให้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในเรื่องใด ๆ ก็ตาม จะมีกฎระเบียบกำกับให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนเสมอ นอกจากนี้การเสนอชื่อเพื่อเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนขั้น ย่อมต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติตามความเหมาะสมโดยคณะกรรมการที่เรียกว่า อ.ก.พ.กรม ไม่สามารถที่จะแต่งตั้งตามอำเภอใจได้ ซึ่งในเรื่องนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมในระบบราชการ

โดยสรุปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมการพัฒนาชุมชน ไม่ได้มีความเป็นอิสระที่จะสามารถดำเนินการใด ๆ ได้เอง แต่การดำเนินการต้องเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎสำนักงาน ก.พ. แม้ว่าในบางเรื่องกรมฯ จะสามารถดำเนินการได้เอง เช่น การคัดเลือก หรืออำนาจในการสั่งบรรจุ แต่งตั้งซึ่งเป็นของอธิบดี แต่

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ คุณอาจณรงค์ สัตยพานิช, ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมการพัฒนาชุมชน, 25 พฤศจิกายน 2553.

ดำเนินการได้เนื่องจาก พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดให้ทำ หรือว่าอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้ ส่งผลให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ มีข้อดีและข้อเสียซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระดังนี้

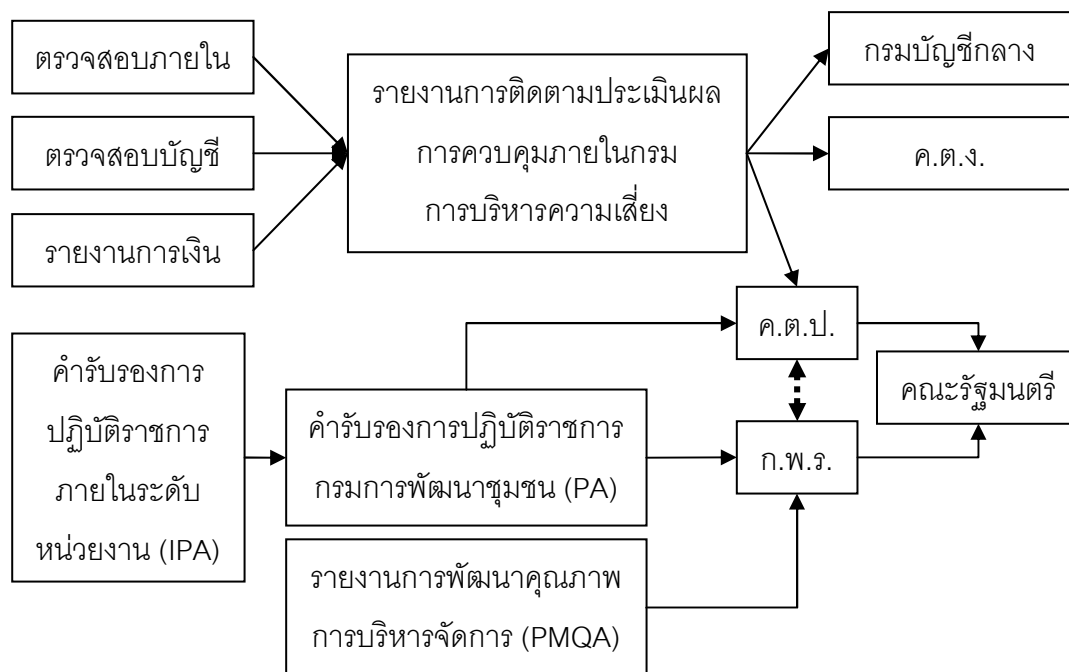
ข้อดี จากการทำที่กรมฯ ใช้มาตรฐานเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรองรับระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ปราศจากอคติ และเมื่อทุกคนรู้และเข้าใจกฎระเบียบ จะช่วยสามารถป้องกันและลดความขัดแย้งได้

ข้อเสีย บางครั้งการใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งหมด ขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ หรือระบบการเติบโตตามสายงาน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามลำดับขั้น ส่งผลให้บุคลากรขาดความกระตือรือร้น ขัดขวางการพัฒนา และในบางกรณีอาจทำให้ได้คนไม่ตรงกับงาน ไม่มีความสามารถเท่าที่ควร และเกิดการเข้าออกจากงานสูง และภาวะสมองไหลได้

#### 5. ความมีอิสระในการตรวจสอบและประเมินผล

ความมีอิสระในการตรวจสอบและประเมินผล เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผลภายในหน่วยงาน และรับการตรวจสอบและประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก ได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ จากการศึกษากรมฯ พบว่า การดำเนินการในการตรวจสอบและประเมินผลของกรมการพัฒนาชุมชนจะเป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มประเมินผล โดยเป็นการประสานความร่วมมือในการทำงานระหว่างกัน ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์และจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบต่อไป โดยหน่วยงานภายนอก ที่เป็นหน่วยงานกลางที่กรมฯ จะต้องทำรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลเสนอ นอกเหนือไปจากกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยหน่วยงานดังนี้





ภาพที่ 4 – 3 หน่วยงานที่กรมการพัฒนาชุมชนต้องนำเสนอรายงาน

### 5.1 การตรวจสอบภายใน

การจัดตั้งกลุ่มตรวจสอบภายในของกรมฯ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อหัวหน้าราชการ และดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมที่ตรวจสอบ และให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติให้ผู้ตรวจสอบภายในถือปฏิบัติ<sup>24</sup>

ในการดำเนินงานกลุ่มตรวจสอบภายในจะขึ้นอยู่กับหน่วยตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทยอีกทีหนึ่ง และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบมาตรฐานและแนวปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง นอกจากนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ยังได้กำหนดมาตรฐานการ

<sup>24</sup> กระทรวงการคลัง, “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2551,” 18 กันยายน 2551.

ควบคุมภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจมีแนวทางในการจัดระบบการควบคุมภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เรียกว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544

ตามระเบียบของกลุ่มงานกลุ่มตรวจสอบภายในของกรมฯ ได้จัดโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งในส่วนภูมิภาคจะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบเฉพาะที่เป็นภารกิจของกรมเท่านั้น ซึ่งในอดีตการตรวจสอบภายในจะเน้นไปที่เรื่องของกาจับทุจริต โดยไม่ได้ดูประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์สุดท้าย รู้แต่ว่าทำอย่างนี้มาผิดระเบียบ แต่ไม่ได้ดูเรื่องการทำงานที่คล่องตัว ดังนั้นการตรวจสอบแบบใหม่จึงจะเน้นไปที่เรื่องของการป้องกันก่อนเกิดปัญหา ความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ มีการอะลุ่มอล่วย เมื่อเห็นว่ากฎระเบียบมีปัญหา ซึ่งทางกรมบัญชีกลางก็เห็นด้วย ส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัว เพราะการที่กฎหมายยิ่งเข้ม ความคล่องตัวยิ่งยาก ณ ขณะนี้ผ่อนคลายเป็นได้ระดับหนึ่ง เช่น กำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของอธิบดี เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายทางภาครัฐจะให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ที่จะไปขยายว่าระเบียบนี้เป็นอำนาจดุลยพินิจของใครที่จะทำได้บ้าง ก็เริ่มมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์มากขึ้น และจากการดำเนินงานของกลุ่มตรวจสอบภายใน ที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี ทำให้สามารถรายงานเสนอต่อผู้บริหารได้โดยตรง ซึ่งเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน<sup>25</sup>

## 5.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

ในส่วนของการประเมินผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานทุกหน่วยงานภายในกรมการพัฒนาชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลปฏิบัติราชการ หรือที่เรียกว่า การประเมินผลตนเอง (SAR – Self Assessment Report) เพื่อส่งรายงานผลให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำการรวบรวมผลการประเมินและนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ทั้งนี้กรมฯ มีเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติราชการหลัก ๆ อยู่ 2 แบบ

แบบที่ 1 การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ (PA – Performance Agreement) ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5)พ.ศ.2545 พ.ร.ฎ.ว่าด้วย

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ คุณสุวรรณา ตริสทิทธิเดช หัวหน้ากลุ่มงานกลุ่มตรวจสอบภายใน, 25 พฤศจิกายน 2553.

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย<sup>26</sup> ซึ่งรัฐบาลได้มอบให้ส่วนราชการดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่ทุกกระทรวงทบวงกรม และสำนักงาน ก.พ.ร.จะเป็นผู้กำหนดกรอบในการทำงานทั้งหมด รวมถึงเป็นผู้กำหนดตัวชี้วัดในมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์การ ในขณะที่กรมฯ มีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดเพียงมิติที่ 1 คือ มิติประสิทธิผลในเรื่องของการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์<sup>27</sup> โดยมีการเจรจากับคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินเพื่อตกลงตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการของกรมฯ

ทั้งนี้สำหรับกรมการพัฒนาชุมชนได้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการภายในระดับหน่วยงาน (IPA - Internal Performance Agreement) เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานตามคำรับรองฯ ของแต่ละหน่วยงานภายในกรมฯ ด้วย

โดยที่กรมการพัฒนาชุมชน เป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น<sup>28</sup> ดังนั้นผู้ลงนามคำรับรองฯ ถือเป็นคำรับรองฝ่ายเดียวไม่ใช่สัญญา มีระยะเวลา 1 ปี จะประกอบไปด้วย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ลงนามในฐานะผู้ทำคำรับรอง และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้รับคำรับรอง ลงนามร่วมกับปลัดกระทรวงมหาดไทย<sup>29</sup> (ดูภาคผนวก ข)

แบบที่ 2 การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA - Public sector Management Quality Award) มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงาน ตาม พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่มาตรฐานระดับสากล รวมถึงใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินผลตนเอง และเป็นบรรทัดฐานการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553. (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2553), หน้า 1 – 2.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ คุณประพันธ์ ทองสีดา, เจ้าหน้าที่กลุ่มพัฒนาระบบราชการ, 24 พฤศจิกายน 2553.

<sup>28</sup> “กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ.2545.” ราชกิจจานุเบกษา 119 (9 ตุลาคม 2545): 172.

<sup>29</sup> อ้างแล้วหน้า 9-10

แบบที่ 3 การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามยุทธศาสตร์ เป็นการทำตามกฎระเบียบที่กำหนดว่า ทุกหน่วยงานจะต้องมีการประเมินผลสิ้นปี และจัดทำรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงาน จะเป็นการประเมินว่างบประมาณที่กรมได้ใช้จ่ายไปนั้นมีความคุ้มค่า มีประสิทธิผลหรือไม่<sup>30</sup>

จะเห็นได้ว่า กรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการในการตรวจสอบ ประเมินผล การดำเนินงานตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้จัดทำ ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงาน และประสานการเก็บรวบรวมข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายในกรมฯ และจากการดำเนินการ พบว่า มีอุปสรรคในการตรวจสอบประเมินผล เช่น

- 1) กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติราชการ จะต้องจัดเตรียมและเก็บเอกสารเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดทำรายงานผลการประเมินด้านต่าง ๆ ให้หน่วยงานภายนอก ในขณะที่การประเมินมีหลายเครื่องมือและรูปแบบ บางครั้งจึงส่งผลกระทบต่อการทำงานในระดับพื้นที่ แต่ก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้มีการรายงานผลการประเมินผ่านทางระบบออนไลน์ และการพยายามบูรณาการหน่วยงานประเมินผลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นการทำซ้ำซ้อน ดังนั้นในการดำเนินการจัดทำคำรับรองกรมการพัฒนาชุมชนได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการรายงานผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการทางอินเทอร์เน็ต (Online Real Time)<sup>31</sup> เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด
- 2) การประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงาน เป็นส่วนที่วัดยากมาก เนื่องจากภารกิจของกรมฯที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนา ทำให้เห็นผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมช้ามาก และบางครั้งบางผลผลิต ถึงจะไม่มีค่าแต่ก็ต้องทำ

<sup>30</sup> สัมภาษณ์ คุณสุนณา สุตวัค, หัวหน้ากลุ่มงานประเมิน กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 18 พฤศจิกายน 2553.

<sup>31</sup> “กรมการพัฒนาชุมชน ที่ มท. 0410/ว463 เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการทางอินเทอร์เน็ต (Online Real Time),” 31 มีนาคม 2553.

### 5.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ

เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน เพื่อให้รางวัลและพัฒนาผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กองการเจ้าหน้าที่ ซึ่งทาง ก.พ.ร.เข้ามามีบทบาทในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำปีด้วย

โดยสรุปการตรวจสอบประเมินผลของกรมการพัฒนาชุมชน มีความเป็นอิสระในฐานะที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดชี้วัดในการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการได้ในมิติที่ 1 แต่ทั้งนี้เนื่องจากระเบียบได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของกรมฯ ในขณะที่มิติอื่น ๆ กรมฯ ไม่สามารถกำหนดได้เอง นอกจากนี้การดำเนินการในเรื่องการตรวจและประเมินผลของกรมฯ จะเป็นการดำเนินการตามที่มีกฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้ดำเนินการทั้งหมด ดังนั้นสิ่งสำคัญที่สุด คือ การมอบหมายภารกิจให้แก่หน่วยงานรับผิดชอบ คำสั่งต้องมีความชัดเจน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลเกี่ยวพันไปถึงเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการด้วย นอกจากนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องก็มีความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากในการประเมินผลการปฏิบัติราชการจะต้องมีความพร้อม และมีความเข้าใจที่ตรงกัน

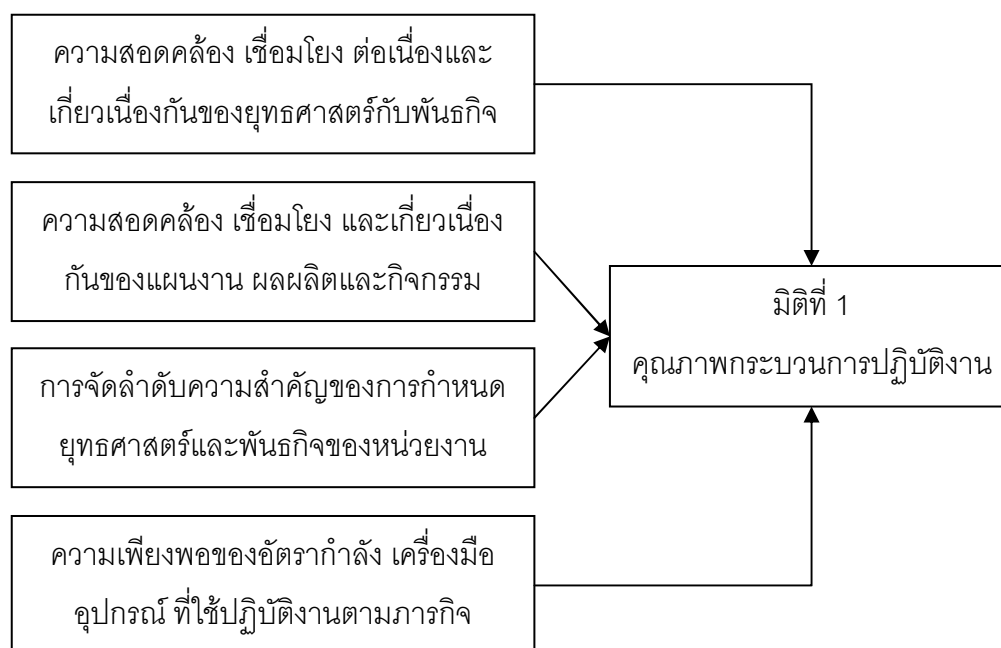
จากประเด็นความเป็นอิสระในกระบวนการบริหารงาน พบว่า นอกจากกฎระเบียบ ส่วนกลางที่เป็นกรอบให้กรมฯ ต้องปฏิบัติตามแล้ว การดำเนินงานของกรมฯ ถือว่ามีความอิสระ และมีความคล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของวิธีปฏิบัติงานที่เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดวิธีการทำงานได้เอง นอกจากนี้การทำงานของกรมฯ ยังมีจุดแข็งในเรื่องของการทำงานเป็นทีม และการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ โดยอาศัยความสัมพันธ์แบบพี่น้องประสานการทำงาน ทำให้การทำงานมีคล่องตัวมากขึ้น และกรมฯ ยังได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือช่วยในการปฏิบัติงานให้มีความสะดวกและคล่องตัว รวมทั้งส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่พัฒนาคิดค้นนวัตกรรมในการทำงานใหม่ ๆ เพื่อลดจุดอ่อนของกรมฯ ในเรื่องเกี่ยวกับความเพียงพอของงบประมาณและกำลังคนที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมฯ ยอมรับว่า การทำงานกับกรมฯ จะยึดติดกับสิ่งที่ทำมาแต่เดิมไม่ได้ แต่ต้องมีการต่อยอดให้ทันกับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจากการทำงานของกรมฯ ที่ยึดประชาชนชน และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลัก ทำให้การแทรกแซงทางการเมืองทำได้ยาก แม้จะมีอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนอธิบดี แต่กรมฯก็ยังสามารถขับเคลื่อนงานตามภารกิจต่อไปได้

## ผลการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษารายงานผลการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน โดยแบ่งพิจารณาใน 3 มิติ ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

### มิติที่ 1 คุณภาพการปฏิบัติงาน

เป็นการพิจารณาความเชื่อมโยง ความสอดคล้อง เกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์จนถึงระดับผลผลิตของกรมการพัฒนาชุมชน ตลอดจนความเพียงพอของอัตรากำลัง และเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการวางแผนการดำเนินงาน และการให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก โดยมีกรอบการพิจารณาคุณภาพของการปฏิบัติงาน 4 ประเด็น ดังนี้



ภาพที่ 4 – 4 กรอบการพิจารณามิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน

จากการศึกษากรมการพัฒนาชุมชน ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554 สามารถสรุปยุทธศาสตร์ชาติ จนถึงผลผลิตของกรมการพัฒนาชุมชนได้ตามตารางที่ 4 – 8

ตารางที่ 4 – 8 แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	มาตรา 78 (1) รัฐต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ	มาตรา 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	มาตรา 84 (1) รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน	มาตรา 84 (6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ่มครอง ส่งเสริม ขยายโอกาสในการประกอบอาชีพเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ	มาตรา 84 (9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตลอดจนการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554)	ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้มีความสำคัญกับ การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจชุมชน และเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสันติสุขและเกื้อกูล	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ให้มีความสำคัญกับ การเพิ่มผลิตภาพและคุณค่าของสินค้าและบริการ การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม			

ตารางที่ 4 – 8 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554	
นโยบายรัฐบาล	นโยบายสังคม <sup>32</sup> ประเด็นนโยบาย 3.6 สร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม ประเด็นนโยบาย 3.7 ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคม มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมให้มีสันติสุขอย่างยั่งยืน	นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มทำในปีแรก <sup>33</sup> ประเด็นนโยบายที่ 1.4 ดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน 1.5 เพิ่มศักยภาพกองทุนหมู่บ้าน 1.6 จัดสรรงบประมาณ SML 1.9 เพิ่มประสิทธิภาพ OTOP	ข้อที่ 1 นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มทำในปีแรก ประเด็นนโยบายที่ 1.2 การรักษาและเพิ่มรายได้ของประชาชน ข้อ 1.2.6 สร้างรายได้และศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับฐานราก <sup>34</sup>		
ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	ยุทธศาสตร์การจัดสรรที่ 2 การแก้ไขความยากจนกระจายความเจริญสู่ชนบทและลดช่องว่างระหว่างรายได้	ยุทธศาสตร์การจัดสรรที่ 1 ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ	ยุทธศาสตร์การจัดสรรที่ 1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นเศรษฐกิจ	ยุทธศาสตร์การจัดสรรที่ 1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นของประเทศ	

<sup>32</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา).2549. หน้า 19-20.

<sup>33</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา). 2551. หน้า 4 – 5.

<sup>34</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา). 2551. หน้า 6 – 7.



ตารางที่ 4 – 8 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
แผนงาน ตามยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปี	ข้อ 2.1 แผนงานขจัดความ ยากจนและพัฒนาชนบท	ข้อ 1.4 แผนงานบรรเทาความ เดือดร้อนด้านเศรษฐกิจของ ประชาชนและผู้ประกอบการ ข้อ 1.5 แผนงานเพิ่มศักยภาพ ของหมู่บ้าน ชุมชน ประชาชน ข้อ 1.6 สร้างโอกาสการลงทุน และพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน ข้อ 1.7 เพิ่มประสิทธิภาพการ บริหารจัดการและการตลาดของ ชุมชน	ข้อ 1.3 แผนงานฟื้นฟูและ เสริมสร้างความเชื่อมั่นด้าน เศรษฐกิจ	ข้อ 1.3 แผนงานการเพิ่ม ศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับ ฐานราก ตามหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง
ยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย	1.ส่งเสริมบทบาทชุมชนในการ จัดทำแผนชุมชนตามแนว ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2.เสริมสร้างความเข้มแข็งและ ยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจชุมชน	1. เสริมสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ 2. เสริมสร้างสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชน		

ตารางที่ 4 – 8 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
เป้าหมายกระทรวงมหาดไทย	ชุมชนมีศักยภาพและความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน ตลอดจนในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนให้มีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	<p>1.ชุมชนมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาของตนเองตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</p> <p>2. หมู่บ้าน และชุมชน มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีศักยภาพเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้แก่ประชาชนในชุมชน</p> <p>3.หมู่บ้าน/ชุมชน มีการบริหารจัดการชุมชนที่ดี</p> <p>4.ชุมชนมีขีดความสามารถในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีคุณภาพสูงขึ้นบริหารจัดการ OTOP ให้มี ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น</p>	หมู่บ้าน/ชุมชนมีศักยภาพและขีดความสามารถในการพัฒนาแก้ไขปัญหาของตนเองตามแนวปฏิบัติหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	

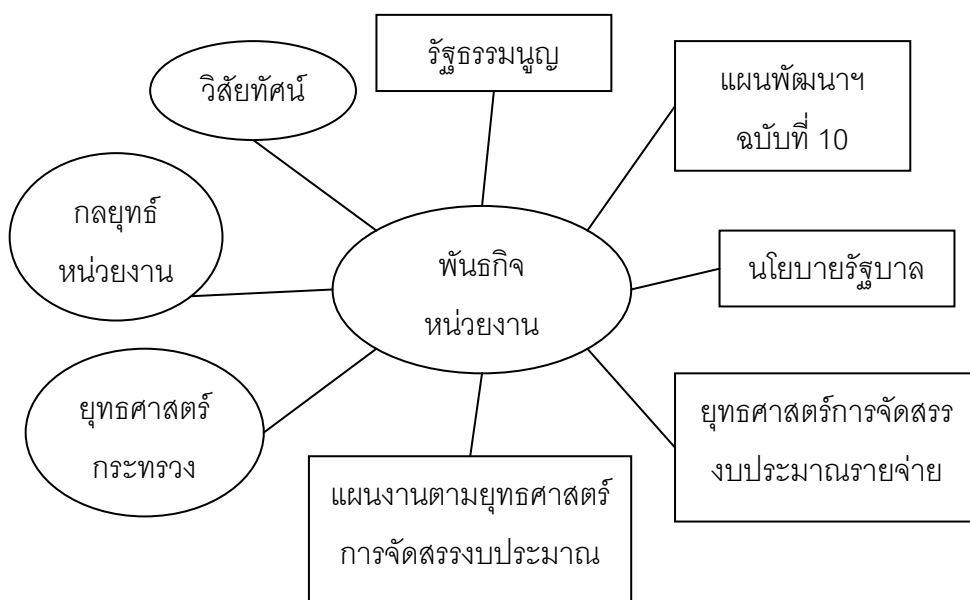
ตารางที่ 4 – 8 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
กลยุทธ์ของกรมการพัฒนาชุมชน	1.พัฒนาระบบการจัดการความรู้และระบบสารสนเทศชุมชน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการชุมชน 2.ส่งเสริมการบริหารจัดการทุนชุมชนและกลุ่มเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้เศรษฐกิจของชุมชนมีความมั่นคง	1.บูรณาการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนแบบครบวงจร 2.เพิ่มขีดความสามารถการบริหารจัดการกองทุนในชุมชน 3.ส่งเสริมและรับรองมาตรฐานแผนชุมชน 4.พัฒนาระบบ KM ชุมชน 5.บูรณาการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนแบบครบวงจร 6.พัฒนากลไกการบริหารจัดการโครงการ OTOP	1.เพิ่มศักยภาพผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการแบบมีอาชีพ 2.ส่งเสริมการบริหารผลิตภัณฑ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3.เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการทุนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ	1.เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการทุนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ 2.ส่งเสริมการบริหารผลิตภัณฑ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3.เพิ่มศักยภาพผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการแบบมีอาชีพ
วิสัยทัศน์กรมการพัฒนาชุมชน	เป็นหน่วยยุทธศาสตร์ของรัฐในการพัฒนาชนบทด้วยหลักการพัฒนาชุมชน	เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการบริหารจัดการชุมชนให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน		
พันธกิจ	1.สร้างพลังชุมชน 2.สร้างระบบจัดการความรู้	1.สร้างพลังชุมชน 2.สร้างระบบจัดการความรู้ 3.สร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน		

ตารางที่ 4 – 8 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
เป้าหมายกรรมการพัฒนาชุมชน	ชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนพึ่งตนเองได้	ชุมชนมีวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีการบริหารจัดการกองทุนชุมชน สามารถวางแผนและบริหารจัดการชุมชนเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ มีอาชีพมั่นคงและมีรายได้เพิ่มขึ้น	ชุมชนมีความสามารถในการวางแผนบริหารจัดการชุมชนและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มั่นคงตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	
ผลผลิต/โครงการ	ผลผลิตที่ 1 ชุมชนจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผลผลิตที่ 2 ชุมชนมีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและพึ่งตนเองได้	โครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ โครงการสถาบันจัดการเงินทุนชุมชน ผลผลิตที่ 1 ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ผลผลิตที่ 2 ระบบจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพ ผลผลิตที่ 3 ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น	ผลผลิตที่ 1 เสริมสร้างขีดความสามารถของพลังชุมชนในการจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชน ผลผลิตที่ 2 พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากให้มีความมั่นคง	

1. พิจารณาจากหลักการด้านความเชื่อมโยง ต่อเนื่อง และเกี่ยวเนื่องกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน



ภาพที่ 4 – 5 กรอบในการพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับพันธกิจ

จากกรอบในการพิจารณาความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ในทุกระดับกับพันธกิจ เพื่อพิจารณาความเชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน และเป็นไปในทิศทางเดียวกันของกรมการพัฒนาชุมชน ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

ประเด็นการพิจารณา

#### 1.1 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนกับรัฐธรรมนูญ

พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้เป็นภาพกว้าง ๆ ตามมาตรา 78 (1) มาตรา 83 มาตรา 84 (1) (6) (9) และ (14) แสดงให้เห็นว่าพันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ที่ว่า “สร้างพลังชุมชน สร้างระบบจัดการความรู้” และในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ถึงพ.ศ. 2554 ได้เพิ่มพันธกิจที่ว่า “สร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน” อีกหนึ่งข้อ มีความสอดคล้องและตอบสนองต่อเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ

และส่งเสริมสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านเศรษฐกิจตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน และสิ่งสำคัญ คือ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีที่เป็นธรรม พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนอีกด้วย

### 1.2 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของกรมฯ กับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

พบว่า พันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนในเรื่องการสร้างพลังชุมชน และการสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน มีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ว่าสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เป็นฐานรากที่มั่นคงของประเทศ ให้มีความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ในขณะที่พันธกิจเรื่องสร้างระบบจัดการความรู้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีกล่าวถึงในยุทธศาสตร์ที่ 1 ข้อ 1 ว่าส่งเสริมให้มีการจัดการองค์ความรู้ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่ตั้งแต่ระดับชุมชนถึงประเทศสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

### 1.3 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของกรมฯ กับนโยบายรัฐบาล

เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาพันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนเป็นช่วงปีงบประมาณพ.ศ.2551 ถึงพ.ศ.2554 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทั้งสิ้น 4 คณะ<sup>35</sup> แต่ในการศึกษาจะพิจารณาเฉพาะนโยบายของรัฐบาล 3 คณะที่ใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ จึงต้องแยกพิจารณา นโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะไป ได้แก่

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 พิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่า รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ ไม่ได้กำหนดว่าเรื่องใดจำเป็นเร่งด่วน แต่แบ่งนโยบายออกเป็นด้าน ๆ เป็นภาพรวมกว้าง ๆ ดังนั้นพันธกิจของกรมฯ จึงมีความสอดคล้องกับนโยบายสังคม ในประเด็นนโยบายที่ 3.6 สร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดให้กรมฯ มีส่วนเกี่ยวข้องในความรับผิดชอบ

<sup>35</sup> รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รับตำแหน่งเพียง 45 วัน จึงไม่นำมาพิจารณา

กับประเด็นนโยบายที่ 3.7 ที่ว่าส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมไทย ให้เป็นสังคมที่มีสันติสุขอย่างยั่งยืน ซึ่งไม่สอดคล้องกับพันธกิจของกรมฯ เท่าใดนัก แต่เนื่องจาก รัฐบาลต้องการใช้เครือข่ายของกรมฯ ที่มีอยู่ถึงในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือ จึงได้กำหนดให้กรมฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นนโยบายนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 พิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในสมัย นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่า พันธกิจของกรมฯ ไม่มีความสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มทำในปีแรกของรัฐบาล เนื่องจากนโยบายรัฐบาลประเด็นนโยบายที่ 1.4 แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยการเพิ่มศักยภาพกองทุนหมู่บ้าน จัดสรรงบประมาณ SML และเพิ่มประสิทธิภาพ OTOP เป็นการจัดสรรงบประมาณมุ่งไปที่โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการ SML และโครงการ OTOP โดยเฉพาะ โดยไม่ได้เน้นที่การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่พันธกิจของกรมฯ เน้นที่การสร้างพลังชุมชน สร้างระบบการจัดการความรู้ และสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน ซึ่งเป็นการวางรากฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการแก้ไขความยากจนได้ด้วยตนเองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐให้น้อยที่สุด

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 พิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่า พันธกิจของกรมฯ มีความสอดคล้องแต่ยังไม่ชัดเจนนักกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะเริ่มทำในปีแรก ในประเด็นนโยบายที่ 1.2 รักษาและเพิ่มรายได้ของประชาชน จากการสร้างรายได้และศักยภาพ เศรษฐกิจในระดับฐานราก โดยการจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจพอเพียง และจัดสรรเงินเพิ่มเติม พัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และลดขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจากนโยบายรัฐบาลเน้นไปที่การจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนเศรษฐกิจพอเพียงก่อน ในขณะที่พันธกิจของกรมฯ เน้นที่การสร้างพลังชุมชน สร้างระบบการจัดการความรู้ และสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน ซึ่งไปสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในด้านนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ซึ่งไม่ใช่ในนโยบายเร่งด่วน แต่เป็นนโยบายในระยะที่ 2 คือ ดำเนินการในช่วง 2 – 4 ปีตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2552 – พ.ศ.2554 ที่จะสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และให้ชุมชนเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาชุมชน

#### 1.4 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนกับยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2551 พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ เน้นที่การแก้ไขปัญหาความยากจน กระจายความเจริญสู่ชนบท และลดช่องว่างระหว่างรายได้ ในขณะที่พันธกิจของกรมฯ เน้นที่การสร้างพลังชุมชน และระบบการจัดการความรู้ ซึ่งเป็นกรวางรากฐานของการพัฒนาชุมชนและชนบทให้สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนได้เอง แม้ว่าจะไม่มีกรกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ อย่างชัดเจน แต่ก็แสดงถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างพันธกิจกรมฯ กับยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ได้

ในขณะที่เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 – พ.ศ.2554 ซึ่งเน้นที่การฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นของประเทศ ตลอดจนการกระตุ้นเศรษฐกิจ จึงไม่เห็นความสอดคล้องหรือเชื่อมโยงกับพันธกิจของกรมฯ ที่เน้นที่การสร้างพลังชุมชน สร้างระบบการจัดการความรู้ และสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน เท่าใดนัก ต่อเมื่อพิจารณาในแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ จึงพอเห็นความเชื่อมโยงได้บ้าง ในเรื่องของการเพิ่มศักยภาพของหมู่บ้าน ชุมชน ประชาชน การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการตลาดชุมชน และการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับฐานรากตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

#### 1.5 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนกับแผนงานตาม ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พบว่า พันธกิจของกรมฯ มีความเชื่อมโยงกับแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2551 พ.ศ. 2553 และพ.ศ.2554 แต่ไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปีพ.ศ.2551 เป็นแผนงานขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ในขณะที่แผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯปี พ.ศ.2553 เป็นแผนงานฟื้นฟูและเสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านเศรษฐกิจ และแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯปี พ.ศ.2554 เป็นแผนงานเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับฐานรากตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นแผนงานที่กว้างมาก แต่พันธกิจของกรมฯ เน้นไปที่การสร้างพลังชุมชนและสร้างระบบการจัดการความรู้ การบริหารจัดการชุมชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพันธกิจของกรมฯ เป็นเพียงแนวทางหนึ่งในการดำเนินการตามแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษากลับพบว่า พันธกิจของกรมฯ มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯในปี



พ.ศ.2552 เนื่องจากในปีงบประมาณพ.ศ.2552 ได้กำหนดแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ไว้ว่า เป็นแผนงานบรรเทาความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจของประชาชนและผู้ประกอบการ เพิ่มศักยภาพของหมู่บ้าน และชุมชน สร้างโอกาสการลงทุนและพัฒนาหมู่บ้านชุมชน และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการตลาดชุมชน ซึ่งมีจุดเน้นไปที่การสร้างพลังชุมชน และสร้างระบบการบริหารจัดการหมู่บ้านและชุมชนตามพันธกิจของกรมฯ อย่างชัดเจน

#### 1.6 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจของกรมการพัฒนาชุมชนกับยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย

ยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทยประจำปีงบประมาณพ.ศ.2551 ได้กล่าวถึง การส่งเสริมบทบาทชุมชนในการจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจชุมชน และยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 – พ.ศ.2554 ได้กล่าวถึง การเสริมสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศเสริมสร้างสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับพันธกิจของกรมฯ ที่ได้กำหนดให้สร้างพลังชุมชน สร้างระบบการจัดการความรู้ และสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน จึงเป็นการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์กระทรวงฯ ที่ต้องการส่งเสริมบทบาทชุมชนให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และเป็นแนวทางที่ช่วยให้สามารถบรรลุยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างความเชื่อมั่น และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

#### 1.7 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจกับกลยุทธ์กรมการพัฒนาชุมชน

พบว่า พันธกิจของกรมฯ มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกับกลยุทธ์ของกรมฯ เนื่องจากกลยุทธ์ของกรมฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการจัดการความรู้ ระบบสารสนเทศชุมชน การส่งเสริมการบริหารจัดการทุนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนากลไกการบริหารจัดการและเพิ่มศักยภาพผู้นำชุมชน ดังนั้นพันธกิจของกรมฯ จึงสนับสนุนให้กรมฯ สามารถดำเนินการได้ตามกลยุทธ์นั้น

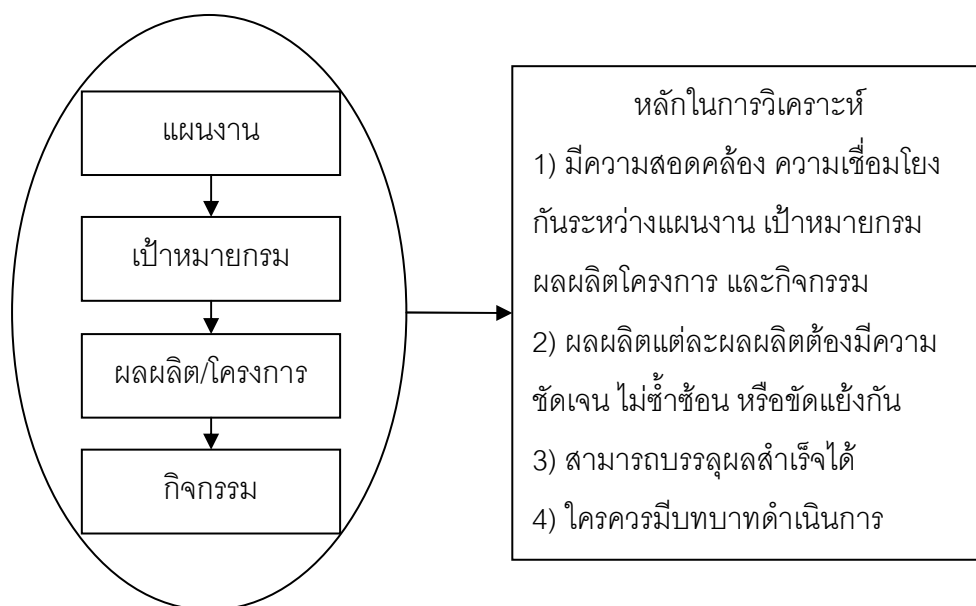
#### 1.8 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจกับวิสัยทัศน์กรมการพัฒนาชุมชน

วิสัยทัศน์ขององค์การ เป็นภาพที่องค์การคาดหวังให้เกิดขึ้นจริงในอนาคต และอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยวิสัยทัศน์ของกรมฯ พ.ศ.2552 – พ.ศ.2554 ได้กำหนดไว้

ว่า กรมการพัฒนาชุมชน ต้องเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการบริหารจัดการชุมชนให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน ซึ่งถือได้ว่าพันธกิจของกรมฯ มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากเน้นการสร้างพลังชุมชน สร้างระบบจัดความรู้ และสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน แสดงถึงการสนับสนุนให้มีการสร้างระบบการบริหารจัดการชุมชนให้มีความเข้มแข็งตามวิสัยทัศน์ได้

โดยสรุปจากประเด็นการพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับพันธกิจของกรมฯ พบว่า พันธกิจของกรมฯ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงในระดับหน่วยงานอย่างชัดเจน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งเสริมให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าพันธกิจของกรมฯ จะมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันในระดับชาติ แต่ยังขาดความชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ในอนาคตได้ ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ทำให้การดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง

## 2. พิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน เป้าหมายกรม ผลผลิตโครงการ และกิจกรรม



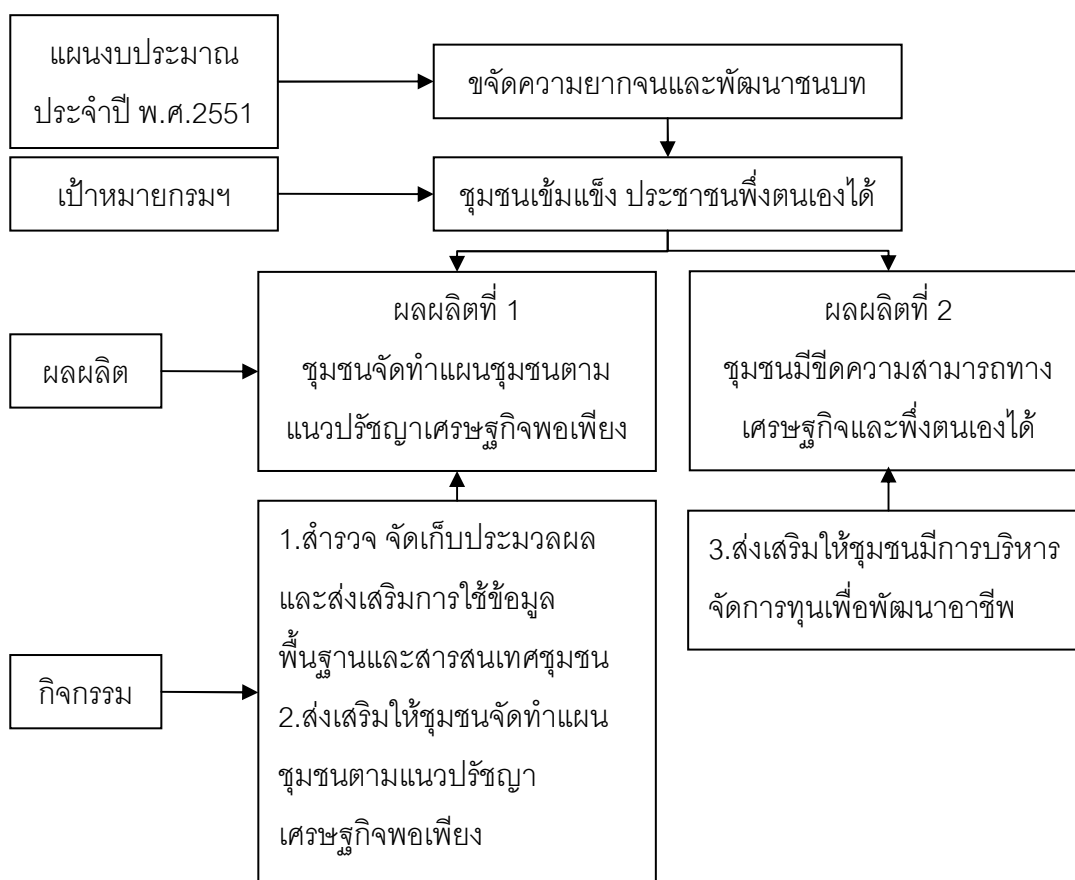
ภาพที่ 4 – 6 กรอบพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ เป้าหมาย และผลผลิต

จากกรอบในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน เป้าหมายการให้บริการของกรม ผลผลิตโครงการ และกิจกรรมว่ามีความเหมาะสมตามหลักการที่ควรจะเป็นหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาใน 4 ประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้อง ความเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงาน เป้าหมาย

กรมผลผลิตโครงการ และกิจกรรม ความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกันของผลผลิต และความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ในแต่ละผลผลิต รวมถึงการพิจารณาว่าใครควรมีบทบาทรับผิดชอบดำเนินการตามผลผลิตนั้น

จากการศึกษากรมฯ พบว่า ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – พ.ศ.2554 ที่ใช้ในการศึกษา แผนงานงบประมาณ และผลผลิตของกรมฯ มีการเปลี่ยนแปลงไป ขาดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันระหว่างปีงบประมาณ ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และ พ.ศ.2554 เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นผลให้ขาดความต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศ ตลอดจนการจัดทำยุทธศาสตร์ของกรมฯ ช่วงก่อนปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ยังขาดความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินงานของกรมฯขาดหลักการที่ชัดเจนในการทำงาน ดังนั้นในการพิจารณาจึงแยกวิเคราะห์เป็นรายปีงบประมาณ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้น

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 กรมฯ มีแผนงบประมาณ ขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท 1 แผนงาน และได้กำหนดเป้าหมายของกรมฯ ไว้ว่า ต้องการให้ชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนพึ่งตนเองได้ จากแผนงานกรมฯได้กำหนดผลผลิตไว้ 2 ผลผลิตและ 3 กิจกรรมหลัก ตามภาพ



ภาพที่ 4 – 7 แสดงความเชื่อมโยงแผนงานเป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรม  
ปีงบประมาณ พ.ศ.2551

#### ประเด็นการพิจารณา

##### 1) ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานเป้าหมายกรมฯ ผลผลิตโครงการและกิจกรรม

พบว่า แผนงานงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต และกิจกรรมของกรม มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยแผนงานงบประมาณ และเป้าหมายจะมีความเป็นนามธรรมบอกแต่เพียงว่าอยากให้ชุมชนในอนาคตเป็นอย่างไร ในขณะที่ผลผลิตของกรมทั้ง 2 ผลผลิตมีความเป็นรูปธรรมมากกว่า โดยบอกว่าต้องทำอะไรเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของกรมฯ และเป็นแนวทางหนึ่งในการมุ่งไปสู่ผลสำเร็จตามแผนงานงบประมาณ นอกจากนี้เมื่อพิจารณากิจกรรมพบว่า มีความสอดคล้องกันกับผลผลิต ซึ่งเป็นการบอกวิธีการว่าต้องทำอะไรอย่างไรบ้างเพื่อให้ได้ผลผลิตนั้น ๆ

- 2) ผลผลิตแต่ละผลผลิตต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

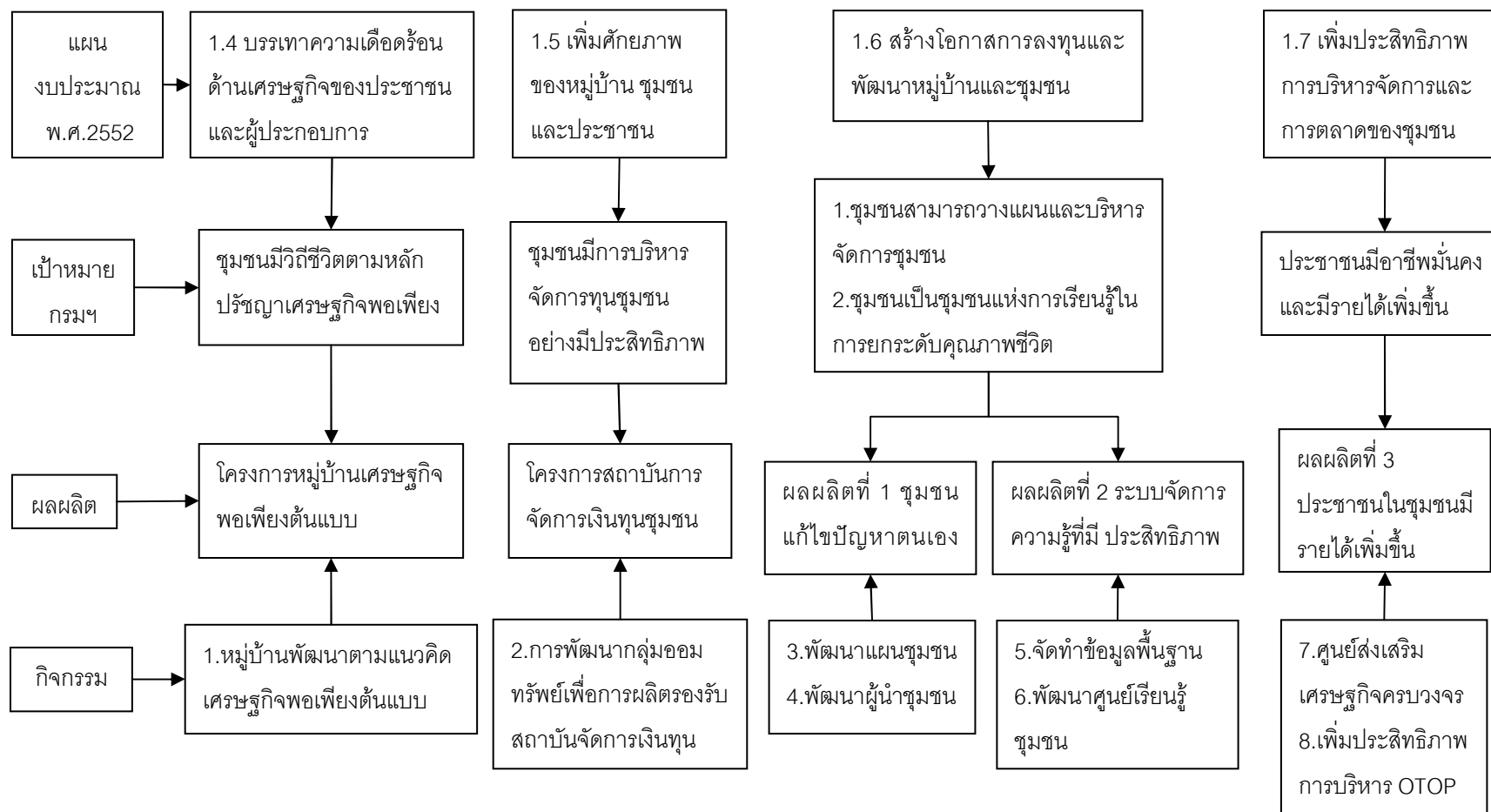
ผลผลิตทั้ง 2 มีความชัดเจนได้ใจความดี ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน เนื่องจากเป็นผลผลิตที่เกิดจากการทำกิจกรรมทั้ง 3 กิจกรรมที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน

- 3) ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ของผลผลิต

เนื่องจากผลผลิตทั้งสอง มีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนการดำเนินการตามกิจกรรมที่ 1 และกิจกรรมที่ 2 เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน คือ ให้มีการสำรวจจัดเก็บข้อมูล และใช้ข้อมูลนั้นมาจัดทำแผนชุมชน เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ 1 คือ ชุมชนสามารถจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้ ในขณะที่กิจกรรมที่ 3 เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนบริหารจัดการทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ได้ผลผลิตที่ 2 กล่าวคือ หากชุมชนสามารถบริหารจัดการทุนได้เอง ก็จะมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และพึ่งตนเองได้ ซึ่งสามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ตามผลผลิตและเป้าหมายของกรม

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความสามารถในการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานของกรมฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 นั้นไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายผลผลิต และกิจกรรมของกรมฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงขาดความเชื่อมโยงกัน

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กรมฯ มีแผนงบประมาณ 4 แผนงาน และได้กำหนดเป้าหมายของกรมฯ ไว้ 4 เป้าหมายตามแผนงานงบประมาณ และกำหนดผลผลิตไว้ 3 ผลผลิต 2 โครงการ และ 8 กิจกรรมหลัก แสดงตามภาพ



ภาพที่ 4 – 8 แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรมปีงบประมาณ พ.ศ.2552

## ประเด็นการพิจารณา

- 1) ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานเป้าหมายกรมผลผลิตโครงการและกิจกรรม

พบว่า แผนงานงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต และกิจกรรมของกรม มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน แต่ในบางประเด็นสามารถบูรรวมกันได้ เพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินการที่สนับสนุนให้ผลผลิตบรรลุผลสำเร็จได้ชัดเจนขึ้น

- 2) ผลผลิตแต่ละผลผลิตต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

ผลผลิตทั้ง 3 มีความชัดเจนได้ใจความดี ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

- 3) ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ของผลผลิต

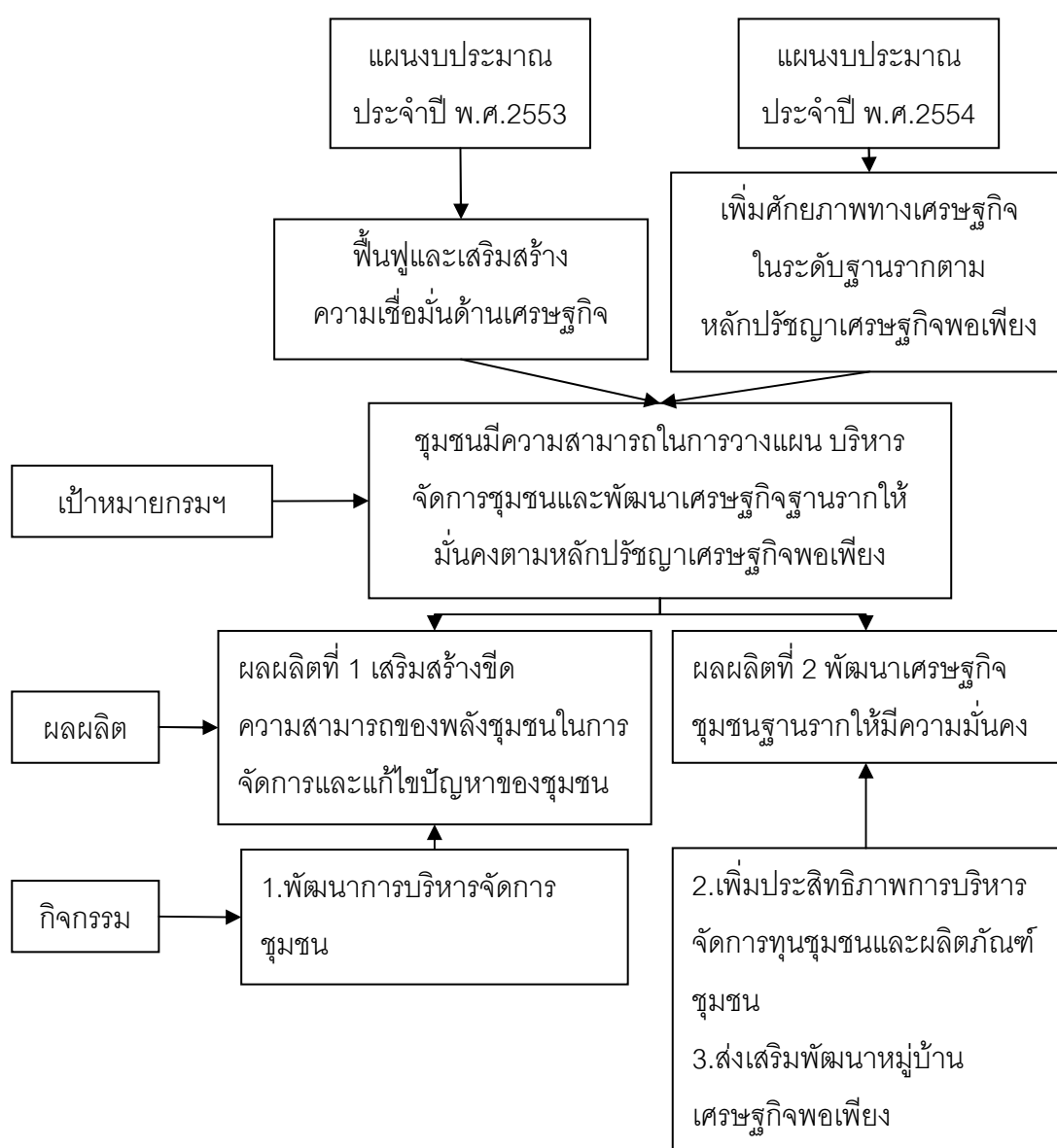
เนื่องจากผลผลิตและโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันและเมื่อพิจารณากิจกรรมทั้ง 8 กิจกรรม พบว่า ไม่ซ้ำซ้อนกัน และสามารถเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ผลผลิตบรรลุผลสำเร็จได้ กล่าวคือ กิจกรรมที่ 5 การจัดทำข้อมูลพื้นฐาน จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแผนชุมชนในกิจกรรมที่ 3 ซึ่งเป็นกิจกรรมในผลผลิตที่ 1 เช่นเดียวกับกิจกรรมที่ 6 การพัฒนาศูนย์เรียนรู้ชุมชน นอกจากจะบรรลุผลผลิตที่ 2 แล้วยังเป็นกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุผลผลิตที่ 1 ได้อีกด้วย

นอกจากนี้โครงการทั้ง 2 โครงการ ยังเป็นโครงการที่เกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากกิจกรรมที่ 2 การพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตรองรับสถาบันจัดการเงินทุน เป็นหนึ่งในแนวทางตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งหากชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมได้ผลสำเร็จ ก็เท่ากับว่าเป็นการพัฒนาหมู่บ้านตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบในกิจกรรมที่ 1 อีกด้านหนึ่งด้วย เป็นผลให้การดำเนินงานของกรมฯ สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามผลผลิตและเป้าหมายของกรมฯ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความสามารถในการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานของกรมฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 นั้นไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายผลผลิต และกิจกรรมของกรมฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงขาดความเชื่อมโยงกัน ยกเว้นในบางกิจกรรม เช่น การจัดทำข้อมูลพื้นฐาน จปฐ. และ กชช.2ค. ที่สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ เนื่องจากเป็นงานที่กรมฯ ดำเนินการต่อเนื่องเป็น

ประจำปี โดยการสำรวจข้อมูล จปฐ. จะดำเนินการทุกปี ในขณะที่การสำรวจข้อมูล กชช.2ค. ดำเนินการทุก 2 ปี

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – พ.ศ.2554 กรมฯ มีแผนงบประมาณ 1 แผนงาน 2 ผลผลิต และ 3 กิจกรรมหลัก โดยมีเป้าหมายว่า ต้องการให้ชุมชนมีความสามารถในการวางแผน บริหารจัดการชุมชนและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มั่นคงตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แสดงตามภาพ



ภาพที่ 4 – 9 แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรม งบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2554



## ประเด็นการพิจารณา

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 แผนงานงบประมาณ เป้าหมายของกรม ผลผลิตและกิจกรรมของกรมที่ดำเนินการ มีความเหมือนกันกับในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของกรมฯ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – พ.ศ.2554 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และรัฐบาลได้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2552 – 2554 ทำให้หน่วยงานราชการมีแผนงานที่ชัดเจนในการทำงาน ไม่ต้องปรับเปลี่ยนบ่อยตามคณะรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานจึงมีความต่อเนื่องขึ้น ส่งผลให้ข้อพิจารณาในเรื่องความสามารถในบรรลุผลสำเร็จได้ของผลผลิต แตกต่างไปจากปีงบประมาณอื่น ๆ โดยผลผลิตในงบประมาณปี พ.ศ.2554 มีความต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ.2553 การวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานจึงสามารถดำเนินการได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น

### 1) ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานเป้าหมายกรมผลผลิตโครงการและกิจกรรม

พบว่า แผนงานงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต และกิจกรรมของกรม มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยแผนงานงบประมาณ แสดงถึงภาพรวมของทั้งประเทศ ในขณะที่ผลผลิตของกรมจะเป็นแนวทางให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยมีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในแต่ละผลผลิตซึ่งมีความชัดเจน ได้ใจความ และได้บอกวิธีการว่าต้องทำอะไรอย่างไรบ้างเพื่อให้ได้ผลผลิตนั้น ๆ

### 2) ผลผลิตแต่ละผลผลิตต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

ผลผลิตทั้ง 2 มีความชัดเจนได้ใจความดี ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน และเป็นผลผลิตที่เกิดจากการทำกิจกรรมทั้ง 3 กิจกรรมที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน

### 3) ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ของผลผลิต

เนื่องจากผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – พ.ศ.2554 ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน และกิจกรรมทั้ง 3 กิจกรรมเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดผลผลิตทั้ง 2 สามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของกรมฯได้ กล่าวคือ ในกิจกรรมที่ 1 การพัฒนาบริหารจัดการชุมชน จะช่วยสนับสนุนกิจกรรมที่ 2 คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทุนชุมชน และกิจกรรมที่ 3 พัฒนาให้เป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง หากบูรณาการทั้ง 3 กิจกรรมเข้าด้วยกัน จะเป็นแนวทาง

ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ว่า ชุมชนมีความสามารถในการวางแผน บริหารจัดการชุมชน และพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มั่นคงตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

อย่างไรก็ตามเนื่องจากผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – 2554 ได้มีการปรับเปลี่ยนจากผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และ พ.ศ.2552 ในการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานไม่สามารถเชื่อมโยงย้อนหลังได้ แต่สามารถตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – 2554 ได้ เนื่องจากมีเป้าหมายและผลผลิตเหมือนกัน

โดยสรุปผลการศึกษาเรื่องการพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงของแผนงาน เป้าหมาย การให้บริการของกรม ผลผลิตโครงการ และกิจกรรมว่ามีความเหมาะสมตามหลักการที่ควรจะเป็นหรือไม่ พบว่า

1) ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานเป้าหมายกรมผลผลิตโครงการและกิจกรรม

พบว่า แผนงานงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต และกิจกรรมของกรม มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยแผนงานงบประมาณ และเป้าหมายจะมีความเป็นนามธรรมบอกแต่เพียงว่าอยากให้ชุมชนในอนาคตเป็นอย่างไร ในขณะที่ผลผลิตของกรมฯ มีความเป็นรูปธรรมมากกว่า โดยบอกว่าต้องทำอะไรเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของกรมฯ และเป็นแนวทางหนึ่งในการมุ่งไปสู่ผลสำเร็จตามแผนงานงบประมาณ นอกจากนี้เมื่อพิจารณากิจกรรมพบว่า มีความสอดคล้องกันกับผลผลิต ซึ่งเป็นการบอกวิธีการว่าต้องทำอะไรอย่างไรบ้างเพื่อให้ได้ผลผลิตนั้น ๆ

2) ผลผลิตแต่ละผลผลิตต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

ผลผลิตโดยภาพรวมของกรมฯ มีความชัดเจนได้ใจความ ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

3) ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ของผลผลิต

จากการที่ผลผลิตโดยภาพรวมของกรมฯ มีความชัดเจนได้ใจความ ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันและเป็นผลผลิตที่เกิดจากการทำกิจกรรมที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่สนับสนุนให้ได้ผลผลิตซึ่งกันและกัน ดังนั้นหากมีการบูรณาการกิจกรรมทั้งหมดเข้าด้วยกัน ให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องสัมพันธ์กัน จะช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกรมฯ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังช่วยประหยัดงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมที่มีรูปแบบการดำเนินการใกล้เคียงกันอีกด้วย ซึ่งกระทำโดยการสอดแทรกเนื้อหาเพิ่มเติมเข้าไป ยกตัวอย่างเช่น ในกิจกรรมการ

สำรวจจัดเก็บข้อมูล และใช้ข้อมูลนั้นมาจัดทำแผนชุมชน เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ว่าชุมชนสามารถจัดทำแผนชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้ ในขณะที่กิจกรรมการส่งเสริมให้ชุมชนบริหารจัดการทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ กับกิจกรรมพัฒนาการบริหารจัดการชุมชน หากแทรกเรื่องการจัดการทุนชุมชนเข้าไปด้วย จะทำให้ได้ผลผลิตที่ว่า ชุมชนสามารถบริหารจัดการทุนได้เอง ก็จะมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และพึ่งตนเองได้ เป็นต้น

ในส่วนของการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของกรมฯ เนื่องจากผลผลิตในงบประมาณปี พ.ศ.2551 – 2552 ได้มีการปรับเปลี่ยนจากผลผลิตในปีงบประมาณก่อนหน้า แม้ว่าเนื้อหาสาระจะมีความใกล้เคียงกัน แต่ในการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานไม่สามารถดูเชื่อมโยงได้ จึงต้องดูเป็นรายปีไป

แต่สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ.2554 พบว่าผลผลิตและกิจกรรมมีความเชื่อมโยงมาจากปีงบประมาณพ.ศ.2553 ส่งผลให้การวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานจึงสามารถดำเนินการได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่การวัดผลการดำเนินงานจะมีประสิทธิภาพมากเพียงใดนั้น ยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ความสมบูรณ์ของการเก็บรวบรวมข้อมูล ความคลาดเคลื่อนของระบบการประมวลผล ซึ่งสำหรับกรมฯ แม้ว่าจะมีระบบการติดตามประเมินผลที่ค่อนข้างดีมีประสิทธิภาพ เนื่องจากดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็พบว่ามีปัญหาในเรื่องการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ (GFMIS) ที่ระบบยังไม่เสถียร การประมวลผลล่าช้า และมีความผิดพลาดของข้อมูลอยู่บ้างพอสมควร

#### 4) ภาครัฐหรือภาคเอกชนใครควรเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการ

จากการศึกษาพันธกิจของกรมฯ และเป้าหมายของกรมฯ พบว่า ผลผลิต ของกรมฯ ภาครัฐควรเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ โดยความร่วมมือกับชุมชน เนื่องจากถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตและขีดความสามารถของประชาชน โดยเป็นผู้เสนอแนะแนวทาง และให้ความรู้กับประชาชน เมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจก็สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ผลผลิตทั้งหมดของกรมฯ เป็นการทำงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ เป็นการทำงานที่ไม่จำกัดพื้นที่ และถือเป็นบริการสาธารณะ ไม่มีผลตอบแทนกลับคืนมา ภาคเอกชนจึงไม่ได้ให้ความสนใจ ภาครัฐจึงต้องเป็นหลักในการดำเนินการ

3. พิจารณาการจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงานว่าต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

ตารางที่ 4 – 9 แสดงลำดับความสำคัญและความเชื่อมโยงกับพันธกิจของกรมฯ ปีงบประมาณ พ.ศ.2553

พันธกิจ	1.สร้างพลังชุมชน 2.สร้างระบบจัดการความรู้ 3.สร้างระบบการบริหารจัดการชุมชน	
	ประเด็นนโยบาย	ลำดับความสำคัญ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10	ยุทธศาสตร์ที่ 1 (1) การพัฒนาคนให้มีคุณธรรม และสังคมไทยผู้สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ โดยการจัดการองค์ความรู้ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่ตั้งแต่ระดับชุมชน ถึงระดับประเทศ สามารถนำไปใช้ในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม	ลำดับที่ 1
	ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ ความสำคัญกับ การบริหารจัดการกระบวนการ ชุมชนเข้มแข็ง สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ชุมชน และเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสันติสุขและเกื้อกูล	ลำดับที่ 2
นโยบายรัฐบาล	ประเด็นนโยบายที่ 1.2 การรักษาและเพิ่มรายได้ ของประชาชน ข้อ 1.2.6 สร้างรายได้และศักยภาพ ทางเศรษฐกิจในระดับฐานราก	นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มทำ ในปีแรก ลำดับที่ 2
ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ.2553	ยุทธศาสตร์การจัดสรรที่ 1 ยุทธศาสตร์การสร้าง ความเชื่อมั่นและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ได้รับงบประมาณ 143,426.5 ล้านบาท	ลำดับที่ 6 จาก 9 ยุทธศาสตร์
แผนงานงบประมาณ ตามยุทธศาสตร์การ จัดสรรฯ	ข้อ 1.3 แผนงานฟื้นฟูและเสริมสร้างความเชื่อมั่น ด้านเศรษฐกิจ	ลำดับที่ 3 จาก 7 แผนงาน
		ได้รับงบประมาณ 9,892.9 ล้านบาท

จากการศึกษากรมการพัฒนารัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ซึ่งเริ่มมีความต่อเนื่องของนโยบาย โดยกรมฯเองได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์กรมฯ พ.ศ.2551 – พ.ศ.2554 อย่างเป็นรูปธรรมและมีแผนงานและเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาล จึงพิจารณาเปรียบเทียบได้ง่ายกว่าช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ดังนั้นเมื่อพิจารณาในระดับชาติ พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ได้จัดลำดับความสำคัญของการจัดการองค์ความรู้ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์ความรู้สมัยใหม่ให้สามารถนำไปพัฒนาประเทศได้ ให้อยู่ในระดับต้นของยุทธศาสตร์ใหญ่ลำดับที่ 1 และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ใหญ่ลำดับที่ 2

ในขณะที่ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ได้ให้งบประมาณในแผนงานฟื้นฟูและเสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านเศรษฐกิจ เป็นจำนวน 9,892.9 ล้านบาท จัดอยู่ในลำดับที่ 3 ในยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นและการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งได้รับงบประมาณรวม 143,426.5 ล้านบาทอยู่ในลำดับที่ 6 จากทั้งหมด 9 ยุทธศาสตร์<sup>36</sup> แสดงให้เห็นว่า การจัดลำดับความสำคัญนั้นยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ให้ความสำคัญในระดับที่ 1 และ 2 เช่นเดียวกับที่นโยบายรัฐบาลที่อยู่ในนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มทำในปีแรก แต่ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ให้งบประมาณอยู่ในลำดับที่ 6

#### 4. พิจารณาความเพียงพอของอัตรากำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหัวหน้าส่วนงานของกรมการพัฒนารัฐบาล พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของกรมฯ ที่สำคัญประการหนึ่ง และเป็นปัจจัยที่เกิดควบคู่และเกี่ยวพันกัน คือ กำลังคน กับ งบประมาณ เนื่องจากงานของกรมฯ เป็นงานที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ และพื้นที่ที่ดำเนินการนั้นครอบคลุมทั่วประเทศ ส่งผลให้ต้องใช้กำลังคนเป็นจำนวนมากถึงจะเพียงพอ แต่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ ส่งผลให้ไม่สามารถจ้างกำลังคนให้เพียงพอกับงานได้ เนื่องจากงบประมาณที่กรมฯได้รับ จะต้องใช้ในการดำเนินโครงการ

<sup>36</sup> สำนักงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553, (กรุงเทพฯ: บริษัททุ่งศิลป์การพิมพ์ (1997) จำกัด, 2552), หน้า 24 – 26.

เป็นสิ่งสำคัญ หากเพิ่มงบประมาณในส่วนของบริษัท ก็จะไปกระทบต่องบประมาณที่จะใช้ดำเนินกิจกรรมโครงการ ซึ่งเป็นปัญหาถูกใช้พันกันต่อเนื่องจนถึงทุกวันนี้

แต่ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ส่งผลให้กรมฯ ได้พัฒนานวัตกรรมในการบริหารงาน โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการดำเนินงาน ซึ่ง เจ้าหน้าที่ระดับสูงท่านหนึ่ง<sup>37</sup> กล่าวว่า แม้จะเป็นการลงทุนที่ใช้งบประมาณเยอะ แต่กรมฯ ก็จำเป็นต้องทำ และถือว่าการลงทุนที่คุ้มค่า เพราะช่วยให้กรมฯ ลดปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนบุคลากรไปได้ในระดับหนึ่ง และสามารถลดการใช้งบประมาณได้ในระยะยาว ดังนั้นกรมฯ จึงไม่ขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์เทคโนโลยีที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และต้องถือว่ามีใช้อย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตามเครื่องมืออุปกรณ์ที่ถือว่าจำเป็นต่อการปฏิบัติงานและยังไม่เพียงพอ คือ ยานพาหนะที่จะใช้ในการลงพื้นที่ พบว่า ยังมีไม่เพียงพอ และที่มีอยู่ก็อยู่ในสภาพแย่มาก การบำรุงรักษาที่ดี ซึ่งทาง ผู้บริหารท่านหนึ่ง<sup>38</sup> ได้กล่าวถึงการแก้ปัญหาในส่วนนี้ว่า ต้องใช้วิธีการจัดระบบการให้บริการแบบ Car Pool มาทางเดียวกันไปด้วยกัน เป็นต้น และจัดลำดับความสำคัญในการจัดซื้อยานพาหนะในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน ซึ่งพอบรรเทาปัญหาไปได้ในระดับหนึ่ง

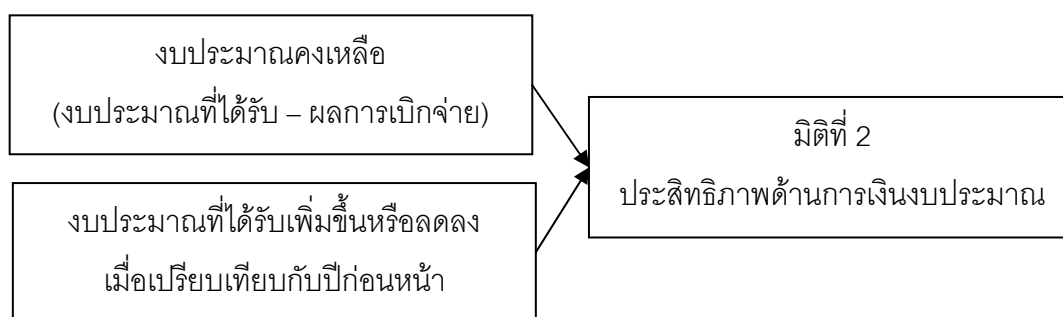
โดยสรุปแล้วปัญหาบุคลากรและเครื่องมือไม่เพียงพอ ล้วนมาจากการได้รับงบประมาณจำกัด แต่ทางกรมฯ ได้พยายามเปลี่ยนวิกฤตนี้ให้เกิดเป็นการพัฒนานวัตกรรมใหม่ในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการทำงาน ลดขั้นตอน ลดค่าใช้จ่ายและลดเวลาในการเดินทาง ซึ่งจะส่งผลดีต่อกรมฯ ในระยะยาว

<sup>37</sup> สัมภาษณ์ ดร.ชนิษฐา กาญจนรังสีนนท์, ผู้เชี่ยวชาญ กรมการพัฒนาชุมชน, 4 กุมภาพันธ์ 2554.

<sup>38</sup> สัมภาษณ์ คุณกัจจา กาญจนะวีระ, ผู้อำนวยการกองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน, 18 พฤศจิกายน 2553.

## มติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ

เป็นการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรกเป็นการเปรียบเทียบงบประมาณที่ได้กำหนดไว้กับงบประมาณที่ใช้จ่ายไปจริง เพื่อให้ทราบถึงความสามารถในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประเด็นที่สองเป็นการพิจารณาจากงบประมาณที่ได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า เพื่อพิจารณาการปฏิบัติงานของส่วนราชการว่ามีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในเรื่องภาครัฐจะต้องมีขนาดเล็ก และลดค่าใช้จ่ายในงบประมาณให้น้อยลง



ภาพที่ 4 – 10 กรอบการพิจารณามติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ

### 2.1 งบประมาณคงเหลือจากการเบิกจ่าย

เป็นการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเปรียบเทียบงบประมาณที่ได้กำหนดไว้กับงบประมาณที่ใช้จ่ายไปจริง เพื่อพิจารณาถึงความสามารถในการจัดสรรงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ จากการศึกษากรมการพัฒนาชุมชน พบว่า

ตารางที่ 4 – 10 เปรียบเทียบงบประมาณคงเหลือตามผลผลิต/โครงการ พ.ศ.2551 - 2554

ปี	ผลผลิต/ โครงการ	งบประมาณคงเหลือคิดเป็นร้อยละ				รวมงบฯ
		งบบุคลากร	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบรายจ่ายอื่น	
2551	ผลผลิตที่ 1	0.06	2.32	23.97	0.12	2.06
	ผลผลิตที่ 2	0.02	0.67	27.47	0.99	1.91
	รวมผลผลิต	0.04	1.65	25.89	0.91	1.99
2552	ผลผลิตที่ 1	6.21	1.46	48.52	10.84	6.46
	ผลผลิตที่ 2	1.34	5.23	0.37	0	2.20
	ผลผลิตที่ 3	0.16	0.95	0.62	0	0.45
	โครงการที่ 1	-	7.93	0.43	-	7.74
	โครงการที่ 2	-	4.33	-	-	4.33
	รวมผลผลิต	2.79	2.44	20.36	6.71	3.48
2553	ผลผลิตที่ 1	0.03	2.29	5.84	8.19	0.96
	ผลผลิตที่ 2	1.00	4.79	0.30	-	2.36
	รวมผลผลิต	0.36	3.09	5.60	8.19	1.42
2554	ผลผลิตที่ 1	1.77	4.27	30.14	0	2.76
	ผลผลิตที่ 2	24.18	6.12	71.99	0	21.24
	รวมผลผลิต	9.37	5.25	67.93	0	10.81

ที่มา : รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณพ.ศ.2551 – พ.ศ.2554 กลุ่มงานบริหารงบประมาณ กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน, 2555.

จากตารางที่ 4 – 10 เป็นการพิจารณางบประมาณที่กรมการพัฒนาชุมชนได้รับและใช้จ่ายไปจริงในภาพรวม พบว่า การใช้จ่ายงบประมาณของกรมฯ ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีเงินงบประมาณเหลือจากที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ โดยในปีงบประมาณพ.ศ.2553 มีงบประมาณเหลือน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 1.42 ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ.2554 มีงบประมาณเหลือมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 10.81 อย่างไรก็ตามในแต่ละปีงบประมาณกรมการพัฒนาชุมชนมีกิจกรรมและผลผลิตที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปีและงบประมาณให้หน่วยงานอื่นเบิกแทน ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการเบิกจ่าย



งบประมาณได้เช่นกัน จึงควรพิจารณาแยกตามผลผลิตที่ได้รับงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้สามารถพิจารณาประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณได้ละเอียดมากขึ้น

จากการศึกษา พบว่า การเบิกจ่ายงบประมาณในปีพ.ศ.2551 ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 1.99 โดยกรมฯ มีผลผลิต 2 ผลผลิต มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณประเภทงบลงทุนเหลือมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 25.89 โดยในผลผลิตที่ 1 มีงบลงทุนเหลือคิดเป็นร้อยละ 23.97 ในขณะที่ผลผลิตที่ 2 มีงบลงทุนเหลือ ร้อยละ 27.47 ซึ่งงบประมาณในประเภทอื่นมีงบประมาณเหลือจ่ายไม่ถึงร้อยละ 1 ยกเว้นงบดำเนินงานในผลผลิตที่ 1 ที่มีงบประมาณเหลือคิดเป็นร้อยละ 2.32

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กรมฯ มีเป้าหมายผลผลิต 3 ผลผลิตและ โครงการ 2 โครงการ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ปรากฏว่า การเบิกจ่ายงบประมาณในปีพ.ศ.2552 ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 3.48 โดยโครงการที่ 1 มีงบประมาณเหลือจ่ายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 7.74 ในขณะที่ประเภทงบประมาณมีงบประมาณเหลือจ่ายในงบลงทุนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 20.36 โดยในผลผลิตที่ 1 มีงบลงทุนเหลือมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 48.52

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 กรมฯ มีเป้าหมายผลผลิต 2 ผลผลิต พบว่า การเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณพ.ศ.2553 ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 1.42 โดยที่ผลผลิตที่ 2 มีงบประมาณเหลือจ่ายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 2.36 มากกว่าผลผลิตที่ 1 ซึ่งมีงบประมาณเหลือจ่ายคิดเป็นร้อยละ 0.96 ในขณะที่ประเภทงบประมาณที่เหลือจ่ายมากที่สุด คือ งบลงทุนคิดเป็นร้อยละ 5.83 และงบรายจ่ายอื่นมีงบประมาณเหลือจ่ายคิดเป็นร้อยละ 8.19 ซึ่งเป็นของผลผลิตที่ 1 เท่านั้น เนื่องจากผลผลิตที่ 2 ไม่มีงบรายจ่ายอื่น ในขณะที่ผลผลิตที่ 2 มีงบดำเนินงานเหลือจ่ายมากที่สุดร้อยละ 4.79

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 กรมฯ มีเป้าหมายผลผลิต 2 ผลผลิต พบว่า การเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณพ.ศ.2554 ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 10.81 โดยมีงบลงทุนเหลือจ่ายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 67.93 โดยที่ผลผลิตที่ 2 มีงบประมาณเหลือจ่ายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 21.24 โดยมีงบประมาณเหลือจ่ายในส่วนของงบลงทุนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 71.99 รองลงมาคือ งบบุคลากรคิดเป็นร้อยละ 24.18 ในขณะที่ผลผลิตที่ 1 มีงบประมาณเหลือจ่ายในงบลงทุนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 30.14

โดยสรุปกรมฯ มีงบประมาณเหลือจ่ายในภาพรวมของปีงบประมาณ พ.ศ.2554 มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 10.81 และมีงบประมาณลงทุนเหลือจ่ายมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554

## 2.2 พิจารณาจากงบประมาณที่ได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า

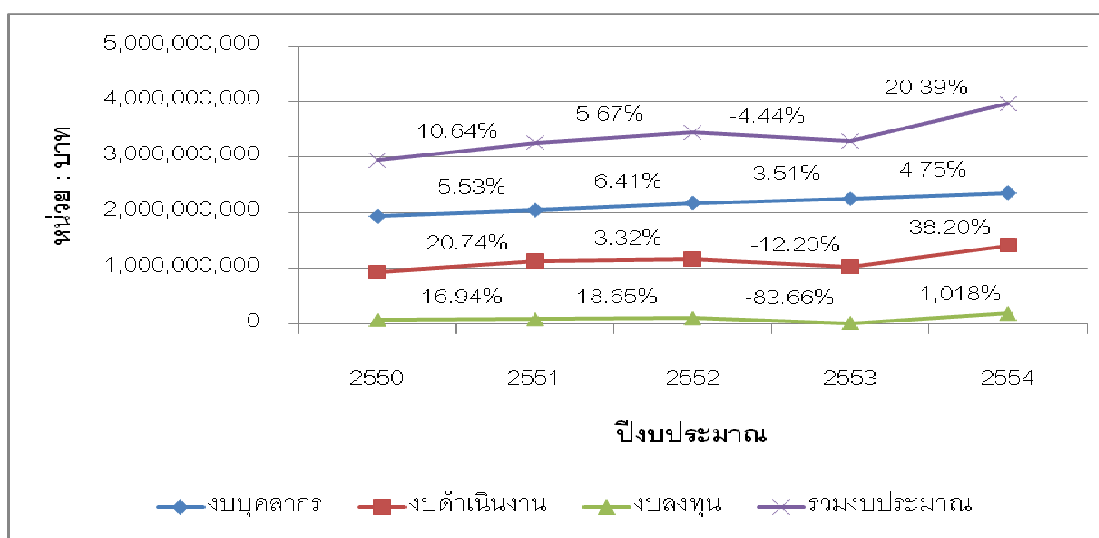
เป็นการพิจารณาการปฏิบัติงานของส่วนราชการว่ามีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในเรื่องภาครัฐจะต้องมีขนาดเล็ก และลดค่าใช้จ่ายในงบประมาณให้น้อยลง จากการศึกษากรมการพัฒนาชุมชน สามารถสรุปงบประมาณที่กรมฯ ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – พ.ศ.2554 ได้ตามตาราง 4 – 11

ตารางที่ 4 – 11 การเปลี่ยนแปลงงบประมาณแยกตามประเภทงบประมาณรายจ่าย

ปีงบประมาณ	งบบุคลากร	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	รวมงบประมาณ
2550	1,934,145,700	933,310,000	75,000,000	2,942,455,700
2551	2,041,044,800	1,126,852,100	87,704,000	3,255,600,900
2552	2,171,942,800	1,164,204,200	104,062,500	3,440,209,500
2553	2,248,082,800	1,022,156,300	17,000,000	3,287,239,100
2554	2,354,839,000	1,412,652,400	190,143,600	3,957,635,000

ที่มา : รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณพ.ศ.2551 – พ.ศ.2554 กลุ่มงานบริหารงบประมาณ กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน, 2555.

จากตารางที่ 4 – 11 งบประมาณรายจ่ายที่กรมฯได้รับ ประกอบด้วยงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน ดังนั้นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ จะนำเสนอเป็นภาพกราฟ เพื่อแสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนขึ้น แยกตามประเภทงบประมาณรายจ่าย ดังนี้



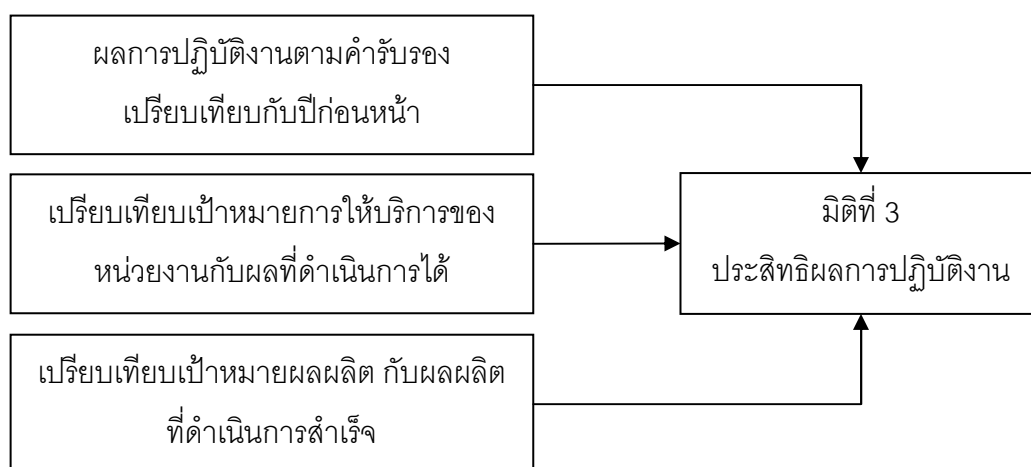
ภาพที่ 4 – 11 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณแยกตามประเภทงบประมาณรายจ่าย

จากภาพที่ 4 – 11 แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในภาพรวมที่กรมฯ ได้รับ โดยกรมฯ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ที่กรมฯ ได้รับงบประมาณลดลง โดยงบประมาณที่ปรับลดลงมากที่สุด คือ งบลงทุน ที่ปรับลดลงถึงร้อยละ 83.66 จากปีงบประมาณ พ.ศ.2552

อย่างไรก็ตามหลังจากกรมฯ ถูกปรับลดงบประมาณลงในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 แต่กลับพบว่า งบประมาณในปี พ.ศ.2554 กรมฯ กลับได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้น และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากกว่างบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 อีกด้วย

### มิติที่ 3 ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ความมีประสิทธิภาพ แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบผลผลิตที่องค์กรสามารถทำได้กับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยในมิติที่ 3 นี้มีประเด็นพิจารณา 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก เป็นการพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ เปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีผลการดำเนินในภาพรวมดีขึ้นหรือไม่ ประเด็นที่ 2 และประเด็นที่ 3 เป็นการพิจารณาจากการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน และเป้าหมายของผลผลิตโดยเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือไม่ ทำสำเร็จได้ตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด



ภาพที่ 4 – 12 กรอบการพิจารณามิติที่ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

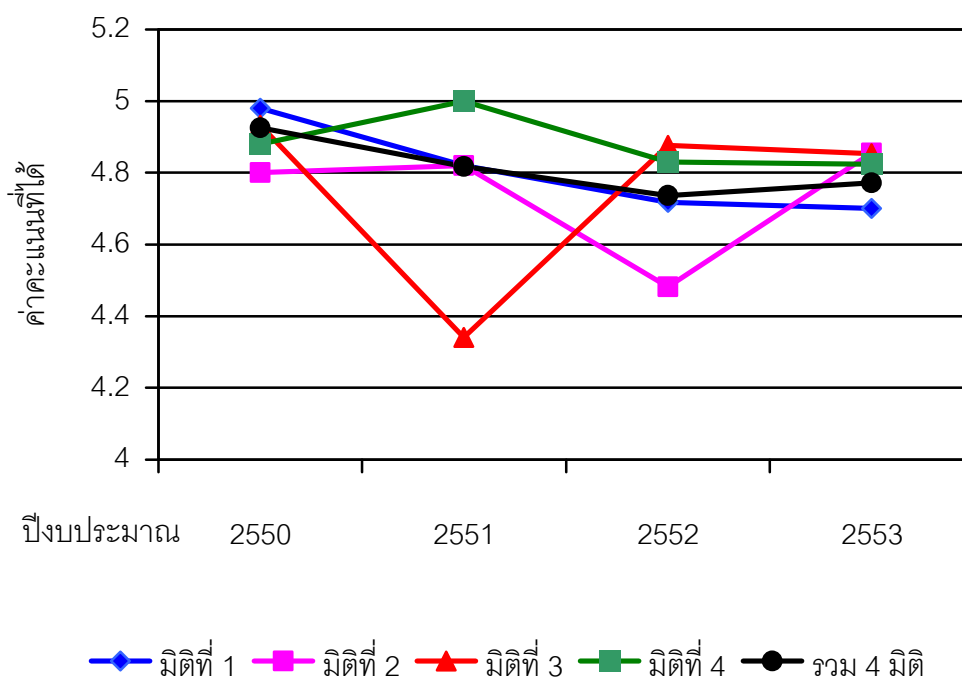
### 3.1 ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า

เป็นการพิจารณาเพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีผลการดำเนินงานโดยภาพรวมดีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้จะเป็นการพิจารณาผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – พ.ศ.2553 เนื่องจากผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ตารางที่ 4 – 12 เปรียบเทียบผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองปีงบประมาณพ.ศ.2550 – 2553

มิติประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง	ปีงบประมาณ				ค่าเฉลี่ย 4 ปี
	2550	2551	2552	2553	
มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล	4.9800	4.8204	4.7180	4.7012	4.8049
มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ	4.8000	4.8200	4.4820	4.8548	4.7392
มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ	4.9326	4.3411	4.8762	4.8529	4.7507
มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร	4.8800	5.0000	4.8301	4.8234	4.8834
รวม	4.9255	4.8172	4.7367	4.7715	4.8127

ที่มา : กลุ่มการพัฒนาระบบบริหาร, สำนักงาน ก.พ.ร., 2555



ภาพที่ 4 - 13 แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงค่าคะแนนผลการปฏิบัติราชการ

จากการศึกษากรมการพัฒนาชุมชน พบว่า ค่าคะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้าของกรมการพัฒนาชุมชนโดยรวมลดลง โดยมิติด้านการพัฒนาองค์กรในมติที่ 4 ได้ค่าคะแนนโดยเฉลี่ย 4 ปีมากที่สุด คือ 4.8834 รองลงมา ได้แก่มิติด้านประสิทธิผลขององค์กรในมติที่ 1 ได้ค่าคะแนนเฉลี่ย 4 ปีเท่ากับ 4.8049 และมิติที่ได้ค่าคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ มิติด้านคุณภาพการให้บริการในมติที่ 2

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า ผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 กรมฯ ได้คะแนนเต็ม 5 ในมติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งสูงสุดในรอบ 4 ปี แต่กลับได้คะแนนในมติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการเท่ากับ 4.34 ซึ่งต่ำที่สุดในรอบ 4 ปี

### 3.2 พิจารณาการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

เป็นการเปรียบเทียบเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานกับผลที่ดำเนินการได้ แยกตามปีงบประมาณ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน เป็นผลให้เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และปีงบประมาณ พ.ศ.2552

แตกต่างกัน ในขณะที่เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 เหมือนกัน

ตารางที่ 4 – 13 ร้อยละการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน (ดูภาคผนวก ง)

ปีงบประมาณ	2551	2552	2553	2554	ค่าเฉลี่ย 4 ปี
สูงกว่าเป้าหมาย	42.86	63.64	0	0	26.63
ตามเป้าหมาย	42.86	36.36	100.00	100.00	69.80
ต่ำกว่าเป้าหมาย	14.28	0	0	0	3.57
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนชุมชน, 2555.

จากตารางที่ 4 – 13 แสดงให้เห็นว่าผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการให้บริการของกรมฯ ภาพรวมเฉลี่ย 4 ปีบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 69.80 บรรลุผลสำเร็จสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 26.63 และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 3.57 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 กรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 42.86 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 42.86 และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 14.28 ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 36.36 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 63.64 นอกจากนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 มีเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานเหมือนกัน และกรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 100 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของกรมฯ มีการดำเนินงานที่ต่ำกว่าเป้าหมายในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 เพียงปีเดียว

### 3.3 พิจารณาการบรรลุเป้าหมายของผลผลิต

เป็นการเปรียบเทียบเป้าหมายของผลผลิตกับผลผลิตที่ดำเนินการได้สำเร็จ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554 โดยพิจารณาจากร้อยละการบรรลุผลสำเร็จตามตัวชี้วัดผลผลิต แต่ไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการบรรลุผลสำเร็จตามผลผลิตได้ เนื่องจากกรมฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวชี้วัดบางตัว จึงขาดความต่อเนื่องในการพิจารณา

ตารางที่ 4 – 14 ร้อยละการบรรลุผลสำเร็จตามผลผลิตของกรมฯ ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554

ปีงบประมาณ	2551	2552	2553	2554	ค่าเฉลี่ย 4 ปี
สูงกว่าเป้าหมาย	33.33	60.00	52.63	50.00	48.99
ตามเป้าหมาย	44.45	40.00	15.79	15.00	28.81
ต่ำกว่าเป้าหมาย	11.11	0	0	0	2.78
ไม่ได้ดำเนินการ	11.11	0	31.58	35.00	19.42
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 2555. (ดูภาคผนวก ง)

จากการพิจารณาผลผลิตที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการโดยภาพรวมเฉลี่ย 4 ปี พบว่า กรมฯ สามารถดำเนินการได้สูงกว่าเป้าหมายผลผลิตคิดเป็นร้อยละ 48.99 ดำเนินการได้ตามเป้าหมายผลผลิตร้อยละ 28.81 ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายผลผลิตร้อยละ 2.78 และมีเป้าหมายผลผลิตที่ไม่ได้ดำเนินการร้อยละ 19.42 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 กรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายผลผลิตร้อยละ 44.45 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 33.33 และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 11.11 และไม่ได้ดำเนินการร้อยละ 11.11 ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 40 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 60 ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 กรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 15.79 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 52.63 และไม่ได้ดำเนินการร้อยละ 31.58 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 กรมฯ สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 15 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 50 และไม่ได้ดำเนินการร้อยละ 35 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของกรมฯ มีการดำเนินงานที่ต่ำกว่าเป้าหมายผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 เพียงปีเดียว คือ ตัวชี้วัดจำนวนครัวเรือนที่มีการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) โดยดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายคิดเป็นร้อยละ 11.19

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และปีงบประมาณ พ.ศ.2552 เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน และเป้าหมายผลผลิตใช้ตัวชี้วัดตัวเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ที่มีตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน คนละตัวกับตัวชี้วัดเป้าหมายผลผลิต ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 กรมฯ มีการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ.2552 – 2554 อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งส่งผลให้มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้น โดยเป้าหมายการให้บริการของ

กรมฯ จะต้องสนองต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ในขณะที่เป้าหมายผลผลิตจะต้องสนองต่อเป้าหมายการให้บริการของกรมฯ

โดยสรุปผลการดำเนินงานของกรมฯ ในมติที่ 1 คุณภาพการปฏิบัติงาน พบว่า กรมฯ มีอุปสรรคสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารงาน และการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามกรมฯ ได้มีความพยายามปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และพันธกิจของกรมฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่กรมฯ มีการจัดทำยุทธศาสตร์ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 – พ.ศ.2554 ที่ทำให้เป้าหมายผลผลิตของกรมฯ มีความชัดเจนและมีความสอดคล้องเชื่อมโยง ต่อเนื่องจากยุทธศาสตร์ในระดับชาติมากขึ้น ส่งผลให้กรมฯ สามารถดำเนินโครงการกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กรมฯ ยังได้สนับสนุนให้เกิดการคิดค้นนวัตกรรมในการปฏิบัติงาน เพื่อลดข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการทำงาน ส่งผลให้โดยภาพรวมแล้วกรมฯ มีการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพมากพอสมควร

ในมติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ พบว่า กรมฯ ขาดประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี แสดงว่ากรมฯ ขาดประสิทธิภาพในการวางแผนการจัดสรรงบประมาณ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่ากรมฯ มีงบประมาณเหลือจ่าย แต่บุคลากรของกรมฯ กับกล่าวว่างบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้กรมฯ ยังได้รับงบประมาณมากขึ้นทุกปี ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ.2553 แสดงให้เห็นว่า เป็นการขาดต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงตลอดจนลดค่าใช้จ่ายงบประมาณ แม้ว่ากรมฯ จะได้มีการจำกัดงบประมาณด้านบุคลากรให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่างบประมาณด้านอื่น ๆ ก็ตาม

ในมติที่ 3 พิจารณาประสิทธิผลในการดำเนินงาน พบว่า กรมฯ มีประสิทธิผลในการดำเนินงาน เนื่องจากกรมฯ มีความสามารถในการดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกรมฯ และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายผลผลิต โดยส่วนใหญ่ดำเนินงานได้เท่ากับหรือสูงกว่าแผนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามกลับ พบว่า กรมฯ มีคะแนนผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – พ.ศ.2553 โดยรวมลดลง และมีคะแนนเฉลี่ย 4 ปีในมติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการต่ำที่สุด ส่วนมติที่กรมฯ ได้คะแนนเฉลี่ย 4 ปี สูงที่สุด คือ มติที่ด้านการพัฒนาองค์กร



## บทที่ 5

### ผลการศึกษา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในเรื่องของความเป็นอิสระในระบบการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ซึ่งได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 ลักษณะสำคัญของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ส่วนที่ 2 ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

### ลักษณะสำคัญของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ประเภทองค์การมหาชน<sup>1</sup> จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ.2543<sup>2</sup> ตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 โดยการรวมสองหน่วยงาน คือ สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท (สังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (สังกัดการเคหะแห่งชาติ) พอช. เริ่มทำงานอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2543 ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อมาในปีพ.ศ.2545 ได้ย้ายมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>3</sup>

ทั้งนี้ตาม พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 มาตรา 7 ได้กำหนดให้ พอช. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร.

พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553). หน้า 14 และ 34.

<sup>2</sup> “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543,” ราชกิจจานุเบกษา. 117 (27 กรกฎาคม 2543): 5.

<sup>3</sup> “มาตรา 37(2), พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545,” ราชกิจจานุเบกษา. 119 (8 ตุลาคม 2545): 35.

1. สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกชุมชนเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ บนหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม
2. สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน
3. สนับสนุนและให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนการประสาน สนับสนุน เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
4. ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน ในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

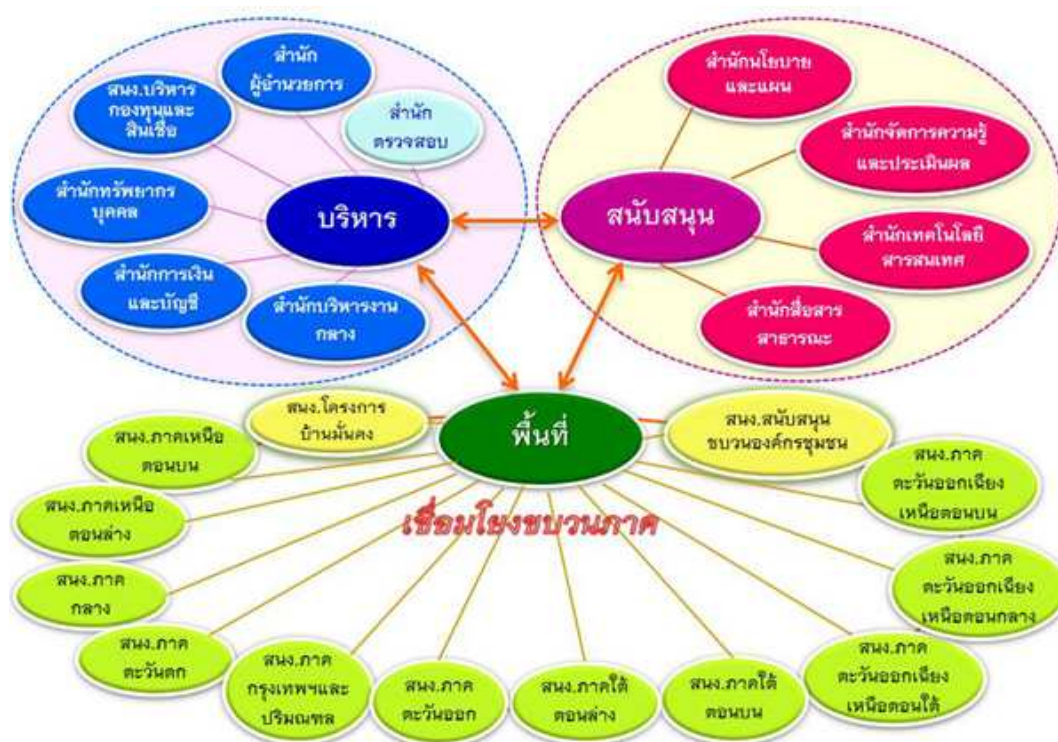
และเพื่อให้เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง พอช. ตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้ พอช.มีอำนาจและหน้าที่ 14 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ประสานงานการพัฒนาองค์กรชุมชนของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าถึงชุมชนตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง
2. ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับองค์กรชุมชนและการพัฒนาองค์กรชุมชน
3. ส่งเสริมและแนะนำให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนมีบทบาทที่เหมาะสมในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้ดีขึ้น รวมถึงการพัฒนากิจกรรมในเชิงธุรกิจ
4. รับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากกิจการที่อยู่ในอำนาจของสถาบัน
5. ให้สินเชื่อแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

6. ให้บริการฝึกอบรม สัมมนา หรือการเรียนรู้ในรูปแบบอื่น ๆ แก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถพัฒนาการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน
8. ร่วมลงทุนกับองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน สถาบันการเงิน และองค์กรหรือนิติบุคคล โดยการร่วมลงทุนรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินร้อยละสามสิบของเงินกองทุนของสถาบันและการร่วมลงทุนกับองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน สถาบันการเงิน และองค์กรหรือนิติบุคคลรายหนึ่งรายใดต้องไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุนของสถาบัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
9. จัดให้ได้มา จำหน่ายไป ทำนิติกรรม หรือดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับบรรดาสินทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร
10. กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
11. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
12. ตั้งตัวแทนหรือนายหน้า มอบหมายหรือว่าจ้างให้บุคคลอื่นเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน
13. รับเป็นตัวแทนหรือนายหน้า รับมอบหมายหรือรับจ้างบุคคลอื่นเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถาบัน
14. กระทำการอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

จากบทบาทอำนาจหน้าที่เป็นผลให้ พอช. ได้จัดโครงสร้างการทำงาน (ภาพที่ 5 – 1) ที่เป็นการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยมีคณะกรรมการ พอช. เป็นผู้กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินงานของ พอช. และแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในการพิจารณาในแต่ด้าน เช่น คณะอนุกรรมการกำหนดค่าตอบแทน คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล คณะอนุกรรมการนโยบายและแผน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการประสานการทำงานระหว่างองค์กรชุมชนต่าง ๆ เช่น

- คณะอนุกรรมการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชน เป็นกลไกส่งเสริมและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา สนับสนุน ติดตามดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551<sup>4</sup>
- คณะอนุกรรมการภาค จะประสานการทำงานกับคณะทำงานจังหวัด ซึ่งทำงานกับคณะประสานงานองค์กรชุมชนจังหวัด ที่เชื่อมโยงในพื้นที่กับสภาองค์กรชุมชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน

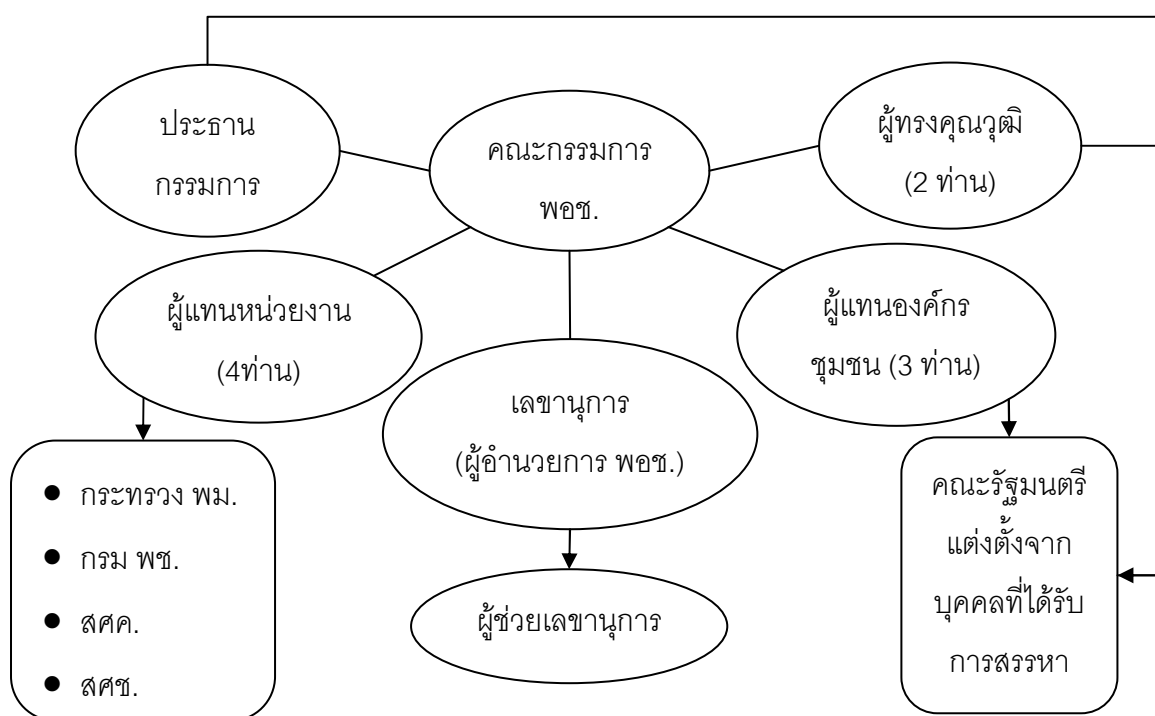


ภาพที่ 5 – 1 โครงสร้างการทำงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> “ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 22 ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนากิจการสภาองค์กรชุมชน,” ราชกิจจานุเบกษา, 126 (22 มกราคม 2552): 111.

<sup>5</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), โครงสร้างและกลไกการทำงานของพอช. [ออนไลน์], 9 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา [http://www.codi.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=41&lang=th](http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=41&lang=th)

จากภาพที่ 5 – 1 แสดงโครงสร้างและกลไกการทำงานของ พอช. ที่ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนงานใหม่มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นมา<sup>6</sup> ทั้งนี้การบริหารงานและดำเนินงานของ พอช. เป็นแบบคณะกรรมการ (Directing Board) และมีผู้อำนวยการ (Chief Executive) เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การ โดยยึดแนวทางการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ตาม พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 มาตรา 14 ได้ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย แสดงตามภาพที่ 5 – 2



ภาพที่ 5 – 2 โครงสร้างคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

จากภาพที่ 5 – 2 ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่านและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน 3 ท่าน คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งจากผู้ได้รับการสรรหา ในขณะที่ผู้แทนหน่วยงาน 4 ท่านและผู้อำนวยการ พอช. เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และผู้อำนวยการสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้อีก 1 ตำแหน่ง ทั้งนี้ตามมาตรา 20 แห่งพ.ร.ฎ.จัดตั้งฯ ได้ให้คณะกรรมการ และผู้อำนวยการ พอช. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

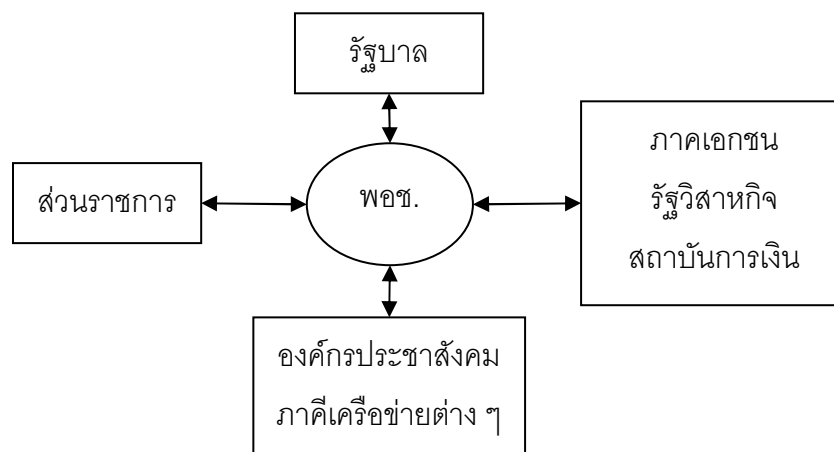
<sup>6</sup> “คำสั่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่ ง.61/2554 เรื่อง กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนงานและให้ทดลองปฏิบัติงานตามโครงสร้างใหม่,” (30 กันยายน 2554) [ออนไลน์] แหล่งที่มา: [http://www.codi.or.th/downloads/act/%E0%B8%8761\\_2554.pdf](http://www.codi.or.th/downloads/act/%E0%B8%8761_2554.pdf) เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2555.

ตารางที่ 5 – 1 สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ พอช.<sup>7</sup>

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ พอช.	อำนาจหน้าที่ผู้อำนวยการ พอช.
1. กำหนดนโยบาย ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบัน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์	1. บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และหน้าที่ของสถาบัน ตลอดจนนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด
2. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การจัดแบ่งส่วนงาน ขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน การบริหารการเงิน การบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน	2. มีหน้าที่ เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เสนอรายงานประจำปี รายงานการเงินและบัญชี แผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา
3. ออกข้อบังคับว่าด้วย <ul style="list-style-type: none"> <li>● การรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน</li> <li>● หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน</li> <li>● หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้สินเชื่อแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน</li> </ul>	3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ
4. มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ	4. เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง ยกเว้นตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน
	5. มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบัน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด
	6. มีอำนาจ บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ให้ออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าเป็นตำแหน่งตั้งแต่ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

<sup>7</sup> มาตรา 20, มาตรา 28 และ มาตรา 29. “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543,” ราชกิจจานุเบกษา 117 (27 กรกฎาคม 2543): 13 - 18.

การปฏิบัติงานของ พอช. มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจาก พอช. เปรียบเสมือนแกนกลางในการประสานความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่าง ผู้รับบริการและผู้ให้บริการ (ตามภาพที่ 5 – 3) โดย



ภาพที่ 5 – 3 ความเชื่อมโยงระหว่าง พอช. กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

1. สนับสนุนส่งเสริมให้กลุ่มองค์กรชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินโครงการพัฒนาและรวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคีพัฒนา เพื่อรับการสนับสนุนทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ
2. นำเสนอความต้องการจากกลุ่มองค์กรชุมชนและภาคีต่าง ๆ ให้รัฐบาลทราบ และนำทรัพยากรจากภาครัฐ ภาคเอกชน มาสู่ขบวนการองค์กรชุมชนที่มีความพร้อมในการดำเนินการพัฒนาต่อไป

การจัดโครงสร้างการทำงานของ พอช. จึงเป็นการจัดโครงสร้างองค์การแบบสาขา<sup>๑</sup> โดยมีสำนักงานภาค ซึ่งจัดโครงสร้างของสำนักงานแยกต่างหากออกจากโครงสร้างของ พอช. ส่วนกลาง ทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ตามภาคต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานภาคเหล่านี้ มีการกำหนดเป้าหมาย และแผนในการปฏิบัติงานเชื่อมโยงเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์และเป้าหมายของ พอช. ส่วนกลาง เป็นผลให้สำนักงานภาคสามารถทำงาน

<sup>๑</sup>Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice – Hall, Inc., p.393 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541, 169 – 170.

ประสานความร่วมมือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>9</sup> นอกจากนี้ พอช.ยังมีความพยายามปรับองค์การให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างส่วนงาน และกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเหมาะสม เห็นได้จากการปรับโครงสร้างองค์การที่ดำเนินการไปทั้งหมด 4 ครั้งในช่วงเวลาปี พ.ศ.2552 – 2554

นอกจากนี้การที่ภารกิจของ พอช.เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนที่มีความหลากหลาย และมีปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการทำงาน เช่น วิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ย และกองทุน พอช. วิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลต่อความแตกแยกทางความคิดและความสามัคคีของคนในชุมชน เสถียรภาพของรัฐบาลที่ส่งผลให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง<sup>10</sup> พอช.จึงเป็นองค์การที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การดำเนินงานจึงใช้กลยุทธ์แบบรุก เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว

ช่วงระยะเวลา 10 ปีแห่งการดำเนินงาน พอช.ได้เติบโตขึ้น มีการเปลี่ยนผ่านผู้บริหารสูงสุด และคณะกรรมการมาแล้ว 1 ครั้ง เจ้าหน้าที่รุ่นบุกเบิกก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ขนาดขององค์การใหญ่โตขึ้น ส่งผลให้รูปแบบการทำงานที่เคยอาศัยความเป็นกันเอง เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้จักกันหมด เริ่มเปลี่ยนแปลงไป การทำงาน การติดต่อสื่อสารมีความเป็นทางการ และมีกฎระเบียบที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม<sup>11</sup> และมีแนวโน้มใกล้เคียงกับรูปแบบระบบราชการมากขึ้น เนื่อง พอช.มีแนวโน้มที่จะมีขนาดองค์กรใหญ่ขึ้น จากภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น และยังมีกฎระเบียบจะมากขึ้นตามไปด้วย<sup>12</sup> ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การที่ต้องการความเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดตั้งให้มีองค์กรมหาชนนี้ขึ้นมา

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ คุณสุพัฒน์ จันทนา, ผู้จัดการสำนักงาน พอช.ภาคเหนือ, 6 กันยายน 2553.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ คุณวราภรณ์ เขียมวิจารณ์, หัวหน้าสำนักนโยบายและแผน พอช., 27 มกราคม 2554.

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ คุณศิริวรรณ บุตราช, คณะกรรมการ พอช. กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน, 13 มกราคม 2554.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ คุณพรพนทิพย์ เพชรมาก, ผู้ช่วยผู้อำนวยการ พอช., 23 สิงหาคม 2553



## ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

จากลักษณะรูปแบบโครงสร้างองค์การ การดำเนินงาน และสภาพแวดล้อมของ พอช. ดังกล่าว เป็นผลให้ พอช.มีความเป็นอิสระในระบบการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ดังนี้

### 1. ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน

พอช.สามารถกำหนดนโยบายการบริหารงาน ยุทธศาสตร์ พันธกิจ วางแนวทางและกำหนดวิธีในการปฏิบัติงานได้เอง ผ่านทางส่วนงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักนโยบายและแผน เป็นผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแนวทางการปฏิบัติงานเสนอต่อผู้อำนวยการ เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ พอช.พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการ พอช.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผน เพื่อพิจารณากลับกรองให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์และพันธกิจของ พอช.ก่อนพิจารณาอนุมัติอีกชั้นหนึ่ง จากการดำเนินงานที่ผ่านมา พอช.มักได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลเพิ่มเติมอยู่เสมอ ซึ่ง พอช.ได้ดำเนินงานตอบสนองนโยบายรัฐบาลมาโดยตลอด ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะหลัง พอช.รับผิดชอบภารกิจตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลมากขึ้น เห็นได้จากงบประมาณที่ พอช.ได้รับงบประมาณอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยในปีงบประมาณพ.ศ.2553 ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณพ.ศ.2552 คิดเป็นร้อยละ 303.05 ซึ่งในประเด็นดังกล่าวเป็นทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนต่อการรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ พอช. ดังนี้

จุดแข็ง จากการที่ พอช.รับผิดชอบดำเนินโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐบาล ส่งผลให้ พอช.เป็นที่รู้จัก และผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของ พอช.มากขึ้น การดำเนินงานต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือทำได้สะดวกและคล่องตัวขึ้น<sup>13</sup> จากอดีตที่ทำงานลำบากเพราะถูกกีดกัน ไม่ได้รับความร่วมมือ ทั้งจากชาวบ้านและเจ้าหน้าที่รัฐเอง เนื่องจากชาวบ้านไม่รู้จักและไม่ให้ความสำคัญเพราะเข้าใจว่าไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่มีอำนาจทำอะไรให้กับชาวบ้านได้ จึงไม่ให้ความร่วมมือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐรู้สึกว่าถูก พอช.คุกคาม แย่งงานและเงิน จึงไม่ยอมให้ความร่วมมือ เป็นต้น

จุดอ่อน การดำเนินงานบางอย่างถูกตั้งข้อสงสัยคิดว่าทำเกินกว่าหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง พอช. และอาจส่งผลให้เกิดการแทรกแซงการทำงานได้ ทั้งนี้การแทรกแซงที่เกิดขึ้น

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ คุณพรพรหมทิพย์ เพชรมาก, ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 20 สิงหาคม 2553.

ไม่ใช่การแทรกแซงเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงาน แต่เป็นการแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองโดยอ้อม เช่น การขอเป็นประธานในพิธีเปิดงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่โครงการที่เป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลในทางจิตวิทยาว่าเป็นเจ้าของผลงานนี้ เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ พอช. ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ตามหากกล่าวถึงความมีอิสระในการกำหนดนโยบายได้เองของ พอช. ในประเด็นดังกล่าว พบว่า จุดประสงค์หนึ่งของการมีองค์การมหาชนคือ การตอบสนองนโยบายรัฐบาล ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง<sup>14</sup> กล่าวว่า ในกรณีนี้องค์การมหาชนจะไม่อิสระไปจากนโยบายรัฐบาล เนื่องจากการที่ยังเป็นหน่วยงานในกำกับ สิ่งที่ครอบงำองค์การมหาชนอยู่ คือ นโยบายรัฐบาล แผนชาติ แต่องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในเรื่องของวิธีการดำเนินงานที่สามารถกำหนดได้เอง ซึ่งคล่องตัวกว่าหน่วยงานราชการแน่นอน

ได้มีข้อสังเกตจากคณะกรรมการท่านหนึ่ง<sup>15</sup>ว่า พอช. เริ่มทำงานเหมือนหน่วยงานราชการมากขึ้น โดยเน้นการจัดกิจกรรมงานเปิดตัวนโยบาย จัดประชุม ออกงานต่าง ๆ และนำเรื่องเหล่านี้มานำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อทราบ และพิจารณา ซึ่งมองว่าไม่ใช่บทบาทของคณะกรรมการที่จะต้องมาพิจารณาเรื่องเหล่านี้ เพราะบทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการ คือ การผลักดันและกำกับดูแลนโยบายมากกว่า นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสนใจว่าคณะอนุกรรมการของ พอช. ชุดต่าง ๆ มีเป็นจำนวน ซึ่งหากมีมากจนเกินไปจะไม่เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน และทำให้เสียเวลาในการประชุม เพราะเท่าที่ผ่านมากกรรมาการท่านหนึ่ง จะต้องไปนั่งเป็นคณะอนุกรรมการชุดอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นจึงควรมีเท่าที่จำเป็น

สำหรับในระดับปฏิบัติงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของ พอช. เมื่อรับมอบนโยบายจากผู้บริหารมาแล้ว สามารถออกแบบวิธีการทำงานได้เอง และเน้นการทำงานเป็นทีม ดังนั้นการประชุมคณะทำงานและทีมงานต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ สภาพบรรยากาศในที่ทำงานส่วนใหญ่จึงได้เห็นการประชุมคณะทำงาน คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการตลอดเวลา ซึ่ง

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ คุณวราภรณ์วิภา มหาภิรมย์, ผู้อำนวยการกลุ่มกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงาน ก.พ.ร., 17 กันยายน 2553.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ คุณสุวรรณี คำมั่น, คณะกรรมการ พอช. รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 15 กุมภาพันธ์ 2554.

ผู้บริหารท่านหนึ่ง<sup>16</sup> ได้กล่าวว่า ห้องประชุมมีเท่าไรก็ไม่เคยพอ บางครั้งเจ้าหน้าที่ก็ทำงานกันในห้องประชุมเลย เนื่องจากการประชุมต่อเนื่องของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นอกจากนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประสบปัญหาในเรื่องใด ๆ ก็ตาม เจ้าหน้าที่จะแก้ไขปัญหาในขั้นต้นเองก่อน แล้วจึงรายงานผู้บังคับบัญชาทราบ และถ้าหากเป็นปัญหาในระดับนโยบาย เจ้าหน้าที่จะรายงานเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือโครงสร้างการทำงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ประสบปัญหาจะรายงานหัวหน้าเพื่อทราบเป็นลำดับขั้นขึ้นไปจนถึงระดับบริหาร ทั้งนี้การนำเสนอปัญหาเรื่องใด ๆ จะระบุถึงปัญหาและวิธีการแก้ไข เพื่อให้ผู้บริหารพิจารณาประกอบไปด้วย ทั้งนี้ถือเป็นหลักการทำงานของ พอช.<sup>17</sup> เช่นเดียวกับการปรับโครงสร้างองค์การจะมีคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องการปรับโครงสร้าง หรือเรียกว่า TOP Team ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้ช่วยผู้อำนวยการขึ้นไป ร่วมกับผู้อำนวยการดำเนินการ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เสนอข้อมูลให้เพื่อประกอบการพิจารณา

ทั้งนี้ พอช. ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการปรับโครงสร้างหรือแก้ไขกฎระเบียบ แต่เป็นการดำเนินการตามความเหมาะสม หรือเมื่อได้ทดลองใช้มาระยะหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน สามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามในประเด็นการปรับโครงสร้างองค์การ ได้มีเสียงสะท้อนจากเจ้าหน้าที่ว่าปรับเปลี่ยนบ่อยเกินไป โดยช่วงระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ.2552 – 2553) เปลี่ยนทั้งหมด 4 ครั้ง ส่งผลให้การทำงานขาดความต่อเนื่อง ในบางครั้งยังส่งมอบงานไม่เสร็จสิ้นก็มีการปรับโครงสร้างอีก เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปจุดแข็งและจุดอ่อนในประเด็นการปรับโครงสร้างของ พอช. ได้ดังนี้

#### จุดแข็ง

1. แสดงให้เห็นถึงความมีอิสระและมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการปรับโครงสร้างองค์การ เมื่อพบว่าโครงสร้างการทำงานมีปัญหา เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป จะช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ คุณพรพรรณทิพย์ เพชรามาก, ผู้ช่วยผู้อำนวยการ พอช., 20 สิงหาคม 2553.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ วราภรณ์ เขี่ยมวิจารณ์, หัวหน้าสำนักนโยบายและแผน พอช., 27 มกราคม 2554.

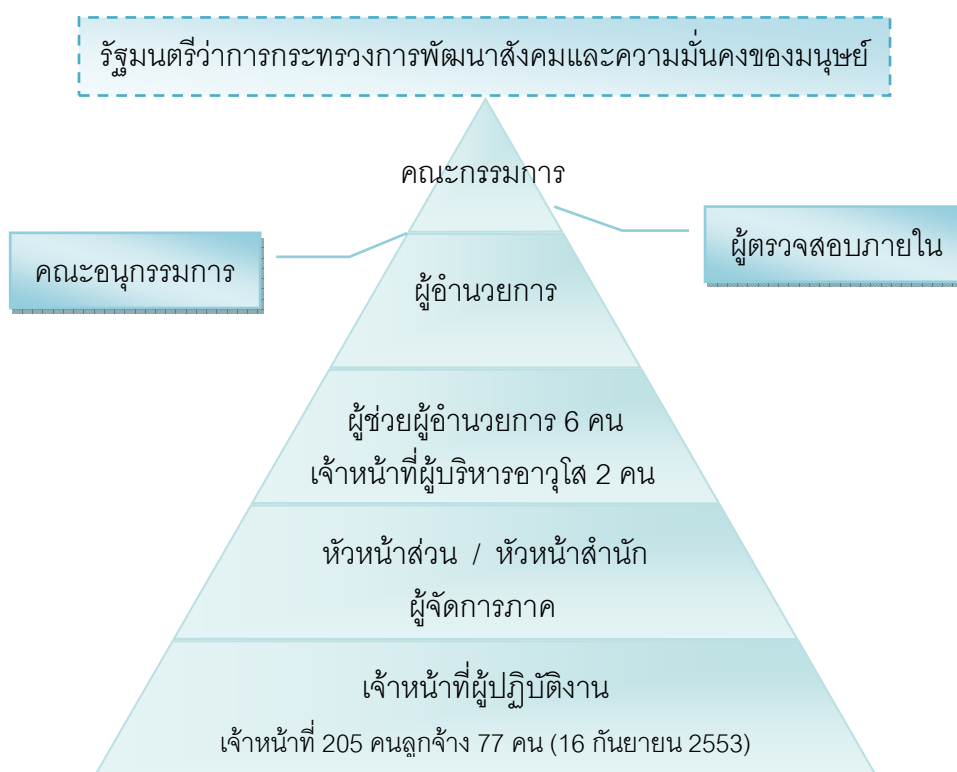
2. การปรับโครงสร้างของ พอช. เกิดจากการเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรเองให้ผู้บริหารได้รับทราบ ดังนั้นการปรับโครงสร้างในการทำงานจึงสามารถทำได้ตรงจุด ทั้งนี้รวมถึงการปรับแก้กฎระเบียบ และการทำงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องอื่น ๆ ด้วย ซึ่งหัวหน้าส่วนงานท่านหนึ่ง<sup>18</sup> กล่าวว่า “เป็นการเอาได้ถูกที่คั้น” แก้ไขปัญหาได้ตรงกับสภาพความเป็นจริง
3. การปรับโครงสร้างองค์กร สามารถทำได้ทุกเมื่อ บ่อยตามที่ต้องการ และไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก เป็นการปรับภายในองค์กรเอง และไม่มีหน่วยงานภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้พิจารณาอนุมัติการปรับโครงสร้าง คือ คณะกรรมการ พอช. ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการมาก่อน

#### จุดอ่อน

1. เนื่องจาก พอช. มีการปรับโครงสร้างการทำงานบ่อยมาก เฉลี่ยปีละ 2 ครั้ง ส่งผลให้มีเสียงสะท้อนจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่า บ่อยเกินไป เนื่องจากบางครั้งส่งมอบงานแล้วยังไม่ทันเสร็จ ก็มีการปรับเปลี่ยนอีก ทำให้เกิดความสับสน และยุ่งยากในทางปฏิบัติ การทำงานขาดความต่อเนื่อง และอาจก่อให้เกิดความไม่เข้าใจในการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้บริหาร
2. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานของ พอช. ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มส่วนงานรับผิดชอบเพิ่มขึ้น โดยการแยกออกจากส่วนงานเดิม หรือเปลี่ยนชื่อส่วนงานที่มีอยู่เดิมเป็นชื่อส่วนงานใหม่ เช่น สำนักสื่อสารสาธารณะ จากเดิมคือ ส่วนงานประชาสัมพันธ์ สำนักบริหารงานกลาง จากเดิมคือ ส่วนบริหารสำนักงาน สำนักทรัพยากรบุคคล จากเดิมคือ ส่วนบุคลากร เป็นต้น แต่บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนงาน ยังคงเหมือนเดิมหรือใกล้เคียงกับของเดิม

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ วราภรณ์ เขียมวิจารณ์, หัวหน้าสำนักนโยบายและแผน พอช., 27 มกราคม 2554.

นอกจากนี้ยังพบว่าโครงสร้างสายการบังคับบัญชาของ พอช. มีลักษณะเป็นแบบพีระมิดตามภาพที่ 5 – 4 โดยตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ดังนั้นการรายงานผลการตรวจสอบจะรายงานต่อคณะกรรมการโดยตรง เพื่อความโปร่งใส ในขณะที่การมอบหมายงาน สั่งการในเรื่องต่าง ๆ จะมีทั้งเป็นแบบลายลักษณ์อักษร และวาจา หากเจ้าหน้าที่มีความคิดเห็นหรือข้อเสนอนั้นก็สามารถเสนอต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงได้ และนำเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้น ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ทุกคนสามารถที่จะติดต่อผู้บังคับบัญชาทางโทรศัพท์นอกเวลางานได้ทันที ดังเช่น กรณีเหตุการณ์สึนามิถล่มภาคใต้ ที่ทาง พอช. ได้เบิกงบประมาณฉุกเฉินของ พอช. เองไปจัดเตรียมข้าวของเครื่องใช้เพื่อนำส่งไปได้อย่างทันที่ซึ่งเหตุเกิดเป็นช่วงวันหยุดราชการ แต่ พอช. ก็ยังสามารถระดมเจ้าหน้าที่ลงไปช่วยได้ก่อนหน่วยงานอื่น<sup>19</sup> แสดงให้เห็นว่า พอช. สามารถปรับการทำงานได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันที ไม่ต้องรอคำสั่ง หรือรอการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา แต่จะรายงานผู้บังคับบัญชาทราบทันทีหลังจากนั้น



ภาพที่ 5 – 4 โครงสร้างสายการบังคับบัญชา พอช.

<sup>19</sup> สัมภาษณ์ คุณกุลพัชร ภูมิใจรอด, หัวหน้าส่วนบุคลากร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 14 กันยายน 2553.

จากโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (ภาพที่ 5 – 4) แสดงถึงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของ พอช. โดยผู้อำนวยการ พอช.ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการฯ เพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรีทราบ ในขณะที่ลำดับชั้นการบังคับบัญชาพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอยู่ตามส่วนงาน สำนักงานต่าง ๆ จะรายงานการปฏิบัติงานต่อหัวหน้าส่วน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้จัดการสำนักงานภาค ซึ่งแต่ละส่วนงานจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานอาวุโสอีกทีหนึ่ง ก่อนรายงานต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้จากการที่ พอช.มีการปรับโครงสร้างการทำงานบ่อย ส่งผลโดยตรงต่อจำนวนส่วนงาน และสำนักงาน เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนหัวหน้าส่วน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้จัดการภาค ยกตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานภาค สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5 – 2 เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างสำนักงานปฏิบัติการภาค

โครงสร้างการทำงานเมื่อ กันยายน 2553	โครงสร้างการทำงานเมื่อ ตุลาคม 2554
มีสำนักงานปฏิบัติการภาค 5 ภาคประกอบด้วย	มีสำนักงานปฏิบัติการภาค 11 ภาคประกอบด้วย
1) สำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือ	1) สำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือตอนบน
2) สำนักงานปฏิบัติการภาคใต้	2) สำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือตอนล่าง
3) สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3) สำนักงานปฏิบัติการภาคใต้ตอนบน
4) สำนักงานปฏิบัติการภาคกลาง	4) สำนักงานปฏิบัติการภาคใต้ตอนล่าง
5) สำนักงานปฏิบัติการภาคกรุงเทพและตะวันออกเฉียงเหนือ	5) สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน
	6) สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง
	7) สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง
	8) สำนักงานปฏิบัติการภาคกลาง
	9) สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันตก
	10) สำนักงานปฏิบัติการภาคกรุงเทพ
	11) สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออก

ในประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวโน้มการขยายขนาดองค์กรของ พอช. ทั้งนี้ผู้บริหาร พอช.<sup>20</sup> ได้อธิบายว่า เป็นการขยายขนาดองค์กรตามภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเมื่อมีการเพิ่มจำนวนสำนักงานปฏิบัติการภาค จำนวนผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคย่อมเพิ่มขึ้นตาม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระรายจ่ายด้านงบบุคลากรตามไปด้วย เนื่องจากเงินเดือนย่อมเพิ่มขึ้นตามตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของ พอช. ได้ในอนาคต หากมีความจำเป็นต้องพึ่งพางบบุคลากรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่สามารถกระทบต่อความมีอิสระในการบริหารงานของ พอช. คือ การสรรหาคณะกรรมการ โดยการเสนอชื่อผู้แทนองค์กรชุมชน ผ่านการเลือกตั้งจากผู้นำองค์กรชุมชนในพื้นที่ ซึ่งพบว่า การเมืองท้องถิ่นมีบทบาทแทนที่การเมืองระดับประเทศ เนื่องจากผู้นำชุมชนที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีฐานเสียงเป็นของตนเอง แต่ในประเด็นนี้หากพิจารณาตามหลักประชาธิปไตยแล้วปรากฏการณ์นี้ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียง และมีส่วนร่วมในการปกครองพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากกว่า ดังที่กรรมการ พอช. ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า ในที่สุดแล้วชาวบ้านจะรู้เองว่าใครคือบุคคลที่ควรที่จะเลือกให้มาทำหน้าที่ เพราะ พอช. ทำประโยชน์ให้กับชาวบ้านมากกว่านักการเมือง<sup>21</sup>

อย่างไรก็ตามประเด็นการแทรกแซงทางการเมือง พบว่า พอช. หลีกเลียงได้ยาก เนื่องจากเป็นธรรมชาติของทุกองค์กร ดังที่เจ้าหน้าที่ท่านหนึ่ง<sup>22</sup> กล่าวว่า “บางทีล้วงเรื่องเงินไม่ได้ก็จะล้วงเรื่องกล่อง ซึ่งส่วนใหญ่ทาง พอช. ก็จะช่วยให้เป็นผลงานของนักการเมืองไปบ้าง โดยการเชิญเป็นประธานเปิดงาน เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้เป็นการหวังผลทางการเมือง ไม่ใช่แค่ในเรื่องพิธีกรรมอย่างเดียว” แต่ในบางเรื่อง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างทาง พอช. จะยืนยันว่างบประมาณจะต้องลงไปที่บ้านโดยตรง ในระยะหลังจึงเป็นการแจ้งข้อมูล หรือเข้าไปให้กับทาง พอช. ซึ่งหากชาวบ้านพร้อม พอช. ก็จะช่วยดำเนินการ

โดยสรุป พอช. มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน จากการที่มีระบบการบริหารงาน การติดต่อสื่อสารที่ยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ และสามารถปรับปรุงโครงสร้าง กฎระเบียบให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติการได้ตลอดเวลา และยังมีจุดแข็งที่

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ คุณพรพนทิพย์ เพชรมาก, ผู้ช่วยผู้อำนวยการ พอช., 23 สิงหาคม 2553.

<sup>21</sup> สัมภาษณ์ ศิริวรรณ บุตรราช, กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน คณะกรรมการ พอช., 13 มกราคม 2554.

<sup>22</sup> ประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ขอไม่เปิดเผยชื่อ

สำคัญในเรื่องการทำงานเป็นทีม การได้รับความไว้วางใจจากชาวบ้าน ที่ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่น อย่างไรก็ตาม พอช.มีจุดอ่อนที่ต้องระวัง และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานของ พอช. คือ การแทรกแซงการบริหารงานของ พอช.โดยอ้อมผ่านทางโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การหวังผลทางการเมืองจากผลงานของ พอช. และผ่านทาง การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ ประธานและกรรมการ พอช. แม้ว่า พอช.จะพยายามรักษาสถานภาพไว้ไม่ให้ถูกแทรกแซงมากเกินไป โดยมีกระบวนการสรรหาที่มาจากผู้แทนองค์กรชุมชนทั่วประเทศก็ตาม

## 2. ความมีอิสระในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ

พบว่า พอช.ได้กำหนดโครงสร้างการดำเนินงาน การจัดแบ่งส่วนงาน ขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน การวางกฎระเบียบ และข้อบังคับหลักเกณฑ์ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ตามกรอบ พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 ซึ่ง พอช.สามารถออกข้อบังคับได้เอง โดยมาตรา 20 (4) แห่ง พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันฯ และมาตรา 29 (2) ผู้อำนวยการมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันฯ โดยไม่ขัดแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้หากพบว่าเรื่องใดยังไม่มีกฎระเบียบกำหนดไว้ พอช.สามารถใช้กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ และแนวทางที่เคยใช้กับสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และการเคหะแห่งชาติไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรก ๆ ของการจัดตั้ง มักจะอิงกับกฎระเบียบกลาง จนถึงปัจจุบันนี้กฎระเบียบของ พอช.ที่มีจะได้รับ การทบทวน และปรับให้มีความเป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับสถานการณ์อยู่เสมอ<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่า การกำหนด หรือร่างกฎระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ส่วนใหญ่มักจะอิงกับระเบียบของหน่วยงานราชการเป็นหลัก หรือใช้เป็นการเทียบเคียง ดังที่หัวหน้าส่วนงานท่านหนึ่ง กล่าวไว้ว่า ระเบียบที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ผู้อำนวยการจะเป็นคนออกกฎระเบียบนั้น ๆ โดยศึกษามาจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ถ้าบางอย่างที่ดีและคล่องตัวอยู่แล้วก็คัดลอกมา และนำมาดัดแปลงเพิ่มเติมนิดหน่อยให้เข้ากับ

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ วราภรณ์ เขียมวิจารณ์, หัวหน้าสำนักนโยบายและแผน พอช., 27 มกราคม 2554.



งานของ พอช. เช่น ระเบียบพัสดุของ พอช. เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตัดแปลงมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุพ.ศ.2535 เพราะไม่สามารถตัดลอกมาทั้งหมดได้ เป็นต้น<sup>24</sup> ทั้งนี้สามารถแบ่งประเภทการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับของ พอช. ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ตามความสามารถในการออกกฎระเบียบได้เองของ พอช. ดังนี้

ตารางที่ 5 – 3 ระเบียบข้อบังคับที่ พอช. กำหนดได้เองและยึดถือตามส่วนกลาง

ประเภทระเบียบข้อบังคับ	ระเบียบ ข้อบังคับของ พอช.	ระเบียบส่วนกลางที่ พอช. ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน
1. พอช. สามารถออกบังคับใช้ได้เอง โดยคณะกรรมการ พอช. เป็นผู้กำหนดข้อบังคับ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ข้อบังคับสถาบันฯ ฉบับที่ 2 ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล</li> </ul>	(เทียบเคียงกับระเบียบ ก.พ. และ พ.ร.บ. คู่คุ้มครองแรงงาน)
2. พอช. ออกระเบียบ ข้อบังคับบางเรื่องได้เอง โดยคณะกรรมการ พอช. เป็นผู้กำหนดข้อบังคับ แต่ยึดถือระเบียบและข้อกำหนดจากส่วนกลางเป็นกรอบในการดำเนินงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ข้อบังคับว่าด้วยการเงิน การบัญชี งบประมาณ และการพัสดุ</li> <li>• ระเบียบการเบิกจ่ายเงินในการดำเนินโครงการต่าง ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502</li> <li>• ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548</li> <li>• พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม</li> </ul>
3. พอช. กำหนดระเบียบ ข้อบังคับขึ้นตามกรอบระเบียบและกฎหมายที่หน่วยงานกลางได้กำหนดไว้	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบภายใน</li> <li>• ระเบียบสถาบันฯ ว่าด้วยการปฏิบัติงานของสำนักตรวจสอบ พ.ศ.2544</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2551</li> <li>• ระเบียบ คตง. ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544</li> <li>• ระเบียบ คตง. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ.2546</li> <li>• พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545</li> <li>• พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546</li> </ul>

<sup>24</sup> สัมภาษณ์ กุลพัชร ภูมิใจรอด, หัวหน้าส่วนบริหารงานบุคคล สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน), 14 กันยายน 2553.

โดยสรุปการบังคับใช้กฎระเบียบของ พอช. มีความเป็นอิสระในเรื่องของระเบียบภายในหน่วยงานที่สามารถกำหนดได้เองตามกรอบที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พอช. ได้กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติ พอช. มักอิงมาจากกฎระเบียบของหน่วยงานเดิม (สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง) และจากหน่วยงานราชการเดิมที่มีอยู่แล้ว นำมาปรับปรุงให้เข้ากับลักษณะงานของ พอช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบที่ถูกบังคับใช้มาจากส่วนกลางในเรื่องของการเงินงบประมาณ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ พอช. ต้องดำเนินการไปตามกฎระเบียบที่ทางส่วนกลางได้วางไว้ ส่งผลให้การดำเนินงานมีความเป็นอิสระเท่าที่ใดกำหนดไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตามในส่วนของการแก้ไขกฎระเบียบของ พอช. ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานสามารถทำได้ง่ายกว่าในหน่วยงานราชการโดยทั่วไป เพราะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการ พอช. เอง

### 3. ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ

หากพิจารณาตามกระบวนการงบประมาณ พบว่า พอช. มีความเป็นอิสระในขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่คณะกรรมการ พอช. สามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับ การเงิน การบัญชี การพัสดุ และการงบประมาณได้เองตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในขณะที่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการติดตามประเมินผล พบว่า มีการดำเนินงานตามรูปแบบ ขั้นตอน และกรอบวิธีการที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ กล่าวคือ

1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ พอช. จะจัดทำคำขอของงบประมาณ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ตามนโยบายของรัฐบาล ส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแล้ว จึงนำเข้าสู่รัฐสภาพิจารณา โดยคณะกรรมการ และวุฒิสภา พิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. รายจ่ายงบประมาณประจำปี ตามวาระ 1 – 3
3. ขั้นตอนการติดตามประเมินผล เนื่องจาก พอช. ได้รับเงินงบประมาณ รัฐบาลจึงต้องติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ พอช. ได้รับตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ พอช. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนการ

ปฏิบัติและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณเป็นรายปี และต้องได้รับการตรวจสอบบัญชีจาก สตง. เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น

ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติม) กฎกระทรวง ระเบียบ และข้อกำหนดของหน่วยงานกลางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินงบประมาณ ซึ่ง พอช.ต้องใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 – 4 สรุปกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินงบประมาณของ พอช.

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	ระเบียบ ข้อบังคับ พอช.ที่เกี่ยวข้อง
<b>การบริหารงบประมาณ (ใช้ในปฏิบัติ และเป็นกรอบในการกำหนดระเบียบภายในองค์การ)</b>	
1.พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2543)	1.ข้อบังคับ พอช.ฉบับที่ 5 ว่าด้วย การเงิน การบัญชี และงบประมาณ พ.ศ.2543 และแก้ไขเพิ่มเติม
2.ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2554)	
3.หลักจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ	
<b>การเงินการคลัง (ใช้เทียบเคียงในการกำหนดระเบียบภายในองค์การ)</b>	
1.พ.ร.ฎ.ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2526 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2548)	1.ระเบียบ พอช.ว่าด้วย ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ไปปฏิบัติงานในประเทศและต่างประเทศ พ.ศ.2553
2.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ.2549	
3.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเบี่ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7) พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 9)	
4.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2530 และ พ.ศ.2547	

ตารางที่ 5 – 4 (ต่อ) สรุปกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินงบประมาณของ พอช.

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	ระเบียบ ข้อบังคับ พอช.ที่เกี่ยวข้อง
5.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ.2549	
6.ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550	
7.ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551	
8.ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ พ.ศ.2547	
9.ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2550	
<b>การพัสดุ</b> (ใช้เทียบเคียงในการกำหนดระเบียบภายในองค์การ)	
1.ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535	1.ข้อบังคับ พอช. ฉบับที่ 8 ว่าด้วยการพัสดุ
2.ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549	

ทั้งนี้รายได้ของ พอช.ที่ได้รับมี 2 แบบ คือ

- 1) เงินงบประมาณ ที่ได้รับเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี โดยเงินงบประมาณในส่วนนี้เป็นเงินที่นำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เช่น โครงการบ้านมั่นคง ชุมชนพอเพียง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการบริหารโครงการจากนโยบายรัฐ เช่น โครงการไทยเข้มแข็ง เป็นต้น

2) เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบ นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน สำหรับ พอช. เรียกรวมกันว่ารายได้จากการดำเนินงาน ประกอบด้วย<sup>25</sup>

2.1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 41 จากกองทุนสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

2.2) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินที่ได้รับจากต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินที่ผู้อุทิศให้

2.3) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

2.4) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของ พอช. ลงทุนในพันธบัตร เงินฝากธนาคาร ตั๋วสัญญาการชำระเงิน ดอกเบี้ยจากการบริหารกองทุน และดอกเบี้ยเงินกู้

โดยมีสัดส่วนของรายได้จากงบเงินอุดหนุนต่อรายได้จากการดำเนินงาน เท่ากับ 10.12 เท่าในปีงบประมาณพ.ศ. 2551 และในปีงบประมาณพ.ศ. 2552 เท่ากับ 7.68 เท่า ในขณะที่ในปีงบประมาณพ.ศ. 2553 เท่ากับ 30.66 เท่า แสดงให้เห็นว่า พอช.ยังพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินอยู่ และเพิ่มสูงขึ้นถึง 30.66 เท่าในปีงบประมาณพ.ศ.2553

โดยที่เงินรายได้จากการดำเนินงานนี้ พอช.ได้นำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยรายจ่าย 4 ประเภท คือ

1) งบบุคลากร ประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน

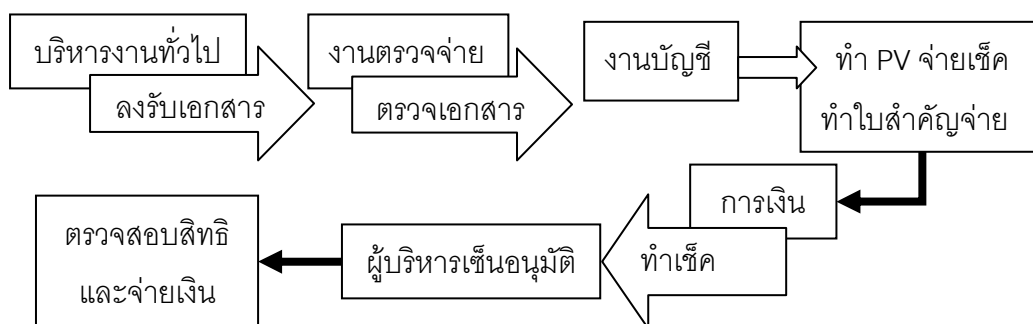
2) งบบริหารจัดการ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ค่าสาธารณูปโภค และกิจกรรมตามผลผลิต

<sup>25</sup> มาตรา 9 “พระกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543,” ราชกิจจานุเบกษา 117 (27 กรกฎาคม2543): 4.

- 3) งบประมาณ หรืองบเสริมสร้างจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงไปที่ชุมชนโดยตรง
- 4) งบลงทุนทั่วไป ประกอบด้วย ครุภัณฑ์รถยนต์ คอมพิวเตอร์ และค่าปรับปรุงอาคาร/บ้านพัก

ทั้งนี้เงินรายได้ที่ พอช. ได้รับ เป็นเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ<sup>26</sup> เป็นผลให้ พอช.สามารถนำเงินรายได้มาบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ของ พอช.เองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานที่พอช. ไม่จำเป็นต้องใช้งบอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน จึงทำให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัว นอกจากนี้ พอช.ยังมีวิธีการเก็บเงินเข้ากองทุน โดยการตัดเงินจากโครงการที่ดำเนินการ ร้อยละ 10 เป็นค่าบริหารจัดการ ซึ่งจะตัดจากร้อยละ 10 เข้ากองทุนอีกทีหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้มีเงินบริหารจัดการต่อไปได้เรื่อย ๆ

ในส่วนของการบริหารการเงิน พบว่า พอช.มีส่วนการเงินและการบัญชี ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานภายในองค์กร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการบริหารเงิน ตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบของสถาบันฯ ควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ออกรายงานทางการเงิน ซึ่งจะมีขั้นตอนในการเบิกจ่ายโดยทั่วไปดังนี้ ลงรับเอกสารการเบิกจ่ายที่กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป ส่งมาที่ตรวจจ่ายเพื่อตรวจเอกสาร และส่งไปที่งานบัญชี ทำ PV จ่ายเช็ค ทำใบสำคัญจ่าย ส่งไปที่การเงินทำเช็คเพื่อเตรียมจ่าย ส่งไปให้ผู้บริหารเซ็นอนุมัติ และมาตรวจสอบสิทธิผู้รับเงินค่อยจ่ายเงิน<sup>27</sup>



ภาพที่ 5 - 5 ขั้นตอนในการเบิกจ่ายทั่วไป

<sup>26</sup> มาตรา 14 “พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116 (24 กุมภาพันธ์ 2542): 13.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ คุณอุสา เลิศเจริญพบ, หัวหน้าส่วนการเงินและการบัญชี พอช., 2 กุมภาพันธ์ 2554.

โดยสรุปแล้วในกระบวนการงบประมาณ พอช.มีอิสระในการบริหารงบประมาณได้ด้วยตนเอง และมีอิสระจากการที่เงินรายได้ของพอช.สามารถเก็บไว้เพื่อใช้ในการดำเนินงานไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ยกเว้นในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการติดตามประเมินผล ที่ต้องดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และกรอบวิธีการที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ นอกจากนี้ในเรื่องของการกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการเงิน การบัญชี งบประมาณ และการพัสดุที่ พอช.สามารถกำหนดได้เอง แต่ยังคงอิงกับกฎระเบียบจากสำนักงานงบประมาณ มีหลักเกณฑ์ทางการบัญชีที่ยอมรับกันเป็นสากลตามความเห็นชอบของกรมบัญชีกลาง และต้องได้รับการตรวจสอบจาก สตง. (ดูส่วนความมีอิสระในการตรวจสอบและประเมินผล) รวมถึงการพัสดุที่ระเบียบของ พอช.ได้อิงมาจากระเบียบการพัสดุที่ออกโดยกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของ พอช. คือ การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินที่ยังอยู่ในระดับสูง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

#### 4. ความมีอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของ พอช. เป็นไปตามกรอบของพ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 และพ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะกรรมการ พอช.ได้ออกข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล มาบังคับใช้ และในท้ายข้อบังคับได้ระบุว่า หากการปฏิบัติโดยยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวปฏิบัติใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ให้สถาบันใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวปฏิบัติที่เคยใช้จากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และการเคหะแห่งชาติไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง<sup>28</sup> ซึ่งจากข้อบังคับฯ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และพ.ร.ฎ.จัดตั้ง พอช. พ.ศ.2543 สามารถสรุปผู้มีอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ดังนี้

<sup>28</sup> “ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล,” ราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ 5 – 5 ผู้มีอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พอช.

ขั้นตอนและข้อกำหนด	ระดับตำแหน่ง	ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ
1. การกำหนดตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง	ผู้อำนวยการ
	ผู้อำนวยการ คณะกรรมการ	ตาม พ.ร.ฎ.จัดตั้ง พอช.
2. การกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง	ผู้อำนวยการโดยคณะกรรมการ
การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นและเบี้ยประชุม	ผู้อำนวยการ	คณะกรรมการ พอช. ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พัฒนาสังคมฯ (พม.)
	ประธานกรรมการ และ คณะกรรมการ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พม.กำหนดตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด <sup>29</sup> ตามข้อเสนอของ ก.พ.ร.
	คณะอนุกรรมการ/ที่ปรึกษา	คณะกรรมการ พอช.
3. การเลื่อนเงินเดือน หรือ การปรับเงินเดือน	เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง	ผู้อำนวยการ
	ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ	ผู้อำนวยการสั่งเลื่อนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ <sup>30</sup>
	ผู้อำนวยการ และคณะกรรมการ พอช.	มติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของ ก.พ.ร.
4. หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา การจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง	เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง	ผู้อำนวยการ
	ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ	ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>29</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/12852 เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนฯ หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมฯ และการพัฒนาการดำเนินงานและการประเมินผลองค์กรมหาชน," 7 กันยายน 2547. ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. (กรุงเทพฯ: เลคแอนด์ฟาวด์เท็น ฟรินดิง, 2551), หน้า 146.

<sup>30</sup> "ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล," ราชกิจจานุเบกษา 124 (20 กันยายน 2550): 5.



ตารางที่ 5 – 5 (ต่อ) ผู้มีอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พอช.

ขั้นตอนและข้อกำหนด	ระดับตำแหน่ง	ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ
4. หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา การจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง	ผู้อำนวยการ	คณะกรรมการ แต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการ
	คณะกรรมการ พอช.	รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ พอช. ชุดเดิมที่จะหมดวาระ
5. หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดและการจ่ายเงินสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ	ต้องไม่น้อยกว่า พอช. และ กฎหมายแรงงาน	ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ <sup>31</sup>
6. ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย		คณะกรรมการ กำหนด
7. การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการให้ออกจากตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่ลูกจ้าง	ผู้อำนวยการ
	ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ	ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ
8. หลักเกณฑ์และขั้นตอนการลงโทษ การสั่งพักงาน	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	ผู้อำนวยการ พอช. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
9. หลักเกณฑ์และวิธีการ ให้ออกหรือเลิกจ้างในกรณีที่บกพร่องต่อหน้าที่	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
10. การลาออกหรือพ้นจากตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (ดูภาคผนวก ข)	ผู้บังคับบัญชาโดยตรง ผู้อำนวยการ อนุญาต จึงลาออกได้
11. หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ <sup>32</sup>

<sup>31</sup> “ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล,” ราชกิจจานุเบกษา 124 (20 กันยายน 2550): 10 – 11.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ดังนั้นจากตาราง 5 – 5 บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายใน พอช. สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ

1. ผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ ออกระเบียบข้อบังคับ ต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ได้ตามข้อบังคับฯ ที่คณะกรรมการ พอช.กำหนด
2. ผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ ออกระเบียบข้อบังคับ ต่อเจ้าหน้าที่ ระดับบริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ ได้ตามข้อบังคับฯ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ พอช.
3. คณะกรรมการ พอช. มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ กำหนดระเบียบข้อบังคับ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้อำนวยการ ตามพ.ร.ฎ.จัดตั้งฯ และพ.ร.บ.องค์การมหาชนฯ ได้เอง
4. คณะกรรมการ พอช. มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ ออกระเบียบข้อบังคับ ต่อผู้อำนวยการ ตามพ.ร.ฎ.จัดตั้งฯ และพ.ร.บ.องค์การมหาชนฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของ สำนักงาน ก.พ.ร.

แสดงให้เห็นว่า พอช.มีความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการภายในองค์การ เนื่องจาก พอช.สามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เอง อย่างไรก็ตามแม้ว่า พอช.จะมีข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล บังคับใช้ภายในหน่วยงานเอง แต่มีบางเรื่องที่ยังต้องเทียบเคียงหรือใช้มาตรฐานจากส่วนกลาง เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติ ได้แก่

1. การกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ของผู้อำนวยการ และค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ พอช. ซึ่งใช้การเทียบเคียงกับ อัตราค่าตอบแทนและอัตราเบี้ยประชุมของผู้บริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และสถาบันอิสระที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน ภายใต้เกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ของผู้อำนวยการ และค่าเบี้ย

ประชุมของคณะกรรมการ พอช. ที่แบ่งองค์การมหาชนออกเป็น 3 กลุ่ม ตามมติ คณะรัฐมนตรี ที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.ร. (ดูบททวนวรรณกรรม)

2. การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงาน แม้ว่า พอช. สามารถจัดให้มีระเบียบข้อบังคับของตนเองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่ต้องกำหนดประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ตามมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 ระบุ<sup>33</sup>

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พอช.มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของการจัดสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีความยืดหยุ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์การให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เนื่องจาก พอช.มีการจัดสวัสดิการใน 3 รูปแบบ<sup>34</sup> คือ

1. สวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ให้เฉพาะผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวผู้ปฏิบัติงาน ไม่ถึงบิดามารดา แต่ระเบียบภายในอิงกับระเบียบราชการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังทั้งหมด เช่น บุตรผู้ปฏิบัติงานเบิกค่าเล่าเรียนได้ปีละ 20,000 บาท เป็นต้น
2. เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พอช.จะสมทบให้เท่าที่บุคลากรสะสม โดยนำมาจากกฎหมายแรงงาน แต่จะไม่จ่ายเมื่อทำผิดวินัย หรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง
3. สวัสดิการนอกระบบที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เป็นการลงขันกันแยกต่างหาก เรียกว่า กองทุนช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว ใช้แนวคิดพี่น้องช่วยกัน ใครมีมากจ่ายมาก มีน้อยจ่ายน้อย เป็นต้น

เช่นเดียวกับที่ พอช.มีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เอง โดยเทียบเคียงกับอัตราเงินเดือนข้าราชการ และเงินเดือนรัฐวิสาหกิจและปรับให้เหมาะสมกับค่า

<sup>33</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “สำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1204.1/513 เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับประโยชน์ตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน,” 18 กรกฎาคม 2546. ใน *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*. (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2548), หน้า 149.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์ คุณกุลพัชร ภูมิใจอด, หัวหน้าส่วนบริหารงานบุคคล, 14 กันยายน 2543.

งาน ซึ่งจะสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการประมาณร้อยละ 15 ดังนั้นพอช.จึงมีบัญชีโครงสร้างเงินเดือนเอง และมีคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน พิจารณาให้ความเห็นชอบ หากมีประสบการณ์สามารถบวกเพิ่มได้อีกร้อยละ 5 ต่อปีสูงสุดไม่เกิน 10 ปีเช่น สมมติว่าทำงานบัญชีมาก 15 ปีจะบวกเพิ่มได้แต่ 10 ปี เป็นต้น ทั้งนี้มีบัญชีโครงสร้างเงินเดือนแรกรับที่ใช้ในปีพ.ศ.2551 – 2554 ดังนี้

ตารางที่ 5 – 6 บัญชีโครงสร้างเงินเดือนแรกรับพ.ศ.2551 – 2554

ระดับปริญญา	อัตราเงินเดือนแรกรับ
ปริญญาตรี	11,000 บาท
ปริญญาโท	13,000 บาท
ปริญญาเอก	18,000 บาท

หลังจากรับเข้าทำงาน มีการทดลองงานและประเมินการทดลองงาน ไม่เกิน 180 วัน เมื่อผ่านเกณฑ์จะเสนอเรื่องเข้ามาที่ส่วนงานบุคลากร เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบว่าจะต่อหรือไม่ต่อ เนื่องจากการทำงานกับ พอช.เป็นแบบสัญญาจ้างทุกตำแหน่ง โดยสัญญาปีแรกมีอายุ 1 ปี หลังจากนั้นจะมีการประเมินผลเพื่อต่อสัญญา ซึ่งมีแบบ 3 ปีและ 5 ปี เพื่อให้เกิดการสร้างผลงาน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากพอช.ไม่มีการจูงใจที่เป็นตัวเงินหรือรางวัล แต่เป็นการจูงใจโดยการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และต่อสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญสำหรับ พอช.คือ มีอัตราการเข้าออกจากงานสูง ทั้งนี้หัวหน้าส่วนงานท่านหนึ่ง<sup>35</sup> กล่าวว่า มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจในระบบการทำงาน ไม่เป็นไปอย่างที่คิดไว้ในตอนสมัครงาน รู้สึกว่างานหนักเกินไป เป็นต้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติคนจะมีความกังวลเรื่องความมั่นคงในการทำงาน เพราะเป็นการทำงานแบบสัญญาจ้าง แม้ว่าที่ผ่านมามีทุกคนในองค์กรจะได้ต่อสัญญาทุก ๆ ครั้ง แสดงให้เห็นว่า พอช.มีความเป็นอิสระในการจ้างงาน และการต่อสัญญาจ้างค่อนข้างเต็มที่ เนื่องจากสามารถดำเนินการสรรหา คัดเลือก และต่อสัญญาได้เอง โดยไม่มีหน่วยงานจากภายนอกมากำกับอีกทีหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม พอช.ถูกตั้งข้อสังเกตถึงความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในประเด็นของการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ พอช.เนื่องจากการสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการ พอช. จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง (ดูขั้นตอนการสรรหา

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ คุณกุลพัชร ภูมิใจอด, หัวหน้าส่วนบริหารงานบุคคล, 14 กันยายน 2543.

ภาคผนวก ข) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการหรือคณะกรรมการ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสรรหา ซึ่งในกรณีนี้ ความเป็นอิสระของ พอช. จะลดลงหากการเมืองเข้ามาแทรกแซง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ระดับบริหารท่านหนึ่ง กล่าวว่า หากการเมืองจะแทรกแซงสามารถแทรกแซงได้ตั้งแต่ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากต้องได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งกรณีนี้ พอช. ถ่วงดุลด้วยการให้มีกรรมการสรรหา จากองค์กรชุมชน ส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีสัดส่วน 5 : 5 : 5 เป็นคณะกรรมการสรรหา ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการ พอช. ก็มีผู้แทนฯ จาก 3 ฝ่ายเช่นกัน โดยมีสัดส่วนไม่รวมประธานและเลขานุการ อยู่ที่ 3 : 4 : 2 ที่ผ่านมาพบว่า หากมีการแทรกแซง จะสามารถแทรกแซงได้ในลักษณะของการสรรหาผู้แทนชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำท้องถิ่น มีฐานเสียงซึ่งเป็นฐานชาวบ้าน ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์<sup>36</sup> พบว่า มีการเมืองแทรกแซงอยู่บ้าง แต่ในที่สุดแล้วชาวบ้านจะเลือกคนที่ทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่นมากกว่า

นอกจากนี้ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการกับคณะกรรมการ จากการสัมภาษณ์<sup>37</sup> พบว่า พอช. มีลักษณะความสัมพันธ์เป็นแบบ “Strong Board, Strong CEO but Lower than Board” กล่าวคือ ทั้งผู้อำนวยการและคณะกรรมการรับบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานเป็นอย่างดี และคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่เข้าใจในวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง พอช. เนื่องจากเป็นบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับงานทางด้านพัฒนาชุมชนมาอย่างยาวนาน แต่ที่กล่าวว่าผู้อำนวยการอ่อนกว่าคณะกรรมการนั้น เนื่องมาจากผู้อำนวยการคนปัจจุบันเป็นคนที่ 2 และเป็นบุคคลใน พอช. เอง ที่ได้รับการสรรหาแต่งตั้งจากคณะกรรมการ จึงมีความเกรงใจอยู่ในระดับหนึ่ง ในขณะที่คณะกรรมการท่านหนึ่ง<sup>38</sup> กล่าวว่า ผู้อำนวยการคนปัจจุบันความสามารถยังเทียบไม่เท่าผู้อำนวยการท่านเดิมที่สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันกับงานที่รออยู่ และการที่ผู้อำนวยการคนปัจจุบันยังไม่ตอบสนองต่อปัญหาที่เสนอขึ้นมาจากชุมชนได้ดีเท่าไรนัก ดังนั้นสำหรับพอช. คณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับควบคุมผู้อำนวยการ แม้ว่าผู้อำนวยการจะมีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในองค์การได้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ ซึ่งสามารถจัด

<sup>36</sup> สัมภาษณ์ คุณศิริวรรณ บุตรราช, คณะกรรมการ พอช. ผู้แทนองค์กรชุมชน, 13 มกราคม 2554.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์ คุณสุนทร สุภาสงวน, ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มพัฒนาองค์กรมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีใช้ ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 24 กันยายน 2553.

<sup>38</sup> สัมภาษณ์คณะกรรมการ พอช. ไม่เปิดเผยชื่อ, 2554.

อยู่ในประเภท “Strong Board, Weak CEO”<sup>39</sup> ได้เช่นกัน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ตรงกันข้ามกับรูปแบบของสหราชอาณาจักร ที่ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการจะเป็นแบบ “Strong CEO, Weak Board”<sup>40</sup>

โดยสรุป พอช.มีความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างผู้ปฏิบัติงาน ที่คณะกรรมการ พอช.สามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการในการบริหารได้เอง และผู้อำนวยการมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ในองค์การผ่านทางส่วนบุคคลากรของ พอช. อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่า การกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างของ พอช. ยังมีส่วนที่เทียบเคียงกับหน่วยงานรูปแบบอื่น เช่น เทียบเคียงอัตราเงินเดือนและสวัสดิการกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการและคณะกรรมการ พอช. การดำเนินการใด ๆ จะต้องมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการขึ้นมา เพื่อดำเนินการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้อนุมัติ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามข้อเสนอแนะของสำนักงาน ก.พ.ร.เสมอ เช่น การสรรหาคัดเลือกการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งค่าตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นต้น ซึ่งจะปฏิบัติตามกรอบของมาตรฐานกลางสำนักงาน ก.พ.ร.ที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นความมีอิสระในส่วนนี้จึงลดลง นอกจากนี้ พอช.ยังอาจถูกแทรกแซงทางการเมืองได้จากกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการและคณะกรรมการ พอช.ได้ แม้ว่าจะได้มีการถ่วงดุลจาก 3 ฝ่าย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการเมืองยังมีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากผู้แทนองค์กรชุมชน โดยภาพรวมแล้ว พอช.จึงมีความเป็นอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การที่ดำเนินการได้เองเท่านั้น

<sup>39</sup> แพรฤดี ฉำฉารทรัพย์, “ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553) อ้างใน Bidhya Bowornwathana, “Thailand,” In Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, pp. 381 – 392. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2012.

<sup>40</sup> Bidhya Bowornwathana, “Thailand,” In Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, pp. 381 – 392. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2012.

## 5. ความมีอิสระในด้านการตรวจสอบและประเมินผล

พบว่า การกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อบังคับใช้ภายในหน่วยงาน พอช.กำหนดขึ้นตามพ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันฯ และตามกรอบระเบียบและกฎหมายที่หน่วยงานกลางกำหนดไว้ โดยภายใน พอช.มีหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผล คือ สำนักนโยบายและแผน สำนักการเงินและการบัญชี และสำนักตรวจสอบ โดยประสานความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการทำงานระหว่างกัน ซึ่งมีสำนักตรวจสอบเป็นหน่วยงานประสานทั้งหน่วยรับตรวจภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์และจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบต่อไป

ตารางที่ 5 – 7 แสดงการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการตรวจสอบและประเมินผล พอช.

หน่วยงานภายในกรม	อำนาจหน้าที่	เสนอต่อหน่วยงานกลาง
1.สำนักตรวจสอบ (ขอบเขตการตรวจสอบดูภาคผนวก ค)	-ตรวจสอบตาม พ.ร.ฎ. ข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการเงิน การ บัญชี สินเชื่อ การพัสดุทรัพย์สินของ พอช. -วิเคราะห์ระบบบริหาร ระบบควบคุมภายใน -ติดตามผลการตรวจสอบ ผลการปฏิบัติงาน -ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง -เลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ	-คณะอนุกรรมการตรวจสอบ พอช. -คณะกรรมการ พอช. -ฝ่ายบริหาร -กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง -สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน -ค.ต.ป.
2.ส่วนการเงินและบัญชี	-ควบคุมการรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจสอบการเบิกจ่ายเงิน -จัดทำรายงานทางการเงิน รายงานการใช้ง งบประมาณ -ดูแลรักษาเอกสารทางการเงิน	-สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน -สำนักงบประมาณ -กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง -ค.ต.ป.
3. สำนักนโยบายและ แผน	-ติดตามความเคลื่อนไหวของการปฏิบัติงาน เพื่อจัดทำรายงานผลตามแผนรายไตรมาส -วิเคราะห์ จัดทำรายงานผลการดำเนินงาน การใช้งบประมาณและการเงินของสถาบัน -รวบรวม จัดระบบการติดตามประเมินผล ของสถาบันฯ -ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	-คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน บริหารความเสี่ยง -คณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและ ประเมินผลองค์การมหาชน สำนักงาน ก.พ.ร. -สำนักงบประมาณ -ค.ต.ป.
4.ส่วนบุคลากร	-ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อทดลองงาน เพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือน	-คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล -คณะกรรมการ พอช.

ทั้งนี้การตั้งสำนักตรวจสอบของ พอช. จึงเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2551 ซึ่งหมายความรวมถึง องค์การมหาชนด้วย โดย พอช.มีข้อบังคับสถาบันฯ ว่าด้วยการตรวจสอบภายใน ที่ได้กำหนดให้การปฏิบัติงานของสำนักตรวจสอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ พอช.ทำหน้าที่เป็นเลขาของคณะกรรมการตรวจสอบที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ พอช. และให้ผู้อำนวยการ พอช.แต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้การกำหนดให้หน่วยงานตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อคณะกรรมการฯ เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมที่ตรวจสอบ<sup>41</sup> ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของ พอช.มีระเบียบและข้อบังคับจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551 ซึ่งไม่รวมรัฐวิสาหกิจ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ.2546
- 3) ระเบียบ คตง. ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ที่กำหนดให้ผู้กำกับดูแล หรือผู้บริหารของหน่วยงาน จัดให้มีระบบการควบคุมภายในตามมาตรฐานของ คตง.
- 4) ระเบียบมาตรฐานและคู่มือแนวปฏิบัติของผู้ตรวจสอบภายในของ กรมบัญชีกลาง

จากระเบียบข้อบังคับที่ พอช.ต้องปฏิบัติตามดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินการและการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของ พอช.ยึดตามกรอบของสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และคตง.เป็นหลัก แม้ว่าคณะกรรมการพอช.จะสามารถถอดระเบียบปฏิบัติงานภายในสำนักตรวจสอบของ พอช. ได้เองก็ตาม ทั้งนี้การที่ พอช.ยังต้องทำตามกรอบ

---

<sup>41</sup>กระทรวงการคลัง, “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2551,” 18 กันยายน 2551.



ระเทียบข้อบังคับของสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และคตง. เนื่องจาก พอช.ยังรับงบประมาณอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินอยู่ จึงต้องรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณนั้น<sup>42</sup>

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินงานที่ผ่านมาของ พอช.ได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด จนกระทั่งรัฐบาลมีมติเห็นชอบในหลักการกำหนดระบบการประเมินผลองค์กรมหาชน เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2547 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการประเมินผลองค์กรมหาชนครั้งแรกเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ซึ่ง พอช.ได้เข้าร่วมเป็นหน่วยงานนำร่องตั้งแต่นั้น ส่วนงานทุกส่วนงานภายใน พอช.มีส่วนร่วมในการประเมินผลปฏิบัติราชการ หรือที่เรียกว่า การประเมินผลตนเอง (SAR – Self Assessment Report) เพื่อส่งรายงานผลให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำการรวบรวมผลการประเมินและนำเสนอต่อคณะกรรมการกำกับจัดทำข้อตกลงและการประเมินผล ซึ่งก็คือ สำนักงาน ก.พ.ร. ดังนั้น พอช.จึงได้ใช้กรอบและแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ

การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ (PA – Performance Agreement) สำหรับ พอช. เป็นการดำเนินการตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5)พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 และพ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546<sup>43</sup> ทั้งนี้ในขั้นตอนการจัดทำคำรับรอง ก.พ.ร.จะเป็นผู้กำหนดกรอบเวลาในการจัดทำคำรับรองฯ และมีติการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งหมด โดยมีกรอบการประเมินผล 4 มิติ<sup>44</sup> ซึ่ง ก.พ.ร.จะเป็นผู้กำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicator - KPI) ระดับการพัฒนาด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์กรของคณะกรรมการ ในมิติที่ 4 ด้านการกำกับดูแลและการพัฒนาองค์กร เป็นตัวชี้วัดร่วมของทุกองค์กรมหาชน ในขณะที่การกำหนดตัวชี้วัดใน มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน องค์กรมหาชนแต่ละแห่งจะเป็นผู้เสนอตัวชี้วัด และเจรจากับคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและ

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ คุณศุภรัตน์ เกตุรา, สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 31 มกราคม 2554.

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 (กรุงเทพฯ: บริษัท นีโอ ดิจิตอล จำกัด, 2553). หน้า 1.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9 – 12.

ประเมินผล เพื่อเจรจาข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนน รวมทั้งติดตามความก้าวหน้า การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ถือเป็นคำรับรองฝ่ายเดียว ไม่ใช่สัญญา มีระยะเวลา 1 ปี โดยที่ พอช.เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ประเภทองค์การมหาชน ดังนั้นผู้ลงนามคำรับรองฯ ซึ่งก็คือ ผู้รับผิดชอบผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ จึงแบ่งเป็น 2 ระดับ<sup>45</sup> ดังนี้

ตารางที่ 5 – 8 แสดงการลงนามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

ผู้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงาน		
ผู้รับคำรับรอง		ผู้ทำคำรับรอง
● รัฐมนตรีที่กำกับดูแล	ลงนามกับ	ประธานกรรมการองค์การมหาชน
● ประธานกรรมการองค์การมหาชน	ลงนามกับ	ผู้อำนวยการองค์การมหาชน

จากการที่ พอช.ต้องประเมินตนเองตามคำรับรองฯ ซึ่งเป็นกรอบและวิธีการที่กำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ส่งผลให้การปฏิบัติงานของ พอช.ประสบกับปัญหาและอุปสรรค จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน พอช. สามารถสรุปได้ดังนี้

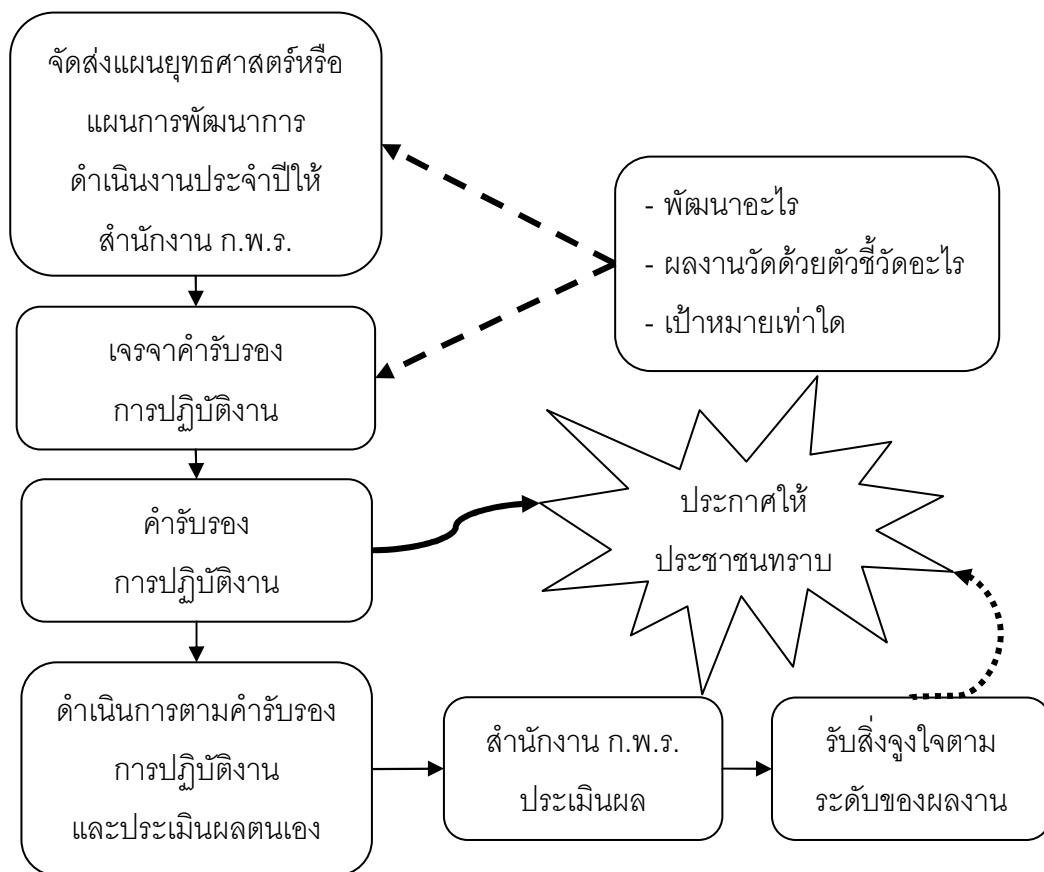
1. เป็นการเพิ่มภาระในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังสิ้นเปลืองทรัพยากรอีกด้วย เนื่องจากต้องมีการจัดทำเอกสารประกอบ การจัดเก็บเอกสารหลักฐานที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีการคำนวณตัวชี้วัดที่เปลี่ยนแปลงทุกปี จึงต้องมีการทำความเข้าใจใหม่ทุกปี เป็นต้น
2. ตัวชี้วัดไม่เหมาะสม และไม่ตรงกับความเป็นจริงและค่างาน ทั้งส่วนของการเจรจาตัวชี้วัด และส่วนของมิติการประเมินที่กำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. บางครั้งก็มีการกล่าวว่าตัวชี้วัดที่หน่วยงานทำต่ำไปบ้าง ไม่เหมาะสมบ้าง แต่ตัวชี้วัดที่กำหนดมาจากทางสำนักงาน ก.พ.ร.บางตัวก็ไม่เหมาะสมที่จะวัดกับ พอช. เช่น ความสามารถในการหารายได้ เพราะ พอช.ไม่ใช่หน่วยงานหารายได้ และ พอช.ไม่สามารถคิดดอกเบี้ยสูงกับชาวบ้านได้ เป็นต้น การกำหนดจำนวน

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 75.

ผลสำเร็จไม่เหมาะกับงานที่ทำ เช่น พอช. ให้การสนับสนุนกับองค์กรที่มีความพร้อม แต่จะมาวัดความสำเร็จจากทุกชุมชน เป็นต้น

3. เจ้าหน้าที่สนใจทำงานเพื่อตอบสนองตัวชี้วัดมากกว่า ผลสำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะมุ่งทำงานตามที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัด งานที่นอกเหนือจากตัวชี้วัดจะไม่สนใจทำ เป็นต้น

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ส่งผลต่อความเป็นอิสระของ พอช. กล่าวคือ พอช. ต้องมุ่งทำตามกรอบที่กำหนดมาจากหน่วยงานกลาง ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ ทำให้เกิดความล่าช้า และการเกี่ยงงานกันทำ นอกจากนี้ยังทำให้ไม่สามารถวัดผลการดำเนินงานที่แท้จริงขององค์กรได้อีกด้วย

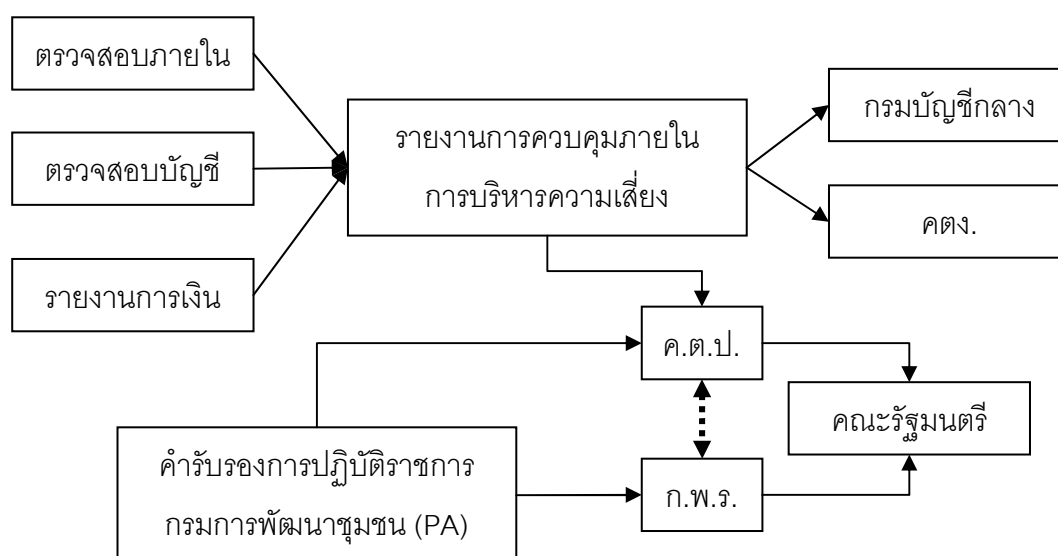


ภาพที่ 5 – 6 กลไกและวิธีการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์กร

ที่มา : คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานของกรมมหาดชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หน้า 75.

นอกจากการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานโดย ก.พ.ร.แล้ว พอช.ยังต้องได้รับการตรวจสอบและประเมินผลจากคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ.2548 อีกด้วย<sup>46</sup> ในขณะที่พอช.ยังกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการเงินเดือน และการต่อสัญญาจ้างงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานของ พอช.เป็นแบบสัญญาจ้างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ ส่วนบุคลากร ในประเด็นดังกล่าวนี้ พอช.มีอิสระในการดำเนินการได้ตามข้อบังคับฯ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ส่งผลให้ พอช.มีหน่วยงานที่มาเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินผลหลายหน่วยงาน โดยสรุปพบว่า มีหน่วยงานภายนอก ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ พอช.จะต้องทำรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลเสนอ นอกเหนือไปจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัด ดังนี้



ภาพที่ 5 – 7 รายงานที่ต้องนำเสนอต่อหน่วยงานภายนอก

<sup>46</sup> “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ.2548,” ราชกิจจานุเบกษา 122 (11 มีนาคม 2548): 14.

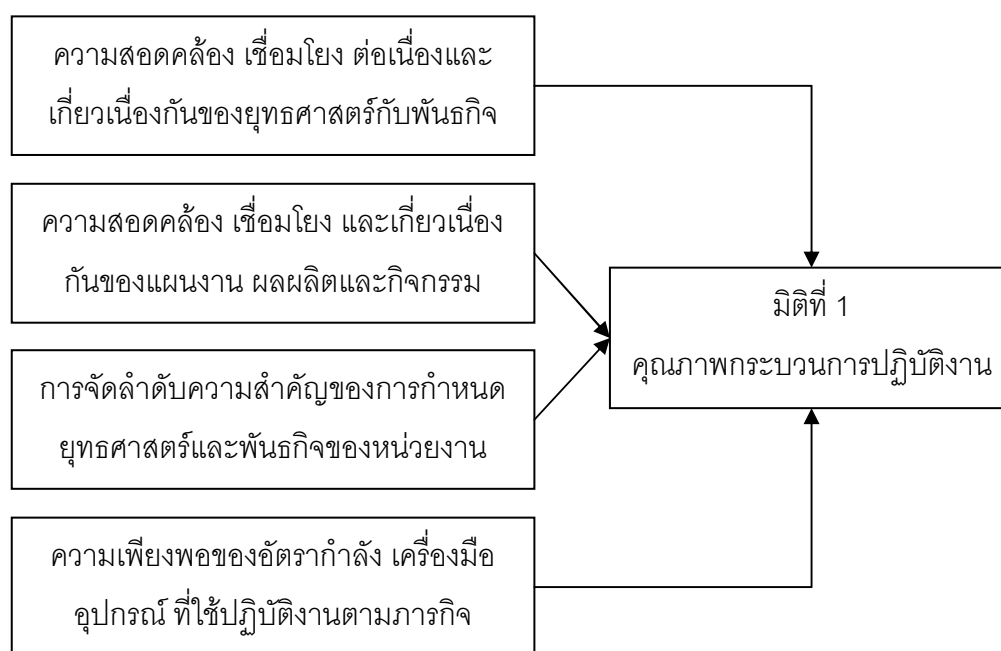
โดยสรุปจากการศึกษา พอช.ในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผล พบว่า แม้ว่า พอช.มีความเป็นอิสระที่จะกำหนดแนวทางและวิธีการตรวจสอบและประเมินผลภายในหน่วยงานได้เอง แต่การตรวจสอบและการประเมินผลของ พอช.ถูกกำหนดโดยกรอบของหน่วยงานกลาง และต้องทำตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 พอช.จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบประเมินจากหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง คตง. ได้ ส่งผลให้ความเป็นอิสระที่มี อยู่ภายใต้กรอบที่หน่วยงานกลางกำหนด โดยมีเหตุผลเพื่อความถูกต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล

## ผลการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษารายงานผลการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน – พอช. (องค์การมหาชน) โดยแบ่งพิจารณาใน 3 มิติ ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

### มิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน

เป็นการตรวจสอบความเชื่อมโยง ความสอดคล้อง เกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์จนถึงระดับผลผลิตของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ตลอดจนความเพียงพอของอัตรากำลัง และเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการวางแผนการดำเนินงาน และการให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก โดยมีประเด็นการพิจารณา 4 ประเด็น ดังนี้



ภาพที่ 5 – 8 กรอบการพิจารณามิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน – พอช. ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554 สามารถสรุปยุทธศาสตร์ชาติ จนถึงผลผลิตของ พอช. ได้ตามตารางที่ 5 – 7

ตารางที่ 5 – 9 แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	<p>มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p>มาตรา 78 (1) รัฐต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ</p> <p>มาตรา 78 (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน</p>			
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554)	<p>ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับ การบริหารจัดการ กระบวนการชุมชนเข้มแข็ง สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจชุมชน และเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติสุขและเกื้อกูล</p>			
นโยบายรัฐบาล	<p>นโยบายที่ 1 การปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร ข้อ 1.6 ส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้มีบทบาทเพื่อก่อให้เกิดการรวมกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง พหุภาคี ปกป้องสิทธิประโยชน์<sup>47</sup></p>	<p>นโยบายที่ 1 พื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ ประเด็นที่ 1.13 สร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึง นโยบายที่ 2 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ประเด็นที่ 2.5 นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม<sup>48</sup></p>	<p>นโยบายที่ 3 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต<sup>49</sup> ประเด็นที่ 3.5 นโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p>	

<sup>47</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา).2549.

ตารางที่ 5 – 9 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี มีคุณธรรม นำความรู้ และสามารถปรับตัวสู่สังคมฐานความรู้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแก้ไขความยากจน กระจายความเจริญสู่ชนบท และลดช่องว่างของรายได้	ยุทธศาสตร์ที่ 1 การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
แผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	1.แผนงานเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม 2.แผนงานขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท	1.แผนงานสวัสดิการและพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชน 2.แผนงานส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว เด็ก เยาวชนสตรีและผู้ด้อยโอกาส	1.แผนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2.แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม	แผนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

<sup>48</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา), 2551. หน้า 4 – 5.

<sup>49</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา), 2551. หน้า 6 – 7.



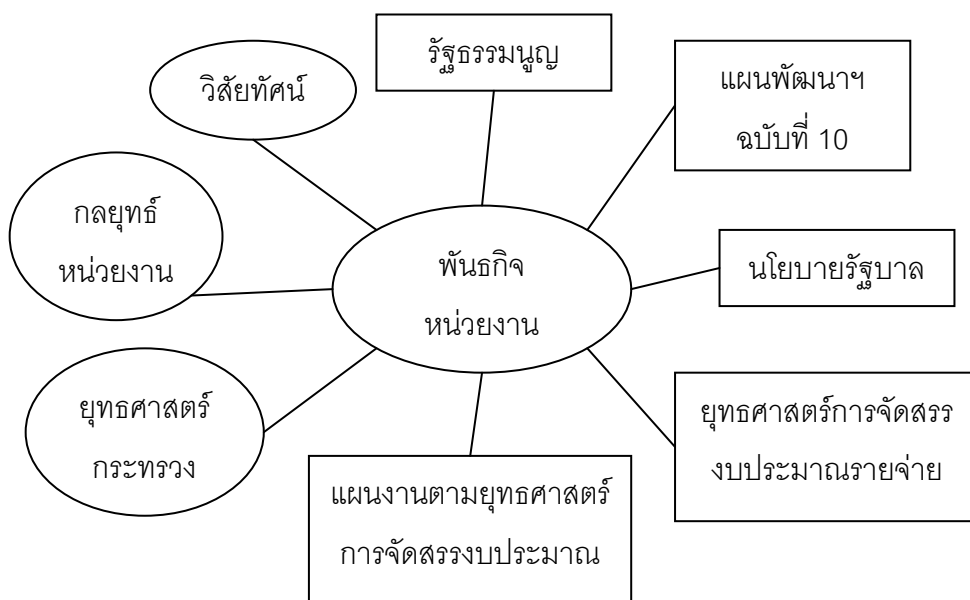
ตารางที่ 5 – 9 แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1. ส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคม 2. เสริมพลังและสร้างการมีส่วนร่วม	1. การพัฒนาสวัสดิการสังคมและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต 2. ส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคม 3. เสริมพลังสร้างการมีส่วนร่วม	1. ส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคม	1. ส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคม 2. เสริมพลังสร้างการมีส่วนร่วม 3. พัฒนาสวัสดิการสังคมและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต
เป้าหมายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1. ประชากรเป้าหมายได้รับบริการสวัสดิการสังคมและที่อยู่อาศัย 2. ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจน	1. ประชาชนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย 2. ประชากรเป้าหมายได้รับการพัฒนาและคุ้มครองตามสิทธิ	1. ประชากรเป้าหมายได้รับบริการสวัสดิการทางสังคม 2. ประชาชนมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย	
กลยุทธ์ของ พอช.	1. ประสานเชื่อมโยงภาคีและหน่วยงานท้องถิ่นส่งเสริมศักยภาพให้เกิดกลไกการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบของชุมชนเมืองและชนบท โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย 2. สนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาด้านต่าง ๆ			
วิสัยทัศน์ พอช.	เป็นองค์กรของประชาชนที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งของสังคมจากฐานราก ด้วยพลังองค์กรชุมชนและประชาสังคม			

ตารางที่ 5 – 9 (ต่อ) แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับแผน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2554

ความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ	ประจำปีงบประมาณ 2551	ประจำปีงบประมาณ 2552	ประจำปีงบประมาณ 2553	ประจำปีงบประมาณ 2554
พันธกิจ	สนับสนุนการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคม โดยประสานพลังจากทุกภาคส่วนภารกิจตามหน้าที่ 1.การพัฒนาองค์กรชุมชน 2.การสร้างการยอมรับและรับรองสถานภาพองค์กรชุมชน 3.การเงิน สินเชื่อ และเศรษฐกิจชุมชน			1.สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ทั้งในเมืองและในชนบท 2.สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน 3.สนับสนุนและให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนประสานงานการสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน 4.ส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ
เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน พอช.	1.ชุมชนแออัดในเมืองและในชนบทได้รับการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัย 2.ชุมชนท้องถิ่นได้รับการฟื้นฟูการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมภูมิปัญญา และสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนท้องถิ่น			
ผลผลิต/โครงการ	โครงการที่ 1 โครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด โครงการบ้านมั่นคง ผลผลิตที่ 1 ชุมชนท้องถิ่นได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเอง			(เพิ่ม)โครงการที่ 2 โครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินโดยชุมชนท้องถิ่น

1. พิจารณาจากหลักการด้านความเชื่อมโยง ต่อเนื่อง และเกี่ยวเนื่องกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน



ภาพที่ 5 – 9 กรอบในการพิจารณาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับพันธกิจ

จากกรอบในการพิจารณาความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ในทุกระดับกับพันธกิจ เพื่อพิจารณาความเชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน และเป็นไปในทิศทางเดียวกันของ พอช.ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

ประเด็นการพิจารณา

### 1.1 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของ พอช.กับรัฐธรรมนูญ

พบว่า พอช. มีพันธกิจในการสนับสนุนการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคม ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ และที่อยู่อาศัย แสดงให้เห็นว่า พันธกิจของ พอช. มีความสอดคล้องและตอบสนองต่อเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ ในหมวดที่ 5 สิทธิของบุคคล มาตรา 55 ว่า รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพ นอกจากนี้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (1) และ (5) รัฐจะต้องบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และต้องจัดระบบงานของรัฐ เพื่อให้บริการ

สาธารณชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1.2 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของ พอช. กับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

พบว่า พันธกิจของ พอช. ในการสนับสนุนการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคม ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ และที่อยู่อาศัย รวมถึงการส่งเสริมและสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน มีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ว่าสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เป็นฐานรากที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง

### 1.3 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของ พอช. กับนโยบายรัฐบาล

เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาพันธกิจของ พอช. เป็นช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ถึง พ.ศ.2554 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทั้งสิ้น 4 คณะ<sup>50</sup> แต่ในการศึกษาจะพิจารณาเฉพาะนโยบายของรัฐบาล 3 คณะที่ใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ จึงต้องแยกพิจารณานโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะไป ได้แก่

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 พิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในสมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่า รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ ไม่ได้กำหนดว่าเรื่องใดจำเป็นเร่งด่วน แต่แบ่งนโยบายออกเป็นด้าน ๆ เป็นภาพรวมกว้าง ๆ โดยพันธกิจของ พอช. มีความสอดคล้องกับนโยบายที่ 1 การปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร ในประเด็นนโยบายที่ 1.6 ส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้มีบทบาทเพื่อก่อให้เกิดการรวมกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง พัทธ์ชัยปกป้องสิทธิประโยชน์

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 พิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในสมัย นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่า พันธกิจของ พอช. ไม่มีความสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มทำในปีแรกของรัฐบาล จากนโยบายที่ 1 พื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ ประเด็นที่

<sup>50</sup> รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รับตำแหน่งเพียง 45 วัน จึงไม่นำมาพิจารณา

1.13 สร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึง และนโยบายที่ 2 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ประเด็นที่ 2.5 นโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม เนื่องจากพันธกิจของ พอช. เป็นการสนับสนุนการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคม ด้านการพัฒนาองค์กรชุมชน การรับรองสถานภาพองค์กรชุมชน การเงิน สินเชื่อ และเศรษฐกิจชุมชน สามารถเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องที่อยู่อาศัยได้ เนื่องจาก พอช. มีเป้าหมายการให้บริการในเรื่องการให้ชุมชนแออัดในเมืองและชนบท ได้รับการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ พ.ศ.2554 พิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่า พันธกิจของ พอช. มีความสอดคล้องกับนโยบายที่ 3 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ประเด็นที่ 3.5 นโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยพันธกิจของ พอช. เน้นที่การสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ทั้งในเมืองและในชนบท ตลอดจนให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ จึงสามารถสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาลได้ แม้ว่าจะไม่ใช่นโยบายเร่งด่วนที่จะทำในปีแรกของรัฐบาลก็ตาม

#### 1.4 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของ พอช. กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2551 พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ เน้นที่การส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี มีคุณธรรมนำความรู้ และสามารถปรับตัวสู่สังคมฐานความรู้ และการแก้ไขปัญหาความยากจน กระจายความเจริญสู่ชนบท และลดช่องว่างระหว่างรายได้ ในขณะที่พันธกิจของ พอช. เน้นที่การพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคม แม้ว่าจะไม่มีการกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ อย่างชัดเจน แต่ก็แสดงถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างพันธกิจ พอช. กับยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ได้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 – 2554 ซึ่งเน้นที่การฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นของประเทศ การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม พบว่า พันธกิจของ พอช. มีความเชื่อมโยงและสามารถสนองตอบต่อยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ได้ โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต เนื่องจากพันธกิจของ พอช. ที่กล่าวถึง การให้การสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชน

และเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ทั้งในเมืองและในชนบท

#### 1.5 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของ พอช. กับแผนงานตามยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พบว่า พันธกิจของพอช. มีความเชื่อมโยง และเป็นแนวทางที่สามารถสนองตอบต่อแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2551 พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2553 และพ.ศ. 2554 ได้ เนื่องจากแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เป็นแผนงานเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม และแผนงานขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เช่นเดียวกับแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปี พ.ศ. 2552 แผนงานตามยุทธศาสตร์จัดสรรฯ ปี พ.ศ. 2553 และแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปี พ.ศ. 2554 เป็นแผนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม แม้ว่าในแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปี พ.ศ. 2552 จะมีแผนงานที่ไม่สอดคล้องกับพันธกิจของ พอช. คือ แผนงานส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว เด็ก เยาวชนสตรี และผู้ด้อยโอกาส แทรกมากก็ตาม

#### 1.6 พิจารณาความสอดคล้องของพันธกิจของพอช. กับยุทธศาสตร์กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

จากการพิจารณา พบว่า พันธกิจของ พอช. มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง และเป็นแนวทางที่สามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์กระทรวง พม. ได้ เนื่องจากยุทธศาสตร์ พม. กล่าวถึงการพัฒนาสวัสดิการสังคมและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต การส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคม การเสริมพลังและสร้างการมีส่วนร่วมพัฒนาสวัสดิการสังคมและสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับพันธกิจของพอช. ในเรื่องเกี่ยวกับการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ทั้งในเมืองและในชนบท ตลอดจนให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

### 1.7 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจของพอช. กับกลยุทธ์พอช.

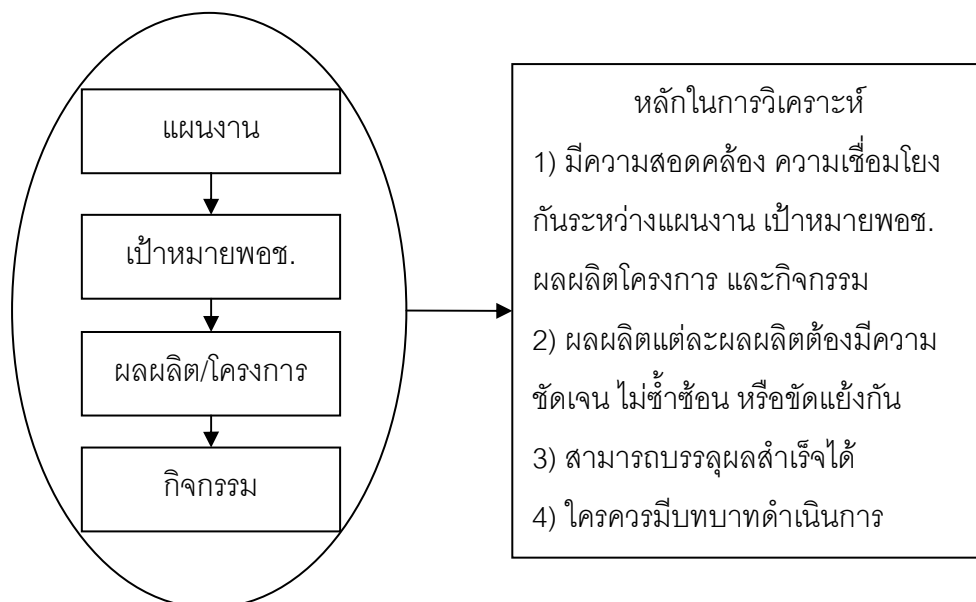
พบว่า พันธกิจของ พอช. มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกับกลยุทธ์ของ พอช. เนื่องจากกลยุทธ์ของ พอช. ให้ความสำคัญกับการประสานเชื่อมโยงภาคีและหน่วยงานท้องถิ่นส่งเสริมศักยภาพให้เกิดกลไกการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบของชุมชนเมืองและชนบท โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย และยังสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาต่าง ๆ ดังนั้นพันธกิจของพอช. จึงสนับสนุนให้พอช. สามารถดำเนินการได้ตามกลยุทธ์นั้น

### 1.8 วิจารณ์ความสอดคล้องของพันธกิจของพอช. กับวิสัยทัศน์ของพอช.

วิสัยทัศน์ของพอช. พ.ศ. 2551 – 2554 ได้กำหนดไว้ว่า พอช. ต้องเป็นองค์กรของประชาชนที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งของสังคมจากฐานราก ด้วยพลังองค์กรชุมชนและประชาสังคม ซึ่งถือได้ว่าพันธกิจของพอช. มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากพันธกิจของ พอช. เป็นการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคม สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ทั้งในเมืองและในชนบท ตลอดจนให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ แสดงถึงการสนับสนุนให้องค์กรชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้

โดยสรุปจากประเด็นการวิจารณ์ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับพันธกิจของพอช. พบว่า พันธกิจของกรมฯ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับหน่วยงานอย่างชัดเจน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งเสริมให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ มีแนวทางในการดำเนินงานเพื่อสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติได้เป็นอย่างดี

2. พิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน เป้าหมายพอช. ผลผลิตโครงการ และกิจกรรม



ภาพที่ 5 – 10 กรอบพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ เป้าหมาย และผลผลิต

จากกรอบในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน เป้าหมายพอช. ผลผลิตโครงการ และกิจกรรมว่ามีความเหมาะสมตามหลักการที่ควรจะเป็นหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาใน 4 ประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้อง ความเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงาน เป้าหมายพอช. ผลผลิตโครงการ และกิจกรรม ความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกันของผลผลิต และความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ในแต่ละผลผลิต รวมถึงการพิจารณาว่าใครควรมีบทบาทรับผิดชอบดำเนินการตามผลผลิตนั้น

จากการศึกษาพอช.พบว่า ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554 ที่ใช้ในการศึกษาแผนงานงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อย จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แต่เป้าหมายการให้บริการ และผลผลิตโครงการของ พอช.ยังคงเดิม ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ที่พอช. มีโครงการเพิ่มขึ้นมาอีก 1 โครงการ คือ โครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินโดยชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตอบสนองนโยบายรัฐบาล ตามแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ปี พ.ศ.2553 – 2555 เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับหมู่บ้านในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้





ภาพที่ 5 – 11 แสดงความเชื่อมโยงแผนงบประมาณ เป้าหมายกรมฯ ผลผลิตและกิจกรรมปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554

## ประเด็นการพิจารณา

- 1) ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ผลผลิตโครงการ และกิจกรรม

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554 พอช.มีเป้าหมายการให้บริการเหมือนกัน 2 เป้าหมาย คือ ชุมชนแออัดในเมืองและในชนบทได้รับการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัย และ ชุมชนท้องถิ่นได้รับการฟื้นฟูการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมภูมิปัญญา และสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนท้องถิ่น จากการพิจารณา พบว่า เป้าหมายการให้บริการของพอช.มีความสอดคล้องกันแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ โดยที่แผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 เป็นแผนงานเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม และแผนงานขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เช่นเดียวกับแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปี พ.ศ. 2552 ปีพ.ศ.2553 และปี พ.ศ.2554 ที่เป็นแผนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม แม้ว่าในแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ปี พ.ศ.2552 จะมีแผนงานที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของ พอช. คือ แผนงานส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้ด้อยโอกาส เพิ่มขึ้นมาก ตาม จากแผนงานฯ พอช.ได้กำหนดโครงการ 2 โครงการและ 1 ผลผลิต (ตามตารางที่ 5 – 9)

ตารางที่ 5 – 10 แสดงกิจกรรมของผลผลิตโครงการที่ดำเนินการในปีงบประมาณพ.ศ.2551 - 2554

ผลผลิต/โครงการ	ปีงบประมาณที่ดำเนินการ			
	กิจกรรม	2551	2552	2553
โครงการที่ 1 พัฒนาคความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด โครงการบ้านมั่นคง	✓	✓	✓	✓
โครงการพัฒนาคความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด โครงการบ้านมั่นคง	✓		✓	
กิจกรรมการพัฒนาและปรับปรุง		✓		✓
ผลผลิตที่ 1 ชุมชนท้องถิ่นได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเอง	✓	✓	✓	✓
กิจกรรมที่ 1 การเสริมสร้างพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
กิจกรรมที่ 2 การสนับสนุนกิจกรรมนำไปสู่การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	✓			
กิจกรรมที่ 3 สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาชุมชนตำบล		✓		✓
กิจกรรมที่ 4 การสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน				✓
โครงการที่ 2 โครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินโดยชุมชนท้องถิ่น				✓
การพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้				✓
การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้				✓

จากแผนงานงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต และกิจกรรมของ พอช. มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยในโครงการที่ 1 และโครงการที่ 2 กิจกรรมจะมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่ากิจกรรมในผลผลิตที่ 1 ซึ่งกล่าวไว้กว้าง ๆ ไม่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนเท่าใดนัก ยกเว้นกิจกรรม

การจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาชุมชนตำบล และกิจกรรมสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน แต่ในภาพรวมผลผลิตโครงการ และกิจกรรม สามารถเป็นแนวทางหนึ่งในดำเนินการเพื่อมุ่งไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของ พอช. และบรรลุผลสำเร็จตามแผนงานงบประมาณได้

## 2) ผลผลิตแต่ละผลผลิตต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

ผลผลิตและโครงการทั้ง 2 โครงการมีความชัดเจนได้ใจความดี ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน เนื่องจากเป็นผลผลิตและโครงการที่ดำเนินการในกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยในโครงการที่ 1 กลุ่มเป้าหมาย คือ คนจนในชุมชนแออัด ในขณะที่โครงการที่ 2 และผลผลิตที่ 1 กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน คือ ชุมชนท้องถิ่นในชนบท

## 3) ความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จได้ของผลผลิต

เนื่องจากผลผลิตและโครงการทั้ง 2 โครงการมีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนการดำเนินการตามกิจกรรมตามโครงการที่ 1 และโครงการที่ 2 มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม เป็นผลให้การดำเนินกิจกรรมช่วยให้ พอช. สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ และถึงแม้ว่ากิจกรรมที่ 1 และกิจกรรมที่ 2 จะยังขาดความชัดเจนอยู่บ้าง แต่กิจกรรมที่ 3 และกิจกรรมที่ 4 มีความชัดเจนได้ใจความ สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ และหากพิจารณาถึงความสามารถในการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานของพอช. สามารถทำได้ เนื่องจากโครงการผลผลิตมีความต่อเนื่องกัน

อย่างไรก็ตามประเด็นความซ้ำซ้อนของผลผลิตโครงการ และกิจกรรม ควรได้พิจารณาถึงการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบางกิจกรรม เช่น กิจกรรมการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาชุมชนตำบล และการจัดสวัสดิการชุมชน มีแนวโน้มที่จะทับซ้อนกับการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 4) ภาครัฐหรือภาคเอกชนใครควรเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการ

จากการศึกษาพันธกิจของพอช. และเป้าหมายของ พอช. พบว่า ผลผลิตโครงการของพอช. ภาครัฐควรเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ โดยความร่วมมือกับชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ เป็น

การดำเนินการที่ไม่จำกัดพื้นที่ และถือเป็นบริการสาธารณะ ไม่มีผลตอบแทนกลับคืนมา ภาคเอกชนจึงไม่ได้ให้ความสนใจ แต่ประเด็นสำคัญ คือ ต้องสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดูแลจัดการด้วยตนเองได้ และไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน

3. พิจารณาการจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงานว่าต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

ตารางที่ 5 –11 ลำดับความสำคัญและความเชื่อมโยงกับพันธกิจของพอช.งบประมาณ พ.ศ.2553

พันธกิจ	สนับสนุนการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชนและประชาสังคมตามภารกิจหน้าที่	
	ประเด็นนโยบาย	ลำดับความสำคัญ
แผนพัฒนาฉบับที่ 10	ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับ การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจชุมชน และเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติสุขและเกื้อกูล	ลำดับที่ 2
นโยบายรัฐบาล	ประเด็นนโยบายที่ 3 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ประเด็นที่ 3.5 นโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	นโยบายระยะ 2
ยุทธศาสตร์การจัดสรรปี 2553	ยุทธศาสตร์การจัดสรรที่ 3 การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต ได้รับงบประมาณ 506,844.8 ล้านบาท	ลำดับที่ 1 จาก 9 ยุทธศาสตร์
แผนงานตามงบประมาณ	แผนงาน 3.5 สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้รับงบประมาณ 8,182.8 ล้านบาท แผนงาน 3.7 พัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ได้รับงบประมาณ 3,986.2 ล้านบาท	ลำดับที่ 4 ลำดับที่ 6 จาก 7 แผนงาน

โดยเป็นการพิจารณาจากการจัดลำดับงบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณพ.ศ. 2553 จากการศึกษา พอช.ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาล เมื่อพิจารณาในระดับชาติ พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ได้จัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาขบวนการองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และประชาสังคม ให้อยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศซึ่งเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ใหญ่ ลำดับที่ 2

ในขณะที่ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ได้ให้งบประมาณในแผนงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 8,182.8 ล้านบาทจัดอยู่ในลำดับที่ 4 และให้งบประมาณแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม 3,986.2 ล้านบาทจัดอยู่ในลำดับที่ 6 จากทั้งหมด 7 แผนงานในยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต ซึ่งได้รับงบประมาณรวม 508,844.8 ล้านบาท จัดอยู่ในลำดับที่ 1 จาก 9 ยุทธศาสตร์<sup>51</sup> แสดงให้เห็นว่า การจัดลำดับความสำคัญนั้นยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ให้งบประมาณอยู่ในลำดับที่ 1 เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ให้ความสำคัญในระดับที่ 2 แต่ไม่ได้อยู่ในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล รัฐบาลที่จะเริ่มทำในปีแรก อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าพันธกิจของ พอช.จะไม่ได้อยู่ในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่อยู่ในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในเรื่องการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์นี้โดยให้งบประมาณมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1

#### 4. พิจารณาความเพียงพอของอัตรากำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ

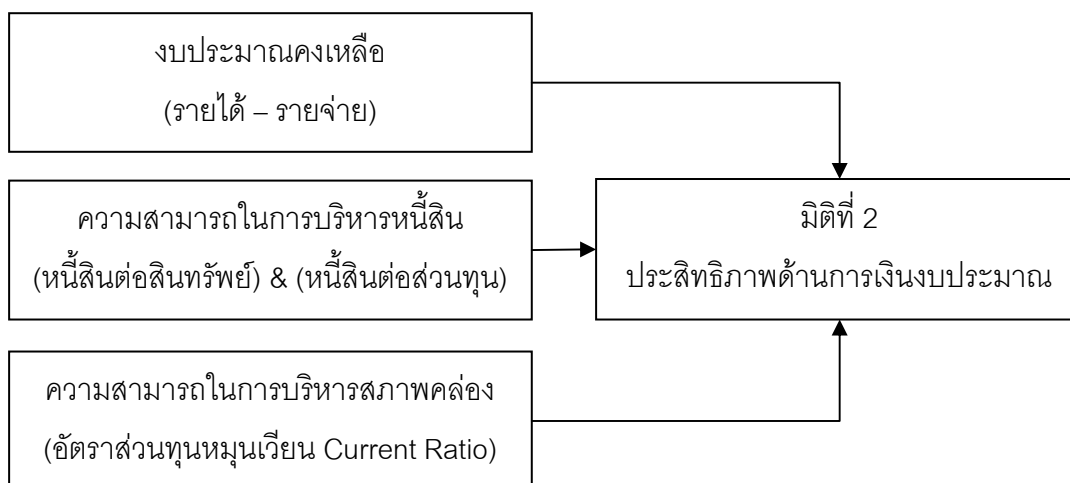
จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหัวหน้าส่วนงานของ พอช. พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กำลังคน เนื่องจาก พอช.จะถูกจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับบุคลากรว่าจะต้องมีไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณที่ใช้จ่าย ดังนั้นจำนวนบุคลากรจึงถูกจำกัดไว้ที่ไม่เกิน 340 คนตามกรอบ แต่บรรจุได้เพียง 310 คน ดังนั้นภาระงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงมีมาก จนบางครั้งเกิดการร้องเรียนขออัตรากำลังคนเพิ่ม แต่ไม่สามารถให้ได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลให้อัตราการเข้าออก (Turnover) จากงานของ พอช.อยู่ในอัตราที่สูง ในขณะที่เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจ ยังไม่พบปัญหาเท่าใดนัก และยังอยู่ในระหว่างขั้นตอนการพัฒนา เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศด้านบุคลากร เป็นต้น<sup>52</sup>

<sup>51</sup> สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553, (กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1997) จำกัด, 2552), หน้า 24 – 26.

<sup>52</sup> สัมภาษณ์ คุณกุลพัชร ภูมิใจรอด, หัวหน้าส่วนบุคลากร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 14 กันยายน 2553.

## มิตินี้ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ

เป็นการพิจารณาฐานะทางการเงิน และความสามารถในการบริหารการเงินงบประมาณ ใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ดุลทางการเงิน เป็นการเปรียบเทียบงบประมาณที่ได้รับกับงบประมาณที่ใช้จ่ายไปจริง เพื่อให้ทราบถึงความสามารถในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประเด็นที่สอง ความสามารถในการจัดการหนี้สิน พิจารณาจากความเสี่ยงจากการก่อหนี้ และประเด็นที่สาม ความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง เพื่อให้ทราบถึงความสามารถในการบริหารการเงินงบประมาณ เนื่องจากพันธกิจของ พอช.มีความเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ การนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดประโยชน์จึงมีความสำคัญ หาก พอช.สามารถรักษาระดับฐานะทางการเงินงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ และมีความสามารถในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินงบประมาณที่ดี ย่อมนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณได้ นั่นเอง



ภาพที่ 5 – 12 กรอบการพิจารณามิตินี้ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ

เนื่องจากการดำเนินงานของ พอช.ได้รับงบประมาณแผ่นดินในรูปแบบเงินอุดหนุน ซึ่งแตกต่างจากส่วนราชการอื่น โดยเป็นรูปแบบงบประมาณที่อยู่ระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ แต่มีความแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจตรงที่ พอช.เป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร นอกจากนี้ พอช.ยังมีเงินนอกงบประมาณ ที่ใช้ในการดำเนินกิจการของ พอช.เองอีกด้วย ซึ่งประกอบด้วยทุนประเดิมที่ได้รับโอนมาจากสองหน่วยงานที่ถูกยุบรวม (สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบทและสำนักงานพัฒนา

ชุมชนเมือง) เพื่อจัดตั้ง พอช. ดังนั้นการพิจารณาประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณของ พอช. จึงพิจารณาจากข้อมูลผลการดำเนินงานจากงบการเงินของ พอช. ปรากฏผลดังต่อไปนี้

## 2.1 งบประมาณคงเหลือจากการเบิกจ่าย

งบประมาณคงเหลือ หมายถึง รายได้ (งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจริง) หักด้วย ค่าใช้จ่าย (งบประมาณเบิกจ่ายจริง) แล้วเท่ากับ ศูนย์ แสดงถึงการบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ หากรายได้หักด้วยค่าใช้จ่าย มีค่าเป็น บวก แสดงว่า หน่วยงานมีฐานะทางการเงินดี แต่ในทางงบประมาณ แสดงถึง การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ เช่นเดียวกับเมื่อ รายได้หักด้วยค่าใช้จ่าย มีค่าเป็นลบ แสดงว่า หน่วยงานมีฐานะทางการเงินไม่ดี และขาดประสิทธิภาพในการบริหารการเงินงบประมาณด้วย

สำหรับ พอช. ได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 รายได้และค่าใช้จ่าย จากงบประมาณแผ่นดิน ประเภทเงินอุดหนุน เพื่อพิจารณาความสามารถในการใช้งบประมาณ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับ และส่วนที่ 2 รายได้จากแหล่งอื่นกับค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน โดยไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุนและค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน เพื่อพิจารณาฐานะทางการเงินของ พอช. หากปราศจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยการเปรียบเทียบ งบประมาณที่ได้กำหนดไว้กับงบประมาณที่ใช้จ่ายไปจริง พบว่า

ตารางที่ 5 – 12 ร้อยละงบประมาณคงเหลือประจำปี พ.ศ. 2551 - 2553

ปีงบประมาณ	งบประมาณคงเหลือคิดเป็นร้อยละ			ร้อยละงบอุดหนุนต่อรายได้
	งบอุดหนุน	งบดำเนินงาน	งบประมาณรวม	
2551	68.84	-15.80	61.22	91.00
2552	47.93	0.58	42.48	88.48
2553	76.97	-14.25	74.09	96.84

ที่มา : งบรายได้และค่าใช้จ่าย ในรายงานประจำปี พอช.ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2553

จากตารางที่ 5 – 12 พบว่า พอช. มีดุลทางการเงินของงบเงินอุดหนุนเป็น บวก แสดงว่า พอช. มีฐานะทางการเงินดี แต่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารการเงินงบประมาณ เนื่องจากมีงบเงินอุดหนุนเหลือจ่ายทุกปี โดยในปีงบประมาณพ.ศ.2553 มีงบเงินอุดหนุนเหลือจ่ายมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 76.97 ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 มีงบเงินอุดหนุนเหลือจ่ายน้อยที่สุด คิด



เป็นร้อยละ 47.93 อย่างไรก็ตามหากพิจารณาดุลทางการเงินของงบดำเนินงานของ พอช. พบว่า มีค่าเป็น ลบ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และพ.ศ.2553 แสดงว่า พอช.มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้คิดเป็นร้อยละ 15.80 และร้อยละ 14.25 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า พอช.จะมีฐานะทางการเงินไม่ดี

โดยหากพิจารณาสัดส่วนงบเงินอุดหนุนต่อรายได้รวม พบว่า งบเงินอุดหนุนที่พอช. ได้รับในแต่ละปีมีสัดส่วนสูงมาก โดยในปีงบประมาณพ.ศ.2553 พอช.ได้รับงบเงินอุดหนุนมากที่สุด โดยมีสัดส่วนงบเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมคิดเป็นร้อยละ 96.84 แสดงให้เห็นได้ว่า หาก พอช.ขาดงบเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน จะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของ พอช.ทันที

## 2.2 ความสามารถในการบริหารจัดการหนี้สิน

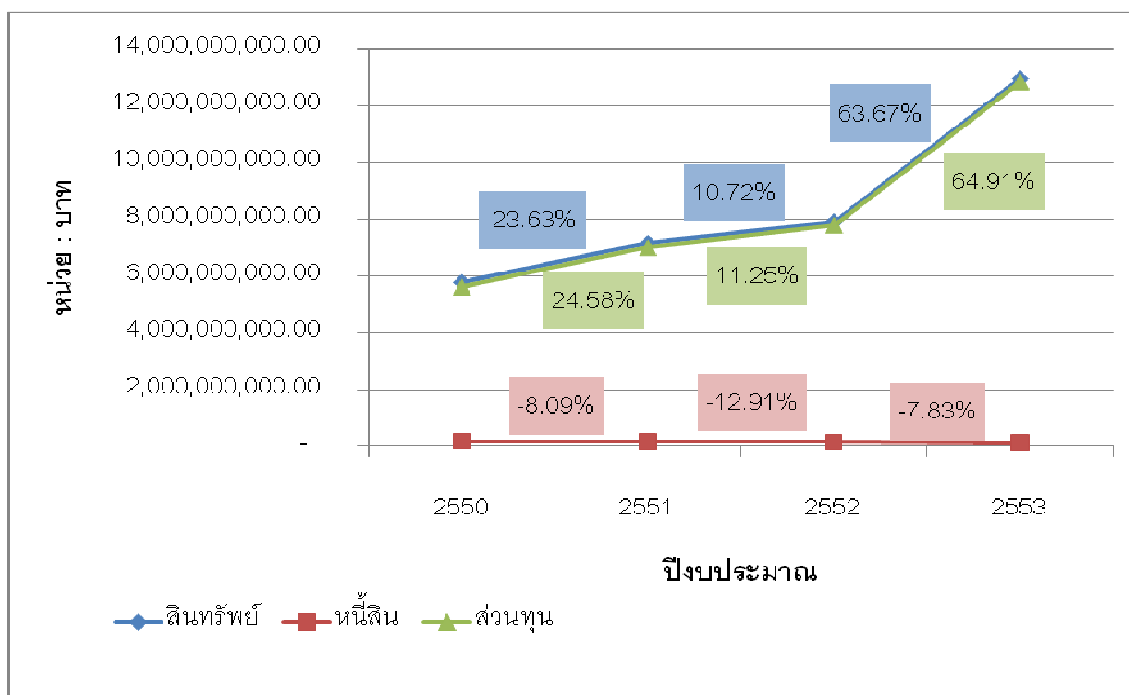
เป็นการพิจารณาความเสี่ยงจากการก่อหนี้ โดยที่หนี้สินจะต้องมีน้อยกว่าสินทรัพย์ และส่วนทุน หากหนี้สินต่อสินทรัพย์ และหนี้สินต่อส่วนทุน มีค่ามากกว่า 1 แสดงว่า หน่วยงานขาดความสามารถในการบริหารหนี้สิน หากมีค่าน้อยกว่า 1 หมายความว่า หน่วยงานมีความสามารถในการบริหารหนี้สิน ซึ่งแสดงว่า หน่วยงานมีประสิทธิภาพในการบริหารการเงินงบประมาณ

แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ พอช. ไม่ใช่เพื่อแสวงหากำไรอย่างหน่วยงานเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ แต่การดำเนินงานของ พอช.ส่วนสำคัญ คือ การบริหารกองทุนต่าง ๆ ของ พอช.เอง ดังนั้นในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารหนี้สินของ พอช. ปรากฏผลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 – 13 แสดงมูลค่าสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนของ พอช. (หน่วย: ล้านบาท)

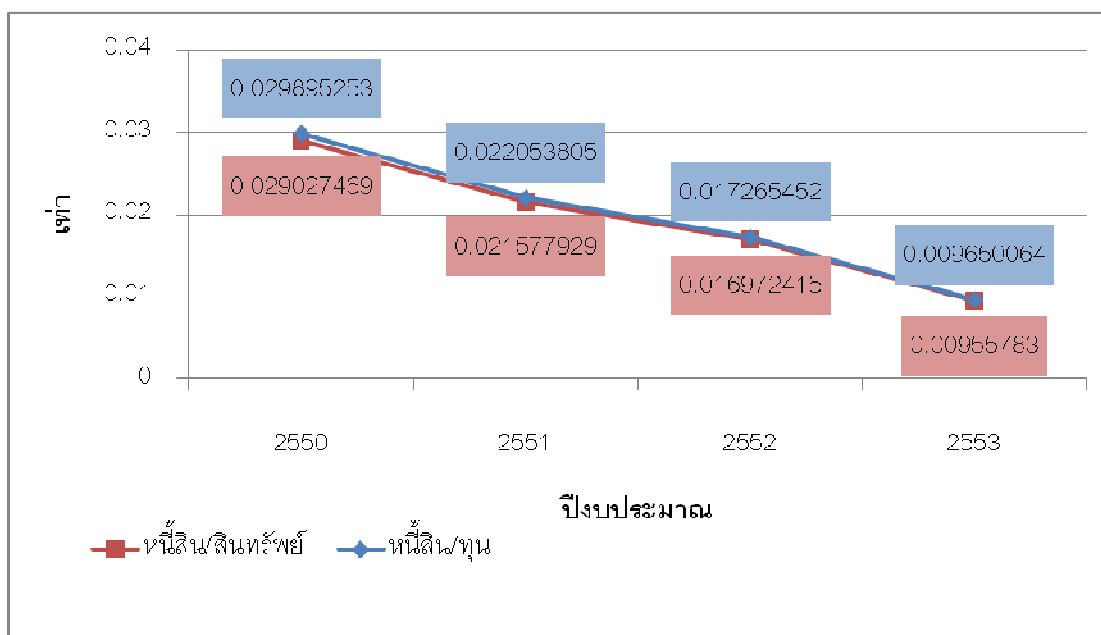
ปีงบประมาณ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ส่วนทุน	หนี้สินต่อสินทรัพย์	หนี้สินต่อส่วนทุน
2550	5,779.01	167.75	5,611.26	0.0290	0.0299
2551	7,144.86	154.17	6,990.69	0.0216	0.0221
2552	7,911.12	134.27	7,776.85	0.0170	0.0173
2553	12,948.36	123.75	12,824.60	0.0096	0.0097

ที่มา : งบแสดงฐานะทางการเงิน ในรายงานประจำปี พอช.ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2553



ภาพที่ 5 – 13 แสดงมูลค่าสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนของ พอช. ปีพ.ศ.2550 – 2553

จากภาพที่ 5 – 13 แสดงมูลค่าสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนของ พอช. ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 โดยสินทรัพย์รวมของ พอช. เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 32.68 เพิ่มขึ้นสูงที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ซึ่งเพิ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ.2552 คิดเป็นร้อยละ 63.67 เช่นเดียวกับส่วนทุนของ พอช. เพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 33.58 เพิ่มขึ้นสูงที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ซึ่งเพิ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ.2552 คิดเป็นร้อยละ 64.91 ในขณะที่หนี้สินมีอัตราลดลงเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 9.61 โดยที่ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 มีหนี้สินลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ.2551 คิดเป็นร้อยละ 12.91



ภาพที่ 5 – 14 แสดงอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์และหนี้สินต่อทุนของ พอช.ปีพ.ศ.2550 – 2553

จากภาพที่ 5 – 14 แสดงอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์และหนี้สินต่อทุนของ พอช.ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 พบว่า อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์มีค่าลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 0.0290 เท่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เหลือ 0.0096 เท่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 เช่นเดียวกับอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของ พอช.มีค่าลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 มีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนอยู่ที่ 0.0298 เท่า และลดลงเหลือ 0.0097 เท่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของ พอช.ไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ เนื่องจากอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์และหนี้สินต่อส่วนทุน มีค่าไม่ถึง 1 สะท้อนถึงความมั่นคงทางการเงินของ พอช.อยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการบริหารการเงินงบประมาณของ พอช.มีประสิทธิภาพด้วย

### 2.3 ความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง (อัตราส่วนทุนหมุนเวียน Current Ratio)

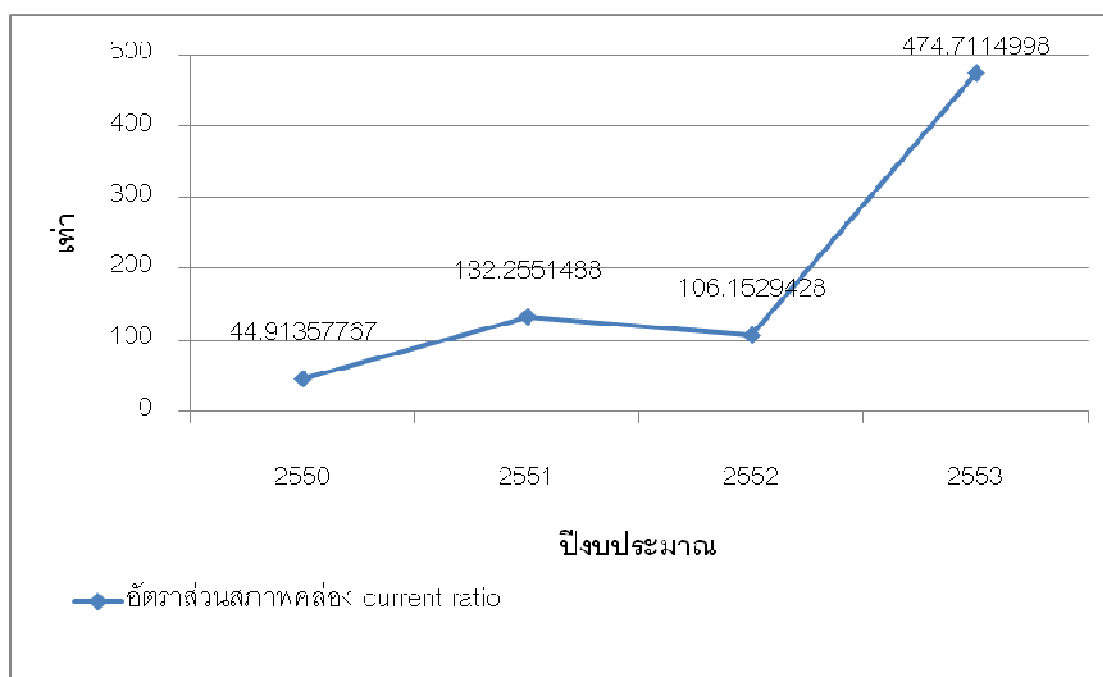
เป็นการพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ โดยเป็นการพิจารณาจากสินทรัพย์หมุนเวียน ต่อหนี้สินหมุนเวียน หากมีอัตราส่วนอยู่ในระดับสูง แสดงว่า หน่วยงานมีความสามารถในการชำระหนี้มาก ไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ โดยปกติอัตราส่วนที่เหมาะสมจะอยู่ในระดับ 2 : 1 แต่หากสูงมากเกินไป จะแสดงถึงการใช้จ่ายเกินจากทรัพยากรที่ไม่มี

ประสิทธิภาพ ปล่อยให้มีส่วนคล่องล้นระบบ ขาดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหรือสินทรัพย์ที่มี  
อยู่นั้น จากการศึกษา พอช. พบว่า

ตารางที่ 5 – 14 แสดงอัตราส่วนสภาพคล่องปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 (หน่วย : บาท)

ปีงบประมาณ	สินทรัพย์หมุนเวียน	หนี้สินหมุนเวียน	อัตราส่วนสภาพคล่อง (current ratio)
2550	3,442,394,316.22	76,644,847.62	44.9136
2551	3,947,986,208.77	29,851,285.52	132.2551
2552	2,064,809,090.72	19,451,265.66	106.1529
2553	9,234,175,232.15	19,452,183.56	474.7115

ที่มา : งบแสดงฐานะทางการเงิน ในรายงานประจำปี พอช.ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553



ภาพที่ 5 – 15 แสดงอัตราส่วนความสามารถในการบริหารสภาพคล่องของ พอช.ปี 2550-2553

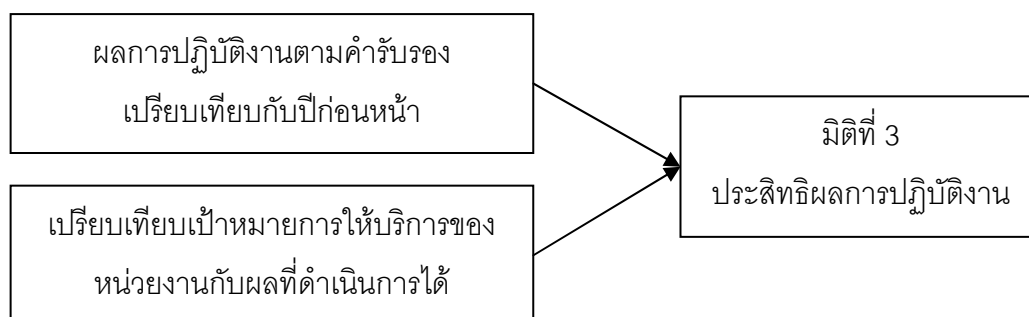
จากภาพที่ 5 – 14 แสดงอัตราส่วนความสามารถในการบริหารสภาพคล่องของ พอช.  
ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 พบว่า อัตราส่วนความสามารถในการบริหารสภาพคล่องมี  
ค่าเพิ่มขึ้นจาก 44.91 เท่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็น 474.71 เท่าในปีงบประมาณ พ.ศ.

2553 แสดงให้เห็นว่าแม้การดำเนินงานของ พอช. จะไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ แต่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ เนื่องจากมีสภาพคล่องมากเกินไป โดยมีอัตราส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียนมากกว่า 2 : 1 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ถือว่าเหมาะสมต่อการบริหารสภาพคล่อง

โดยสรุปผลการดำเนินงานในมิตินี้ 2 ความมีประสิทธิภาพในด้านการเงินงบประมาณของ พอช. พบว่า พอช. มีฐานะทางการเงินดี มีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่ายโดยตลอด และไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ อย่างไรก็ตาม พอช. ขาดประสิทธิภาพในการบริหารการเงินงบประมาณ เนื่องจาก พอช. ไม่ได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ปล่อยให้สภาพคล่องล้นระบบมากเกินไป เห็นได้จากการที่มีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี และมีอัตราส่วนสภาพคล่องอยู่ในระดับที่สูงมากในปีงบประมาณ พ.ศ.2553

### มิตินี้ 3 ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การประเมินความมีประสิทธิภาพ แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบผลผลิตที่องค์การสามารถทำได้กับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยในมิตินี้ 3 นี้มีประเด็นพิจารณา 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก เป็นการพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานในภาพรวมดีขึ้นหรือไม่ ประเด็นที่ 2 เป็นการพิจารณาจากการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนงานการปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณ โดยเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือไม่ ทำสำเร็จได้ตามเป้าหมายอย่างน้อยเพียงใด



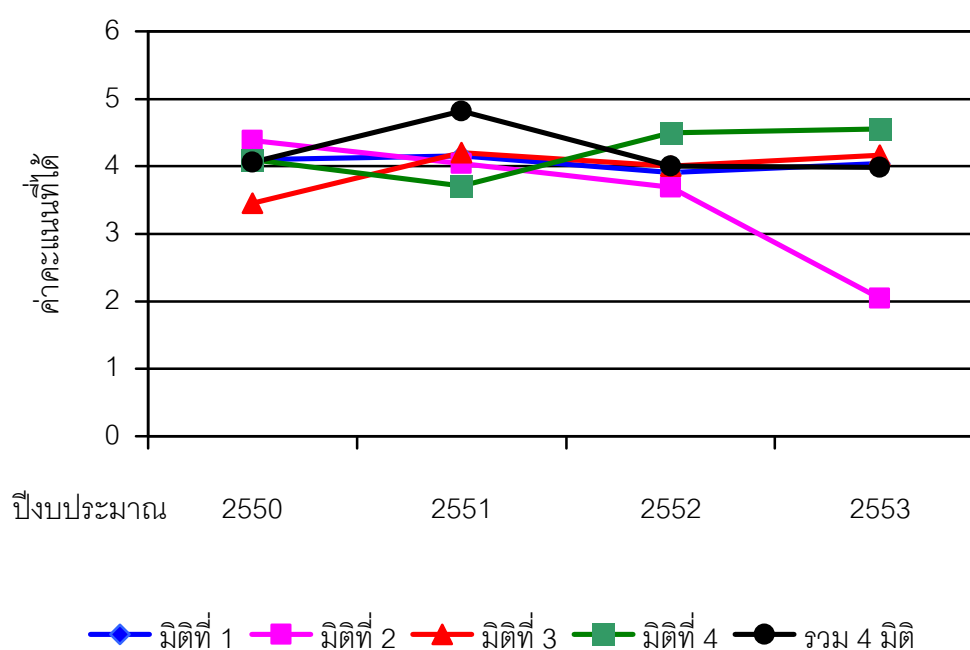
ภาพที่ 5 – 16 กรอบการพิจารณามิตินี้ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

### 3.1 ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า

เป็นการพิจารณาเพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและมีผลการดำเนินงานโดยภาพรวมดีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้จะเป็นการพิจารณาผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 เนื่องจากผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

ตารางที่ 5 – 15 เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองปีงบประมาณพ.ศ.2550 – 2553

มิติประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรอง	ปีงบประมาณ				ค่าเฉลี่ย 4 ปี
	2550	2551	2552	2553	
มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล	4.0936	4.1549	3.9043	4.0446	4.0494
มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ	4.3780	4.0400	3.6934	2.0400	3.5379
มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน	3.4551	4.2000	4.0000	4.1667	3.9555
มิติที่ 4 มิติด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์กร	4.1025	3.7117	4.4960	4.5520	4.2156
รวม	4.0599	4.8172	4.0037	3.9832	4.216



ภาพที่ 5 – 17 แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงค่าคะแนนผลการปฏิบัติงาน

จากการศึกษา พบว่า ค่าคะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้าของ พอช.โดยรวมลดลง โดยมีติด้านการพัฒนาศักยภาพการในมิติที่ 4 ได้ค่าคะแนนโดยเฉลี่ย 4 ปีมากที่สุด คือ 4.2156 รองลงมาได้แก่มิติด้านประสิทธิผลขององค์การในมิติที่ 1 ได้ค่าคะแนนเฉลี่ย 4 ปีเท่ากับ 4.0494 และมิติที่ได้ค่าคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ มิติด้านคุณภาพการให้บริการในมิติที่ 2 มีค่าคะแนนเฉลี่ย 4 ปีเท่ากับ 3.53 ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ พอช.อธิบายว่าเป็นผลมาจากตัวชี้วัดที่เพิ่มขึ้นมาของแต่ละมิติในแต่ละปี

### 3.2 พิจารณาการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

เป็นการเปรียบเทียบเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานกับผลที่ดำเนินการได้สำหรับ พอช. เป็นการพิจารณาจากตัวชี้วัดในเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการตามประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งครอบคลุมตัวชี้วัดที่ได้จากแผนจัดสรรงบประมาณเนื่องจากการดำเนินงานของ พอช. เป็นการใช้งบประมาณจากงบเงินอุดหนุน และกองทุนของ พอช.เอง โดย พอช.มีเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน 2 เป้าหมายตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2554 เหมือนกัน แต่ตัวชี้วัดจะมีขึ้นจากเดิม 2 ตัวชี้วัดเป็น 3 ตัวชี้วัดในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ดังนั้นจึงพิจารณา โดยแสดงเป็นร้อยละตามการบรรลุเป้าหมายการของหน่วยงาน ดังนี้

ตารางที่ 5 – 16 ร้อยละการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน (ดูภาคผนวก จ)

ปีงบประมาณ	2551	2552	2553	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
สูงกว่าเป้าหมาย	90.00	87.50	63.64	80.38
ตามเป้าหมาย	0	0	9.09	3.03
ต่ำกว่าเป้าหมาย	10.00	12.50	27.27	16.59
รวม	100	100	100.00	100.00

ที่มา : รายงานประจำปี และผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของ พอช, 2555.

จากตารางที่ 5 – 16 แสดงให้เห็นว่าผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการให้บริการของพอช. ภาพรวมเฉลี่ย 3 ปีบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 3.03 บรรลุผลสำเร็จสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 80.38 และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 16.59 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 พอช.สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 90 และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 10 ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 พอช.สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จสูงกว่าเป้าหมาย

ร้อยละ 87.5 ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 12.5 นอกจากนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 พอช.สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร้อยละ 9.09 สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 63.64 และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 27.27 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของ พอช.ในภาพรวมมีผลการดำเนินงานที่สูงกว่าเป้าหมาย

เป็นที่น่าสังเกตว่าการรายงานผลการดำเนินงานของ พอช. มีความหลากหลาย แม้จะมีตัวชี้วัดเดียวกัน แต่การรายงานผลกลับใช้หน่วยนับที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การเปรียบเทียบผลสำเร็จตามเป้าหมายทำได้ยาก

โดยสรุปผลการดำเนินงานของกรมฯ ในมิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน พบว่า พอช.มีอุปสรรคสำคัญ คือ ความเพียงพอของบุคลากรในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก พอช.ถูกจำกัดงบประมาณที่ต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณที่ใช้จ่าย ส่งผลให้จำนวนบุคลากรถูกจำกัดไว้ที่ไม่เกิน 340 คน แต่การทำงานของ พอช.มีความจำเป็นต้องลงพื้นที่ จึงมีความจำเป็นต้องมีบุคลากรเพิ่มขึ้นตามภาระงานที่ขึ้น แต่เมื่อจำนวนคนเพิ่มแต่งบประมาณด้านบุคลากรไม่สามารถเพิ่มวงเงินได้ ค่าตอบแทนที่บุคลากรได้รับจึงไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและไม่เป็นในทิศทางเดียวกับภาระงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดการเข้าออกจางานสูง ในขณะที่ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติกับพันธกิจของหน่วยงานนั้น ไม่เป็นปัญหาสำหรับ พอช. เพราะ พอช.เป็นหน่วยงานที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวให้สามารถรับนโยบายจากรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว แต่ต้องมีความระมัดระวังเช่นเดียวกัน เพราะอาจจะส่งผลให้ พอช.ทำงานที่ขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอาจถูกแทรกแซงจากทางการเมืองได้

ในมิติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ พบว่า พอช.ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี และเป็นที่น่าสังเกตว่า หากพิจารณาเฉพาะรายได้ของ พอช. โดยไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน พบว่า พอช.มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ เห็นได้จากดุลทางการเงินที่มีค่า ติดลบ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และพ.ศ.2553 ซึ่งแสดงถึงฐานะทางการเงินที่ไม่ดี และ พอช.ไม่สามารถดำเนินงานได้ หากขาดรายได้จากงบเงินอุดหนุน ซึ่งพอช.ได้รับในสัดส่วนที่สูงมากในแต่ละปี นอกจากนี้ พอช.ไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ แต่ยังคงขาดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ ส่งผลให้มีสภาพคล่องต่ำระบบมาก



ในมติที่ 3 พิจารณาประสิทธิผลในการดำเนินงาน พบว่า พอช. มีประสิทธิผลในการดำเนินงาน เนื่องจาก พอช. มีความสามารถในการดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จ โดยส่วนใหญ่ดำเนินงานได้สูงกว่าเป้าหมายการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 80.38 ในขณะที่มีการดำเนินงานไม่ได้ตามเป้าหมายคิดเป็นร้อยละ 16.59 อย่างไรก็ตามกลับ พบว่า พอช.มีคะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 โดยรวมลดลง และมีคะแนนเฉลี่ย 4 ปีในมติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการต่ำที่สุด ส่วนมติที่ พอช.ได้คะแนนเฉลี่ย 4 ปี สูงที่สุด คือ มติที่ 4 ด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์กร

## บทที่ 6

### สรุปเปรียบเทียบผลการศึกษา

ในส่วนของการสรุปเปรียบเทียบผลการศึกษานี้ ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เปรียบเทียบความเป็นอิสระในการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม แสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินงานระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ส่วนที่ 2 เปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม ว่ามีผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันหรือไม่ อันจะนำไปสู่การตอบคำถาม และพิสูจน์สมมติฐานของการศึกษานี้ และส่วนที่ 3 สรุปผลการศึกษา

#### เปรียบเทียบความเป็นอิสระระหว่างองค์การมหาชนกับกรม

จากการศึกษาความเป็นอิสระระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สามารถตอบคำถามการศึกษา **คำถามที่ 1** ได้ว่ากรมกับองค์การมหาชน มีทั้งความเหมือนและความต่างของความเป็นอิสระในการดำเนินงานในแต่ละมิติ ดังต่อไปนี้

##### 1. ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน

เป็นการพิจารณาใน 3 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน สอง การเลือกเครื่องมือ รูปแบบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และสาม ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาของหน่วยงาน พบว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ ทั้งกรมการพัฒนาชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สามารถดำเนินการได้เองเหมือนกันผ่านทางส่วนงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนของพอช. และกองแผนงานของกรมฯ ซึ่งต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และนโยบายรัฐบาลอีกด้วย เนื่องจากความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณเป็นสำคัญ ที่ต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายของกรมฯ มีการปรับเปลี่ยนที่บ่อยกว่าของ พอช. เนื่องจากก่อนที่กรมฯ จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์กรมฯ 4 ปี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทางกรมฯจะมีการปรับยุทธศาสตร์กรมฯ และนโยบายกรมฯ ตามตัวบุคคลที่มาเป็นรัฐมนตรี และพรรคการเมืองที่มาเป็นรัฐบาล จนกระทั่งเมื่อกรมการพัฒนาชุมชนได้เริ่มมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีเมื่อปี พ.ศ.2550

ส่งผลให้เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลยุทธศาสตร์กรมฯจะไม่เปลี่ยนตาม แต่จะปรับเปลี่ยนนโยบายของกรมฯ แทน ซึ่งมีความแตกต่างจาก พอช.ที่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) แต่ยุทธศาสตร์ของ พอช. และนโยบายของ พอช. จะยังคงเดิม เพราะได้มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีตั้งแต่ต้น และถึงแม้ว่า พอช.จะได้รับ มอบหมายภารกิจเพิ่มจากยุทธศาสตร์และแผนในการปฏิบัติงาน พอช.จะแทรกเข้าไปในภารกิจ เดิมที่ใกล้เคียงกัน เพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งเป็นเพราะวัตถุประสงค์ของ พอช. ที่เป็นองค์การมหาชน จึงเปิดกว้างให้สามารถเปลี่ยนแปลงภารกิจเพิ่มเติมได้ตามนโยบายของ รัฐบาล แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ตาม พ.ร.ฎ.จัดตั้งพอช. แสดง ให้เห็นว่า พอช.มีความเป็นอิสระในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและวัตถุประสงค์ของ หน่วยงานมากกว่ากรมฯ เนื่องจากตามแนวคิดความเป็นอิสระของ Verhoest และธเนศวร์ เจริญเมือง ได้อธิบายถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์การ ในเรื่องการกำหนด นโยบายว่า จะต้องปลอดจากการแทรกแซงและการตัดสินใจจากนักการเมือง องค์การจะต้องมี อิสระที่จะกำหนดนโยบายได้เองโดยไม่ถูกบีบบังคับ ยิ่งองค์การถูกแทรกแซงมากเท่าไรความเป็น อิสระจะยิ่งมีน้อยลง

ในขณะที่การเลือกเครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งกรมฯและ พอช.สามารถวางแผนแนวทาง และรูปแบบในการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชน สามารถปรับเปลี่ยน วิธีการทำงานให้มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่นนั้น จะไม่มีรูปแบบในการทำงานที่ตายตัว และมีการทำงานที่มักเป็นแบบ 24 ชั่วโมง และต้องเข้าถึงประชาชนเช่นกัน อย่างไรก็ตามในการ ปฏิบัติงานในด้านอื่น พบว่า กรมฯ ถูกกำหนดโดยกรอบของกฎระเบียบที่กำหนดวิธีการทำงานใน ด้านต่าง ๆ มากกว่า พอช. ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องของเวลาเข้างาน ที่กรมฯต้องเข้าปฏิบัติงานใน เวลา 8.30 – 16.30 น. ซึ่งในกรณี พอช.จะมีความยืดหยุ่นมากกว่า โดยสามารถเข้างานในเวลาใด ก็ได้ แต่ใน 1 สัปดาห์ต้องให้ครบ 40 ชั่วโมง และถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่เอง หน่วยงานจะไม่มีกรออกกฎระเบียบมาบังคับ ยกเว้นในส่วนการเงินและการบัญชีของ พอช.ที่ต้อง เข้างาน 7.00 น.ทุกวันและยังมีเวลากลับที่ไม่แน่นอนจนกว่างานจะเสร็จ ซึ่งเป็นข้อกำหนดเฉพาะ ส่วนงาน ที่หัวหน้าส่วนงานมีอำนาจสามารถกำหนดภายในส่วนงานเองได้ แสดงให้เห็นว่า พอช.มี ความเป็นอิสระในการเลือกวิธีการทำงานภายในของหน่วยงานได้มากกว่ากรมฯ ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงานจากทั้งสองหน่วยงาน จะสามารถเลือกวิธีการทำงานได้เองก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตาม แนวคิดความเป็นอิสระของ Verhoest และธเนศวร์ เจริญเมือง ได้กล่าวว่างค์การจะต้องมี

ความสามารถในการตัดสินใจเลือกวิธีการทำงานได้เองโดยไม่ถูกบีบบังคับจากหน่วยงานภายนอก ยิ่งองค์กรถูกกำหนดจากหน่วยงานภายนอกมากเท่าไรความเป็นอิสระจะยิ่งมีน้อยลง

นอกจากนี้ในส่วนของลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา พบว่า กรมฯมีลำดับชั้นสายการบังคับบัญชามากกว่า พอช. โดยกรมฯมีสายการบังคับบัญชาจากชั้นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานถึงอธิบดี กรมฯมี 6 ชั้น แต่พอช. จากชั้นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจนถึงผู้อำนวยการมีเพียง 4 ชั้น ในขณะที่สภาพความเป็นจริง พบว่า พอช. มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ความเป็นระบบราชการ และมีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชามากขึ้น จากการที่พอช. มีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้องค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น ความเป็นทางการและจำนวนกฎระเบียบจึงมากขึ้นตาม ซึ่งปัจจุบัน พอช. พยายามปรับโครงสร้างในการทำงานของหน่วยงาน โดยเป็นการขยายในแนวราบมากกว่าในแนวตั้ง เพื่อเป็นการป้องกันการเพิ่มขึ้นของลำดับชั้นในสายการบังคับบัญชา ดังนั้นตำแหน่งงานที่ขยายเพิ่มขึ้นตามการปรับโครงสร้างในแนวราบ คือ ตำแหน่งในระดับผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงาน และผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคต่าง ๆ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการทำงานขององค์กร ตามเกณฑ์การวัดความเป็นอิสระของ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณ ที่กล่าวถึงลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของ องค์กรว่า ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่สั้นย่อมจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มากกว่าลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ยาว

ทั้งนี้ถึงแม้ว่ากรมฯ จะมีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่มากกว่าพอช. แต่จากการที่กรมฯ ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง และระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเอง ยกตัวอย่างเช่น ระบบสำนักงานอัตโนมัติ (OA) ส่งผลให้สามารถลดข้อจำกัดของสายการบังคับบัญชาที่ยาวลงได้ โดยเจ้าหน้าที่สามารถติดต่อหัวหน้าส่วนงาน หรือแม้แต่อธิบดีได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านใคร และหากมีความจำเป็นเร่งด่วนยังสามารถส่งจดหมายถึงบุคคลคนนั้นผ่านทางระบบ OA ได้ทันที ก่อนส่งเอกสารตามไปทีหลัง ซึ่งช่วยให้การปฏิบัติงานมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น บุคลากรในกรมฯ มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นส่งผลดีต่อการปฏิบัติงาน และยังช่วยให้ผู้บริหารระดับสูง สามารถทราบถึงปัญหาในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วอีกด้วย ในกรณีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการลดข้อจำกัดและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงาน รวมถึงลดความเป็นทางการลงได้ในระดับหนึ่ง ช่วยให้มีคามยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

## 2. ความมีอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ

เป็นการพิจารณาความมีอิสระในประเด็นของผู้มีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงกฎระเบียบจากส่วนกลางที่หน่วยงานต้องยึดถือปฏิบัติ ตามแนวคิดของ Verhoest และคณะได้กล่าวว่า องค์การจะต้องสามารถกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับในการปฏิบัติงานขององค์การได้เอง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอก จึงจะถือได้ว่ามีความเป็นอิสระ

เมื่อเปรียบเทียบการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับภายในหน่วยงาน ระหว่างกรมฯ กับพอช. พบว่า การกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับภายในหน่วยงานของกรมฯ โดยภาพรวมจะยึดถือปฏิบัติตามระเบียบจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยขั้นตอนการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะอิงกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และระเบียบอื่น ๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ในขณะที่การตรวจสอบภายในจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ และระเบียบของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ถึงแม้ว่าอธิบดีจะสามารถกำหนดระเบียบปฏิบัติภายในหน่วยงานได้เองก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบจากส่วนกลางที่กำหนดอนุญาตให้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งมีความแตกต่างจาก พอช. ที่ระเบียบและข้อบังคับภายในหน่วยงาน คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 และผู้อำนวยการสามารถกำหนดระเบียบปฏิบัติภายในหน่วยงานตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ระเบียบและข้อบังคับของพอช.ที่กำหนดขึ้น เป็นการพิจารณาปรับปรุงจากกฎระเบียบที่มีอยู่เดิมของส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบทและสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง 2 หน่วยงานเดิมที่ถูกยุบรวมเป็น พอช. และปรับให้มีความเหมาะสมกับภารกิจของ พอช.

นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่มีความแตกต่างระหว่างกรมฯกับ พอช.อย่างเห็นได้ชัดคือ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ พอช.ไม่ต้องอิงหรือเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบจากสำนักงาน ก.พ. ยกเว้นในส่วนของ สำนักงาน ก.พ.ร.ที่ได้กำหนดมาตรฐานกลางให้องค์การมหาชนทุกแห่งปฏิบัติ ในเรื่องของการกำหนดค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งพอช.ต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามทั้งพอช. และกรมฯ มีกฎระเบียบ ข้อบังคับจากส่วนกลางที่ต้องปฏิบัติ ตามเหมือนกัน คือ พ.ร.บ.วิธีงบประมาณ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบ ภายใน ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และออกข้อบังคับของหน่วยงานให้เป็นไป ตามที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ และมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

แสดงให้เห็นว่า พอช. มีความเป็นอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และ ข้อบังคับมากกว่ากรมฯ ตามแนวคิดความเป็นอิสระของ Verhoest ที่ว่า องค์การจะต้องสามารถ กำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับในการปฏิบัติงานขององค์การได้เอง ปลอดภัยจากการ แทรกแซงจากหน่วยงานภาคนอก จึงจะถือได้ว่ามีความเป็นอิสระ

### 3. ความมีอิสระในด้านการเงินงบประมาณ

เป็นการพิจารณาความเป็นอิสระในประเด็นของกระบวนการงบประมาณ และการ พึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง จากกระบวนการงบประมาณ 4 ขั้นตอน พบว่า ทั้ง พอช.และกรมฯ มีการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และกรอบวิธีการที่กำหนดมาจากสำนักงานประมาณ ตาม พ.ร.บ.วิธีงบประมาณ เหมือนกันใน 3 ขั้นตอน กล่าวคือ

1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ทั้งกรมฯและพอช. จะจัดทำคำของบประมาณ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ตามนโยบายของรัฐบาล ส่งให้ สำนักงานประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแล้ว จึงนำเข้าสู่วุฒิสภาพิจารณา โดยคณะกรรมการ และ วุฒิสภา พิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. รายจ่ายงบประมาณประจำปี ตามวาระ 1 – 3
3. ขั้นตอนการติดตามประเมินผล เนื่องจาก ทั้งกรมฯและพอช. ได้รับเงินงบประมาณ รัฐบาลจึงต้องติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับตาม พ.ร.บ.งบประมาณ รายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ ทั้งกรมฯและพอช. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตาม แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานประมาณเป็นราย ปี และต้องได้รับการตรวจสอบบัญชีจาก สตง. เช่นเดียวกัน

ในขณะที่ทั้งกรมฯและพอช.จะมีความแตกต่างกันในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ กล่าวคือ กรมฯยังคงต้องดำเนินการตามกรอบวิธีการงบประมาณที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ตาม พ.ร.บ.วิธีงบประมาณ ถึงแม้ว่าอธิบดีกรมฯจะมีอำนาจในการเบิกจ่าย และสามารถมอบอำนาจในการอนุมัติเบิกจ่ายให้กับผู้อำนวยการกองได้ แต่ก็เป็นอำนาจที่ พ.ร.บ.วิธีงบประมาณอนุญาตให้ทำได้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจาก พอช.ที่อำนาจในการอนุมัติเบิกจ่ายอยู่ที่ คณะกรรมการและผู้อำนวยการ โดยคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินในโครงการต่าง ๆ ของพอช. ในขณะที่ผู้อำนวยการ เป็นผู้ลงนามอนุมัติเบิกจ่ายเฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารงานภายในองค์การ และสามารถมอบอำนาจในการอนุมัติให้กับหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ได้ ภายใต้กรอบวงเงินที่กำหนดตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ

นอกจากนี้ในเรื่องของรายได้ พบว่า ทั้งสองหน่วยงานมีความแตกต่างกันในประเด็นของเงินรายได้ โดยเงินรายได้ของกรมฯ ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งใช้สำหรับเป็นรายจ่ายในการบริหารงาน รายจ่ายบุคคลากร และรายจ่ายบลงทุน ถึงแม้ว่ากรมฯ จะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมในการให้บริการบ้างแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากกรมฯ ไม่ได้เป็นหน่วยงานจัดหารายได้ นอกจากนี้รายได้ที่กรมฯได้รับ รวมถึงงบประมาณที่เหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ เป็นเงินที่ต้องนำส่งคลัง ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551 ในขณะที่พอช. มีรายได้มาจาก 2 ทาง คือ หนึ่ง รายได้จากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้รับมาในรูปของงบเงินอุดหนุน สอง รายได้จากผลประโยชน์ของกองทุน พอช. ที่ได้นำเงินไปลงทุนในพันธบัตร ตั๋วแลกเงิน และได้รายได้มาในรูปของดอกเบี้ยเงินฝาก และดอกเบี้ยจากสินเชื่อ ทั้งนี้พอช. นำรายได้จากงบเงินอุดหนุนมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ของพอช. และโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในขณะที่รายจ่ายในการบริหารงานของพอช. เช่น เงินเดือนบุคลากร สวัสดิการต่าง ๆ จะใช้เงินจากกองทุนพอช. นอกจากนี้รายได้ที่พอช.ได้รับ และงบเงินอุดหนุนที่ใช้ไม่หมด เป็นเงินที่ไม่ต้องนำส่งคืนคลัง ซึ่งส่งผลให้ พอช.สามารถนำมาบริหารจัดการได้อย่างอิสระมากกว่ากรมฯ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในมิติของการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง ที่กรมฯต้องพึ่งพาทั้งหมด ในขณะที่ดูเหมือนว่า พอช.พึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลางน้อยกว่า แต่ในสภาพความเป็นจริง เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้จากงบเงินอุดหนุนต่อรายได้จากการดำเนินงานของพอช. พบว่า มีสัดส่วนรายได้จากงบเงินอุดหนุนต่อรายได้จากการดำเนินงานต่ำสุดในปีงบประมาณ 2552 เท่ากับ 7.68 เท่า ในขณะที่ในปีงบประมาณ 2553 มีสัดส่วนรายได้จากงบเงิน

อุดหนุนต่อรายได้จากการดำเนินงานสูงถึง 30.66 เท่า แสดงให้เห็นว่า พอช.มีการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลางในสัดส่วนที่สูง และหากพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณเพื่อยืนยันการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง พบว่า หาก พอช.ไม่มีงบเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2551 และปีงบประมาณ 2553 รายได้จากการดำเนินงานจะไม่เพียงพอต่อรายจ่ายจากการดำเนินงาน (ดูในส่วนผลการดำเนินงานบทที่ 5 มิติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ) ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้พอช.มีความเสี่ยงในการดำเนินงาน และขัดแย้งกับแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ โดยให้หน่วยงานพยายามหารายได้เลี้ยงตัวเองได้เพียงพอโดยไม่เป็นการแสวงหากำไรมากเกินไป ในประเด็นดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของหน่วยงาน ตามแนวคิดของ Verhoest ซึ่งถือว่าการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลางในสัดส่วนที่สูง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้องค์การมีความเป็นอิสระลดลง เนื่องจากไม่สามารถที่จะดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และอาจต้องทำตามผู้ความประสงค์ของที่เป็นเจ้าของทรัพยากรนั้นด้วย

นอกจากนี้ทั้งพอช.และกรมฯ ยังมีความแตกต่างกัน ในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง และพัสดุ กล่าวคือ กรมฯจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และถึงแม้ว่าองค์การมหาชนส่วนใหญ่จะมีระเบียบว่าด้วยการพัสดุและดำเนินการได้เอง แต่สำหรับ พอช.ระเบียบเรื่องการพัสดุ เป็นการนำระเบียบจากส่วนกลางมาปรับใช้ให้เข้ากับรูปแบบการดำเนินงานของพอช. ซึ่งถือว่ามีความเป็นอิสระบ้างพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดรายละเอียดเฉพาะเจาะจงของพัสดุนั้นๆ ที่สามารถดำเนินการได้เอง ในกรณีจึงมีความเป็นอิสระมากกว่ากรมฯ ที่ยังต้องดำเนินการตามระเบียบบัญชีครุภัณฑ์ นอกจากนี้ยังอาจถูกแทรกแซงจากทางการเมืองได้อีก ดังเช่น กรณีของการสร้างห้อง war room และห้อง server ที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการขอกำหนดบริษัทผู้ได้รับการประมูล เป็นต้น อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าวถึงแม้ว่า พอช.จะยังไม่มีรายงานที่ถูกแทรกแซงจากทางการเมือง แต่ในอนาคตอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การมหาชนทุกแห่ง ที่มีระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง ถึงความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากองค์การมหาชนมีมิติที่ลึกซับซ้อน มีการดำเนินงานเฉพาะทาง และส่วนใหญ่เป็นองค์การเกิดใหม่ คนส่วนใหญ่ไม่รู้จักรัก และยังไม่เข้าใจความเป็นองค์การมหาชนเท่าไร จึงไม่กล้าเข้าไปตรวจสอบมากนัก รวมถึงความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานที่กำหนดให้มีมากขึ้น อาจส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ง่ายกว่า



#### 4. ความมีอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ และพอช. มีความเหมือนกันในรูปแบบการบริหารงานที่มีคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มารับผิดชอบโดยตรง โดยมีส่วนบุคคลากรของพอช. หรือกองการเจ้าหน้าที่ของกรมฯ เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งในกรณีของกรมฯ เรียกว่า อ.ก.พ.กรม (คณะกรรมการสามัญประจำกรม) แต่งตั้งโดยอธิบดี ในขณะที่พอช. เรียกว่า อ.ก.บ. (คณะกรรมการบริหารงานบุคคล) แต่งตั้งโดยคณะกรรมการพอช. อย่างไรก็ตามระเบียบที่ยึดถือปฏิบัติจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ เป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และระเบียบอื่นที่สำนักงาน ก.พ.เป็นผู้กำหนด ในขณะที่ พอช. คณะกรรมการ พอช.เป็นผู้กำหนดนโยบาย ระเบียบ และวิธีในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยด้วย

ถึงแม้ว่าทั้ง 2 หน่วยงานจะมีรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เหมือนกัน และมีความอิสระในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน แต่ความแตกต่างอยู่ที่ ความเป็นอิสระของกรมฯ ถูกกำหนดอยู่ภายใต้กรอบระเบียบจากสำนักงาน ก.พ.ที่อนุญาตให้กรมฯ ดำเนินการได้เท่านั้น ในขณะที่พอช. สามารถกำหนดกฎระเบียบ และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง โดยที่สำนักงาน ก.พ.ไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามสำหรับพอช. ความมีอิสระถูกจำกัดในเรื่องของการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน และเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ กับอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการ ที่ต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์มาตรฐานจากสำนักงาน ก.พ.ร.ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ได้จัดกลุ่มองค์การมหาชนออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อใช้ในการกำหนดอัตราเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทน และเบี้ยประชุมของผู้อำนวยการและคณะกรรมการ

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่พอช.ยังถูกจำกัดเงินเดือนด้วยวงเงินงบบุคลากรที่จะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของวงเงินงบดำเนินงาน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้พอช.ไม่สามารถเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่หรืออัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ได้มากกว่านี้ หากเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนระหว่างกรมฯ และพอช. พบว่าอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ดังที่ผู้บริหารท่านหนึ่งกล่าวว่า อัตราเงินเดือนพอช.ไม่ได้เป็นที่จูงใจเท่าไร เพราะเมื่อเทียบกับแล้ว สูงกว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการไม่เกินร้อยละ 15 ซึ่งยังถือว่าน้อยกว่าเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนของบริษัทเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทเอกชนชั้นนำหรือรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ดังตารางที่ 6 – 1 แสดงอัตราเงินเดือนแรกรับตามวุฒิการศึกษา เปรียบเทียบโดยประมาณระหว่าง พอช. กรมฯ รัฐวิสาหกิจ (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย) และบริษัทเอกชน (บริษัทปูนซีเมนต์ไทยจำกัด) ช่วงปีพ.ศ.2551 – 2553

ตารางที่ 6 – 1 เปรียบอัตราเงินเดือนแรกได้รับโดยประมาณระหว่างปีพ.ศ.2551 – 2553

วุฒิการศึกษา	พอช.	กรมฯ	รัฐวิสาหกิจ	บริษัทเอกชน
ปริญญาตรี	11,000	9,140	20,000	18,000
ปริญญาโท	13,000	12,600	23,000	22,000
ปริญญาเอก	18,000	17,010	35,000	30,000

ที่มา : จากการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนบุคลากร พอช.และพนักงานธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้อำนาจในการอนุมัติบรรจุ แต่งตั้ง ขึ้นเงินเดือนของ พอช.เป็นของผู้อำนวยการ หน่วยงานสามารถกำหนดได้เองในรายละเอียด ซึ่งแตกต่างกับกรมฯ ที่การขึ้นเงินเดือนต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี อธิบดีกรมมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งเท่านั้น ในส่วนของสวัสดิการ พบว่า พอช.นำระบบการจัดสวัสดิการมาจากส่วนราชการแต่ไม่ทั้งหมด โดยพอช.สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของตนเองคู่สมรสและบุตรได้ แต่ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของบิดามารดาได้ ในขณะที่ค่าเล่าเรียนของบุตรสามารถเบิกได้เช่นกัน ซึ่งในกรณีของกรมฯที่เป็นหน่วยงานราชการ สามารถเบิกได้ทั้งหมด ดังนั้นเจ้าหน้าที่พอช.จึงได้รวมตัวจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือบุคลากร เพื่อชดเชยในส่วนที่บุคลากรไม่สามารถเบิกได้ตามระเบียบฯ ซึ่งถือเป็นสวัสดิการนอกระบบแบบที่ช่วยน้อง ในขณะที่เดียวกันกรมฯก็มีการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์กรมฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ข้าราชการภายในกรมฯเองอีกด้วย

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 หน่วยงานมีการประเมินผลการปฏิบัติงานรายบุคคลเหมือนกัน แต่มีวัตถุประสงค์ในการประเมินต่างกัน กล่าวคือ การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พอช. เป็นไปเพื่อต่อสัญญาจ้าง เลื่อนตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือน ในขณะที่การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการของกรมฯ เป็นไปเพื่อให้รางวัลและเลื่อนเงินเดือน นอกจากนี้การจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ยังสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากกรมฯเป็นการจ้างแบบตลอดชีพจนอายุครบ 60 ปี ในขณะที่พอช.เป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ต่ออายุปีต่อปี หรือทุก 3 ปี หรือทุก 5 ปี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า พอช.มีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มากกว่ากรมฯ ทั้งในเรื่องของผู้มีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบที่คณะกรรมการพอช.สามารถกำหนดได้เอง การกำหนดกฎระเบียบที่เทียบเคียงกับกฎระเบียบจากส่วนกลางในบางเรื่อง เช่น อัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ

สำนักงาน ก.พ.ร. ในขณะที่กรมฯ ยึดถือตามกฎระเบียบที่กำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ทั้งหมด ตามแนวคิดความมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ Verhoest ที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นอิสระขององค์การจากการเข้ามาบริหารงานบุคคลโดยหน่วยงานอื่น และธเนศวร์ เจริญเมือง ที่กล่าวถึง ว่าองค์การที่สามารถกำหนดกฎระเบียบในด้านการบริหารบุคลากรได้เองย่อมมีความเป็นอิสระมากกว่า เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพการทำงานขององค์การได้ดีกว่า

#### 5. ความมีอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผล

เป็นการพิจารณาในประเด็นของหน่วยงานภายนอกและหน่วยงานภายในองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบประเมินผล ตลอดจนรูปแบบในการตรวจสอบประเมินผล สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 6 – 2

ตารางที่ 6 – 2 เปรียบเทียบหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบประเมินผล

หน่วยงาน	กรมการพัฒนาชุมชน	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
หน่วยงานภายใน	1)กลุ่มตรวจสอบภายใน 2)กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร 3)กลุ่มประเมินผล กองแผนงาน 4)กองการเจ้าหน้าที่	1)สำนักตรวจสอบ 2)ส่วนการเงินและการบัญชี 3)สำนักนโยบายและแผน 4)ส่วนบุคลากร 5)คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง
หน่วยงานภายนอก	-กรมบัญชีกลาง -สำนักงบประมาณ -คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน -ค.ต.ป. -สำนักงาน ก.พ.ร.	-กรมบัญชีกลาง -สำนักงบประมาณ -คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน -สำนักงาน ก.พ.ร.
รูปแบบการประเมินผล	-ตรวจสอบบัญชี รายงานการเงิน -คำรับรองการปฏิบัติราชการภายในระดับหน่วยงาน (IPA) -คำรับรองการปฏิบัติราชการ (PA) -PMQA	-ตรวจสอบบัญชี รายงานการเงิน -คำรับรองการปฏิบัติราชการ

จากตารางแสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับการตรวจสอบ ประเมินผลระหว่าง พอช.กับกรมฯ และเมื่อพิจารณาถึงความเป็นอิสระ พบว่า มีความเป็นอิสระไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ หน่วยงานทั้งกรมการพัฒนาชุมชน และ พอช. มีความเป็นอิสระเฉพาะการ ดำเนินการตรวจสอบประเมินผลภายในหน่วยงาน โดยสามารถออกแบบตัวชี้วัดและรูปแบบในการ ประเมินผลได้เอง แต่ทั้งสองหน่วยงานยังต้องได้รับการตรวจสอบและประเมินผลจากหน่วยงาน ภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงาน ก.พ.ร. และ สตง. ที่เข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีกร และแนวทางปฏิบัติให้ทั้งสองหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม เป็นผลให้ทั้งสองหน่วยงานต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดังกล่าว ซึ่ง สตง. จะตรวจสอบในด้านที่เกี่ยวข้องกับการเงินการบัญชี งบประมาณ ในขณะที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน แม้ว่าทางสำนักงาน ก.พ.ร.จะให้อิสระแก่หน่วยงานในการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในบาง มิติก็ตาม แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบหรือที่เรียกว่า ต้องการมีเจรจาตัวชี้วัด จึงทำให้หน่วยงานทั้ง สองมีความเป็นอิสระในเรื่องดังกล่าวไม่มากนัก นอกจากนี้ตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชนยัง กำหนดให้องค์การมหาชนต้องได้รับการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอกที่มีหน่วยงานกลาง จากส่วนราชการอีกด้วย ซึ่งทางพอช.ได้มีการจ้างที่ปรึกษาโดยสม่ำเสมอ

แม้ว่าการตรวจสอบประเมินผลจากส่วนกลาง จะมีข้อดีเกี่ยวกับการสร้างความเป็น มาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ แต่ กลับพบว่ามีข้อเสียหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานดังนี้

1. บางครั้งการกำหนดตัวชี้วัดที่กำหนดออกมาเหมือนกันหมด ไม่สามารถใช้ ประเมินผลหน่วยงานที่มีภารกิจแตกต่างกันได้ เพราะบริบทของแต่ละหน่วยงาน ต่างกัน แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจาตัวชี้วัด แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การที่เจ้าหน้าที่เจรจาตัวชี้วัดมาจากส่วนกลาง และไม่เข้าใจในระบบการทำงาน ของหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดการโต้เถียง สร้างความไม่พอใจให้กับทั้งสองฝ่าย
2. การประเมินผลการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง ยังสร้างภาระในการปฏิบัติงาน ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในภารกิจหลักของ หน่วยงานที่ทำให้เกิดความล่าช้า และบางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพยายาม ทำงานตามตัวชี้วัดมากเกินไปจนละเลยสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3. ตัวชี้วัดที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการมีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และบางครั้งมีความซ้ำซ้อน ส่งผลให้สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณในการประเมินผล นอกจากนี้ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางยังมีการเปลี่ยนแปลง และเพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจ ต้องศึกษาใหม่ตลอดเวลา

ตารางที่ 6 – 3 เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ	เหมือนกัน	ต่างกัน
1. ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานได้เอง</li> <li>- สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล</li> <li>- เจ้าหน้าที่เลือกวิธีการปฏิบัติได้เอง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายของกรมฯ ปรับเปลี่ยนตามรัฐบาลที่เปลี่ยนไป</li> </ul>
2. ความมีอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับภายในหน่วยงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องปฏิบัติตามระเบียบจากส่วนกลางในด้านการเงิน งบประมาณ และระเบียบทางกฤษฎี และ การตรวจสอบทางการเงินจากกรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ และ สตง.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระเบียบข้อบังคับภายในด้านการบริหารงานทั่วไป และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะกรรมการ พอช. เป็นผู้กำหนด ภายใต้มาตรฐานกลางสำหรับองค์การมหาชน จากสำนักงาน ก.พ.ร.ตามมติคณะรัฐมนตรี</li> <li>- การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมฯ ถูกกำหนดโดยสำนักงาน ก.พ.</li> </ul>
3. ความมีอิสระในด้านการบริหารการเงินงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระบวนการงบประมาณวิธีการ และขั้นตอนการอนุมัติ เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณกำหนด</li> <li>- การตรวจสอบบัญชี เป็นไปตามที่กรมบัญชีกลางและ สตง. กำหนด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พอช. ได้รับงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน และเงินรายได้ไม่ต้องนำส่งคืนคลัง</li> <li>- พอช. มีกองทุนฯ ของตนเอง ทำให้สามารถเบิกจ่ายได้คล่องตัวมากกว่า</li> </ul>

ตารางที่ 6 – 3 (ต่อ) เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดความเป็นอิสระ	เหมือนกัน	ต่างกัน
4. ความมีอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ของทั้งสองหน่วยงานดำเนินการผ่านคณะกรรมการ แต่เรียกชื่อต่างกัน (อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.บ.)</li> <li>- ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน คืออธิบดี และผู้อำนวยการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพิจารณาขึ้นเงินเดือนหรือเลื่อนเงินเดือนของกรมฯต้องเป็นไปตามมติ ครม. แต่ของพอช.เป็นไปตามมติ คณะกรรมการฯ</li> <li>- กรมฯต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนด แต่พอช.ไม่ต้อง แต่ต้องทำตามมติคณะรัฐมนตรี ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร.เสนอ</li> </ul>
5. ความมีอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทั้งสองหน่วยงานได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลาง คือ ก.พ.ร.และ สตง. และต้องเผยแพร่รายงานผลการประเมินสู่สาธารณะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมฯต้องทำ PMQA แต่พอชไม่ต้องทำ</li> </ul>

โดยสรุปจากการเปรียบเทียบความเป็นอิสระในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน และพอช. พบว่า ทั้งสองหน่วยงานมีความเป็นอิสระไม่แตกต่างกันมากนัก โดยในแต่ละด้านมีความเป็นอิสระแตกต่างกันเล็กน้อย แสดงได้ตามตารางที่ 6 – 4 ดังนี้

ตารางที่ 6 – 4 เปรียบเทียบความเป็นอิสระตามเกณฑ์การพิจารณาความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระ	กรมการพัฒนาชุมชน	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	ปัจจัยพิจารณาความเป็นอิสระ
1.ความมีอิสระในด้านการบริหารงาน	<p style="text-align: center;">◐</p> <p style="text-align: center;">○</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">◐</p> <p style="text-align: center;">○</p> <p style="text-align: center;">◐</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เกิดขึ้นมาจากหน่วยงานเอง</li> <li>● สามารถเลือกวิธีการหรือรูปแบบในการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง</li> <li>● ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร/คณะกรรมการบริหารมาจากการคัดเลือกโดยหน่วยงานเอง</li> </ul>
2.ความมีอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับ	<p style="text-align: center;">◐</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">○</p> <p style="text-align: center;">○</p> <p style="text-align: center;">○</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● สามารถกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานได้เอง</li> <li>● สามารถวางกฎระเบียบ และข้อบังคับหลักเกณฑ์ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานได้เอง</li> <li>● สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนของบุคลากรในหน่วยงานได้เอง</li> </ul>

หมายเหตุ : ○ = มีความเป็นอิสระ ● = ไม่มีความเป็นอิสระ ◐ = เป็นอิสระบางส่วน

ตารางที่ 6 – 4 (ต่อ) เปรียบเทียบความเป็นอิสระตามเกณฑ์การพิจารณาความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระ	กรมการพัฒนาชุมชน	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	ปัจจัยพิจารณาความเป็นอิสระ
2. ความมีอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับ (ต่อ)	●  ●	○  ◐	<ul style="list-style-type: none"> <li>● สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การให้รางวัลหรือหลักเกณฑ์ในการลงโทษได้เอง</li> <li>● สามารถกำหนดวิธีการ หรือหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เอง</li> </ul>
3. ความมีอิสระในด้านการบริหารการเงินงบประมาณ	●  ●  ●  ●	○  ●  ○  ●	<ul style="list-style-type: none"> <li>● องค์กรได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน</li> <li>● กระบวนการจัดทำงบประมาณ และการอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน สามารถทำได้เอง</li> <li>● หากหน่วยงานมีเงินเหลือ ไม่ต้องส่งเงินคืนเข้าคลัง</li> <li>● มีรายได้ที่จัดเก็บเองมากกว่ารายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง</li> </ul>

หมายเหตุ : ○ = มีความเป็นอิสระ ● = ไม่มีความเป็นอิสระ ◐ = เป็นอิสระบางส่วน



ตารางที่ 6 – 4 (ต่อ) เปรียบเทียบความเป็นอิสระตามเกณฑ์การพิจารณาความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระ	กรมการพัฒนาชุมชน	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	ปัจจัยพิจารณาความเป็นอิสระ
4. ความมีอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์	● ◐ ◐ ●	○ ○ ○ ○	<ul style="list-style-type: none"> <li>● สามารถกำหนดคุณสมบัติผู้ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งได้เอง</li> <li>● สามารถพิจารณารับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานได้เอง</li> <li>● สามารถพิจารณาให้รางวัลหรือลงโทษบุคลากรในหน่วยงานได้เอง</li> <li>● สามารถพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนขั้นเงินเดือนได้เอง</li> </ul>
5. ความมีอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผล	○ ◐	○ ◐	<ul style="list-style-type: none"> <li>● สามารถกำหนดวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานได้ด้วยตนเอง</li> <li>● สามารถกำหนดตัวชี้วัดที่ใช้สำหรับประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานกลางได้ด้วยตนเอง</li> </ul>

หมายเหตุ : ○ = มีความเป็นอิสระ ● = ไม่มีความเป็นอิสระ ◐ = เป็นอิสระบางส่วน

โดยด้านที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่พอช.สามารถดำเนินการกำหนดกฎระเบียบ แนวทาง และวิธีการบริหารจัดการได้เองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแตกต่างจากของกรมฯ ที่ต้องทำตามกรอบของสำนักงาน ก.พ. และมติคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ส่งผลให้ พอช. มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ พอช.สามารถกำหนดกฎระเบียบภายในหน่วยงานได้เองมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบจากส่วนกลางมากกว่า

อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในด้านการเงินงบประมาณที่พบว่า ในเรื่องของรูปแบบวิธีการระดมทุนการงบประมาณในเรื่องของการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการประเมินผล ทั้งกรมการพัฒนาชุมชน และ พอช. ไม่มีความเป็นอิสระเหมือนกัน เนื่องจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณที่กำหนดมาจากส่วนกลางตาม พ.ร.บ.วิธีงบประมาณ และระเบียบวิธีการจากสำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เช่นเดียวกับสัดส่วนการพึ่งพางบประมาณอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน แต่จะมีความเป็นอิสระแตกต่างกันในเรื่องของ การที่ พอช. ได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน เมื่อมีเงินเหลือไม่ต้องส่งเงินคืนเข้าคลัง ส่งผลให้ พอช.มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารการเบิกจ่ายมากกว่ากรมฯ

ในขณะที่ความเป็นอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานทั้งกรมฯและพอช.มีไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ สามารถกำหนดวิธีการและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานได้เอง แต่ยังคงได้รับการตรวจสอบและประเมินผลจากหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ สตง. และก.พ.ร. เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ยังรวมถึงความมีอิสระในด้านการบริหารงานแม้ว่าทั้ง พอช.และกรมฯ จะมีความเป็นอิสระใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของทั้ง พอช. และกรมฯ สามารถเลือกเครื่องมือในการปฏิบัติงานได้เอง มีความเป็นอิสระทั้งในการเลือกวิธีการ รูปแบบในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดยุทธศาสตร์ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเหมือนกัน แต่การกำหนดนโยบายของกรมฯ จะปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการมหาดไทย ส่งผลให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายกรมฯ ก็จะเปลี่ยนตาม ซึ่งแตกต่างกับ พอช.ที่ไม่ได้เปลี่ยนตาม

นอกจากนี้ทั้งกรมฯ และพอช.ยังมีความแตกต่างในเรื่องของการเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงาน สำหรับกรมฯอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ต้องได้รับเสนอชื่อจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ในขณะที่ผู้อำนวยการ พอช.และคณะกรรมการพอช.มาจากกระบวนการสรรหา คัดเลือก แล้วจึงแต่งตั้ง ส่งผลให้ พอช.มีความเป็นอิสระมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน

ดังนั้นจากการเปรียบเทียบผลการศึกษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานระหว่างพอช.กับกรมฯ พบว่า พอช.มีความเป็นอิสระมากกว่ากรมฯในมิติด้านการบริหาร มิติด้านการกำหนดกฎระเบียบ กฎเกณฑ์และข้อบังคับ มิติด้านการบริหารการเงินงบประมาณ และมิติด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่ความมีอิสระในมิติด้านการตรวจสอบประเมินผลระหว่างพอช.กับกรมฯไม่มีความแตกต่างกัน จึงสามารถสรุปได้ว่า การนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร มาใช้ในประเทศไทยทำให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรมในด้านการบริหารงาน ด้านการกำหนดกฎระเบียบ ด้านการบริหารการเงินงบประมาณ และด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

### เปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม

จากการศึกษาผลการดำเนินงานระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สามารถตอบคำถามการศึกษา **คำถามที่ 2** ได้ว่า ผลการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยมีผลการพิจารณาดังต่อไปนี้

#### มิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน

จากการพิจารณาโดยเปรียบเทียบ พบว่า ทั้งกรมฯ และพอช. มีการกำหนดยุทธศาสตร์ พันธกิจ และวางแผนการดำเนินงาน ที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าในเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญกรมฯ จะยังไม่สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายจากรัฐบาลและการจัดสรรงบประมาณก็ตาม แต่โดยภาพรวมจากการตรวจสอบตามหลักการความเชื่อมโยงสอดคล้องตามแนวคิดการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้ว ถือว่าทั้งสองหน่วยงานมีการวางแผนการดำเนินงาน ที่ช่วยสนับสนุนให้การปฏิบัติงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับชาติ สามารถดำเนิน

โครงการกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่า ทั้งสองหน่วยงานพยายามคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ผลการศึกษา พบว่า ทั้งกรมฯ และพอช.มีอุปสรรคร่วมกันที่สำคัญ คือ ความเพียงพอของงบประมาณ และอัตรากำลัง โดยมีสาเหตุมาจากการที่ พอช.ถูกจำกัดบุคลากรไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณที่ใช้จ่าย ส่งผลให้จำนวนบุคลากรถูกจำกัดไว้ที่ไม่เกิน 340 คน แต่การทำงานของ พอช.มีลักษณะเป็นงานพื้นที่ จึงมีความจำเป็นต้องมีบุคลากรเพิ่มขึ้นตามภาระงานที่เพิ่มขึ้น แต่เมื่อจำนวนคนเพิ่มแต่งบประมาณด้านบุคลากรไม่สามารถเพิ่มวงเงินได้ ค่าตอบแทนที่บุคลากรได้รับจึงไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและไม่เป็นในทิศทางเดียวกับภาระงาน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลให้เกิดการเข้าออกจางานสูง ซึ่งในกรณีนี้มีความแตกต่างจากกรมฯ เนื่องจากกรมฯ ไม่ได้ถูกจำกัดในเรื่องของงบประมาณแบบของ พอช. แต่กรมฯ ถูกจำกัดในเรื่องของจำนวนบุคลากรโดยการคืนตำแหน่ง (Freeze) ตามนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการลดขนาดภาครัฐให้เล็กลง ซึ่งส่งผลให้เมื่อกรมฯ มีผู้เกษียณอายุ ก็ต้องคืนอัตรากำลังให้กับ สำนักงาน ก.พ. ส่งผลให้ไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังเพื่อมาทดแทนได้ เป็นต้น

จากข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังส่งผลให้ทั้ง 2 หน่วยงานพยายามพัฒนานวัตกรรมในการทำงาน เพื่อลดข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งพอช.ดำเนินการโดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการมากขึ้นผ่านทางแนวคิดตามหลักการพึ่งพาตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการของพอช. ที่ต้องการให้องค์กรชุมชนมีความสามารถในการบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง และเจ้าหน้าที่พอช.ดำเนินบทบาทในฐานะพี่เลี้ยงคอยสนับสนุนองค์ความรู้และให้คำแนะนำ ดังนั้นจากข้อจำกัดของพอช. จึงเป็นโอกาสที่ดีของชุมชนท้องถิ่นที่จะสามารถพึ่งพาตนเองได้ หากพอช.ไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเองแล้ว จำนวนบุคลากรจะไม่มีทางเพียงพอกับภาระงานที่ต้องดำเนินการได้เลย

เช่นเดียวกับกรมฯ ที่มีความพยายามในการพัฒนานวัตกรรมใหม่ เพื่อช่วยลดข้อจำกัดในการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงาน โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน เช่น ระบบสำนักงานอัตโนมัติ (OA) ระบบบริหารคอมพิวเตอร์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งถือได้ว่าประสบความสำเร็จ เจ้าหน้าที่ของกรมฯมีความพึงพอใจ เห็นได้ชัดเจนจากการที่ผู้ศึกษาเข้าไปดำเนินการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมฯ เจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านกล่าวถึงระบบสำนักงานอัตโนมัติอย่างชื่นชม พร้อมนำเสนอประกอบการอธิบายวิธีใช้งานอย่างละเอียด แม้ผู้ศึกษาได้ทดลองใช้เล็กน้อยแต่ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีความสะดวก

รวดเร็ว ใช้งานง่าย และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่กรมฯนำมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีการลงทุนที่สูง แต่ถือว่ามีคุณค่าในระยะยาว<sup>1</sup> เนื่องจากช่วยให้กรมสามารถลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าที่พัก และค่าติดต่อสื่อสาร ค่าเอกสารลงได้มาก ระยะเวลาในการติดต่อสื่อสารลดลง มีความรวดเร็วเพิ่มมากขึ้น ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที่

ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ทั้งของกรมฯ และพอช.จะมีเครื่องคอมพิวเตอร์ไว้ใช้ในการปฏิบัติงานประจำทุกคน แต่พบว่าเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูล การติดต่อสื่อสารระหว่างพื้นที่และส่วนกลาง และ e - office ของกรมฯ จะมีความก้าวหน้ามากกว่า พอช. เนื่องจาก พอช.อยู่ในระหว่างการพัฒนา ส่งผลให้กรมฯ มีความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสาร และแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ในภาพรวมแล้วกรมฯ จึงมีการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพมากพอสมควร

สำหรับจุดอ่อนของกรมฯ ในมิติกระบวนการปฏิบัติงาน เกิดจากปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติงาน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูง (อธิบดีกรม) ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารงาน และการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ซึ่งกรมฯ ถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอธิบดีบ่อยมาก โดยในระยะเวลา 4 ปีเปลี่ยนอธิบดีไปแล้วถึง 6 คน อย่างไรก็ตามหลังจากที่กรมฯ มีการจัดทำยุทธศาสตร์ 4 ปีในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2554 ส่งผลให้ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูง ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของกรมไม่เปลี่ยนตาม เนื่องจากเป้าหมายผลผลิตของกรมฯ มีความชัดเจนและมีความสอดคล้องเชื่อมโยง ต่อเนื่องจากยุทธศาสตร์ในระดับชาติ กระบวนการปฏิบัติงานของกรมฯ จึงมีคุณภาพมากขึ้น

ในขณะที่ จุดอ่อนของ พอช.ที่ต้องระมัดระวังเช่นเดียวกัน คือ การได้รับมอบหมายภารกิจเร่งด่วนจากรัฐบาลอยู่เสมอ เนื่องจากการที่รูปแบบการทำงานของ พอช.ที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับรูปแบบการทำงานได้อย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างทันที่ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ พอช.ทำงานที่ขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอาจถูกแทรกแซงจากทางการเมืองได้

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ ดร.ชนิษฐา กาญจนรังสินนท์, นักวิชาการพัฒนาชุมชนเชี่ยวชาญ กรมการพัฒนาชุมชน, 4 กุมภาพันธ์ 2554

ซึ่งทาง พอช.เอง ได้ให้ความสำคัญในจุดนี้ พอสมควร และระวังไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้ โดยเห็นถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

## มิติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ

เป็นการพิจารณาเพื่อทราบถึงความสามารถในการจัดสรรงบประมาณ และพิจารณาตามหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในเรื่องการลดขนาดและรายจ่ายภาครัฐ จากผลการศึกษาโดยเปรียบเทียบงบประมาณคงเหลือ เพื่อพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่า ทั้งพอช.และกรมฯ ขาดประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการวางแผนการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากตามหลักการการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณคงเหลือจะต้องเท่ากับ 0

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่ากรมฯ มีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี แต่บุคลากรของกรมฯ กลับกล่าวว่างบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้กรมฯ ยังได้รับงบประมาณมากขึ้นทุกปี ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ.2553 แสดงให้เห็นถึง การขัดต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง ตลอดจนลดค่าใช้จ่ายงบประมาณ แม้ว่ากรมฯ จะได้มีการจำกัดงบประมาณด้านบุคลากรให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่างบประมาณด้านอื่น ๆ ก็ตามเช่นเดียวกับ พอช.มีประเด็นที่น่าสังเกตว่า หากพิจารณาเฉพาะรายได้ของ พอช.โดยไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน พบว่า พอช.มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ เห็นได้จากงบประมาณคงเหลือที่มีค่า ติดลบ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 และพ.ศ.2553 ซึ่งแสดงว่า พอช.มีฐานะทางการเงินไม่ดี มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า พอช.จะไม่สามารถดำเนินงานได้ หากขาดรายได้จากงบเงินอุดหนุน ที่พอช.ได้รับในสัดส่วนที่สูงมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับหลักการหนึ่งของความเป็นองค์การมหาชนที่ว่า องค์การจะต้องหารายได้ให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน โดยไม่เป็นการแสวงหาผลกำไร และลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐให้น้อยลง

อย่างไรก็ตามจากการที่พอช.มีการดำเนินการเกี่ยวกับการให้สินเชื่อกองทุน ผู้ศึกษาได้ศึกษาเพิ่มเติมในส่วนของความสามารถในการบริหารหนี้สินและความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง เพื่อยืนยันประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ พบว่า พอช.ไม่มีความเสี่ยงจากการก่อหนี้ โดยมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ และหนี้สินต่อทุนมีค่าไม่ถึง 1 และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ความสามารถในการบริหารสภาพคล่องมีค่าเกิน 1 ถือว่ามีสภาพคล่องดี แต่

สำหรับพอช. ถือว่ามีสภาพคล่องล้นระบบ เนื่องจากมีอัตราส่วนทุนหมุนเวียนสูงถึง 474.71 ในปีงบประมาณ 2553 แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารสภาพคล่อง เนื่องจากไม่สามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรได้

อย่างไรก็ตามในประเด็นการพิจารณาดังกล่าวไม่ได้พิจารณาเปรียบเทียบกับกรมฯ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของการศึกษานี้ ที่หน่วยงานทั้ง 2 แห่งมีสถานะขององค์กรที่แตกต่างกัน โดยพอช. มีสถานะเป็นองค์กรมหาชน มีกองทุนของตนเอง สามารถหารายได้ ปล่อยสินเชื่อ และได้งบประมาณอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่กรมฯ เป็นหน่วยงานราชการ ที่ไม่มีหน้าที่ในการหารายได้หรือปล่อยสินเชื่อ มีรายได้เพื่อใช้ในการดำเนินงานจากงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว จึงไม่มีข้อมูลมาพิจารณาในส่วนนี้

### มิติที่ 3 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

เป็นการพิจารณาผลการดำเนินงานจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ และการบรรลุเป้าหมายการให้บริการ ตามแนวคิดการวัดประสิทธิผลจากผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร (Goal – Attainment Approach) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่าเพิ่มหรือลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า เพื่อแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน โดยอ้างอิงตัวเลขจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานปีงบประมาณ พ.ศ.2551 – 2553 นอกจากนี้ยังได้เปรียบเทียบประสิทธิผลในการปฏิบัติงานจากผลสำเร็จตามเป้าหมายในการให้บริการของหน่วยงาน และจากผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายผลผลิตที่องค์กรได้กำหนดไว้

จากการศึกษา พบว่า กรมฯ มีประสิทธิผลในการดำเนินงาน เนื่องจากมีความสามารถในการดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการ และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายผลผลิต โดยส่วนใหญ่ดำเนินงานได้เท่ากับ หรือสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้คิดเป็นร้อยละ 96.43 อย่างไรก็ตามกลับ พบว่า กรมฯ มีคะแนนผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 – 2553 โดยรวมลดลงและมีคะแนนเฉลี่ย 4 ปีในมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการต่ำที่สุด ส่วนมิติที่กรมฯ ได้คะแนนเฉลี่ย 4 ปี สูงที่สุด คือ มิติที่ด้านการพัฒนาองค์กร

เช่นเดียวกับ พอช. เนื่องจาก พอช. มีความสามารถในการดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จ โดยส่วนใหญ่ดำเนินงานได้สูงกว่าเป้าหมายการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 80.38 ในขณะที่มีการดำเนินงานไม่ได้ตามเป้าหมายคิดเป็นร้อยละ 16.59 แสดงว่า พอช. มีประสิทธิผลในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามกลับพบว่า พอช.มีคะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2553 โดยรวมลดลง และมีคะแนนเฉลี่ย 4 ปีในมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการต่ำที่สุด ส่วนมิติที่ พอช.ได้คะแนนเฉลี่ย 4 ปี สูงที่สุด คือ มิติที่ 4 ด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์กร

จากผลการศึกษาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงถึงเป้าหมายในการให้บริการ และเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงาน ว่าหน่วยงานทั้ง 2 ตั้งเป้าหมายต่ำกว่าความสามารถที่องค์กรมีหรือตั้งเป้าหมายต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ จึงส่งผลให้มีผลการดำเนินงาน ที่ประสบผลสำเร็จสูงกว่าเป้าหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในงานศึกษานี้ เนื่องจากไม่ได้ศึกษาถึงปัจจัยในด้านอื่น ๆ ประกอบการพิจารณาประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ เช่น ความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือการสำรวจความต้องการแท้จริงที่ผู้รับบริการต้องการว่ามีจำนวนเท่าไร เป็นไปตามที่องค์กรได้กำหนดไว้หรือไม่

อย่างไรก็ตามขอบเขตเฉพาะงานศึกษานี้ สามารถสันนิษฐานตามข้อสังเกตได้ว่า ถึงแม้ว่าองค์กรทั้งสองจะตั้งเป้าหมายต่ำกว่าความเป็นจริง แต่กลับพบว่า มีบางผลผลิตของกรมฯที่ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เช่น ในปีงบประมาณพ.ศ.2551 มีการดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายคิดเป็นร้อยละ 11.11 ในขณะที่เฉลี่ย 4 ปีมีผลผลิตที่ไม่ได้ดำเนินการคิดเป็นร้อยละ 19.42 เช่นเดียวกับเป้าหมายการให้บริการของกรมฯ พบว่า ในปีงบประมาณพ.ศ.2551 ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายคิดเป็นร้อยละ 14.28 และเป็นไปในทิศทางเดียวกับ พอช.ที่พบว่ามีการดำเนินงานได้ต่ำกว่าเป้าหมายการให้บริการในทุกปีงบประมาณตั้งแต่ พ.ศ.2551 – 2553 เฉลี่ย 3 ปีคิดเป็นร้อยละ 16.59 เป็นต้น

โดยสรุปจากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างกรมการพัฒนาศุมนชน และพอช. พบว่า ทั้งสองหน่วยงานมีผลการดำเนินงานไม่แตกต่างกันมากนัก โดยในมิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการบริหารงานมีความแตกต่างในเรื่องการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในหน่วยงานเพื่อลดข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังที่ไม่เพียงพอ พบว่า กรมฯมีประสิทธิภาพและสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้ก้าวหน้ามากกว่า พอช. ในขณะที่มิติที่ 2 พบว่าทั้ง กรมฯ และพอช. ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารการเงินงบประมาณ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี และยังพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางสูงอยู่ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม พบว่า ในมิติที่ 3 แม้ว่าคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองจะลดลงจากปีก่อนหน้า แต่ทั้งสองหน่วยงานสามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย แสดงให้เห็นว่าทั้งสอง



หน่วยงานมีประสิทธิผล แต่ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานจึงไม่มีความแตกต่างกัน จากการศึกษารายผลการดำเนินงานสามารถสรุปเปรียบเทียบได้ตามตาราง

ตารางที่ 6 – 5 เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน	กรมการพัฒนาชุมชน	พอช.
<b>มิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการบริหารงาน</b>		
● ยุทธศาสตร์กับพันธกิจ มีความสอดคล้องเชื่อมโยง ต่อเนื่องและเกี่ยวเนื่องกัน	✓	✓
● แผนงาน ผลผลิตและกิจกรรมมีความสอดคล้อง เชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกัน	✓	✓
● การจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงานเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาฯฉบับ10	✗	✗
● มีอัตรากำลังและเครื่องมืออุปกรณ์เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	✗	✗
● นำการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ	✓	ต่างกัน ✗
<b>มิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ</b>		
● งบประมาณคงเหลือเท่ากับ 0	✗	✗
● ได้รับงบประมาณลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า	เพิ่มขึ้น	เพิ่มขึ้น
● ความสามารถในการบริหารหนี้สิน	N/A	ความเสี่ยงต่ำ
● ความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง	N/A	สภาพคล่องสูงเกินไป
<b>มิติที่ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน</b>		
เหมือนกัน		
● คะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า	ลดลง	ลดลง
● ร้อยละการบรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานกับผลที่ดำเนินการได้	96.43	83.41
● ร้อยละผลผลิตที่ดำเนินการสำเร็จ	77.80	N/A

ดังนั้นจากผลการศึกษา แสดงให้เห็นว่า พอช. มีความเป็นอิสระมากกว่ากรม แต่ผลการดำเนินงานไม่มีความแตกต่างกัน จึงเป็นการ**ปฏิเสธสมมติฐาน** ที่ว่าถ้าองค์กรมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม จะทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรม ด้วยเหตุนี้จากผลการศึกษา จึงเป็นการโต้แย้งกับสมมติฐานของ Verhoest และ Yamamoto ที่กล่าวว่า “more managerial autonomy lead to high performance” อย่างน้อยก็ในกรณีของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) - พอช. เมื่อเปรียบเทียบกับกรมการพัฒนาชุมชน

โดยเป็นการแสดงให้เห็นว่าความเป็นอิสระของ พอช. ไม่ได้ทำให้พอช. มีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากพอช. มีความเป็นอิสระไม่เพียงพอกับที่จะทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรมฯ ก็ได้ ซึ่งผลจากการศึกษาสะท้อนให้เห็นแล้วว่าแม้ว่าพอช. มีความเป็นอิสระมากกว่ากรมฯ แต่เฉพาะในบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งในรายละเอียดพบว่ากรมฯ ก็มีความเป็นอิสระพอ ๆ กับพอช. เช่นในกรณีของ การตรวจสอบประเมินผล และกระบวนการงบประมาณ ที่ทั้งพอช. และกรมฯ ไม่มีความเป็นอิสระเหมือนกัน ดังนั้นจากความมีอิสระของพอช. ดังกล่าว ส่งผลให้พอช. มีผลการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างไปจากกรมฯ

### สรุปผลการศึกษา

จากผลการเปรียบเทียบความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานระหว่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กับกรมการพัฒนาชุมชน สามารถตอบ **คำถามการศึกษาที่ 3** ผลของการนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในประเทศไทย เป็นอย่างไร ได้ว่า

การนำแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ ที่เรียกว่า องค์กรมหาชน ภายใต้เงารูปแบบระบบราชการดั้งเดิม กล่าวคือ องค์กรมหาชนในประเทศไทย ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นกรอบของความเป็นระบบราชการ และยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรี เหมือนกับส่วนราชการอื่น ๆ องค์กรมหาชนจึงเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังเป็นผู้แต่งตั้ง

คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนอีกด้วย<sup>2</sup> ซึ่งกรณีของพอช.ก็เช่นกัน นอกจากนี้จากการศึกษา ยังเห็นได้ว่า หลังจากที่องค์การมหาชนมีการดำเนินงานมานาน ย่อมมีแนวโน้มที่จะมีกฎระเบียบเยอะขึ้น มีความเป็นทางการและลำดับขั้นการบังคับบัญชามากขึ้น ส่งผลให้มีแนวโน้มมุ่งสู่ความเป็นระบบราชการมากขึ้นตามแนวคิดระบบราชการของ Max Weber ที่กล่าวถึงองค์การในรูปแบบราชการว่า เป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ มีการบังคับบัญชาตามลำดับขั้น ควบคุมการทำงานด้วยกฎระเบียบ ยึดหลักเหตุผล และความรับผิดชอบในการทำงาน นอกจากนี้ยังทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีความเป็นวิชาชีพสูง เน้นมุ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายเป็นสำคัญ ซึ่งหาก พอช.เองไม่ถูกจำกัดด้วยงบบุคลากรแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ว่าองค์การน่าจะมีความใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ตามภารกิจที่มากขึ้น และมีความเป็นทางการมากขึ้น พร้อม ๆ ไปด้วยกับกฎระเบียบที่มากขึ้นเช่นกัน

จากความพยายามให้การบริหารงานในด้านต่าง ๆ มีอิสระเพิ่มมากขึ้นตามแนวคิด Agencification หนึ่งในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ สามารถที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของตนเองในทุก ๆ มิติ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า กระบวนการบริหารและกระบวนการตัดสินใจของ พอช. ถูกกำหนดด้วยกฎเกณฑ์จากส่วนกลาง กระทรวงแม่ที่สังกัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. ที่มีแนวโน้มเข้ามาควบคุมการดำเนินงานขององค์การมหาชนเพิ่มมากขึ้น ความมีอิสระในการตัดสินใจจึงมีอยู่เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการจัดทำคำขอของงบประมาณ ที่ใช้พ.ร.บ.ระเบียบวิธีงบประมาณ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ และในเรื่องของการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน ที่เป็นไปตามกรอบที่กำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ สตง. เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสัดส่วนในการพึ่งพาทรัพยากรทางการเงินอยู่ในระดับสูงอีกด้วย ในประเด็นดังกล่าวถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อให้องค์การไม่มีความเป็นอิสระโดยตรง ตามข้อเสนอของ Verhoest ที่กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระนอกเหนือจากความเป็นทางการและกฎระเบียบ คือ การเข้าแทรกแซงการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจจากนักการเมือง การพึ่งพาทรัพยากรทางการเงิน และการบริหารงานบุคคลที่มาจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น

<sup>2</sup> Bidhya Bowornwathana, "Thailand," In Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, pp. 381 – 392. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2012.

นอกจากนี้ความไม่เข้าใจรูปแบบและบทบาทการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า องค์การมหาชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ หรือแม้แต่องค์การมหาชนเอง ยังส่งผลต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนด้วย ซึ่งเป็นไปตามข้อสรุปของพิทยา บวรวัฒนา ที่ว่าไม่มีใครเข้าใจจริง ๆ ว่าปรัชญา แนวคิด หรือเครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อันไหนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จึงก่อให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการผู้ได้ประโยชน์กับผู้เสียประโยชน์ ส่งผลให้มีความเป็นการเมืองอยู่สูงมากในองค์การมหาชน<sup>3</sup> กรณีของ พอช.ก็เช่นกัน ที่พบว่าหน่วยงานราชการบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงท้องถิ่นเอง ไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการทำงานกับ พอช. เนื่องจากคิดว่า พอช.จะมาแย่งงาน แย่งงบประมาณไป หรือแม้กระทั่งกลัวเสียมวลชนที่เป็นฐานเสียงในการทำงานไปด้วย จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้บ้างพอสมควร เป็นต้น

ในส่วนของความเป็นอิสระ แม้ว่าหากเปรียบเทียบกับกรมแล้ว จะพบว่า พอช.มีความเป็นอิสระสูงกว่ากรมก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานพบว่า พอช.ไม่ได้มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลมากไปกว่ากรมฯ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากกรมมีความสามารถในการพัฒนา ปรับตัว สร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ย่อมส่งผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังเช่นในกรณีของกรมการพัฒนาชุมชน ที่พัฒนากรในพื้นที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังคนและงบประมาณ มาเป็นการพัฒนานวัตกรรมในการดำเนินงาน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการติดต่อสื่อสาร และจัดเก็บบทเรียนในการพัฒนาชุมชนมาเป็นคลังองค์ความรู้ให้กับ พัฒนาการรุ่นต่อไปและผู้สนใจได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ประเด็นสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าองค์กรได้นำแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ แต่อยู่ที่การพัฒนาศักยภาพให้เกิดขึ้นภายในตัวองค์กรเอง ย่อมก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า การนำแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้แบบไม่เข้าใจ ตลอดจนมุมมองและทัศนคติที่มีต่อระบบราชการ หากมองไปในแนวทางบวก ไม่มองแต่ข้อจำกัด ก็สามารถที่จะค้นพบวิธีการทำงานใหม่ ๆ ได้อย่างกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

<sup>3</sup> Bidhya Bowornwathana, "Putting new public management to good use: Autonomous public organization in Thailand," in *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and constructualisation*, eds. Christopher Pollitt and Colin Talbot. (London: Routledge, 2004), p. 251.

## แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ

1. การที่พอช.ได้รับมอบหมายภารกิจเร่งด่วนจากรัฐบาลอยู่เสมอ เนื่องจากรูปแบบการทำงานที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับรูปแบบการทำงานได้อย่างรวดเร็ว อาจส่งผลให้ พอช.ทำงานที่ขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอาจถูกแทรกแซงจากทางการเมืองได้ ดังนั้นพอช.จึงควรมั่นคงในวัตถุประสงค์การจัดตั้งเป็นหลักสำคัญ
2. สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ตลอดจนมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาตนเองและองค์การอยู่เสมอ เห็นได้จากการพัฒนานวัตกรรมในการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชน ที่ช่วยให้การทำงานระหว่างส่วนกลางและพื้นที่มีความคล่องตัวเป็นอย่างมาก
3. พยายามทำความเข้าใจแนวคิดที่นำมาจากต่างประเทศให้ดีเสียก่อน ไม่ใช่เป็นการนำแนวคิดนั้นมาผสมผสานกับแนวคิดนี้แล้วนำมาใช้ เนื่องจากแนวคิดที่เกิดขึ้นในต่างประเทศย่อมมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้น ๆ การนำมาใช้จึงควรมีการปรับปรุงประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับบริบทของประเทศไทย พร้อม ๆ กับการสร้างความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้เกี่ยวข้อง

## ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

จากสรุปผลการศึกษาที่ว่า การนำแนวคิด Agencification มาใช้ในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จตามแนวคิดที่ว่า หากองค์การมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น เนื่องจากเป็นการผสมผสานแนวคิด Agencification จากประเทศต่าง ๆ ทั้งจากประเทศฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ และอังกฤษ หรือที่ พิทยา บวรวัฒนา<sup>4</sup> เรียกรูปแบบการผสมผสานนี้ว่า Hybrid กลายเป็นองค์การมหาชนแบบไทย (Thai Style) ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการศึกษาเพิ่มเติม ดังนี้

---

<sup>4</sup> Bidhya Bowornwathana, "Putting new public management to good use: Autonomous public organization in Thailand," in *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and constructuralisation*, eds. Christopher Pollitt and Colin Talbot. (London: Routledge, 2004), p. 251.

1. ศึกษาองค์การมหาชนอื่น ๆ เพื่อให้สามารถสรุปผลการศึกษาอ้างอิงในภาพรวมได้ (Generalize)
2. ศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นของบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้นสังกัดขององค์การมหาชน และการแทรกแซงจากทางการเมืองโดยเฉพาะ เพื่อทราบถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย
3. ในส่วนของการศึกษาผลการดำเนินงานควรที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณ และผลการดำเนินงาน โดยควรศึกษาให้ครอบคลุมจำนวนปีงบประมาณมากขึ้น เพื่อสะท้อนให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงได้

## รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ.2545. ราชกิจจานุเบกษา 119 (9 ตุลาคม 2545): 169 – 175.  
การคลัง, กระทรวง. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.  
2551, 18 กันยายน 2551.

การพัฒนาชุมชน, กรม. กองวิชาการและแผนงาน. แนวทางการดำเนินกิจกรรมตามยุทธศาสตร์  
กรมการพัฒนาชุมชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551. กรุงเทพฯ : รำไทยเพรส, 2550.

การพัฒนาชุมชน, กรม. กองประชาสัมพันธ์. รายงานอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน [ออนไลน์]. กอง  
ประชาสัมพันธ์, 2555. แหล่งที่มา:

[http://www.prcdd.cdd.go.th/photo/photo\\_barihan.html](http://www.prcdd.cdd.go.th/photo/photo_barihan.html) [9 เมษายน 2555]

การพัฒนาชุมชน, กรม. ที่ มท. 0410/ว463 เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานตามคำรับรองการ  
ปฏิบัติราชการทางอินเทอร์เน็ต (Online Real Time) 31 มีนาคม 2553. [ออนไลน์]. กลุ่ม  
พัฒนาระบบบริหาร, 2555. แหล่งที่มา:

<http://www.cddadg.cdd.go.th/old%20Web/PA53/PA6.PDF> [18 มกราคม 2554]

การพัฒนาชุมชน, กรม. กองคลัง. ประเภทรายได้ [computer file]. กองคลัง, 2554. แหล่งที่มา:  
[www.finance.cdd.go.th/GFMIS01.htm](http://www.finance.cdd.go.th/GFMIS01.htm) [18 มกราคม 2554]

การพัฒนาชุมชน, กรม. แนวทางการดำเนินกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ กรมการพัฒนาชุมชน  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553. กรุงเทพฯ : ปิทีเอสเพรส, 2552.

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2552. ราชกิจจา  
นุเบกษา 126 (8 เมษายน 2552): 14.

กิจจา กาญจนะวีระ. ผู้อำนวยการกองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน  
2553.

กุลพัชร ภูมิใจรอด. หัวหน้าส่วนบุคลากร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).  
สัมภาษณ์, 14 กันยายน 2553.

ชนิษฐา กาญจนรังสีนนท์, ผู้เชี่ยวชาญ กรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 4 กุมภาพันธ์ 2554.

ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 22 ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนา  
กิจการสภาองค์กรชุมชน. ราชกิจจานุเบกษา. 126 (22 มกราคม 2552): 111.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. ศูนย์บริหารกำลังคนภาครัฐ สำนักงานพัฒนาระบบ  
 จำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน. กำลังคนภาครัฐ 2553 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ,  
 กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2553.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของ  
 ฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: เลคแอนด์ฟาวด์เท่น พรินติ้ง, 2551.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับ  
 ของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ. ความรู้  
 เกี่ยวกับองค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. ภารกิจการพัฒนาองค์การมหาชนและหน่วยงาน  
 ของรัฐรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ, คู่มือการบริหารงานและกำกับดูแลของ  
 คณะกรรมการองค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: พีรเมียร์ โปร, 2553.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา  
 จัดตั้งองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 [online].

สำนักงาน ก.พ.ร.: ภารกิจการพัฒนาองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่  
 มีใช้ส่วนราชการ. แหล่งที่มา: [http://po.opdc.go.th/org.php?cat\\_id=1](http://po.opdc.go.th/org.php?cat_id=1). [2 เมษายน  
 2555]

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำ  
 รับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553. กรุงเทพฯ:  
 สำนักงาน ก.พ.ร., 2553.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรอง  
 การปฏิบัติงานขององค์การมหาชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553. กรุงเทพฯ: บริษัท นีโอ  
 ดิจิตอล จำกัด, 2553.

จรัส สุวรรณมาลา. การปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:  
 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

จรัส สุวรรณมาลา. การตรวจสอบผลการดำเนินงาน: กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ.  
 กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์แมท, 2539.

ชนมนัส รอดบุญธรรม. หัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กองแผนงาน กรมการพัฒนาค  
 ชุมชน. สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2553.



ชนมณัฐ รอดบุญธรรม และคณะ. แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ.2553 กรมการพัฒนาชุมชน.

4,000 เล่ม. กรุงเทพฯ : บีทีเอสเพรส, 2552.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชน และ  
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่.

กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาค  
แรก). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2551.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน. ใน องค์การมหาชน:

มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ หน้า 44 – 47. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2543.

นายกรัฐมนตรีนรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. ระบบงบประมาณของประเทศไทย. ใน ครบรอบวัน  
สถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502 – 2546. หน้า 134 – 136. กรุงเทพฯ: สยามเอ็ม  
แอนด์บี, 2546.

นายกรัฐมนตรีนรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. คู่มือการติดตามและประเมินผล, กรุงเทพฯ : สำนัก  
งบประมาณ, ม.ป.ป.

นายกรัฐมนตรีนรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. สำนักกฎหมายและระเบียบ. สำนักงบประมาณ ที่ นร  
0704/ว33 เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ, 18  
มกราคม 2553. [PDF] แหล่งที่มา: [http://www.bb.go.th/Support/bud\\_law/bb-0704-w33.pdf](http://www.bb.go.th/Support/bud_law/bb-0704-w33.pdf) [18 เมษายน 2555]

นายกรัฐมนตรีนรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตาม  
พระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์  
(1988), 2552.

นายกรัฐมนตรีนรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 3 งบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550 กระทรวงมหาดไทย. เล่มที่ 6. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์  
การพิมพ์ (1988), 2549.

นายกรัฐมนตรีนรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 3 งบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 กระทรวงมหาดไทย. เล่มที่ 6. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์  
การพิมพ์ (1988), 2550.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กระทรวงมหาดไทย. เล่มที่ 6. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1988), 2551.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 กระทรวงมหาดไทย. เล่มที่ 6. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1988), 2552.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 กระทรวงมหาดไทย. เล่มที่ 3. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1988), 2553.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1988), 2551.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1988), 2552.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณรายจ่าย ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1988), 2553.

ปกรณ์ ศิริประกอบ. องค์การมหาชนกับความเป็นอิสระ: ข้อค้นพบเบื้องต้น. วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 10 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2553): 63 – 77.

ประพันธ์ ทองสีดา. กลุ่มงานพัฒนาระบบราชการ กรมการพัฒนารัฐบาล. สัมภาษณ์, 24 พฤศจิกายน 2553.

ประภา พรหมมูล. หัวหน้าส่วนจัดการความรู้ กรมการพัฒนารัฐบาล. สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2554.

ปราณี มีนาค. หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล กรมการพัฒนารัฐบาล. สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2554.

พรอนทิพย์ เพชรมาก. ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2553.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543. ราชกิจจานุเบกษา. 117 (27 กรกฎาคม 2543): 5.

พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545. ราชกิจจานุเบกษา. 119 (8 ตุลาคม 2545): 35.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (25 มกราคม 2551): 7.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542. ราชกิจจานุเบกษา 116 (24 กุมภาพันธ์ 2542): 6.

พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), สถาบัน. โครงสร้างและกลไกการทำงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

[http://www.codi.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=41&lang=th](http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=41&lang=th) [9 ธันวาคม 2554]

พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), สถาบัน. คำสั่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่ ง.61/2554 เรื่อง กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนงานและให้ทดลองปฏิบัติงานตามโครงสร้างใหม่ (30 กันยายน 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

[http://www.codi.or.th/downloads/act/%E0%B8%8761\\_2554.pdf](http://www.codi.or.th/downloads/act/%E0%B8%8761_2554.pdf) [9 ธันวาคม 2554]

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. รายงานฉบับสมบูรณ์ ประเมินผลการดำเนินงาน 11 ปีของกองทุนฟื้นฟูสภาพคนพิการ เสนอ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2551.

พิทยา บวรวัฒนา. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ. การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ. นนทบุรี: โรงพิมพ์สหมิตรพรินติ้ง, 2544.

พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2544.

เพ็ญแข ศรีสุทธิกุล. ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2554.

แพรวฤดี ลำธารทรัพย์. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ พ.ศ.2548. ราชกิจจานุเบกษา 122 (11 มีนาคม 2548): 14.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. ราชกิจจานุเบกษา 124 (24 สิงหาคม 2550): 1-127.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551.

วรรณวิภา มหาภิรมย์. ผู้อำนวยการกลุ่มกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2553.

วราภรณ์ เขี่ยมวิจารณ์. หัวหน้าสำนักนโยบายและแผน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). สัมภาษณ์, 27 มกราคม 2554.

วันชัย มีชาติ. การบริหารองค์การ, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

วิชัย รูปขำดี. การประเมินประสิทธิผลของกระทรวงอุตสาหกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยงานระดับกรมและสถาบันอิสระในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

วิเชียร ขวลิต. อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2553.

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ศรีประภา ถมกระจำง. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2553.

ศิริวรรณ บุตรราช. กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2554.

ศุภรัตน์ ภาตธา. สำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน. สัมภาษณ์, 31 มกราคม 2554.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้  
คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551. (เอกสารไม่เผยแพร่)
- สินชัย ถนอมสิน. ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน  
2553.
- สุนทร สุภาสงวน. ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มพัฒนาองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีใช้  
ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สัมภาษณ์, 24 กันยายน  
2553.
- สุพัฒน์ จันทนา. ผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ  
มหาชน). สัมภาษณ์, 6 กันยายน 2553.
- สุมาลี ศิริจินดา. เอกสารรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551  
[Computer file]. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานบริหารงบประมาณ กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน  
กระทรวงมหาดไทย, 2551. [14 มีนาคม 2555]
- สุมาลี ศิริจินดา. เอกสารรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552  
[Computer file]. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานบริหารงบประมาณ กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน  
กระทรวงมหาดไทย, 2552. [14 มีนาคม 2555]
- สุมาลี ศิริจินดา. เอกสารรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553  
[Computer file]. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานบริหารงบประมาณ กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน  
กระทรวงมหาดไทย, 2553. [14 มีนาคม 2555]
- สุมาลี ศิริจินดา. เอกสารรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554  
[Computer file]. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานบริหารงบประมาณ กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน  
กระทรวงมหาดไทย, 2554. [14 มีนาคม 2555]
- สุนา สุดรัก. หัวหน้ากลุ่มงานประเมิน กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 18  
พฤศจิกายน 2553.
- สุนา สุดรัก และคณะ. รายงานผลการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของกรมการ  
พัฒนาชุมชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานประเมินผล กอง  
แผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2553.
- สุนา สุดรัก และคณะ. รายงานผลการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของกรมการ  
พัฒนาชุมชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานประเมินผล กอง  
แผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2554.

- สุมนา สุตรีภัก และคณะ. รายงานผลการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของกรมการ  
พัฒนาชุมชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554. 150 เล่ม. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานประเมินผล  
กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2555.
- สุรพล นิธิไกรพจน์. ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2543.
- สุรพล นิธิไกรพจน์. องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
ก.พ., 2542.
- สุวรรณ ตริสิทธิ์เดชะ. หัวหน้ากลุ่มงานกลุ่มตรวจสอบภายใน. สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2553.
- สุวรรณ คำมัน. กรรมการผู้แทนส่วนราชการ คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ  
มหาชน) รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์,  
15 กุมภาพันธ์ 2554.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. นโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน. ใน องค์การมหาชน: มิติ  
ใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ. หน้า 12 – 15. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์, 2543.
- อาจณรงค์ สัตยพานิช. ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมการพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์, 25  
พฤศจิกายน 2553.
- อุสา เลิศเจริญพบ. หัวหน้าส่วนการเงินและการบัญชี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ  
มหาชน). สัมภาษณ์, 2 กุมภาพันธ์ 2554.
- เอกสารการปรับโครงสร้างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (เอกสารไม่เผยแพร่), 2552.

## ภาษาอังกฤษ

Bouckaert, Geert and Peters, B. Guy. Symposium on state autonomous agencies:

Guest Editors' Preface. Public Administration and Development 24,2 (May 2004): 89.

Bowornwathana, Bidhya. Administrative reform and tidal waves from regime shifts:

Reverse effects of Thaksin's tsunami on autonomization, The Asia Pacific Journal of Public Administration 27 (June 2005): 13 – 15.

Bowornwathana, Bidhya. Autonomisation of the Thai state: Some observations. Public Administration and Development, 26 (January 2006): 27 – 34.

Bowornwathana, Bidhya. Putting new public management to good use: Autonomous public organization in Thailand. In Christopher Pollitt and Colin Talbot (eds), Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and constructualisation, pp. 251. London: Routledge, 2004.

Bowornwathana, Bidhya. Thailand. In Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid (eds.), Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries, pp. 381 – 392. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2012.

Development Assistance Committee (DAC) OECD. Evaluating Programming. [online] Principle For Evaluation of Development Assistance. (Paris: OECD), 1991  
Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf> [2012, April 24] : 9.

Developing Assistant Committee (DAC) OECD. DAC Criteria for Evaluating Development Assistance", [online] Available from:  
[http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html) [2012, April 24]

- Rondinelli, Dennis A., et al. Government Decentralization in Comparative Perspective: Developing Countries. International Review of Administrative Science, 47,2. (1980): 133-145. Cited in Jean-Paul Faguet. Decentralization and Local Government Performance. [online] FAO corporate document repository. (1997). Available from:  
<http://www.fao.org/docrep/006/ad697e/ad697e03.htm#bm03> [2010, January 31]
- Huber, Etienne. Agency Performance in Switzerland: An Outline [online]. University of Bern: The EGPA PhD Seminar 2009, 2009. Available from:  
<http://www.egpa2009.com/documents/phd/Huber.pdf> [2010, January 31]
- Massey, Andrew. Review of Agency: How governments do things through semi-autonomous organizations, by Cristopher Pollitt, et al. Journal of Public Administration an international quarterly 84 (February 2007): 713 – 810.
- McGuire, Linda. Contractualism and performance measurement in Australia. In Christopher Pollitt and Colin Talbot (Eds), Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and constructualisation, pp.120 – 121. London: Routledge, 2004.
- Meyers, Falke, Verhoest, Koen and Beuselinck, Eva. Performance of Public Sector Organization: do management instruments matter?," [online] Paper for A performing public sector: the second transatlantic dialogue. Public Management Institute: Katholieke Univeriteit Leuven, Nederland. (May 2006). Available for:  
[http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS5/WS5\\_Meyers\\_Verhoest\\_Beuselinck.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS5/WS5_Meyers_Verhoest_Beuselinck.pdf) [2010, January 31]
- Mintzberg, Henry, The Structuring of Organizations, (Englewood Cliff, New Jersey: Prentice – Hall), p.393. อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์,2544. หน้า 169 – 170.
- Pollitt, Christopher, et al. Agency Fever? Analysis of an international policy fashion. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 3 (November 2001): 271-290.



- Robbins P., Stephen, Organization Theory: Structure, Design, and Application, 3<sup>rd</sup> ed. (NJ: Prentice Hall, 1990), p.60. อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสฬสการพิมพ์, 2544. หน้า 184. และ วันชัย มีชาติ, การบริหารองค์การ, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552. หน้า 320.
- Shick, Allen. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implement Has not. OECD Journal on Budgeting 3,2 (2003) : 71 - 103.
- Talbot, Colin. et al. The idea of agency : Researching the Agencification of the (Public Service) World. [online] Paper presented at the annual Meeting of the American Political Science Association, 28 – 31 August, Washington D.C., Available from: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Agencias/talbot%20et%20al.%20agency%20APSA%202000.pdf> [2000, January 31]
- Tavits, Margit and Annus, Taavi., Agencification in Estonia. Public Administration and Development, 26,1 (February 2006): 3-5.
- Verhoest, Koen., et al. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. Public Administration and Development 24 (May 2004): 101-118.
- Yamamoto, Kiyoshi. Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies. Public Administration and Development 26,1 (February 2006): 35.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

ตาราง ก – 1 รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

ลำดับ	ชื่อย่อ (ไทย)	ชื่อย่อ (ENG)	ชื่อหน่วยงาน (องค์การมหาชน)	รัฐมนตรีรักษาการ	วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
1	พอช.	CODI	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	รมว.พม.	27 ก.ค. 2543
2		MWIT	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	รมว.ศธ.	25 ส.ค. 2543
3			โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	รมว.สธ.	11 ก.ย. 2543
4	สตทอ.	GISTDA	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	รมว.วท.	2 พ.ย. 2543
5	สมศ.	ONESQA	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	นรม.	3 พ.ย. 2543
6	คสมส.	SAC	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)	รมว.วธ.	15 พ.ย. 2543
7	สคพ.	ITD	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	รมว.ศธ.	30 พ.ค. 2544
8	สสพ.น.	TCEB	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	นรม.	27 ก.ย. 2545
9	สวก.	ARDA	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	รมว.กษ.	14 มี.ค. 2546
10	สพพ.น.	EFAI	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	รมว.พ.น.	26 มี.ค. 2546
11	อพท.	DASTA	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	นรม.	2 มิ.ย. 2546
12	สอชช.	SIPA	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	รมว.ทก.	23 ก.ย. 2546
13	ศ.ศ.ป.	SACICT	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	รมว.พ.น.	31 ต.ค. 2546
14	สวอ.	GIT	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	รมว.พ.น.	31 ธ.ค. 2546
15	สปร.	OKMD	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	นรม.	4 พ.ค. 2547
16	สพพ.	NEDA	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	รมว.กค.	16 พ.ค. 2548
17	สทศ.	NIETS	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)	รมว.ศธ.	2 ก.ย. 2548
18	สวพส.	HRDI	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)	รมว.กษ.	14 ต.ค. 2548
19	สทน.	TINT	สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)	รมว.วท.	20 เม.ย. 2549
20	อบก.	TGO	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)	รมว.ทส.	6 ก.ค. 2550
21	สพภ.	BEDO	สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	รมว.ทส.	16 ก.ค. 2550
22	สช.	SLRI	สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)	รมว.วท.	19 ก.ย. 2551
23	สสนภ.	HAI	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	รมว.วท.	31 ธ.ค. 2551
24	สตร.	NARIT	สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)	รมว.วท.	31 ธ.ค. 2551
25	สทป.	DTI	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน)	รมว.กท.	31 ธ.ค. 2551
26	พกจ.	GOJUMAO	สำนักงานพิพิธภัณฑสถานธรรมชาติและพิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	รมว.กษ.	22 มิ.ย. 2552
27	สรพ.	HAI	สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน)	รมว.สธ.	22 มิ.ย. 2552
28	หนก.	FA	หอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน)	รมว.วธ.	22 มิ.ย. 2552
29	สนช.	NIA	สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ	รมว.วท.	1 ก.ย. 2552
30	สวอ.	EGA	สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)	รมว.ทก.	21 ก.พ. 2554
31	สพธอ.	ETDA	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	รมว.ทก.	21 ก.พ. 2554
32	สคช.		สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)	นรม.	31 มี.ค. 2554
33	บจธ.	LABAI	สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)	นรม.	10 พ.ค. 2554
34	คสช.		ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (องค์การมหาชน)	รมว.วท.	27 พ.ค. 2554
35	ศคธ.	MPC	ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)	รมว.วธ.	9 มิ.ย. 2554
36	สธท.	TIJ	สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	รมว.ยธ.	13 มิ.ย. 2554

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, [http://po.opdc.go.th/org.php?cat\\_id=1](http://po.opdc.go.th/org.php?cat_id=1) [19เม.ย. 2555]

ภาคผนวก ข

การบริหารงานบุคคลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

## 1.การสรรหา คัดเลือก บรรจุบุคคลเข้าทำงาน

สำหรับ พอช.การสรรหา คัดเลือกบรรจุบุคคลเข้าทำงาน สามารถแบ่งการพิจารณาได้ 3 กลุ่ม คือ หนึ่ง เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของพอช. สอง ผู้อำนวยการพอช. และสาม ประธานกรรมการและกรรมการพอช.

- 1.1 เจ้าหน้าที่และลูกจ้างผู้ปฏิบัติงาน พอช. ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การจ้างและการบรรจุผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ได้ในอัตราเท่าใดนั้น คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด เพราะจะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดวงเงินงบประมาณที่งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของวงเงินงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานของ พอช. โดยสามารถสรุปอำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก บรรจุบุคคลเข้าทำงานระหว่างผู้อำนวยการและคณะกรรมการ ได้ดังนี้

ตาราง ข – 1 สรุปอำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก บรรจุบุคคลเข้าทำงาน

ผู้มีอำนาจในกำหนด	
คณะกรรมการ	ผู้อำนวยการ
1.อัตรากำลังที่สามารถบรรจุ แต่งตั้งได้	1.ตำแหน่ง ประเภท จำนวน สังกัดส่วนงานของเจ้าหน้าที่
	2.การจ้างเจ้าหน้าที่โครงการ
	3.หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การจ้างและการบรรจุให้ดำรงตำแหน่งใด มีคุณภาพผลงานเป็นเช่นใด
	4.การได้รับเงินเดือน ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
2.เห็นชอบให้ผู้ประกอบการบรรจุแต่งตั้งตำแหน่ง ผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่า และที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ	5.สั่งบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง
3.เห็นชอบให้ผู้ประกอบการเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือน ตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่า และที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ	6.เลื่อนตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือนเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่ง

ซึ่งขั้นตอนการสรรหา คัดเลือก บรรจุบุคคลเข้าทำงานใน พอช. จะเป็นไปตามประกาศสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เรื่องการรับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน ลงนามโดยผู้อำนวยการ พอช. โดยการประกาศจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส รับทราบโดยทั่วถึง ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะประกอบไปด้วย คุณสมบัติของผู้สมัคร ตำแหน่งที่รับสมัคร และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง กำหนดการสอบคัดเลือก และการรับสมัครและสถานที่รับสมัคร

1.2 ตำแหน่งผู้อำนวยการ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการตาม พรบ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้อำนวยการขึ้นมามีอำนาจดำเนินการ ทั้งนี้คณะกรรมการสรรหาฯ อาจใช้วิธีจ้างบริษัทจัดหาผู้บริหารจากภายนอก (Headhunter) มาดำเนินการ แต่ต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโปร่งใส<sup>1</sup>

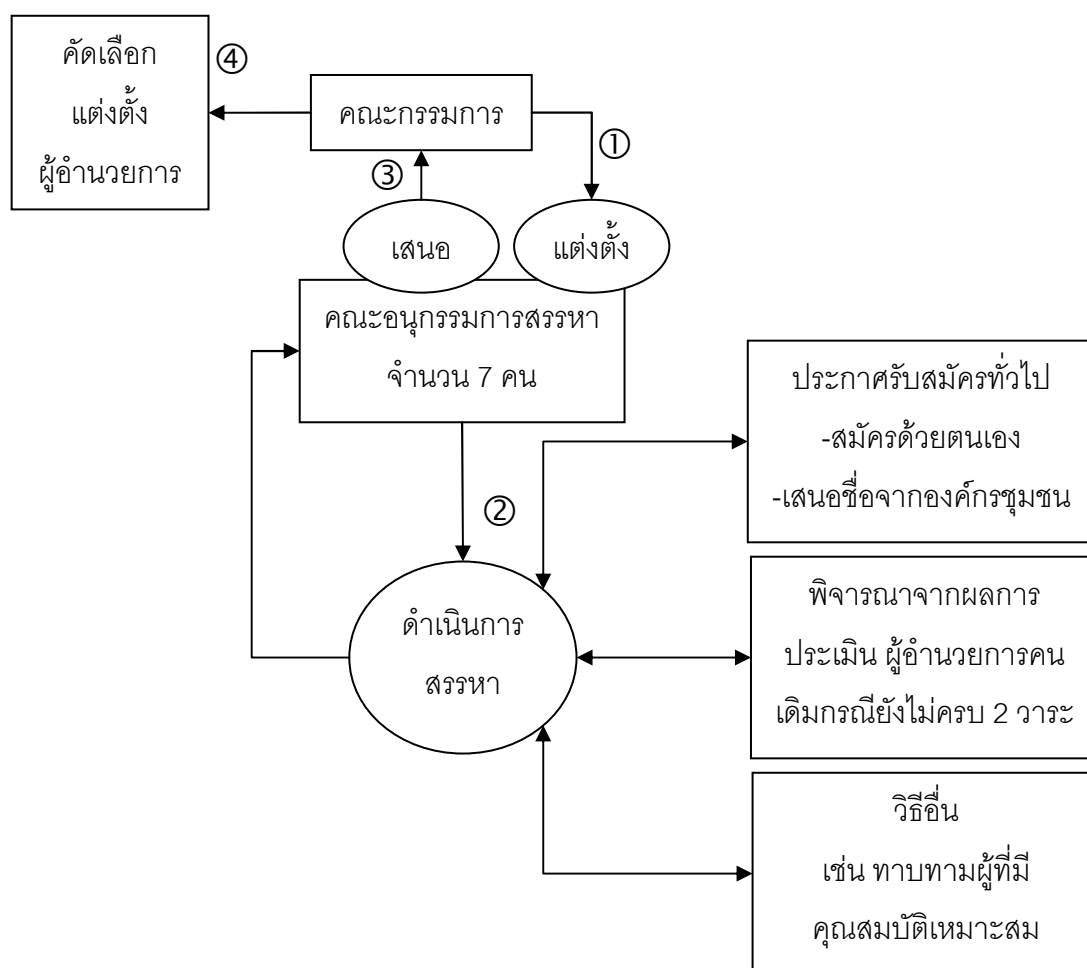
โดยคณะกรรมการ พอช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน<sup>2</sup> มีหน้าที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการสรรหาผู้อำนวยการตามพรก.จัดตั้งฯ และข้อกำหนดสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการสถาบัน พ.ศ.2551<sup>3</sup> ดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาต่อคณะกรรมการ พอช. เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการ พอช.ต่อไป ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด มีการประกาศรับสมัครผู้อำนวยการผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ของสถาบันไม่น้อยกว่า 3 วัน และมีระยะเวลาการรับสมัครไม่น้อยกว่า 10 วันนับจากวันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์วันแรก นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ในประกาศต้องแจ้งถึงสาระสำคัญโดยสังเขปเกี่ยวกับคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ ผลงานที่ต้องรับผิดชอบ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการ และหลักเกณฑ์การคัดเลือก จัดแสดงในเว็บไซต์และติด

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการบริหารและกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: บริษัท พรีเมียร์ โพร จำกัด, 2553). หน้า 54.

<sup>2</sup> คำสั่งคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่ 1/2551 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2551. (2552, 13 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 68 ง. หน้า 70.

<sup>3</sup> ข้อกำหนดสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการสถาบัน พ.ศ.2551. (2552, 13 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 68 ง. หน้า 57 – 60.

ประกาศที่สถาบันฯ ที่ผู้สมัครหรือได้รับการเสนอชื่อสามารถดู หรือขอรับได้โดยสะดวก<sup>4</sup> สามารถสรุปขั้นตอนได้ดังนี้



ภาพ ข - 1 ขั้นตอนการสรรหาผู้อำนวยการ

1.3 คณะกรรมการ พอช. ตาม พ.ร.ฎ.จัดตั้งฯ พ.ศ.2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 กำหนดให้คณะกรรมการ พอช.ประกอบไปด้วย

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

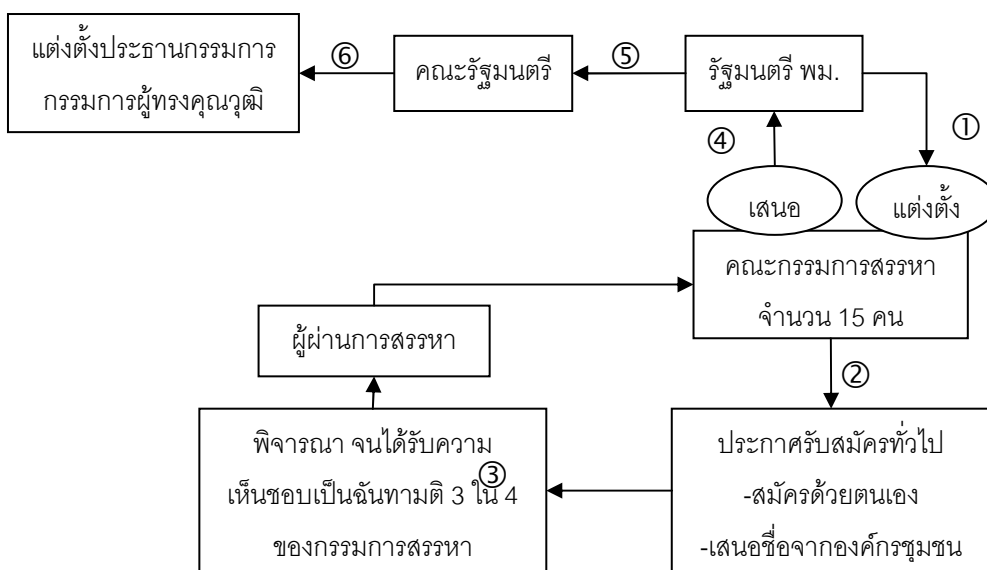


- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คนจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวง พม. ผู้แทนจากกรมการพัฒนาชุมชน ผู้แทนจาก สศช. และผู้แทนจาก สศค.
- 2) ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน 3 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา

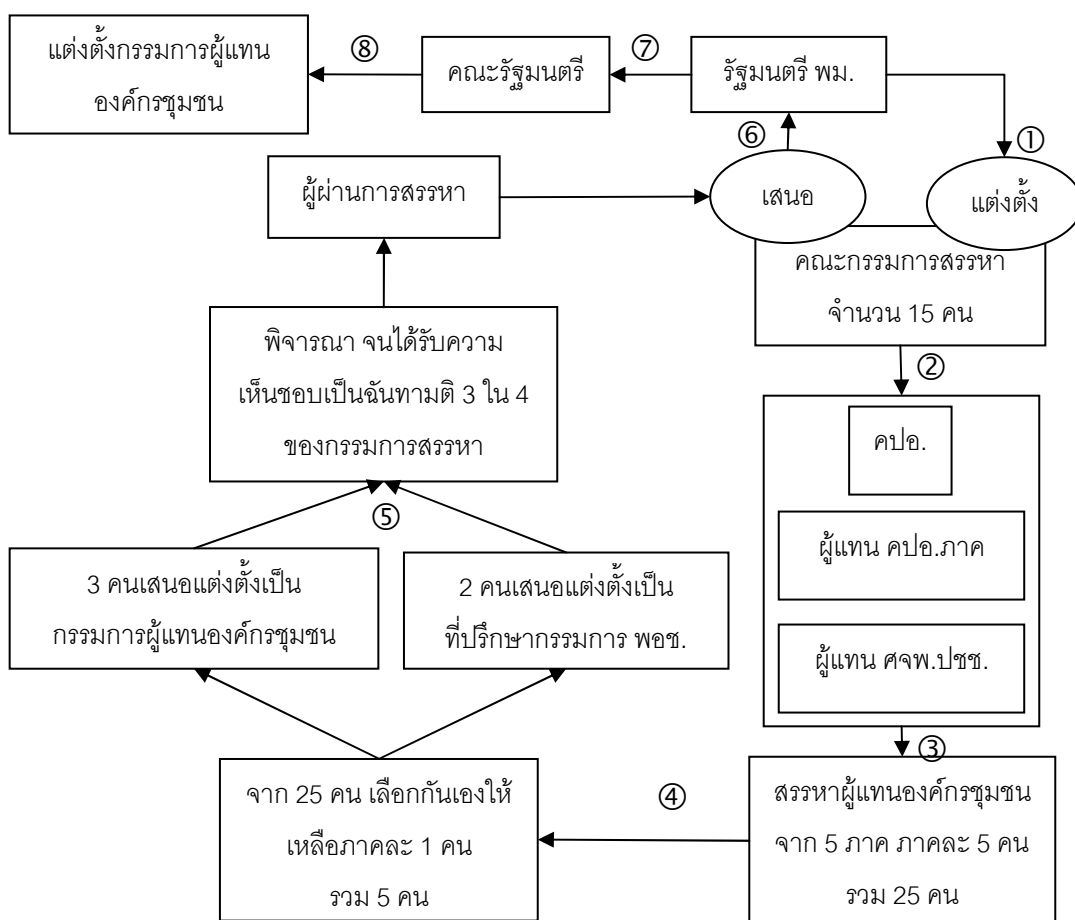
โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พม. โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ พอช. ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พม. จึงออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ.2547 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พม. แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ พอช. ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ผู้แทนราชการ 5 คน ได้แก่ ผู้แทนกระทรวง พม. ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน ผู้แทน สศช. ผู้แทนจาก สศค. ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ และให้ดำเนินการสรรหาภายใน 30 วัน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้ออกประกาศเรื่อง กำหนดขั้นตอนและวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ระบุขั้นตอนการดำเนินการ หลักเกณฑ์วิธีการ คุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะของประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การพิจารณาสรรหาและการเสนอผลการสรรหา<sup>5</sup> ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการสรรหาได้ดังนี้

---

<sup>5</sup> ประกาศคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เรื่อง กำหนดขั้นตอนและวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552, 15 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 6 ง. หน้า 14.



ภาพ ข - 2 ขั้นตอนการสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการ



ภาพ ข - 3 ขั้นตอนการสรรหากรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้คณะกรรมการสรรหาฯ แต่งตั้งกรรมการสรรหาคนหนึ่งทำหน้าที่ เลขาธิการ และให้ผู้อำนวยการเอื้ออำนวยดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหาฯ

## 2. การลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับ พอช. การลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งของบุคคลใดก็ตามจะเป็นไปตามข้อบังคับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้กำหนด หลักเกณฑ์การลาออกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยผู้ที่ประสงค์จะลาออกจะต้องยื่นหนังสือขอ ลาออก ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน เมื่อผู้อำนวยการสั่งอนุญาตแล้วจึง ให้ลาออกได้ นอกจากการลาออกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังได้กำหนดการพ้นจากตำแหน่ง ของเจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่โครงการ คณะกรรมการ และผู้อำนวยการไว้ดังนี้

ตาราง ข - 2 สรุปการพ้นจากตำแหน่ง

ตำแหน่ง	พ้นจากตำแหน่งเมื่อ				
	ตาย	ลาออก	ขาดคุณสมบัติ ผิดวินัย ไม่ผ่านการประเมิน บกพร่องต่อหน้าที่	ครบวาระ ครบสัญญา	เกษียณอายุ 60 ปี
เจ้าหน้าที่	✓	✓	ถูกให้ออก/ปลดออก โดยผู้อำนวยการ	✓	✓
ผอ.ฝ่ายหรือ เทียบเท่าขึ้นไป	✓	✓	ถูกให้ออก/ปลดออก โดยผู้อำนวยการสั่ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ	✓	✓
ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ลูกจ้าง	✓	✓		✓	-
ประธานกรรมการ และกรรมการ	✓	✓	คณะรัฐมนตรีให้ออก	3 ปี ไม่เกิน 2 วาระ	-
ผู้อำนวยการ	✓	✓	คณะกรรมการให้ออก โดยใช้เสียง 2 ใน 3	4 ปี ไม่เกิน 2 วาระ	-

ภาคผนวก ค

ขอบเขตหน้าที่สำนักตรวจสอบ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ระเบียบสถาบันฯ ว่าด้วยการปฏิบัติงานของสำนักตรวจสอบ พ.ศ.2544 ได้กำหนดให้  
ผู้ตรวจสอบภายในมีหน้าที่และขอบเขตการตรวจสอบดังต่อไปนี้

ตาราง ค – 1 แสดงหน้าที่และขอบเขตการตรวจสอบ

เรื่อง	กิจกรรมที่ตรวจ
1.ตรวจสอบด้าน Finance และ Compliance	-ความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล -ตรวจสอบการจัดการ และการปฏิบัติตาม นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศของสถาบันฯ และมติคณะรัฐมนตรีที่ เกี่ยวข้อง -ตรวจสอบด้านการเงินการบัญชี สินเชื่อ และ การพัสดุ
2.ตรวจสอบด้าน Performance Audit	-การประเมินผลการปฏิบัติงาน -วิเคราะห์และประเมินความเพียงพอและ ประสิทธิผลของระบบควบคุมภายในของส่วน งานภายใน พอช.
3.ประสานงานและสนับสนุนพื้นที่	-กระตุ้นให้เกิดการคิดค้นเครื่องมือเทคนิค วิธีการ พัฒนาระบบกลไก กระบวนการติดตาม ตรวจสอบโดยองค์กรชุมชน -ให้คำปรึกษาแก่องค์กรชุมชนและเครือข่าย องค์กรชุมชน
4.ประสานงานและจัดทำรายงาน	-คณะอนุกรรมการตรวจสอบ -คณะกรรมการ พอช. -องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน -สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ภาคผนวก ง

ผลการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน

ตาราง ง – 1 เปรียบเทียบเป้าหมายของหน่วยงานกับผลที่ได้ปีงบประมาณ พ.ศ.2551

เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน : ชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนพึ่งตนเองได้				ร้อยละของการบรรลุเป้าหมาย
1.มีข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ครบทุกครัวเรือน	ครัวเรือน	แผน (ผล)	8,700,000 (7,726,308)	88.81
2.จำนวนชุมชนที่มีการประเมิน สถานะการพัฒนา	ชุมชน	แผน (ผล)	69,110 (69,120)	100.01
3.จำนวนชุมชนที่มีการยกระดับแผน ชุมชนและนำไปใช้ประโยชน์	ชุมชน	แผน (ผล)	69,110 (69,169)	100.09
4.จำนวนชุมชนที่มีการบริหารจัดการทุน	ชุมชน	แผน (ผล)	29,234 (29,234)	100.00
5.จำนวนกลุ่มอาชีพมีแผนธุรกิจ	กลุ่ม	แผน (ผล)	7,500 (7,799)	103.99
6.จำนวนช่องทาง การจำหน่าย ผลิตภัณฑ์ชุมชนระดับ จ. เพิ่มขึ้น	ช่องทาง	แผน (ผล)	75 (75)	100.00
7. ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของประชาชนเป็น สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	ร้อยละ	แผน (ผล)	20 (20)	100.00

ที่มา : กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 2555.

ตาราง ง – 2 เปรียบเทียบเป้าหมายของหน่วยงานกับผลที่ได้ปีงบประมาณ พ.ศ.2552

เป้าหมายการให้บริการ 1 : ชุมชนมีวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง			ร้อยละของการบรรลุเป้าหมาย	
1.จำนวนหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ	หมู่บ้าน	แผน (ผล)	160 (160)	100.00
<b>เป้าหมายการให้บริการ 2 : ชุมชนมีการบริหารจัดการทุนชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ</b>				
2.จำนวนกองทุนชุมชนที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพ	กองทุน	แผน (ผล)	1,800 (7,865)	436.94
3.จำนวนกลุ่มออมทรัพย์ฯที่ยกระดับเป็นสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน	แห่ง	แผน (ผล)	75 (75)	100.00
4.สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุน	ร้อยละ	แผน (ผล)	30 (89.40)	298.00
<b>เป้าหมายการให้บริการ 3 : ชุมชนสามารถวางแผนและบริหารจัดการชุมชน</b>				
5.จำนวนแผนชุมชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน	ชุมชน	แผน (ผล)	3,455 (8,430)	243.99
6.จำนวนผู้นำที่มีการพัฒนาศักยภาพ	คน	แผน (ผล)	10,500 (10,563)	100.60
7.ผู้นำชุมชนที่สามารถบริหารจัดการชุมชนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด	ร้อยละ	แผน (ผล)	90 (94.20)	104.66
<b>เป้าหมายการให้บริการ 4 : ชุมชนเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ในการยกระดับคุณภาพชีวิต</b>				
8.มีการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ครบทุกครัวเรือน	ครัวเรือน	แผน (ผล)	8,000,000 (8,183,977)	102.30
9.มีการจัดเก็บข้อมูล กชช.2ค ครบทุกหมู่บ้าน	หมู่บ้าน	แผน (ผล)	70,000 (70,415)	100.59
10.จำนวนศูนย์เรียนรู้ชุมชน	ศูนย์	แผน (ผล)	300 (300)	100.00
11.เกิดชุมชนต้นแบบด้านการจัดการความรู้	ร้อยละ	แผน (ผล)	80 (80)	100.00

ที่มา : กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 2555.



ตาราง ง – 3 เปรียบเทียบเป้าหมายของหน่วยงานกับผลที่ได้ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – 2554

เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน : ชุมชนมีความสามารถในการ วางแผน บริหารจัดการชุมชนและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มั่นคงตาม หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง						ร้อยละของการ บรรลุเป้าหมาย
1.จำนวนชุมชนมีความสามารถใน การวางแผนบริหารจัดการชุมชน และพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ให้มั่นคงตามหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง						
	หมู่บ้าน	แผน (ผล)	750 (750)	1,756 (1,756)		100.00
2.ร้อยละของชุมชนมีความ สามารถในการวางแผนบริหาร จัดการชุมชนและพัฒนา เศรษฐกิจ ฐานรากให้มั่นคง ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง						
	ร้อยละ	แผน (ผล)	80 (100)	100 (100)		100.00

ที่มา : กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 2555.

ตาราง ง – 4 เปรียบเทียบเป้าหมายผลผลิตและผลผลิตที่ทำได้ ปีงบประมาณพ.ศ.2551 - 2554<sup>6</sup>

ตัวชี้วัด เป้าหมายผลผลิต	แผน (ผล)	หน่วยนับ	ปีงบประมาณ พ.ศ.						
			2551	2552	2553	2554			
1.จำนวนครัวเรือนที่มีการ จัดเก็บข้อมูลความจำเป็น พื้นฐาน (จปฐ.)		ครัวเรือน	8,700,000 (7,726,308)	8,000,000 (8,183,977)	8,100,000 (8,337,476)	8,100,000 (8,449,128)			
2.ร้อยละของครัวเรือนที่มี ข้อมูล จปฐ. เชื่อถือได้		ร้อยละ	-		100 (102.93)	90 (104.31)			
3.จำนวนชุมชนที่มีการ ประเมินสถานะการพัฒนา		ชุมชน	69,110 (69,120)	เปลี่ยนตัวชี้วัด					
4.จำนวนชุมชนที่มีการ ยกระดับแผนชุมชนและ นำไปใช้ประโยชน์		ชุมชน	69,110 (69,169)						
5.จำนวนชุมชนที่มีการ บริหารจัดการทุน		ชุมชน	29,234 (29,234)						
6.จำนวนกลุ่มอาชีพมีแผน ธุรกิจ		กลุ่ม	7,500 (7,799)						
7.จำนวนช่องทางการ จำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชน ระดับ จ. เพิ่มขึ้น		ช่องทาง	75 (75)						
8.ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของ ประชาชนเป็นสมาชิกกลุ่ม ออมทรัพย์เพื่อการผลิต		ร้อยละ	20 (20)						
9.จำนวนหมู่บ้านเศรษฐกิจ พอเพียงต้นแบบ		หมู่บ้าน	-				160 (160)	เปลี่ยนตัวชี้วัด	
10.จำนวนกลุ่มออมทรัพย์ฯ ที่ยกระดับเป็นสถาบันการ จัดการเงินทุนชุมชน		แห่ง	12 (12)				75 (75)		

<sup>6</sup> กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2554.

ตาราง ง – 4 (ต่อ) เปรียบเทียบเป้าหมายผลผลิตและผลผลิตที่ทำได้ ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2554

ตัวชี้วัด เป้าหมายผลผลิต	แผน (ผล)	หน่วยนับ	ปีงบประมาณ พ.ศ.			
			2551	2552	2553	2554
11.จำนวนกองทุนชุมชนที่ ได้รับการพัฒนาศักยภาพ		กองทุน	-	1,800 (7,865)		
12.สมาชิกในชุมชนสามารถ เข้าถึงแหล่งทุน		ร้อยละ	-	30 (89.40)		
13.จำนวนแผนชุมชนที่ผ่าน การรับรองมาตรฐาน		ชุมชน	-	3,455 (8,430)	10,400 (11,165)	20,700 (21,256)
14.ร้อยละของแผนชุมชนที่ ผ่านการรับรองมาตรฐาน		ร้อยละ	เริ่มปีงบประมาณ 2553		90 (107.35)	100 (102.65)
15.จำนวนผู้นำที่มีการ พัฒนาศักยภาพ		คน	-	10,500 (10,563)	10,500 (10,530)	10,500 (10,587)
16.ผู้นำชุมชนที่สามารถ บริหารจัดการชุมชนได้ตาม เกณฑ์ที่กำหนด		ร้อยละ	-	90 (94.20)	90	90
17.มีการจัดเก็บข้อมูล กชช. 2ค ครบทุกหมู่บ้าน		หมู่บ้าน	-	70,000 (70,415)	-	71,130 (71,137)
18.ร้อยละของหมู่บ้านที่มี ข้อมูล กชช 2 ค.ที่เชื่อถือได้		ร้อยละ	เริ่มปีงบประมาณ 2554			95
19.จำนวนศูนย์เรียนรู้ชุมชน		ศูนย์	-	300 (300)	300	219
20.เกิดชุมชนต้นแบบด้าน การจัดการความรู้		ร้อยละ	-	80 (80)	80	80
21.จำนวนศูนย์บริการส่งเสริม เศรษฐกิจชุมชนครบวงจร		ศูนย์	8	877 (877)	877	877
22.จำนวนกลุ่มผู้ผลิตที่มี ศักยภาพในการบริหารจัดการ การผลิตภัณฑ์ชุมชน		กลุ่ม	-	15,000 (18,259)	45,000	40,000
23.ประชาชนมีความพึง พอใจในบริการของกรม		ร้อยละ	-	80 (98.29)	80	80

ตาราง ง – 4 (ต่อ) เปรียบเทียบเป้าหมายผลผลิตและผลผลิตที่ทำได้ ปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2554

ตัวชี้วัด เป้าหมายผลผลิต	แผน (ผล)	หน่วยนับ	ปีงบประมาณ พ.ศ.			
			2551	2552	2553	2554
24. ร้อยละของผู้นำชุมชนที่ ผ่านการพัฒนาศักยภาพ ตามเกณฑ์ที่กำหนด	ร้อยละ		เริ่มปีงบประมาณ 2553		80 (100.28)	90 (100.83)
26. จำนวนชุมชนที่ได้รับการ พัฒนาประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการทุนชุมชน	ชุมชน		เริ่มปีงบประมาณ 2553		75 (75)	150 (150)
27. ร้อยละของชุมชนที่ได้รับ การพัฒนาประสิทธิภาพใน การบริหารจัดการทุนชุมชน	ร้อยละ		เริ่มปีงบประมาณ 2553		80 (100)	80 (96)
28. จำนวนกลุ่มผู้ผลิตชุมชน ที่ได้รับการพัฒนาการ บริหารจัดการผลิตภัณฑ์ ชุมชน	กลุ่ม		เริ่มปีงบประมาณ 2553		5,000 (5,095)	5,000 (7,002)
29. ร้อยละของกลุ่มผู้ผลิต ชุมชนที่ได้รับการพัฒนาการ บริหารจัดการผลิตภัณฑ์ ชุมชนให้มีประสิทธิภาพ	ร้อยละ		เริ่มปีงบประมาณ 2553		80 (85)	80 (100)
30. จำนวนหมู่บ้านที่มีการ พัฒนาศักยภาพชุมชน ภายใต้แนวคิดปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง	หมู่บ้าน	-	160 (160)	750 (750)	1,756 (1,756)	
31. ร้อยละหมู่บ้านที่มีการ พัฒนาศักยภาพชุมชน ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง	ร้อยละ		เริ่มปีงบประมาณ 2553		80 (100)	
32. ร้อยละของหมู่บ้าน เศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถ เป็นแหล่งเรียนรู้	ร้อยละ		เริ่มปีงบประมาณ 2553		100 (100)	100 (100)

ที่มา : กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน, 2555.

ภาคผนวก จ

ผลการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ตาราง จ - 5 ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการของ พอช.พ.ศ.2551 - 2553

เป้าหมายการให้บริการของ พอช. ตัวชี้วัด	หน่วย นับ	แผน (ผล) ตามปีงบประมาณ		
		2551	2552	2553
1.จำนวนตำบลที่มีการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น เกิดผลสำเร็จจากการฟื้นฟู				
1.1 ตำบลเป้าหมายเดิมอย่างน้อย 3 ด้าน	ตำบล	800 (1,010)	1,100 (1,446)	
1.2 ตำบลเป้าหมายใหม่อย่างน้อย 2 ด้าน	ตำบล	1,100 (1,320)	1,000 (1,308)	
2. จำนวนสะสมของตำบล เมือง เขต ที่มีการ จัดการข้อมูลโดยชุมชน	เมือง/ เขต	500 (2,879)		
3. จำนวนองค์กรชุมชนที่ได้รับการรับรอง สถานภาพองค์กรชุมชน และมีการดำเนินงาน อย่างเป็นรูปธรรม (องค์กรใหม่)	องค์กร	15,000 (21,820)	10,000 (12,534)	10,000 (12,448)
4. ร้อยละขององค์กรชุมชนที่ได้รับการรับรอง สถานภาพยังคงสถานภาพและดำเนินงานเป็น รูปธรรมอย่างต่อเนื่อง	ร้อยละ	90 (64.04)	90 (102)	
5. จำนวนสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มีผลการ ดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม	ตำบล	35 (76)	1,100 (945)	773 (1,070)
6. จำนวนจังหวัดที่มีการผลักดันให้มีกลไกภาค ประชาชนทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐ ได้อย่างเป็นรูปธรรม	จังหวัด	35 (76)		
7. จำนวนครัวเรือนที่มีความมั่นคงในการอยู่ อาศัย ภายใต้การดำเนินงานโครงการบ้าน มั่นคง	ครัวเรือน	25,000 (25,087)	18,295 (18,298)	8,500 (8,552)
8. จำนวนองค์กรผู้ใช้สินเชื่อบริการทางการเงิน ชุมชนมีระบบการบริหารจัดการตนเองที่ดีเชิง คุณภาพ	องค์กร		500 (555)	

ตาราง จ – 5(ต่อ) ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการของพอช.พ.ศ.2551 - 2553

เป้าหมายการให้บริการของ พอช. ตัวชี้วัด	หน่วย นับ	แผน (ผล) ตามปีงบประมาณ		
		2551	2552	2553
9. ร้อยละของสินเชื่อที่มีปัญหาต่อสินเชื่อคงเหลือทั้งหมด	ร้อยละ	- (17.18)	17.30 (15.35)	14.25 (13.95)
10. จำนวนตำบลที่มีศูนย์การเรียนรู้ที่มีการจัดการความรู้และพัฒนาตนเองอย่างเป็นรูปธรรม	ตำบล	300 (520)		644 (553)
11. ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก (5 จังหวัดชายแดนใต้)	ร้อยละ			80 (100)
12. จำนวนตำบลที่มีกองทุนสวัสดิการที่จัดตั้งและดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพ	แห่ง			2,480 (1,948)
13. จำนวนชุดองค์ความรู้ขององค์กรชุมชนที่เผยแพร่สู่ระดับนโยบาย/สาธารณะและมีการนำไปดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม	รายการ			6 (10)
14. จำนวนตำบลที่ได้รับการพัฒนาที่อยู่อาศัย	หมู่บ้าน			1,175 (1,557)
15. จำนวนตำบลที่ได้รับการแก้ไขปัญหาดินทำกิน	พื้นที่			20 (20)
16. จำนวนชุมชนที่ได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถ	ตำบล			6,950 (6,386)

ที่มา : แผนปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ พ.ศ.2551 – 2553, รายงานผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานของ พอช.ปีพ.ศ.2551 – 2553, รายงานประจำปี พ.ศ.2550 – 2553.

ภาคผนวก ฉ

การลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมการพัฒนาชุมชน



ตาราง ข - 1 แสดงการลงนามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระดับกรม

ผู้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ		
หัวหน้าส่วนราชการ	ลงนามกับ	ผู้บังคับบัญชา
● หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี		นายกรัฐมนตรี
● หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ รัฐมนตรีว่าการ		รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
● หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง		รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงที่กำกับดูแล
● หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (กรณี กรมในกระทรวงที่มีกลุ่มภารกิจ)		รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่ม ภารกิจร่วมกับปลัดกระทรวง
● หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (กรณี กรมในกระทรวงที่ไม่มีกลุ่มภารกิจ หรือกรณีกรมในกระทรวงที่มีกลุ่ม ภารกิจ แต่มิได้เป็นกรมในกลุ่ม ภารกิจ)		ปลัดกระทรวง
● ปลัดกระทรวง		รัฐมนตรีที่กำกับดูแล

ภาคผนวก ช

แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

**แนวคำถามสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของกรมการพัฒนาชุมชน  
และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)**

1. ในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยงานท่านได้มีการวางแนวทางในการดำเนินการอย่างไร มีจุดแข็งจุดอ่อนหรือมีความหนักใจตรงส่วนไหนอย่างไรบ้าง
2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยงาน และผลการดำเนินงานมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง
3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับขั้นตอน ระเบียบข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงาน มีประเด็นใดที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ หรือมีอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความคล่องตัว หรือความเป็นอิสระในการดำเนินงานของหน่วยงาน จากการเข้ามาดำเนินการของหน่วยงานทั้งที่เกี่ยวข้องและที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานท่าน
5. หากเทียบเคียงการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ด้านกระบวนการบริหารงาน ด้านการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ด้านการบริหารการเงินงบประมาณ และด้านการตรวจสอบประเมินผล ระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ท่านมีความเห็นว่ามีเหมือนและความต่างอย่างไรบ้าง

### แนวคำถามสำหรับคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

1. ในฐานะที่ท่านเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้มีบทบาทหน้าที่อย่างไรบ้างในการเป็นคณะกรรมการของ พอช. และมีข้อสังเกตจากการทำหน้าที่ดังกล่าวในประเด็นใดบ้าง
2. จากการที่ท่านเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ พอช. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับระบบการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน พอช. เช่น มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง ควรแก้ไขปรับปรุงในเรื่องใด
3. หาก พอช. ไม่ใช่องค์การมหาชนอย่างในปัจจุบัน ท่านคิดว่า พอช. จะสามารถดำเนินงานได้อย่างในปัจจุบันหรือไม่ มีกระบวนการหรือผลการดำเนินงานใด ที่จะเปลี่ยนไปจากเดิมบ้างเพราะเหตุใด
4. ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระและ/หรือความคล่องตัวในการดำเนินงานของ พอช. อย่างไรบ้าง เช่น ความเป็นอิสระหรือความคล่องตัวมากหรือน้อยเกินไปในส่วนไหน หรือมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการปกติหรือไม่อย่างไร

### แนวคำถามสำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานกลาง (สำนักงาน ก.พ.ร. และ สตง.)

1. บทบาทหน้าที่ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน (กรม พช./องค์การมหาชน พอช.)
2. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน
3. เมื่อเทียบเคียงการดำเนินงานระหว่างกรมและองค์การมหาชน มีความเหมือนและความต่างกันอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความมีอิสระของหน่วยงานในส่วนที่หน่วยงานกลางเข้าไปเกี่ยวข้อง
4. รูปแบบองค์การที่มีความแตกต่างกันระหว่างองค์การมหาชนกับกรม ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

ภาคผนวก ซ

รายนามบุคคลที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์

### ผู้ให้สัมภาษณ์จากกรมการพัฒนาชุมชน

ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1.คุณวิเชียร ชวลิต	อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน	1 ธันวาคม 2553
2.คุณโชคชัย แก้วป่อง	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	24 พฤศจิกายน 2553
3.คุณสุวรรณา ตริสิทธิ์เดช	ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจสอบภายใน	25 พฤศจิกายน 2553
4.ดร.ชนิษฐา กาญจนรังษีนนท์	นักวิชาการพัฒนาชุมชนเชี่ยวชาญ	4 กุมภาพันธ์ 2554
5.คุณกิจจา กาญจนะวีระ	ผู้อำนวยการกองคลัง	18 พฤศจิกายน 2553
6.คุณอาจณรงค์ สัตยพานิช	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่	25 พฤศจิกายน 2553
7.คุณสินชัย ถนอมสิน	ผู้อำนวยการกองแผนงาน	18 พฤศจิกายน 2553
8.คุณเพ็ญแข ศรีสุทธิกุล	ผู้อำนวยการสถาบันการพัฒนาชุมชน	1 กุมภาพันธ์ 2554
9.คุณชนมณัฐ รอดบุญธรรม	หัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กองแผนงาน	19 พฤศจิกายน 2553
10.คุณกฤษฎา ศรีโยธา	หัวหน้ากลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน	18 พฤศจิกายน 2553
11.คุณสุนนา สุตรัก	หัวหน้ากลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน	18 พฤศจิกายน 2553
12.คุณประภา พร้อมมูล	หัวหน้ากลุ่มงานจัดการความรู้ สถาบันการพัฒนาชุมชน	31 มกราคม 2554
13.คุณพรหมพิริยะ พนาสนธิ์	หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันการพัฒนาชุมชน	9 กุมภาพันธ์ 2554
14.คุณปราณี มีนาค	หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนา ทรัพยากรบุคคล สถาบันการพัฒนา ชุมชน	9 กุมภาพันธ์ 2554
15.คุณชอบ ชอบชื่นชม	หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมมาตรฐานการ พัฒนาทรัพยากรบุคคล สถาบันการ พัฒนาชุมชน	4 กุมภาพันธ์ 2554
16.คุณประพันธ์ ทองสีด้า	นักวิชาการพัฒนาชุมชนชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	24 พฤศจิกายน 2553
17.คุณสุมาลี ศิริจินดา	นักวิชาการการเงินและบัญชีชำนาญการ กลุ่มงานงบประมาณ กองคลัง	14 มีนาคม 2555 (ข้อมูลเพิ่มเติม)
18.คุณพิมพ์ลักษณ์ เสงี่ยมบูรณ์	นักวิชาการพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ กลุ่มงานประเมินผล กองแผนงาน	14 มีนาคม 2555 (ข้อมูลเพิ่มเติม)

ผู้ให้สัมภาษณ์จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) – พอช.

ชื่อ – นามสกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1.คุณกานดา วัชรภักย์	กรรมการ พอช. (ผู้แทนหน่วยงานราชการ) รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ (พม.)	29 กันยายน 2553
2.คุณกอบแก้ว จันทรีดี	กรรมการ พอช. (ผู้แทนหน่วยงานราชการ) รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน (พช.)	4 พฤศจิกายน 2553
3.คุณสุวรรณี คำมั่น	กรรมการ พอช. (ผู้แทนหน่วยงานราชการ) รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	15 กุมภาพันธ์ 2554
4.คุณบัณฑิตโรดม แก้วสะอาด	กรรมการ พอช. (ผู้แทนหน่วยงานราชการ) ผู้อำนวยการสำนักนโยบายระบบการเงินและ สถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง	26 มกราคม 2554
5.คุณสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมการ พอช. (ผู้ทรงคุณวุฒิ) อดีตผู้อำนวยการ พอช. (พ.ศ.2543 – 2551)	23 กันยายน 2553
6.คุณศิริวรรณ บุตราช	กรรมการ พอช. (ผู้แทนองค์กรชุมชน)	13 มกราคม 2554
7. คุณ พรรณ ทิพย์	ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	20 สิงหาคม 2553 23 สิงหาคม 2553
8.คุณสุพัฒน์ จันทนา	ผู้จัดการสำนักงานภาคเหนือ	6 กันยายน 2553 (ทางโทรศัพท์)
9.คุณกุลพัชร ภูมิใจรอด	หัวหน้าส่วนบริหารงานบุคคล	14 กันยายน 2553
10.คุณอุสา เลิศเจริญพบ	หัวหน้าส่วนการเงินและบัญชี	3 กุมภาพันธ์ 2554
11.คุณวราภรณ์ เขียมวิจารณ์	หัวหน้าสำนักนโยบายและแผน	27 มกราคม 2554
12.คุณวิชัย นะสุวรรณโน	หัวหน้าส่วนพัฒนาบุคลากร	19 มกราคม 2554
13.คุณดุสิต วานิชสมบัติ	หัวหน้าสำนักตรวจสอบ	13 มกราคม 2554
14.คุณสุนทร ทอดเสียง*	ผู้ช่วยผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือ	12 มกราคม 2554
15.คุณรัชนก ยงยศ*	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปสำนักงานปฏิบัติการ ภาคเหนือ	12 มกราคม 2554
16.คุณวรเสฏฐ์ ชูแก้ว*	ผู้ช่วยผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคใต้	21 กันยายน 2553
17.ไม่เปิดเผย	ผู้ช่วยผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคใต้*	21 กันยายน 2553
18.ไม่เปิดเผย	ผู้ช่วยผู้จัดการสำนักงานปฏิบัติการภาคใต้ (บริหารสำนักงาน)*	21 กันยายน 2553

ผู้ให้สัมภาษณ์จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) – พอช. (ต่อ)

ชื่อ – นามสกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
19. ไม่เปิดเผย	หัวหน้างานข้อมูลและประชาสัมพันธ์ สำนักงานปฏิบัติการภาคใต้*	21 กันยายน 2553
20. คุณอ้อมบุญ ทิพย์สุนา*	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการชุมชน สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8 ตุลาคม 2553

\*ตอบแบบสัมภาษณ์ทางไปรษณีย์

ผู้ให้สัมภาษณ์จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ชื่อ – นามสกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1. ดร. อรพินธ์ สฟโชคชัย	อดีตรองกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ อดีตนายกผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมอัจฉริยภาพและนวัตกรรมการเรียนรู้ (องค์การมหาชน) ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา	17 กันยายน 2553
2. คุณสุนทรี สุภาสงวน	ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มพัฒนาองค์กรมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	10 กันยายน 2553 24 กันยายน 2553
3. คุณวรรณวิภา มหาภิรมย์	ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาโครงสร้างระบบราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	17 กันยายน 2553
4. คุณศรีประภา ถมกระจำง	ผู้เชี่ยวชาญภารกิจส่งเสริมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐราชการ อดีตนายกผู้อำนวยการส่วนพัฒนาโครงสร้างระบบราชการกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	24 กันยายน 2553
5. คุณศุภรัตน์ เกตรา	ผู้ตรวจสอบการเงินกลุ่มตรวจสอบการเงินกระทรวงมหาดไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	31 มกราคม 2554
6. คุณธนัญชัย จิวระโมไนย์กุล	ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจสอบการเงิน กลุ่มตรวจสอบการเงินสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	31 มกราคม 2554 (ทางโทรศัพท์)



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวภริดา ชัยรัตน์ เกิดเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2524 ที่กรุงเทพมหานคร

### ประวัติการศึกษา

- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.2548
- รัฐศาสตรบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2545

### รางวัลและทุนการศึกษา

- รางวัลเรียนดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.2547
- ทุนโครงการพัฒนาและผลิตอาจารย์ (UDC) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ระดับปริญญาโท-เอก ในความต้องการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ทุนอุดหนุนการจัดทำวิทยานิพนธ์ ระดับปริญญาเอก คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### สถานที่ทำงาน

- อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2548 – ปัจจุบัน