

กลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร

The Strategies of Good Governance Management Regarding the Patronage System of Students' Enrollment for Popular Schools in Bangkok Metropolitan.

ปรีชา เจริญกิจจกร*

E-mail.pimcharoen@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบพหุกรณีศึกษา มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ลักษณะการฝากเด็ก และวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร (2) เพื่อสร้างกลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสภาพปัญหา ลักษณะการฝากเด็กและวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยมทั่วไป โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารสถานศึกษาในส่วนภูมิภาค ตัวแทนภาคประชาชน และองค์กรอิสระที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาสภาพปัญหา ลักษณะการฝากเด็กและวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน ขั้นตอนที่ 3 สร้างกลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการจัดกลุ่มสนทนาผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาและตัวแทนภาคประชาชนที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยม และขั้นตอนที่ 4 ประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของ กลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน โดยใช้วิธีการจัดกลุ่มสนทนาและการประเมินแบบอิสระเป็นรายบุคคล

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

1. สภาพปัญหาในการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาจากจำนวนเด็กฝากมากเกินไปที่โรงเรียนสามารถรับได้ ปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนและการฟ้องร้องดำเนินคดี และปัญหาจากผลกระทบของการรับเด็กฝากเข้าเรียน ลักษณะการฝากเด็กเข้าเรียนแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ รูปแบบการฝากเด็กเข้าเรียน ช่วงเวลาที่ฝากเด็ก และผู้ฝากเด็กเข้าเรียน ส่วนวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานครมีความหลากหลายตามบริบทที่ต่างกันของแต่ละโรงเรียน โดยไม่มีรูปแบบการจัดการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

2. กลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอดนิมในเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 4 กลยุทธ์ ประกอบด้วย (1) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมและการวางแผนระดับโรงเรียนมี 3 มาตรการ ประกอบด้วย การศึกษาสภาพความพร้อมของโรงเรียน การขอความเห็นชอบแผนการรับนักเรียนต่อผู้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้น และการยึดถือกฎระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการรับนักเรียนเป็นแนวทางปฏิบัติ (2) กลยุทธ์การเตรียมการรับเด็กฝากเข้าเรียนก่อนเริ่มกระบวนการรับนักเรียนมี 4 มาตรการ ประกอบด้วย การบริหารจัดการโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน การแสดงความโปร่งใสในการพิจารณารับนักเรียน การเตรียมการรับเด็กฝากเข้าเรียน และการให้ความสำคัญกับเด็กในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียน (3) กลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนระหว่างกระบวนการรับนักเรียน มี 2 มาตรการ ประกอบด้วย การรับเด็กฝากโดยตรงกับโรงเรียน และการรับเด็กฝากโดยอ้อมผ่านบุคคลอื่น และ (4) กลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนเมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับนักเรียนมี 2 มาตรการ ประกอบด้วย การสำรวจที่เรียนไว้เวลาจำเป็นหรือมีเหตุฉุกเฉินที่ต้องรับนักเรียนเพิ่ม และการรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนยอดนิม

คำสำคัญ กลยุทธ์ เด็กฝาก ธรรมาภิบาล โรงเรียนยอดนิม

ABSTRACT

This is a qualitative research utilizing multiple case-study design with two-fold purposes (1) to study the problems of the patronage system of students' enrollment in popular schools in Bangkok Metropolitan and (2) to establish strategies of good governance regarding patronage system in these schools. The research methodology consisted of four stages: Stage one: the study of general problems, types and management of the patronage system using an in-depth interviewing method with school administrators from regions and representatives from a civil sector. Stage Two dealt with a study of general problems, types and management of patronage system in popular schools in Bangkok Metropolitan, employing an in-depth interviewing method with those directly and indirectly involved with the patronage system. Stage Three emphasized strategies establishment regarding patronage system, using a focus group method with education experts and representatives that are knowledgeable and experienced in the issue of patronage system enrollment in popular schools. Stage Four was pertained to the evaluation of suitability and possibility of putting the strategies into practice, utilizing a focus group and individual evaluation.

The research results revealed that:

1. The problems of the patronage system of students' enrollment could be divided into three categories: the problems of staggering number of students; the problems of laws and litigation and the impacting problems of patronage system enrollment. The types of patronage system could be sub-categorized into three patterns: patterns of patronage system; time of requesting to use

patronage system and people who chose to use the patronage system. The management methods used varied according to the contexts of schools. There were no concrete or clear-cut management methods.

2. The good governance strategies utilized in the management of the patronage system could be divided into four strategies. (1) School-level strategies used in preparation and planning consisting of three measures: surveying of school-level preparation and readiness; requesting approval of the students' enrollment plan from higher-ranking administrators and adhering to rules and regulations regarding students' enrollment as guidelines in the operational step. (2) The strategies of preparation step regarding student enrollment through the patronage system before the actual intake of students could be divided into four measures: management emphasizing community participation; transparency in the enrollment; preparation for the patronage system and giving precedence to students within the school-service area (3) The management strategies of patronage system enrollment in the process of student intake consisted of two measures: through direct patronage enrollment with the school after failing the selection process and the indirect patronage system through other people and (4) The management strategies at the end of the patronage system enrollment process featured the reservation of students' seats in case of having to take in more students in emergency cases and maintaining the education quality and standards in the popular schools.

Keywords strategies, patronage system of students, good governance, popular schools

บทนำ

การจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษากำหนดว่ารัฐต้องจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547, หน้า 8) ทำให้หน่วยงานทางการศึกษาต้องพยายามกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับนักเรียนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับโรงเรียนที่มีชื่อเสียงหรือโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงที่มักเรียกกันว่า “โรงเรียนยอดนิยม (Popular School)” มักจะมีจำนวนนักเรียนสมัครเข้าเรียนเกินจากจำนวนที่กำหนดไว้ตามแผนการรับนักเรียนของโรงเรียนอย่างต่อเนื่องทุกปี (Parents Center, www, 2008) จากจำนวนผู้สนใจเข้าเรียนในโรงเรียนยอดนิยมจำนวนมากนี้เอง ทำให้เกิดการแข่งขันแย่งกันเข้าเรียนจึงเป็นที่มาของการฝากเด็กเข้าเรียน ดังนั้นถึงแม้ว่าภาครัฐจะพยายามสร้างความเสมอภาคในโอกาสเข้ารับการศึกษาแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง แต่กลับมีข่าวเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมทางการศึกษาอยู่เสมอ เช่น

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ได้เปิดเผยเรื่องการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองหรือการจ่ายแป๊ะเจี๊ยะให้โรงเรียนยอดนิมในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 แห่ง โดยระบุว่ามิมูลเหตุให้เชื่อได้ว่าการเรียกเก็บเงินเพื่อแลกกับการเข้าเรียนจริงและได้รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอเข้าเป็นคดีพิเศษ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ, www, 2551) ต่อมาวันที่ 22 พฤศจิกายน 2551 ผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนยอดนิมแห่งหนึ่งได้ออกมายอมรับว่าโรงเรียนของตนเป็น 1 ใน 4 โรงเรียนที่ดีเอสไอระบุ (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, 2551, หน้า 9) นอกจากนั้นแม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เคยมีเรื่องราวเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและความไม่โปร่งใสของการคัดเลือกรักเรียนเกิดขึ้นหลายกรณีจนมีการร้องเรียนและการสอบสวนเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน (The New York Times, www, 2008)

ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรับเด็กฝากเข้าเรียนจึงต้องมีวิธีการจัดการรับนักเรียนที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสเข้ารับการศึกษานักเรียนทุกคน ควบคู่กับการจัดการรายได้หรือระดมทรัพยากรทางการศึกษาที่จะนำมาจัดกิจกรรมสร้างเสริมและพัฒนาผู้เรียนโดยยึดหลัก “ธรรมาภิบาลในการบริหาร” ซึ่งถือเป็นหัวใจที่สำคัญยิ่งของการบริหารจัดการองค์การ (ธีระ รุญเจริญ, 2550 , หน้า 177)

จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิมในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งมีประชากรจากทั่วทุกภูมิภาคเข้ามาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยการศึกษาทฤษฎี แนวทาง และวิธีการจัดการรับนักเรียนที่เป็นระบบมากขึ้นให้เป็นทางออกที่เหมาะสม เพื่อรักษาภาพลักษณ์ขององค์กรทางการศึกษาและรักษามาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับของสังคมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ลักษณะการฝากเด็ก และวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิมในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อสร้างกลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอดนิมในเขตกรุงเทพมหานคร

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวิธดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพปัญหา ลักษณะการฝากเด็ก และวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิมทั่วไป เพื่อนำข้อมูลที่ได้มากำหนดเป็นประเด็นคำถามสำหรับการเก็บข้อมูลขั้นตอนต่อไป โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนยอดนิมในส่วนภูมิภาคที่ได้มาจากการเลือกตัวอย่างกรณีสืบเนื่องแบบบอกต่อ (Snowball Sampling) (Johnson & Christensen, 2008, p. 239) ประกอบด้วย ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดสระบุรี และภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลา จังหวัดละ 1 โรงเรียนๆ ละ 1 คน รวม 5 คน และตัวแทนภาคประชาชน สื่อมวลชน ผู้ปกครองนักเรียน องค์กรอิสระ และหน่วยงานที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการรับเด็กฝากเข้าเรียนซึ่งได้มาด้วยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive or Judgmental Sampling) (Babbie, 2007, p. 184) กลุ่มละ 1 คน รวม 5 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 10 คน

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาสภาพปัญหา ลักษณะการฝากเด็กเข้าเรียน และวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน

ของโรงเรียนยอดเยี่ยมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธี
พหุกรณีศึกษา (Multiple Case Study) (Stake, 2006,
pp. 22-24) ประกอบด้วย โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะ
กรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานคร เขต
พื้นที่ละ 2 โรงเรียน รวม 6 โรงเรียน โดยการใช้การสัมภาษณ์
เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลโรงเรียนละ 4 คน รวม 24 คน

ขั้นตอนที่ 3 การสร้างกลยุทธ์การจัดการรับเด็ก
ฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอด
นิยมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยการจัดกลุ่มสนทนา
(Focus Group) (Bloor, Frankland, Thomas &
Robson, 2002, pp. 1-2) ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา
ประกอบด้วย นักวิชาการทางการศึกษา นักการศึกษา
ผู้บริหารระดับสูงสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และตัวแทนภาคประชาชน รวม 8 คน

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินความเหมาะสมและ
ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของกลยุทธ์การจัดการรับ
เด็กฝากเข้าเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอด
นิยมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งการประเมินออกเป็น 2 รอบ คือ รอบที่ 1 ใช้การจัดกลุ่มสนทนาผู้ทรง
คุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการรับเด็กฝากเข้า
เรียนของโรงเรียนยอดเยี่ยมในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วน
รอบที่ 2 ใช้การประเมินกลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้า
เรียนตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอดเยี่ยมในเขต
กรุงเทพมหานครแบบอิสระเป็นรายบุคคล ผู้ให้ข้อมูล
แต่ละรอบประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
โดยตรงกับการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียน
ยอดเยี่ยมในเขตกรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่การศึกษาละ
1 โรงเรียนๆ ละ 1 คน รวม 3 คน และตัวแทนผู้ปกครอง
1 คน รวมผู้ให้ข้อมูลรอบละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาในการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน
ของโรงเรียนยอดเยี่ยมในเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ ปัญหาจากจำนวนเด็กฝากมากเกินไป

กว่าที่โรงเรียนรับได้ ปัญหาการร้องเรียนและการฟ้องร้อง
ดำเนินคดี และปัญหาจากผลกระทบของการรับเด็กฝาก
เข้าเรียน

2. ลักษณะการฝากเด็กเข้าเรียนโรงเรียนยอดเยี่ยม
ในเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วน
ที่ 1 รูปแบบการฝากเด็กเข้าเรียน แบ่งออกเป็น 3 แบบ
คือ การฝากโดยตรงกับทางโรงเรียน การฝากโดยอ้อม
ผ่านคนกลาง และการฝากทั้งสองแบบพร้อมกัน ส่วนที่
2 ช่วงเวลาที่ฝาก ส่วนใหญ่จะฝากเด็กเข้าเรียนหลังจาก
ทราบผลการคัดเลือกของโรงเรียน เพราะคิดว่าบุตรหลาน
ของตนอาจมีโอกาสอบคัดเลือกได้เองหรือหากเป็นเด็ก
ในเขตพื้นที่บริการอาจโชคดีจับสลากเข้าเรียนได้ ส่วนที่ 3
ผู้ฝากเด็กเข้าเรียน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่ม
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโรงเรียน ได้แก่ สมาคมศิษย์เก่า
สมาคมผู้ปกครองและครู คณะกรรมการสถานศึกษา ครู
และบุคลากรในโรงเรียน องค์กรครูและบุคลากรในโรงเรียน
ผู้บังคับบัญชาาระดับสูงจากองค์กรทางการศึกษาตั้งแต่
ระดับโรงเรียนจนถึงระดับกระทรวง และผู้นำชุมชน รวม
ถึงตัวผู้บริหารสถานศึกษาเอง และ (2) กลุ่มที่ไม่มีส่วน
ได้ส่วนเสียกับโรงเรียน ได้แก่ ผู้ปกครองทั่วไป ผู้บริหาร
สถานศึกษาและครูต่างโรงเรียน ผู้มีบารมีนอกราชการ
และผู้มีอำนาจในสังคม ผู้มีอำนาจหรือผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาตินักรูจัก
และผู้มีสถานภาพทางสังคมระดับสูง หน่วยงานราชการ
ข้าราชการระดับสูงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียน องค์กรอิสระ
หรือหน่วยงานเอกชน ข้าราชการหรือหน่วยงานราชการ
ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับโรงเรียน ผู้อุปถัมภ์หรือ
ผู้มีอุปการะคุณต่อโรงเรียน และผู้ให้ความช่วยเหลือ
กิจกรรมของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

3. วิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียน
ยอดเยี่ยมในเขตกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างกันตาม
บริบทของแต่ละโรงเรียน และทักษะ ประสิทธิภาพ รวมถึง
เทคนิคในการจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง

ที่จะเลือกใช้วิธีการที่เห็นว่าเหมาะสม ปลอดภัย และเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียน

4. กลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน ตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนยอคนิยมในเขต กรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 4 กลยุทธ์หลัก ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 การเตรียมความพร้อมและการวางแผนระดับโรงเรียน มี 3 มาตรการ ได้แก่

มาตรการที่ 1 การศึกษาสภาพความพร้อมของโรงเรียน เป็นการสำรวจจำนวนห้องเรียนที่ เหมาะสมต่อการจัดการเรียนการสอน พิจารณาสัดส่วนจำนวนครูต่อนักเรียนตามเกณฑ์ ก่อนกำหนดจำนวนห้องเรียนที่สามารถเปิดรับได้ และกำหนดแผนชั้นเรียน โดยการวางแผนจำนวนห้องเรียนที่เปิดรับ และจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนเท่ากับ 40 คนต่อห้อง มาตรการที่ 2 การขอความเห็นชอบแผนการรับนักเรียนต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เป็นการขอความเห็นชอบแผนการจัดชั้นเรียนจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน แล้วรายงานแผนการจัดชั้นเรียนเพื่อขออนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และมาตรการที่ 3 การยึดถือกฎระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการรับนักเรียนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นการศึกษานโยบายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการรับนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อย่างละเอียด แล้วประกาศแนวทางการรับนักเรียนให้สอดคล้องกับนโยบายและระเบียบข้อบังคับดังกล่าว และจัดทำแนวทางการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน โดยไม่ขัดต่อนโยบายและกฎระเบียบของทางราชการ โดยให้คณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียนเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาต่างๆ ในการรับนักเรียน

กลยุทธ์ที่ 2 การเตรียมการรับเด็กฝากเข้าเรียน ก่อนเริ่มกระบวนการรับนักเรียน มี 4 มาตรการ ได้แก่

มาตรการที่ 1 การบริหารจัดการโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการกำหนดคุณสมบัติของ

คณะกรรมการรับนักเรียน แล้วตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการรับนักเรียน ให้ครบถ้วนก่อนแต่งตั้งคณะกรรมการรับนักเรียนจากตัวแทนทุกภาคส่วน ประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนคณะกรรมการสถานศึกษา ตัวแทนสมาคมผู้ปกครองและครู ตัวแทนสมาคมศิษย์เก่า ตัวแทนผู้ปกครองเครือข่ายระดับโรงเรียน ตัวแทนบุคลากรและครูในโรงเรียน และตัวแทนชุมชน มาตรการที่ 2 การแสดงความโปร่งใสในการพิจารณารับนักเรียน โดยผู้บริหารสถานศึกษาอาจไม่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการรับนักเรียน แต่มอบหมายหรือแต่งตั้งให้ตัวแทนร่วมเป็นกรรมการ หากมีความจำเป็น ต้องร่วมเป็นคณะกรรมการก็ไม่ควรรับตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ แต่ควรแต่งตั้งผู้มีบารมีนอกราชการที่มีความอาวุโสมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ มาตรการที่ 3 การเตรียมการรับเด็กฝากเข้าเรียน โดยการจัดประชุมคณะกรรมการรับนักเรียนล่วงหน้าเพื่อทำความเข้าใจถึงความจำเป็นที่โรงเรียนต้องมีการรับเด็กฝากเข้าเรียน แล้วให้คณะกรรมการรับนักเรียนวางแผนกำหนดขั้นตอน วิธีการและเกณฑ์การพิจารณารับเด็กฝากอย่างละเอียด โดยหลีกเลี่ยงการพิจารณารับนักเรียนด้วยดุลยพินิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และให้คาดคะเนจำนวนเด็กฝากจากแต่ละหน่วยงานไว้โดยคร่าวๆ ก่อนจะกำหนดจำนวนเด็กฝากที่โรงเรียนรับได้ โดยให้คณะกรรมการรับนักเรียนเป็นผู้พิจารณา และมาตรการที่ 4 การให้ความสำคัญกับเด็กในพื้นที่บริการ โดยแบ่งประเภทของนักเรียนที่สมัครเข้าเรียนเป็นกลุ่มเพื่อความสะดวกในการพิจารณาคัดเลือก ได้แก่ (1) กลุ่มนักเรียนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนเกินกว่า 2 ปี โดยยึดถือสำเนาทะเบียนบ้านที่อยู่ร่วมกับบิดามารดาหรือ ปู่ย่าหรือตายายเป็นหลักฐาน (2) กลุ่มนักเรียนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนไม่เกิน 2 ปี หรือ อยู่ในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนเกินกว่า 2 ปีแต่ไม่ได้อยู่ร่วมกับบิดามารดาหรือปู่ย่าหรือตายาย และ (3) กลุ่มนักเรียน

ทั่วไปที่ไม่มีภูมิสำเนาอยู่ในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียน โดยให้สิทธิจับสลากเข้าเรียนเฉพาะนักเรียนกลุ่มที่ 1 และให้โอกาสนักเรียนกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ได้รับการพิจารณาโดยเป็นเด็กฝากโดยตรงกับทางโรงเรียนเท่านั้น

กลยุทธ์ที่ 3 การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน
ระหว่างกระบวนการรับนักเรียน มี 2 มาตรการ ได้แก่

มาตรการที่ 1 การรับเด็กฝากโดยตรงกับโรงเรียน เป็นการให้ความสำคัญกับนักเรียนในพื้นที่บริการที่มีภูมิสำเนาใกล้โรงเรียนและกำหนดเกณฑ์คะแนนสอบคัดเลือกชั้นต่ำที่โรงเรียนจะรับพิจารณา และให้ผู้ปกครองแสดงความจำนงค์ให้โรงเรียนพิจารณารับเป็นกรณีพิเศษ โดยทำหนังสือหรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้อง การให้บุตรหลานเข้าเรียน พร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติของนักเรียนประกอบการพิจารณา จากนั้นให้คณะกรรมการรับนักเรียนพิจารณาคะแนนสอบคัดเลือกควบคู่กับการประเมินคุณลักษณะและเอกสารประกอบการพิจารณา โดยใช้วิธีการประเมินผลด้านต่างๆ ในรูปคะแนนดิบและหาค่าคะแนนเฉลี่ยเป็นรายบุคคลก่อนนำมาจัดเรียงลำดับผลการประเมินของนักเรียน แล้วจึงพิจารณารับนักเรียนตามลำดับคะแนนจนครบจำนวนที่กำหนดไว้ หากมีผู้ได้คะแนนลำดับสุดท้ายเท่ากันหลายคน ให้พิจารณารับไว้หรือตัดออกทั้งหมดตามความเหมาะสม และมาตรการที่ 2 การรับเด็กฝากโดยอ้อมผ่านคนกลาง โดยให้คณะกรรมการรับนักเรียนร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้ฝากโดยอ้อมให้ชัดเจนว่าครอบคลุมถึงบุคคลหรือหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง แล้วจัดลำดับความสำคัญของผู้ฝาก โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์และขีดจำนวนเด็กฝากตามโควตาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ซึ่งได้แจ้งให้ผู้ฝากรับทราบล่วงหน้าตั้งแต่การเตรียมการตามกลยุทธ์ที่ 2 โดยมีการกำหนดเกณฑ์คะแนนสอบคัดเลือกชั้นต่ำของนักเรียนที่โรงเรียนจะรับพิจารณา และระบุให้ผู้ฝากทำ

หนังสือหรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งจัดเรียงลำดับบัญชีรายชื่อเด็กฝากตามจำนวนที่ได้ตกลงไว้ ทั้งนี้คณะกรรมการต้องตรวจสอบความเป็นมาของการฝากให้ชัดเจนและถูกต้อง เพื่อป้องกันการแอบอ้างหรือสมยอม โดยการตรวจสอบจำนวนนักเรียนตามโควตาควบคู่กับคะแนนสอบคัดเลือกของนักเรียนแต่ละคน และกำหนดเงื่อนไขให้คะแนนสอบคัดเลือกของเด็กฝากโดยอ้อมแต่ละคนต้องสูงกว่าคะแนนสอบคัดเลือกของเด็กฝากโดยตรงลำดับสุดท้าย

กลยุทธ์ที่ 4 การจัดการเด็กฝากเมื่อสิ้นสุด
กระบวนการรับนักเรียน มี 2 มาตรการ ได้แก่

มาตรการที่ 1 การสำรองที่เรียนไว้เวลาจำเป็น หรือมีเหตุฉุกเฉินที่ต้องรับนักเรียนเพิ่มเป็นกรณีพิเศษ เป็นการพิจารณารับเพิ่มเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น โดยให้คณะกรรมการรับนักเรียนพิจารณาประวัติการศึกษา ความประพฤติ บุคลิกภาพ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจากโรงเรียนเดิม และมาตรการที่ 2 การรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนขอดนิยม โดยกำหนดให้เด็กฝากทั้งโดยตรงและโดยอ้อมทุกคนต้องทำสัญญาหรือข้อตกลงกับทางโรงเรียนว่าด้วยเรื่องความประพฤติและผลการเรียน แล้วให้ผู้ปกครองลงชื่อรับทราบเป็นพยาน พร้อมทั้งทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนร่วมกับโรงเรียนรวมถึงการกำหนดเกณฑ์การกำกับติดตามให้เป็นไปตามข้อตกลงอย่างต่อเนื่องและจัดระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนโดยให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยผู้วิจัยนำมาอภิปรายผลเชิงทฤษฎี ดังนี้

1. สภาพปัญหาของการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนขอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเด็กฝากมากเกินไป

โรงเรียนรับได้ การร้องเรียนและฟ้องร้องดำเนินคดี และผลกระทบของการรับเด็กฝากเข้าเรียน สาเหตุเนื่องมาจาก ค่านิยมในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนนิยมของผู้ปกครองที่ต้องการให้บุตรหลานได้รับการศึกษาที่ดีจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะฝากเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนจนกลายเป็นวัฒนธรรมหนึ่งของผู้มีโอกาสในสังคมไทย สอดคล้องกับ สิริกร มณีรินทร์ (www, 2546) ที่ยอมรับว่าการฝากเด็กเข้าเรียนเป็นวัฒนธรรมที่ฝังลึกในสังคมไทย และได้สร้างปัญหาด้านการรับนักเรียนและสร้างผลกระทบให้กับโรงเรียนเอกชนตลอดมา ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ในสังคมไทยที่มีมาช้านาน ในลักษณะของการช่วยเหลืออุปการะ สนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยมิได้หวังสิ่งตอบแทนที่เป็นรูปธรรม ต่อมามีการพัฒนาจนมีลักษณะคล้ายการแลกเปลี่ยนที่คำนึงถึงผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนที่มีมูลค่าทัดเทียมกัน สอดคล้องกับ ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์ (2548, หน้า 56-57) ที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวเสมือนเป็นเพื่อนกัน แต่มีการแลกเปลี่ยนเป็นส่วนสำคัญ หากนำแนวคิดระบบอุปถัมภ์มาอธิบายเกี่ยวกับการฝากเด็กเข้าเรียน อาจพิจารณาได้สองแง่มุม หากพิจารณาเชิงบวก พบว่า การรับเด็กฝากเข้าเรียนอาจส่งผลดีต่อโรงเรียน เช่น ทำให้โรงเรียนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และทำให้โรงเรียนมีโอกาสรดดมทรัพยากรได้มากขึ้น เมื่อพิจารณาเชิงลบ พบว่า การรับเด็กฝากเข้าเรียนอาจส่งผลเสียกับโรงเรียน เช่น เป็นการเพิ่มภาระงานให้ครูและโรงเรียน ทำให้การดูแลนักเรียนไม่ทั่วถึง และอาจเป็นการสร้างปัญหาให้โรงเรียน รวมทั้งเป็นความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีของผู้บริหารสถานศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับนักเรียน นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้นักเรียนที่มี

ความเหมาะสมกว่ากลับไม่ได้รับโอกาสเข้าเรียน สอดคล้องกับ ปิติเทพ อยู่ยืนยง (www.pattanitoday.com, 2546) กล่าวว่า สังคมที่มีระบบอุปถัมภ์โดยมากมักจะเป็นสังคมที่เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่ทัดเทียมกันในสังคมโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา และสอดคล้องกับ ฉันทนันท์ ธนทิพย์พัฒนกุล และประยงค์ แสนบุราณ (2550, หน้า 26 - 27) ที่ยืนยันว่า ข้อดีของระบบอุปถัมภ์คือการช่วยให้ความสัมพันธ์ของคนในสังคมเป็นไปอย่างเอื้ออาทรและมีน้ำใจมากกว่าสังคมที่ใช้กฎหมาย หากในสังคมเกิดปัญหาก็สามารถตกลงกันได้ง่ายโดยไม่จำเป็นต้องใช้กฎระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่อาจมีข้อเสียคือ หากองค์กรต่างๆ นำระบบอุปถัมภ์มาใช้กันมากอาจส่งผลกระทบต่อองค์กรและสังคมโดยรวมได้ เช่น ทำลายกฎเกณฑ์ของสังคม คุณค่าความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และความสามัคคี สร้างระบบอิทธิพล และให้เกิดการคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับ บิวดิง (Building, www, 2008) ที่กล่าวถึงข้อเสียของระบบอุปถัมภ์เมื่อแทรกซึมเข้าไปในทุกองค์กรแล้วต่อยอดและฝังรากลึกจนทำให้สังคมไทยขาดโอกาสในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และไม่ก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้นโรงเรียนเอกชนจึงต้องหาทางใช้ข้อดีของระบบอุปถัมภ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อโรงเรียนด้วยความระมัดระวัง

2. ลักษณะการฝากเด็กเข้าเรียนของโรงเรียนเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า มีการฝากโดยตรงกับทางโรงเรียนและการฝากโดยอ้อมผ่านคนกลาง การฝากโดยตรงกับทางโรงเรียนเพื่อขอให้พิจารณารับบุตรหลานเข้าเรียนนั้น ผู้ปกครองส่วนใหญ่มักอ้างเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องให้บุตรหลานเข้าเรียนเป็นหนังสือและมักจะเสนอความช่วยเหลือโรงเรียนเป็นการตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น เงินบริจาค ทรัพยากรทาง การศึกษาของขวัญหรือสิ่งกำนัลอื่นๆ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับ แนวคิดการแลกเปลี่ยน (Bartering) ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้จ่ายเพื่อซื้อขายสินค้าหรือบริการ สำหรับผู้

ที่ขาดแคลนอาจทดแทนได้ด้วยสิ่งของหรือความสามารถพิเศษอื่นที่มีมูลค่าใกล้เคียงกัน แม้การแลกเปลี่ยนกันด้วยทรัพย์สินหรือเงินทองจะพิจารณาได้ง่ายกว่า แต่การแลกเปลี่ยนด้วยบริการก็อาจมีประโยชน์มากเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายควรจะตกลงกันด้วยความพึงพอใจและทำความเข้าใจกันให้ชัดเจนทุกครั้งที่แลกเปลี่ยนกัน โดยเซอร์ (Zur, www, 2008) ได้กล่าวถึงกรณีขององค์กรสาธารณะว่าการแลกเปลี่ยนอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านความโปร่งใส คุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ และผลประโยชน์ขัดแย้งขององค์กร ซึ่งอาจทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรเสื่อมเสียได้ แต่อาจกระทำได้ในกรณีที่ได้รับการร้องขอในลักษณะของการช่วยเหลือหรือการแบ่งเบาภาระให้ผู้ให้บริการ ทั้งนี้การแลกเปลี่ยนนั้นต้องเป็นที่ยอมรับของชุมชนหรือสังคม โดยต้องไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันและอยู่บนพื้นฐานความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย โดยมีการลงนามยอมรับเงื่อนไขในสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงร่วมกัน

ดูเหมือนว่าการแลกเปลี่ยน (Bartering) กับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัด คือ ระบบอุปถัมภ์เป็นพฤติกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่มีลักษณะของการช่วยเหลือ อุปการะ สนับสนุน คำจูงซึ่งกันและกัน โดยมิได้หวังสิ่งตอบแทนที่เป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวูล์ฟ (Wolf, 1977 อ้างถึงใน ม.ร.ว.คณิกรพิพัฒน์, 2548, หน้า 56 - 57) ว่า ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์แบบส่วนตัวเสมือนหนึ่งเป็นเพื่อนกัน สิ่งที่น่ามาแลกเปลี่ยนกันนั้นไม่มีความแน่นอนและไม่ชัดเจน ผู้อุปถัมภ์จะให้ความช่วยเหลือด้วยความเต็มใจโดยไม่ทราบแน่ชัดว่าจะได้รับสิ่งใดตอบแทน ส่วนการแลกเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะของการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยทั้งสองฝ่ายทราบดีว่าตนจะได้รับสิ่งใดตอบแทน

3. วิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียน
 ยอดนิยมในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า โรงเรียนยอดนิยมมีวิธีการจัดการที่หลากหลายแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละโรงเรียน และผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่จะดำเนินการตามแนวนโยบายและแนวปฏิบัติการรับนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มุ่งเน้นความมีธรรมาภิบาลโดยการบริหารแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้การรับนักเรียนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม และเป็นธรรม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552, หน้า 4) แต่ก็ยังมีข่าวเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการรับนักเรียนของโรงเรียนยอดนิยมเกิดขึ้นอยู่เสมอ ทั้งนี้ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการองค์กรด้วยความถูกต้องเป็นธรรม สุจริตโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีผู้รับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและความต้องการของสังคม เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือแก่องค์กร และสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551, หน้า 8) ได้ให้ความสำคัญกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการรับนักเรียน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการรับนักเรียนด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วน และกำหนดให้คณะกรรมการต้องเป็นผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการรับนักเรียน และเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน นอกจากนี้ยังได้เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการรับนักเรียนระดับเขตพื้นที่ด้วยความหวังว่าเมื่อโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความเข้มแข็ง มีความโปร่งใสและเป็นธรรมความเสมอภาคจะเกิดในเขตพื้นที่เดียวกันแล้วเชื่อมโยงต่อยังเขตพื้นที่ใกล้เคียงจนเกิดความสมดุล (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552, หน้า 150, 163) แม้จะกำหนดให้โรงเรียนและสำนักเขตพื้นที่การศึกษาใช้คณะกรรมการชุดดังกล่าวมาหลายปี แต่ปัญหาการ

โรงเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการรับนักเรียน ยังไม่หมดไป สาเหตุอาจเนื่องมาจากการใช้แนวคิด ธรรมชาติบาลไม่ครอบคลุมประกอบสำคัญ โดยเฉพาะด้าน ความถูกต้องเป็นธรรมและความสุจริตโปร่งใส อีกทั้ง ยังไม่มีมาตรการใดที่จะทำให้สังคมยอมรับและไว้วางใจ ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการรับ นักเรียนจึงเป็นเพียงองค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วม และการมีผู้รับผิดชอบ ยังขาดองค์ประกอบสำคัญด้าน ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับ เอเจอร์ (Agere, 2000 ; ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ, ผู้แปล, 2545) ที่ระบุว่า วิธีบริหารจัดการตามหลักธรรมชาติอาจไม่มีวิธี ที่ดีที่สุดเพียงวิธีการเดียว แต่มีองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมชาติ ได้แก่ การรับผิดชอบ ความโปร่งใส การป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการมีกฎระเบียบที่ชัดเจน และสอดคล้องกับ เจริญ เษฏา วัลย์ (2547, หน้า 22) กล่าวว่าโดยหลักการสำคัญของธรรมชาติ คือ การบริหารจัดการด้วย “ระบบ” มากกว่า “คน” จึงควรหากระบวนการจัดการที่สร้างความ เชื่อมั่นให้แก่สังคมได้มากกว่าการสร้างเชื่อมั่นจาก ชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้นการจัดการรับนักเรียนจึงต้องยึดหลักธรรมชาติ อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ได้หมาย ความว่าจะต้องมีหลัก ธรรมชาติอย่างครบถ้วนทุกองค์ประกอบในทุกชั้น ตอน เพียงแต่จัดการด้วยระบบที่น่าเชื่อถือแทนการอาศัย ชื่อเสียง ทักษะ ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหาร สถานศึกษาเพียงบุคคลเดียว

4. ผลจากการศึกษา พบว่า ปัญหาเด็กฝากส่ง ผลเสียต่อสังคมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งที่ภาครัฐได้ ให้ความสำคัญโดยหาวิธีการต่างๆ ทั้งการปรับเปลี่ยน เกณฑ์อัตราการรับนักเรียน การเข้มงวดเรื่องกฎระเบียบ และข้อบังคับอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหา ดังกล่าวได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรนำหลักการจัดการเชิงกล ยุทธ์เข้าสู่กระบวนการรับนักเรียนโดยกำหนดเป็นกลยุทธ์

ของโรงเรียนที่มีการจัดการที่เป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549, หน้า 236) ที่ระบุ ว่าการวางแผนเชิงกลยุทธ์ทางการศึกษาว่าเป็นวิธีการ ที่แบบยล โดยอาศัยข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ความ ชำนาญในการกำหนดสิ่งที่ต้องดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและบริบท ขององค์กรที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นใน อนาคต เพื่อกำหนดกรอบ ทิศทางและแผนการดำเนิน งานของแต่ละโรงเรียน จึงต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ เพื่อเป็นแนวทางการจัดการให้เป็นไปตามเป้าหมาย เช่นเดียวกับ โมฮัมมาดิ (Mohammadi, 1997, pp.431 - 432) ได้กล่าวว่า การกำหนดทิศทางการบริหารจัดการ องค์กรโดยทั่วไปนั้นควรคำนึงถึงกลยุทธ์ทางการเงิน การ บริหารงานบุคคลและพัฒนาองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศ และข้อมูลข่าวสาร รวมถึงกลยุทธ์ด้านการตลาด ลูกค้า หรือผู้รับบริการ สำหรับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์กร ภาครัฐอาจใช้การบริหารจัดการโดยประยุกต์จากหลัก การเดียวกัน แต่ต้องให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ กฎระเบียบและข้อบังคับของทางราชการเป็นสำคัญ ดัง นั้นการจัดการเชิงกลยุทธ์ทางการศึกษาที่เหมาะสมจึง ต้องสร้างจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่าง แท้จริง เพราะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและรับทราบ ปัญหาที่เฉพาะเจาะจง จึงเสมือนหนึ่งเป็นการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมขององค์กรตามแนวทางการจัดการเชิงกล ยุทธ์ ซึ่งสอดคล้องกับ สมชาย ภัคภาสน์วิวัฒน์ (ม.ป.ป., หน้า 2 - 3) ที่กล่าวว่าจัดการเชิงกลยุทธ์ว่าเป็นการ บริหารจัดการอย่างมีระบบ โดยอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้นำ มีการวางแผนงานอย่างเป็นขั้นตอนและมีการวิเคราะห์ อย่างมีหลักเกณฑ์ด้วยการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของ สภาพแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวสอดคล้องกับ จุดอ่อนจุดแข็งของตัวองค์กรเอง

ข้อเสนอแนะเพื่อการประยุกต์ใช้

ผลจากการวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการประยุกต์ใช้ใน 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านนโยบาย ควรแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการรับนักเรียนที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง และหาทางป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง ข้าราชการ หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐใช้อำนาจบารมีในการฝากเด็ก โดยกำหนดบทลงโทษทั้งผู้ฝากและผู้รับเด็กฝากให้เด็ดขาดและบังคับใช้อย่างจริงจัง รวมถึงการหาแนวทางการพัฒนาและสร้างมาตรฐานให้ทุกโรงเรียนมีคุณภาพการศึกษาใกล้เคียงกันจนเสมือนเป็นโรงเรียนยอดนิยมโดยทั่วกัน

2. ด้านงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนอย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ หากภาครัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ควรอนุญาตให้โรงเรียนยอดนิยม ขนาดใหญ่พิเศษสามารถเก็บค่าใช้จ่ายได้ตามสภาพจริง โดยสร้างระบบตรวจสอบให้มีคุณภาพ หรือ เชิญชวนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษาอย่างจริงจังและเป็นระบบ

3. ด้านการบริหารจัดการ ควรกำหนดเขตพื้นที่บริการของแต่ละโรงเรียนให้ชัดเจน เพื่อลดปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับเด็กในเขตพื้นที่บริการ และป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิเลือกโรงเรียนซ้ำซ้อนกันโดยใช้ข้อสอบคัดเลือกชุดเดียวกันและสอบพร้อมกันทั่วประเทศ ส่วนการคัดเลือกนักเรียนรอบที่สองให้ใช้วิธีการจับสลากพร้อมกันทุกโรงเรียน รวมถึงการรับเด็กฝากเข้าเรียนด้วยการกำหนดเกณฑ์คะแนนสอบคัดเลือกควบคู่กับการพิจารณาคุณสมบัติด้านต่างๆ ของผู้เรียนประกอบ

4. ด้านผู้บริหารสถานศึกษา ควรยึดหลักธรรมาภิบาลในข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อร่วมกันในการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียน ได้แก่ ด้านความถูกต้อง

เป็นธรรมโดยยึดถือระเบียบเกี่ยวกับการรับนักเรียนเป็นแนวทางปฏิบัติและให้ความสำคัญกับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ ด้านความสุจริตโปร่งใสโดยให้การพิจารณารับเด็กฝากเป็นรูปคณะกรรมการซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาไม่ควรร่วมเป็นกรรมการ ด้านการตรวจสอบได้โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำของเด็กฝากและให้คณะกรรมการประเมินคุณลักษณะด้านต่างๆ ของผู้เรียนในรูปคะแนนดิบเพื่อความสะดวกในการพิจารณา ด้านการมีผู้รับผิดชอบโดยมอบหมายให้คณะกรรมการเป็นผู้วางแผน กำหนดขั้นตอน วิธีการและเกณฑ์การพิจารณา โดยหลีกเลี่ยงการรับเด็กฝากด้วยดุลพินิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และด้านการมีส่วนร่วม โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนและให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้เรียน โดยการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือและมีการกำกับติดตามให้เป็นไปตามข้อตกลงอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาและเปรียบเทียบวิธีการจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิยมที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น มีผู้อุปถัมภ์กับไม่มีผู้อุปถัมภ์ โรงเรียนภาครัฐกับภาคเอกชน หรือโรงเรียนที่มีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นชายกับเป็นหญิง เป็นต้น

2. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการฝากเด็กเข้าเรียนโดยใช้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง โดยอาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research)

3. ควรนำกลยุทธ์ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปทดลองใช้กับโรงเรียนยอดนิยมบางแห่งในลักษณะของการศึกษานำร่อง (Pilot Study) เพื่อพิจารณาผลที่เกิดขึ้นว่ากลยุทธ์และมาตรการต่างๆ ช่วยทำให้การจัดการรับเด็กฝากเข้าเรียนสะท้อนให้เห็นความเป็นธรรมาภิบาลมากขึ้นหรือไม่

4. ควรมีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เกี่ยวกับกลยุทธ์การจัดการรับเด็กฝาก เข้าเรียนของโรงเรียนยอดนิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของการวิจัยเชิงอนาคต (Future Research) เพื่อให้ทราบคำตอบในเชิงกว้างและก้าวไกลมากขึ้น

หมายเหตุ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล ซึ่งผู้วิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ราชบัณฑิต รองศาสตราจารย์ ดร.ไพศาล หวังพานิช และอาจารย์ ดร.สงวนพงศ์ ชวนชม เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2551). “ดีเอสไอ” เรียกสอบคดีเป๊าะเจ๊าะ เพื่อดึงเงินกว่าแสนเข้า ร.ร. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://dsi.go.th/dsi/news_index.jsp?id=1804. (วันที่ค้นข้อมูล 7 ตุลาคม 2552). เจริญ เจริญวัลย์.
- (2547). การตรวจสอบธรรมาภิบาล : ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ. นนทบุรี: พอดี.
- ณัฐนันท์ ธนทิพัฒน์กุล และ ประยงค์ แสนบุราณ. (2550). “การศึกษาเชิงวิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยผ่านทฤษฎีจริยศาสตร์ของอัมมานูเอล คานต์”. มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 24(2): 15 - 33.
- ธีระ รุญเจริญ. (2550). ความเป็นมืออาชีพในกาจัดและบริหารการศึกษา. ในยุคปฏิรูปการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- ปิติเทพ อยู่ยั้ง. (2546). การเมือง: “ระบบอุปถัมภ์”. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก www.pattanitoday.com/html/modules.php?name=News&file=article&sid=186&mode=thread&order=0&thold. (วันที่ค้นข้อมูล 8 พฤษภาคม 2552)
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (ม.ป.ป.). “การบริหารและการวางแผนเชิงกลยุทธ์”. ใน เอกสารประกอบ การฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารและการวางแผนเชิงกลยุทธ์สำหรับองค์กร รุ่นที่ 16 ณ โรงแรมอินทรา 23-24 มีนาคม 2549. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สิริกร มณีรินทร์. (2546). “ปัญหาการฝากเด็กเข้าเรียน”. โพสต์ทูเดย์. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://learners.in.th/blog/bum2/16797>. (วันที่ค้นข้อมูล 24 พฤศจิกายน 2551)
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2551). รายงานผลการดำเนินงานรับนักเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2551. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- (2552). 6 ปี นโยบายและแนวปฏิบัติการรับนักเรียน...สพฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2549). ชุมวิชาการจัดการเชิงยุทธศาสตร์: โครงการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาประจำการ. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมวิชาชีพ.
- หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. (23 พฤศจิกายน 2551). “ผอ.โยธินา ชี้แจงข่าว “เป๊าะเจ๊าะ”. เดลินิวส์ : 9, ฉบับที่ 21591.
- อกิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. (2548). “ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม : ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย”. การแสดงปาฐกถาพิเศษ “ป่วย อังภากรณ์” ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- เอเจอร์, แซม. (2545). ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. แปลโดยไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- Babbie, Earl. (2007). *The Practice of Social Research* (11th ed). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Bloor, M., Frankland, J., Thomas, M., and Robson, K. (2002). *Focus Groups in Social Research* (2nd ed.). London: SAGE Publications.

- Building. (2008). *ระบบอุปถัมภ์กับการฝากเด็ก*. [Online]. From <http://www.vcharkarn.com/vblog/34895/9>. (Retrieved November 13, 2009).
- Johnson, Burke and Christensen, Larry. (2008). *Educational Research : Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches* (3rd ed.). California: Sage Publications.
- Mohammadi, J. (1997). *Strategic Planning Process Resource Manual*. Connecticut: Capital Community-Technical College.
- New York Times. (2008). *Favoritism is Found in Magnet School's Admissions*. [Online] From <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C05E4DB1531F930A35750C0A96E958260>. (Retrieved August 21, 2008).
- Parents Center. (2008). *Helping You to Help Your Child : Schools That Can Select Pupils*. [Online]. From <http://www.parentscentre.gov.uk/educationandlearning/choosingaschool/schoolsthatcansselectpupils>. (Retrieved September 21, 2008).
- Stake, Robert E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York: The Guilford Press.
- Zur, Ofer. (2008). *Bartering in Psychotherapy and Counseling: Complexities, Case Studies and Guidelines*. [Online]. From <http://www.zurinstitute.com/bartertherapy.html>. (Retrieved January 15, 2009).