

ประสิทธิผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

EFFECTIVENESS ON THE CHANGE STRUCTURE IN THE DEPARTMENT OF RELIGIOUS  
AFFAIRS, MINISTRY OF CULTURE

ฉัตรชัย ศิริสมบูรณ์ลาภ และ พลอย สืบวิเศษ  
Chatchai Sirisomboonlap and Ploy Suebvises

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ 2) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 3) เพื่อศึกษามิติโครงสร้างองค์การด้านความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ หลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ และ 4) เพื่อศึกษาประสิทธิผลที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในด้านการบริหารงาน และการปฏิบัติงานของบุคลากร กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

ผลการวิจัย พบว่า

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ส่วนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ
2. โครงสร้างองค์การทั้งก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 เป็นโครงสร้างองค์การตามหน้าที่หรือตามสายการบังคับบัญชา
3. มิติโครงสร้างองค์การหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ พบว่า ด้านความซับซ้อน มีความซับซ้อนเชิงการบริหารงานและนโยบาย ด้านความเป็นทางการ มีความเป็นทางการสูง และด้านการรวมอำนาจ ใช้รูปแบบการตัดสินใจทั้งแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ
4. ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในด้านการบริหารงาน พบว่า มีการบริหารงานซ้ำซ้อนกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) และด้านการปฏิบัติงานของบุคลากร พบว่า การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า บุคลากรมีไม่เพียงพอต่อภาระงานที่มากขึ้น และขาดหน่วยงานที่จะเข้ามาให้การสนับสนุนในอนาคต

### ABSTRACT

The objectives of this research are 1) to study the factors that cause the change, or the elements that cause the change in the organizational structure 2) to study the change in the organizational structure before and after the reform of the bureaucracy in 2002. 3) to study the dimensions of the organizational structure on complexity, formality and centralization after the change in the organizational structure and 4) to present the effectiveness occurs after the change of the organizational structure on the administration and the performance of its personnel in the Department of Religious Affairs (DRA), Ministry of Culture. The procedure used in the study is the qualitative research and the documentary research using interview from the management and the operators of the Department of Religious Affairs.

Results of the research find:

1. The environmental, political and social conditions affect the change of the organizational structure, while the economic factors do not affect.

2. The change of the organizational structure of the DRA finds the organizational structure both before and after the reform in 2002 complies with the duty or the hierarchical command.

3. Dimensions of the organizational structure after its change finds The complexity divides its administration according to the horizontal and vertical differentiation, including having complexity in administration and policy. While on formalization finds has high formalization and the centralization finds has exercised the power on decision-making by centralization and decentralization. and (4) Effectiveness occurs after the change of the organizational structure on the administration, it finds the DRA has the administration that is in repetition with the National Office of Buddhism and the Moral Promotion Center (public organization) and on the operations of the personnel finds to be delayed, and the personnel are insufficient with the increased workload. It includes the lack of an agency to give support to the future missions.

### คำสำคัญ

ประสิทธิผล การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กรมการศาสนา

### ความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับทุกองค์การทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือรัฐวิสาหกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในปัจจุบัน เพราะการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต องค์การต่างๆ จะต้องเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันที่เกิดขึ้น เพื่อให้้องค์การสามารถอยู่รอด โดยที่การเปลี่ยนแปลง้องค์การอาจเกิดขึ้นได้

จากการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ โครงสร้างองค์การ กลยุทธ์ กระบวนการปฏิบัติงาน เทคโนโลยี วัฒนธรรมองค์การ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในด้านหนึ่งอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ ได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ขององค์การ ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ โดยองค์การต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรมากขึ้นก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เพราะบุคลากรถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากผลลัพธ์ของการดำเนินงานภายในองค์การ มาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การ (นิธินาถ สินธุเดชะ, 2549; Johns and Saks, 2001)

ในช่วงที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และมุ่งเน้นให้ “คน” เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ (สุวรรณี แสงมหาชัย, 2557) จนกระทั่งมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่ใช้ในปัจจุบัน พบว่า ประเทศไทยยังต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ และภายนอกประเทศที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในหลายบริบท เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคโนโลยี ด้านสังคม เป็นต้น ส่งผลให้องค์การต่างๆ ต้องพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งพร้อมรับกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี พ.ศ. 2558 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555) โดยเฉพาะองค์การภาครัฐซึ่งเป็นองค์การที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก รวมทั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อนำมาใช้ในการบริหาร และยังคงคาดหวังจากกลุ่มต่างๆ เช่น นักการเมือง ประชาชน ภาคธุรกิจที่มีการเรียกร้องให้ภาครัฐมีการจัดทำกรให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ (ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา, 2551) โดยสิ่งที้องค์การภาครัฐต้องเผชิญกับแรงผลักดันในด้านต่างๆ อาทิ ด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี กระแสโลกาภิวัตน์ การปฏิบัติงานของบุคลากร ภาวะผู้นำ เป็นต้น ส่งผลให้ องค์การภาครัฐต้องทำการปฏิรูประบบการบริหารหรือการปฏิรูประบบราชการ โดยในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูปราชการ พ.ศ. 2540-2544” เพื่อเป็นการวางกรอบทิศทางในการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดทำ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น (สมาน รังสิโยกฤษณ์, 2546)

จากการปฏิรูประบบการบริหารของระบบราชการในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนถึงสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้มีการปฏิรูประบบราชการตามที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ว่าจะต้องเร่งรัดการปฏิรูประบบราชการด้วยสาเหตุที่ว่า 1) รัฐต้องจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐจำเป็นต้องประมาณค่าใช้จ่ายในด้านงบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพ 3) ความจำเป็นทางสังคม โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ และ 4) ความจำเป็นทางการเมือง โดยการให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการผลักดันการปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างระบบราชการไทยยุคใหม่โดยทำการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่มีการกำหนดเจตนารมณ์ใน

การบริหารราชการแผ่นดิน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548) เพื่อให้องค์การภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านต่างๆ และทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับกระทรวงออกเป็น 20 กระทรวง โดยกระทรวงวัฒนธรรม เป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามกลุ่มกระทรวงที่มีการกิจเร่งด่วน (จินดา-ลักษณะ วัฒนสินธุ์, 2553) มีส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม และองค์การมหาชนจำนวน 3 หน่วยงาน คือ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หอภาพยนตร์ และศูนย์คุณธรรม

กรมการศาสนา เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภารกิจทางด้านการศาสนา การทำนุบำรุง ส่งเสริมและให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองกิจการด้านพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ที่ทางราชการรับรอง ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา โดยชื่อเรียกของ “กรมการศาสนา” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ในปี พ.ศ. 2484 (กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, 2556) โดยโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีการเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังต่อไปนี้ (กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, 2551)

โครงสร้างองค์การรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2476 กรมการศาสนาหรือกรมธรรมการในขณะนั้น เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงธรรมการ แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 1 สำนัก 3 กอง ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ในปี พ.ศ. 2487 กรมการศาสนา (ชื่อในขณะนั้น) เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 1 สำนัก 4 กอง และโครงสร้างองค์การรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช กรมการศาสนามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การหลายครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ ในปี พ.ศ. 2495 กรมการศาสนา ได้ย้ายสังกัดไปยังกระทรวงวัฒนธรรม โดยที่กรมการศาสนา แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 1 สำนัก 5 กอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 มีการยุบกระทรวงวัฒนธรรม ส่งผลให้กรมการศาสนากลับมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 โดยแบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 4 สำนัก 4 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองแผนงาน กองพุทธศาสนสถาน กองศาสนศึกษา กองศาสนูปถัมภ์ สำนักงานพุทธมณฑล สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม และสำนักงานศาสนสมบัติ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 เกิดการปฏิรูประบบราชการ และจัดตั้งกระทรวงวัฒนธรรมขึ้นมาอีกครั้ง ทำให้กรมการศาสนาย้ายมาสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 2 สำนัก 1 กอง จนถึงปัจจุบัน คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองศาสนูปถัมภ์ และสำนักพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 เนื่องจากโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือการลดหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุคสมัยต่างๆ การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น และ

การย้ายสังกัดมายังกระทรวงวัฒนธรรมในปัจจุบัน โดยศึกษาว่า กรมการศาสนา มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การอย่างไร รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การในด้านความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ด้านการบริหารงาน และด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างไร และผลการวิจัยจะเป็นแนวทางให้กับกรมการศาสนา ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

### โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย

1. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม เป็นอย่างไร
2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545 มีลักษณะอย่างไร
3. มิติของโครงสร้างองค์การด้านความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ หลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม เป็นอย่างไร
4. ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในด้านการบริหารงาน และด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม เป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545
3. เพื่อศึกษามิติโครงสร้างองค์การด้านความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ หลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
4. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในด้านการบริหารงาน และด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม สำหรับการเลือกกรณีศึกษา พิจารณาจากกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยสนใจมากที่สุด วิธีการดำเนินการวิจัย และเลือกจากการศึกษาที่เป็นปรากฏการณ์ในบริบทที่เป็นจริงในปัจจุบัน (Yin, 2012)

วิธีการสุ่มตัวอย่าง ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) โดยเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับเรื่องที่ศึกษา รวมทั้งใช้การสุ่มตัวอย่างแบบสโนบอลล์ (Snowball Sampling) หมายถึง เมื่อเลือก

กลุ่มตัวอย่างได้แล้ว ผู้วิจัยจะถามกลุ่มตัวอย่างนั้นว่าควรจะไปศึกษาหรือสัมภาษณ์ใครต่อ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2550; พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, 2553)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึกที่ได้ทำการศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการศึกษจากภาคสนาม (Field Study) และการสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นรายบุคคล (In-depth Interview) แบบมีโครงสร้าง ซึ่งการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นวิธีที่ใช้ค่อนข้างง่าย มีลักษณะคล้ายการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพราะคำถามได้ถูกกำหนดเป็นแบบสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า (สุภาพค์ จันทวานิช, 2553) ซึ่งคำถามในการสัมภาษณ์ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ อายุ วุฒิการศึกษาสูงสุด ประสบการณ์การทำงาน และตำแหน่งปัจจุบัน

ส่วนที่ 2 ประเด็นคำถามการวิจัยใน 3 ประเด็น คือ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านโครงสร้างองค์การ และด้านประสิทธิผลองค์การ

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

2. ระเบียบต่างๆ พระราชบัญญัติ ตำรา เอกสารทางวิชาการ รายงานประจำปี รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เอกสารของหน่วยงาน และการสัมภาษณ์ ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการนำข้อมูลที่นำมาทำการสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นที่ศึกษา โดยการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) การเลือกข้อมูล (Data Display) และการสร้างข้อสรุปและการยืนยันข้อสรุป (Conclusion and Verification) รวมทั้งการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) เป็นการตีความสร้างข้อสรุปจากสิ่งที่เป็นรูปธรรม หรือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น (นิตา ชูโต, 2548)

## ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือองค์ประกอบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม พบว่า

1.1 สภาพแวดล้อมทางการเมือง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่ากระทรวง เนื่องมาจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงได้รับผลกระทบตามไปด้วย เช่น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา และการย้ายสถานที่ตั้งมาอยู่ภายในกระทรวงวัฒนธรรม เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้น

1.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม แต่ส่งผลต่อข้าราชการ เช่น ราคาสินค้าอุปโภคที่สูงขึ้น กระทบต่อค่าครองชีพของข้าราชการ รวมทั้งในอนาคต ระบบเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นระบบเศรษฐกิจ

เชิงสร้างสรรค์ที่เกิดจากการสร้างมูลค่าของความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ที่ต้องมีการพึ่งพาศักยภาพกัน พร้อมทั้งการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 เพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง ความเป็นหนึ่งเดียวกัน เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ และการติดต่อสื่อสารระหว่างภูมิภาคเป็นไปอย่างสะดวก

1.3 สภาพแวดล้อมทางสังคม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม คือ กระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและสื่อดิจิทัลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโซเซียลมีเดียต่างๆ ทำให้คนและองค์การต่างๆ สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว รวมทั้งทำให้เกิดวัฒนธรรมการลอกเลียนแบบ ดังนั้นกรมการศาสนาจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับปัจจุบัน คือ อำนาจหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปตามกฎหมาย จากการทำนุบำรุง ส่งเสริมพระพุทธศาสนา มาเป็นการทำนุบำรุง ส่งเสริมศาสนาอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการให้การรับรองทั้ง 5 ศาสนา พร้อมทั้งมีการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้กับประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

## 2. โครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม พบว่า

2.1 โครงสร้างองค์การก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 กรมการศาสนา เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีบทบาทภารกิจที่เน้นงานทางด้านงานพระพุทธศาสนา เป็นสำคัญ โดยแบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 4 กอง 4 สำนัก คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองแผนงาน กองพุทธศาสนสถาน กองศาสนศึกษา กองศาสนูปถัมภ์ สำนักงานพุทธมณฑล สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม และสำนักงานศาสนสมบัติ และต่อมาในช่วงของการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 กรมการศาสนา ได้ย้ายสังกัดมายังกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งเป็นกระทรวงตั้งขึ้นใหม่ มีบทบาทภารกิจในการดำเนินงานด้านพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ โดยแบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 1 กอง 2 สำนัก คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองศาสนูปถัมภ์ และสำนักพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม และในขณะนี้ กรมการศาสนา มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การโดยการเพิ่มหน่วยงานระดับกองขึ้นมา 1 หน่วยงาน คือ “กองส่งเสริมกิจการฮัจญ์” ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานย่อยในสังกัดกองศาสนูปถัมภ์ เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและสนับสนุนคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามที่มีความพร้อมในด้านทรัพย์สิน ร่างกายและจิตใจ ในการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ ประเทศซาอุดีอาระเบีย สำหรับในส่วนของรูปแบบโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา ทั้งก่อนการปฏิรูประบบราชการและหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 พบว่า เป็นโครงสร้างองค์การแบ่งตามหน้าที่หรือโครงสร้างองค์การตามสายการบังคับบัญชาที่แบ่งอำนาจหน้าที่ตามกลุ่มภารกิจ โดยใช้ความชำนาญเฉพาะทาง การแบ่งงานกันทำ เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานของบุคลากร ส่วนรูปแบบโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม พบว่า ยังไม่มีรูปแบบโครงสร้างองค์การใดที่เหมาะสมกับกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โครงสร้างองค์การทุกรูปแบบอาจมีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งการออกแบบโครงสร้างองค์การ เป็นกระบวนการที่ไม่หยุดยั้ง มีความซับซ้อนอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งโครงสร้างองค์การที่เข้ามาแล้วระยะเวลาหนึ่ง ไม่สามารถที่จะใช้ได้ตลอดไป บางครั้งอาจจะไม่เหมาะสมในขณะนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับปัจจุบัน

2.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม พบว่า เกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เนื่องจากความผูกพันระหว่างบุคลากรกับระบบงาน งานบางอย่างระบบงานไม่ดีก็ไม่อาจทำให้การเปลี่ยนแปลงสำเร็จได้ ถ้าเปลี่ยนแปลงแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อบุคลากรบางกลุ่มโดยเฉพาะที่ทำงานมาเป็นเวลานาน รวมทั้งหน่วยงานเป็นระบบราชการที่มีกฎระเบียบค่อนข้างมาก การที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงหน่วยงานให้ดีขึ้นก็อาจจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรและระบบงานที่ปฏิบัติอยู่ได้ แม้ว่าจะมีระบบงานที่ดีแต่ถ้าบุคลากรไม่ยอมรับหรือต่อต้านกับการเปลี่ยนแปลง จะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงไม่เพียงแต่ด้านโครงสร้างเท่านั้น ยังรวมถึงด้านอื่นๆ เช่น วัฒนธรรมองค์การ ทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีสารสนเทศ ไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือเกิดความล่าช้าได้ ดังนั้นผลที่ตามมาก็คือ ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศได้

### 3. ประสิทธิภาพองค์การ แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ

#### 3.1 มิติโครงสร้างองค์การ พบว่า

(1) ด้านความซับซ้อน พบว่า กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารงานตามแนวนอน (Horizontal Differentiation) คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามแผนงาน ยึดหลักการตามหน้าที่ และการแบ่งงานกันทำ โดยมีการแบ่งส่วนราชการภายในกรมการศาสนา จำนวน 3 หน่วยงาน มีการแบ่งงานตามความรับผิดชอบออกเป็นหน่วยงานย่อย เช่น สำนักพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม มีหน่วยงานย่อยในสังกัด 4 หน่วยงาน คือ งานธุรการ กลุ่มจริยธรรม กลุ่มเผยแพร่ศาสนา และกลุ่มวิชาการ เป็นต้น การแบ่งงานตามลักษณะนี้ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร นำไปสู่ความชำนาญเฉพาะทาง รวมทั้งมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารงานตามแนวตั้ง (Vertical Differentiation) คือ การแบ่งตามสายการบังคับบัญชา ประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้อำนวยการกอง เป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับสำนัก/กอง ผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี จำนวน 2 หน่วยงาน คือ กลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร รวมทั้งในปัจจุบันกำลังปรับปรุงส่วนราชการเพิ่มเติมโดยการเพิ่มหน่วยงานระดับกองขึ้นมา คือ “กองส่งเสริมกิจการฮัจย์” ที่แยกออกมาจากกองศาสนูปถัมภ์

(2) กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีความเป็นทางการสูง (High Formalization) กล่าวคือ กรมการศาสนา เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมที่มีขอบเขตของกฎระเบียบ กระบวนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน รวมทั้งทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความชัดเจน และมีผลบังคับใช้ทั่วทั้งองค์การ

(3) กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ใช้อำนาจการตัดสินใจทั้งแบบการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

ในส่วนของการรวมอำนาจ พบว่า อำนาจในการตัดสินใจจะพิจารณาจากหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ใช้การรวมอำนาจ คือ กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นต้นสังกัดของกรมการศาสนา ขึ้นตรงตามสายการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน มีอธิบดีกรมการศาสนาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีอำนาจในการตัดสินใจมาก รวมทั้งมีการมอบอำนาจบางส่วนให้กับรองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกองภายในกรม ให้มีอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่อง



ในส่วนของการกระจายอำนาจ พบว่า กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีการกระจายอำนาจ เช่น การกระจายอำนาจงานไปยังเครือข่ายต่างๆ อาทิ เครือข่ายด้านการศาสนา สถานศึกษา ประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางศาสนาร่วมกับกรมการศาสนา โดยที่กรมการศาสนาจะเป็นหน่วยงานให้การส่งเสริม และสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงาน

3.2 การบริหารงาน พบว่า การบริหารงานของกรมการศาสนามีความซ้ำซ้อนกับ 2 หน่วยงาน ได้แก่

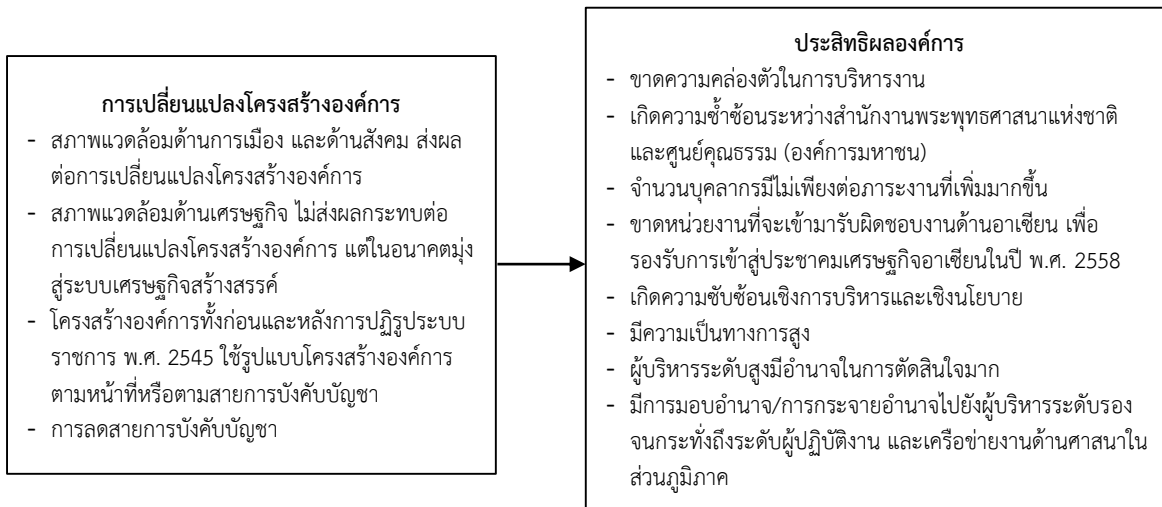
(1) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พบว่า การแบ่งบทบาทภารกิจของกรมการศาสนา จะเน้นไปที่การอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ทั้งศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ศาสนาพราหมณ์-ฮินดู และศาสนาซิกข์ ส่วนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะเน้นไปที่การสนองงานพระพุทธศาสนาเป็นสำคัญ สำหรับงานด้านการเผยแผ่หลักธรรม และงานศึกษาสงเคราะห์ จะเป็นภารกิจร่วมกันระหว่างกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

(2) ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พบว่า กรมการศาสนาและศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีภารกิจงานที่ซ้ำซ้อนกัน คือ การมุ่งเน้นให้คนมีความประพฤติที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรมในการดำเนินชีวิต เพราะกรมการศาสนามีหน่วยงานย่อย คือ สำนักพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม โดยการนำหลักธรรมคำสอนของศาสนาไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ส่วนศูนย์คุณธรรมก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมเช่นเดียวกัน

ความซ้ำซ้อนดังกล่าว ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งกรมการศาสนา จะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานให้มีความชัดเจน โดยการให้หน่วยงานที่มีบทบาทภารกิจการบริหารงานที่ซ้ำซ้อนกับกรม คือ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มาร่วมกันแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขปัญหาลูกค้าผู้ใช้บริการไม่ให้เกิดความสับสนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ

3.3 การปฏิบัติงานของบุคลากร พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร คือ การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า อัตรากำลังบุคลากรของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีไม่เพียงพอต่อภาระงานที่มากขึ้น และยังขาดหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบงานด้านอาเซียน เพื่อรองรับกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งการที่จะขับเคลื่อนบุคลากร จะต้องมีการนำเครื่องมือการบริหารใหม่ๆ และเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากผลการวิจัย สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 สรุปผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม

### อภิปรายผล

1. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือองค์ประกอบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม พบว่า สภาพแวดล้อมด้านการเมืองและด้านสังคม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนาอย่างมาก ส่วนสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา ส่งผลให้กรมการศาสนาต้องมีการทบทวนปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของวรวิชัย ศิริวัฒน์ (2553) ที่ว่า การปรับปรุงโครงสร้างองค์การของทั้งสองกระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ สังคม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การติดต่อสื่อสาร และค่านิยมใหม่ๆ เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้ องค์การจะต้องเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โครงสร้างองค์การทั้งก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 มีการแบ่งตามลักษณะโครงสร้างตามหน้าที่ (Functional Structure) หรือโครงสร้างตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy Structure) โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เริ่มจากอธิบดีกรมการศาสนา เป็นผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ รองลงมา คือ รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก จนมาถึงระดับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสิริลักษณ์ หฤทัยวิญญู (2543) ที่ว่า โครงสร้างองค์การของกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะโครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักร คือ โครงสร้างองค์การเป็นแบบรวมอำนาจ มีความซับซ้อน และมีความเป็นทางการสูง ไม่เหมาะสมกับภารกิจทางการศึกษาที่มีระบบการผลิตไม่เป็นแบบแผน และอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน ความไม่เหมาะสมระหว่างโครงสร้างระบบการผลิตและสภาพแวดล้อม ส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนโครงสร้างของกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีลักษณะโครงสร้างองค์การแบบวิชาชีพ คือ โครงสร้าง

แบบกระจายอำนาจ มีความซับซ้อนสูง ความเป็นทางการต่ำ เหมาะสมกับภารกิจทางการศึกษา และมีสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน

3. ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มิติของโครงสร้างองค์การด้านความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ/การกระจายอำนาจ โดยด้านความซับซ้อน พบว่า กรมการศาสนามีความซับซ้อนทางการบริหารงาน ความซับซ้อนเชิงนโยบาย โดยแบ่งโครงสร้างเป็นฝ่ายต่างๆ แต่ละฝ่ายมีหน่วยงานย่อย เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติได้พร้อมๆ กันภายในหน่วยงาน สำหรับความเป็นทางการ พบว่า กรมการศาสนามีความเป็นทางการสูง มีกฎระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีความเคร่งครัด เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน รวมทั้งมีการใช้การสื่อสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สำหรับการรวมอำนาจ พบว่า ผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจในการตัดสินใจมาก ส่วนการกระจายอำนาจ มีการกระจายอำนาจไปยังเครือข่ายต่างๆ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมทางศาสนาร่วมกับกรมการศาสนา

ในส่วนของการจัดการบริหาร พบว่า กรมการศาสนามีการบริหารงานที่ซับซ้อนกับหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) รวมทั้งกรมการศาสนา ยังมีความซับซ้อนในเชิงนโยบาย และด้านการปฏิบัติงานของบุคลากร พบว่าการปฏิบัติงานของบุคลากรเกิดความล่าช้า เนื่องจากจำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอกับบทบาทภารกิจงานที่เพิ่มมากขึ้น และขาดหน่วยงานในการสนับสนุนภารกิจงานในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของวรพจน์ รัฐสีมา (2540) ที่ว่า โครงสร้างทางการบริหารของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีปัญหาการกำหนดภารกิจหลักของงานประจำกับงานช่วยอำนวยความสะดวก งานส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค การประสานงานระหว่างกรมกับกระทรวง และการใช้ทรัพยากรในด้านบุคลากรและงบประมาณไม่สอดคล้องกับภารกิจ ส่งผลกระทบต่อสมรรถนะทางการบริหารขององค์การ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยให้เหมาะสม คล่องตัว ทันสมัย รวมทั้งตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์

### ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม” ครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ควรจะต้องมีการทบทวนโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

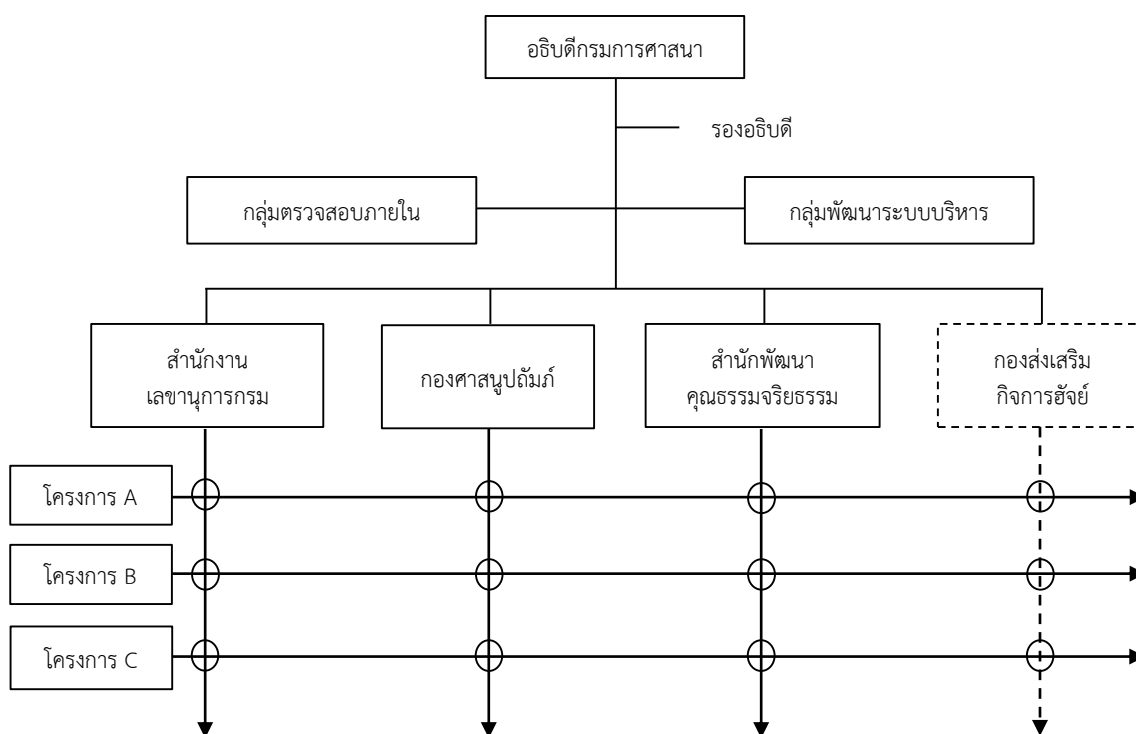
1.2 กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม จะต้องปรับปรุงกลไกการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างองค์การของหน่วยงานเป็นโครงสร้างแบบแนวตั้ง (Vertical Organization) ที่มีสายการบังคับบัญชาจำนวนหลายชั้น และแบ่งแยกหน่วยงานย่อยตามกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกัน ดังนั้นโครงสร้างแบบแนวตั้ง จะพบปัญหาการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติเฉพาะงานของตน ส่งผลให้ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เกิดความซ้ำซ้อน และไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กรมการศาสนา ควรจะเสนอแนวทางโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา กำหนดทิศทางของโครงสร้างองค์การ เพื่อให้โครงสร้างองค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ พัฒนาปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีประสิทธิภาพ เช่น กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมาณ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นต้น

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

2.1 รูปแบบโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ผู้วิจัย เสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์ (Matrix Structure) เพื่อให้โครงสร้างองค์การมีขนาด กะทัดรัด คล่องตัว มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยให้บุคลากรของกรมการศาสนา มาร่วมกัน ปฏิบัติงานตามโครงการใดโครงการหนึ่ง และให้มีหน่วยงานในสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบแต่ละโครงการ กำหนดวิสัยทัศน์ และแนวทางในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน รวมทั้งควรเพิ่มกลุ่มงานเทคโนโลยี สารสนเทศในสำนักงานเลขานุการกรม เพื่อให้มีบทบาทในการสร้างเครือข่ายการเชื่อมโยงข้อมูลกับ ส่วนราชการต่างๆ และสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับงานด้านศาสนาให้เผยแพร่ต่อสาธารณชน อีกทั้งควร เพิ่มกลุ่มงานด้านอาเซียน ให้เข้ามามีบทบาทในการดูแลงานด้านศาสนาของอาเซียน เพื่อรองรับการก้าว เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ข้อเสนอโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์

ดังนั้นการใช้รูปแบบโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์ ช่วยให้เกิดการทำงานร่วมกัน ระหว่างฝ่ายต่างๆ มีความยืดหยุ่นต่อการดำเนินงาน ทำงานอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ แต่มี

ข้อจำกัดที่ว่า บุคลากรของกรมการศาสนา มีจำนวนไม่เพียงพอต่อภาระงาน รวมทั้งจำนวนงบประมาณที่ได้รับจากภาครัฐ ไม่เพียงพอ เพราะโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์ จะต้องใช้งบประมาณและบุคลากรในการขับเคลื่อนจำนวนมาก

2.2 ควรนำเรื่องของวัฒนธรรมองค์การและค่านิยมมาพิจารณาในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของกรมการศาสนา โดยค่านิยมประกอบด้วย ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต ค่านิยมในระบบคุณธรรม ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย ค่านิยมที่ยึดหลักการมากกว่าตัวบุคคล ค่านิยมในความประหยัดและขยัน ค่านิยมของการรวมกลุ่ม และค่านิยมในระเบียบวินัย (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547) ส่วนวัฒนธรรมองค์การ พบว่า วัฒนธรรมองค์การในอนาคตที่เหมาะสมกับกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม จะต้องเป็นวัฒนธรรมองค์การที่เน้นจริยธรรม (Ethical Culture) วัฒนธรรมองค์การที่เน้นนวัตกรรม (Innovative Culture) วัฒนธรรมองค์การที่เน้นการตอบสนองผู้รับบริการ (Customer-Responsive Culture) และวัฒนธรรมองค์การที่เน้นความผูกพันต่อองค์การด้วยจิตวิญญาณ (Spiritually and Organizational Culture) (Robbins and Coulter, 2005) เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงวัฒนธรรม เพื่อให้ได้ข้อค้นพบและข้อเปรียบเทียบของหน่วยงานภายในต่างๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้ดีขึ้น

3.2 ควรศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในระบบราชการอื่นๆ เพื่อที่จะได้ทราบถึงข้อค้นพบที่หลากหลาย และแตกต่างกัน

3.3 ควรศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์การในระบบราชการด้านอื่นๆ เช่น ด้านวัฒนธรรม องค์การ เทคโนโลยีสารสนเทศ นวัตกรรม ระบบงาน บุคคล เป็นต้น เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างที่เกิดขึ้น

3.4 ควรใช้ระเบียบวิธีวิจัยนอกเหนือจากการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่างที่ค้นพบ

### บรรณานุกรม

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (2551). **กรมการศาสนา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (2556). **แผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2556**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (2553). **รวมบทความการจัดการภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: ทีพีเอ็น เพรส.

นิธินาถ สินธุตะชะ. (2549). **การบริหารการเปลี่ยนแปลง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

นิตา ชูโต. (2548). **การวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: พรินต์ โพร.

ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. (2551). **การพัฒนาองค์การ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พิชิต พัทธ์เทพสมบัติ. (2553). การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง: ทฤษฎีและปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- วรรษยา ศิริวัฒน์. (2553). ผลของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรพจน์ รัฐสีมา. (2540). โครงสร้างองค์การและการบริหาร: กรณีศึกษาโครงสร้างทางการบริหารของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2547). ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมาน รังสิโยภักดิ์. (2546). การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). การปฏิรูประบบราชการ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). คู่มือการจัดทำแนวทางการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สิริลักษณ์ หลุ่ยวิญญู. (2543). การปฏิรูประบบราชการด้านการศึกษา: ศึกษากรณีการปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการมาสู่กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2550). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: สามลดา.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2553). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวรรณณี แสงมหาชัย. (2557). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Johns, Gary and Saks, Alan M. (2001). **Organizational Behavior: Understanding and Managing Life at Work**. 5th ed. Toronto: Addison Wesley Longman.
- Robbins, Stephen P. and Coulter, Mary K. (2005). **Management**. 8th ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Yin, Robert K. (2012). **Applications of Case Study Research**. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE.