



ที่ นร 1200/ว 16

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กรุงเทพฯ 10300

18 มิถุนายน 2552

เรื่อง แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน

เรียน ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้อำนวยการองค์การมหาชน

สิ่งที่ส่งมาด้วย (1) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนมาก ที่ นร 0506/8807

ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2552

(2) แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 ลงมติเห็นชอบกับแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน และมีมติให้องค์การมหาชนทุกแห่งนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และเห็นชอบการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 (เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนฯ หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมฯ และการพัฒนาการดำเนินงานและการประเมินผลองค์การมหาชน) ที่อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 8 (ฝ่ายกฎหมาย ระบบราชการและการประชาสัมพันธ์) ข้อ 2.4 ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอส่งแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนเพื่อให้องค์การมหาชนนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ภารกิจการพัฒนาองค์การมหาชนฯ

โทร. 0 2356 9940

โทรสาร 0 2356 9910

ด่วนมาก

ที่ นร ๐๕๐๖/พค๐๖

สำนักงาน ก.พ.ร.
รับที่ (ครม.) ๐137
วันที่ 26 พ.ค. 2552
เวลา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

รองฯ อารุณ

รับที่ ๐๐53
วันที่ 27 พค 52 13:28

เรื่อง แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน

เรียน เลขาธิการ ก.พ.ร.

การพิจารณาแนวทางบริหารองค์การมหาชนและ
หน่วยงานของรัฐไปเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/๓๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒

วันที่
วันที่ 27 พ.ค. 52

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๖.๓/๘๑๕๔ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒
 ๒. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๕/๓๑๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒

ตามที่ได้เสนอเรื่อง แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน ไปเพื่อ
ดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา
ของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบกับแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน และมีมติให้
ให้องค์การมหาชนทุกแห่งนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ
๒. เห็นชอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๗ (เรื่อง การปรับปรุง
หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนฯ หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมฯ และการพัฒนาการดำเนินงาน
และการประเมินผลองค์การมหาชน) ที่อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี
คณะที่ ๘ (ฝ่ายกฎหมาย ระบบราชการและการประชาสัมพันธ์) ข้อ ๒.๕ จากเดิม ที่กำหนดว่า “เห็นควร
กำหนดกรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน
เบี้ยประชุม เป็นต้น ไว้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี หากองค์การมหาชนใดไม่สามารถ
ดำเนินการให้อยู่ในกรอบวงเงินดังกล่าวได้ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขกเว้นเป็นรายๆ ไป”
เป็น “เห็นควรกำหนดกรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชน เช่น เงินเดือน
ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม เป็นต้น ไว้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี หากองค์การมหาชนใด
ไม่สามารถดำเนินการให้อยู่ในกรอบวงเงินดังกล่าวได้ ให้นำเสนอต่อ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาเป็นรายกรณี
โดยให้ขอความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย”

- ๒ -

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการรับความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับ
ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปพิจารณาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง
ตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชัย วิทวัสการเวช)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๔

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๔

www.cabinet.thaigov.go.th

แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน

๑. ที่มา

โดยที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เพื่อรองรับกรณีที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี การบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชนบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่า การดำเนินงานขององค์การมหาชนและกองทุน และเงินทุนหมุนเวียนบางแห่งมีแนวทางการดำเนินงานคล้ายคลึงกับส่วนราชการ แต่มีการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และการดำเนินงานในอัตราที่สูงและมีลักษณะไม่ประหยัด รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนภารกิจ ผลการดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร และค่าใช้จ่ายต่างๆ ขององค์กร รวมทั้งอาจพิจารณาขยุบเลิกหน่วยงาน ซึ่งมีผลการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่าอย่างแท้จริง ลงควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานตามภารกิจให้ชัดเจนโดยปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องมีการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรและประสิทธิผลจากการบริหารจัดการของบุคลากรในองค์กรเพื่อประกอบการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงการบริหารจัดการหรือพิจารณาขยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าวอย่างจริงจัง

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงจัดทำข้อเสนอการกำหนดแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน เพื่อให้คณะกรรมการองค์การมหาชนนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อมุ่งให้คณะกรรมการองค์การมหาชนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลตนเองที่ดี

ทั้งนี้ แนวทางการบริหารของคณะกรรมการสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑.๑ แนวทางที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมีที่มาจากกรณีมีข้อกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ รวมทั้ง แนวทางที่เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๑.๒ แนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะ ซึ่งมีที่มาจากตัวอย่างการบริหารจัดการที่ดีของคณะกรรมการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ กำหนดมาตรฐานในการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน

๒.๒ คณะกรรมการองค์การมหาชนนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติ

๒.๓ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน

๓. โครงสร้างคณะกรรมการองค์การมหาชน

๓.๑ องค์ประกอบและคุณสมบัติ (พึงปฏิบัติ)

๓.๑.๑ องค์ประกอบ

คณะกรรมการองค์การมหาชนมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีและจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยกำหนดเป็น

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับภารกิจขององค์การมหาชนรวมอยู่ด้วยก็ได้

อนึ่ง องค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้านที่เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชน ซึ่งสามารถจัดแบ่งตามประเภทขององค์การมหาชน เช่น

- องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะโดยตรง
- องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการวิจัยพัฒนา กำกับ กำหนดมาตรฐานที่ต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินการ
- องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริม ประสานงาน พัฒนาเพื่อผลักดันนโยบายเฉพาะด้าน
- องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน/กองทุน

๓.๑.๒ คุณสมบัติ

ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย (ยกเว้นกรรมการชาวต่างประเทศที่องค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้น)

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๗) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(๘) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น

๓.๒ การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ (ต้องปฏิบัติ)

๓.๒.๑ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การสรรหาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เปิดเผย โปร่งใสและยุติธรรม เนื้อหาของระเบียบจะประกอบด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา การได้รับเบี้ยประชุมของคณะกรรมการสรรหา

๓.๒.๒ การดำรงตำแหน่งกรรมการขององค์การมหาชนจะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสามแห่งมิได้ โดยให้นับรวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนด้วย แต่การนับจำนวนการดำรงตำแหน่งไม่รวมถึงการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่ได้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน

๓.๓ การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการ (ต้องปฏิบัติ)

๓.๓.๑ การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ กรรมการที่ปรึกษา และอนุกรรมการขององค์การมหาชน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ คือ

๓.๓.๑.๑ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ ตามช่วงอัตราเบี้ยประชุม ตามการจัดกลุ่มขององค์การมหาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่ม	อัตรา (ขั้นต่ำและขั้นสูง) ต่อเดือน (บาท)
กลุ่มที่ ๑	๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒	๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓	๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐

๓.๓.๑.๒ ให้กำหนดอัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน ดังนี้

- (๑) กรรมการ ให้ได้รับในช่วงของอัตราต่อเดือน ตามกลุ่มขององค์การมหาชน
- (๒) ประธานกรรมการ ให้ได้รับในอัตราสูงกว่ากรรมการร้อยละ ๒๕
- (๓) อนุกรรมการ ให้ได้รับเป็นรายเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราเบี้ยประชุมกรรมการ
- (๔) ประธานอนุกรรมการ ให้ได้รับในอัตราสูงกว่าอนุกรรมการร้อยละ ๒๕
- (๕) ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ให้ได้รับในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่สูงเกินกว่าอัตราเบี้ยประชุมกรรมการ
- (๖) ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ในองค์การ ไม่ได้รับเบี้ยประชุม

ทั้งนี้ ให้กรรมการและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เฉพาะเดือนที่มีการประชุม และบุคคลนั้นได้เข้าร่วมประชุมด้วย

ให้คณะกรรมการขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง เป็นผู้พิจารณากำหนดค่าเบี้ยประชุมของคณะอนุกรรมการ และที่ปรึกษา

๓.๓.๒ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่น

กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา ได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นเฉพาะในกรณีเดินทางไปปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะฯ ในอัตราที่ราชการกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง ส่วนอนุกรรมการให้ได้รับในอัตราที่ราชการกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับต้น ซึ่งเป็นการเบิกจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง

๓.๔ คณะอนุกรรมการที่จำเป็น (ต้องปฏิบัติ)

คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานในการบริหารองค์การมหาชน และเพื่อเชื่อมโยงการบริหารและติดตามงาน โดยควรกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ อย่างน้อย ๒ คณะ ได้แก่

๓.๔.๑ คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผล ทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการในการกำกับดูแลกิจการตามหลักธรรมาภิบาล สอบทาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน รายงานผลสถานะทางการเงิน การประเมินความเสี่ยงในการบริหารจัดการ สอบทานระบบการควบคุมภายใน สอบทานรายงานจากผู้ตรวจสอบภายใน ที่เป็นระบบตามระเบียบหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาแก่คณะกรรมการ รวมทั้งต้องมีการกำหนดจรรยาบรรณในการดำเนินงานของหน่วยงาน และเปิดเผยในรายงานกิจการประจำปี

๓.๔.๒ คณะอนุกรรมการสรรหาและค่าตอบแทน ทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นผู้อำนวยการองค์การมหาชน รวมทั้งการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดค่าตอบแทนและเงื่อนไขการประเมินเพื่อกำหนดไว้ในสัญญาจ้างของผู้อำนวยการ นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการนี้จะพิจารณากำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอื่น ๆ เช่น คณะอนุกรรมการแผนงาน คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง รวมถึง อาจแต่งตั้งที่ปรึกษา

คณะกรรมการตามความเหมาะสมและจำเป็นของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องไม่ใช่ที่ปรึกษาที่องค์การมหาชนจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามสัญญาจ้าง

๔. บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ (ต้องปฏิบัติ)

๔.๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนปฏิบัติงานและแผนการเงินประจำปีขององค์การมหาชน

(๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การบริหารบุคลากรขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

๔.๒ โดยสรุปคณะกรรมการมีหน้าที่หลักที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

๔.๒.๑ การกำหนดให้มีแผน ทิศทาง กลยุทธ์ นโยบายและเป้าหมายที่สำคัญ ยุทธศาสตร์ แผนการลงทุน แผนปฏิบัติการประจำปี

๔.๒.๒ การกำกับติดตามและทบทวนความเพียงพอและประสิทธิภาพของระบบงานที่สำคัญ

(๑) การจัดโครงสร้างองค์การ

(๒) การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

(๓) การบริหารทรัพยากรบุคคล

(๔) การงบประมาณ การเงิน การบัญชี การพัสดุ

(๕) การบริหารความเสี่ยง

(บ) การบริหารจัดการสารสนเทศ

๔.๒.๓ การดูแลติดตามผลการดำเนินงาน

(๑) ด้านภารกิจหลัก เช่น ผลการดำเนินงานตามภารกิจหลัก การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์/แผนปฏิบัติการประจำปี การดำเนินงานตามโครงการที่สำคัญ การดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการ หรืองานที่คณะกรรมการมอบหมาย เป็นต้น

(๒) ด้านการเงิน เช่น ฐานะทางการเงิน สภาพคล่อง การเบิกจ่ายเทียบกับงบประมาณ/งบลงทุน เป็นต้น

๔.๒.๔ การรายงานผลการดำเนินงานประจำปี/รายไตรมาส ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ

๔.๒.๕ การแต่งตั้ง ประเมิน และถอดถอนผู้อำนวยการ รวมทั้งผู้บริหารระดับสูง

๔.๒.๖ การสื่อสารให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรมหาชนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน

๕. แนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์ (พึงปฏิบัติ)

คณะกรรมการมีหน้าที่กำกับการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยยึดแนวทาง ดังนี้

๕.๑ กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน

๕.๑.๑ การจัดประชุมคณะกรรมการวางแผน/คณะทำงานวางแผนในระดับจำนวนครั้งที่เหมาะสม

๕.๑.๒ มีกระบวนการในการวางแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ

(๒) การกำหนดกรอบเวลาที่ใช้ในการวางแผนระยะสั้นและระยะยาว และเหตุผลที่ใช้ในการกำหนดกรอบเวลาเช่นนั้น

(๓) การดำเนินกิจกรรมในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับกรอบเวลาที่กำหนดไว้

๕.๑.๓ มีการระบุวิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศที่ เกี่ยวข้องในการนำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์

(๑) ความต้องการ ความคาดหวัง ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน

(๒) สภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศขององค์กรมหาชน

- (๓) นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางด้านเทคโนโลยีและด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจมีผลต่อบริการและการดำเนินการขององค์การมหาชน
 - (๔) จุดแข็งและจุดอ่อน รวมถึงทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ ขององค์การมหาชน
 - (๕) การศึกษาวิเคราะห์ถึงโอกาสในการปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้กับบริการ หรือกิจกรรมที่มีความสำคัญกว่า
 - (๖) ความเสี่ยงในด้านการเงิน สังคมและจริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ และด้านอื่น ๆ
 - (๗) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระดับประเทศหรือระดับโลก
 - (๘) ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน
 - (๙) จุดแข็ง จุดอ่อนของหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน
- ๕.๑.๔ กำหนดให้มีการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก แผนปฏิบัติงาน รวมทั้งเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น
- ๕.๑.๕ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเปิดกว้างให้มีการสื่อสาร ทำความเข้าใจของแผนปฏิบัติงานทั่วทั้งองค์กร
- ๕.๑.๖ วันที่จัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณสำเร็จ
- ๕.๒ การทบทวนและปรับแผน
- ๕.๒.๑ การทบทวนปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ
 - ๕.๒.๒ การจัดทำรายงานหรือบันทึกแสดงเหตุผลการทบทวนและปรับปรุงแผน
- ๕.๓ การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติตามแผน
- ๕.๓.๑ การกำกับให้มีการถ่ายทอดแผนปฏิบัติงานเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก รวมทั้งจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมตามแผนปฏิบัติงาน
 - ๕.๓.๒ การติดตามและระบบรายงานเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายของแผนเป็นระยะ
 - ๕.๓.๓ ผลการปฏิบัติตามแผน

๖. แนวทางการบริหารการเงิน

คณะกรรมการมีหน้าที่กำกับการบริหารการเงินขององค์การมหาชน โดยยึดแนวทาง ดังนี้

๖.๑ ต้องกำกับให้มีการจัดวางระบบงานในด้านการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ และการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การบริหารงานคล่องตัวและทันสมัยตามหลักสากล และให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๒ พึงกำกับให้มีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชน โดยพิจารณาจาก ต้นทุนต่อหน่วย โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกัน โดยมุ่งให้องค์การมหาชนมีต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำกว่า หรือผลผลิตที่สูงกว่าหากค่าใช้จ่ายเท่ากัน

๖.๓ พึงกำกับให้องค์การมหาชนลดค่าใช้จ่าย และ/หรือหารายได้ เพื่อช่วยลดภาระการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเพื่อให้พัฒนาไปจนถึงขั้นสามารถเลี้ยงตัวเองได้

๗. แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล

คณะกรรมการมีหน้าที่กำกับการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน โดยยึดแนวทาง ดังนี้

๗.๑ ต้องกำกับให้ฝ่ายบริหารจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

๗.๒ พึงใช้ระบบสัญญาจ้างกับเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง โดยพิจารณาจำแนกเป็นตำแหน่งบริหารและตำแหน่งผู้ปฏิบัติ

๗.๒.๑ ตำแหน่งบริหาร หมายถึง ตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ผู้จัดการสำนัก/สาขา หรือเทียบเท่าที่ต่ำกว่าตำแหน่งผู้อำนวยการ ๒ ระดับ ซึ่งควรกำหนดให้มีการจัดทำสัญญาจ้าง แต่ต้องไม่เกินคราวละ ๔ ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกโดยไม่จำกัดวาระ ทั้งนี้ ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๗.๒.๒ ตำแหน่งผู้ปฏิบัติ ซึ่งควรกำหนดให้มีการจัดทำสัญญาจ้าง โดยกำหนดเวลาตามความเหมาะสมกับลักษณะงาน สำหรับในระยะแรกควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเข้มข้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี โดยการจัดทำสัญญาระยะสั้น หลังจากนั้น อาจต่ออายุสัญญาระยะยาวก็ได้ ทั้งนี้ ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง การประเมินผลนี้ เพื่อการเลื่อนเงินเดือน

และ/หรือการเลื่อนตำแหน่ง ในกรณีที่ไม่มีความเหมาะสมอาจให้พ้นจากตำแหน่งหรือเลิกจ้างได้

๗.๓ ต้องกำกับให้ผู้อำนวยการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๗.๔ ต้องกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่ม	อัตราขั้นต่ำและขั้นสูงต่อเดือน (บาท)
กลุ่มที่ ๑	๑๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๕๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐

๗.๕ ต้องกำหนดอัตราเงินเดือนและสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างที่เหมาะสมกับภาระงานและความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนของหน่วยงาน และไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

๗.๖ พึงควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลซึ่งรวมถึงค่าเบี้ยประชุมต้องไม่ให้เกินกว่าร้อยละสามสิบของเงินอุดหนุนประจำปี เว้นแต่มีความจำเป็นในกรณีที่ต้องจัดการมหานิติทำหน้าที่ในด้านวิชาการเป็นหลักและงบประมาณส่วนใหญ่เป็นเรื่องในด้านบุคคล

๗.๗ ต้องกำกับให้มีการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกตำแหน่ง

๗.๘ พึงส่งเสริมให้มีการนำแนวคิดสมรรถนะ มาใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ไม่ว่าจะเป็น การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การประเมิน และการให้ค่าตอบแทน

๘. แนวทางการควบคุมภายใน (ต้องปฏิบัติ)

คณะกรรมการต้องกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบภายในทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ และต้องกำกับให้ฝ่ายบริหารจัดการให้มีระบบการควบคุมภายในและการประเมินผลการควบคุมภายในตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

๘.๑ สภาพแวดล้อมของการควบคุม

ผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหาร และบุคลากรของหน่วยรับตรวจต้องสร้างบรรยากาศของการควบคุม เพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการควบคุมภายใน โดยส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนในหน่วยรับตรวจ เกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบ และตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการควบคุมภายใน รวมทั้งดำรงไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดี

๘.๒ การประเมินความเสี่ยง

ฝ่ายบริหารต้องประเมินความเสี่ยงทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจอย่างเพียงพอและเหมาะสม

๘.๓ กิจกรรมการควบคุม

ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อป้องกันหรือลดความเสียหาย ความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นและให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

๘.๔ สารสนเทศและการสื่อสาร

ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีสารสนเทศอย่างเพียงพอ และสื่อสารให้ฝ่ายบริหารและบุคลากรอื่นๆ ที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกหน่วยรับตรวจ ซึ่งจำเป็นต้องใช้สารสนเทศนั้นในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลา

๘.๕ การติดตามประเมินผล

ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีการติดตามประเมินผล โดยการติดตามผลในระหว่าง การปฏิบัติงาน และการประเมินผลเป็นรายครั้งอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้ความมั่นใจว่า ระบบการควบคุมภายในที่วางไว้เพียงพอ เหมาะสม มีประสิทธิภาพ มีการปฏิบัติจริง และมีประสิทธิผล

๕. แนวทางการบริหารทั่วไป

๕.๑ คณะกรรมการต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการศึกษากฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรีและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับองค์การมหาชนให้ครบถ้วน ติดตามข้อมูล การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นให้ทันสมัยที่สุด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการได้ดี

๕.๒ คณะกรรมการพึงส่งเสริมให้องค์การมหาชนนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของ องค์การ (CSR: Corporate Social Responsibility) มาปรับใช้ในการดำเนินงาน

๑๐. แนวทางการบริหารการประชุม

๑๐.๑ คณะกรรมการต้องกำกับให้มีการจัดประชุมทุกเดือนหรืออย่างน้อย ๒ เดือนต่อครั้ง ตามความเหมาะสม

๑๐.๒ นอกจากนี้ ควรกำกับการบริหารการประชุมตามแนวทาง ดังนี้

๑๐.๒.๑ ดำเนินการประชุมตามวาระที่กำหนดไว้

๑๐.๒.๒ ควรกำหนดอัตราขั้นต่ำของการเข้าร่วมประชุมของกรรมการ หากกรรมการ ผู้ใดขาดการประชุมเกินกว่า ๓ ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ให้กรรมการผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งกรรมการ

๑๐.๒.๓ วาระสำคัญที่ควรเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

- แผนยุทธศาสตร์
- แผนการลงทุน
- แผนปฏิบัติการและแผนการเงินประจำปี
- การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน
- ระเบียบข้อบังคับการบริหารงาน
- โครงสร้างอัตราค่าจ้าง อัตราเงินเดือน
- รายงานกิจการประจำปี
- คำรับรองการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ
- รายงานผลการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ

๑๐.๒.๔ กรรมการทุกรายที่เข้าร่วมประชุมต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อมติคณะกรรมการ เว้นแต่ได้แสดงการคัดค้านในที่ประชุม โดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือ ได้ทำหนังสือถึงประธานภายใน ๓ วันนับแต่วันประชุม

๑๐.๒.๕ กรรมการควรใช้สิทธิซักถามในที่ประชุมก่อนที่จะลงมติใดๆ รวมทั้งควรดูแลให้องค์การมหาชนจัดทำรายงานการประชุมที่ครบถ้วน ถูกต้อง และมี รายละเอียดพอสมควรด้วย

๑๑. แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงาน (ต้องปฏิบัติ)

๑๑.๑ การประเมินหน่วยงาน

๑๑.๑.๑ คณะกรรมการต้องกำกับให้องค์การมหาชนการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงาน และการประเมินผลประจำปี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดย

ประธานกรรมการจะเป็นผู้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงานกับรัฐมนตรี
ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

๑๑.๑.๒ คณะกรรมการต้องกำกับให้องค์การมหาชนดำเนินกิจการให้เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

๑๑.๒ คณะกรรมการ

คณะกรรมการต้องจัดให้มีระบบการประเมินตนเองของคณะกรรมการ โดย
ร่วมกันจัดทำแบบประเมิน ประเมินตนเองแบบทั้งคณะ เมื่อทราบผลการประเมินคณะกรรมการ
จะร่วมกันกำหนดแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

๑๑.๓ ผู้อำนวยการและผู้บริหารระดับสูง

คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและ
ผู้บริหารระดับสูง (ผู้บริหารที่รองจากผู้บริหารสูงสุด ๑-๒ ระดับ) ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน
หมายถึง การกำหนดตัวชี้วัด น้ำหนัก เป้าหมาย ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม อย่างเปิดเผยและตกลงร่วมกัน
ระหว่างกรรมการและผู้อำนวยการ/ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงการนำไปใช้ประโยชน์ เช่น การจ่าย
ค่าตอบแทนผันแปร เมื่อสิ้นปีของผู้อำนวยการ การขึ้นเงินเดือนประจำปี เป็นต้น

๑๒. การจัดทำประมวลจริยธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ต้องปฏิบัติ)

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๓๐๔ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๕ ให้แล้วเสร็จภายใน
หนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คณะกรรมการองค์การมหาชนต้องกำกับให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์การ
มหาชนซึ่งประกอบด้วย

- (๑) ค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม
- (๒) จริยธรรมขององค์การมหาชน ประกอบด้วย จริยธรรมองค์การ จริยธรรมของ
คณะกรรมการ และจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน
- (๓) กลไกและระบบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม
- (๔) ขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำ