

การศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การของ กรมการข้าวกระทรวงเกษตรและสหกรณ์*

A Study of Organizational Design of Rice Department, Ministry of Agricultural and Cooperatives

อัมพร ธีรวงศ์ลักษณี**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างองค์การของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเสนอการปรับโครงสร้างองค์การกรมการข้าวที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองของต่อความต้องการของกรมการข้าวในการปฏิบัติการกิจหลักในการเป็นผู้นำเรื่องข้าวของประเทศ นับตั้งแต่เริ่มกระบวนการวิจัย พัฒนา ผลิต บริการทางวิชาการ และเผยแพร่ความรู้สู่ชาวนา ไม่นับรวมถึงภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นในการจัดการกับปัญหาเร่งด่วน ความสร้างร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ การรักษาระดับมาตรฐานข้าวไทยและอื่นๆ ให้ทัดเทียมและแข่งกับต่างประเทศได้ โดยศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้บริหารทุกระดับและทุกคนในกรมการข้าวด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการจัด

* บทความนี้เป็นผลจากการศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกรมการข้าว (พ.ศ. 2554 - 2557) และจัดทำแผนจัดโครงสร้างอัตรากำลังองค์กรของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

** รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร ธีรวงศ์ลักษณี อาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประชุมกลุ่มย่อย และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานบริหารบุคคลกลางของรัฐ ทำให้ได้ข้อเสนอแนะการปรับโครงสร้างองค์การของกรมการข้าวที่มีความยืดหยุ่น กระจายอำนาจเหมาะสมกับภารกิจและยุทธศาสตร์ของกรมการข้าวที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

Abstract

The main purpose of this study is to analyze current organizational structure of Rice Department, Ministry of Agricultural and Cooperatives in order to provide recommendations on its restructuring in coherent with its newly proposed strategies and visions. Apart from its major role of being the leader in rice business in the country from the beginning process of research and development, production, services, and knowledge providers to farmers, the agency is also facing the increasing demands for immediate actions to unintended remedy, the need for collaborations with other regions, the maintenance of Thai rice standard to be competitive with other countries, etc. Various methods of data collections were employed, including government official documents, in-depth interviews with all executives at all levels in the Department, focus groups and public hearing with stakeholders in the Department, the Ministry of Agricultural and Cooperatives, and the Office of the Civil Service Commission (OCSC). The result of the study is the proposed restructuring of Rice Department which is considered flexible and decentralized of power and authority from the central office to the local offices. This structure would be practical and consistent with its strategies and core responsibilities.

บทนำ

กรมการค้า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีพัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 กว่าจะได้รับการสถาปนาอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2549 ทั้งนี้ได้รวมเอาข้าราชการที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานข้าวเดิมของกรมวิชาการ เกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน จากเอกสารแนะนำกรมการค้า การจัดโครงสร้างในปัจจุบันประกอบด้วย 6 สำนัก และ 2 กลุ่มงาน ได้แก่ สำนักบริหารกลาง สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว กลุ่มพัฒนาระบบบริหารและกลุ่มตรวจจสอบภายใน

ภารกิจหลักของกรมการค้า นอกเหนือไปจากการศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องข้าว คือ การศึกษา วิจัย ทดลอง และพัฒนาเกี่ยวกับพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการผลิต การอารักขาวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูป และมาตรฐานพันธุ์ข้าว อนุรักษ์พันธุกรรมและคุ้มครองพันธุ์ข้าว การผลิตและส่งเสริมสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าว การส่งเสริมสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและการจัดการผลผลิตข้าว รวมทั้งเผยแพร่องค์ความรู้แก่ชาวนาและผู้ประกอบการด้านข้าว เป็นต้น เหล่านี้ทำให้กรมการค้าจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องข้าวทั้งระบบตั้งแต่ระบบการผลิตไปจนถึงการตลาด เพื่อเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ เกษตรกร ชาวนา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างครอบคลุม ตลอดจนทำให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับข้าวเป็นไปอย่างมียุทธศาสตร์มากขึ้น ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของกรมการค้า คือ การเป็นผู้วิจัยข้าวแห่งชาติ เป็นคลังสมองที่ดูแลเกี่ยวกับข้าวของไทยทั้งระบบ ตั้งแต่การบริหารจัดการ การผลิต การขนส่ง ฯลฯ มีการปรับรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายทางการค้า ที่เป็นผลกระทบจากอาฟตา (AFTA) ทำให้ข้าวถูกกำหนดราคาไว้ค่อนข้างสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผล

ให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่ใช้ต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า เช่น การลักลอบนำเข้าข้าวที่มีคุณภาพต่ำจากพม่าเกือบ 60,000 ตันเข้ามาผสมกับข้าวไทยและขายในตลาดบ้านเรา ยังไม่นับรวมถึงปัญหาที่ประเทศไทยได้รับกระทบจากการตัดแต่งพันธุกรรมข้าว หรือข้าว GMO นำเข้าจากจีน ซึ่งไทยนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเส้นหมี่แล้วส่งออกเส้นหมี่ที่ปนเปื้อนจากข้าวเหล่านี้ไปยังประเทศสหภาพยุโรป จนถูกตรวจพบว่ามี GMO ปนเปื้อนและสินค้าถูกส่งกลับ เมื่อเป็นเช่นนี้หลายครั้งทำให้ข้าวไทยที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบมีคุณภาพต่ำลง ซึ่งมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของลูกค้า และอัตราการลดลงของปริมาณการส่งออก และในท้ายที่สุดกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรชาวนาที่ลดลง ดังนั้น กรมการข้าวต้องมีบทบาทเป็นผู้ป้องกันและปกป้อง แต่ปัจจุบัน กรมการข้าวยังไม่สามารถเข้าไปจัดการได้ทั้งในเรื่องการดำเนินการกับพ่อค้า โรงสี หรือแม้แต่การส่งออก เป็นต้น

ในปัจจุบัน กรมการข้าวมีความจำเป็นในการพัฒนาความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งด้านความรู้และอุปกรณ์ ตลอดจนหาพันธมิตรในพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อสร้างปราชญ์ผู้มีความรู้แล้วสามารถถ่ายทอดสู่ผู้อื่นได้ต่อไป ขณะที่การบริหารงาน การตัดสินใจระงับที่ส่วนกลางไม่ได้กระจายหรือมอบหมายอำนาจไปให้กับส่วนงานภูมิภาคที่ประกอบด้วยศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่และการส่งเสริม สนับสนุนการให้บริการเผยแพร่ความรู้และเทคโนโลยีแก่ชาวนาและชุมชนซึ่งควรจะได้มีการทบทวนโครงสร้างการบังคับบัญชาและการประสานงานระหว่างส่วนราชการกลางและส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังพบเห็นความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นสื่อกลางในการสื่อสาร เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความรู้แก่ชาวนา และเกษตรกร ในเรื่องปัญหาเร่งด่วน เช่น ปัญหาการระบาดของเพลี้ยกระโดด ซึ่งพบว่า มีปัญหาด้านสารสนเทศและการกระจายข่าวสารอย่างไม่ทั่วถึง

จากที่ได้มีการศึกษาและกำหนดยุทธศาสตร์ของกรมการข้าวในช่วงแรกของการศึกษานี้ ทำให้ได้ข้อสรุปยุทธศาสตร์ 5 ประการของกรมการข้าว ประจำปี พ.ศ. 2554 – 2557 ครอบคลุม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การวิจัยและพัฒนาข้าวที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2: การเสริมสร้างการผลิตให้มีประสิทธิภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3: การให้บริการวิชาการและสังคมที่เป็นเลิศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4: การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาที่ยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5: การพัฒนาศักยภาพให้เป็นองค์กรชั้นนำ

ทั้งนี้มีวิสัยทัศน์ที่จะเป็นองค์กรชั้นนำในการวิจัยพัฒนาข้าว เสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต ให้บริการที่เป็นเลิศ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชาวนาอย่างยั่งยืน

การศึกษารับปรับโครงสร้างการทำงานและองค์ประกอบของกรมการข้าว จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้สามารถวางทรัพยากรและบุคลากรที่จำเป็นการปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายและยุทธศาสตร์อย่างถูกต้องทาง

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลหลายวิธีประกอบกัน ดังนี้

1. เอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของกรมการข้าว ได้แก่ เอกสารโครงสร้างและอัตรากำลังกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹ ประกาศการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ² เอกสารมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยสำนักงาน ก.พ. (1999 - 2006) การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร³ โดย

¹ กรมการข้าว. เอกสารโครงสร้างและอัตรากำลังกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2552.

² ราชกิจจานุเบกษา. การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด. เล่มที่ 126. ตอนที่ 28 ง. 18 กุมภาพันธ์ 2552.

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกรอบแนวความคิดในการปรับโครงสร้างภายในของสำนักวิจัยและพัฒนาข้าวด้านการบริหารจัดการและอัตรากำลัง ของสำนักวิจัยและพัฒนาข้าว กรมการข้าว เป็นต้น

1. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารของกรมการข้าวรวมทั้งหมดจำนวน 15 คน ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดี 2 คน ผู้อำนวยการสำนักทั้งหมดจำนวน 7 คน และหัวหน้ากลุ่มงานทั้งหมดจำนวน 2 คน และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2553

2. การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจำนวน 10 คน และระดับกลางจำนวน 14 คน ในวันที่ 28 มกราคม 2553 และผู้บริหารระดับภูมิภาค จำนวน 15 คนในวันที่ 29 มกราคม 2553 ณ โรงแรมมารวย การ์เด้น กรุงเทพมหานคร

3. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกรมการข้าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และบุคลากรจากสำนักงาน ก.พ.⁴

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดหลักสองประการคือ 1) “ตัวแบบดวงดาว” ของ Galbraith⁵ และ 2) การวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอข้อเสนอแนะการปรับโครงสร้างองค์การแก่กรมการข้าว

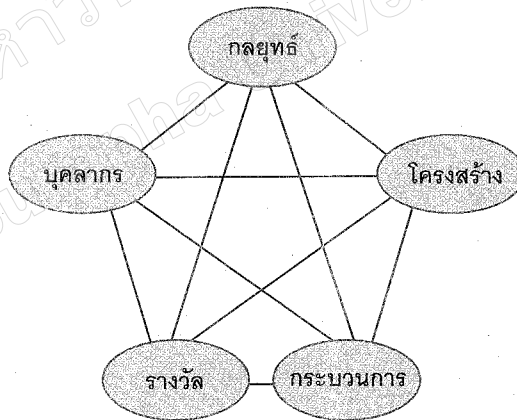
จากหลักการ “ตัวแบบดวงดาว” ของ Galbraith ที่นำมาใช้นี้เพื่อให้ผู้บริหารตระหนักถึงความสำคัญในการบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพและบรรลุประสิทธิผล จะต้องพิจารณาถึงการพัฒนางานองค์การในด้านอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน ในลักษณะที่สมดุล โดยที่ใช้ กลยุทธ์ (strategy) เป็นตัวนำในการพัฒนา

⁴ การประชุมครั้งเป็นการจัดรวมกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกรมการข้าว (พ.ศ. 2554 – 2557) พร้อมกันไป

⁵ Jay R. Galbraith. *Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*. 2002.

กำหนดทิศทางในการพัฒนา และการพัฒนานี้ต้องพิจารณาองค์ประกอบอีก 4 ประการ คือ **ด้านโครงสร้างองค์การ (structure)** ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดจุด หรือ ตำแหน่งแห่งที่ของการตัดสินใจในองค์การ **กระบวนการทำงาน (processes)** ต่างๆ ในองค์การเป็นส่วนที่กำหนดการไหลลื่นของข้อมูลข่าวสาร และเป็นวิถีทางในการบริหารจัดการตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงความก้าวหน้าของระบบ เทคโนโลยีข่าวสาร ระบบการจ่ายรางวัลค่าตอบแทน (rewards) เป็นส่วนที่จะช่วย กระตุ้น และโน้มน้าวบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ขององค์การ และสุดท้าย คือ เรื่องของนโยบายด้านบุคลากร (people) ซึ่งจะมี ส่วนกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอันมีผลต่อทัศนคติ ความ มุ่งมั่น ท่วมเทให้กับการงานและการเสริมสร้างทักษะในการทำงาน ความสัมพันธ์ ขององค์ประกอบทั้งห้าดังแสดงในแผนภาพข้างล่าง⁶

ภาพที่ 1 แสดงตัวแบบดวงดาวของ Galbraith⁷



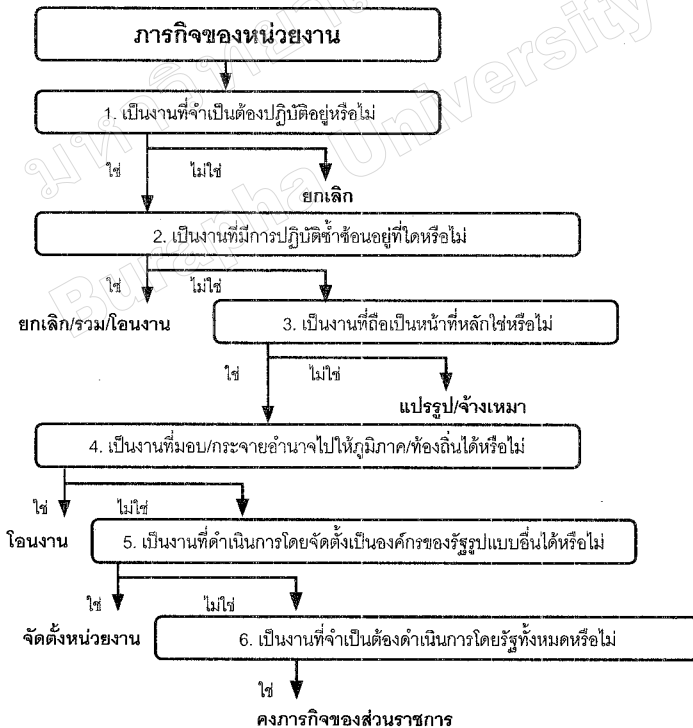
ส่วนการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานนั้น ไม่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ แล้วจะได้มีการวิเคราะห์ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก แยกพิจารณาเป็นภารกิจ

⁶ อัมพร ชำรงลักษณะ. องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ. 2551. หน้า 10 -14.

⁷ ดัดแปลงจาก Jay R. Galbraith. *loc.cit.*; Jay R. Galbraith, Diane Downey and Amy Kates. *Designing Dynamic Organizations: A Hands-on Guide for Leaders at All Levels*. 2002.

หลัก ภารกิจรอง และภารกิจที่ไม่จำเป็นเพื่อจำแนกภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้เหลือเฉพาะบทบาทหลัก จากนั้นจึงนำไปวิเคราะห์ต่อไปว่าบทบาทใดควรเป็นภารกิจของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีวิเคราะห์ภารกิจ (Business Analysis) ดังภาพที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาคำถามที่สำคัญว่าเมื่อราชการส่วนกลางจำแนกภารกิจ ภารกิจใดที่ได้มีการจำแนกภารกิจแล้วจะถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น และควรจะได้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งในแง่ของบทบาทหน้าที่ ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากร จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคโดยมีการวางแผนภายใต้หลักการบูรณาการทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

ภาพที่ 2 การวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน⁸



⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. 2551. หน้า 296.

นอกจากนี้ยังได้มีการทบทวนการประสานงานภายในกรมการข้าวและลักษณะภารกิจของรัฐที่อาจจะให้ภาคเอกชน หรือภาคประชาชนดำเนินการได้เองโดยลำพัง หรือเป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำเป็นหลัก และ/หรือภารกิจที่ต้องมีการจัดการเป็นแบบเครือข่าย ซึ่งกรมการข้าวเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีลักษณะภารกิจที่ควรบริหารงานในลักษณะเครือข่ายด้วยเช่นกัน⁹

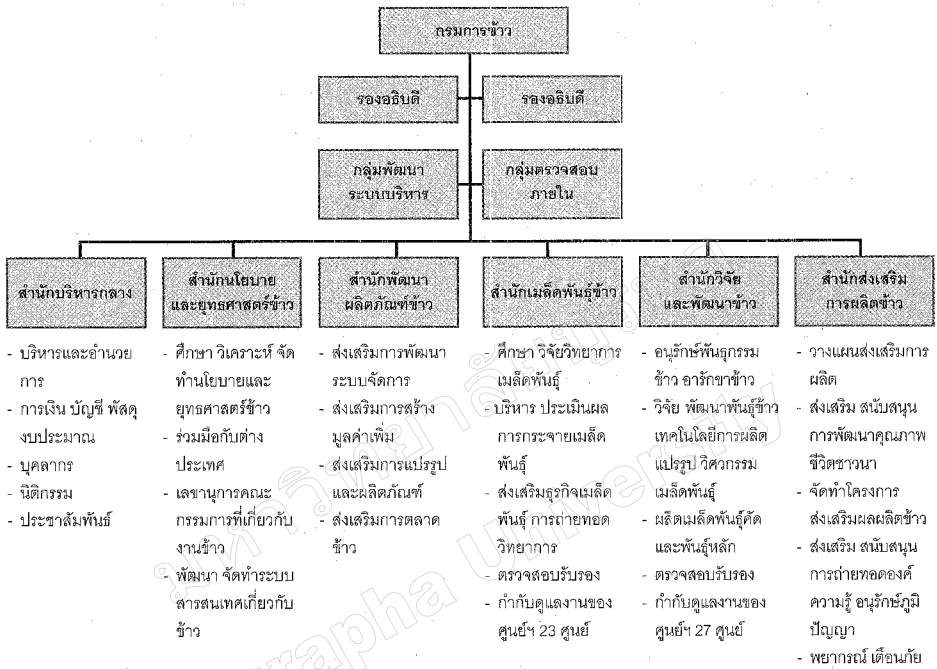
ประการสุดท้าย ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารแบบองค์การที่ไม่ถาวร (Adhocracy) ประกอบ เช่น รูปแบบคณะกรรมการ ที่มุ่งงานเฉพาะกิจ หรือองค์การชั่วคราว และ Hollywood Model เพื่อรองรับภารกิจเร่งด่วนและการเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้นในอนาคตของกรมการข้าว

ผลการศึกษา

โครงสร้างกรมการข้าวในปัจจุบัน มีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 สำนักงาน ตามภารกิจของกรมฯ กับอีก 2 กลุ่มงานโดยจำแนกตามหน้าที่หลัก (core functions) 5 สำนัก ได้แก่ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว (ดูแลศูนย์ตามภูมิภาคจำนวน 23 ศูนย์) สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว (ดูแลศูนย์ตามภูมิภาคจำนวน 27 ศูนย์) สำนักส่งเสริมการผลิตข้าวและหน้าที่สนับสนุน 1 สำนัก 2 กลุ่มงาน ได้แก่ สำนักบริหารกลาง กลุ่มพัฒนาระบบบริหารและกลุ่มตรวจสอบภายใน ตามแผนผังโครงสร้างและหน้าที่ของแต่ละสำนัก

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ล.ด. หน้า 302.

ภาพที่ 3 โครงสร้างหน้าที่ของกรรมการข้าวในปัจจุบัน¹⁰



ผู้วิจัยได้สรุปและวิเคราะห์จากที่ประชุมกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับภูมิภาคของกรมการข้าว¹¹ เกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์การ ตลอดจนโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของกรมการข้าวที่เหมาะสม โดยสรุปตามมุมมองของที่ประชุมทั้ง 3 ระดับ ดังนี้

ผู้บริหารระดับสูง ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การของกรมการข้าวที่สามารถสรุปได้จากที่ประชุมกลุ่มของผู้บริหารระดับสูง อาจแบ่งได้เป็น 2 ปัญหาหลัก คือ ขาดบุคลากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ และขาดการทำงานที่เหมาะสมกับหน้าที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

¹⁰ ดัดแปลงมาจาก กรมการข้าว. ส.ด.
¹¹ ที่ประชุมกลุ่มผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง วันที่ 28 มกราคม 2553 ผู้บริหารระดับภูมิภาค วันที่ 29 มกราคม 2553 ณ โรงแรมมารวย การ์เด็น กรุงเทพมหานคร.

1) ขาดบุคลากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ สาเหตุของปัญหาเนื่องมาจาก กรมการข้าวยังมีอัตราว่างอยู่หลายตำแหน่ง (อัตราข้าราชการว่างกว่า 70 ตำแหน่งจาก 864 ตำแหน่ง) ประกอบกับกรมการข้าวมียุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้า ภารกิจเร่งด่วน หรือภารกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล เช่น ปัญหาเรื่องเพลิงกระโดดในนาข้าว เป็นต้น ทำให้การดำเนินงานของกรมการข้าวส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานตามภารกิจหลัก สำหรับตำแหน่งงานที่พบว่าจำเป็นต้องมีผู้ที่ทำงานเฉพาะทาง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงินและพัสดุ กฎหมาย เจพี เครื่องจักรกล ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการบรรจุมาทำหน้าที่โดยตรงเพื่อความโปร่งใสในการทำงานและป้องกันความผิดพลาดจากการทำงานของนักวิชาการ นอกจากนี้ยังมีบุคลากรตำแหน่งอื่นๆ อีก ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอเป็นปัญหาของหน่วยงานภายใน

2) ขาดการทำงานที่เหมาะสม ได้แก่ การไม่รู้หน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน บุคลากรบางส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับขาดการมีส่วนร่วมการทำงาน หลากหลายหน้าที่ นำไปสู่ความซ้ำซ้อนในการทำงาน หรือการปฏิบัติงานเกินภาระหน้าที่ที่กำหนดในภารกิจ ตลอดจนการติดต่อกับหน่วยงานภายนอกเพื่อขอข้อมูลมีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน แบบฟอร์มที่ขอข้อมูลขาดความชัดเจน ทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่ต้องการหรือได้ข้อมูลล่าช้า

อาจสรุปได้ว่าปัญหาโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ในมุมมองผู้บริหารระดับสูง คือ ขาดบุคลากรที่เหมาะสมเพียงพอ และขาดการปฏิบัติงานที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมยังให้ข้อมูลว่าในอนาคตอีกประมาณ 5 ปีข้างหน้า ข้าราชการกรมการข้าวจะเกษียณอายุเป็นจำนวนมาก โดยปัจจุบันข้าราชการมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 51 ปี และในจำนวนนี้เข้าเกณฑ์เกษียณอายุก่อนกำหนดถึง 500 กว่าคน ซึ่งคิดเป็นกว่าร้อยละ 50 ของข้าราชการทั้งหมด

ผู้บริหารระดับกลาง ประเด็นปัญหาในมุมมองผู้บริหารระดับกลางสรุปได้ 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) การขาดบุคลากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ อัตรากำลังไม่เพียงพอกับภาระงาน บุคลากรไม่สัมพันธ์กันในแต่ละสำนัก ขาดผู้ที่เชี่ยวชาญเฉพาะทางเพื่อทำงานในเชิงลึกที่ใช้วิทยาการเฉพาะ จนขาดความเป็นนักวิจัยมืออาชีพ

2) ขาดการจูงใจและวิธีการทำงานที่เหมาะสม สรุปได้เป็นปัญหาด้านการจูงใจบุคลากรและวิธีการทำงาน โดยปัญหาด้านการจูงใจบุคลากร ได้แก่ ความก้าวหน้าของบุคลากรไม่เท่าเทียมกัน (อัตราเงินเดือนและตำแหน่งงานต้น) และการเติบโตตามสายงานมีปัญหา เนื่องจากโครงสร้างการแบ่งหน้าที่ของระดับรองอธิบดียังไม่ชัดเจน ไม่มีการแบ่งแยกการบริหารของรองอธิบดีเป็นฝ่ายวิชาการและบริหาร ส่วนปัญหาด้านวิธีการทำงาน ได้แก่

- ภารกิจงานในส่วนภูมิภาคไม่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานในส่วนกลาง ตามภารกิจของสำนักทั้ง 6 เช่น สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว (สสข.) มีหน้าที่หลักต้องให้บริการในพื้นที่ส่วนภูมิภาค แต่มีบุคลากรปฏิบัติงานอยู่ที่ส่วนกลางเท่านั้น

- ภาระงานของบางหน่วยงานอาจไม่ได้พิจารณาหรือวิเคราะห์เรื่องานอย่างแท้จริง เช่น สำนักบริหารกลาง (สบก.) ทำให้อาจมีงานหน่วยงานภายในหรือบุคลากรมากเกินไปจนความจำเป็น

- มีปัญหาการประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ เรื่องข้อมูลข้าวและด้านเศรษฐกิจ เช่น ข้าวที่ผลิตปริมาณมาก กับข้าวคุณภาพสูงโดยที่ต้องผลิตปริมาณมาก (niche product/ market) ซึ่งทางกระทรวงพาณิชย์เน้นตลาดข้าวขนาดใหญ่ ขณะที่กรมการข้าวมองว่ายังมีตลาดขนาดเล็กอีกมากที่ควรจะนำข้าวเข้าไปค้าขาย แต่กรมการข้าวขาดความรู้เรื่องการตลาด ขาดผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ จึงมีปัญหาด้านการประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์

- ด้านการสื่อสาร นักวิจัยมีความรู้เฉพาะทางสูง เมื่อมาเป็นนักบริหารอาจขาดหลักการบริหารที่ต้องใช้ความยืดหยุ่น จนทำให้การสื่อสารเป็นไปค่อนข้างยาก

จากมุมมองปัญหาของผู้บริหารระดับกลางดังกล่าว ค่อนข้างมีความสอดคล้องกับมุมมองของผู้บริหารระดับสูงในเรื่องของจำนวนบุคลากรและความก้าวหน้าในสายงาน ส่วนที่เห็นแตกต่างออกไป ได้แก่ ความสอดคล้องของภารกิจส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค การประสานงานกับหน่วยงานภายนอก และการสื่อสารภายในองค์กร นอกจากนี้ กรมการข้าวยังมีปัญหาหลักในเชิงวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจากกรมการข้าวเป็นองค์การที่เกิดขึ้นจากการแยกตัวของกรมส่งเสริมการเกษตรและกรมวิชาการเกษตรเป็นหลัก (และยังมีกรมประมง กรมปศุสัตว์ ฯลฯ) บุคลากรที่มารวมกันจึงมาจากหลายหน่วยงานและมีวัฒนธรรมการทำงานที่ต่างกัน โดยภายหลังจากที่มีการรวมกันเป็นกรมการข้าวก็ไม่ได้มีการบูรณาการหลอมรวมเพื่อทำให้เกิดความรู้สึกเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงไม่เกิดความร่วมมือกัน

ผู้บริหารระดับภูมิภาค ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในมุมมองของผู้บริหารระดับกลาง มีลักษณะปัญหาหลักๆ คล้ายกับมุมมองผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง แต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งสรุปปัญหาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

1) การขาดบุคลากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ ตลอดจนความพร้อมในการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีแก่ชาวนา (บุคลากรดำเนินงานส่งเสริม) บุคลากรไม่เพียงพอกับภาระหน้าที่และปริมาณงาน ทำให้บทบาทของกรมการข้าวไม่สามารถเข้าถึงเกษตรกรโดยตรงเพราะขาดส่วนบริการในพื้นที่

2) วิธีการปฏิบัติงาน มีหลายประเด็นปัญหา ดังนี้

- ความไม่ชัดเจนของภาระหน้าที่ บทบาทของผู้อำนวยการศูนย์ฯ ในภูมิภาค ซึ่งตำแหน่งปัจจุบันเป็นนักวิชาการแต่ต้องทำงานในฐานะนักบริหารด้วย และหากพิจารณาจากกฎกระทรวงแล้วผู้อำนวยการศูนย์ฯ มีตำแหน่งเทียบเท่ากับหัวหน้าฝ่าย เนื่องจากเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนัก และสำนักอยู่ภายใต้สังกัดของกรมการข้าว ทำให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯไม่สามารถเลื่อนตำแหน่งจากสายวิชาการไปยังสายบริหารเพื่อเป็นผู้บริหารระดับต้น ซึ่งมีผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน

- มอบหมายงานให้บุคลากรทำผิดหน้าที่ โดยให้นักวิจัยไปทำงานด้านอื่นๆ เช่น งานบริการ ทำให้นักวิจัยไม่มีโอกาสทำงานวิชาการ

- เครื่องมือ เครื่องจักร ไม่เพียงพอในทุกศูนย์ แม้บางศูนย์เป็นศูนย์มีอุปกรณ์เครื่องมือพร้อม แต่เครื่องมือดังกล่าวมีอายุการใช้งานเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ประสิทธิภาพจึงไม่ดีเท่าที่ควร จึงเป็นผลให้ศักยภาพในด้านเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ ของแต่ละศูนย์ไม่แตกต่างกัน

- ขาดการประสานงาน และการแบ่งภาระหน้าที่ที่ตีระหว่างสำนัก เนื่องจากการจัดตั้งกรมการข้าวมาจากการแยกตัวของหน่วยงานอื่นๆ หลายหน่วยงาน

- ศูนย์ฯ ทั้ง 50 ศูนย์ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนกรมการข้าวได้ เพราะโครงสร้างหน้าที่ระหว่างศูนย์ฯ และหน่วยงานในส่วนกลางไม่ชัดเจน ประกอบกับศูนย์ฯ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนัก จึงไม่สามารถทำงานอื่นๆ ของกรมได้อย่างเต็มที่

- ขาดความชัดเจนในแผนงานและหน้าที่ของกรมการข้าว ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและศูนย์ฯ จนทำให้การสั่งการมายังส่วนภูมิภาคมีความซ้ำซ้อน ขาดความชัดเจน เนื่องจากการสั่งการดำเนินงานหลายอย่างมาจากหลายสำนัก ทำให้การทำงานของศูนย์ฯ เป็นไปด้วยความลำบากทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และความพร้อมของเครื่องมือ จึงควรมีการประชุมผู้บริหารระดับภูมิภาค เพื่อสร้างความชัดเจนและติดตามงบประมาณได้ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การดำเนินการดังกล่าว จึงทำให้แผนการดำเนินงานและเงินที่นำมาใช้ดำเนินงานไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน

- หน่วยงานส่วนภูมิภาค (ศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์) ไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการดำเนินงานของกรมการข้าว ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่นำแผนลงไปปฏิบัติ

- ศูนย์ฯ เป็นหน่วยงานที่ทำงานในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด จึงเกิดความไม่ชัดเจนของศูนย์ฯ ในการรับหน้าที่จากกรมการข้าวและราชการส่วนจังหวัด (ผู้ว่า CEO)

จากปัญหาในมุมมองของผู้บริหารในระดับภูมิภาคสะท้อนให้เห็นว่า ผู้อำนวยการศูนย์มีความเห็นเช่นเดียวกันในประเด็นด้านกำลังคนที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานทั้งหน้าที่หลักของศูนย์ฯ และหน้าที่ของกรมการข้าว แต่ประเด็นปัญหาที่แตกต่างออกไปและเห็นได้ชัดเจน คือ การถ่ายถอดแผนจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนภูมิภาคยังขาดความชัดเจน ทำให้การดำเนินงานในส่วนภูมิภาคขาดทิศทางและเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการทำงานตามแผน และส่งผลเสียต่อเกษตรกรผู้รับบริการในที่สุด

หน่วยงานภายในกรมการข้าว

สำหรับปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกรมการข้าวนี้ ผู้วิจัยได้สรุปและวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมการข้าว ตลอดจนจากที่ประชุมกลุ่มบางส่วน โดยนำเสนอตามหน่วยงานเพื่อแสดงข้อค้นพบที่ชี้เฉพาะไปยังหน่วยงานภายในกรมการข้าวมากขึ้น ได้แก่ สำนักบริหารกลาง สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มตรวจสอบภายใน และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน คือ ศูนย์สารสนเทศ

สำนักบริหารกลาง หน่วยงานภายใน ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป กลุ่มการคลัง กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มประชาสัมพันธ์ และกลุ่มนิติการ ซึ่งการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวจะต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้ง 50 ศูนย์ด้วย ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร การดำเนินงานด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การติดตาม การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ พัสดุ อาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของกรมและการสนับสนุนหน่วยงานอื่นๆ

ปัญหาพบว่า

- การดำเนินงานมักเป็นการทำงานเฉพาะหน้ามากเกินไป
- ความหลากหลายของเนื้อหาและบุคลากร ทำให้การบริหารเป็นไป

ได้ยากและบุคลากรบางส่วนในหน่วยงานยังไม่สามารถทำงานได้ดีเท่าที่ควร

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว หน่วยงานภายใน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มแผนงานและงบประมาณ กลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มติดตามและประเมินผล กลุ่มสารสนเทศ และกลุ่มวิเทศสัมพันธ์และโครงการพิเศษ ซึ่งภารกิจของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวมีทั้งที่เกี่ยวข้องกับต่างชาติ และงานนโยบายรัฐบาล สำหรับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว จะต้องเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ เสนอแนะการจัดทำนโยบายฯ จัดทำแผนและติดตามผลงานของกรม รับผิดชอบด้านต่างประเทศ และเป็นเลขานุการคณะกรรมการที่เกี่ยวกับข้าว ในขณะที่ภาระงานที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลจะมีความเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ข้าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการข้าวแห่งชาติ ส่วนกรมการข้าวเป็นอนุกรรมการด้านการผลิตข้าว (รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน) งานเหล่านี้เป็นนโยบายตามวาระของรัฐฯ ซึ่งอาจมีอย่างต่อเนื่อง และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวก็จะเข้าไปมีส่วนร่วม เมื่อมีงานตามนโยบายรัฐบาลทำให้กำลังคนไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เพราะภาระงานมีเข้ามาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีโครงการพระราชดำริ ซึ่งกลุ่มวิเทศและโครงการพิเศษ จะดูแลอยู่กว่า 100 โครงการ โครงการส่วนใหญ่กระจายไปสู่ชาวเขาทางภาคเหนือ (คิดเป็นร้อยละ 80) ซึ่งบุคลากรของกรมการข้าวซึ่งอยู่ตามศูนย์ในส่วนภูมิภาคจะต้องไปเข้ามีส่วนร่วม โดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นผู้ประสานงาน ภาระหน้าที่ในทางปฏิบัติร่วมกับสำนักอื่น ๆ ภายในนั้นสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวจะเป็นผู้ชี้ทิศทางยุทธศาสตร์ข้าว และสื่อสารกับสำนักวิจัยและพัฒนาข้าว สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว และสำนักส่งเสริมการผลิตข้าว ให้มีการวางแผน วิจัย และดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ข้าว ซึ่งกรมการข้าวมีคณะกรรมการที่มงานยุทธศาสตร์ข้าวอยู่แล้ว

ปัญหาพบว่า ปัญหาหลักของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว คือ กำลังคนไม่เพียงพอ ทำให้ต้องแบ่งงานบางส่วนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ เช่น งานเกี่ยวกับแผนงานวิจัยที่สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ จึงขอให้สำนักวิจัยและพัฒนาข้าวดำเนินการเรื่องแผนการวิจัย เนื่องจากงานวิจัยร้อยละ 99 อยู่ที่สำนักวิจัยฯ ทั้งหมด

สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว หน่วยงานภายใน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มพัฒนาการเพิ่มมูลค่าสินค้าข้าว กลุ่มพัฒนาการแปรรูปและพัฒนาผลิตภัณฑ์ กลุ่มส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าข้าว มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การแปรรูป และการค้าเพื่อตลาดเฉพาะ

สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความต้องการให้เป็นหน่วยงานที่งานวิจัยไปขยายผลต่อ เนื่องจากงานวิจัยที่มีอยู่ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในเชิงพื้นที่ เป็นการเพิ่มมูลค่าของข้าวไปสู่พื้นที่อย่างชุมชน เกษตรกร กลุ่มแม่บ้านต่างๆ (อาจทำเป็นรายได้เสริมหรือรายได้หลัก) เช่น การทำน้ำข้าวกล้องงอก ไชคกัสมิ เจลล้างมือ พัฒนาข้าว GI และยังมีแนวคิดจะทำ Mobile Unit เพื่อลงไปยังชุมชนด้วย

ปัญหาพบว่า

- สำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวมีงานอื่นๆ คือ GAP ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานด้านตรวจสอบและรับรองระบบมาตรฐาน แต่มีผู้รับผิดชอบไม่มากนัก และควรจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศ เพราะกรมการข้าวปัจจุบันยังไม่สามารถเป็น CB (Certification Body) ได้ เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบรับรองระบบการผลิตข้าวของกรมยังคงเป็นงานฝากแต่ละสำนักอยู่ ทำให้ไม่สามารถเป็นสมาชิกของ มกอช. ได้

- ขาดนักวิชาการเฉพาะด้าน เช่น การสร้างแบรนด์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ การตลาด และขาดงานวิจัยผลิตภัณฑ์ใหม่ ซึ่งสำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ไม่สามารถทำหน้าที่ด้านการส่งเสริมการตลาดได้โดยตรง แต่ก็ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ได้ เนื่องจากการที่จะไปร่วมงานด้วยตนเองที่ผ่านมาก่อนข้างเป็นไปได้ยาก ที่สามารถทำได้เพราะประสานงานโดยผ่านภาคเอกชน หรือกระทรวงพาณิชย์ในการออกงานแนะนำผลิตภัณฑ์ต่างๆ

สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว หน่วยงานภายในส่วนกลาง ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มพัฒนาการขยายพันธุ์เมล็ดพันธุ์พืช กลุ่มควบคุมคุณภาพ กลุ่ม

พัฒนากรรมวิธีการผลิตและโรงงาน และกลุ่มบริหารจัดการและพัฒนาธุรกิจ เมล็ดพันธุ์ มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิจัย พัฒนา ผลิตเมล็ดพันธุ์ขยายและจำหน่าย กระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว วางแผน บริหารจัดการ และประเมินผล การกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว ส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจเมล็ดพันธุ์ข้าว และกำกับดูแลงานของศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ส่วนหน่วยงานภายในส่วนภูมิภาคได้แก่ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวทั้ง 23 ศูนย์ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มผลิตเมล็ดพันธุ์ กลุ่มควบคุมคุณภาพ กลุ่มพัฒนาธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และกลุ่มถ่ายทอดวิทยาการเมล็ดพันธุ์

ปัญหาพบว่าสำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว ประกอบด้วยศูนย์เมล็ดพันธุ์ในส่วนภูมิภาค แต่ยังขาดบุคลากรอย่างเพียงพอ เนื่องจากมีงานส่งเสริมเพิ่มขึ้นมาที่เห็นได้ชัดเจน คือ ส่งเสริมให้ศูนย์ข้าวชุมชนผลิตเมล็ดพันธุ์ตัวเอง

สำนักวิจัยและพัฒนาข้าว หน่วยงานภายใน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มบริหารโครงการวิจัยและกลุ่มวิชาการ หน้าที่หลัก ได้แก่ การอนุรักษ์ คุ้มครองและใช้ประโยชน์จากพันธุกรรมข้าว ศึกษาวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการผลิต การอารักขา การแปรรูปและมาตรฐานพันธุ์ข้าว วางแผน และผลิตข้าวพันธุ์คัดพันธุ์หลัก และกำกับดูแลงานของศูนย์วิจัยข้าว นอกจากนี้ สำนักวิจัยและพัฒนาข้าวยังมีหน่วยงานที่ต้องดูแลในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ศูนย์วิจัยข้าว 27 ศูนย์ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิชาการ กลุ่มผลิตเมล็ดพันธุ์ และกลุ่มถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งภารกิจของศูนย์ตามที่กำหนดในโครงสร้าง คือ วิจัยและพัฒนา แต่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานไปถึงการถ่ายทอดความรู้ได้ นอกเหนือจากงานหลักตามโครงสร้างแล้ว ยังมีงานด้านการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ข้าว (งานนี้กำลังจะถูกจัดตั้งเป็นหน่วยใหม่) ซึ่งสำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ จะส่งงานมาให้สำนักวิจัยและพัฒนาข้าวดำเนินการตรวจสอบคุณภาพข้าว (การวิเคราะห์ทางเคมีและชีวภาพ)

ปัญหาพบว่า

- ภารกิจตามโครงสร้างบางส่วน เช่น งานศึกษา วิจัย และพัฒนา วิศวกรรมการผลิตและแปรรูปข้าว สำนักวิจัยและพัฒนาข้าวยังไม่สามารถดำเนินการได้ ควรเปลี่ยนเป็นวิจัยและพัฒนาคุณภาพมากกว่า

- กำลังคนไม่เพียงพอ ยังมีอัตราว่างหลายตำแหน่ง
- งานปรับปรุงพันธุ์มีผู้รับผิดชอบที่แท้จริงเพียงคนเดียว จึงไม่เพียงพอ
 - มีงานอื่นเพิ่มขึ้น ได้แก่ งานด้านส่งเสริมและพัฒนา (สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว และสำนักพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว) เนื่องจากทั้ง 2 หน่วยงาน ไม่มีหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งศูนย์วิจัยข้าวก็จำเป็นต้องรับมาดำเนินการเนื่องจากเป็น KPI ของกรมการข้าว ทำให้บุคลากรบางศูนย์ละเลยงานวิจัยเพื่อทำงานที่เป็นงานหลักของสำนักอื่นๆ
 - บุคลากรที่ปฏิบัติงานในศูนย์วิจัยข้าวขาดขวัญกำลังใจ เนื่องจากศูนย์ขาดความพร้อมทั้งด้านกำลังคน สถานที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ โดยมีที่มาจากกรณีการเกลี้ยกำลังคนจากศูนย์วิจัยข้าวขนาดใหญ่ไปยังศูนย์ขนาดเล็ก จากเดิมมีศูนย์หลักในการวิจัยข้าวและสถานีทดลองข้าวที่ดำเนินงานไปได้ด้วยดี ได้รับทรัพยากรสนับสนุน ทั้งกำลังคน เครื่องมือซึ่งมีรวมอยู่ที่ศูนย์ใหญ่ แต่เมื่อมีกรมการข้าว สถานีทดลองข้าวถูกยกสถานะเทียบเท่ากับศูนย์ใหญ่ และต้องทำหน้าที่วิจัยด้วย จึงได้มีการเกลี้ยกำลังคนจากศูนย์ใหญ่เดิมไปศูนย์เล็ก (สถานีทดลองข้าวเดิม) ทำให้บุคลากรที่ถูกโยกย้ายขาดขวัญกำลังใจ ศูนย์ใหญ่ขาดความเข้มแข็ง ศูนย์เล็กที่ได้รับโอนกำลังคนมาก็ขาดเครื่องมือ ห้องแล็บ นำสู่ปัญหาการวิ่งเต้น การยืมตัว และผู้ที่ถูกย้ายไปศูนย์ฯ ขนาดเล็ก ซึ่งมีความสามารถเมื่อถูกย้ายไปที่ที่ไม่มีเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่เหมาะสมก็ขาดการพัฒนางานวิจัยหรืองานอื่นๆ ได้ ทำให้การพัฒนาความเข้มแข็งของบุคลากรในศูนย์ฯ ขนาดเล็กเป็นไปได้ยากในเวลาในรวดเร็ว

สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว หน่วยงานภายใน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มส่งเสริมการผลิตและจัดการการผลิต กลุ่มป้องกันกำจัดศัตรูข้าวและภัยธรรมชาติ กลุ่มส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และกลุ่มพัฒนาระบบและถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยสำนักส่งเสริมมีอำนาจหน้าที่หลัก คือ ศึกษาวิเคราะห์เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี พร้อมทั้งตั้งสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตชาวนา ให้คำปรึกษาแนะนำ ถ่ายทอดองค์ความรู้การผลิตและการจัดการ และชาวนาและผู้ประกอบการด้านข้าว ส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์วัฒนธรรมที่เกี่ยวกับข้าว และพยากรณ์ เตือนภัย วางระบบด้านการช่วยเหลือชาวนาด้านภัยธรรมชาติและการระบอบของศัตรูข้าว

ปัญหาพบว่า

- ขาดผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จากเดิมนั้นกรมการข้าวที่ถูกก่อตั้งในปี พ.ศ. 2496 มีหน่วยงานข้าวทั้งจังหวัดและอำเภอ เพราะข้าวได้รับความสำคัญ และเป็นเกษตรกรกลุ่มใหญ่ เมื่อแยกกรมการข้าวออกจากกรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร ก็มีปัญหว่า ต้องอาศัยกรมส่งเสริมการเกษตรในการนำกิจกรรมของสำนักฯ ลงไปดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งแม้สำนักส่งเสริมการผลิตข้าวจะนำงบประมาณที่ได้ไปบูรณาการงานกับกรมส่งเสริมการเกษตรที่มีบุคลากรในพื้นที่ แต่กรมส่งเสริมการเกษตรก็ไม่อาจดำเนินการให้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีภาระงานมากพอแล้ว
- ความซ้ำซ้อนในการทำงาน ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตรและกรมการข้าว ต่างก็ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับเรื่องข้าวจนเกิดความซ้ำซ้อนกัน จึงควรให้กรมการข้าวทำงานได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีหน่วยงานในพื้นที่
- ขาดความเป็นพันธมิตรในการร่วมงานกับหน่วยงานภายนอก
- หน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ของกรมการข้าวไม่พร้อมรับงานด้านการส่งเสริม ได้แก่ ศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์ทั้ง 50 ศูนย์ ซึ่งต่างก็มีฝ่ายถ่ายทอดเทคโนโลยี แต่บางศูนย์ไม่มีศักยภาพเพียงพอ เช่น ศูนย์วิจัยข้าวที่มีศักยภาพในการเป็นผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยีมี 14 ศูนย์ จาก 27 ศูนย์ นอกจากนี้ นักวิจัยในพื้นที่ยังมีความต้องการปฏิบัติงานด้านการวิจัยเพราะขาดความถนัดด้านการส่งเสริม

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มพัฒนาระบบบริหารตามโครงสร้างองค์การมีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงกับอธิบดี โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะให้คำ

ปรึกษาด้านยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการแก่อธิบดีกรมการข้าว ติดตามประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ และประสานงานดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ นอกจากนี้ ภาระงานในรายละเอียดอื่นๆ ได้แก่ การจัดประชุมและประชาสัมพันธ์ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน กพ. (เช่น ตัวชี้วัด แผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การบริหาร) ซึ่งแจ้งการทำตัวชี้วัดรายบุคคลตามภารกิจ จัดทำตัวชี้วัดบางตัว (เช่น การปราบปรามการทุจริต) รวบรวมข้อมูลอื่นๆ ตามตัวชี้วัด (เช่น การใช้ไฟฟ้า น้ำมัน) ประสานการขอข้อมูลให้หน่วยงานภายในกับสำนักงาน กพ. (เช่น ประสานงานให้กับศูนย์สารสนเทศ เนื่องจากกลุ่มพัฒนาระบบบริหารติดต่อให้จะได้รับความสะดวกมากกว่า)

ปัญหาพบที่กำลังคนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับภาระงาน โดยมีบุคลากรทั้งสิ้น 4 คน (ข้าราชการ 1 คน พนักงานราชการ 3 คน ซึ่งพนักงานราชการเป็นนักวิเคราะห์ 2 คน ออกรการ 1 คน) ทั้งที่ยังมีอัตราข้าราชการว่างอีก 1 ตำแหน่ง และมีผู้ที่สนใจจะโอนย้ายมาจากหน่วยงานภายนอก แต่ยังมีปัญหาบางประการภายในกรมการข้าวเองทำให้ยังไม่สามารถโอนย้ายมาได้

กลุ่มตรวจสอบภายใน ภารกิจของกลุ่มตรวจสอบภายใน คือ ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภายในให้มีความโปร่งใส โดยตรวจสอบทั้งด้านการบริหารการเงิน และการบัญชีของกรมการข้าว ซึ่งต้องตรวจสอบ 57 หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และยังมีงานที่ต้องตรวจสอบเพิ่มเติมอื่นๆ เช่น เช็ครายชชาติ งานตามโครงการไทยเข้มแข็งซึ่งกรมการข้าวกำลังจะได้รับการประมาณ 17 ล้าน (ในเบื้องต้นเป็นงบประมาณที่นำไปดำเนินการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้) เป็นต้น

กลุ่มตรวจสอบภายในมีวิธีการดำเนินงานตรวจสอบโดยแจ้งหนังสือถึงแต่ละหน่วยงานว่าจะมีการเข้าตรวจ รวมถึงแจ้งไปยัง 50 ศูนย์และมีหนังสือแนะนำการตรวจสอบส่งทางอีเมล เพื่อให้หน่วยงานเตรียมพร้อมรับตรวจ โดยเน้นเฉพาะกลุ่มที่มีงบประมาณลงไปดำเนินการมาก เช่น ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวจะเน้นกลุ่มพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยตรวจสอบตั้งแต่การเริ่มซื้อเมล็ดพันธุ์ การ

ตรวจสอบคุณภาพ การส่งมอบ เป็นต้น ลักษณะงานของกลุ่มตรวจสอบภายใน จึงต้องรู้เกี่ยวกับระเบียบและจุดควบคุมทุกจุดของงานที่จะทำการตรวจทำให้ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในกลุ่มงานตรวจสอบภายในรู้งานทั้งระบบขององค์การ

ปัญหาพบว่า มีหลายประเด็นปัญหา ดังนี้

บุคลากรไม่เพียงพอกับภาระงาน และยังขาดความพร้อม โดยข้าราชการ ที่โอนย้ายมาในระดับชำนาญการ ยังไม่คุ้นเคยกับการตรวจสอบภายใน เนื่องจากภาระงานที่รับผิดชอบตำแหน่งเดิมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี (กรมสรรพากร) ทำให้ไม่สามารถแบ่งงานกันทำได้อย่างชัดเจน โดยปัจจุบันมี บุคลากร 4 คน ข้าราชการ 2 (ชำนาญการพิเศษ 1 คน ชำนาญการ 1 คน) พนักงานราชการ 2 คน ทั้งที่ตามรายงานคณะกรรมการติดตามประเมินผล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดให้กลุ่มตรวจสอบภายในของหน่วยงาน ระดับกรมมีข้าราชการ 3 คน

- ขาดการอบรมและพัฒนาในสายงานอย่างเพียงพอ สืบเนื่องจากขาดบุคลากรเพียงพอจึงต้องสลับกันไปอบรมหรือทำงาน ทำให้ขาดการ อบรมและพัฒนาไปในบางครั้ง

- ความไม่รู้ของหน่วยงานรับตรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงาน ส่วนภูมิภาคที่ไม่มีหน่วยงานธุรการ อำนวยการ ทำให้การเบิกจ่ายต่างๆ นักวิชาการเป็นผู้ลงนาม ซึ่งขัดต่อกฎระเบียบ เพราะแท้จริงแล้วจะต้องมีการ แต่งตั้งเจ้าพนักงานการเงินหรือพัสดุขึ้นมา ซึ่งหน่วยงานรับตรวจให้ความ ร่วมมือดีแต่อาจมีปัญหาที่งานเยอะ อีกทั้งหน่วยงานที่รับตรวจยังขาดระบบ ตรวจสอบภายในที่ดีพอ

- การดำเนินการเรื่องการบริหารความเสี่ยงไม่สามารถตรวจทาน ได้เพราะกลุ่มตรวจสอบภายในดำเนินการเองและตรวจสอบเอง จึงได้ทำความเข้าใจ ตกลงกับกลุ่มการคลังให้รับไปดำเนินการเนื่องจากเป็นหน้าที่ของกลุ่มการคลัง

ศูนย์สารสนเทศ มีหน้าที่ คือ จัดทำแผนแม่บทด้านเทคโนโลยี สารสนเทศของกรม สํารวจ จัดเก็บ ใช้ประโยชน์ข้อมูล จัดทำและพัฒนาระบบ

งานคอมพิวเตอร์เพื่อบริการผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นหน่วยงานที่ไม่มีอยู่ในโครงสร้างตามกฎหมายแต่ถูกตั้งขึ้นตามโครงสร้างภายใน มีบุคลากร 3 คนซึ่งมาจากการเกลี้ยกำลัคนจากสำนักอื่นๆ ในกรมการข้าว (ข้าราชการ 2 คน ลูกจ้างชั่วคราว 4 คน ไม่รวมผู้อำนวยการศูนย์)

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ ยังพบว่า ภารกิจหลักของศูนย์สารสนเทศควรมีฐานข้อมูลครอบคลุมเกี่ยวกับข้าวทั้งหมด ทั้งเชิงวิชาการ การวิจัย การผลิต ตลาด ตลอดจนเป็นศูนย์สารสนเทศที่ทำหน้าที่บริการได้แบบครบวงจรและเชื่อมโยงหน่วยงานส่วนภูมิภาคทั้ง 50 ศูนย์ ด้วย e-mail เชื่อมโยงข้อมูลทุกศูนย์ให้เป็นข้อมูลเดียวกัน ทั้งทาง internet และ intranet เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสาร ซึ่งทั้ง 50 ศูนย์ จะต้องเป็นผู้ให้ข้อมูล เป็นปัจจัยนำเข้าแล้วศูนย์สารสนเทศเป็นผู้ประมวล วิเคราะห์ เป็นปัจจัยนำออกส่งไปยังศูนย์ฯ เพื่อนำข้อมูลทวิวิเคราะห์ประมวลแล้วไปดำเนินการต่อ

ปัญหาพบว่า

- ศูนย์สารสนเทศยังขาดความพร้อมในการรับหรือเชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก หรือแม้กระทั่งการทำฐานข้อมูลเองก็เป็นไปได้ยาก เพราะไม่มีหน่วยงานในพื้นที่ อีกทั้งข้อมูลที่ขอหรือเชื่อมต่อกับหน่วยงานภายนอกนั้นจะต้องมีการตรวจสอบวิเคราะห์ความถูกต้องก่อน เพราะข้อมูลตัวเลขของแต่ละหน่วยงานมักไม่ตรงกัน
- เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถขบงบประมาณ และต้องทำการเบิกจ่ายโดยสำนักงานอื่น
- ขาดอุปกรณ์ ขาดความคล่องตัว
- ไม่สามารถขอความร่วมมือหรือขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกเองได้ จึงต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวบ้างเพื่อให้งานดำเนินไปได้ นอกจากนี้ กรมการข้าวจะมีการย้ายไปยังสำนักงานใหม่ ซึ่งศูนย์สารสนเทศกำลังมีปัญหารื่องการจัดวางพื้นที่และระบบพื้นฐานทางคอมพิวเตอร์เพราะยังไม่เป็นหน่วยงานเต็มตัว

- ขาดความชัดเจนในการประเมินผลงานบุคลากรในสังกัดว่าจะต้องได้รับการประเมินจากสำนักที่บุคลากรนั้นอยู่ หรือได้รับการประเมินโดยศูนย์สารสนเทศที่บุคลากรนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงานให้ อีกทั้งการทำงานบางครั้งบุคลากรก็ถูกหน่วยงานต้นสังกัดเรียกตัวไป (ปัจจุบันกำลังคืบงานประชาสัมพันธ์ให้กับสำนักบริหารกลาง)

อภิปรายผลการศึกษา

จากการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์และการจัดประชุมกลุ่มของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่กล่าวมาข้างต้น สามารถประมวลสรุปปัญหาที่เกิดจากการใช้โครงสร้างปัจจุบัน ได้ดังต่อไปนี้

1. การขาดยุทธศาสตร์/ กำหนดนโยบายเรื่องข่าวที่ชัดเจน สืบเนื่องมาจากกรมการข่าวเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ และได้รับการคาดหวังให้เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องข่าวทั้งระบบตั้งแต่การผลิต การบริหารจัดการ การขนส่ง จนไปถึงการส่งออก แต่ในความเป็นจริงแล้ว กรมการข่าวถูกจัดตั้งโดยขาดความพร้อม เพราะขาดการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร ตลอดจนอุปกรณ์จากหน่วยงานเดิมอย่างครบถ้วน เช่น ขาดบุคลากรที่ดำเนินการงานส่งเสริมเกี่ยวกับข่าวในจังหวัด (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด) หรือขาดการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรด้านการตลาดข่าว (กระทรวงพาณิชย์) ทำให้กรมการข่าวไม่สามารถกำหนดนโยบายเรื่องข่าวได้อย่างชัดเจน และเป็นระบบเพียงพอ

2. ปัญหาระบบข้อมูลสารสนเทศ จากการที่กรมการข่าวเป็นหน่วยงานซึ่งถูกจัดตั้งโดยถ่ายโอนภาระงานมาจากหลายส่วนราชการ ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับข่าวซึ่งมีอยู่เดิมยังกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานอื่นๆ อีกทั้งยังขาดโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับระบบข้อมูลสารสนเทศ ทำให้กรมการข่าวไม่สามารถจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับข่าวได้เอง หรือแม้กระทั่งจะทำการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องก็ยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากขาดความพร้อมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว

3. ขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างสำนักต่างๆ ในกรม สืบเนื่องจากการขาดยุทธศาสตร์/ กำหนดนโยบายที่ชัดเจน และการโอนย้ายบุคลากรมาจากหลายหน่วยงาน เช่น กรมวิชาการเกษตร หรือกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งล้วนมีวัฒนธรรมการทำงาน วิถีคิด ทักษะคิด รูปแบบการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ทำให้บุคลากรเหล่านี้ปฏิบัติงานดังเช่นที่เคยเป็นมา รวมทั้งยังขาดกระบวนการหลอมและกลไกการบูรณาการระหว่างหน้าที่ต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันตามวิสัยทัศน์และพันธกิจของกรมการข้าว

4. การขาดทิศทางการปฏิบัติงานในศูนย์ฯ (ขาดการเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและศูนย์ฯ) สืบเนื่องมาจากหน่วยงานส่วนกลางซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในเชิงนโยบาย และเป็นผู้ถ่ายทอดนโยบายและแผนการดำเนินงานลงสู่ศูนย์ฯ ยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทำให้ศูนย์ฯ ขาดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน และเกิดการแบ่งแยกงานที่ถ่ายทอดจากส่วนกลางออกเป็นงานหลัก และงานของหน่วยงานอื่น ตลอดจนศูนย์ฯ ยังต้องดำเนินงานร่วมกับส่วนจังหวัด ทำให้ภาระงานมีความหลากหลายและขาดความชัดเจนมากขึ้น

5. ขาดความพร้อมในการรับมือกับปัญหาเร่งด่วน สืบเนื่องมาจากการขาดการบูรณาการการทำงาน และความพร้อมของระบบสารสนเทศ ส่งผลให้กรมการข้าวขาดข้อมูลจำเป็นที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อเกิดปัญหาเพลี้ยกระโดดในนาข้าว ก็จะไม่สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาจากข้อมูลที่มีอยู่ได้ หรือต้องค้นหาข้อมูลจากหลายหน่วยงานเมื่อเกิดปัญหาเร่งด่วน ปัญหาการขาดข้อมูลที่พร้อมใช้นี้ ทำให้กรมฯ ขาดความพร้อมในการรับมือกับปัญหา มีการดำเนินงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และทำให้ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจในปัญหาสำคัญและเร่งด่วนได้อย่างรวดเร็ว

6. ปัญหาอื่นๆ (ทางพฤติกรรม) สืบเนื่องจากการขาดทิศทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในการทำงาน และการขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทำให้เกิดพฤติกรรมการทำงานที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การทำงานซ้ำซ้อน การไม่เสนอแนวคิด

หรือแนวทางการทำงานใหม่ๆ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นปัญหาที่มีผลต่อบรรยากาศในการทำงานที่ดี และมีผลกระทบในการบริหารงานได้

ปัญหาในเชิงโครงสร้างหน้าที่ของกรมการข้าวเกิดขึ้นตั้งแต่การจัดตั้งองค์การโดยขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ สถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับขาดการหลอมรวมบุคลากรให้เป็นหนึ่งเดียว รวมถึงการขาดนโยบายการดำเนินงานที่ชัดเจน จนก่อให้เกิดปัญหาการทำงานในเชิงบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานภายในหน่วยงานส่วนกลาง ยังขาดการบูรณาการภาระหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน อันส่งผลให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคขาดความชัดเจนในการดำเนินงานตามไปด้วย เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพของการถ่ายทอดภารกิจ ทำให้ผลการดำเนินงานและบริการของกรมการข้าวไม่สามารถสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมไปถึงความต้องการของเกษตรกรผู้รับบริการในพื้นที่

สรุปผลการศึกษา

จากสภาพปัญหาโดยทั่วไปของหน่วยงานภายในกรมการข้าวทั้ง 9 หน่วยงาน สรุปได้ว่าทุกหน่วยงานประสบปัญหาด้านกำลังคนที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากกรมการข้าวเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่และถูกจำกัดกำลังคนด้วยนโยบายรัฐบาล ดังนั้น ทุกหน่วยงานจึงสามารถปฏิบัติงานได้เฉพาะภารกิจหลักของตน ในขณะที่เดียวกัน ก็จำเป็นต้องดำเนินงานตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นการภายในถือเป็นการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นกรมการข้าวเหมือนกัน แต่กลับก่อให้เกิดภาระงานมากขึ้นในบางหน่วยงานและเกิดความไม่ชัดเจนในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกก็มีปัญหาไม่สามารถบูรณาการกันได้ดังเจตนารมณ์ของรัฐบาล โดยมีสาเหตุที่แท้จริง คือ ความพร้อมของกรมการข้าวเองทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ ตลอดจนการบริหารจัดการภายในที่เป็นอุปสรรค จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมการข้าวจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์และทิศทางในอนาคตของกรมการข้าวที่ต้องดำเนินงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ มากขึ้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้กรมการข้าวมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีความเหมาะสม โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ส่วนราชการกลางระดับนโยบาย เสนอให้เพิ่มการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าวและผลิตภัณฑ์ และศูนย์สารสนเทศ แต่อาจตัดขาดเรื่องการขอจัดตั้งในปัจจุบัน สิ่งที่สามารถดำเนินการได้ คือ จัดตั้งขึ้นเป็นการภายในเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะเป็นการดีสำหรับกรมการข้าว โดยเป็นการจัดตั้งในระยะทดลอง สำหรับสำนักตรวจสอบมาตรฐานข้าวและผลิตภัณฑ์ เนื่องจากแนวโน้มจากข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. ให้มีการปรับและถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจสอบในทุกส่วนราชการ ไปให้หน่วยงานอื่นที่มีเครื่องมือและความพร้อมอยู่แล้ว ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานการทำงาน ออกใบอนุญาต และกำกับดูแลแทน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางของสำนักงาน ก.พ.ร. ว่าควรทำหน้าที่วิเคราะห์ เพื่อให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย การวางหลักเกณฑ์และมาตรฐาน การสนับสนุนและส่งเสริมการกำกับติดตามและประเมินผล และการดำเนินการอื่นเท่าที่จำเป็น¹²

ส่วนที่สอง ส่วนราชการระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ทำหน้าที่ให้บริการต่อเกษตรกรโดยตรง ให้สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายได้ ผู้นำหน่วยงานสามารถติดตามความคืบหน้าของนโยบายจากผู้บริหารในพื้นที่ตามศูนย์ฯ ต่างๆ และขณะเดียวกันสามารถบริหารการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่หลักในส่วนราชการกลางอย่างบูรณาการ เน้นการมองในภาครวมระดับนโยบายเป็นสำคัญ จะทำให้การทำงานในระดับนโยบายเกิดเอกภาพมุ่งสู่ยุทธศาสตร์ของกรมการข้าว และในระดับปฏิบัติการของศูนย์ต่างๆ มีทิศทางการทำงานที่ชัดเจนมากขึ้น

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ด.ด. หน้า 297.

จึงได้เสนอให้ยกระดับศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวและศูนย์วิจัยข้าวให้มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับอธิบดี นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้มีการยกระดับศูนย์ฯ ที่มีขีดความสามารถสูงให้ได้รับการจัดตั้งเป็น “ศูนย์วิจัยและพัฒนาข้าวแห่งชาติ” ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ข้าวไทย ปี 2550 – 2554 ภายใต้วรรวมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาข้าวแห่งชาติ จะต้องเป็นศูนย์ที่มีความพร้อมและครบถ้วนในทุกด้าน ได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร ศูนย์ฝึกอบรม ศูนย์ปฏิบัติการตรวจสอบรับรอง ศูนย์สารสนเทศ การอารักขาและวิทยาการ หลังการเก็บเกี่ยว ตลอดจนมีการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์แปรรูปข้าว ทั้งนี้ ศูนย์ที่ควรได้รับการผลักดันให้เป็นศูนย์ฯ ระดับชาตินี้ ได้แก่ ศูนย์วิจัยข้าวปทุมธานี เนื่องจากมีความพร้อมดังกล่าว และมีความเหมาะสมด้านสถานที่ตั้งที่ไม่ไกลจากศูนย์กลางของประเทศ

จากข้อเสนอโครงสร้างกรมการข้าวข้างต้น สิ่งที่ผู้บริหารควรจะต้องนำมาพิจารณา 2 ประเด็นใหญ่ นอกเหนือไปจากการเพิ่มความสำคัญให้กับศูนย์สารสนเทศข้อมูลข้าว และสำนักตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าวและผลิตภัณฑ์ โดยให้แยกออกมาเป็นสถานะเทียบเท่าสำนักอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อความคล่องตัวในการทำงานพัฒนาระบบฐานข้อมูลข้าวของไทย และการประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง เรื่องการจัดแบ่งเขตของศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีอยู่ทั้งหมดในปัจจุบัน 50 ศูนย์นั้น ออกเป็นเขตศูนย์พัฒนาข้าว 9 เขต ตามความเหมาะสมของพื้นที่เพาะปลูกข้าวและผลผลิตข้าว และสอดคล้องกับการแบ่งตามยุทธศาสตร์จังหวัดกระทรวงมหาดไทย

ประเด็นที่สอง คือ การยกระดับหน่วยงานของศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว หรือศูนย์พัฒนาข้าวให้มีสถานะเท่าเทียมกับสำนักต่างๆ โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของอธิบดี (ผ่านทางรองอธิบดีที่ดูแลด้านการปฏิบัติการของศูนย์พัฒนาข้าวโดยเฉพาะ ซึ่งจัดรวมกลุ่มเป็นเขตศูนย์พัฒนาข้าวทั้ง 9 สำนักงานเขต) ทั้งนี้ ด้วยพิจารณาแล้วเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้

1. การจัดแบ่งศูนย์วิจัยข้าวและศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวออกเป็น 9 เขตจะทำให้ศูนย์ต่างๆ ที่อยู่ภายในเขตพื้นที่การดูแลเดียวกันสามารถประสานการทำงานระหว่างศูนย์พัฒนาข้าวภายในพื้นที่ที่กำหนดอย่างชัดเจน

2. ในทางปฏิบัติ ศูนย์พัฒนาข้าวจะได้รับการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบของภารกิจที่กรมการข้าวต้องดำเนินการทั้งในเรื่องการวิจัยข้าว เมล็ดพันธุ์ข้าว การส่งเสริมการวิจัยและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าวอย่างเป็นระบบ ครบวงจรที่สมบูรณ์แบบใดในอนาคตให้สามารถคิดพัฒนาต่อยอดผลการศึกษาวิจัยข้าวนำไปสู่การเผยแพร่และพัฒนาผลิตภัณฑ์อื่นๆ ได้มากขึ้น เกิดการทำงานเป็นทีมงานด้านข้าวที่มีประสิทธิภาพ

3. สืบเนื่องจากประเด็นที่สองข้างต้น ในอีกแง่หนึ่ง การให้บริการกับเกษตรกรและชาวนาในพื้นที่ที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นเอกภาพ ผู้รับบริการเห็นการให้บริการในภาพรวม ทำให้เกิดความเข้าใจและร่วมมือในการประสานงานให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในกลุ่มเกษตรกรชาวนาในพื้นที่ได้ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ที่รวบรวมได้จะนำไปประมวลรวมกับศูนย์พัฒนาข้าวในเขตอื่นๆ และส่งต่อไปให้กับศูนย์ข้อมูลข้าวเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้บริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศต่อไปได้

4. ในทางนโยบาย เนื่องจากโครงสร้างที่เสนอได้แบ่งภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและปฏิบัติออกจากกัน ทำให้สำนักงานต่างๆ ในส่วนราชการกลางสามารถมุ่งให้ความสนใจกับการนำข้อมูลที่ได้รับจากส่วนงานในภาคปฏิบัติจากศูนย์ปฏิบัติการและข้อมูลจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องและนโยบายของรัฐบาลและของต่างประเทศไปพิจารณาที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศได้อย่างครอบคลุมและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

5. หากส่วนราชการกลางของกรมการข้าวมีความพร้อมในการประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล (จากการพัฒนาศูนย์สารสนเทศ) ระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอกอย่างประสานกลมเกลียวกันแล้ว การบริหารจัดการภายในจะเกิดความราบรื่น เป็นเอกภาพมากขึ้น ทำให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนการทำงานในเชิงรุกได้มากขึ้น

6. การยกสถานะของศูนย์ฯ ต่างๆ ทั้ง 50 ศูนย์ออกจากสำนักวิจัยและสำนักเมล็ดพันธุ์ข้าวและให้อยู่ภายใต้การดูแลของอธิบดีผ่านการบริหารของรองอธิบดีท่านหนึ่งที่ได้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของศูนย์พัฒนานั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารศูนย์พัฒนาทั้งหมดได้ไต่เต้าขึ้นมาเป็นผู้บริหารสำนักงานเขตที่มีอยู่ 9 เขตที่กำหนด โดยให้สามารถปรับระดับการบริหารได้ถึงระดับ 9 เท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสให้ก้าวหน้าในทางการบริหารและให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งทางการบริหารเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานตามภารกิจของกรมการข้าวที่กล่าวมาข้างต้น ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารทุกฝ่ายจะต้องเข้ามาร่วมทำความเข้าใจในบทบาทและพันธกิจใหม่ ที่เน้นในเรื่องการกำหนดนโยบายและทิศทางการของกรมการข้าว เป็นผู้กำหนดกติกา กำกับดูแลการทำงานของศูนย์พัฒนาในพื้นที่ และกำหนดมาตรฐานการทำงานขององค์กรในภาคเอกชนที่จะเข้ามาปฏิบัติกิจกรรมด้านการตรวจสอบมาตรฐานข้าว โดยอุปสรรคของการเปลี่ยนแปลง มีดังนี้

1. ความจำเป็นและเร่งด่วนในการสรรหาและพัฒนาบุคลากร ที่จะไปประจำในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้นเพื่อรองรับกับการเพิ่มและขยายภาระหน้าที่ให้ครอบคลุมหน้าที่หลักของกรมการข้าวทั้งในเรื่องของการวิจัยและพัฒนา การส่งเสริม และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าว

2. ข้อจำกัดทางนโยบายและกฎหมาย การจะสรรหาบุคลากรเพิ่มในภาครัฐในข้อแรกอาจจะติดขัดด้วยนโยบายของรัฐบาลและข้อกฎหมายที่ยังคงไม่ให้เปิดรับข้าราชการและบุคลากรเพิ่ม แต่ปัญหาในประเด็นสามารถแก้ไขได้เป็นการชั่วคราวโดยที่ทางกรมการข้าวสามารถทำการว่าจ้างบุคลากรได้ในรูปแบบของการว่าจ้างพนักงานมาช่วยเหลือทดแทนตำแหน่งที่ว่างได้

3. ข้อจำกัดของงบประมาณ การพัฒนาและยกระดับของศูนย์เดิมทั้ง 50 ศูนย์ ให้มีความก้าวหน้าและมีความพร้อมในด้านบุคลากรนั้น ยังจะต้องพบกับการต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้นอีกเป็นจำนวนมากในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่การพัฒนาความพร้อมในการทำงานของศูนย์

พัฒนาให้เท่าเทียมกัน ในระหว่างที่รองรับประมาณนี้ ศูนย์ฯ ต่างๆ จึงต้องทำการแบ่งปันแลกเปลี่ยนเครื่องมือเครื่องใช้และทรัพยากรเท่าที่จะเอื้ออำนวยได้ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด ซึ่งได้ทำงานร่วมมือกันอยู่แล้วในทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้

4. การต่อต้านจากบุคลากร การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างตามข้อเสนอข้างต้นอาจจะกระทบต่อสถานะของสำนักหลักของกรมการข้าว คือ สำนักวิจัยข้าวและสำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว ที่เกิดความรู้สึกว่า ได้สูญเสียหน่วยงานและบุคลากรที่อยู่ภายใต้การดูแลซึ่งเป็นศูนย์ต่างๆ รวม 50 ศูนย์ ที่ได้รับมาตั้งแต่เริ่มการจัดตั้งกรมการข้าว ซึ่งยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าวอย่างครบวงจร อย่างไรก็ตามความเคลงใจในการปรับยกศูนย์ต่างๆ เหล่านี้ ไม่ได้หมายความว่า สำนักทั้งสองจะถูกลดอำนาจในการทำงาน หากแต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นการปรับเปลี่ยนการทำงานที่ต้องไปเน้นให้ความสำคัญกับบทบาททางนโยบายการวิจัยเรื่องข้าวและเมล็ดพันธุ์ข้าวมากขึ้น เน้นการใช้งบประมาณในทั้งสองด้านอย่างมุ่งตรงไปที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศและของกรมการข้าวที่สอดคล้องกับส่วนราชการอื่น และเพื่อให้สามารถมองเห็นทิศทางการพัฒนาข้าวในระยะยาว สามารถกำหนดนโยบายการบริหารงาน การวิจัยและการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ได้อย่างเป็นระบบครอบคลุมกับสำนักอื่นๆ ได้อย่างราบรื่น ซึ่งประเด็นนี้เป็นภาระที่ผู้บริหารกรมการข้าว ที่ต้องเข้ามาร่วมทำความเข้าใจและตกลงกันถึงบทบาทที่ปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทการทำงานของศูนย์พัฒนาข้าวให้มีความมั่นคงและพัฒนาอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างองค์กรของกรมการข้าวที่ผู้วิจัยเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น เป็นโครงสร้างหน้าที่ในภาพรวมของกรมการข้าว ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวม ประมวลผล และวิเคราะห์จากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อคิดเห็นของผู้บริหาร สำหรับการนำโครงสร้างไปปรับใช้นั้น มีปัจจัยเกี่ยวข้องที่ต้องคำนึงถึงอีกมาก เช่น กำลังคนในแต่ละหน่วยงาน ขอบเขตของภาระหน้าที่ การเชื่อมโยงภาระหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งล้วนต้องอาศัยความเข้าใจร่วมกันถึง

ความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างในรูปแบบดังกล่าว และจำเป็นต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ เพื่อหามติและข้อสรุปร่วมกันในรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การเป็นผู้นำเรื่องข้าวของประเทศ เพื่อให้สามารถตอบสนองวิสัยทัศน์และพันธกิจของกรมการข้าว อันส่งผลดีสูงสุดต่อเกษตรกร ชาวนาและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

รายการอ้างอิง

- กรมการข้าว. *เอกสารโครงสร้างและอัตรากำลังกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2552.
- ราชกิจจานุเบกษา. *การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด*. เล่มที่ 126. ตอนที่ 28 ง. 18 กุมภาพันธ์ 2552.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: เลคแอนด์ฟาวด์เพน ฟรินดิง, 2551.
- อัมพร อ่างรงค์ดิษฐ์. *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- Gallbraith, J. R. *Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc, 2002.
- Galbraith, J. R., Downey, D., & Kates, A. *Designing Dynamic Organizations: A Hands-on Guide for Leaders at All Levels*. New York: Amacom, 2004.