



การจัดโครงสร้างองค์การ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Organizational Structure of Agricultural Land Reform Office



โดย

นายเอนก ชำรงมาศ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
นางสาวฉันทชนก กำปันทอง นักวิชาการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติการ

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรกฎาคม 2556



การจัดโครงสร้างองค์การ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Organizational Structure of Agricultural Land Reform Office

โดย

นายเอนก ชำรงมาศ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
นางสาวฉันทชนก กำปันทอง นักวิชาการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติการ

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรกฎาคม 2556

คำนำ

การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สังกัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนภารกิจการจัดที่ดินให้บรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ต้องอาศัยการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี จึงจะทำให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2556 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการจัดโครงสร้างองค์การไปแล้วจำนวน 4 ครั้ง ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2518 และพ.ศ. 2526 และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2552

เอกสารการวิจัยฉบับนี้ ได้จัดทำขึ้นจากผลการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเนื้อหาด้านสภาพโครงสร้างองค์การ ปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต และคณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำผลการศึกษาไปปรับใช้ในการจัดโครงสร้างองค์การที่ดีในอนาคต

คณะผู้วิจัย

กรกฎาคม 2556

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยนี้สำเร็จลงด้วยดี คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และดร.อาทิตยา ทองพรหม ที่ได้ให้คำปรึกษาและแนะนำตลอดจนตรวจสอบงานวิจัย

ขอขอบคุณผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสมปอง อินทרתอง) รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (นายธนู มีแสงเงิน) หัวหน้าผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (นายศักดิ์ชาย แก้วศรีนวล และ นายประยุทธ์ ม้ารุ่งเรือง) ที่ทำให้การดำเนินงานมีความสะดวกยิ่งขึ้น และให้คำแนะนำด้านประสบการณ์การทำงานในองค์การ

ขอขอบคุณนายเฉลิมศักดิ์ ศิริพันธุ์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ นางสาววิไลลักษณ์ เพชรล้อม ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและแผนงาน นางสาวอมรพัทธ์ เวชเตง ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และนางสาววรรณพร ดอกจำปา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท ที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงตลอดถึงข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามเป็นอย่างดี

รายงานการวิจัยฉบับนี้ ประสบความสำเร็จได้เพราะได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งระดับผู้บริหารและคณะทำงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อไป

คณะผู้วิจัย

กรกฎาคม 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การจัดโครงสร้างองค์การ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การในอดีตและปัจจุบันของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมส่วนกลางที่มีต่อจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน และศึกษาปัญหาอุปสรรค และ การจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยศึกษาจาก เอกสาร การสอบถามความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลสำคัญ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการ ทางสถิติเชิงพรรณนาและการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการศึกษา พบว่า

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการจัดโครงสร้างองค์การ จำนวน 4 ครั้ง คือ ปี พ.ศ.2518, 2526, 2545 และ 2552 ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานภายใน 13 หน่วย การจัดโครงสร้าง องค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความสอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ และหลักการจัดองค์การที่ดี

ซึ่งข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นต่อการ จัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน ในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน อยู่ในระดับมาก โดยมีระดับความ คิดเห็นสูงที่สุดคือ ด้านการออกแบบงาน รองลงมาคือ ด้านการจัดแผนงานและด้านขนาดของการ ควบคุม และมีระดับความคิดเห็นต่ำที่สุด คือด้านอำนาจหน้าที่

โดยมีปัญหาอุปสรรคของการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ได้แก่ ความยุ่งยากในการวิเคราะห์บทบาทภารกิจเพื่อกำหนดกลุ่มงาน และการใช้ เวลานานในการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การเนื่องจากต้องบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนมาก

การจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แก่ การ จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่โดยแยกออกจากหน่วยงานเดิม การโอนย้ายภารกิจไปไว้ในหน่วยงานที่ เหมาะสม การยุบรวมภายใน และการขยายหรือเพิ่มบทบาทภารกิจของหน่วยงาน

Abstract

The study of Organizational Structure of Agricultural Land Reform Office is qualitative research. The objectives are to study the past and present organizational structure of Agricultural Land Reform Office and opinions of the officials of Agricultural Land Reform Office to the current organizational structure. And study the problems and approach to restructure the organization in the future of Agricultural Land Reform Office. Study methods used documentary research, questionnaires and indepth interviews with key persons. Data were analyzed by means of descriptive statistics and content analysis. The study found that

Agricultural Land Reform Office had been restructured of 4 times in 2518, 2526, 2545 and 2552 BC. Now there are 13 departments .The organizational structure of the Agricultural Land Reform Office is consistent with Bureaucracy and good organizational principle.

The opinion of central officers on the overall current organizational structure is good. The best is Job Design. The second is Departmentalization and Span of Control. And the lowest is Authority.

The problems of the organizational structure are difficulties in analyzing the missions to form work group and take a long time for operations organizational structure due to integrating with many related units.

The approaches of organizational structure in the future should establish the new units by separating from the original units, transferring tasks to the appropriate units, combining internal units and extending the units' missions.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อ	ค
Abstract	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ฌ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตการวิจัย	4
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎีองค์การ	6
2.2 แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การ	12
2.3 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน	14
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	26
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	27
3.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง	27
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	28
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	29
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4 ผลการศึกษา	31
4.1 วิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การ	31
4.2 ความเห็นด้านการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี	43
4.3 ความเห็นของบุคคลสำคัญ (Key Person)	51
4.4 ปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การ	54
4.5 การจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต	55
	หน้า
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	63
5.1 สรุปผลการศึกษา	63
5.2 ข้อเสนอแนะ	69
บรรณานุกรม	71
ภาคผนวก	74
ภาคผนวก ก แบบสอบถามเรื่องการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In- Depth Interview)	75
ภาคผนวก ข คำสั่ง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 640 / 2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม สั ง ณ วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553	80
ภาคผนวก ค ภาพการประชุมคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	83
ประวัติผู้วิจัย	86

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1.1 โครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 – 2552	2
2.1 ผลการจัดโครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 – 2556	15
2.2 สรุปปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การ แยกตามผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	25
3.1 รายชื่อและตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์	27
4.1 เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การแบบระบบราชการ	31
4.2 วิเคราะห์องค์การในประเด็นความประหยัด มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ แยกตามปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2555	33
4.3 หน่วยงานภายในตามโครงสร้างองค์การ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2555	35
4.4 เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับ องค์ประกอบการจัดองค์การที่ดี	35
4.5 เปรียบเทียบขั้นตอนการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายใน พ.ศ. 2552 กับผล การดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2552	38
4.6 ผลการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2554 – 2556	39
4.7 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของประเภทการจัดโครงสร้างองค์การ	41
4.8 จำนวน และร้อยละของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน ส่วนกลาง จำแนกตามข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล	43
4.9 ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และระดับความคิดเห็นที่มีต่อ การจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมในส่วนกลาง โดยภาพรวมและรายด้าน	44

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
4.10 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ด้านการออกแบบงาน	45
4.11 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ด้านการจัดแผนงาน	46
4.12 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ด้านขนาดของการควบคุม	48
4.13 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ด้านอำนาจหน้าที่	49
4.14 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต	50
4.15 ความเห็นของบุคคลสำคัญ (Key Person) ประเด็นปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	53
4.16 แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานและภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	55
4.17 วิเคราะห์การจัดหน่วยงานกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2552	58

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ	หน้า
2.1 แนวทางปฏิบัติการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรม	16
2.2 โครงร่างของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน	19
2.3 กรอบแนวคิดการวิจัย	26

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดิน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 – 30 กันยายน 2555 ได้จัดที่ดินไปแล้ว 71 จังหวัด ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน รวมทั้งสิ้นเนื้อที่ จำนวน 34,247,406 ไร่ เกษตรกร 2,553,413 ราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2555 : 92) ในการขับเคลื่อนภารกิจการจัดที่ดินให้บรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 จำเป็นต้องอาศัยการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ที่มีผลทำให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อให้องค์การมีขีดสมรรถนะสูง มีการปรับปรุงกระบวนการ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมการทำงาน ตลอดจนคุณภาพของบุคลากร ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศในด้านการส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้ทันสมัย รวดเร็ว ยืดหยุ่น การนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการดำเนินงาน สร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมองค์การ และส่งเสริมการบริหารบ้านเมืองที่ดี เพื่อความกินดีอยู่ดีหรือประโยชน์สุขของประชาชน และความมั่นคงของประเทศไทย

การจัดโครงสร้างองค์การ เป็นการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน ได้แก่ คน โครงสร้างขององค์การ และเทคโนโลยี (สตีเฟน (Stephen, 1999 : 380) วัตถุประสงค์ในการจัดโครงสร้างองค์การเพื่อสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนับสนุนวิสัยทัศน์ พันธกิจ แผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ บุคลากรในองค์การเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์ ควรสร้างความเป็นธรรม ความภาคภูมิใจในงาน การเปิดโอกาสให้แสดงศักยภาพและผลงานอย่างเต็มความสามารถ โครงสร้างองค์การจึงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์การ

องค์การระบบราชการไทย เป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมือง ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย ให้บรรลุเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ (สมชาย วงศ์สวัสดิ์ และคณะ, 2551 : 26)

ปัญหาและอุปสรรคในองค์การระบบราชการ เช่น โครงสร้างองค์การมีความซ้ำซ้อน และมีการเหลื่อมล้ำกัน เป็นองค์การขนาดใหญ่ ปรับตัวยาก ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เป็นต้น ดังนั้น ควรปรับปรุงโครงสร้างภาคราชการให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ปรับลดบทบาทภาครัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์การเอกชน พิจารณาถึงผลได้ผลเสียที่จะได้รับในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ และวัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์การที่ต้องการด้วย (สมคิด บางโม. 2538 : 45)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีการจัดโครงสร้างองค์การไปแล้วถึง 4 ครั้ง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2518 และพ.ศ. 2526 และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2552 ดังตาราง 1.1

ตาราง 1.1 โครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 – 2552

พ.ศ. 2518	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2552
1. สำนักงานเลขานุการกรม	1. สำนักงานเลขานุการกรม	1. กลุ่มตรวจสอบภายใน	1. กลุ่มตรวจสอบภายใน
2. กองวิชาการและแผนงาน	2. กองคลัง	2. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	2. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
3. กองนิติการ	3. กองการเจ้าหน้าที่	3. สำนักงานเลขานุการกรม	3. สำนักบริหารกลาง
4. กองจัดการปฏิรูปที่ดิน	4. กองวิชาการและแผนงาน	4. กองคลัง	4. กองการเจ้าหน้าที่
5. กองบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	5. กองนิติการ	5. กองการเจ้าหน้าที่	5. สำนักกฎหมาย
6. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	6. กองจัดการปฏิรูปที่ดิน	6. กองแผนงาน	6. สำนักวิชาการและแผนงาน
	7. กองบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	7. กองนิติการ	7. ศูนย์สารสนเทศ
	8. กองวิศวกรรม	8. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน	8. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
	9. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	9. สำนักบริหารกองทุน	9. สำนักบริหารกองทุน
		10. สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	10. สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
		11. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	11. สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน
			12. สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี
			13. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, 2556

ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ปรับปรุงบทบาทภารกิจองค์การใหม่ ได้แก่ สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน สำนักกฎหมาย สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน สำนักบริหารกองทุน สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี สำนักบริหารกลาง สำนักวิชาการและแผนงาน และศูนย์สารสนเทศ โดยกำหนดตัวชี้วัดผลงานให้สะท้อนประสิทธิผลในการจัดโครงสร้างองค์การ ซึ่งตัวชี้วัดองค์การ เช่น จำนวนพื้นที่ที่นำมาจัดให้เกษตรกร หรือที่ได้รับการคุ้มครอง มีหน่วยเป็นไร่/แปลง จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน มีหน่วยเป็นราย จำนวนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) มีหน่วยเป็นฉบับ เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดทำ “แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงาน” โดยมีการทบทวนวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ บทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการในภาพรวม เพื่อให้ได้ทิศทางการพัฒนาหน่วยงานในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ จากผลการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2554-2556) พบว่า ข้อเสนอขอปรับโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยขอยกฐานะทุกหน่วยงานเป็นสำนัก (Bureau) ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ยกเว้น ศูนย์สารสนเทศ เห็นชอบให้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร”) ดังนั้น ในปัจจุบันจึงได้ใช้โครงสร้างองค์การตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552

โดยในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553-2556) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งสังกัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่ได้มีการปรับโครงสร้างองค์การแต่อย่างใด แต่มีการปรับโครงสร้างองค์การเป็นการภายในไว้แล้ว ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี จะต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานจะสิ้นสุดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จึงต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจ เพื่อดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การให้มีความเหมาะสมในการขับเคลื่อนภารกิจการจัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดิน ตลอดจน สามารถตอบสนองนโยบายคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ขอรับความช่วยเหลือได้แล้ว จำนวน 370,676 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน 2553) (สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักวิชาการและแผนงาน, 2555)

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในอดีตและปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต ซึ่งสามารถนำผลการศึกษามาประกอบในการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี อันจะเป็นประโยชน์แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บุคลากรและผู้รับบริการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การในอดีตและปัจจุบันของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนกลางที่มีต่อจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้วิจัยครั้งนี้ คือ
 - 1) ผู้บริหารสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ตรวจราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์
 - 2) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการผู้กำกับดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - 3) เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่รับผิดชอบด้านการจัดโครงสร้างองค์การ
 - 4) ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2556 รวมถึงความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนกลางที่มีต่อจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน ในด้านการออกแบบงานด้านการจัดแผนงาน ด้านขนาดของการควบคุมและด้านอำนาจหน้าที่ ตลอดจน ปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. ขอบเขตด้านเวลา ดำเนินการศึกษการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – มีนาคม 2556

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

โครงสร้าง หมายถึง แผนผังแสดงตำแหน่งงาน หน้าที่งาน และเส้นโยงความสัมพันธ์ของงาน โครงสร้างจะครอบคลุมแนวทางและกลไกในการประสานงานและการติดต่อสื่อสารและระบบที่เกี่ยวข้อง การจัดวางตำแหน่งงาน และกลุ่มของตำแหน่งงานภายในองค์การ ซึ่งโครงสร้างจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของงานที่จะมีต่อกัน รูปแบบปฏิสัมพันธ์และการจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในองค์การนั้น

การจัดโครงสร้างองค์การ หมายถึง การจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างตัวคน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงการจัดให้มีการประสานงานระหว่างคนและส่วนงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กระบวนการปรับปรุงบทบาทภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อแบ่งเป็นหน่วยงานภายใน ได้แก่ สำนัก กอง ศูนย์ กลุ่ม ประกอบด้วย 3 กระบวนการ ได้แก่ การจัดกลุ่มงาน การระบุนขอบเขตงาน และการจัดวางความสัมพันธ์

ปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การ หมายถึง ประเด็นที่เป็นความยากลำบาก ความต้านทาน ขัดขวาง มิให้ประสบผลสำเร็จ หรือบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ในการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี

การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี หมายถึง ทางปฏิบัติที่ควรทำ หรือทางปฏิบัติที่วางไว้เป็นแนว หรือวิธีการที่ใช้ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จในการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ได้แก่ 1) การจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ 2) การโอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น 3) การโอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น 4) การยุบรวมภายใน 5) การขยายหรือเพิ่มบทบาท ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีโครงสร้างองค์การที่ดีในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อมูลทางวิชาการสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปปรับใช้ในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. แนวทางการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่เหมาะสมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ต่อไป

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นแนวทางสำหรับการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีองค์การ
- 2.2 แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การ
- 2.3 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีองค์การ

ความหมายของการจัดองค์การ

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือ การจัดระเบียบกิจกรรมให้เป็นกลุ่มก้อนเข้ารูป และการมอบหมายงานให้คนปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของงานที่ตั้งไว้ การจัดองค์การจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบความรับผิดชอบต่างๆ เพื่อให้ทุกคนทราบว่า ใครต้องทำอะไร และใครหรือกิจกรรมใดต้องสัมพันธ์กับฝ่ายอื่นๆ อย่างไรบ้าง

บาร์นาร์ด (Barnard, 1976 : 73) กล่าวว่า องค์การเป็นระบบที่คนตั้งแต่สองคนขึ้นไปตั้งใจร่วมกันประสานกิจกรรมหรือกำลังแรงงาน

สมคิด บางโม (2538) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง การจัดแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์การ พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์กรย่อยอื่นๆ ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

เอ็ดวิน บี ฟลิปโป (Edwin B. Flippo, 1970 : 129) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือกระบวนการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ทั้งตัวบุคคลและกลุ่มย่อย เพื่อเกิดความสัมพันธ์กันและรวมกันเข้าเป็นหน่วยงานหรือองค์การที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้

สรุปได้ว่า การจัดองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่างๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy)

ในปี ค.ศ. 1911 แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1947) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การขนาดใหญ่เรียกว่า “Bureaucracy” โดยเชื่อว่า หลักการการบริหารแบบระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นรูปแบบการบริหารที่สามารถนำมาซึ่งความสำเร็จสูงสุดในการดำเนินงานต่างๆ โดยมีข้อสมมติฐานว่า “องค์การแบบระบบราชการเป็นองค์การที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด” เหตุผลเพราะ 1) ยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุมีผล และความถูกต้องตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน 2) แบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย 3) อาศัยหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล 4) สามารถพยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้

โดยองค์การแบบระบบราชการ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 7 ประการดังนี้

1. ลำดับชั้น (Hierarchy) คือ มีการแบ่งลำดับชั้นตามสายบังคับบัญชา ทำให้เกิดห่วงโซ่การบังคับบัญชา
2. หน้าที่รับผิดชอบ (Responsibility) คือ มีการแบ่งงานและอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
3. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) คือ สมาชิกในองค์การทุกคน ถูกคัดเลือกบนพื้นฐานของคุณสมบัติความรู้ความสามารถ ผ่านกระบวนการสอบ หรือการฝึกอบรม หรือการศึกษา โดยเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้ง (ไม่ใช่การเลือกตั้ง) และ ไม่ใช่เจ้าของหน่วยงานที่ตนทำงานอยู่ โดยทำงานเพื่อรับเงินเดือนประจำและเป็นอาชีพ
4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation) คือ บุคคลในองค์การต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยพยายามทำงานให้ดีที่สุดเพื่อเป้าหมายขององค์การ หรือ ประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยแห่งความสำเร็จ 3 อย่างคือ
 - 1) เจ้าหน้าที่ต้องมีหลักการและวิธีการในการตัดสินใจเลือกหนทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง โดยถือหลัก ประสิทธิภาพ (Efficiency) หรือ หลักประหยัด (Economy)
 - 2) ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

3) การบริหารจะมีประสิทธิผลสูงสุดต่อเมื่อมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ ช่วงเวลา สภาพแวดล้อม ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป้าหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ

5. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation, Specialization) คือ การกิจขององค์การขนาดใหญ่มีจำนวนมาก จึงมีการแบ่งงานและจัดแผนงานหรือจัดส่วนงาน (Departmentation) โดยมีหลักการจัดองค์การได้หลายรูปแบบ ดังนี้

1) การแบ่งส่วนงานตามพื้นที่ โดยกำหนดพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน และกำหนดภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ที่องค์การต้องบริหารจัดการ เช่น แบ่งพื้นที่การบริหารราชการออกเป็น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เป็นต้น

2) การแบ่งงานตามหน้าที่ หรือภารกิจที่องค์การจะต้องปฏิบัติจัดทำ เช่น การจัดแบ่งงานออกเป็น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน กองการเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

3) การแบ่งงานตามลูกค้า หรือผู้รับบริการ เช่น การแบ่งโรงพยาบาล ออกเป็น โรงพยาบาลเด็ก โรงพยาบาลหญิง โรงพยาบาลสงฆ์ เป็นต้น

4) การแบ่งงานตามขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน โดยคำนึงว่างานที่จะทำสามารถแบ่งออกเป็นกี่ขั้นตอน อะไรบ้าง แล้วกำหนดหน่วยงานมารองรับ

6. หลักระเบียบวินัย (Discipline) คือ ข้าราชการต้องเคร่งครัดอยู่กับระเบียบวินัย โดยคำนึงถึงหน้าที่ทางราชการ แต่กฎระเบียบนี้จะไม่ใช่เป็นการส่วนตัว แต่จะใช้เหมือนกันทั่วไป

7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) คือ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา ตลอดจนต้องมีความรู้เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ของตนด้วย

นอกจากนี้ อัมพร อัมพร อัมพร (2551: 45) ยังได้กล่าวถึง ลักษณะตามทฤษฎีระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ ที่ระบบราชการไทยนำมาประยุกต์ใช้ ประกอบด้วย

1. การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งเอาไว้อย่างชัดเจน
3. ระเบียบวิธีการคัดเลือกบุคลากรที่ยุติธรรม
4. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน
5. ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป การจัดองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้เน้นให้เห็นถึงการจัดโครงการที่เป็นระเบียบ สำคัญก็คือ องค์การแบบราชการในอุดมคตินั้น จะต้องประกอบด้วย

1. จะต้องมีการแบ่งงานกันทำ โดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานในสาขาที่ตนมีความชำนาญ
2. การยึดถืองานให้ยึดถือกฎเกณฑ์ระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อที่จะให้ได้มาตรฐานของงานเท่าเทียมกัน จะช่วยจัดพฤติกรรมที่บุคคลแตกต่างกันสามารถมาประสานงานกันได้
3. สายการบังคับบัญชาต้องชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป
4. บุคคลในองค์การต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยพยายามทำงานให้ดีที่สุดเพื่อเป้าหมายขององค์การ
5. การคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง ให้ขึ้นอยู่กับความสามารถ และการเลื่อนตำแหน่งให้คำนึงถึงการประสบความสำเร็จในการทำงานและอาวุโสด้วยจุดอ่อนขององค์การแบบราชการก็คือ การเน้นที่องค์การโดยละเลยการพิจารณาถึงปัญหาของคน และเชื่อว่าการที่มีโครงสร้างที่รัดกุมแน่นนอนจะช่วยให้บุคคลปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามความต้องการขององค์การได้

จะเห็นได้ว่า การออกแบบองค์การแบบราชการมีลักษณะที่เน้นความมีเหตุผล มีการกำหนดระเบียบวิธีและขั้นตอนในการตัดสินใจอย่างชัดเจน แต่ก็ยังมีข้อเสีย เช่น การมองภาพขององค์การที่ดีเกินความเป็นจริง มนุษย์มีอิสระทางความคิดน้อย ขาดความยืดหยุ่น ขาดความกระตือรือร้นต่อการปรับตัวกับสภาวะแวดล้อม มุ่งที่กระบวนการมากกว่าบรรลุวัตถุประสงค์หลักขององค์การ เป็นต้น

ประเภทขององค์การ (Types of Organization)

สมคิด บางโม (2538) แบ่งออกเป็น 2 แบบ ดังนี้

1. องค์การแบบเป็นทางการ (Formal Organization) เป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ บางแห่งเรียกว่า องค์การรูปนัย ได้แก่ บริษัท มูลนิธิ หน่วยงานราชการ กรม โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ ซึ่งการศึกษาเรื่ององค์การและการจัดการจะเป็นการศึกษาในเรื่องขององค์การประเภทนี้ทั้งสิ้น
2. องค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) เป็นองค์การที่รวมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายใน มีการรวมตัวกันอย่างง่าย ๆ และเลิกง่ายได้ง่าย องค์การแบบนี้เรียกว่า องค์การอรูปนัย หรือ องค์การนอกแบบ เช่น ชมรมต่างๆ หรือกลุ่มต่างๆ อาจเป็นการรวมกลุ่มกันตามความสมัครใจของสมาชิกกลุ่ม ซึ่งเนื่องมาจากรายได้ อาชีพ รสนิยม ศาสนา ประเพณี ตำแหน่งงาน ฯลฯ

หลักการจัดองค์การที่ดี

หลักในการจัดองค์การที่ดีมีองค์ประกอบและแนวปฏิบัติดังต่อไปนี้ (ศิริอร ชันธหัตถ์, 2536)

1. หลักวัตถุประสงค์ (Objective) กล่าวว่า องค์การต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นตำแหน่งยังต้องมีวัตถุประสงค์ย่อยกำหนดไว้เพื่อว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งจะได้พยายามบรรลุวัตถุประสงค์ย่อย ซึ่งช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์รวม
2. หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) กล่าวว่า การจัดแบ่งงานควรจะแบ่งตามความถนัด พนักงานควรจะได้รับมอบหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียวและงานหน้าที่ที่คล้ายกันหรือสัมพันธ์กัน ควรจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนคนเดียว
3. หลักการประสานงาน (Coordination) กล่าวว่า การประสานงานกัน คือ การหาทางทำให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันและทำงานสอดคล้องกัน โดยใช้หลักสามัคคีธรรม เพื่อประโยชน์ขององค์การ
4. หลักของอำนาจหน้าที่ (Authority) กล่าวว่า ทุกองค์การต้องมีอำนาจสูงสุด จากบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดนี้ จะมีการแยกอำนาจออกเป็นสายไปยังบุคคลทุกคนในองค์การ หลักนี้บางทีเรียกว่า Scalar Principle (หลักความลดหลั่นของอำนาจ) บางทีเรียกว่า Chain of command (สายการบังคับบัญชา) การกำหนดสายการบังคับบัญชานี้ก็เป็นวิธีประสานงานอย่างหนึ่ง
5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักของความรับผิดชอบ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ควรจะเท่ากับความรับผิดชอบ คือบุคคลใดเมื่อได้รับมอบหมายความรับผิดชอบก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจให้เพียงพอ เพื่อทำงานให้สำเร็จด้วยดี
6. หลักความสมดุล (Balance) จะต้องมอบหมายให้หน่วยงานย่อยทำงานให้สมดุลกัน กล่าวคือปริมาณงานควรจะมีปริมาณที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งความสมดุลระหว่างงานกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายด้วย
7. หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ในการจัดองค์การเพื่อการบริหารงานควรจะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง
8. หลักการโต้ตอบและการติดต่อ (Correspondence) ตำแหน่งทุกตำแหน่งจะต้องมีการโต้ตอบระหว่างกันและติดต่อสื่อสารกัน องค์การจะต้องอำนวยความสะดวก จัดให้มีเครื่องมือและการติดต่อสื่อสารที่เป็นระบบ
9. หลักขอบเขตของการควบคุม (Span of control) เป็นการกำหนดขีดความสามารถในการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาหนึ่งคน ว่าควรจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาหรือจำนวนหน่วยงานย่อยไม่มากเกินไป โดยปกติหัวหน้าคนงานไม่เกิน 6 หน่วยงาน

10. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) ในการจัดองค์การที่ดี ควรให้เจ้าหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาจึงถือหลักการว่า "One man one boss"

11. หลักตามลำดับชั้น (Ordering) ในการที่นักบริหารหรือหัวหน้างานจะออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ควรปฏิบัติตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาไม่ควรออกคำสั่งข้ามหน้าผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีความรับผิดชอบโดยตรง เช่น อธิการจะสั่งการใดๆ แก่หัวหน้าภาควิชาควรที่จะสั่งผ่านหัวหน้าคณะภาควิชาชั้นสังกัดอยู่ อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะได้แจ้งหัวหน้าคณะวิชานั้นๆ ทราบด้วย เพื่อป้องกันความเข้าใจผิด และอาจจะเป็นการทำลายขวัญและจิตใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ตั้งใจ

12. หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ในการพิจารณาความดีความชอบและการโอนตำแหน่งควรถือหลักว่า ผู้บังคับบัญชาโดยตรงย่อมเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตนโดยใกล้ชิดและย่อมทราบพฤติกรรมในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้อื่น ดังนั้นการพิจารณาให้คุณและโทษแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดก็ควรให้ผู้นั้นทราบและมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาด้วยเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของเขา และเพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์การด้วย

กระบวนการจัดองค์การ (Process of Organizing)

ประกอบด้วย กระบวนการ 3 ขั้น (ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, 2543) ดังนี้

1. พิจารณาแยกประเภทงาน จัดกลุ่มงาน และออกแบบงานสำหรับผู้ทำงานแต่ละคน (Identification of Work & Grouping Work) ผู้บริหารต้องพิจารณาตรวจสอบแยกประเภทกิจการที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ พิจารณাজัดกลุ่มงานโดยการจัดจำแนกงานตามหน้าที่แต่ละชนิดออกเป็นกลุ่มๆ ตามความถนัด และตามความสามารถของผู้ที่จะปฏิบัติ

2. จัดทำคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description & Delegation of Authority & Responsibility) ระบุขอบเขตของงานโดยการระบุชื่อเป็นตำแหน่งพร้อมกับให้รายละเอียดเกี่ยวกับงานนั้นไว้และมอบหมายงานให้แก่ผู้ทำงานในระดับรองลงไป พร้อมทั้งกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับงานที่มอบหมายให้ทำ และให้อำนาจหน้าที่เพื่อใช้สำหรับการทำงานตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นไปได้

3. จัดวางความสัมพันธ์ (Establishment of Relationship) ทำให้ทราบว่า ใครต้องรายงานต่อใคร เพื่อให้งานส่วนต่างๆ ดำเนินไปโดยปราศจากข้อขัดแย้ง มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระเบียบเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันทำงานมุ่งไปสู่จุดหมายอันเดียวกัน

2.2 แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การ

สมยศ นาวิการ (2549: 567 – 572) กล่าวถึงการจัดโครงสร้างองค์การที่ดีจะช่วยให้บุคคลทำงานในหน้าที่ได้ดีที่สุด ผู้บริหารจะต้องพิจารณาใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการออกแบบงาน ด้านการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ด้านการจัดแผนงาน และด้านขนาดของการควบคุม ดังนี้

1. ด้านการออกแบบงานขององค์การ เกี่ยวข้องกับการทำงานให้ง่าย การสับเปลี่ยนงาน การขยายงานและการเพิ่มคุณค่างาน โดย (1) การทำงานให้ง่าย (Job Simplification) คือ งานทำซ้ำได้และเป็นมาตรฐาน บุคคลที่มีทักษะต่ำสามารถทำงานได้ บุคคลจะถูกสับเปลี่ยนระหว่างกันได้ การฝึกอบรมคนใหม่่ง่าย (2) การสับเปลี่ยนงาน (Job Rotation) คือ คนจะย้ายจากงานหนึ่งไปยังอีกงานหนึ่ง การสับเปลี่ยนงานค่อนข้างจะเป็นมาตรฐาน (3) การขยายงาน (Job Enlargement) เป็นการเพิ่มจำนวนงานที่บุคคลทำให้มากขึ้น (4) การเพิ่มคุณค่างาน (Job Enrichment) เป็นการเพิ่มทั้งจำนวนของงานและการควบคุมที่บุคคลมีต่องานของตน

2. ด้านการจัดแผนงาน (Departmentalization) คือ การรวมกลุ่มงาน กระบวนการและทรัพยากรให้เป็นหน่วยงานที่บริหารงานได้ โดยแบ่งเป็นแผนงาน (Department) (สมยศ นาวิการ, 2549: 579) โดยการจัดตามหน้าที่ (Function) การจัดตามแบบดิวิชั่น (Division) การจัดแบบการรวมกลุ่ม (Conglomerate) การจัดแบบแมทริกซ์ (Matrix) และการจัดแบบผสม (Hybrid) การจัดแผนงานขององค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและคู่แข่ง จะทำให้การดำเนินงานในองค์การเกิดประสิทธิภาพสูง

3. ด้านขนาดของการควบคุม (Span of Control) จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาต่อผู้บริหารหนึ่งคนพิจารณาจาก (1) ความรู้ความสามารถของผู้บริหารและของผู้ใต้บังคับบัญชา (2) ความยุ่งยากสลับซับซ้อนของงานที่ควบคุม (3) ความเกี่ยวเนื่องกันของงานที่ทำ (4) มาตรฐานการปฏิบัติงานและระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่ดี (5) ขนาดของอำนาจหน้าที่ที่สามารถมอบหมายได้ (6) คุณภาพและจำนวนเจ้าหน้าที่ส่วนสนับสนุนให้คำปรึกษา (7) ลักษณะชนิดและเงื่อนไขของเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้อยู่

4. ด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ชนิด คือ (1) ตามหน่วยงานหลัก คือ อำนาจหน้าที่ในการสั่งการซึ่งจะมีอยู่ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาตามปกติ (2) อำนาจหน้าที่ให้การปรึกษา คือ อำนาจหน้าที่ในการให้การช่วยเหลือ และคอยสนับสนุนการทำงานของฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งมีใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งการต่อผู้อื่น (3) อำนาจตามหน้าที่การงานที่ทำ คือ อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสั่งการที่จะทำได้เฉพาะภายในกรอบของงานที่ได้ มีการระบุให้ทำได้

ประเภทโครงสร้างขององค์การ

เชาว์ ไพโรพิจโรจน์ (อ้างใน ศิริอร ชันธหัตถ์, 2536) ได้เสนอแนวความคิดการจัดโครงสร้างขององค์การ โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (Functional Organization Structure) หมายถึง โครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นโดยแบ่งตามประเภทหรือหน้าที่ของงาน ให้เห็นหน้าที่ในแต่ละแผนก ข้อดีคือ การทำให้ได้คนมีความสามารถในการทำงาน หรือสามารถฝึกบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญในหน้าที่ของงานได้ ฝ่ายบริหารระดับสูงเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย โดยมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจัดทำข้อมูลที่ถูกต้องให้พิจารณาตัดสินใจ แต่มีข้อเสียในทางการบริหารบางประการ เช่น ทำให้การวางแผนงานยุ่งยาก มีการขัดขวางรับผิดชอบ ไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารลงไป เป็นต้น

ประเภทที่ 2 โครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (Line Organization Structure) หมายถึง การจัดรูปแบบโครงสร้างให้มีสายงานหลัก และมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง เหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็ก หรือองค์การที่ต้องการขยายตัวในอนาคตอาจจะแบ่งโครงสร้างตามลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือแบ่งตามอาณาเขต หรือแบ่งตามประเภทของลูกค้า หรือแบ่งตามกระบวนการ ข้อดีของโครงสร้าง เช่น เป็นรูปแบบที่เข้าใจง่าย การบังคับบัญชาตามสายงานเป็นขั้นตอนสามารถตรวจสอบได้รวดเร็ว ผู้ปฏิบัติงานมีข้อมูลที่เป็นจริงสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องรวดเร็ว การทำงานมีระเบียบวินัย ง่ายในการติดต่อสื่อสารและการควบคุมการทำงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทำได้สะดวก ส่วนข้อเสีย คือ ไม่สนับสนุนให้ผู้ทำงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่มีเวลาศึกษาพัฒนาระบบการทำงาน ผู้บริหารระดับสูงอาจจะไม่มอบหมายงานให้ผู้บริหารงานระดับรองๆ ลงมา หรือพยายามกีดกัน หรือส่งเสริมคนอื่นให้ขึ้นมาแทนตน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับรองหมดกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโครงสร้างแบบนี้ให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาในระดับสูงเท่านั้น

ประเภทที่ 3 โครงสร้างองค์การแบบคณะที่ปรึกษา (Staff Organization Structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างโดยการให้มีที่ปรึกษาเข้ามาช่วยการบริหารงาน เช่น ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เพราะที่ปรึกษามีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ที่ปรึกษาไม่มีอำนาจในการสั่งการ นอกจากคอยป้อนข้อมูลให้ผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง ข้อดี คือ ทำให้มีการวางแผนและประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าได้ มีที่ปรึกษาคอยให้ความกระจ่างและประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ และทำให้การทำงานใช้หลักเหตุและผลมากขึ้น มีการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย และคนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้งานตามสายงานและงานของคณะที่ปรึกษาสัมพันธ์กัน และเข้าใจบทบาทซึ่งกันและกัน แต่ข้อเสียของการใช้ที่ปรึกษาอาจมีการปิ่นเกลียวกัน เนื่องจากความเห็นไม่ลงรอยกัน และฝ่ายคณะที่ปรึกษาอาจทอดทิ้งในการทำงานได้ เพราะมีหน้าที่เพียงเสนอแนะแต่ไม่มีอำนาจสั่งการ

ประเภทที่ 4 โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees Organization Structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การโดยให้มีการบริหารงานในลักษณะคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการบริหารงานรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ข้อดี ลดการบริหารงานแบบเผด็จการ ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น ข้อเสีย คือ เกิดการสูญเสียทรัพยากร และใช้เวลาส่วนใหญ่ประชุมถกเถียงกันกว่าจะได้ข้อยุติการวินิจฉัยสั่งการอาจไม่ทันการ หรืออาจแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน หรือยอมประนีประนอมกัน เพื่อให้ได้ข้อยุติที่รวดเร็ว ทำให้การตั้งคณะกรรมการไม่มีผล

ประเภทที่ 5 โครงสร้างองค์การงานอนุกรม (Auxiliary) คือ หน่วยงานช่วย บางที่เรียกว่า หน่วยงานแม่บ้าน (House-keeping Agency) ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับธุรการ และอำนวยความสะดวก เช่น งานเลขานุการ และงานตรวจสอบภายใน เป็นต้น

2.3 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน

2.3.1 ผลการจัดโครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในช่วงเวลา 36 ปี (ปี พ.ศ. 2518 – 2556) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การมาแล้วจำนวน 4 ครั้ง กล่าวคือ

ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2518 จัดตั้งหน่วยงานภายในจำนวน 6 หน่วย ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2518 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 132 หน้า 207 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2518

ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2526 จัดตั้งหน่วยงานภายในจำนวน 9 หน่วย ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2526 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 100 ตอนที่ 152 หน้า 7 ลงวันที่ 23 กันยายน 2526

ครั้งที่ 3 ปี พ.ศ. 2545 จัดตั้งหน่วยงานภายในจำนวน 11 หน่วย ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 103 ก หน้า 276 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2545

ครั้งที่ 4 (ปี พ.ศ. 2552 จัดตั้งหน่วยงานภายในจำนวน 13 หน่วย ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนที่ 6 ก หน้า 9 ลงวันที่ 27 มกราคม 2552

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ.2554 – 2556) โดยเสนอขอจัดตั้งหน่วยงาน 14 หน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 และแนวทางตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ด่วนมาก ที่ นร 1212/00007 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2553 พบว่า ข้อเสนอขอปรับโครงสร้างองค์การ ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดังตาราง 2.1

ตาราง 2.1 ผลการจัดโครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 – 2556

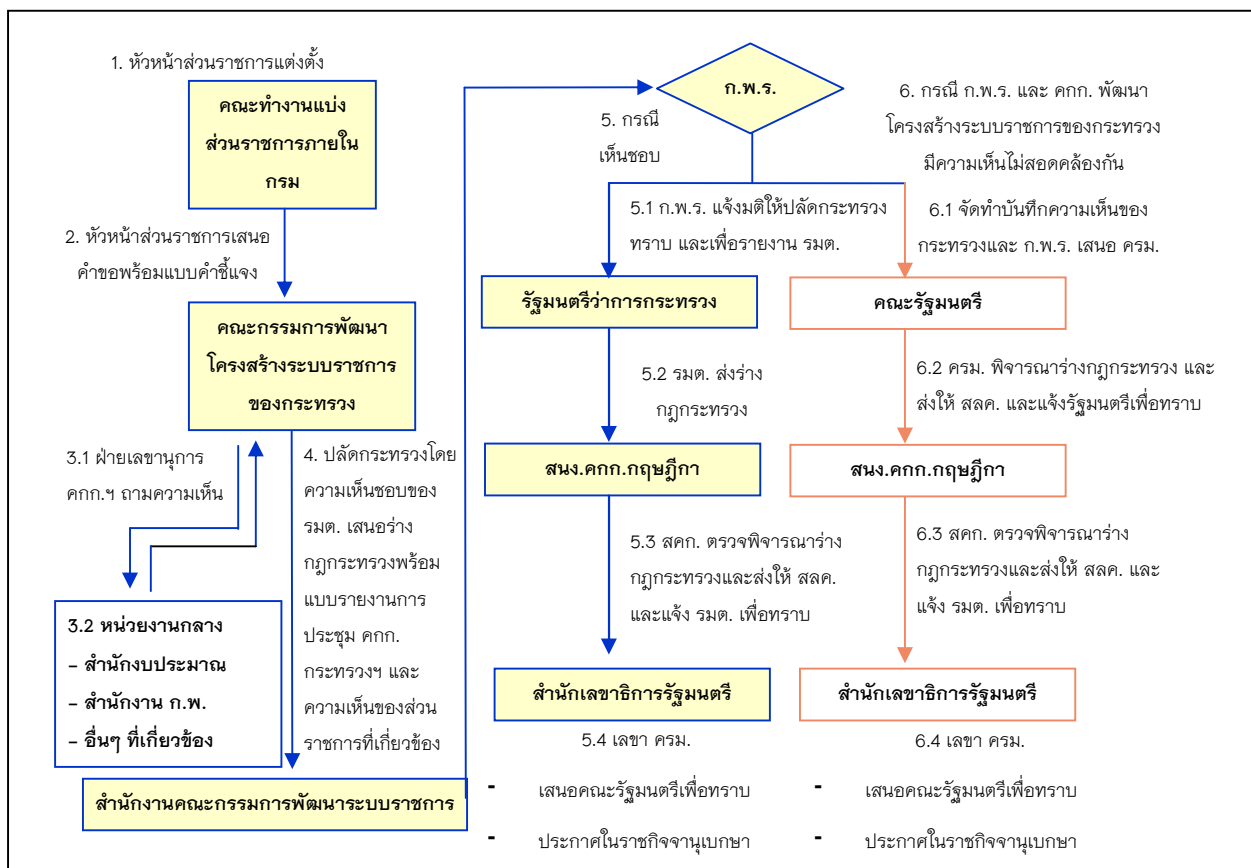
พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ		กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ		แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาหน่วยงาน
พ.ศ. 2518	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2552	พ.ศ.2554-2556
1. สำนักงาน เลขานุการกรม	1. สำนักงาน เลขานุการกรม	1. กลุ่มตรวจสอบ ภายใน	1. กลุ่มตรวจสอบภายใน	1. สำนักตรวจสอบภายใน
2. กองวิชาการและ แผนงาน	2. กองคลัง 3. กองการเจ้าหน้าที่	2. กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร	2. กลุ่มพัฒนา ระบบ บริหาร	2. สำนักพัฒนา ระบบ บริหาร
3. กองนิติการ	4. กองวิชาการและ แผนงาน	3. สำนักงาน เลขานุการกรม	3. สำนักบริหารกลาง	3. สำนักบริหารกลาง
4. กองจัดการปฏิรูป ที่ดิน	5. กองนิติการ	4. กองคลัง	4. กองการเจ้าหน้าที่	4. สำนักพัฒนาทรัพยากร บุคคล
5. กองบริหารกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	6. กองจัดการปฏิรูป ที่ดิน	5. กองการเจ้าหน้าที่	5. สำนักกฎหมาย	5. สำนักกฎหมาย
6. สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด	7. กองบริหารกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	6. กองแผนงาน	6. สำนักวิชาการและ แผนงาน	6. สำนักวิชาการและแผนงาน
	8. กองวิศวกรรม	7. กองนิติการ	7. ศูนย์สารสนเทศ	7. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร
	9. สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด	8. สำนักจัดการ ปฏิรูปที่ดิน	8. สำนักจัดการปฏิรูป ที่ดิน	8. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
		9. สำนักบริหาร กองทุน	9. สำนักบริหารกองทุน	9. สำนักบริหารกองทุน
		10. สำนักพัฒนา พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	10. สำนักพัฒนาพื้นที่ ปฏิรูปที่ดิน	10. สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
		11. สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด	11. สำนักจัดการแผนที่ และสารบบที่ดิน	11. สำนักจัดการแผนที่และสา รบบที่ดิน
			12. สำนักพัฒนาและ ถ่ายทอดเทคโนโลยี	12. สำนักพัฒนาและถ่ายทอด เทคโนโลยี
			13. สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินจังหวัด	13. สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด
				14. สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, 2554

2.3.2 แนวทางการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

1. แต่งตั้งคณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรม มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่ของกรมเป็นฝ่ายเลขานุการ และแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นประธาน ปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการ และมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวง เป็นฝ่ายเลขานุการ

2. ส่งร่างกฎกระทรวง ส่งให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา



แผนภาพที่ 2.1 แนวทางปฏิบัติการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรม

รายการคำชี้แจง (Check List) ประกอบคำขอจัดตั้งส่วนราชการภายในกรม

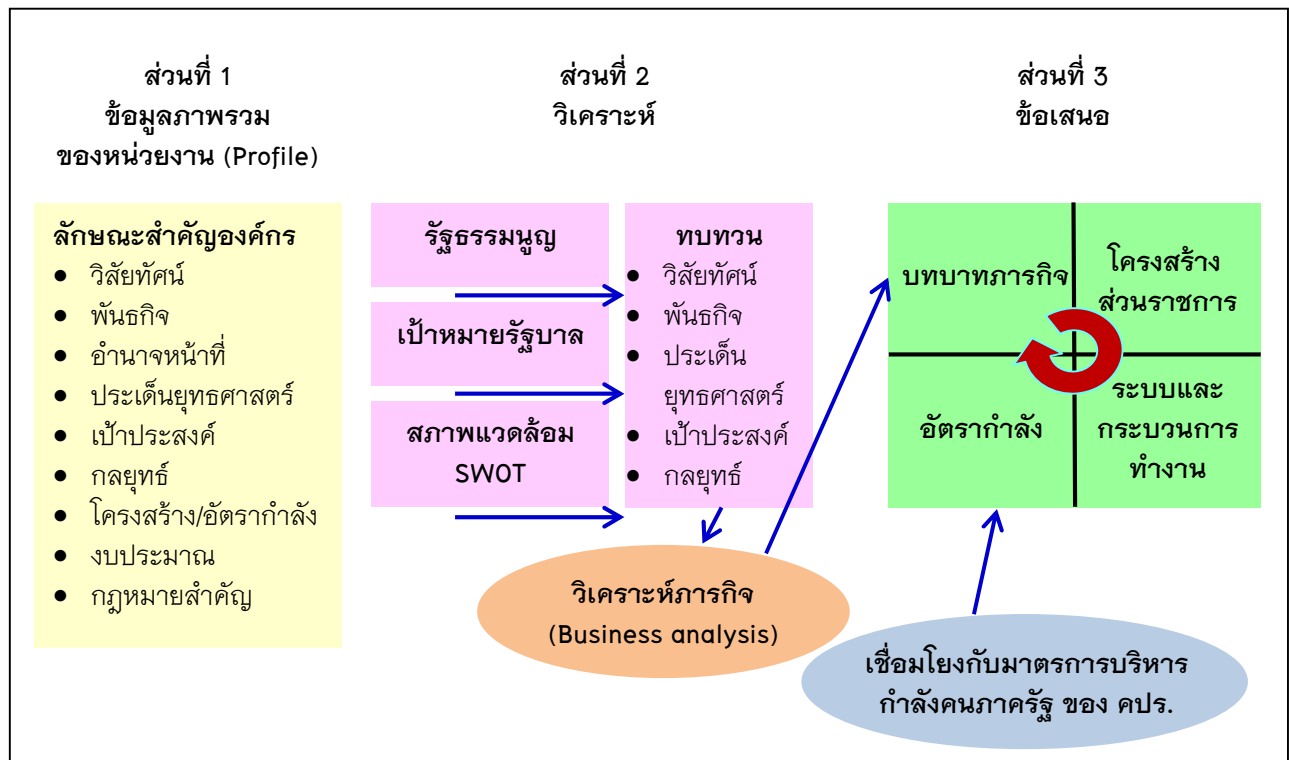
1. การวิเคราะห์ภารกิจ (Business Analysis)
2. เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้ง
3. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่
ปรับเปลี่ยน แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการในปัจจุบันและที่ปรับปรุงใหม่ หน้าที่ความ
รับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ
4. นโยบาย แผนงานสำคัญของรัฐบาลที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบ
5. ปริมาณงาน ปริมาณงานย้อนหลัง และเป้าหมายล่วงหน้า
6. ค่าใช้จ่าย กรอบค่าใช้จ่ายล่วงหน้า
7. โครงสร้างอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ สรุปกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน /
ขอปรับปรุง
8. ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ
9. คำชี้แจงอื่นๆ

สรุป กรอบแนวคิดการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความสอดคล้องกับรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน
ซึ่งเป็นรูปแบบที่ส่งเสริมความเชี่ยวชาญการทำงานบุคลากร ทำให้องค์กรมีการบริหารจัดการอย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดโครงสร้างนั้น จะต้องดำเนินการตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการ ที่ นร 1200/ ว 18 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549 เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ โดยมีรูปแบบการจัดทำเอกสารตามรายการคำชี้แจง (Check List)
ประกอบคำขอจัดตั้งส่วนราชการภายในกรม 9 หัวข้อคือ 1.การวิเคราะห์ภารกิจ (Business Analysis)
2.เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้ง 3.ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ 4.นโยบาย แผนงาน
สำคัญของรัฐบาลที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบ 5.ปริมาณงาน ปริมาณงานย้อนหลัง และเป้าหมาย
ล่วงหน้า 6.ค่าใช้จ่าย กรอบค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 7.โครงสร้างอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ กรอบอัตรากำลัง
เจ้าหน้าที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน/ขอปรับปรุง 8.ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และ 9. คำชี้แจงอื่นๆ

2.3.3 ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน

1. ทบทวนและกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ บทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวง เพื่อให้ได้ทิศทางการพัฒนากระทรวง ในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – 2556) โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก
2. กำหนดให้ชัดเจนว่า ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรยุบเลิก ควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมอบให้ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น (สถาบัน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนอื่นๆ ที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ) ดำเนินการแทน และภารกิจใดที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบและดำเนินการต่อไป ทั้งที่เป็นภารกิจเดิมและภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการเฉพาะภารกิจที่สำคัญ จำเป็น และมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาในการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายภารกิจด้วย
3. จัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และบทบาทภารกิจ ให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และความสำคัญเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล โดยโครงสร้างจะกำหนดเป็นส่วนราชการ หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของภารกิจและการบริหารจัดการ
4. กำหนดระบบและกระบวนการทำงานตามบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการใหม่ เช่น ระบบการทำงานที่มีภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมดำเนินการ หรือระบบการทำงานที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาทดแทนการทำงานในระบบเดิม โดยแสดงกระบวนการทำงานภายในระบบใหม่ด้วย
5. จัดกรอบอัตรากำลังเพื่อบรรจุรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการใหม่ โดยจำแนกเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – 2556) ของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)
6. กระทรวงนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานในภาพรวม ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงพิจารณาก่อนเสนอ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะรัฐมนตรี



แผนภาพ 2.2 โครงร่างของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน

โครงร่างของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของกระทรวง/กรม

ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ อำนาจหน้าที่ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ รวมถึงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ อัตรากำลัง งบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์

1) การทบทวนวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของกระทรวง/กรม เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ใหม่ในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – 2556) โดยการวิเคราะห์

- บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้อง
- เป้าหมายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน และยุทธศาสตร์กระทรวง

- สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เพื่อทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม

2) การทบทวนบทบาทภารกิจของกระทรวง/กรม เพื่อบริหารวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ใหม่ โดยการวิเคราะห์ภารกิจของกระทรวง/กรม ตามแนวทางการวิเคราะห์ภารกิจภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมทั้งภารกิจในปัจจุบันตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย/กฎ กระทรวงแบ่งส่วนราชการ และภารกิจใหม่ที่ต้องดำเนินการในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – 2556)

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอ

ข้อเสนอ 1 บทบาทภารกิจของกระทรวง/กรม ในระยะ 3 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – 2556) โดยจำแนกภารกิจออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) ภารกิจที่จะต้องยุบเลิก เนื่องจากหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

2) ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ต้องถ่ายโอนตามแผนกระจายอำนาจ และที่เห็นควรถ่ายโอนเพิ่มเติม

3) ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรมอบให้ภาคเอกชน หรือภาคส่วนอื่น (สถาบัน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนอื่นๆ ที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ) ดำเนินการแทน

4) ภารกิจใดที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบและดำเนินการต่อไป ทั้งที่เป็นภารกิจเดิมและภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น

สำหรับภารกิจที่จะต้องยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมาย ให้ส่วนราชการจัดทำแผนกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาในการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายด้วย

ข้อเสนอ 2 โครงสร้างส่วนราชการในระยะ 3 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – 2556) ทั้งส่วนราชการระดับกรม ส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือองค์การมหาชน

ข้อเสนอ 3 ระบบและกระบวนการทำงานตามบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการใหม่ เช่น ระบบการทำงานที่มีภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมดำเนินการ หรือระบบการทำงานที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาทดแทนการทำงานในระบบเดิม โดยแสดงกระบวนการทำงานภายในระบบใหม่ด้วย

ข้อเสนอ 4 กรอบอัตรากำลังตามบทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ในระยะ 3 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2554 – 2556) ของกระทรวง/กรมที่สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – 2556) ของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แจ้ง ให้ปลัดกระทรวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) และหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานตามแนวทางที่กำหนด และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ภายในวันที่ 31 มกราคม 2554

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิรฤติ ทองเจือ (2547) ได้ศึกษาการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน ได้ถูกใช้มาเป็นระยะเวลาประมาณ 40 กว่าปีแล้ว ตั้งแต่พุทธศักราช 2503 ทำให้มีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีหน่วยงานมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน รวมถึงมีกำลังพลจำนวนมากเช่นเดียวกัน ส่งผลให้จำนวนงบประมาณที่ใช้ในแต่ละปีเป็นจำนวนค่อนข้างสูง ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาในองค์กร นอกจากนี้แล้วยังมีกระบวนการทำงานวัฒนธรรมในองค์กรที่ยังยึดติดกับแนวทางเดิมๆ เช่น ไม่มีกระบวนการหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน จึงแสดงให้เห็นว่าไม่ได้รับการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการในยุคปัจจุบัน คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงกระทรวงกลาโหมในด้านต่างๆ

ปรีดา โชติมานนท์ (2548) ได้ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานฯ มีความเหมาะสมใน 7 ประเด็น คือ โครงสร้างของหน่วยงาน การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน การบรรลุวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การร่วมมือประสานงาน การแบ่งงานกันทำ การนำวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ส่วนประเด็นที่เห็นว่าไม่มีความเหมาะสมมี 3 ประการ คือ จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่นำมาใช้ กฎและระเบียบต่างๆ และเอกภาพในการบังคับบัญชา

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ

1. ควรจัดหาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้เพียงพอเพื่อลดความล่าช้าในการทำงาน
2. ควรริบดำเนิการกำหนดแผนและจัดระเบียบโครงสร้างองค์การ เพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ และการเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และ
3. ควรลดกฎ ระเบียบในการจัดการเอกสารเพื่อให้ขั้นตอนในการทำงานลดน้อยลง โดยมีการปรับปรุงประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงให้มีขนาดเล็กลง ยุบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน ปรับปรุงให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมถึงโอนย้ายหน่วยงานบางหน่วยงานให้เอกชนรับไปดำเนินการ

- ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง ลดความซับซ้อนมีการรวมศูนย์อำนาจ โดยยึดหลักการบริหารจัดการภาครัฐปัจจุบัน นำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

- ปรับปรุงงานด้านกำลังพลและงบประมาณโดยการลดจำนวนกำลังพลลงสอดคล้องกับโครงสร้างพัฒนาากำลังพลให้มีความรู้ความสามารถ ปรับปรุงกระบวนการ คัดสรรและปลดถ่ายกำลังพล ในส่วนงบประมาณจะต้องมีการรวมศูนย์ ปรับสัดส่วนงบด้านกำลังพลให้ลดลงและเพิ่มสัดส่วนงบด้านอื่นๆ ให้เพิ่มขึ้น

รัชชนนท์ แกะมา (2555) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหา อุปสรรค การจัดองค์กร และแนวโน้มการพัฒนาบุคลากรในทศวรรษหน้า พบว่า หน่วยงานระดับกอง ทบพวนวิสัยทัศน์ และจัดทำยุทธศาสตร์กลยุทธ์พัฒนาช่วงทำวิจัย พ.ศ. 2552 – 2553 ปัญหาหลักในการจัดองค์กร คือ ขาดความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย แยกเป็นส่วน ๆ หน่วยงานสนับสนุนระดับกองไม่นำนโยบายสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดปัญหาปฏิกิริยาถูกโซ่ บุคลากรสายสนับสนุนร้อยละ 80 ทำงานต่ำกว่ามาตรฐานตำแหน่งที่กำหนด จึงทำให้เกิดความไม่คุ้มทุน แนวทางการพัฒนาทศวรรษหน้า ผู้วิจัยเสนอให้ ทบพวนโครงการหน่วยงานสังกัดสำนักงานอธิการบดี พัฒนาขีดความสามารถของคนโดยกำหนดขีดความสามารถหลัก ขีดความสามารถตามระดับตำแหน่ง ปรับปรุงกระบวนการทำงาน ปรับปรุงระบบฐานข้อมูล ปรับปรุงระเบียบ มีมาตรการบังคับให้บุคลากรนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และให้มีคณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดต้นทุนการผลิต

วรารุณ ภาณุตานันท์ (2552) ได้ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการ ที่มีต่อการปรับโครงสร้างองค์การกรณีศึกษา : กรมชลประทาน ผลการศึกษาพบว่า

1. ข้าราชการ กรมชลประทาน มีความรู้และความเข้าใจต่อการปรับโครงสร้างองค์การในระดับสูง
2. ข้าราชการ กรมชลประทาน มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์การในภาพรวม อยู่ในระดับมาก โดยมีระดับความคิดเห็นสูงที่สุดในด้านการออกแบบงาน รองลงมาคือด้านอำนาจหน้าที่ และมีระดับความคิดเห็นต่ำที่สุดในด้านการจัดแผนงาน
3. ข้าราชการ กรมชลประทาน ที่มีเพศ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่สังกัดต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์การไม่แตกต่างกัน แต่ข้าราชการที่มีอายุต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์การด้านการออกแบบงานแตกต่างกัน และข้าราชการที่มีตำแหน่งงานต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์การแตกต่างกัน
4. ความรู้และความเข้าใจต่อการปรับโครงสร้างองค์การมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของข้าราชการ กรมชลประทาน ที่มีต่อการปรับโครงสร้างองค์การ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจากการปรับโครงสร้างองค์การ

1. เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ทราบ และไม่รู้ถึงการปรับโครงสร้างว่าเป็นอย่างไร และประโยชน์ที่จะได้รับเป็นอย่างไร
2. เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มีจำนวนไม่เพียงพอ หากผู้บังคับบัญชาไม่มีความชำนาญงานหรือขาดความเอาใจใส่ อาจเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน
3. การปรับโครงสร้างองค์การ ถือเป็นเรื่องใหม่ของกรมชลประทาน จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่สามารถปรับตัวในการทำงานได้
4. ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ปฏิบัติงานในแผนกเดียวกันยังมีอยู่ คือ ผู้บังคับบัญชาจะลำเอียงต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การแบ่งพรรค แบ่งพวก และการมอบหมายงานไม่ยุติธรรม
5. การปรับโครงสร้างทำให้งานล่าช้า เนื่องจากบางขั้นตอนเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความชำนาญ
6. การปรับโครงสร้างองค์การ ไม่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ดีขึ้นกว่าเดิมงานบางอย่างยังคงไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่มีการพัฒนาตนเอง ไม่รู้จักหน้าที่ของตน และไม่มีความรับผิดชอบในการทำงาน
7. เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จได้ทันเวลา
8. เจ้าหน้าที่บางส่วนเอารัดเอาเปรียบเพื่อนร่วมงาน เช่น ไม่ปฏิบัติงาน หรือคอยให้เพื่อนร่วมงานช่วยเหลืองานที่ทำไม่เสร็จเสมอ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) ได้ศึกษาโครงการวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง (The Organization Restructuring Improvement:Ministry of Finance) ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายในที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ และภารกิจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากร และปริมาณงาน และระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการคลังที่สำคัญ คือ กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากยิ่งขึ้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำงาน ประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น

แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังเพื่อให้องค์กรมีขนาดที่เหมาะสม มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถสนองตอบต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของกระทรวงการคลังสามารถกระทำได้หลายแนวทางขึ้นอยู่กับ การกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบภารกิจของกระทรวงการคลังในระดับนโยบาย รวมทั้งการพิจารณาภารกิจในปัจจุบัน และความเกี่ยวข้องของงานในความรับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยแนวทางการปรับปรุงที่อาจนำมาใช้ได้แก่ การนำภารกิจที่ไม่สำคัญหรือไม่จำเป็นที่จะต้องทำหรือไม่เชี่ยวชาญออกจากระบบราชการโดยจัดตั้งในรูปแบบองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระ การโอนภารกิจที่ไม่ใช่บทบาทหลักของกระทรวงการคลังไปสังกัดกระทรวงอื่นหรือหน่วยงานอื่น การโอนภารกิจที่ควรเป็นบทบาทหลักของกระทรวงการคลังจากหน่วยงานหน่วยงานอื่นมาสังกัดกระทรวงการคลัง และการขยายบทบาทและภารกิจให้เหมาะสม การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ เป็นต้น

สรุป จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจัดโครงสร้างองค์การของหน่วยงานก็เพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสม มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอก ลดการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ลดขั้นตอนในการทำงาน มีความเพียงพอทันสมัยของเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี มีระบบฐานข้อมูลที่ดี มีบุคลากรและงบประมาณที่สมดุลกับปริมาณงาน

หากบุคคลในองค์การเห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างองค์การจะทำให้องค์การประสบความสำเร็จ และบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างยั่งยืน

ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การที่ดีนั้น ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ ภารกิจของหน่วยงานมีหลายแนวทาง ได้แก่ 1) การจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ 2) การโอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น 3) การโอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น 4) การยุบรวมภายใน 5) การขยายหรือเพิ่มบทบาท โดยสามารถสรุปปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การแยกตามผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังตาราง 2.2

ตาราง 2.2 สรุปปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การแยกตามผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การ	จิรภูมิ ทองเจือ	ปรีดา โชติมานนท์	รัชชนนท์ แกะมา	วราวุธ ภาณุตานันท์	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การ					
1. ความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย		✓	✓	✓	
2. การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน		✓	✓	✓	
3. บุคลากร ปริมาณงาน และระบบ/มาตรฐานการทำงาน	✓		✓	✓	✓
4. โครงสร้างของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และการแบ่งงานกันทำ	✓	✓		✓	✓
5. ระบบข้อมูลสารสนเทศ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี		✓			✓
6. กระแสโลกาภิวัตน์ การเมืองไทยและต่างประเทศ การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ					✓
7. กฎและระเบียบต่างๆ		✓			
8. เอกภาพในการบังคับบัญชา		✓			
9. วัฒนธรรมในองค์การ	✓				
การจัดโครงสร้างองค์การ					
1. ควรจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสม วิเคราะห์ว่าภารกิจใดสมควร โอนย้าย ขยาย ยุบรวม หรือจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	✓	✓	✓	✓	✓
2. ควรสร้างรู้ความความเข้าใจ และสามารถของบุคลากร			✓	✓	
3. ควรปรับปรุงระบบฐานข้อมูล กระบวนการทำงาน ลดขั้นตอน	✓		✓	✓	
4. ควรปรับปรุงกฎระเบียบ มาตรการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ		✓	✓		
5. ควรมีคณะทำงาน/กรรมการ ติดตามผลการดำเนินการให้มีความโปร่งใส			✓	✓	
6. ควรรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย			✓		
7. ควรจัดหาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอในการทำงาน		✓			
8. ควรปรับปรุงปริมาณงาน อัตรากำลังคนและงบประมาณให้สมดุลกัน		✓			

2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้นำแนวคิดจากหลักในการจัดองค์การที่ดีของศิริอร ชันธหัตถ์ (2536) ได้แก่ 1. หลักวัตถุประสงค์ 2. หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง 3. หลักการประสานงาน 4. หลักของอำนาจหน้าที่ 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความสมดุล 7. หลักความต่อเนื่อง 8. หลักการโต้ตอบและการติดต่อ 9. หลักขอบเขตของการควบคุม 10. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา 11. หลักตามลำดับชั้น 12. หลักการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง มาปรับใช้ในการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การ และการศึกษาปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดของสมยศ นาวิการ (2549) มาเป็นแนวทางในการสร้างและพัฒนาแบบสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนกลางที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน ในด้านการออกแบบงาน ด้านการจัดแผนงาน ด้านขนาดของการควบคุมและด้านอำนาจหน้าที่

และนำทฤษฎีระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ ที่ระบบราชการไทยนำมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย การจัดกลุ่มงานเป็นหน่วยงานภายในองค์การ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์การ มาปรับใช้ในการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การ



แผนภาพ 2.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเอกสาร การสอบถามความคิดเห็นและ การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้เครื่องมือการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

3.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

3.1.1 กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มตามความสะดวก (Convenience Sampling) ในการ สอบถามความคิดเห็นจากราชการในส่วนกลางของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เต็มใจให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 193 คน

3.1.2 กำหนดกลุ่มตัวอย่าง โดยวิธีเฉพาะเจาะจง (Perposive) ในการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล สำคัญ (Key Person) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการจัดโครงสร้างที่ผ่านมา และ ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดโครงสร้างในอนาคต ผู้ศึกษาได้ติดต่อและสัมภาษณ์บุคคลสำคัญ (Key Person) ด้วยตนเอง จำนวน 10 คน รายละเอียดดังตาราง 3.1

ตาราง 3.1 รายชื่อและตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์

รายชื่อ	ตำแหน่ง
1. นายสุรศักดิ์ แสงอร่าม	รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. นายสมปอง อินทร์ทอง	รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. นายธนู มีแสงเงิน	ผู้ตรวจราชการกรมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. นายศักดิ์ชาย แก้วศรีนวล	ผู้ตรวจราชการกรมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. นายประยุทธ์ ม้ารุ่งเรือง	ผู้ตรวจราชการกรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
6. นายเฉลิมศักดิ์ ศิริพันธุ์	ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
7. นางสาววิไลลักษณ์ เพชรล้อม	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและแผน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
8. นางสาวอมรพัทธ์ เวชเตง	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
9. นายวัชรชัย วิสุทธิสมาจาร	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้กำกับดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
10. นายธิตี โลหะปิยะพรรณ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.2.1 แบบสอบถามความคิดเห็น

คณะผู้ศึกษาได้ปรับปรุงพัฒนาแบบสอบถามมาจาก วราวุธ ภวภูตานันท์ (2552) โดยแบบสอบถามเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบบสอบถามมีลักษณะเป็นคำถามปลายปิดแบบมีหลายคำตอบให้เลือก (Multiple Choices Questions) และเลือกตอบได้เพียงคำตอบเดียว (Best Answer) จำนวน 5 ข้อ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา เงินเดือน และอายุราชการ

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การ 4 ด้าน คือ ด้านการออกแบบงาน ด้านการจัดแผนงาน ด้านขนาดของการควบคุม ด้านอำนาจหน้าที่ ลักษณะ แบบสอบถามเป็นมาตราส่วน ประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) สร้างตามมาตรวัดของ ลิเคิร์ท (Likert Scale) จำนวน 20 ข้อ โดยมีหลักเกณฑ์การให้คะแนนคำตอบ 5 ระดับ คือ

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	คะแนนคำตอบเท่ากับ	5 คะแนน
เห็นด้วย	คะแนนคำตอบเท่ากับ	4 คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	คะแนนคำตอบเท่ากับ	3 คะแนน
ไม่เห็นด้วย	คะแนนคำตอบเท่ากับ	2 คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	คะแนนคำตอบเท่ากับ	1 คะแนน

เกณฑ์การประเมินค่าคะแนน ได้แบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยวิเคราะห์ตามเกณฑ์ช่วงชั้นคะแนน ดังนี้

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}} = \frac{5 - 1}{5} = 0.8$$

4.21 – 5.00	หมายถึง	ความคิดเห็นในระดับมากที่สุด
3.41 – 4.20	หมายถึง	ความคิดเห็นในระดับมาก
2.61 – 3.40	หมายถึง	ความคิดเห็นในระดับปานกลาง
1.81 – 2.60	หมายถึง	ความคิดเห็นในระดับน้อย
1.00 – 1.80	หมายถึง	ความคิดเห็นในระดับน้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต
ลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด

3.2.2 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) คือ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการจัดโครงสร้างที่ผ่านมาอะไรบ้าง และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดโครงสร้างในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอะไรบ้าง

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

1) เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามความคิดเห็นจากข้าราชการ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง โดยการสอบถามผู้ที่เต็มใจในการตอบแบบสอบถาม ตรวจสอบความถูกต้อง และความสมบูรณ์ของข้อมูล แล้วนำแบบสอบถามที่สมบูรณ์มาทำการลงรหัสของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ให้เป็นตัวเลขที่สามารถนำไปลงในเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อประมวลผล

2) เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) บุคคลสำคัญ (Key Person) ประกอบการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต ที่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ในฐานะข้าราชการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต้องพัฒนาองค์การให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และฉบับที่แก้ไข หลักการและเหตุผลของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานการประชุมคณะทำงานแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานการประชุมคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หนังสือราชการ รายงานประจำปีของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารราชการ เอกสารทางวิชาการ บทความ การค้นคว้าทางเว็บไซต์ และจากห้องสมุดของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) ข้อมูลเชิงปริมาณ วิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง สถิติที่ใช้ คือ ค่าแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) และค่าร้อยละ (Percentage)

วิเคราะห์ระดับความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์การในภาพรวม และรายด้าน สถิติที่ใช้ คือ ค่าเฉลี่ย (Mean) ใช้แปลความหมายของข้อมูลต่างๆ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ใช้คู่กับค่าเฉลี่ยเพื่อแสดงลักษณะการกระจายของข้อมูล (กรณีมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ข้อที่มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน น้อยกว่าจะมีอันดับสูงกว่า)

2) ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลหตุยภูมิ โดยบรรยายสรุปให้ได้สาระสนเทศ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะได้นำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 วิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การ
- ส่วนที่ 2 ความเห็นด้านการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี
- ส่วนที่ 3 ความเห็นของบุคคลสำคัญ (Key Person)
- ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การ
- ส่วนที่ 5 การจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต

4.1 วิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การ

4.1.1 การจัดองค์การแบบราชการที่ดี

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดองค์การแบบราชการครบถ้วน สมบูรณ์ตามทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1947) รายละเอียดดังตาราง 4.1

ตาราง 4.1 เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การแบบระบบราชการ

องค์ประกอบที่สำคัญขององค์การ แบบระบบราชการ (Bureaucracy)	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	
	มี	ไม่มี
1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)	✓	-
2. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)	✓	-
3. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality)	✓	-
4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation)	✓	-
5. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation, Specialization)	✓	-
6. หลักระเบียบวินัย (Discipline)	✓	-
7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)	✓	-

จากตาราง 4.1 จากการศึกษาเอกสารและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการร่วมกันของผู้วิจัย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มพัฒนาระบบงานโครงสร้างและอัตรากำลัง กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีองค์ประกอบครบถ้วนสมบูรณ์ตามองค์ประกอบที่สำคัญ 7 ประการตาม ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1947) รายละเอียดดังนี้

1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการแบ่งลำดับชั้น ตามสายบังคับบัญชา ทำให้เกิดห่วงโซ่การบังคับบัญชา โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ องค์การ มีรองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3 ตำแหน่ง มีตำแหน่งผู้ตรวจ ราชการกรม 4 ตำแหน่ง มีตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม และตำแหน่งปฏิรูปที่ดิน จังหวัด 71 ตำแหน่ง โดยการกำกับดูแล บังคับบัญชา หน่วยงานตามโครงสร้างองค์การ

2. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้จัดโครงสร้างองค์การของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นราชการส่วนกลาง จำนวน 12 หน่วยและส่วนภูมิภาค จำนวน 71 จังหวัด โดยมีการแบ่งงานให้บุคลากรทุกตำแหน่ง ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามหน่วยงานที่ตนเองสังกัด

3. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีบุคลากรปฏิบัติงาน รวมทั้งสิ้น 2,569 อัตรา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ข้าราชการ พลเรือน จำนวน 1,922 อัตรา 2) ลูกจ้างประจำ จำนวน 353 อัตรา 3) พนักงานราชการ 294 อัตรา โดยบุคลากรทุกคนที่ปฏิบัติงาน ได้ถูกคัดเลือกบนพื้นฐานของคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ผ่านกระบวนการสอบ หรือการฝึกอบรม หรือการศึกษา โดยเจ้าหน้าที่ทุกคน ได้รับการแต่งตั้ง และ ไม่ใช่เจ้าของหน่วยงานที่ตนทำงานอยู่ โดยได้รับเงินเดือนประจำและเป็นอาชีพ

4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation) เมื่อวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามทฤษฎีองค์การของ วินเนอร์ (Norbert Winer) ใน 3 องค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ 1) ปัจจัยนำเข้า 2) กระบวนการ 3) ผลผลิต โดยใช้ข้อมูลจาก เอกสาร สะท้อนให้เห็นว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นองค์การที่ดี เพราะ มีความ ประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งสอดคล้องกับข้อสมมติฐานของทฤษฎีระบบราชการ รายละเอียดดังนี้

1) มีความประหยัด จะเห็นได้จากผลการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวม ปรากฏว่าใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 - 2555 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถประหยัด งบประมาณได้เฉลี่ย ร้อยละ 2.81 ของงบประมาณที่ได้รับ

2) มีประสิทธิภาพ จะเห็นได้จากผลการเบิกจ่ายงบประมาณในด้านการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การ ปรากฏว่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2555 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการเบิกจ่ายและผูกพันต่องบประมาณที่ได้รับในภารกิจหลัก เฉลี่ยร้อยละ 97 ซึ่งสอดคล้องกับประสิทธิผลการจัดที่ดินเฉลี่ยร้อยละ 101

นอกจากนี้องค์การจะต้องปรับบทบาทภารกิจให้มีประสิทธิภาพในมิติเวลาการปฏิบัติงาน/ความรวดเร็วในการให้บริการ หรือในเชิงคุณภาพ เพื่อให้เกษตรกรมีความพึงพอใจและมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมถึงเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมีความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น

3) มีประสิทธิผล จะเห็นได้จากความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายในด้านการจัดที่ดิน ปรากฏว่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2555 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผลงานการจัดที่ดินเทียบกับแผนงาน ได้ค่าเฉลี่ย ร้อยละ 101 (เกินเป้าหมาย)

ตาราง 4.2 วิเคราะห์องค์การในประเด็นความประหยัด มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผล

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555

ปีงบประมาณ พ.ศ.	ความประหยัด ^{1/} (ร้อยละ)	ความมีประสิทธิภาพ ^{2/} (ร้อยละ)	ความมีประสิทธิผล ^{3/} (ร้อยละ)
2552	2.45	97.25	90.99
2553	3.26	96.55	111.99
2554	2.62	97.02	96.72
2555	2.90	97.53	108.71
รวมเฉลี่ย	2.81	97.04	100.89

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555

หมายเหตุ : 1/ ร้อยละเงินงบประมาณคงเหลือจากการเบิกจ่ายและผูกพันต่องบประมาณที่ได้รับ

2/ ร้อยละผลการเบิกจ่ายงบประมาณในด้านการจัดที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

3/ ร้อยละสัดส่วนผลงานต่อแผนงาน ตามภารกิจการจัดที่ดิน

5. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation, Specialization) ในปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใช้โครงสร้างองค์การตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีการแบ่งส่วนงานตามพื้นที่ หรือตามหน้าที่ หรือภารกิจที่องค์การจะต้องปฏิบัติ ออกเป็นหน่วยงานภายใน 13 หน่วยงาน ดังนี้

1) ราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ กลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และหน่วยงานระดับกอง คือ (1) สำนักบริหารกลาง (2) กองการเจ้าหน้าที่ (3) ศูนย์สารสนเทศ (4) สำนักกฎหมาย (5) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน (6) สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน (7) สำนักบริหารกองทุน (8) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (9) สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี (10) สำนักวิชาการและแผนงาน

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 71 จังหวัด

6. หลักระเบียบวินัย (Discipline) โดยจะเห็นได้จากการที่ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทุกคนปฏิบัติงานยึดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตลอดจนกฎระเบียบ ข้อบังคับของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกลุ่มส่งเสริมจริยธรรมและวินัย กองการเจ้าหน้าที่ เป็นหน่วยงานบริหารจัดการด้านระเบียบวินัย

7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการปฐมนิเทศและพัฒนาให้กับบุคลากรทุกคน ซึ่งมีกลุ่มพัฒนาบุคลากร กองการเจ้าหน้าที่ เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจด้านนี้

4.1.2 การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี

โครงสร้างองค์การในปัจจุบันมีหน่วยงานภายใน จำนวน 11 หน่วยงาน แยกเป็น 8 สำนัก 1 กอง 1 ศูนย์ ซึ่งจัดแบ่งออกเป็นกลุ่ม/ฝ่าย ภายใต้สำนัก/กอง/ศูนย์ จำนวน 82 กลุ่ม และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 71 จังหวัดๆ ละ 5 กลุ่ม รวม 355 กลุ่ม รายละเอียดดังตาราง 4.3

เมื่อนำหลักการจัดองค์การที่ดีตามแนวคิดของ คิริออร์ ชันธหัตต์ (2536) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการจัดองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปี หนังสือราชการ รายงานการประชุม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 คำสั่งมอบอำนาจของเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ปรากฏว่า องค์ประกอบการจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบันของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สอดคล้องกับองค์ประกอบการจัดองค์การที่ดี รายละเอียดดังตาราง 4.4

เมื่อพิจารณาตามหลักขอบเขตของการควบคุม (Span of Control) พบว่า ตามโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผู้บังคับบัญชาระดับสำนัก/กอง/ศูนย์ เฉลี่ย 1 คน ควบคุมหน่วยงานย่อย 8.2 คน/หน่วยงาน ซึ่ง เกิน 6 คน/หน่วยงาน (ตามหลักการจัดองค์การที่ดี)

แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 – 2555 จำนวนพื้นที่ 34,641,215 ไร่ เกษตรกร 2,575,464 ราย โดย จำนวน 1,922 อัตรา ดังนั้นขนาดของบุคลากรยังมีความเหมาะสมต่อปริมาณงานและภารกิจขององค์การ (ข้อคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม)

ตาราง 4.3 หน่วยงานภายในตามโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2555

หน่วยงานภายใน สำนักงาน	จำนวน	หน่วยงานภายใน สำนักงาน	จำนวน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กอง)	(กลุ่ม)	การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กอง)	(กลุ่ม)
1. สำนักบริหารกลาง (สบก)	11	6. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน (สจก)	8
2. กองการเจ้าหน้าที่ (กกจ)	7	7. สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน (สพส)	8
3. ศูนย์สารสนเทศ (ศสท)	6	8. สำนักบริหารกองทุน (สบท)	9
4. สำนักกฎหมาย (สกม)	9	9. สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (สพป)	8
5. สำนักวิชาการและแผนงาน (สวผ)	8	10. สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี (สพท)	8

ที่มา: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองการเจ้าหน้าที่ ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555

หมายเหตุ: • รวมหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 10 หน่วยงาน จำนวน 82 กลุ่ม
(ไม่รวมกลุ่มตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร)
• รวมหน่วยงานส่วนภูมิภาค สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 71 จังหวัด
จังหวัดละ 5 กลุ่ม รวม 355 กลุ่ม

ตาราง 4.4 เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับองค์ประกอบการจัดองค์การที่ดี

องค์ประกอบการจัดองค์การที่ดี	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
1. หลักวัตถุประสงค์ (Objective)	- จัดที่ดินและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่เกษตรกร รวมถึงการพัฒนาองค์การ
- องค์การมีวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์ย่อย	

ตาราง 4.4 (ต่อ)

องค์ประกอบการจัดองค์การที่ดี	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) - แบ่งงานตามความถนัด / ความรู้ความสามารถ - เจ้าหน้าที่รับมอบหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียว - งานหน้าที่ที่คล้ายกันหรือสัมพันธ์กันอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนคนเดียว	- เจ้าหน้าที่ทำงานในหน่วยงาน 8 สำนัก/ 1 กอง/ 1 ศูนย์/ กลุ่ม/ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 71 จังหวัด ตามความถนัด/ความรู้ความสามารถและรับมอบงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งที่ตนสังกัด - แต่ละหน่วยงานมีผู้บังคับบัญชาเพียง 1 คน
3. หลักการประสานงาน (Coordination) - การให้ทุกฝ่ายร่วมมือกัน - ทำงานสอดคล้องกัน โดยใช้หลักสามัคคี	- มีแผนปฏิบัติราชการขององค์การ - มีแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน - มีการติดตามผลการปฏิบัติงาน - มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานและมีการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในทุกระดับ (องค์การ หน่วยงาน บุคคล)
4. หลักของอำนาจหน้าที่ (Authority) - องค์การต้องมีอำนาจสูงสุด - การกำหนดสายการบังคับบัญชา	- เลขาธิการ เป็นผู้บริหารสูงสุด / รองเลขาธิการ 3 คน / ผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม 12 คน - ปฏิรูปที่ดินจังหวัด 71 คน - ผู้อำนวยการกลุ่ม/ฝ่าย ภายใต้ ผอ.สำนัก กอง/ศูนย์ จำนวน 82 คน - ผู้อำนวยการกลุ่มกลุ่ม/ฝ่าย ภายใต้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด จังหวัดละ 5 คน รวม 355 คน
5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) - อำนาจหน้าที่ควรจะเท่ากับความรับผิดชอบ	- เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รับผิดชอบงานระดับองค์การและรองเลขาธิการ รับผิดชอบหน่วยงานตามที่ได้รับมอบหมาย - ผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม และ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด รับผิดชอบหน่วยงาน - ผู้อำนวยการกลุ่ม/ฝ่าย รับผิดชอบงานระดับกลุ่ม/ฝ่าย - เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนสังกัด
6. หลักความสมดุล (Balance) - หน่วยงานย่อยมีปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน - หน่วยงานย่อยมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน	- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน่วยงานย่อยในระดับกองจำนวน 83 หน่วยงาน คือ สำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม จำนวน 12 หน่วยงาน และสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน 71 หน่วยงาน มีปริมาณงานและมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน - หน่วยงานย่อยระดับ กลุ่ม/ฝ่าย ภายใต้หน่วยงานย่อยในระดับกอง จำนวน 437 คน มีปริมาณงานและอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน

ตาราง 4.4 (ต่อ)

องค์ประกอบการจัดองค์การที่ดี	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
7. หลักความต่อเนื่อง (Continuity) - การบริหารงานควรจะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง	- ในการจัดองค์การ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 – 2556 มีการปรับโครงสร้างเพียง 4 ครั้ง การบริหารงานจึงมีความต่อเนื่อง
8. หลักการโต้ตอบและการติดต่อ (Correspondence) - ทุกตำแหน่งจะต้องมีการโต้ตอบติดต่อกัน องค์การต้องจัดให้มีเครื่องมือและการติดต่อสื่อสารที่เป็นระบบ	- มีโทรศัพท์มือถือให้แก่ผู้บริหารทุกคน - มีโทรศัพท์ภายในหน่วยงาน - มีระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ - มีการประชุมผ่านระบบ Web Conference - มีระบบจองห้องประชุมผ่านคอมพิวเตอร์
9. หลักขอบเขตของการควบคุม (Span of control) - ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ ควรจะควบคุม ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาหรือจำนวนหน่วยงานย่อยไม่เกิน 6 หน่วยงาน	- ผู้บังคับบัญชาระดับสำนัก/กอง/ศูนย์ จำนวน 10 คน ควบคุมดูแลหน่วยงานย่อยระดับกลุ่ม/ฝ่าย จำนวน 65 คน เฉลี่ยผู้บังคับบัญชา 1 คน ควบคุมดูแลหน่วยงานย่อย 8.2 หน่วยงาน (เกิน 6 คนต่อหน่วยงาน)
10. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) - เจ้าหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานเพียงคนเดียว (One man one boss)	- เจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่ม/ฝ่ายทุกคน มีผู้อำนวยการกลุ่ม/หัวหน้าฝ่าย เป็นผู้บังคับบัญชา - ผู้อำนวยการกลุ่ม/หัวหน้าฝ่าย ทุกคน มีผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์/ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา
11. หลักตามลำดับชั้น (Ordering) - นักบริหารหรือหัวหน้างานออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ไม่ข้ามหน้าผู้บังคับบัญชา หรือผู้มี ความรับผิดชอบโดยตรง	- เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มอบอำนาจสั่งการ/อนุมัติ ให้กับ รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม/ฝ่าย ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา
12. หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) - ผู้บังคับบัญชาโดยตรงย่อมทราบพฤติกรรมในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้อื่น การพิจารณาให้คุณและโทษแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดก็ควรให้ผู้นั้นทราบและมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาด้วย	- การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนขั้นเงินเดือน อยู่ในอำนาจของผู้บริหารสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม - ผู้อำนวยการกลุ่ม/ฝ่าย เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง มีส่วนทราบและมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาทุกครั้ง

4.1.3 ผลการจัดทำกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2552

ตาราง 4.5 เปรียบเทียบขั้นตอนการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายใน พ.ศ. 2552 กับ
ผลการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2552

ขั้นตอนการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วน ราชการภายใน พ.ศ. 2552	การดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ พ.ศ. 2552	
	กิจกรรม	วันที่
1. แต่งตั้งคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการภายในกรม เพื่อวิเคราะห์ภารกิจขององค์การและพิจารณาจัดโครงสร้าง	• แต่งตั้งคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 3 ครั้ง	27 มี.ค. 49 / 5 เม.ย. 49/ 6 มี.ค. 50
2. หัวหน้าส่วนราชการเสนอคำขอพร้อมแบบคำชี้แจง	• ประชุมคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 4 ครั้ง	29 ส.ค. 49 / 28 ก.ย. 49/ 5 เม.ย. 50 / 18 ต.ค. 50
3. แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง	• แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	18 ก.พ. 50
4. คณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรมเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนาโครงการสร้างระบบราชการของกระทรวง	• ประชุมหารือภายในกลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต • ประชุมพิจารณาถ้อยแถลงคำชี้แจงประกอบขอปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ	8 ม.ค. 51 31 ม.ค. 51
5. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาโครงการสร้างระบบราชการของกระทรวงถามความเห็นหน่วยงานกลาง	• ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษาดูงานในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน	31 มี.ค. 51 ถึง 2 เม.ย. 51
6. ปลัดกระทรวงโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเสนอร่างกฎกระทรวงพร้อมแบบรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาโครงการสร้างระบบราชการของกระทรวงและความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	• ส่งเอกสารประกอบการขอจัดตั้งหน่วยงาน • ประชุมผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องภายในองค์การ • ประชุมคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ครั้งที่ 1 • ส่งเอกสารประกอบการขอจัดตั้งหน่วยงาน	16 ก.ค. 51 1 ส.ค. 51 14 ส.ค. 51 29 ส.ค. 51
7. ส่งร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงพิจารณาแล้วให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	• ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ 9/2551 พิจารณาเห็นชอบในหลักการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ	20 พ.ย. 51

ตาราง 4.5 (ต่อ)

ขั้นตอนการร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วน	การดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ พ.ศ. 2552	
ราชการภายใน พ.ศ. 2552	กิจกรรม	วันที่
8. คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงส่งร่าง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณา	- ส่งร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา - ประชุมชี้แจงรายละเอียดร่างกฎกระทรวง ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งร่าง กฎกระทรวงให้ตรวจสอบยืนยัน - ยืนยันผลการตรวจร่างกฎกระทรวง ไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	20 พ.ย. 51 3 ธ.ค. 51 12 ธ.ค. 51 20 ธ.ค. 51
9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งร่างกฎกระทรวงให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เสนอคณะรัฐมนตรีทราบ	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ	20 ม.ค. 52
10. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงนามในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ - กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา	26 ม.ค. 52 27 ม.ค. 52

4.1.4 ผลการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารองงาน พ.ศ. 2554 – 2556

ตาราง 4.6 ผลการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายางาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2554 – 2556

แนวทางการและจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	วันที่
1. ทบทวนและกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ บทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ	
1) มีมติคณะรัฐมนตรี	7 กันยายน 2553
2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์	5 พฤศจิกายน 2553
3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ แจ้งเวียนแนวทางสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ประชุมชี้แจงแนวทาง	26 พฤศจิกายน 2553
4) ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	8 ธันวาคม 2553
5) ประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น	5 มกราคม 2554

ตาราง 4.6 (ต่อ)

แนวทางการและกำรจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนำหน่วยงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	วันที่
2. กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ จัดกรอบอัตรากำลัง	8 กุมภาพันธ์ 2554
1) ประชุมคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนำหน่วยงานของ สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2554 และ ครั้งที่ 2/2554	และ 8 มีนาคม 2554
3. รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและนำเสนอคณะ กรรมการพัฒนาโครงสร้าง ระบบราชการของกระทรวงพิจารณา	
1) นำเสนอผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง	18 มีนาคม 2554
2) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน	21 มีนาคม 2554
3) ประชุมคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ครั้งที่ 1/2554	27 เมษายน 2554
4) ส่งแผนไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	12 พฤษภาคม 2554
5) อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านเศรษฐกิจ ครั้งที่ 6/2555	14 มิถุนายน 2555
6) อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านเศรษฐกิจ และ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้าน สังคม ประชุมร่วมกัน ประเด็นการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกรณีหน่วยงาน สนับสนุน	10 กันยายน 2555 18 กันยายน 2555
7) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ แจ้งความเห็น อ.ก.พ.ร. แก่ส่วนราชการ	25 ตุลาคม 2555 และ 8 พฤศจิกายน 2555
8) ประชุมหารือและพิจารณาความเห็นต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนำหน่วยงาน	17 ธันวาคม 2555
9) สรุปภาพรวมเสนอปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง	26 ธันวาคม 2555
10) แจ้งความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดชื่อหน่วยงานเสนอ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ จำนวน 3 ครั้ง	13,28 มีนาคม 2556, 8 พฤษภาคม 2556
11) ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการครั้งที่ 3/2556	16 พฤษภาคม 2556

สรุป จากตาราง 4.5 และตาราง 4.6 พบว่า ขั้นตอนการจัดทำกฎกระทรวง ปี 2552 ใช้เวลาประมาณ 2 ปี 10 เดือน และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนำหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2554 ใช้เวลาประมาณ 2 ปี 8 เดือน เพราะต้องบูรณาการกับหน่วยงานกลางจำนวนมาก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งกระบวนการจัดโครงสร้างองค์การตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน พ.ศ. 2554-2556 ยังไม่สิ้นสุด จะต้องดำเนินการในขั้น/ขั้นตอน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี การตราเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตาราง 4.7 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของประเภทการจัดโครงสร้างองค์การ

ข้อดีและข้อเสียของการจัดโครงสร้างองค์การ	ตามหน้าที่การงาน	ตามสายงานหลัก	แบบคณะที่ปรึกษา	แบบคณะกรรมการบริหาร	งานอนุกรม
ข้อดี					
1. ส่งเสริมให้คนมีความเชี่ยวชาญกับหน้าที่ของงานอย่างลึกซึ้ง	✓				
2. ฝ่ายบริหารระดับสูงตัดสินใจข้อมูลที่ถูกต้องมีความผิดพลาดได้น้อย	✓				
3. ก่อให้เกิดการประสานงานได้ง่ายเนื่องจากแต่ละคนมีความสนใจในงานและใช้ภาษาเดียวกัน	✓				
4. การบริหารงานเกิดความประหยัด การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า สร้างผลิตผลได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย	✓				
5. การบังคับบัญชาตามสายงานเป็นขั้นตอน/อยู่ในระเบียบวินัยได้ดี		✓			
6. ผู้ปฏิบัติงานรู้สภาพของปัญหาที่เป็นจริง มีข้อมูลที่แน่นอน สามารถตัดสินใจได้ถูกต้อง รวดเร็ว		✓			
7. การติดต่อสื่อสารและการควบคุมการทำงานทำได้ง่าย		✓			
8. สามารถเปลี่ยนรูปโครงสร้างองค์การได้ค่อนข้างสะดวก			✓		
9. มีการวางแผนและประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าในการดำเนินงาน			✓		
10. การทำงานใช้หลักเหตุผลมากขึ้น คนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น			✓		
11. มีการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย			✓		
12. งานตามสายงานและงานของคณะที่ปรึกษาสัมพันธ์กัน และเข้าใจบทบาทกัน				✓	
13. ช่วยขจัดปัญหาการบริหารงานแบบเผด็จการ				✓	
14. ทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและยอมรับปัญหาของฝ่ายอื่น/ ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ ง่ายขึ้น				✓	
15. เป็นงานเกี่ยวกับธุรการ และอำนวยความสะดวก เช่น งานเลขานุการ งานตรวจสอบ ภายใน และ งานพัฒนาระบบบริหาร เป็นต้น					✓

ตาราง 4.7 (ต่อ)

ข้อดีและข้อเสียของการจัดโครงสร้างองค์การ		ตามหน้าที่การงาน	ตามสายงานหลัก	แบบคณะที่ปรึกษา	แบบคณะกรรมการบริหาร	งานอนุกรม
ข้อเสีย						
1.	การมีผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก อาจทำให้การวางแผนงานยุ่งยากขึ้น อาจมีการปิดความรับผิดชอบได้	✓				
2.	ไม่มีการกระจายหรือมอบอำนาจในการบริหารให้ลดหลั่นลงไป	✓	✓			
3.	ไม่ได้สนับสนุนให้พนักงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน		✓			
4.	ไม่มีเวลาที่จะมาศึกษาถึงระบบการทำงานที่ดีกว่า		✓			
5.	การดำเนินงาน ไม่สามารถครอบคลุมขอบข่ายของงานได้ทั้งหมด		✓			
6.	การใช้ที่ปรึกษาอาจมีการปิ่นเกลียวกัน ความเห็นไม่ลงรอยกัน			✓		
7.	ระบบคณะกรรมการ ทำให้เสียเวลาในการประชุมกว่าจะได้ข้อยุติ อาจไม่ทันต่อการวินิจฉัยสั่งการ หรือมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน หรือ ยอมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว				✓	

สรุป จากตาราง 4.7 จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (Functional Organization Structure) มีข้อดีมากกว่าข้อเสีย กล่าวคือ เป็นรูปแบบโครงสร้างองค์การที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญกับหน้าที่ของงานอย่างลึกซึ้ง ฝ่ายบริหารระดับสูงตัดสินใจข้อมูลที่ต้องมีความผิดพลาด การบริหารงานเกิดความประหยัด การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า สร้างผลิตผลได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส่วนการจัดโครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (Line Organization Structure) โครงสร้างองค์การแบบคณะที่ปรึกษา (Staff Organization Structure) โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees Organization Structure) และโครงสร้างองค์การงานอนุกรม (Auxiliary) นั้น ก็เป็นเพียงนำแนวคิดมาประกอบในการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น กลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นต้น

4.2 ความเห็นด้านการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี

4.2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตาราง 4.8 จำนวนและร้อยละของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ในส่วนกลาง จำแนกตามข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล	จำนวน(n = 193)	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	106	54.9
หญิง	87	45.1
รวม	193	100.0
2. อายุ		
ต่ำกว่า 31 ปี	25	13.0
31 – 40 ปี	50	25.9
41 – 50 ปี	29	15.0
ตั้งแต่ 51 ปีขึ้นไป	89	46.1
รวม	193	100.0
3. การศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	45	23.3
ปริญญาตรี	116	60.1
ปริญญาโทขึ้นไป	32	16.6
รวม	193	100.0
4. เงินเดือน		
5,000 – 10,000 บาท	29	15.0
10,001 – 25,000 บาท	58	30.1
25,001 – 35,000 บาท	56	29.0
ตั้งแต่ 35,001 บาทขึ้นไป	50	25.9
รวม	193	100.0
5. อายุราชการ		
ต่ำกว่า 5 ปี	48	24.9
5 – 10 ปี	15	7.8
11 – 15 ปี	13	6.7
16 – 20 ปี ขึ้นไป	19	9.8
21 ปี ขึ้นไป	98	50.8
ภาพรวม	193	100.0

จากตาราง 4.8 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง จำแนกตามข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

เพศ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 55 และเป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 45

อายุ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ส่วนใหญ่มี ตั้งตั้งแต่ 51 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 46 รองลงมาอายุน้อยระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 26 และน้อยที่สุด อายุต่ำกว่า 31 ปี คิดเป็นร้อยละ 13

ระดับการศึกษา พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 60 รองลงมามีการศึกษามากกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 23 และมีน้อยที่สุด คือ มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 17

เงินเดือน พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ส่วนใหญ่มีเงินเดือนอยู่ระหว่าง 10,001 – 25,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมาเงินเดือนอยู่ระหว่าง 25,001 – 35,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 29 และน้อยที่สุดมีเงินเดือนอยู่ระหว่าง 5,000 – 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 15

อายุราชการ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง ส่วนใหญ่มีอายุราชการ 21 ปี ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 51 รองลงมาอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 25 และน้อยที่สุด มีอายุราชการ 11 – 15 ปี คิดเป็น ร้อยละ 7

4.2.2 ระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตาราง 4.9 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง โดยภาพรวมและรายด้าน

การจัดโครงสร้างองค์การ	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความคิดเห็น	อันดับ
ด้านการออกแบบงาน	3.59	0.53	มาก	1
ด้านการจัดแผนงาน	3.56	0.55	มาก	2
ด้านขนาดของการควบคุม	3.56	0.54	มาก	3
ด้านอำนาจหน้าที่	3.54	0.53	มาก	4
ภาพรวม	3.56	0.41	มาก	

หมายเหตุ: $\bar{X}$ คือ ค่าเฉลี่ย

S.D. คือ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

จากตาราง 4.9 พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นต่อการจัดโครงสร้างองค์การในภาพรวม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.56

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็น อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยมีระดับความคิดเห็น สูงที่สุดในด้านการออกแบบงาน มีค่าเฉลี่ย 3.59

รองลงมาคือ ด้านการจัดแผนงานและด้านขนาดของการควบคุม มีค่าเฉลี่ย 3.56 จะเห็นว่า มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน แต่มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ต่างกัน โดยด้านการจัดแผนงานมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน น้อยกว่าด้านขนาดของการควบคุม จึงมีอันดับสูงกว่า และมีระดับความคิดเห็นต่ำที่สุดในด้านอำนาจหน้าที่ มีค่าเฉลี่ย 3.54

ตาราง 4.10 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนกลาง ด้านการออกแบบงาน

ด้านการออกแบบงาน	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่ เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	$\bar{X}$	S.D.	ระดับ ความ คิดเห็น
1. โครงสร้างองค์การมีชั้นบริหาร สั่นลง เพื่อให้การทำงานมี ความคล่องตัวมากขึ้น	18 (9.30)	99 (51.30)	63 (32.60)	9 (4.70)	4 (2.10)	3.61	0.80	มาก
2. โครงสร้างองค์การเป็นสำนัก/ กอง/ศูนย์ ทำให้การทำงานมี ประสิทธิภาพดีขึ้น	20 (20.00)	101 (52.30)	56 (29.00)	14 (7.30)	2 (1.00)	3.64	0.80	มาก
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้กลุ่ม งานมีอำนาจในการสั่งการและ ตัดสินใจมากขึ้น	22 (11.40)	91 (47.20)	61 (31.60)	16 (8.30)	3 (1.60)	3.59	0.86	มาก
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการ ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน	23 (11.90)	89 (46.10)	57 (29.50)	20 (10.40)	4 (2.10)	3.55	0.91	มาก
5. โครงสร้างองค์การ ทำให้ บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมใน การวางแผนและประเมินผล การปฏิบัติงานมากขึ้น	22 (21.57)	89 (34.31)	63 (33.33)	17 (9.80)	2 (0.98)	3.58	0.84	มาก
รวม						3.59	0.53	มาก

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าร้อยละ

จากตาราง 4.10 พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับ โครงสร้างองค์การด้านการออกแบบงาน อยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกข้อ มีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.55 – 3.64 โดยสามารถเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย จากมากที่สุดไปจนถึงน้อยที่สุด ได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ เป็นสำนัก/กอง/ศูนย์ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น
2. โครงสร้างองค์การ มีชั้นบริหารสั้นลง เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้กลุ่มงานมีอำนาจในการสั่งการและตัดสินใจมากขึ้น
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและประเมินผลการปฏิบัติงานมากขึ้น
5. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน

ตาราง 4.11 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนกลาง ด้านการจัดแผนงาน

ด้านการจัดแผนงาน	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่ เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย	$\bar{X}$	S.D.	ระดับ ความ คิดเห็น
1. โครงสร้างองค์การ ทำให้องค์การ สามารถใช้บุคคลได้มีประสิทธิภาพ มากขึ้น เนื่องจากมีผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน ที่สามารถมอบหมาย ไปสนับสนุนโครงการ	19 (9.80)	90 (46.60)	66 (34.20)	16 (8.30)	2 (1.00)	3.56	0.82	มาก
2. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการ กำหนดขอบเขตแผนงานในการ ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน	22 (11.40)	88 (45.60)	64 (33.20)	16 (8.30)	3 (1.60)	3.57	0.86	มาก
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการจัด แผนงานตามความเชี่ยวชาญและ หน้าที่ความ รับผิดชอบอย่างเป็น ระบบ	18 (9.30)	91 (47.20)	68 (35.20)	14 (7.30)	2 (1.00)	3.56	0.80	มาก

ตาราง 4.11 (ต่อ)

ด้านการจัดแผนงาน	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่ เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	$\bar{X}$	S.D.	ระดับ ความเห็น
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้แต่ละ แผนงาน มีการตัดสินใจและ การประสานงานรวดเร็ว	26 (13.50)	80 (41.50)	63 (32.60)	22 (11.40)	2 (1.00)	3.55	0.90	มาก
5. โครงสร้างองค์การ ทำให้ บุคลากรบางสายงาน/แผนงาน มีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ	22 (11.40)	85 (44.40)	68 (35.20)	15 (7.80)	3 (1.60)	3.56	0.85	มาก
รวม						3.56	0.55	มาก

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าร้อยละ

คำถามข้อ 5 เป็นคำถามเชิงลบ ผู้วิจัยได้ทำการแปลงรหัส (Recode) ข้อมูลแล้ว

จากตาราง 4.11 พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีระดับความคิดเห็นต่อการจัดโครงสร้างองค์การด้านการออกแบบงาน อยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกข้อ มีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.55 - 3.57 โดยสามารถเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย จากมากที่สุดไปจนถึงน้อยที่สุด ได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการกำหนดขอบเขตแผนงานในการปฏิบัติงาน ไว้อย่างชัดเจน
2. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการจัดแผนงานตามความเชี่ยวชาญและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้บุคลากรบางสายงาน/แผนงาน มีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้องค์การสามารถใช้บุคคลได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สามารถมอบหมายไปสนับสนุนโครงการ
5. โครงสร้างองค์การ ทำให้แต่ละแผนงาน มีการตัดสินใจและการประสานงานรวดเร็ว

ตาราง 4.12 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนกลาง ด้านขนาดของการควบคุม

ด้านขนาดของ การควบคุม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ไม่ เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	$\bar{X}$	S.D.	ระดับ ความ คิดเห็น
1. โครงสร้างองค์การ ทำให้มี การลดความยุ่งยากสลับ ซับซ้อนของงานที่ควบคุม	18 (9.30)	85 (44.00)	66 (32.20)	22 (11.40)	2 (1.00)	3.49	0.85	มาก
2. โครงสร้างองค์การ ทำให้ จำนวน ผู้ใต้บังคับบัญชา ในแต่ละหน่วยงาน มีความ เหมาะสม กับจำนวน ผู้บังคับบัญชา	22 (11.40)	79 (40.90)	66 (34.20)	24 (12.40)	2 (1.00)	3.49	0.89	มาก
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้ มาตรฐานการปฏิบัติงานและ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงานดีขึ้น	13 (6.70)	91 (47.20)	66 (34.20)	22 (11.40)	1 (0.50)	3.48	0.80	มาก
4. โครงสร้างองค์การทำให้ สามารถควบคุมเครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้	33 (17.10)	105 (54.40)	42 (21.80)	9 (4.70)	4 (2.10)	3.80	0.85	มาก
5. โครงสร้างองค์การ ทำให้มี การจัดสรร อัตรากำลังได้ ตรงตามความรู้ ความสามารถของบุคลากร	23 (11.90)	82 (42.50)	63 (32.60)	21 (10.90)	4 (2.10)	3.51	0.91	มาก
รวม						3.56	0.54	มาก

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคือค่าร้อยละ

จากตาราง 4.12 พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับ โครงสร้างองค์การด้านขนาดของการควบคุม อยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกข้อ มีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.48 – 3.80 โดยสามารถเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย จากมากที่สุดไปจนถึงน้อยที่สุด ได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ ทำให้สามารถควบคุมเครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้
2. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการจัดสรร อัตรากำลังได้ตรงตามความรู้ ความสามารถของบุคลากร
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการลดความยุ่งยากสลับซับซ้อนของงานที่ควบคุม
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้จำนวน ผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงานมีความ เหมาะสมกับจำนวนผู้บังคับบัญชา
5. โครงสร้างองค์การ ทำให้มาตรฐานการปฏิบัติงานและระเบียบวิธีปฏิบัติงานดี

ตาราง 4.13 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนกลาง ด้านอำนาจหน้าที่

ด้านอำนาจหน้าที่	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วยปานกลาง	ไม่เห็นด้วยปานกลาง	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1. โครงสร้างองค์การได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ ได้อย่างชัดเจน	17 (8.80)	102 (52.80)	66 (34.20)	6 (3.10)	2 (1.00)	3.65	0.73	มาก
2. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ ความรับผิดชอบของท่านได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน	20 (10.40)	84 (43.50)	76 (39.40)	11 (5.70)	2 (1.00)	3.56	0.80	มาก
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการกระจายอำนาจตามระดับที่เหมาะสมให้ ผู้ปฏิบัติงาน	17 (8.80)	83 (43.00)	77 (39.90)	15 (7.80)	1 (0.50)	3.52	0.79	มาก
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้ท่านมีโอกาสแสดงความคิดเห็นมากขึ้น	20 (10.40)	81 (42.00)	71 (36.80)	19 (9.80)	2 (1.00)	3.51	0.85	มาก
5. โครงสร้างองค์การ เป็นการเปิดโอกาส ให้บุคลากรได้เลือกทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตน	22 (11.40)	75 (38.90)	73 (37.80)	20 (10.40)	3 (1.60)	3.48	0.88	มาก
รวม						3.56	0.54	มาก

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่าร้อยละ

จากตาราง 4.13 พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีระดับความคิดเห็นต่อการปรับ โครงสร้างองค์การด้านอำนาจหน้าที่ อยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกข้อ มีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.48 – 3.65 โดยสามารถเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย จากมากที่สุดไปจนถึงน้อยที่สุด ได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งการได้อย่างชัดเจน
2. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ ความรับผิดชอบของท่านได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน
3. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการกระจายอำนาจตามระดับที่เหมาะสมให้ ผู้ปฏิบัติงาน
4. โครงสร้างองค์การ ทำให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นมากขึ้น
5. โครงสร้างองค์การ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้เลือกทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตน

4.2.3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถาม

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต ของผู้ตอบแบบสอบถาม 193 คน พบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามปลายเปิด จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 13.99 และมีผู้ไม่ตอบแบบสอบถามปลายเปิด จำนวน 166 คน คิดเป็นร้อยละ 86.01

ตาราง 4.14 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	ความถี่
1. การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ต้องคำนึงถึงภารกิจตามกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง แบ่งภารกิจให้แต่ละสำนัก/กอง/ศูนย์ มีการตรวจสอบกันได้ การจัดบุคลากรทำงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ และงบประมาณที่ต้องใช้ สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ	9
2. การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ควรให้บุคลากรในองค์การได้มีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจของสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่มและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มากยิ่งขึ้น เพราะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่รู้ถึงการกระบวนกรและประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดโครงสร้างองค์การ	7

ตาราง 4.14 (ต่อ)

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	ความถี่
3. การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ควรวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าภารกิจใดบ้างที่ควรมีการจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ / มีการโอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น / โอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น / มีการยุบรวมภายใน / มีการขยายหรือเพิ่มบทบาท เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปรับตัวในการทำงานได้ และตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้ดียิ่งขึ้น	5
4. การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ควรส่งเสริมให้บุคลากรในองค์การมีความก้าวหน้าในอาชีพ ควรพัฒนาข้าราชการในด้านต่าง ควรพิจารณาความดีความชอบของบุคคลอย่างเที่ยงธรรม	4
5. ควรส่งเสริม ระเบียบ วินัย จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต พัฒนาประสิทธิภาพหน่วยงานและบุคลากรในองค์กร ให้ทำงานด้วยความตั้งใจจริงด้วย และมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานมากกว่าเน้นข้อบังคับ	2

4.3 ความเห็นของบุคคลสำคัญ (Key Person)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของบุคคลสำคัญ (Key Person) จำนวน 10 คน ในประเด็นปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถสรุปความเห็นได้ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างองค์การ ที่เหมาะสมต้องคำนึงถึงกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง อัตรากำลังและงบประมาณที่ต้องใช้ และต้องจัดองค์การให้แต่ละหน่วยงานสามารถทำงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควรจัดบุคลากรทำงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ และแบ่งงานให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ เช่น งานสอบสวนสิทธิในที่ดินเป็นงานที่ต้องใช้กฎหมายเป็นหลักจึงควรอยู่ในสำนักกฎหมายมากกว่าสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

2. การกำหนดภารกิจในการจัดโครงสร้างองค์การ ควรเพิ่มบทบาทให้บุคลากรของแต่ละสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัด ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยร่วมคิด ร่วมทำ กำหนดภารกิจของสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่มและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมากยิ่งขึ้น

3. ทิศทางองค์การในอนาคต คือ การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงควรเน้นการติดตามทำประโยชน์ในที่ดิน เน้นงานการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยการจัดโครงสร้างเป็นโครงการจัดซื้อที่ดินเอกชน และพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่มีบุคลิกภาพเหมาะสมกับงานการจัดซื้อที่ดินเอกชน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

4. การกิจการพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่และเกษตรกร ควรประสานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมคิดร่วมทำ เพราะจะทำให้การจัดที่ดินและพัฒนามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างถาวรมั่นคง
5. ควรเพิ่มภารกิจด้านยุทธศาสตร์ในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องรองรับงานยุทธศาสตร์ของจังหวัดและหน่วยงานส่วนกลาง
6. ควรพิจารณาปรับปรุงงานด้านการตรวจราชการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อสอดคล้องกับงานตรวจราชการระดับกระทรวง และระดับสำนักนายกรัฐมนตรี
7. ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน จะทำให้การปฏิบัติงานของแต่ละจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์การ
8. ควรให้ความสำคัญกับการกิจการจัดทำฐานข้อมูลที่ดิน และควบคุมดูแลสารบบที่ดินในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้มีความสอดคล้องรองรับงานยุทธศาสตร์ของกรม จังหวัด และกระทรวง
9. ควรคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณในภาพรวมขององค์การ ในการผลิตและการให้บริการด้านการปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกร โดยเฉพาะงบประมาณด้านบุคลากร และควรจัดโครงสร้างองค์การให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสังคม
10. ควรสื่อสารสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรในองค์การ เพื่อสร้างการยอมรับและความร่วมมือ กลุ่มพัฒนาระบบบริหารและกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการจัดโครงสร้างองค์การ ทั้งด้านการจัดตั้งหรือการปรับปรุงหน่วยงานระดับกอง และระดับกลุ่มงานภายในกอง ด้านการจัดอัตรากำลังในกองและกลุ่มงาน เพื่อลดขั้นตอนและเวลาในการจัดโครงสร้างองค์การ ตลอดจนควรสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในทุกระดับ และควรปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของบุคลากรให้มีความเหมาะสม
11. การจัดโครงสร้างองค์การควรเน้นการวิเคราะห์ภารกิจหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชัดเจน คำนึงถึงภารกิจในภาพรวมของกระทรวง โดยดำเนินการตามแนวทางการวิเคราะห์ภารกิจ (Business Analysis) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ ว 18 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549 จะทำให้การจัดองค์การมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
12. การจัดโครงสร้างองค์การของส่วนราชการ มีปัญหาการบูรณาการ เพราะแต่ละหน่วยงานต่างแยกกันทำ ทำให้การจัดโครงสร้างองค์การต้องใช้เวลานานมาก ดังนั้น ควรมีการทบทวนวิธีการจัดโครงสร้างองค์การใหม่เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว โดยบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตาราง 4.15 ความเห็นของบุคคลสำคัญ (Key Person) ประเด็นปัญหาอุปสรรคและแนวทาง
การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเด็นปัญหาอุปสรรคและ การจัดโครงสร้างองค์การ สำนักงาน การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม	นายสุรศักดิ์ แสงอร่าม	นายสมปอง อินทร์ทอง	นายธนุ มีแสงเงิน	นายศักดิ์ชาย แก้วศรีนวล	นายประยุทธ์ ม้ารุ่งเรือง	นายเฉลิมศักดิ์ ศิริพันธ์	น.ส.วิไลลักษณ์ เพชรล้อม	นางสาวอมราพัทธ์ เวชเตง	นายวัชรชัย วิสุทธิสมภาร	นายธิตี โลหะปิยะพรรณ
1. ความสอดคล้องตามนโยบายและ ยุทธศาสตร์ขององค์การ/กระทรวง	✓	✓	✓	✓		✓			✓	
2. จัดโครงสร้างองค์การตามกฎหมาย	✓	✓								
3. ทบทวนบทบาทภารกิจขององค์การ		✓			✓	✓				✓
4. กำหนดอัตรากำลังอย่างเหมาะสม		✓								
5. จัดบุคลากรมีคุณสมบัติเหมาะสมกับ ตำแหน่ง / สายงาน				✓			✓	✓		
6. จัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม		✓					✓			
7. การมีส่วนร่วมทั้งองค์การ / สอบถาม ความคิดเห็น / ร่วมกำหนดแนวทาง	✓	✓	✓					✓	✓	✓
8. เน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้		✓								
9. จัดทำคู่มือ / สร้างมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน					✓			✓		
10. ตอบสนองความต้องการของ ประชาชนและสังคม						✓				

จากตาราง 4.15 พบว่า ประเด็นที่สำคัญสามารถเรียงตามลำดับได้ดังนี้ 1. สอดคล้องตามนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์การ กระทรวง 2. การมีส่วนร่วมทั้งองค์การ สอบถามความคิดเห็นร่วมกำหนดแนวทาง 3. การทบทวนบทบาทภารกิจขององค์การ 4. การจัดบุคลากรมีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง สายงาน 5. การจัดโครงสร้างองค์การตามกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม และการจัดทำคู่มือ/การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน 6. การกำหนดอัตรากำลังอย่างเหมาะสม เน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคม

4.4 ปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การ

จากการศึกษา พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี แต่ยังมีบางประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคของการจัดโครงสร้างองค์การ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความยุ่งยากในการวิเคราะห์บทบาทภารกิจ

ในการวิเคราะห์บทบาทภารกิจเพื่อจัดกลุ่มงานหรือการจัดแผนงาน เป็นสำนัก กอง ศูนย์ กลุ่ม มีความยุ่งยาก ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กันระหว่างปริมาณงาน คนและงบประมาณที่ได้รับ เนื่องจากมีผลกระทบต่อบุคลากรในองค์การเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภารกิจหลายด้านโดยมีทั้งการจัดที่ดินและการพัฒนาเกษตรกร ได้แก่ งานจัดหาที่ดินของรัฐและเอกชน งานจัดที่ดิน งานจัดทำเอกสารสิทธิในที่ดิน งานติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน งานกฎหมายและการควบคุมสิทธิที่ดิน งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาศักยภาพเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร งานบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นอกจากนี้ การวิเคราะห์ภารกิจต้องสอดคล้องตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้องค์การดำเนินการเฉพาะภารกิจที่สำคัญ จำเป็น และมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ ดังนั้น การกำหนดภารกิจในการจัดโครงสร้างองค์การ ควรเพิ่มบทบาทให้บุคลากรทุกคนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ให้มากยิ่งขึ้น

2. การใช้เวลานานในการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องจัดทำเป็นกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2552 ได้ใช้เวลานานถึง 34 เดือน เนื่องจาก ตามขั้นตอนการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ ต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการจัดโครงสร้างองค์การเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ งบประมาณ และอัตราค่าจ้างคน ในภาพรวมของประเทศ ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ได้มีการประชุมพิจารณาหลายครั้ง จึงมีส่วนที่ทำให้การดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การต้องใช้เวลานาน

4.5 การจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต

4.5.1 การปรับปรุงหน่วยงานและภารกิจขององค์การ

ตาราง 4.16 แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานและภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภารกิจ/หน่วยงาน	จัดตั้งขึ้นเป็น หน่วยงาน ใหม่	โอนย้าย ออกไป หน่วยงานอื่น	โอนย้าย มาจาก หน่วยงานอื่น	ยุบรวม ภายใน	ขยายหรือ เพิ่ม บทบาท
ภารกิจสนับสนุน					
1. กลุ่มตรวจสอบภายใน					
2. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร					
(1) งานวิจัยการพัฒนาระบบราชการ					✓
3. สำนักบริหารกลาง					
(1) งานคลัง การเงิน บัญชี พัสดุ งบประมาณ	✓				
4. กองการเจ้าหน้าที่					
(1) งานพัฒนาทรัพยากรบุคคล			✓		
5. ศูนย์สารสนเทศ					
6. สำนักวิชาการและแผนงาน					
ภารกิจหลัก					
7. สำนักกฎหมาย					
(1) งานสอบสวนสิทธิ/เจรจากระจายสิทธิที่ดิน			✓		
(2) งานอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดิน		✓			
8. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน					
(1) งานสอบสวนสิทธิ/เจรจากระจายสิทธิที่ดิน		✓			
(2) งานอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดิน			✓		
(3) งานสารบบทะเบียนที่ดินการปฏิรูปที่ดิน					✓
(4) งานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน					✓
(5) งานติดตามการทำประโยชน์ที่ดิน					✓
9. สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน					
10. สำนักบริหารกองทุน					

ตาราง 4.16 (ต่อ)

ภารกิจ/หน่วยงาน	จัดตั้งขึ้นเป็น หน่วยงาน ใหม่	โอนย้าย ออกไป หน่วยงานอื่น	โอนย้าย มาจาก หน่วยงานอื่น	ยุบรวม ภายใน	ขยายหรือ เพิ่ม บทบาท
11. สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน					
12. สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี (1) งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้า เกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน					✓
13. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด					

จากตาราง 4.16 จากการศึกษาพบว่าข้อคิดเห็นต่อแนวทางการปรับปรุงหน่วยงานและภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถสรุปดังนี้

1. จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่

โดยแยกภารกิจงานคลัง (งานพัฒนาระบบคลัง งานการเงิน บัญชี พัสดุ การตรวจสอบ ใบสำคัญ งานงบประมาณงาน) ออกจากงานเลขานุการกรมหรืองานกองกลาง (ซึ่งเดิมรวมกันอยู่ในสำนักบริหารกลาง) จัดตั้งเป็นกองคลัง เหตุผลเพราะ เดิมการจัดโครงสร้างองค์การได้มีการแยกกันเป็น 2 หน่วยงานอยู่แล้ว คือ กองคลังและสำนักงานเลขานุการกรม ซึ่งเป็นภารกิจที่แตกต่างกันมาก หน่วยงานมีคนจำนวนมาก จึงสมควรลดขนาดให้มีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

2. โอนย้ายภารกิจ

1) งานสอบสวนสิทธิ/เจรจากระจายสิทธิที่ดิน สังกัดสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ควรโอนย้ายออกไปสังกัดสำนักกฎหมาย เหตุผลเพราะปัจจุบันเป็นภารกิจที่สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้ดำเนินการแต่ดำเนินการโดยนิติกร สังกัดกลุ่มกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมาโดยตลอด ประกอบกับเดิมก็เป็นภารกิจของสำนักกฎหมาย (กองนิติการเดิม) อีกทั้งยังเป็นการถ่วงดุลกันระหว่าง 3 กลุ่มงานหลัก คือ งานรังวัด (ช่างสำรวจ) งานสอบสวนสิทธิ (นิติกร) และ งานสารบบทะเบียนที่ดิน (นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน) จะส่งเสริมให้กระบวนการปฏิรูปที่ดินมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น (สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของรองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

2) งานอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สังกัดสำนักกฎหมาย ควรโอนย้ายออกไป สังกัดสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน เหตุผลเพราะเป็นงานจัดที่ดินและปัจจุบันเป็นภารกิจสำนักกฎหมาย ได้ถ่ายโอนภารกิจนี้ไปให้สำนักจัดการปฏิรูปที่ดินดำเนินการเป็นการภายในอยู่แล้ว

3) งานพัฒนาทรัพยากรบุคคล สังกัดสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ควรโอนย้ายออกไปสังกัดกองการเจ้าหน้าที่ เหตุผลเพราะเป็นงานพัฒนาบุคลากรภายในองค์การ สามารถแยกออกจากงานพัฒนาบุคลากรภายนอกองค์การได้อย่างชัดเจน และปัจจุบันสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ได้ถ่ายโอนภารกิจนี้ไปให้กองการเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นการภายในแล้ว

3. ขยายหรือเพิ่มบทบาทภารกิจ

1) งานวิจัยการพัฒนาระบบราชการ ควรเพิ่มบทบาทภารกิจนี้ในกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในระดับองค์การและรองรับความก้าวหน้าของบุคลากรในกลุ่มตามเส้นทางอาชีพ (Career Path) ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) งานสารบบทะเบียนที่ดินการปฏิรูปที่ดิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจนี้ในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน เพื่อสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานและกำกับดูแลภารกิจนี้ ในภาพรวมของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3) งานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจนี้ในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดการที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งปัจจุบันเป็นงานที่สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

4) งานติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจนี้ในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน เพราะ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดที่ดินไปแล้วประมาณ 35.07 ล้านไร่ เกษตรกร 2.65 ล้านราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2557) จึงเป็นงานที่สำคัญมาก และมีความจำเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จะต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการประสานงานในลักษณะเครือข่าย และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

5) งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจนี้ในสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี เหตุผลเพราะเป็นภารกิจที่หน่วยงานได้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยจัดตั้งเป็นศูนย์ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ศรม.)

4.5.2 การจัดกลุ่มงานเป็นหน่วยงานภายในองค์การ

ตาราง 4.17 วิเคราะห์การจัดหน่วยงานกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของ สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2552

หน่วยงานตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ พ.ศ.2552	การจัดโครงสร้างองค์การ	
	หน่วยงานใหม่	แนวทาง
1) กลุ่มตรวจสอบภายใน	1) กลุ่มตรวจสอบภายใน	- ปรับปรุงภารกิจ
2) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	2) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	
	- งานวิจัยการพัฒนาระบบราชการ	- เพิ่มบทบาทภารกิจ
3) สำนักบริหารกลาง	3) สำนักบริหารกลาง	ชื่อคงเดิม (จัดตั้งใหม่)
	4) (กองคลัง)	
4) กองการเจ้าหน้าที่	5) กองการเจ้าหน้าที่	- โอนย้ายมาจากสำนักพัฒนาและ ถ่ายทอดเทคโนโลยี
	- งานพัฒนาบุคลากร	
5) ศูนย์สารสนเทศ	6) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร	เปลี่ยนชื่อ
6) สำนักกฎหมาย	7) สำนักกฎหมาย	ชื่อคงเดิม
	- งานสอบสวนสิทธิ/กระจายสิทธิ การถือครองที่ดิน	- โอนย้ายมาจากสำนักกฎหมาย
7) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน	8) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน	ชื่อคงเดิม
	- งานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน	- เพิ่มบทบาทภารกิจ
	- งานติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน	- เพิ่มบทบาทภารกิจ
	- งานสารบบทะเบียนที่ดิน	- เพิ่มบทบาทภารกิจ
	- งานสอบสวนสิทธิ/กระจายสิทธิที่ดิน	- โอนย้ายไป สำนักกฎหมาย
8) สำนักจัดการแผนที่และ สารบบที่ดิน	9) สำนักจัดการแผนที่และ สารบบที่ดิน	ชื่อคงเดิม
9) สำนักบริหารกองทุน	10) สำนักบริหารกองทุน	ชื่อคงเดิม
10) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	11) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน	ชื่อคงเดิม
11) สำนักพัฒนาและถ่ายทอด เทคโนโลยี	12) สำนักพัฒนาและถ่ายทอด เทคโนโลยี	ชื่อคงเดิม
	- งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน	- เพิ่มบทบาทภารกิจ
	- งานพัฒนาบุคลากร	- โอนย้ายไป กองการเจ้าหน้าที่
12) สำนักวิชาการและแผนงาน	13) สำนักวิชาการและแผนงาน	ชื่อคงเดิม
13) สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด	14) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	ชื่อคงเดิม

ตามตาราง 4.17 พบว่า ส่วนใหญ่ เป็นการคงชื่อของหน่วยงานไว้ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2552 มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ 1 หน่วยงาน คือ กองคลัง โดยแยกออกจากสำนักบริหารกลาง

4.5.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์การ

1. กลุ่มตรวจสอบภายใน

- งานสอบทานและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของนโยบาย ยุทธศาสตร์ ระบบการควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยง และการดำเนินงานในหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ และเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงการควบคุม และการกำกับดูแล
- งานสอบทานความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลการเงินและการบัญชี ผลการดำเนินงานกระบวนการทำงาน ระบบการดูแลรักษา และความปลอดภัยของทรัพย์สิน และการปฏิบัติตามมาตรฐาน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ
- งานติดตามผลการตรวจสอบ เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยรับตรวจ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามข้อเสนอแนะ
- งานให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับระบบควบคุมภายใน และการตรวจสอบ ภายในต่อผู้บริหารหน่วยรับตรวจ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- งานประเมินความเสี่ยงเพื่อวางแผนการตรวจสอบ และจัดทำแผนการตรวจสอบประจำปี
- งานส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายใน

2. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

- งานแนะนำ ให้คำปรึกษา แก่หัวหน้าส่วนราชการ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ภายในสำนักงาน
- งานบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม เผยแพร่ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ พัฒนาโครงสร้างระบบราชการ
- งานติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ภายในสำนักงาน
- งานประสานและดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับหน่วยงานกลาง และหน่วยงานภายในสำนักงาน

3. สำนักบริหารกลาง

- งานสารบรรณของสำนักงาน งานตรวจและประสานราชการและงานเลขานุการของสำนักงาน
- งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การผลิตสื่อ งานศิลป์และนิทรรศการ และงานโสตทัศนูปกรณ์ งานกิจกรรมความรู้ ความก้าวหน้า และผลงานของสำนักงาน
- งานยานพาหนะ งานสถานที่และสื่อสารของสำนักงาน

4. กองคลัง (จัดตั้งใหม่)

- งานการพัฒนาระบบงานคลัง งานการเงิน งานการบัญชี งานงบประมาณ
- งานบริหารงานพัสดุ และงานตรวจสอบใบสำคัญของสำนักงาน

5. กองการเจ้าหน้าที่

- งานจัดทำแผนงานและการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน
- งานส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน
- งานการเสริมสร้างวินัยของสำนักงาน

6. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

- งานจัดทำแผนแม่บทระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- งานจัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด และเป็นศูนย์กลางข้อมูลการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศ
- งานบริหารและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่าย รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำหรือฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และ การใช้โปรแกรม
- งานระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ระบบข้อมูลที่ดินและแผนที่ด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7. สำนักกฎหมาย

- งานกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา ความรับผิดชอบทางละเมิด งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน
- งานสอบสวนสิทธิและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และพิจารณาคำสั่งให้คืนสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

8. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน

- งานจัดหาที่ดินของรัฐและเอกชนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน งานจัดที่ดิน
- งานการอนุญาตให้ใช้ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินด้านสาธารณูปโภคด้านทรัพยากรธรรมชาติเพื่อกิจการ ด้านสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินและด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล
- งานแก้ไขปัญหาดินทำกิน งานตรวจสอบสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดิน งานสารบบทะเบียนที่ดิน

9. สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน

- งานด้านวิชาการและกำหนดมาตรฐานการทำแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ
- งานการสำรวจรังวัด การควบคุม และการตรวจสอบ การจัดทำแผนที่ในการปฏิรูปที่ดิน
- งานสารบบและทะเบียนที่ดิน

10. สำนักบริหารกองทุน

- งานศึกษาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ของกองทุน แผนปฏิบัติการและมาตรการ ตลอดจน ระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุน
- งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สิน
- งานสนับสนุนเงินทุน เพื่อการจัดซื้อ จัดหาและเวนคืนที่ดิน เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
- งานศึกษาและวิเคราะห์โครงการ รวมทั้งให้บริการด้านสินเชื่อเกษตรกรรมและสถาบันเกษตรกร เพื่อพัฒนารายได้ รวมทั้งติดตามประเมินผล
- งานบริหารเงินกองทุน สินทรัพย์ ระบบบัญชี ตรวจสอบและติดตามเงินกองทุน เพื่อสนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ
- งานศึกษา ค้นคว้า และวิจัย เพื่อพัฒนางานกองทุน

11. สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

- งานศึกษา วิเคราะห์ วางแผนแม่บทเพื่อจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
- งานดำเนินงานด้านการสำรวจ ออกแบบ การก่อสร้าง และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปที่ดิน งานศูนย์บริการเครื่องจักรกลและให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12. สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี

- งานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
- งานวิชาการและแผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านเกษตรกรรม
- งานพัฒนาองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน
- งานศูนย์การเรียนรู้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน

13. สำนักวิชาการและแผนงาน

- งานศึกษา วิเคราะห์ จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และงบประมาณของสำนักงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายและแผนปฏิบัติการของกระทรวง
- งานติดตามและประเมินผลความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการของหน่วยงานในสังกัด
- งานติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- งานศึกษา วิเคราะห์ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลโครงการพิเศษต่างๆ ตามที่รัฐบาลและกระทรวงมอบหมาย
- งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนายุทธศาสตร์ระบบงานวิจัย จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัย รวมทั้งบริหารโครงการวิจัย และส่งเสริมงานวิจัยของสำนักงาน

14. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

- งานดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามเป้าหมาย แผนงานและโครงการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และสำนักงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- งานยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่ดิน งานจัดหาที่ดิน งานจัดที่ดินทำกินและอยู่อาศัย งานสำรวจรังวัด งานสอบสวนสิทธิกระจายสิทธิการถือครอง งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน งานจัดการข้อร้องเรียนและผลกระทบ งานข้อมูล สารบบที่ดินและแผนที่ งานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งานเจรจาไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาท งานคดี งานความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ และงานออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน การพัฒนาพื้นที่
- งานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และสถาบันเกษตรกรในเขตพื้นที่จังหวัด

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การ ในอดีตและปัจจุบันของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและความคิดเห็นของข้าราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนกลางที่มีต่อจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน 2) เพื่อ ศึกษาปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม วิจัยด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร การสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลสำคัญ (Key Person) โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยวิธีการทางสถิติเบื้องต้นเพื่อคำนวณการแจกแจง ค่าความถี่ (Frequency Distribution) ค่าเฉลี่ย (Mean) และ ค่าร้อยละ (Percent) และวิเคราะห์ข้อมูล เชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 ผลการดำเนินงาน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการจัดโครงสร้างองค์การมาแล้ว 4 ครั้งในปี พ.ศ. 2518, 2526, 2545, 2552 มีหน่วยงานภายใน จำนวน 6, 9, 11, 13 หน่วย ตามลำดับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้เสนอขอปรับโครงสร้างใหม่ ตามแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 - 2556) ปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยกเว้นการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานจาก ศูนย์สารสนเทศ เป็น ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ใช้โครงสร้างองค์การตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ พ.ศ. 2552 โดยมีหน่วยงานภายใน 13 หน่วย โดยเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ (1)กลุ่ม ตรวจสอบภายใน (2) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (3) สำนักบริหารกลาง (4) กองการเจ้าหน้าที่ (5) ศูนย์สารสนเทศ (6) สำนักกฎหมาย (7) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน (8) สำนักจัดการแผนที่และสารบบ ที่ดิน (9) สำนักบริหารกองทุน (10) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (11) สำนักพัฒนาและถ่ายทอด เทคโนโลยี (12) สำนักวิชาการและแผนงาน และ (13) หน่วยงานส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด 71 จังหวัด

5.1.2 การจัดโครงสร้างองค์การ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการจัดองค์การแบบราชการที่ดี สอดคล้องตามข้อสมมติฐานของทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) กล่าวคือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นองค์การแบบระบบราชการที่ดี มีการดำเนินการจัดที่ดินเป็นไปด้วยความ ประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ

5.1.3 การจัดโครงสร้างองค์การที่ดี

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบันที่ดี สอดคล้องตามหลักการจัดองค์การที่ดี 12 ข้อ ได้แก่ 1. หลักวัตถุประสงค์ 2. หลักความรู้ ความสามารถเฉพาะอย่าง 3. หลักการประสานงาน 4. หลักของอำนาจหน้าที่ 5. หลักความ รับผิดชอบ 6. หลักความสมดุล 7. หลักความต่อเนื่อง 8. หลักการติดต่อและการติดต่อ 9. หลัก ขอบเขตของการควบคุม 10. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา 11. หลักตามลำดับชั้น 12. หลักการ เลื่อนขึ้นเลื่อนตำแหน่ง

โดยขั้นตอนการจัดทำกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ใช้เวลานานถึง 2 ปี 10 เดือน ซึ่งการจัด โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้างองค์การของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5.1.3 ความคิดเห็นข้าราชการ

ข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนกลาง มีความคิดเห็นต่อ ต่อการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันในภาพรวม และรายด้านทุกด้าน อยู่ในระดับมาก โดยมีระดับความคิดเห็นสูงที่สุดในด้านการออกแบบงาน รองลงมาคือ ด้านการจัดแผนงานและด้านขนาดของการควบคุม และมีระดับความคิดเห็นต่ำที่สุดใน ด้านอำนาจหน้าที่

โดยมีข้อเสนอแนะว่าการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตจะต้องคำนึงถึงภารกิจตาม กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง การแบ่งภารกิจให้แต่ละหน่วยงานสามารถตรวจสอบกันได้ การจัด บุคลากรทำงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถและงบประมาณที่ต้องใช้ การมีส่วนร่วมในการ กำหนดภารกิจขององค์การ การวิเคราะห์ภารกิจให้ชัดเจนเพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ โอนย้าย ภารกิจออกไปหน่วยงานอื่น โอนย้ายภารกิจมาจากหน่วยงานอื่น ยุบรวมภารกิจภายใน ขยายหรือ เพิ่มบทบาทภารกิจ ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี จะส่งเสริมให้บุคลากรในองค์การมี ความก้าวหน้าในอาชีพ มีระเบียบ วินัย จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต

5.1.4 ความเห็นของบุคคลสำคัญ

1. สอดคล้องตามนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์การ/กระทรวง
2. การมีส่วนร่วมทั้งองค์การ/สอบถามความคิดเห็น/ร่วมกำหนดแนวทาง
3. การทบทวนบทบาทภารกิจขององค์การ
4. จัดบุคลากรมีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง / สายงาน
5. จัดโครงสร้างองค์การตามกฎหมาย
6. จัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม
7. จัดทำคู่มือและสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน
8. กำหนดอัตรากำลังอย่างเหมาะสม
9. ดำเนินการอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้
10. ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคม

5.1.5 ปัญหาอุปสรรคการจัดโครงสร้างองค์การ

1. ความยุ่งยากในการวิเคราะห์บทบาทภารกิจภารกิจเพื่อจัดกลุ่มงานหรือการจัดแผนงาน เป็นสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม มีความยุ่งยาก ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณงานคนและงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคลากรในองค์การเป็นจำนวนมาก และการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็มีภารกิจที่หลากหลายโดยมีทั้งภารกิจด้านการจัดที่ดินและภารกิจด้านการพัฒนาเกษตรกรรม
2. การใช้เวลานานในการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ เนื่องจากต้องจัดทำเป็นกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะการจัดโครงสร้างองค์การเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ งบประมาณ และอัตรากำลังคน ในภาพรวมของประเทศ

5.1.6 การจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต

ก. แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานและภารกิจขององค์การ

1. จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่

โดยแยกภารกิจงานคลัง (งานพัฒนาระบบคลัง งานการเงิน บัญชี พัสดุ การตรวจสอบใบสำคัญ งานงบประมาณงาน) ออกจากงานเลขานุการกรมหรืองานกองกลาง (ซึ่งเดิมรวมกันอยู่ในสำนักบริหารกลาง) จัดตั้งเป็นกองคลัง

2. โอนย้ายภารกิจ

- 1) งานสอบสวนสิทธิ/เจรจากระจายสิทธิที่ดิน สังกัดสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ควรโอนย้ายออกไป สังกัดสำนักกฎหมาย
- 2) งานอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สังกัดสำนักกฎหมาย ควรโอนย้ายออกไป สังกัดสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
- 3) งานพัฒนาทรัพยากรบุคคล สังกัดสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ควรโอนย้ายออกไป สังกัดกองการเจ้าหน้าที่

3. ขยายหรือเพิ่มบทบาทภารกิจ

- 1) งานวิจัยการพัฒนาระบบราชการ ควรเพิ่มบทบาทภารกิจในกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- 2) งานสารบบทะเบียนที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรเพิ่มบทบาทภารกิจในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
- 3) งานแก้ไขปัญหาดินทำกิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
- 4) งานติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
- 5) งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรเพิ่มบทบาทภารกิจในสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี

ข. แนวทางการจัดกลุ่มงานเป็นหน่วยงานภายในองค์การ

แนวทางการจัดกลุ่มงานเป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน จำนวน 13 หน่วยงาน โดย จัดโครงสร้างองค์การตามภารกิจหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จัดที่ดินพัฒนาพื้นที่และเกษตรกร) และภารกิจสนับสนุน

1. จัดเป็นหน่วยงานหลัก จำนวน 7 หน่วยงาน คือ 1) สำนักกฎหมาย 2) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน 3) สำนักบริหารกองทุน 4) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 5) สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี 6) สำนักวิชาการและแผนงาน และ 7) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2. จัดเป็นหน่วยงานสนับสนุน จำนวน 5 หน่วยงาน คือ 1) กลุ่มตรวจสอบภายใน 2) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร 3) สำนักบริหารกลาง 4) กองการเจ้าหน้าที่ และ 5) กองคลัง (จัดตั้งใหม่)

ค. แนวทางการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์การ

1. **กลุ่มตรวจสอบภายใน** ขึ้นตรงต่อเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่หลักในงานสอบทานและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการ นโยบาย เสนอแนะและให้คำปรึกษาแนะนำต่อผู้บริหาร หน่วยรับตรวจ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. **กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร** ขึ้นตรงต่อเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่หลักในการแนะนำ ให้คำปรึกษา เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการ งานบริหารการเปลี่ยนแปลง พัฒนาโครงสร้างองค์การ ติดตาม ประเมินผล จัดทำ รายงาน และงานประสานการพัฒนาแบบราชการ

3. **สำนักบริหารกลาง** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานสารบรรณของสำนักงาน งานตรวจและประสานราชการและงานเลขานุการของสำนักงาน งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การผลิตสื่อ งานศิลปะและนิทรรศการ และงานโสตทัศนูปกรณ์ งานกิจกรรมความรู้ ความก้าวหน้า และผลงานของสำนักงาน งานยานพาหนะ งานสถานที่และสื่อสาร

4. **กองคลัง (จัดตั้งใหม่)** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานการพัฒนาระบบงานคลัง งานการเงิน งานการบัญชี งานงบประมาณ งานบริหารงานพัสดุ และงานตรวจสอบใบสำคัญของสำนักงาน

5. **กองการเจ้าหน้าที่** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานจัดทำแผนงานและการบริหารทรัพยากรบุคคล งานส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร งานการเสริมสร้างวินัย

6. **สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานจัดทำแผนแม่บทระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร งานจัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บและการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด งานบริหารและพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร งานพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่าย รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ หรือฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และการใช้โปรแกรม งานระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ระบบข้อมูลที่ดินและแผนที่

7. **สำนักกฎหมาย** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา ความรับผิดชอบทางละเมิด งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน งานสอบสวนสิทธิและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และพิจารณาคำสั่งให้สิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

8. **สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานจัดหาที่ดินของรัฐและเอกชนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน งานการอนุญาตให้ใช้ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินด้านสาธารณูปโภค ด้านทรัพยากรธรรมชาติเพื่อกิจการ ด้านสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล งานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน งานติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน งานสารบบทะเบียนที่ดิน

9. **สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานด้านวิชาการและกำหนดมาตรฐานการทำแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ งานการสำรวจรังวัด การควบคุม และการตรวจสอบ การจัดทำแผนที่ในการปฏิรูปที่ดิน งานสารบบและทะเบียนที่ดิน

10. **สำนักบริหารกองทุน** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการและมาตรการ ตลอดจน ระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุน งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัย งานประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สิน งานสนับสนุนเงินทุน เพื่อการจัดซื้อ จัดหาและเวนคืนที่ดิน งานวิเคราะห์โครงการ งานสินเชื่อเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร งานติดตามประเมินผล งานบริหารเงินกองทุน สิทธิทรัพย์สิน ระบบบัญชี ตรวจสอบและติดตามเงินกองทุน

11. **สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน** มีอำนาจหน้าที่หลักใน งานศึกษา วิเคราะห์วางแผนแม่บทเพื่อจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน งานดำเนินงานด้านการสำรวจ ออกแบบ การก่อสร้าง และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปที่ดิน งานศูนย์บริการเครื่องจักรกลและให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12. สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่หลักในงาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน งานวิชาการและแผนการ ถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านเกษตรกรรม งานพัฒนาองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ในเขตปฏิรูปที่ดิน งานศูนย์การเรียนรู้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน

13. สำนักวิชาการและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่หลักในงานศึกษา วิเคราะห์ จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และงบประมาณ งานติดตามและประเมินผล งานต่างประเทศด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือทางวิชาการ งานศึกษา วิเคราะห์ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลโครงการพิเศษต่างๆ งาน วิจัยและพัฒนา

14. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่หลักในงานดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานยุทธศาสตร์การ ปฏิรูปที่ดิน งานจัดหาที่ดิน งานจัดที่ดินทำกินและอยู่อาศัย งานสำรวจรังวัด งานสอบสวนสิทธิ กระจายสิทธิการถือครอง งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน งานจัดการซื้อร้องเรียนและ ผลกระทบ งานข้อมูล สารบบที่ดินและแผนที่ งานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งาน คัดครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งานเจรจาไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาท งานคดี งานความรับผิดชอบ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ และงานออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน การพัฒนาพื้นที่ งาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และสถาบันเกษตรกร

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

จากผลการศึกษา พบว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการจัด โครงสร้างองค์การที่ดี แต่มีปัญหาความยุ่งยากในการวิเคราะห์บทบาทภารกิจเพื่อกำหนดกลุ่ม งานเป็นสำนัก/กอง/ศูนย์ เพราะมีผลกระทบต่อปริมาณงาน คนและงบประมาณ และพบว่า มีการใช้ เวลานานในการจัดทำเป็นกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เนื่องจากต้องบูรณาการกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจำนวนมาก ในด้านยุทธศาสตร์ งบประมาณ และอัตรากำลังคน ในภาพรวมของประเทศ ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีในอนาคต ควรคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

1. ควรวิเคราะห์บทบาทภารกิจหลักด้านการจัดที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การ และให้มีการสอดรับและถ่วงดุลกันในการจัดโครงสร้างของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น สำนัก/กอง/ศูนย์/สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ภารกิจด้านการอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน การติดตามการทำประโยชน์ในที่ดิน และการควบคุมดูแลสารบบที่ดิน ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการจัดที่ดินเป็นหลัก ควรอยู่ในสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน และ กลุ่มภารกิจด้านการสอบสวนสิทธิและการกระจายสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นงานที่ใช้กฎหมายเป็นหลัก ควรอยู่ในสำนักกฎหมาย

2. ควรวิเคราะห์บทบาทภารกิจสนับสนุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการขององค์การ โดย อาจยกฐานะจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ หรือการถ่ายโอนภารกิจ หรือการเพิ่มบทบาทภารกิจภายในหน่วยงาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ภารกิจเกี่ยวกับงานคลัง ควรยกฐานะเป็นหน่วยงานใหม่ โดยการจัดตั้งเป็น กองคลัง ภารกิจด้านการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า ควรอยู่ในสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี และ ภารกิจด้านการพัฒนาบุคลากรภายในองค์การ ควรอยู่ในกองการเจ้าหน้าที่

3. ควรเพิ่มบทบาทให้บุคลากรของแต่ละสำนัก/กอง/ศูนย์/กลุ่ม และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ภารกิจในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยร่วมคิด ร่วมทำ ให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการจัดโครงสร้างองค์การ เป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ คน โครงสร้างขององค์การ และ เทคโนโลยี ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์การ จะทำให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล สนับสนุนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนกลยุทธ์ขององค์การ

5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

ในครั้งนี้เป็นการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในภาพรวม โดยศึกษาในเชิงคุณภาพ ดังนั้น ควรศึกษาแนวทางการจัดโครงสร้างของหน่วยงานด้านการจัดที่ดิน ได้แก่ สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดที่ดินขององค์การ โดยศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จากความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคลากรภายในองค์การทุกคน เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน หน่วยงานท้องถิ่น รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบภารกิจการจัดที่ดินกับหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น หน่วยงานในสังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

บรรณานุกรม

- จิรวุฒิ ทองเชื้อ, 2547, การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธงชัย สันติวงษ์, 2537, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทย
วัฒนาพานิช จำกัด.
- ปรีดา โชติमानนท์, 2548, การปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานทรัพย์สิน
ส่วนพระมหากษัตริย์, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- รัชชนนท์ แกะมา, 2555, ปัญหา อุปสรรค การจัดองค์กร และแนวโน้มการพัฒนาบุคลากร
ในทศวรรษหน้า มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, วารสารวิชาการ (ปชมท.) ปีที่ 1
ฉบับที่ 1 (ฉบับปฐมฤกษ์) (มกราคม-เมษายน 2555), ประชุมสภาข้าราชการ
พนักงาน และลูกจ้างมหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปชมท.).
- วรารุช ภาณุตานันท์, 2552, การค้นคว้าอิสระความคิดเห็นของข้าราชการ ที่มีต่อการปรับ
โครงสร้างองค์การกรณีศึกษา : กรมชลประทาน, หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิตปี
การศึกษา 2552, โครงการบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (MBA) คณะบริหารธุรกิจ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์.
- ศิริพร พงศ์ศิริโรจน์, 2543, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศิริอร ชันธหัตถ์, 2536, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร:
อักษราพิพัฒน์.
- สมคิด บางโม, 2538, องค์การและการจัดการ, กรุงเทพมหานคร: วิทย์พัฒน์.
- _____, 2552, องค์การและการจัดการ, กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิทย์พัฒน์ จำกัด.
- สมชาย วงศ์สวัสดิ์ และคณะ, 2551, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย
(พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาระบบราชการ.
- สมยศ นาวิการ, 2549, การบริหารและพฤติกรรมองค์การ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (ฉบับปรับปรุงใหม่),
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร 2554, แผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2554-2556
เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2545, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

_____, 2555, แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559.

_____, 2555, แผนปฏิบัติราชการสี่ปีของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2558.

_____, 2552, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552.

_____, 2552, เส้นทางการทำงานปี 2552, เอกสารเผยแพร่ เล่มที่ 434 ผลิต 2,000 เล่ม
กรุงเทพมหานคร, ตุลาคม 2551.

_____, 2552, รายงานประจำปี, 2552, เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 365.

_____, 2553, รายงานประจำปี 2553 เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 368.

_____, 2554, รายงานประจำปี 2554 เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 372.

_____, 2555, รายงานประจำปี 2555 เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 509.

_____, 2557, ฐานข้อมูลจัดการปฏิรูปที่ดินเอกชน ข้อมูลวันที่ 31 มีนาคม 2557, [ออนไลน์],
สืบค้นจาก <http://www.alro.go.th/alro/intranet/files/akekachon/2557-03/2557-03.htm>, [1 เมษายน 2557].

_____, 2545, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ, 2550,
เรื่องการชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ,
ที่ นร 1200/ ว 12, วันที่ 28 สิงหาคม 2550.

_____, 2550, เรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ, ที่ นร 1200/ ว 13, วันที่ 28
สิงหาคม 2550.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549, เรื่องการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ, ที่ นร 1200/ ว 18, วันที่ 27 ธันวาคม 2549.
- _____, 2547, เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในกรม, ที่ นร 1204/ ว 6, วันที่ 8 ธันวาคม 2547.
- สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักพัฒนาระบบบริหาร, 2554, คู่มือการปฏิบัติงาน
กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ, กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551, โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง
กระทรวงการคลัง, [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://www.fpo.go.th/e_research/show2.php?id=22, [18 เมษายน 2556].
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2518, [ออนไลน์], สืบค้นจาก
<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/30393?show=full>, [15 เมษายน 2556].
- _____, พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2526, [ออนไลน์], สืบค้นจาก
<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/30393?show=full>, [18 เมษายน 2556].
- อัมพร ชำรงลักษณะ, 2551, องค์การทฤษฎีโครงสร้างและการออกแบบ, กรุงเทพมหานคร:
บริษัทเคสดีคลับไทย.
- Barnard C.I., 1976, The Functions of the Executive, 27th ed. Cambridge, Massachusetts :
Harvard University Press.
- Flippo Edwin B, 1970, Menegenment A Behavioral Approach, Boston: Allyn and Bacon.
- Max Weber, 1947, The Theory of Social and Economic Organizations, Translated by A.M.
Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.
- Stephen P. Robbins. and Mary Coulier, 1999. Managing Change and Innovation: Managing,
Upper Saddle River, NJ: Prentice – Hall International.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสอบถามเรื่องจัดโครงสร้างองค์การ
ของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นถึงการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี เพื่อเป็นข้อมูลปรับใช้เป็นแนวทางการดำเนินการจัดโครงสร้างองค์การ ส.ป.ก. ในอนาคต ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถามครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง

คำชี้แจง กรุณาเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง () ที่เป็นจริงที่สุดเพียงคำตอบเดียว

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

1. เพศ

- () 1. ชาย () 2. หญิง

2. ဧကယ်

- () 1. ต่ำกว่า 31 ปี () 2. 31 - 40 ปี
- () 3. 41 - 50 ปี () 4. 51 ปี ขึ้นไป

3. การศึกษา

- () 1. ต่ำกว่าปริญญาตรี () 2. ปริญญาตรี
- () 3. ปริญญาโทขึ้นไป

4. เงินเดือน

- () 1. 5,000 – 15,000 บาท () 2. 15,001 – 25,000 บาท
() 3. 25,001 – 35,000 บาท () 4. 35,001 บาท ขึ้นไป

5. ข้าราชการ

- () 1. ต่ำกว่า 5 ปี () 2. 5 - 10 ปี
 () 3. 11 - 15 ปี () 4. 16 - 20 ปี
 () 5. 21 ปี ขึ้นไป

คำชี้แจง โปรดใส่เครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ส่วนที่ 2 : คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อการจัดโครงสร้างองค์การ

ข้อ	ข้อความคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
		เห็นด้วย อย่างยิ่ง (5)	เห็นด้วย (4)	เห็นด้วย ปาน กลาง (3)	ไม่เห็น ด้วย (2)	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง (1)
ด้านการออกแบบงาน						
1	โครงสร้างองค์การ มีชั้นบริหารสั้นลง เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น					
2	โครงสร้างองค์การ เป็นสำนัก/กอง/ศูนย์ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น					
3	โครงสร้างองค์การ ทำให้กลุ่มงานมีอำนาจในการสั่งการ และตัดสินใจมากขึ้น					
4	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน					
5	โครงสร้างองค์การ ทำให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและประเมินผลการปฏิบัติงานมากขึ้น					
ด้านการจัดแผนงาน						
6	โครงสร้างองค์การ ทำให้องค์การสามารถใช้บุคคลได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่สามารถมอบหมายไปสนับสนุนโครงการ					
7	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการกำหนดขอบเขตแผนงานในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน					
8	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการจัดแผนงานตามความเชี่ยวชาญและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ					
9	โครงสร้างองค์การ ทำให้แต่ละแผนงาน มีการตัดสินใจ และการประสานงานรวดเร็ว					
10	โครงสร้างองค์การ ทำให้บุคลากรบางสายงาน / แผนงาน มีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ					
ด้านขนาดของการควบคุม						
11	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการลดความยุ่งยาก สลับซับซ้อนของงานที่ควบคุม					
12	โครงสร้างองค์การ ทำให้จำนวน ผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงานมีความ เหมาะสมกับจำนวนผู้บังคับบัญชา					

ข้อ	ข้อความ	ระดับความคิดเห็น				
		เห็นด้วย อย่างยิ่ง (5)	เห็นด้วย (4)	เห็นด้วย ปาน กลาง (3)	ไม่เห็น ด้วย (2)	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง (1)
13	โครงสร้างองค์การ ทำให้มาตรฐานการปฏิบัติงานและระเบียบวิธีปฏิบัติงานดีขึ้น					
14	โครงสร้างองค์การ ทำให้สามารถควบคุมเครื่องมือ วัสดุ และอุปกรณ์ที่ใช้					
15	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการจัดสรร อัตรากำลังได้ตรงตามความรู้ ความสามารถของบุคลากร					
ด้านอำนาจหน้าที่						
16	โครงสร้างองค์การ ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งการได้อย่างชัดเจน					
17	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของท่านได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน					
18	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีการกระจายอำนาจตามระดับที่เหมาะสมให้ ผู้ปฏิบัติงาน					
19	โครงสร้างองค์การ ทำให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นมากขึ้น					
20	โครงสร้างองค์การ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้เลือกทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตน					

ส่วนที่ 3 : ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคต

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

การเก็บข้อมูลครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาแนวทางการจัดการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานการจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านในการร่วมมือทำการสัมภาษณ์ครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นการสัมภาษณ์

1) ปัญหาอุปสรรค ที่สำคัญของการจัดโครงสร้างองค์การส่วนราชการที่ผ่านมา มีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) ข้อเสนอแนะการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข

คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 640 / 2553
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาหน่วยงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
สั่ง ณ วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553



คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ ๒๔๐/ ๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ส่วนราชการจัดทำหรือทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๕๖) โดยมีสาระครอบคลุมการขยายหน่วยงานหรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในฐานะหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขึ้นเพื่อให้การจัดทำหรือทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๕๖) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. องค์ประกอบ

- | | |
|---|-------------------|
| ๑.๑. รองเลขาธิการ ส.ป.ก.
(ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงระดับกรม : CCO) | ประธานคณะทำงาน |
| ๑.๒. ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน | รองประธานคณะทำงาน |
| ๑.๓. ผู้เชี่ยวชาญด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ
การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน | คณะทำงาน |
| ๑.๔. ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและแผนงาน | คณะทำงาน |
| ๑.๕. ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ | คณะทำงาน |
| ๑.๖. ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายแผนงาน
และงบประมาณ | คณะทำงาน |
| ๑.๗. ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบงานโครงสร้าง
และอัตรากำลัง | คณะทำงาน |
| ๑.๘. ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และวิชาการ
ด้านการบริหารงานบุคคล | คณะทำงาน |

/๑.๙. ผู้อำนวยการ.....

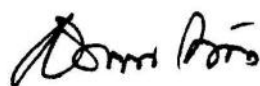
- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| ๑.๙. ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายและระเบียบ | คณะทำงาน |
| ๑.๑๐. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. | คณะทำงาน |
| ๑.๑๑. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. | คณะทำงาน |
| ๑.๑๒. หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร | คณะทำงานและ
เลขานุการ |
| ๑.๑๓. เจ้าหน้าที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร | คณะทำงานและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑. กำหนดแนวทางการพัฒนาหน่วยงานของ ส.ป.ก. และจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของ ส.ป.ก. ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. ๒๕๕๔ – พ.ศ. ๒๕๕๖)
- ๒.๒. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓



(นายเลศวิโรจน์ โกวัดณะ)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาคผนวก ค

ภาพการประชุมคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การประชุมคณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันอังคาร ที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมจำลอง อรรถนโธ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ

นายสุรศักดิ์ แสงอร่าม รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประธาน คณะทำงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ประชุมพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2554 – 2556



การประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 2/2554 เมื่อวันอังคาร ที่ 8 มีนาคม 2554 เวลา 09.00 น. ณ ห้องประชุม สุทธิพร จีระพันธุ์ (ห้อง 108) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ

นายสุรศักดิ์ แสงอร่าม รองเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประธาน คณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ประชุมพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2554 – 2556 ประชุมหารือและร่วมกันตรวจสอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2554 – 2556 เพื่อนำเสนอคณะกรรมการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป



ประวัติผู้วิจัย

1. ชื่อ – นามสกุล

วัน เดือน ปีเกิด

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งปัจจุบัน

ประวัติการทำงาน

นายเอนก อ่างมาศ

วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2500

วิทยาศาสตร์บัณฑิต (เศรษฐศาสตร์เกษตร)

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

นิติศาสตร์บัณฑิต (น.บ.)

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2524 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 3

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี

วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2553

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ชื่อ – นามสกุล

วัน เดือน ปีเกิด

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งปัจจุบัน

ประวัติการทำงาน

นางสาวฉันทชนก กำปันทอง

วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525

บริหารธุรกิจบัณฑิต (บริหารการตลาด)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร

วิทยาเขตพณิชยการพระนคร

วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (การจัดการทรัพยากร)

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

นักวิชาการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2553

ตำแหน่งนักวิชาการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติการ

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



www.alro.go.th