

## การบริหารการศึกษา

### ความหมาย

การบริหารการศึกษา (Educational Administration) เป็นคำที่มาจาก สามคำคือ การ บริหาร และศึกษา พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้อธิบายความหมายของคำทั้งสามไว้ดังนี้

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

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

ศึกษา (น : นาม) หมายถึง การเล่าเรียน ฝึกฝน และอบรม (ส : สันสกฤต) ศึกษา(ป : ปาลี, บาลี) ศึกษา ดังนั้นการบริหารการศึกษา หมายถึง งาน ดำเนินการ หรืองานจัดเรื่องเล่าเรียน ฝึกฝน และอบรม นักวิชาการได้นิยามคำว่าการบริหารการศึกษาดังนี้

ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 2008) นิยามการบริหารการศึกษาว่าหมายถึง การดำเนินงานในองค์การทางการศึกษา

สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย (2536) นิยามการบริหารการศึกษาว่า หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน เช่น ด้านความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม รวมทั้งในด้านสังคมโดยกระบวนการต่างๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2545) นิยามการบริหารการศึกษาว่า หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคน

ร่วมกันดำเนินการ โดยอาศัยกระบวนการต่างๆ และอาศัยทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม ควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคลเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรมของสมาชิก สังคมให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม

### ความเป็นมา

เมื่อชายหญิงแต่งงานกันเป็นครอบครัวแล้วเกิดมีลูกขึ้นมา เป็นหน้าที่ของพ่อแม่ที่ต้องทำกิจกรรมต่างๆ เพื่ออบรมลูก เช่น สอนให้กินอาหาร อาบน้ำ ทำความสะอาดร่างกาย แต่งตัว ดำรงชีวิตอย่างปลอดภัย อบรมให้ลูกพูดด้วยภาษาที่เหมาะสม ปฏิบัติตนตามประเพณี วัฒนธรรม เช่น กราบไหว้ปู่ย่าตายาย เคารพผู้ใหญ่ เคารพพระสงฆ์ ทำบุญตักบาตร เป็นต้น พ่อแม่ทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เพื่อให้ลูกได้เล่าเรียน พ่อแม่จึงบริหารการศึกษาในครอบครัว เมื่อลูกโตขึ้น สังคมไทยในอดีตพ่อแม่ก็ส่งลูกไปเป็นลูกศิษย์วัด บวชเณร บวชพระ เจ้าอาวาสหรือพระผู้ใหญ่ก็บริหารการศึกษาคือ อบรมสั่งสอน ให้การศึกษาแก่เด็กวัด เณร พระ ซึ่งก็คือ มีการบริหารการศึกษาในวัดมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา รัตนบุรี และรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ครั้นเมื่อมีโรงเรียนเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ก็มีการบริหารการศึกษาในโรงเรียน

ระยะหลังไทยนำความคิดทางการบริหารการศึกษาของยุโรปและอเมริกามาใช้ บริหารสถานศึกษาไทย จนกระทั่ง วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 สำเร็จบุญเรืองรัตน์ เขียนบทความเรื่อง การบริหารตามหลักอริยสัจสี่อย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่ได้อ่านหนังสือของพระเทพเวที (ประยูรฯ ปยุตโต) (2533) เรื่องวิจิตรคดีตามหลักพุทธธรรม ที่เสนอว่า อริยสัจสี่ เป็นวิจิตรคดีแก้ปัญหาอย่างมีระบบวิธีหนึ่ง วิจิตรคดีแก้ปัญหาตามหลักอริยสัจสี่นี้ สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ ได้นำมาใช้ บริหารจัดการเพื่อพัฒนางานของสำนักทดสอบทางการศึกษาและจิตวิทยาเมื่อเป็นผู้อำนวยการของสำนักนี้ในช่วง

พ.ศ. 2526-2530 และเมื่อเป็นรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ช่วง พ.ศ. 2530-2536 ก็นำหลักอริยสัจสี่มาบริหารงานวิชาการ ได้ผลอย่างดี จึงมาเขียนบทความดังกล่าวและได้รับการตีพิมพ์ในวารสารพุทธธรรม ปีที่ 52 ฉบับที่ 304 พ.ศ. 2547 หน้า 25-26 พร้อมกับตีพิมพ์ในวารสารการบริหารการศึกษามศว. ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2547 หน้า 2-3 จากประสบการณ์การบริหารด้วยหลักอริยสัจสี่ สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ (2549) จึงเขียนหนังสือการบริหารตามหลักอริยสัจสี่ อธิบายขั้นตอนการบริหารและตัวอย่างการบริหารมหาวิทยาลัยที่บริหารได้ผลดี หนังสือเล่มนี้มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล มอบให้สำนักพิมพ์ SUNPRINTING ในกรุงเทพมหานคร จัดพิมพ์เผยแพร่ในปีพ.ศ. 2549 และใช้เป็นตำราเรียนของนักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอก สาขาวิชาการบริหารการศึกษา ที่มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล มาจนปัจจุบันนี้

วิจิตร ศรีสอาน (2549) กล่าวถึงพัฒนาการทางการบริหารของประเทศตะวันตกไว้ว่า “ประมาณ ค.ศ. 1900-1930 เป็นระยะเวลาที่ได้มีการคิดหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ในองค์กร นักวิชาการด้านการบริหารการศึกษาในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ก็ได้้นำหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักการบริหารทางอุตสาหกรรมและธุรกิจ มาใช้เป็นหลักการบริหารการศึกษาในสถานศึกษา ได้มีการวิเคราะห์งานของผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งมีการกระตุ้นให้ใช้การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารการศึกษาด้วย” ครั้นต่อมาในช่วง ค.ศ. 1930-1960 การบริหารองค์กรได้พัฒนาเป็นการบริหารแบบยึดถือความสัมพันธ์ของมนุษย์ ได้คิดถึงเรื่ององค์กร วัฒนธรรมองค์กร คำนี้ถึงพฤติกรรมของบุคคลและจิตใจของบุคคล การบริหารการศึกษาก็ปรับเปลี่ยนมาอีก ในปี ค.ศ. 1943 กลุ่มคณาจารย์ที่สอนวิชาการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆ 33 แห่ง ของสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งสภามหาวิทยาลัยเพื่อการบริหารการศึกษา (University Council for Educational Administration : UCEA) มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ 1. เพื่อปรับปรุงการเตรียมและฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา 2. เพื่อกระตุ้นและทำวิจัยด้านบริหารการศึกษา

3. เพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยและทดลองด้านการบริหารการศึกษา ผลจากการดำเนินงานของสภานี้ทำให้วิชาการบริหารการศึกษาก้าวหน้าไปมาก มีฐานะเป็นทั้งวิชาชีพและวิชาการสาขาหนึ่ง ส่งผลต่อการพัฒนาการบริหารการศึกษาในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (วิจิตร ศรีสอาน, 2549)

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เรื่องการบริหารองค์กร ได้พัฒนามาสู่ความคิดว่าองค์กรเป็นระบบเปิด องค์กรและสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและยังเกี่ยวกับระบบการเมือง พฤติกรรมขององค์กรเกิดจากการกระทำของโครงสร้างขององค์กรและความต้องการของบุคลากรในองค์กร การบริหารการศึกษาก็เปลี่ยนใหม่เป็น การบริหารแบบระบบเปิด (open systems) หรือการบริหารเชิงระบบ (systems approach) การบริหารตามอุบัติเหตุ (contingency) การจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) เป็นต้น (Hoy and Miskel, 2008)

### หลักการบริหารการศึกษา

หลักการบริหารการศึกษามักประยุกต์หลักการบริหารองค์กรในวงการอุตสาหกรรมและธุรกิจมาใช้เป็นหลักการบริหารสถานศึกษา ดังจะยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้ทฤษฎีบริหารแบบระบบราชการของ แมก เวเบอร์ (Weber, 1974 ; Hoy and Miskel ; 2008) ซึ่งเป็นทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ มาใช้เป็นหลักบริหารการศึกษามายาวนาน แม้ปัจจุบันนี้ก็ยังมียุทธพลและยังมีร่องรอยอยู่ในสถานศึกษาดังนี้

1. ในสถานศึกษามีโครงสร้างของการบริหารลดหลั่นเป็นลำดับลงมา (Hierarchy of Authority) เช่น ผู้อำนวยการ หัวหน้าสาขาวิชา
2. ในสถานศึกษามีการแบ่งเป็นแผนก คณะภาควิชา (division of labor and specialization) เช่น แบ่งเป็นสาขาวิชา เช่น ประถมศึกษา มัธยมศึกษา แต่ละแผนกและสาขาวิชาถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญ
3. มีการออกระเบียบและเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน (rules and regulations)
4. การตัดสินใจไม่คำนึงถึงความรู้สึก แต่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผล (impersonal orientation)

5. ถือว่าวิชาชีพครูและวิชาการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูง (professional career หรือ career orientation) เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ผู้เชี่ยวชาญการสอน วิทยาศาสตร์ เป็นต้น

หลักการทั้ง 5 ประการนี้ เป็นหลักการบริหารตามแนวความคิดการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาใช้ในการจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีหลักการดังที่ อุทัย บุญประเสริฐ (2543) กล่าวว่า การจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานยึดถือหลัก 5 ประการดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ คือ กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้สถานศึกษา
2. หลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ผู้บริหาร ครู ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันตัดสินใจบริหารสถานศึกษา
3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน คือ คืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นจัดการศึกษาเอง
4. หลักการบริหารตนเอง คือ การกำหนดเป้าหมาย การดำเนินงาน การบริหารวิชาการ บุคลากร การเงิน

บริหารทั่วไป มอบอำนาจให้โรงเรียนบริหารเองในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนครู ผู้แทนประชาชน ผู้แทนศิษย์เก่า เป็นต้น

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์การอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารการศึกษา

### การบริหารการศึกษาในสถานศึกษาไทย

สถานศึกษาไทยปัจจุบันมีการจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน แต่ก็มีผลการประเมินผลการวิจัยที่บ่งชี้ให้เห็นว่าในหลักกฎหมายนั้นได้กำหนดไว้จริง แต่การปฏิบัติยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ยังมีการคงอำนาจไว้ในส่วนกลาง หรือในเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้ผู้บริหารการศึกษายังไม่ค่อยกล้าบริหารจัดการภายในโรงเรียนเองอย่างแท้จริง มีการวิจัยพบว่าคุณภาพการศึกษาของไทยยังคงตกต่ำอย่างมาก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในต่างประเทศผลการจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานคุณภาพการศึกษาดีขึ้น เพราะมีความจริงจังในการปฏิบัติเพื่อรักษามาตรฐาน

สำเรียง บุญเรืองรัตน์

### บรรณานุกรม

- พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2533). *วิธีคิดตามหลักพุทธธรรม*. กรุงเทพมหานคร : สหมิตร.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด.
- วิจิตร ศรีสอาน. (2544). *ปรัชญาและพัฒนาการการบริหาร*, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและระบบการบริหารการศึกษา. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย. (2536). *คู่มือปฏิบัติการและเตรียมสอบเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ*. กรุงเทพฯ : ธนพรการพิมพ์.
- สำเรียง บุญเรืองรัตน์. (2549). *การบริหารตามหลักอริยสัจสี่*. กรุงเทพฯ : SUNPRINTING.
- สำเรียง บุญเรืองรัตน์. (2547). "การบริหารตามหลักอริยสัจสี่," *พุทธธรรม*. 52(304): 25 - 26.
- สำเรียง บุญเรืองรัตน์. (มกราคม-มิถุนายน 2547). "การบริหารตามหลักอริยสัจสี่," *วารสารบริหารการศึกษา มศว*. 3(7)2 - 3.
- เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. (2549). *การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ : สำนักข้าราชการครู.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2543). *หลักการบริหารแบบฐานโรงเรียน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- Hoy, W.K. and Miskel, C.G. (2008). *Educational Administration : Theory, Research and Practice*. New York : The Mc Graw – Hill Company, Inc.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social Economic Organization*. in T. Parsons (ED.), A.M. Henderson and T. Parsons (Trans.) New York : Free Press.