

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพของคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข หมวด 4 มาตรา 22 กล่าวไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการ จัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ กระทรวงศึกษาธิการมีความมุ่งมั่นในการปฏิรูปการศึกษาเป้าหมายหลักคือส่งเสริมสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม และมีการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารงานทั่วไป (ธีระ รุญเจริญ, 2550)

ในการจัดการบริหารทางการศึกษาของประเทศจะบรรลุผล จึงต้องอาศัยกลไกการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ รัฐจึงได้กำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษา ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาสำคัญที่สุด โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในสถานศึกษา (สมบูรณ์ นนท์สกุล, 2548) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากผู้นำขององค์กรเป็นสำคัญทั้งนี้เพราะเป็นผู้กำหนดทิศทาง และขับเคลื่อนแนวคิดและวิสัยทัศน์ ตลอดจนเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรซึ่งค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (เอกรินทร์ สังข์ทอง, 2552)

การบริหารที่มีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีหลักการ แนวคิด และทฤษฎีเป็นพื้นฐาน การบริหารสถานศึกษาสู่ความเป็นเลิศ เพราะหลักการ แนวคิด ทฤษฎีการบริหารการศึกษา จะเป็นหลักหรือเป็นพื้นฐานในการคิด พิจารณาและตัดสินใจ ทำให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ตรงแนวแน่ไปในทางใดทางหนึ่งทีพึงประสงค์ เมื่อจะตัดสินใจก็มีหลักการและทฤษฎีเข้ามาสนับสนุนให้สามารถบริหารงานในภารกิจหน้าที่ที่ตนกระทำอยู่ อย่างชาญฉลาดในการปฏิบัติให้งานนั้นดำเนินไปได้โดยราบรื่น บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้คือ การบริหารที่มี

ผู้บริหารเพียงคนเดียวในองค์กร มีการกำหนดมาตรฐานทำงานที่ชัดเจนมีเอกภาพในการบังคับบัญชา มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้ร่วมงานมีการแบ่งฝ่ายงานและบุคลากร ผู้รับผิดชอบให้แก่ผู้ร่วมงาน มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจนมีการมอบหมายการควบคุมดูแลที่เหมาะสมเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ในองค์กรได้ สามารถทำให้คนในองค์กรเกิดความรู้สึกอบอุ่นและปลอดภัย มีการยอมรับนโยบายส่วนบุคคลที่มีความสามารถ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งส่วนบุคคลและองค์กร (จรรยา วัฒนา, 2552)

องค์กรการศึกษาในปัจจุบันล้วนดำเนินการภายใต้ภาวะความเสี่ยง ผู้บริหารจึงต้องศึกษาและจัดการความเสี่ยง เพื่อให้องค์กรเผชิญภาวะความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ขององค์กร การบริหารความเสี่ยงจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการความปกติ หมายถึง การให้ทุกคนในองค์กรได้มีส่วนร่วม เช่น สถานศึกษา คณะกรรมการการบริหารมีการวิเคราะห์เชิงลึกเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์แผนปฏิบัติงานประจำปี ผลของการบริหารความเสี่ยงจะเป็นการวัดความสามารถและการดำเนินงานของบุคลากรในสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี (เจนเนตร มณีนาถ และคณะ, 2548) มีแนวความคิดตรงกันว่า การบริหารความเสี่ยงเป็นการบริหารปัจจัย และควบคุมกิจกรรมรวมทั้งกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ โดยลดมูลเหตุ และโอกาสที่องค์กรจะเกิดความเสียหายเพื่อให้อัตราของความเสี่ยงและขนาดของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่องค์กรรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบและคำนึงถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรเป็นสำคัญ หรืออีกนัยหนึ่งอธิบายความเสี่ยงว่าเป็น วิธีการบริหารจัดการที่เป็นไปเพื่อการคาดการณ์และลดผลเสียของความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นแก่องค์กร ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การบริหารความเสี่ยงยังเป็นเทคนิคทางการบริหารที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต่างให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงจากการตัดสินใจต่างๆในการบริหารอาจนำมาซึ่งผลทางบวกและทางลบ

การบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการทั่วไป ซึ่งการบริหารจัดการด้านความเสี่ยงจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ลดความไม่แน่นอนของขั้นตอนการทำงานและการวางแผนต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้อย่างแน่นอนมากยิ่งขึ้น (เฉลิมศักดิ์ นามเนียงใต้, 2552) และช่วยลดโอกาสหรือความรุนแรงของการสูญเสีย (นฤมล โคมสะอาด, 2552)

กล่าวโดยสรุป การบริหารความเสี่ยง เป็นการทำนายอนาคตอย่างมีเหตุผล มีหลักการและหาทางลดหรือป้องกันความเสียหายในการทำงานแต่ละขั้นตอนไว้ล่วงหน้า หรือในกรณีที่พบกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด โอกาสที่จะประสบกับปัญหาน้อยกว่าองค์กรอื่นหรือหากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะเป็นความเสียหายที่น้อยกว่าองค์กรที่ไม่มีเคยมีการเตรียมการหรือไม่มีการนำ

ความคิดของกระบวนการความเสี่ยงมาใช้ เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤติขึ้นองค์กรเหล่านั้นจะประสบปัญหาและความเสียหายที่ตามมาโดยยากที่จะแก้ไข ดังนั้นการนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาช่วยเสริมร่วมกับการทำงาน จะช่วยให้ภาระงานที่ปฏิบัติการอยู่ไปเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และป้องกัน โอกาสที่จะเกิดความเสียหายและปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน จึงจัดเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถมั่นใจได้ว่าความเสี่ยงได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมและทันเวลารวมทั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการบริหารงาน และการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ เช่น การวางแผน การกำหนดกลยุทธ์ การติดตามควบคุมและการวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายให้แก่องค์กร หน่วยงาน

สภาพปัญหาของการบริหารการศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชายแดนใต้ทั้ง 3 จังหวัดนั้นเป็นปัญหาสืบเนื่องมาตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2545 มาเรื่อยๆส่งผลกระทบต่อการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และ ด้านบริหารงานทั่วไป ด้วยความตระหนักในปัญหาความเดือดร้อนของครูกระทรวงศึกษาธิการได้อนุมัติให้ครูในพื้นที่ย้ายออกไปแล้ว 1,961 คน (กษมา วรวรรณ ณ อุรุทยา, 2550) เมื่อขาดแคลน บุคลากรครูงานทั้ง 4 ด้านก็ดำเนินไปอย่างไม่มีคุณภาพ ส่งผลกระทบโดยตรงไปยังผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของสถานศึกษาคือ นักเรียน ไม่ว่าจะป็นงานด้านวิชาการคือ การจัดการเรียนการสอน ไม่เต็มที่ไม่ถ้าเกิดสถานการณ์ความไม่สงบโรงเรียนก็ปิดเรียน มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ทำให้ผลการเรียนและผลการสอบระดับต่างๆ คะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานราธิวาส เขต 2, 2552) ด้านงบประมาณ จะต้องจัดสรรเงิน เพื่อสร้างรั้วโรงเรียน สร้างประตูเพื่อความปลอดภัย จ้างคนทำหน้าที่เป็นเวรยาม เพื่อดูแลความปลอดภัยของบุคลากรในโรงเรียน ด้านบุคลากร โรงเรียนจะต้องหาบุคลากรที่อยู่ในพื้นที่ พนักงานราชการ หรือ ครูโอบายที่เข้าไปจัดการเรียนการสอนและสอนในรายวิชาที่ครูไม่มี หรือครูไม่พอ แม้จะไม่ตรงกับความต้องการครูผู้สอนก็ตาม และด้านบริหารงานทั่วไป มีการจัดชุดรักษาความปลอดภัยอาสาสมัครรักษาดินแดน ตำรวจ ทหาร ดูแลในการเดินทางไป - กลับโรงเรียนของครู และอยู่ประจำโรงเรียนดูแลครูที่ทำการสอน (ประสิทธิ์ หนูกุ้ง, 2552)

จะเห็นได้ชัดเจนว่าการบริหารการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้จะต้องตระหนักถึงความเสี่ยงต่างๆ โดยเฉพาะงานทั้ง 4 งาน ยิ่งประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง การบริหารความเสี่ยงทั้ง 4 งาน จึงตกเป็นภาระโดยตรงของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะต้องให้ความสำคัญ จากความสำคัญและปัญหาข้างต้นผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาสเขต 2 จึงมีความสนใจในการบริหารความเสี่ยงของผู้บริหารสถานศึกษาและศึกษากการบริหารความเสี่ยงในสถานศึกษาซึ่ง แบ่งความเสี่ยงได้เป็น 2 ด้าน คือความเสี่ยงโดยทั่วไป และ ความเสี่ยงเฉพาะพื้นที่

ผู้วิจัยจึงนำกรอบแนวคิดนี้มาปรับและ ศึกษาระดับการบริหารความเสี่ยงของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาส เขต 2

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารความเสี่ยงของผู้บริหารสถานศึกษาตามทัศนะของข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาสเขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารความเสี่ยงด้านการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของข้าราชการครูในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาสเขต 2 ตามตัวแปรประสพการณ์ในการปฏิบัติงาน สถานที่ และขนาดของโรงเรียน

สมมุติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการครูที่มีประสพการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกันมีทัศนคติต่อการบริหารความเสี่ยงด้านการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน
2. ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานใน อำเภอต่างกันมีทัศนคติต่อการบริหารความเสี่ยงด้านการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน
3. ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานใน โรงเรียนที่มีขนาด ต่างกันมีทัศนคติต่อการบริหารความเสี่ยงด้านการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

งานวิจัยเรื่องการบริหารความเสี่ยงของผู้บริหารสถานศึกษาตามทัศนะของข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาส เขต 2 ได้ปรับปรุงแนวคิดของของ ธร สุนทรายุทธ และ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ตรงตามสภาพ โดย ศึกษาการบริหารความเสี่ยงของผู้บริหารสถานศึกษาใน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์
- 1.2) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน
- 1.3) ความเสี่ยงด้านการเงิน
- 1.4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นราธิวาส เขต 2 ปีการศึกษา 2552 มีจำนวน 1,736 คน

กลุ่มตัวอย่างโดยใช้ สูตรของ Yamane' (1973:727 อ้างถึงใน วิเชียร เกตุสิงห์, 2543:27) ได้กลุ่มตัวอย่างมาจากข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นราธิวาส เขต 2 จำนวน 316 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ

3.1.1. ประสบการณ์ในการทำงาน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

3.1.1.1. ต่ำกว่า 5 ปี

3.1.1.2. 5 - 10 ปี

3.1.1.3. มากกว่า 10 ปี

3.1.2. อำเภอของสถานศึกษา แบ่งเป็น 5 อำเภอ คือ

3.1.2.1 อำเภอตากใบ

3.1.2.2 อำเภอแว้ง

3.1.2.3 อำเภอสุคีริน

3.1.2.4 อำเภอสุไหงโก-ลก

3.1.2.5 อำเภอสุไหงปาดี

3.1.3. ขนาดของโรงเรียน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

3.1.3.1 ขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1- 300 คน)

3.1.3.2 ขนาดกลาง (จำนวนนักเรียน 301- 600 คน)

3.1.3.3 ขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียนตั้งแต่ 601 คนขึ้นไป)

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ความเสี่ยงภายในสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานราธิวาส เขต 2 โดยศึกษาความเสี่ยงในสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน ดังนี้ คือ

- 3.2.1. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์
- 3.2.2. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน
- 3.2.3. ความเสี่ยงด้านการเงิน
- 3.2.4. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีคำศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. การบริหารความเสี่ยง หมายถึง ปังจัยและควบคุมกิจกรรมรวมทั้งกระบวนการการดำเนินงานต่าง ๆ โดยลดมูลเหตุแต่ละโอกาสที่องค์การจะเกิดความเสียหายเพื่อให้ระดับของความเสียหายและขนาดของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่องค์การรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบและคำนึงถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย ความเสี่ยงด้านด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ
2. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ หมายถึง ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับปังจัยภายในและภายนอกขององค์การ ที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนการบริหาร ดำเนินงานและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกคนในองค์การ มีเป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน การจัดสรร การติดตาม และแจ้งให้ทุกคนทราบอย่างชัดเจน ส่งผลกระทบต่อ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป้าหมายขององค์การถ้าไม่ปฏิบัติตามทิศทางที่กำหนดไว้
3. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการภายในองค์การที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการจัดการเรียนการสอน การควบคุม การจูงใจ การติดตามผลงาน การคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมและเทคโนโลยี
4. ความเสี่ยงด้านการเงิน หมายถึง ความเสี่ยงที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมและการจัดทำรายงานเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานการเงิน งบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ รายจ่าย การจัดหาแหล่งเงินทุน ทรัพยากร พัสดุ และความถูกต้องตรวจสอบได้
5. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ หมายถึง การปฏิบัติของบุคลากรที่ขัดกับข้อบังคับกฎหมายต่างๆที่ อาจเกิดจากกฎหมายและระเบียบนั้น ไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสม

กับพื้นที่ ไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติ หรือขัดกับทัศนคติ ขัดต่อจรรยาบรรณ ส่งผลให้มีโทษทั้งทางด้านระเบียบและกฎหมาย

6. การบริหารจัดการ หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาที่ แสดงถึงความรู้ ความสามารถในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบาทหน้าที่ และ ความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุมภารกิจ ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

7. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรครู ที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2

8. ข้าราชการครู หมายถึง บุคลากรครูที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการสอน ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2

9. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรีเขต2 หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาประกอบด้วยอำเภอตากใบ, อำเภอเวียง, อำเภอสุคีริน, อำเภอสุไหงโก-ลก, และอำเภอสุปาดะ

Prince of Songkhla University
Pattani Campus