

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 24 กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 22) ดำเนินการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานใดสำนักหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะประสานงานต่าง ๆ ในกระทรวงและดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นงานที่ต้องปฏิบัติตามสายงานการบังคับบัญชา อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งจะต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกำหนดในกฎหมายอื่น จัดทำงบประมาณ และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง เจริญรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจของส่วนราชการอื่น และดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ การแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จัดทำงบประมาณและบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงเพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, หน้า 9)

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 11 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักผู้อำนวยการ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักการลูกเสือ ยุวกาชาด และกิจการนักเรียน สำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนิติการ สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภายใน ประกอบด้วย

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หน่วยตรวจสอบภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และ
กลุ่มตรวจสอบภายใน (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, หน้า 10)

การบริหารงานขององค์กรทุกประเภท ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีวัตถุประสงค์บางอย่างประการ
เช่นเพื่อคุณภาพการศึกษา เพื่อสร้างผลกำไร เพื่อการให้บริการประชาชน เป็นต้น ไม่ว่าจะกำหนด
วัตถุประสงค์ไว้เช่นใดก็ตาม การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น ก็ต้องประสบกับความเสี่ยง (Risk)
อยู่เสมอ ซึ่งอาจปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น นโยบาย การเงิน ทรัพยากรมนุษย์
เทคโนโลยี การเมือง ความเสี่ยง เป็นภาวะคุกคาม ปัญหา อุปสรรค หรือการสูญเสียโอกาส
ซึ่งจะมีผลทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อ
องค์กร ทั้งในด้านกลยุทธ์ การปฏิบัติงาน การดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ประเด็นสำคัญ
ในเรื่องเกี่ยวกับความเสี่ยงคือความไม่แน่นอน (uncertainty) ของผลลัพธ์ ถึงแม้บางท่าน
อาจจะให้คำอธิบายว่าความเสี่ยงก่อให้เกิดเฉพาะผลที่ติดตามมา ทั้งในเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ และ
หากบริหารความเสี่ยงได้อย่างถูกต้องแล้ว ความเสี่ยงจะก่อให้เกิดโอกาส และนำไปสู่นวัตกรรม
ได้ตัวอย่างเช่น โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) ถึงแม้ว่าอาจมีความเสี่ยงเข้ามา
เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก แต่หากสามารถควบคุมความเสี่ยงได้แล้ว จะช่วยก่อให้เกิดโอกาส
ในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน และการให้บริการประชาชนอย่างมาก ความเสี่ยงเป็น
เรื่องประกอบกันระหว่างองค์ประกอบอย่างน้อย 2 ส่วน คือโอกาสที่น่าจะเกิดขึ้นของสิ่งที่ได้
พึงประสงค์กับผลกระทบที่ตามมา ประโยชน์ที่พึงได้รับจากการที่องค์กรมีการบริหารความเสี่ยง
อย่างเหมาะสมจะเป็นการสนับสนุนกลยุทธ์และแผนงาน ช่วยในการบรรลุจุดประสงค์ เข้าใจ
ภัยคุกคามของโครงการ การปฏิบัติงานในองค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้แน่ใจว่าอยู่ใน
ภาวะควบคุมได้ สนับสนุนให้มีการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากนั้นทำให้มีการสื่อสารกัน
ในองค์กรมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นตามมา ผลโดยรวมจะช่วยให้องค์กรมีชัยชนะต่อคู่แข่ง
ถ้าองค์กรนั้นยอมรับระดับความเสี่ยง (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 1)

ความเสี่ยง (risk) เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้บางอย่างเป็นเรื่องที่มี
ความจำเป็น ซึ่งวิธีเดียวที่สามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงได้ คือการไม่ทำอะไรเลย แต่ก็หมายความว่า
จะไม่สามารถบรรลุผลอะไรได้เช่นกัน การบริหารความเสี่ยงเป็นกระบวนการเชิงระบบเพื่อระบุ
ประเมิน ควบคุม และสื่อสารความเสี่ยงต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน ที่มีผลกระทบโดยตรง
ต่อการบริหารอุปสรรค ความไม่แน่นอนและโอกาสที่จะเกิดอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารความเสี่ยง
องค์กรโดยรวม เป็นการผสมผสานของการบริหารความเสี่ยงโดยพิจารณาความเสี่ยงทั้งหมด
ให้ครอบคลุมความเสี่ยงทั้งองค์กรให้มีความคิดมองไปข้างหน้า ได้รับการสนับสนุนและมีส่วนร่วม
ของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรนั้น ๆ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2550, หน้า 1)

การบริหารความเสี่ยงนั้น เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยในการบริหารองค์กร ซึ่งเป็นที่รู้จัก และแพร่หลายในหลาย ๆ วงการ เช่น บริษัทธุรกิจทั่วไป บริษัทอุตสาหกรรม ธนาคาร และ โรงพยาบาล เป็นต้น แต่ในภาครัฐ ซึ่งส่วนมากเป็นหน่วยงานบริการนั้น ที่ผ่านมามีกลไกต้นตัว และประยุกต์ให้ระบบบริหารความเสี่ยงกันน้อยมาก ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงภายในหน่วยงาน ของราชการ จึงนับเป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบราชการตามนโยบาย ของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง (ธารชุตติ อมรเพชรกุล, 2546, หน้า 1)

สำหรับเรื่องความเสี่ยงในบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เริ่มให้ความสำคัญตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เพราะได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นตัวชี้วัดที่ 17 เรื่องระดับความสำเร็จของการ จัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549, หน้า 60) ดังนั้นผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญของความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในบริหารงานของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้จัดทำวิจัยในเรื่องนี้เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารความเสี่ยง ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 4 ด้าน คือ ด้านกลยุทธ์ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการเงิน ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ตามความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลางและ ระดับต้น

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ด้าน ตามความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น จำแนกตามตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบข้อมูลความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้นในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการกับการบริหารความเสี่ยง ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาเป็นแนวทาง

ในการบริหารความเสี่ยงของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ด้านคือ ด้านกลยุทธ์ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

1.4.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากร ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 25 หน่วยงาน จำแนกเป็น

(1) ระดับสูง จำนวน 30 คน

(2) ระดับกลาง จำนวน 562 คน

(3) ระดับต้น จำนวน 163 คน

รวมเป็นประชากรทั้งสิ้น จำนวน 755 คน

2) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนระดับสูงเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 30 คน ข้าราชการพลเรือนระดับกลางและข้าราชการพลเรือนระดับต้นได้มาจากการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง จากตารางเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970, pp. 607 - 610) เทียบสัดส่วนของแต่ละหน่วยงานแล้วสุ่มอย่างง่ายได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 260 คน

1.4.3 ตัวแปรที่ศึกษา

1) ตัวแปรต้น ได้แก่

(1) ตำแหน่ง จำแนกเป็น ข้าราชการพลเรือน

ก. ระดับสูง

ข. ระดับกลาง

ค. ระดับต้น

(2) ประสบการณ์ทำงาน จำแนกเป็น

ก. ต่ำกว่า 20 ปี

ข. ตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป

2) ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ด้าน คือ

- (1) ด้านกลยุทธ์
- (2) ด้านการปฏิบัติงาน
- (3) ด้านการเงิน
- (4) ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

1.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้ศึกษาตัวแปรดังนี้

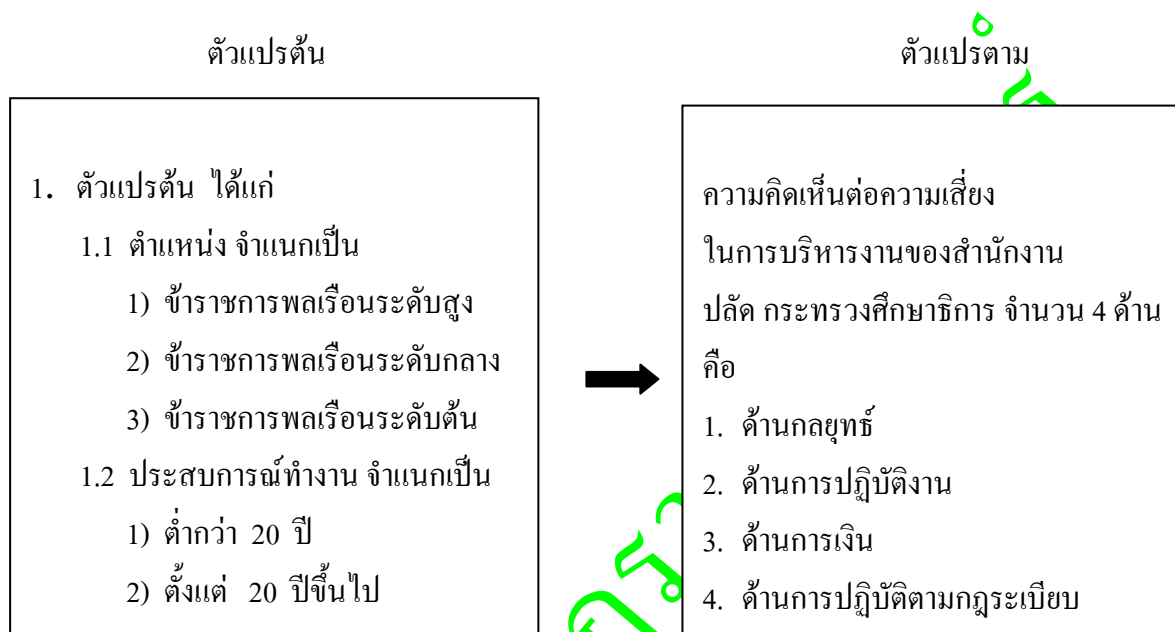
1.5.1 ตัวแปรต้น

1) ตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ข้าราชการพลเรือนระดับกลางและ ข้าราชการพลเรือนระดับต้น เหตุผลที่เลือกตัวแปรนี้เพราะผู้วิจัยต้องการทราบว่าข้าราชการพลเรือนระดับสูง ข้าราชการพลเรือนระดับกลาง และข้าราชการพลเรือนระดับต้นในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542, หน้า 15) อยู่ในระดับใดและมีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

2) ประสบการณ์ทำงาน ได้แก่อายุราชการต่ำกว่า 20 ปี และ 20 ปีขึ้นไป เหตุผลที่เลือกตัวแปรนี้ เพราะผู้วิจัยต้องการทราบว่าประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานการบริหารความเสี่ยง ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อยู่ในระดับใด และมีความคิดเห็นต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอาภา นิตยศักดิ์ (2535, หน้า 15) ซึ่งทำการศึกษาเรื่องการศึกษากิจการจัดการต่อความเสี่ยงของการปฏิบัติการพยาบาล ในโรงพยาบาลของรัฐและจากการสำรวจพบว่าประสบการณ์ในการทำงานของข้าราชการพลเรือนส่วนมากจะมีเวลาปฏิบัติราชการต่ำกว่า 20 ปี และตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป มีจำนวนใกล้เคียงกัน

ตัวแปรตาม ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตามโดยยึดแนวความคิดและหลักการการบริหารความเสี่ยงของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ด้าน คือด้านกลยุทธ์ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการเงินและด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (แผนบริหารความเสี่ยงของสำนักงาน

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ, 2550, หน้า 10) เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

1.6 สมมติฐานการวิจัย

1.6.1 ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลางและระดับต้น มีความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานบริหารความเสี่ยง ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ด้าน แตกต่างกัน

1.6.2 ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้นที่มีประสบการณ์ทำงานต่างกันมีความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารความเสี่ยงของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ด้าน แตกต่างกัน

1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและตรงตามจุดประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1.7.1 ความเสี่ยง หมายถึง การกำหนดแนวทางและกระบวนการในการบ่งชี้ วิเคราะห์ ประเมิน จัดการ ติดตาม และสื่อสารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหน่วยงาน หรือกระบวนการ

ดำเนินงานขององค์กร เพื่อช่วยให้องค์กรลดการสูญเสียน้อยที่สุดและเพิ่มโอกาสเชิงบวกมากที่สุด ความเสี่ยงมีจำนวน 4 ด้าน คือ

1) ด้านกลยุทธ์ หมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหาย หรือความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุเป้าประสงค์ ตามกลยุทธ์ เช่น นโยบาย แผนการดำเนินงาน การจัดโครงสร้างองค์กร

2) ด้านการปฏิบัติงาน หมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหาย ความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จเนื่องจากเกิดปัญหาทางด้านกระบวนการปฏิบัติงานและกระบวนการดำเนินงานขององค์กร

3) ด้านการเงิน หมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหาย ในด้านลบต่อการบริหารจัดการทางการเงินขององค์กร ในทุกมิติ เช่น การเบิกจ่ายเงิน การใช้ระบบ GFMS การใช้งบประมาณผิดประเภท

4) ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ หมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหาย หรือความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการขององค์กรอันเนื่องมาจากการดำเนินการทางกฎ ระเบียบ ที่ผิดพลาดและคลาดเคลื่อนจากทบทวนผู้ติที่กำหนดตามกฎหมาย

1.7.2 ตำแหน่ง หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายขององค์กร แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1) ข้าราชการพลเรือนระดับสูง หมายถึง ข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการระดับ 9-11

2) ข้าราชการพลเรือนระดับกลาง หมายถึง ข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการระดับ 6-8

3) ข้าราชการพลเรือนระดับต้น หมายถึง ข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการระดับ 1-5

1.7.3 ประสบการณ์ทำงาน หมายถึง ระยะเวลาในการรับราชการของข้าราชการพลเรือน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1) ต่ำกว่า 20 ปี

2) ตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป

1.7.4 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง หน่วยงานตามโครงสร้างการแบ่ง ส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการแปลงนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

เป็นแผนปฏิบัติพัฒนายุทธศาสตร์ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณและบริหารราชการ
ประจำทั่วไปของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ ตามภารกิจของ
กระทรวงศึกษาธิการ

1.7.5 ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการบริหารงานของสำนักงาน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒินครินทร์