

การบริหาร

ความหมาย

การบริหาร (Administration) เป็นคำที่มาจากคำสองคำ คือ “การ” และ “บริหาร” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้อธิบายความหมายของคำทั้งสองไว้ดังนี้

การ (น : นาม) หมายถึง งาน สิ่งหรือเรื่องที่ทำ มักใช้คู่กับคำว่างาน เช่น การงาน ถ้าอยู่หน้านามหมายถึง เรื่อง ชูระ หน้าที่

บริหาร (ก : กริยา) หมายถึง ออกกำลัง เช่น บริหารร่างกาย ; ปกครอง เช่น บริหารส่วนท้องถิ่น ; ดำเนินการ, จัดการ เช่น บริหารธุรกิจ; กล่าวแก่(น : นาม) หมายถึง คำรัสสั่ง เช่น ราชบริหาร ; คำแถลง เช่น พระพุทธบริหาร

ดังนั้นจึงนิยามการบริหาร (Administration) ได้ว่า หมายถึง งานปกครอง หรือ งานดำเนินการ หรืองานจัดการ นักวิชาการ ได้นิยามคำว่า การบริหาร ดังนี้

ไซมอน (Simon, 1966) นิยามว่า การบริหารเป็นกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

เทอร์รี่ (Terry, 1975 : 4) นิยามว่า การบริหาร คือ กระบวนการวางแผน การจัดการ การจูงใจ และการควบคุม ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรมนุษย์และอื่นๆ เช่น เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีที่มีอยู่

โรบบินส์ (Robbins, 2004) นิยามว่า การบริหาร คือ กระบวนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบุคคลทุกฝ่ายในองค์การร่วมกันปฏิบัติงาน

ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 2008) นิยามว่า การบริหาร คือ ศิลปะและศาสตร์ของการประยุกต์ความรู้ เพื่อแก้ปัญหาขององค์การ

สมยศ นาวิกาน (2544) นิยามว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ (2549) นิยามว่า การบริหาร คือ การแก้ปัญหาอย่างมีระบบร่วมกันของบุคลากรระดับต่างๆ ขององค์การ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ

ความเป็นมา

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารเกิดขึ้นมาตั้งแต่มีมนุษย์เกิดขึ้นมาในโลก เมื่อบุคคลสองคนขึ้นไป ร่วมกันทำกิจกรรมหรือกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ย่อมมีการบริหารเกิดขึ้น และมีผู้นำในการทำกิจกรรม เรียกว่า ผู้บริหาร ผู้จัดการ ผู้อำนวยการ ในโรงเรียน เรียกว่า ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ ในมหาวิทยาลัยเรียกว่า อธิการบดี ในครอบครัวมี พ่อ แม่ ลูกๆ ก็มีหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้บริหาร ในหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำนัน ในอำเภอมี นายอำเภอ ในจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประเทศต่างๆ สมัยราชาธิปไตยมีพระยา หรือพระราช หรือพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองประเทศ แต่มาในสมัยที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด บางประเทศมีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด ประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันก็มีการบริหารประเทศและหน่วยราชการต่างๆ มาแล้ว แต่การบริหารประเทศของไทยในยุคสุโขทัยต่อเนื่องมาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่มีการเขียนเป็นตำราการบริหารไว้ โดยเฉพาะเหมือนดังเช่น ยุโรปและอเมริกา ระยะเวลาที่ไทยนำความคิดทางการบริหารของยุโรปและอเมริกามาใช้บริหารองค์การต่างๆ จนกระทั่งถึงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ เขียนบทความเรื่องการบริหารตามหลักอริยสัจสี่อย่างเป็นทางการ ภายหลังที่ได้อ่านหนังสือของ พระเทพเวที (ประยูรค์ ปยุตโต) (2533) เรื่องวิธีคิดตาม

หลักพุทธธรรมที่เสนอว่า อริยสังคีติเป็นวิธีคิดแก้ปัญหาอย่างมีระบบวิธีหนึ่ง วิธีคิดแก้ปัญหาตามหลักอริยสังคีติสำเร็จ บุญเรืองรัตน์ ได้นำมาใช้บริหารจัดการเพื่อพัฒนา งานของสำนักทดสอบทางการ ศึกษา และจิตวิทยา เมื่อเป็นผู้อำนวยการของสำนักนี้ ในช่วง พ.ศ. 2526-2530 และเมื่อเป็นรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการของมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ช่วง พ.ศ. 2530-2536 ก็นำหลักอริยสังคีติมาบริหารงานวิชาการได้ผลอย่างดี จึงมาเขียนบทความดังกล่าวนี้และได้รับ การตีพิมพ์ใน วารสารพุทธธรรม ปีที่ 52 ฉบับที่ 304 พ.ศ. 2547 หน้า 25-26 พร้อมกับตีพิมพ์ ในวารสารการบริหาร การศึกษา มศว ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2547 หน้า 2-3 จากประสบการณ์ การบริหารด้วยหลักอริยสังคีติ สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ (2549) จึงเขียนหนังสือ การบริหารตามหลัก อริยสังคีติ อธิบาย ขั้นตอนการบริหาร และตัวอย่างการบริหารมหาวิทยาลัย ที่บริหาร ได้ผลดี หนังสือเล่มนี้มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล มอบให้ สำนักพิมพ์ SUNPRINTING ในกรุงเทพมหานคร จัดพิมพ์เผยแพร่ ในปี พ.ศ. 2549 และใช้เป็นตำราเรียน ของ นักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก สาขาวิชา การบริหารการศึกษาที่มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุลมาจน ปัจจุบันนี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป พัฒนาการ ของการบริหารอย่างเป็นทางการนั้นเริ่มตั้งแต่ประมาณ คริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “การบริหาร” อย่างชัดเจนและรัดกุม มีการคิดเรื่องการ บริหารและการค้นคว้าวิธีการบริหารที่มุ่งไปที่การบริหาร กิจการของรัฐเป็นหลัก ต่อมาก็พัฒนาไปสู่การบริหาร อุตสาหกรรมและบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเริ่มสนใจ ศึกษาค้นคว้าและพัฒนาการบริหาร ในฐานะเป็นศาสตร์ สาขาหนึ่ง (วิจิตร ศรีสอาน, 2544) คำว่า การบริหาร (administration) เริ่มแรกใช้คำว่า การจัดการหรือการ จัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management) โดย เทย์เลอร์ (Taylor, 1947) ในปี ค.ศ. 1911 จากนั้นก็พัฒนา มาสู่ความคิด ศาสตร์การบริหาร (science of administration) หรือการบริหารจัดการ (administrative management) หรือ การบริหาร (administration) โดยฟาโยล (Fayol, 1925)

ในปี ค.ศ. 1925 และการบริหารแบบระบบราชการ (bureaucracy administration) โดย เวเบอร์ (Weber, 1947) ในปี ค.ศ. 1947 ในปัจจุบันวงการธุรกิจนิยมใช้คำว่า การจัดการ (management) ส่วนวิชาการบริหารซึ่งแต่เดิม เป็นศาสตร์อย่างหนึ่งนั้น ได้พัฒนามาเป็นศาสตร์การ จัดการ (management science) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 โดยพี เอ็ม เอส แบลคเคทท์ (P.M.S. Blackett) และเป็นศาสตร์ การจัดการมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1950 (Taylor III, 1996)

หลักการบริหาร

ในปี ค.ศ. 1911 เทย์เลอร์ (Taylor, 1947) ผู้ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ได้นำหลักวิทยาศาสตร์มาเสนอเป็นหลักการจัดการเชิง วิทยาศาสตร์ เขามีความคิดว่าคนนั้นสามารถฝึกให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมือนการทำงานของเครื่องจักรที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานที่ได้รับการ จูงใจแต่มีข้อจำกัดที่ร่างกายต้องการคำแนะนำอย่าง ต่อเนื่อง การจัดการมุ่งที่ผลผลิตของงานตามเวลาการ ปฏิบัติงานของพนักงานและการจูงใจตามข้อจำกัดทาง ร่างกายของพนักงาน โดยพนักงานมีวิธีทำงานที่เร็วที่สุด ดีที่สุด ในการผลิตผลงานจากความคิดดังกล่าว เขาจึง เสนอหลักการจัดการ 4 ประการ ดังนี้

- (1) ค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดแล้วกำหนดให้ทุกคนทำงานตามวิธีนั้น
- (2) มีเกณฑ์ในการคัดเลือกคนงานที่จะรับเข้ามาทำงานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถตรงกับงาน
- (3) อบรมคนงานแต่ละคนก่อนที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติงาน
- (4) แยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายปฏิบัติออกจากกันและ กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ฝ่ายบริหารวางแผนและควบคุมดูแล พนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติงาน

การบริหารตามแนวนี้ มีข้อเสียตรงที่ไม่ได้คำนึงถึงจิตใจของคนงาน ละเลยเรื่องความเครียดของคนงาน ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของสังคม มองข้ามความพึงพอใจในการดำเนินงานของพนักงาน มองการทำงาน ของมนุษย์เหมือนเครื่องจักรกล

ฟาโยล (Fayol, 1925) ได้กำหนดหน้าที่บริหาร ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ (1) การวางแผน (2) การจัดองค์การ (3) การสั่งการ (4) การประสานงาน (5) การควบคุม

กูลิค (Gulic, 1937) ได้ขยายหน้าที่ดังกล่าวเป็น 7 ประการ เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งเป็นคำย่อของความคิดแต่ละประการ ได้แก่ (1) การวางแผน (planning) (2) การจัดองค์การ (organizing) (3) การกำหนดพนักงานหรือการจัดคนเข้าทำงาน (staffing) (4) การอำนวยความสะดวก (directing) (5) การประสานงาน (coordinating) (6) การรายงานผล (reporting) (7) การจัดการเงินหรือการจัดทำงบประมาณ (budgeting)

ฟาโยล (Fayol, 1925) ได้กำหนดหลักการบริหาร 14 ข้อดังนี้

1. จัดแบ่งงานออกเป็นกิจกรรมย่อยๆ พนักงานทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
2. กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบในตำแหน่งต่างๆ
3. กำหนดระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน พนักงานทุกคนต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มีกฎข้อบังคับขององค์การ ผู้บริหารควรมีความเป็นธรรมในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบ
4. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา พนักงานได้รับคำสั่งมาจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น
5. มีเอกภาพในการทำงาน พนักงานทุกคนทำงานไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน
6. ผลประโยชน์ของส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ขององค์การต้องมาก่อนผลประโยชน์ของส่วนตัว
7. ผู้ปฏิบัติงานในองค์การต้องได้รับผลตอบแทนจากการทำงานอย่างเป็นธรรม
8. อำนาจการบังคับบัญชาอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว
9. มีการบังคับบัญชาจากระดับสูงมาสู่ระดับล่างอย่างเดียวและอย่างชัดเจน
10. การทำงานต้องเป็นระเบียบ การเก็บรักษาสิ่งของอุปกรณ์ เครื่องใช้ต้องเก็บอย่างเป็นระเบียบ

11. การบริหารองค์การต้องมีความยุติธรรม
12. พนักงานมีความมั่นคงในอาชีพและมีช่องทางก้าวหน้าในอาชีพ

13. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคลากรในองค์การเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์การก้าวหน้าและมีความสำเร็จ

14. มีความสามัคคี บุคคลในองค์การต้องร่วมมือร่วมใจกันทำงานที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการทั้ง 14 ข้อของฟาโยลปรากฏมาตั้งแต่ ค.ศ. 1925 แต่สาระสำคัญในหลักการเหล่านี้ยังสามารถประยุกต์ใช้ได้ในการบริหารปัจจุบัน อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดของการบริหารตามแนวนี้อยู่ที่ผู้บริหารต้องรู้จักใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม มิฉะนั้นจะเป็นเผด็จการ

เวเบอร์ (Weber, 1947) ได้เสนอหลักการ 5 ข้อของการบริหารแบบระบบราชการดังนี้

1. แบ่งงานออกเป็นแผนกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
 2. การบริหารไม่ใช่ความพึงพอใจกับบุคคล การตัดสินใจในการกระทำใดๆ ไม่ใช่ความชอบหรือพึงพอใจส่วนบุคคล แต่จะตัดสินใจบนรากฐานของข้อเท็จจริง ไม่ใช่ความรู้สึก
 3. มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับลงมาจากบนลงล่าง
 4. มีกฎระเบียบที่ประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจนให้พนักงานปฏิบัติ
 5. ถือว่าพนักงานทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ เป็นบุคคลผู้มีความดีงาม พนักงานทุกคนต้องถือว่างานของเขานั้นเป็นวิชาชีพ
- ข้อเสียของการบริหารแบบนี้บุคลากรขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ขาดความคล่องตัว ขาดความยืดหยุ่น เสียค่าใช้จ่ายสูง การทำงานซ้ำซ้อนและล่าช้า ขาดการประสานงานในภาพรวมขององค์การ
- ในปัจจุบันแม้จะมีทฤษฎีการบริหารเกิดขึ้นมากมายแต่กระบวนการทำงานก็ยังคงเหมือนเดิม คือ การบริหารงานขององค์การจะเริ่มจากการตั้งวัตถุประสงค์ขององค์การ แล้วมาคิดกระบวนการทำงานเพื่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์ หัวข้อ สิ่งของ อุปกรณ์และเงิน นำมาสู่กระบวนการ

ในการปฏิบัติ รวบรวมบุคคลมาปฏิบัติงาน ให้ทุกคน ร่วมคิดร่วมทำ มีการวัดประเมินผลประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพของงาน นำข้อมูลมาย้อนกลับเพื่อใช้ ปรับปรุงการบริหาร มีการสำรวจความพึงพอใจของ พนักงานและของลูกค้า เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงการ บริหาร

การนำหลักการบริหารมาใช้บริหารสถานศึกษา

ในสถานศึกษานั้นกล่าวได้ว่าแต่ก่อนใช้การ บริหารแบบระบบราชการอยู่อย่างมาก แม้ปัจจุบันนี้ก็ยัง

คงใช้อยู่ คงจะเห็นว่าในโรงเรียนมีการแบ่งเป็นแผนก ต่างๆ ตามผู้เชี่ยวชาญ เช่น กลุ่มสาระการเรียนรู้ต่างๆ เป็นต้น มีลำดับการบังคับบัญชาคหลั่นกันลงมาและ ใช้อยู่นาน เคียวนี่ก็กฎหมายทางการศึกษาได้กระจาย อำนาจการบริหารไปให้โรงเรียนบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารแบบใช้ให้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management)

สำเร็จ บุญเรืองรัตน์

บรรณานุกรม

- พระเทพเวที (ประยูร ปยุตโต). (2533). วิธีคิดตามหลักพุทธธรรม. กรุงเทพมหานคร : สหมิตร.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด.
- วิจิตร ศรีสอาน. (2544). “ปรัชญาและพัฒนาการการบริหาร,” เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและระบบการบริหาร การศึกษา. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สมยศ นาวิการ. (2544). การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ 1991.
- สำเร็จ บุญเรืองรัตน์. (2549). การบริหารตามหลักอริยสัจสี่. กรุงเทพฯ : SUNPRINTING.
- สำเร็จ บุญเรืองรัตน์. (2547). “การบริหารตามหลักอริยสัจสี่,” พุทธธรรม. 52 (304) : 25-26.
- สำเร็จ บุญเรืองรัตน์. (มกราคม-มิถุนายน 2547). “การบริหารตามหลักอริยสัจสี่,”วารสารบริหารการศึกษา มศว. 3(7) : 2-3.
- Fayol, H. (1925). **General and Industrial Management**. London : Sir Issac Pitman and Sons.
- Gulic, L. (1937). “Note on The Theory of Organization,” in L. Gulic and L.F. Urwick(Eds). **Paper on the Science of Adminidstration** p. 3-45. New York : Institute of Public.
- Hoy,W.K. and Miskel, C.G. (2008). **Educational Administration : Theory, Research and Practice**. New York : The McGraw – Hill Companies Inc.
- Robbins, S.P. (2004). **Management**. 5th ed. New Jersey : Prentice Hall.
- Simon, H.A. (1966). **Administrative Behavior**. New York : The Free Press.
- Terry, R. (1979). **Principles of Management**. Illinois : Richard Irwin.
- Taylor, F.W. (1947). **Scientific Management**. New York : Haper.
- Taylor III, Barnard W. (1996). **Introduction to Management Science**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Weber, M. (1947). **The Theory of Social and Economic Organization**. in T. Parsons(Ed.) A.M. Henderson and T. Parsons(Trans). New York : Free Press.