

การกระจายอำนาจและภาวะผู้นำท้องถิ่นในภาวะวิกฤติ:

โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครกับ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษา

ในกรุงเทพมหานครช่วงโควิด-19

Decentralization and Responsive Policymaking

under Crisis: Local Executives and

Educational Policy Change

in Bangkok during COVID-19

ณิชาภัทร์ กิจเจริญ¹

Nitchapat Kitcharern

บทคัดย่อ

การแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นเหตุการณ์สำคัญที่เปิดเผยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการศึกษาไทยอย่างชัดเจน งานวิจัยนี้ศึกษาบทบาทของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของนโยบายท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการ

¹ อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

การศึกษาในช่วงวิกฤติ ผ่านกรณีศึกษาโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร เปรียบเทียบกับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่า โครงสร้างที่ให้อิสระแก่โรงเรียนและเปิดโอกาสให้ผู้บริหารสามารถใช้ดุลยพินิจเชิงนโยบายได้สูง ส่งผลให้โรงเรียนในกรุงเทพมหานครมีความยืดหยุ่นและความสามารถในการจัดการเรียนรู้ในสถานการณ์ไม่ปกติได้ดีกว่าโรงเรียนในระบบรวมศูนย์ บทเรียนจากวิกฤติครั้งนี้สะท้อนว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่ควรถูกมองเป็นทางเลือก แต่เป็นปัจจัยจำเป็นเพื่อเสริมสร้างคุณภาพและความยั่งยืนของระบบการศึกษาไทยในอนาคต

คำสำคัญ: การจัดการศึกษา, ความเป็นอิสระทางนโยบาย, การแพร่ระบาดโควิด-19

Abstract

The COVID-19 pandemic exposed significant structural limitations within Thailand's education system. This study examines how decentralization and local political autonomy shaped the ability of schools to manage education during the crisis, focusing on a qualitative comparison between Bangkok Metropolitan Administration (BMA) schools and those under the Office of the Basic Education Commission (OBEC). The findings suggest that greater autonomy at the local level enabled school leaders in Bangkok to implement flexible and responsive learning approaches, while centralized structures limited such capacity in OBEC schools. These insights underscore the importance of rethinking

governance in education: decentralization should no longer be viewed as an optional reform but as an essential component for building a more resilient and adaptive education system for the future.

Keywords: Manage education, political policy autonomy, COVID-19 pandemic

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แม้ระบบการศึกษาไทยจะดำเนินมาอย่างยาวนาน หากแต่ยังคงเผชิญกับปัญหาทับซ้อนที่สะสมอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านคุณภาพการจัดการศึกษา โครงสร้างอำนาจนิยมในโรงเรียน ภาระงานและศักยภาพของครู ตลอดจนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ฝังรากลึกในโอกาสทางการศึกษา ปัญหาเหล่านี้แม้จะมีอยู่ก่อนหน้า แต่กลับถูกฉายให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ซึ่งทำหน้าที่เปรียบเสมือน “ตัวเร่ง” ที่เปิดโปงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและจุดเปราะบางในระบบการศึกษาของประเทศให้ปรากฏสู่สายตาสาธารณะอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

การประกาศปิดสถานศึกษาทุกระดับขึ้นทั่วประเทศเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2563 ตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2563) ส่งผลให้โรงเรียนต้องเปลี่ยนผ่านสู่การจัดการเรียนการสอนทางไกลอย่างเต็มรูปแบบเป็นครั้งแรก แม้การศึกษาทางไกลจะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ทว่า การดำเนินการอย่างฉับพลันและเป็นวงกว้าง กลับก่อให้เกิดความท้าทายทั้งในเชิงนโยบาย การบริหารจัดการ และความพร้อมของนักเรียน ครู และครอบครัว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เมืองใหญ่อ่างกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีโครงสร้างโรงเรียนที่หลากหลาย ทั้งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัย โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนนานาชาติ

การระบาดของไวรัสโควิด-19 เปรียบเสมือนบททดสอบอย่างเฉียบพลันและรุนแรงต่อระบบการศึกษาไทยที่ดำรงอยู่ภายใต้โครงสร้างแบบรวมศูนย์มาอย่างยาวนาน วิฤตินี้ไม่เพียงแต่ทำให้การจัดการเรียนการสอนแบบเผชิญหน้าต้องหยุดชะงักลงเท่านั้น แต่ยังเปิดเผย “จุดเปราะบาง” ทั้งในเชิงนโยบายและกลไกการบริหารจัดการของรัฐออกมาอย่างชัดเจน สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอนได้กลายเป็น “stress test” ที่สะท้อนให้เห็นว่าระบบที่ยึดโยงกับการสั่งการจากศูนย์กลางเพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทันทั่วถึง โดยเฉพาะเมื่อบริบทของโรงเรียนในประเทศไทยมีความหลากหลายสูง ทั้งด้านทรัพยากร ความพร้อมทางเทคโนโลยี และลักษณะประชากรผู้เรียนที่แตกต่างกัน โควิด-19 จึงทำหน้าที่เปิดโปงข้อจำกัดของระบบการศึกษาที่ไม่ยืดหยุ่น และจุดประกายให้เกิดคำถามสำคัญต่อแนวทางการกระจายอำนาจในภาคการศึกษาไทย

ในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ “ความปกติใหม่” (new normal) กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจกำกับดูแลโรงเรียนในสังกัดของตน เป็นหนึ่งในองค์กรแสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของ การใช้ภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (situational leadership) และ ความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย ในการจัดการศึกษาท่ามกลางวิกฤติ โดยเฉพาะผ่านการริเริ่ม “นโยบาย 4 On/5 On” ที่ออกแบบมาเพื่อรองรับความแตกต่างด้านบริบทและความพร้อมของโรงเรียนและผู้เรียน นโยบาย

ดังกล่าวประกอบด้วย On Air, On Line, On Hand, On Demand (และต่อมาเพิ่มเติม On Site เมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปิดพื้นที่ให้โรงเรียนสามารถ ออกแบบและเลือกใช้รูปแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของตนเองได้ ภายใต้กรอบนโยบายกว้างของกรุงเทพมหานคร

ความแตกต่างในเชิงโครงสร้างการบริหารระหว่างโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครกับโรงเรียนในสังกัดส่วนกลาง ได้เผยให้เห็น บทบาทสำคัญของการกระจายอำนาจ ในการเพิ่มขีดความสามารถของโรงเรียนในการตอบสนองต่อวิกฤติโดยตรง ในขณะที่โรงเรียนที่ต้องพึ่งพาการสั่งการจากส่วนกลางมักเผชิญข้อจำกัดในด้านความคล่องตัวและความสามารถในการปรับตัว

บทความนี้มุ่งศึกษา บทบาทของการกระจายอำนาจและภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน ในการจัดการศึกษาช่วงวิกฤติโควิด-19 ผ่านกรณีศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยวิเคราะห์ว่าการมีอำนาจตัดสินใจในระดับท้องถิ่นและการพัฒนานโยบายที่ตอบรับบริบทเฉพาะอย่างนโยบาย 4 On/5 On ส่งผลต่อความสามารถในการจัดการศึกษาท่ามกลางวิกฤติอย่างไร พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับข้อจำกัดของโรงเรียนในระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ เพื่อเสนอข้อคิดเชิงนโยบายสำหรับการเสริมสร้างความยืดหยุ่นของระบบการศึกษาไทยในอนาคต

จากบริบทดังกล่าว งานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนความพยายามที่จะทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในกรุงเทพมหานครในช่วงวิกฤติโควิด-19 โดยเฉพาะในแง่ของ “การกระจายอำนาจ” สู่ระดับท้องถิ่น คำถามหลักของการวิจัยคือ กระบวนการกระจายอำนาจส่งผลต่อความสามารถในการจัดการวิกฤติของโรงเรียนอย่างไร และ ผู้บริหารโรงเรียนที่มี

อำนาจตัดสินใจในระดับท้องถิ่นสามารถรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีกว่าผู้บริหารที่อยู่ภายใต้ระบบการสั่งการจากส่วนกลางหรือไม่? โดยการศึกษาจะเน้นวิเคราะห์กรณีของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะการบริหารแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้ “นโยบาย 4 On/5 On” เป็นแนวนโยบายหลักในการจัดการศึกษาระหว่างช่วงวิกฤติ เพื่อตอบคำถามว่าโครงสร้างแบบกระจายอำนาจสามารถสร้างความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการวิกฤติได้มากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนในสังกัดอื่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจและภาวะผู้นำท้องถิ่นในภาวะวิกฤติ: โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาในกรุงเทพมหานครช่วงโควิด-19

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาครอบคลุมโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 5 โรงเรียน ซึ่งคัดเลือกตามหลัก การ เลือกแบบมีจุดมุ่งหมาย (Purposive Sampling) โดยคำนึงถึงความหลากหลายด้านประเภทโรงเรียน (ขนาดโรงเรียน และพื้นที่ตั้ง) เพื่อสะท้อนความแตกต่างของการนำแนวนโยบายไปปฏิบัติจริง โรงเรียนที่ศึกษา อยู่ในเขตเมืองชั้นใน เมืองรอบนอก และเขตชานเมือง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการตีความและการนำ แนวนโยบาย 4 On/5 On ไปปรับใช้ตามบริบทพื้นที่

แนวคิดและทฤษฎี

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดสำคัญในศาสตร์การปกครองและนโยบายสาธารณะ ซึ่งว่าด้วยกระบวนการ ถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร จากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า (Rondinelli, 1981; Smoke, 2003) โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่ม ความยืดหยุ่น ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเสริมสร้าง ความมีประสิทธิภาพ ในการจัดบริการสาธารณะ

Rondinelli (1981) ได้จำแนกการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบหลัก ได้แก่

1. การถ่ายโอน (Deconcentration) การกระจายภารกิจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่ยังขึ้นกับส่วนกลาง
2. การมอบอำนาจ (Delegation) การมอบหมายอำนาจให้หน่วยงานกึ่งอิสระดำเนินงานในบางเรื่อง
3. การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (Devolution) การโอนอำนาจเต็มรูปแบบไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจบริหารและงบประมาณของตนเอง
4. การแปรรูป (Privatization) การให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ

สำหรับระบบการศึกษา การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการ เพิ่มความคล่องตัว และ ตอบสนองต่อบริบทเฉพาะพื้นที่ ซึ่งมีความหลากหลายสูง (Bray,

1996; UNESCO, 2006) ในบริบทของวิกฤติโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบอย่างฉับพลันต่อระบบการศึกษา แนวคิดเรื่อง “Decentralized governance” จึงถูกมองว่าเป็นกลไกที่สามารถสร้าง ความยืดหยุ่น (flexibility) และ การปรับตัว (adaptability) ของโรงเรียนและผู้บริหารท้องถิ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (McGinn & Welsh, 1999)

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังส่งผลต่อ เสรีภาพในการตัดสินใจ (decision-making autonomy) ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษาภายใต้บริบทวิกฤติ (Caldwell, 2005) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมาตรการจากส่วนกลางไม่สามารถทันต่อสถานการณ์ในพื้นที่ การมีโครงสร้างการบริหารที่กระจายอำนาจจะเอื้อให้โรงเรียนสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความต้องการและข้อจำกัดของตนเองได้อย่างทันทั่วทั้งที่

กรณีศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการนำ นโยบาย 4 On/5 On มาใช้ในระดับท้องถิ่น เป็นตัวอย่างของการใช้ flexibility ที่ได้จากการกระจายอำนาจ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์วิกฤติ ทั้งนี้ ความสำเร็จดังกล่าวสะท้อนถึงศักยภาพของโครงสร้างแบบกระจายอำนาจในการสร้าง “local resilience” ในภาคการศึกษา

แนวคิดเรื่อง “ความเป็นอิสระทางนโยบายขององค์กรปกครองท้องถิ่น” (Local Autonomy หรือ Political Autonomy) เป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำ ความเข้าใจพลวัตของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในมิติทางการเมืองและเชิงนโยบาย (Goldsmith, 1996; Page & Goldsmith, 1987) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระดับของความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย (policy-making discretion) และการดำเนิน

นโยบาย (policy implementation) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีผลโดยตรงต่อความสามารถของผู้นำท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสถานการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างทันที่

Page และ Goldsmith (1987) เสนอว่า Local Political Autonomy ครอบคลุมทั้ง อำนาจทางกฎหมาย (legal authority) อำนาจเชิงนโยบาย (policy authority) และ ชีตความสามารถในการดำเนินการจริง (administrative capacity) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเมื่อระดับความเป็นเอกเทศในแต่ละด้านสูงขึ้น ผู้นำท้องถิ่นย่อมมี “room to maneuver” มากขึ้นในการเลือกแนวทางนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรตามบริบทของพื้นที่ (Goldsmith, 1996)

ในบริบทของการบริหารการศึกษา องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มี political autonomy สูงจะสามารถออกแบบและดำเนิน นโยบายการศึกษา ที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาเฉพาะของพื้นที่ตนเองได้ โดยไม่ต้องรอข้อกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบสำคัญในภาวะวิกฤติ เช่น การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Tiebout, 1956; Sellers & Lidström, 2007)

กรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมี อำนาจกำหนดนโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ในพื้นที่ตนเองอย่างชัดเจน (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528) เป็นตัวอย่างของการมี political autonomy ในการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่น ซึ่งเอื้อให้ผู้บริหารระดับเมืองและผู้บริหารโรงเรียนสามารถนำแนวนโยบาย “4 On/5 On” มาปรับใช้ตามบริบท

โรงเรียนของตนเองได้อย่างคล่องตัวและทันท่วงที โดยไม่ต้องรอข้อกำหนดจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่นเดียวกับโรงเรียนในสังกัดส่วนกลาง

ดังนั้น ความเป็นอิสระทางนโยบายขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถ แสดงบทบาทเชิงรุกและตอบสนองต่อวิกฤติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แตกต่างจากพื้นที่ที่ระบบการจัดการศึกษายังอยู่ภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์อย่างเข้มข้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจ พลวัตเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ ของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครในช่วงวิกฤติโควิด-19 โดยเฉพาะบทบาทของ การกระจายอำนาจ และ ความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจ ของผู้บริหารท้องถิ่นและโรงเรียน รวมถึงการแสดงออกของภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว การวิจัยเชิงคุณภาพมีความเหมาะสมกับหัวข้อศึกษานี้ เนื่องจากเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถ สืบค้นความหมาย แนวคิด และกระบวนการตัดสินใจที่ซ่อนอยู่ในปฏิบัติการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การเก็บข้อมูลประกอบด้วย วิธีหลัก ได้แก่การวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) → โดยวิเคราะห์นโยบายและเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนในกรุงเทพมหานครในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 เช่น นโยบาย “4 On/5 On” ของกรุงเทพมหานคร แผนปฏิบัติการ

ของ สำนักงานเขต และแนวนโยบายของโรงเรียน รวมทั้งบทความ ข่าว และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร และการสังเกตถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธี การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงธีม (Thematic Content Analysis) โดยกระบวนการวิเคราะห์ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การอ่านและทำความเข้าใจเนื้อหาอย่างละเอียด (Familiarization) การสร้างหมวดหมู่เชิงธีม (Theme Generation) โดยพิจารณาจากแนวคิดในกรอบทฤษฎี และประเด็นที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริง การตีความและสังเคราะห์ข้อค้นพบ (Interpretation & Synthesis) เพื่ออธิบายบทบาทของการกระจายอำนาจ ภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ และความเป็นอิสระทางนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดการศึกษาช่วงวิกฤติ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ พลวัตของการจัดการศึกษาช่วงวิกฤติโควิด-19 ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยเน้นบทบาทของ การกระจายอำนาจ และ ความเป็นอิสระทางนโยบาย ในการเสริมสร้าง ความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย และ ชีตความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน ผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็น ประเด็นสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. ภาพรวมของการจัดการวิกฤติในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งแสดงให้เห็นความสามารถในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่รวดเร็วและยืดหยุ่น

2. ข้อเปรียบเทียบกับโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สพฐ.) ซึ่งเผยให้เห็นข้อจำกัดของโครงสร้างรวมศูนย์ และ

3. ปัจจัยที่เอื้อให้โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครสามารถรับมือกับวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนต่อไปจะได้นำเสนอผลการวิจัยทั้งสามประการอย่างเป็นลำดับ

ภาพรวมการจัดการวิกฤติในโรงเรียนกรุงเทพมหานคร

การวิเคราะห์ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพมหานคร ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มี ความเป็นอิสระทางนโยบาย (Local/Political Autonomy) และโครงสร้างการกระจายอำนาจที่ชัดเจน สามารถแสดงบทบาทเชิงรุกในการจัดการศึกษาท่ามกลางวิกฤติโควิด-19 ได้อย่างโดดเด่น ความยืดหยุ่นทางนโยบายและขอบเขตอำนาจการตัดสินใจที่เปิดกว้าง ส่งผลให้โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครสามารถปรับกลยุทธ์และวิธีการจัดการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละโรงเรียนได้ดีกว่าระบบการจัดการศึกษาที่อยู่ภายใต้โครงสร้างแบบรวมศูนย์ของกระทรวงศึกษาธิการ

หนึ่งในตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ รูปแบบนโยบายที่แตกต่างกันระหว่างส่วนกลางกับกรุงเทพมหานคร ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 กระทรวงศึกษาธิการได้ออก ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องมาตรการป้องกันและควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และประกาศฉบับอื่นๆ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2563; <https://ops.moe.go.th>) ซึ่งมีลักษณะของ การสั่งการจากศูนย์กลางแบบลงรายละเอียดเชิงกระบวนการ

ตัวอย่างเช่น การกำหนดจำนวนบุคคลที่สามารถอยู่ในโรงเรียนได้ในแต่ละช่วงเวลา การกำหนดการเลื่อนกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนข้อกำหนดด้านสาธารณสุขที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด นโยบายดังกล่าวแม้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อความปลอดภัย แต่ในเชิงการบริหารกลับ จำกัดขอบเขตดุลยพินิจของผู้บริหารโรงเรียนอย่างมาก เนื่องจากโรงเรียนต้องดำเนินการตามขั้นตอนแบบเดียวกันทุกแห่ง โดยไม่คำนึงถึงบริบทและข้อจำกัดเฉพาะพื้นที่

ในทางตรงกันข้าม กรุงเทพมหานคร ได้ออก นโยบาย “4 ON” (<https://webportal.bangkok.go.th>) ซึ่งกำหนดแนวทางการเรียนรู้ในช่วงโควิด-19 โดยให้โรงเรียนสามารถเลือกใช้วิธีการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ภายใต้ 4 แนวทางหลัก ได้แก่ On Air, On Line, On Hand และ On Demand โดยเน้นหลักการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น (flexible) และ ตอบสนองต่อบริบทเฉพาะพื้นที่ (context-specific responsiveness) มากกว่าการควบคุมรายละเอียดเชิงกระบวนการ การกำหนดนโยบายลักษณะนี้ สะท้อนแนวคิดสำคัญของ Decentralization Theory ที่เสนอว่าการกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่นจะเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจและความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย (Rondinelli, 1981; Smoke, 2003) อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิด Political Autonomy ที่เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครสามารถกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในพื้นที่ของตนเอง โดยไม่ต้องรอหรือพึ่งพาการสั่งการจากส่วนกลาง (Page & Goldsmith, 1987; Goldsmith, 1996)

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน ในสังกัดกรุงเทพมหานครจึงมีความโดดเด่นอย่างมากในการจัดการศึกษาช่วงวิกฤติ ผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับนโยบาย 4 ON

มาเป็น แนวทางเชิงกรอบ (framework) ที่เปิดกว้างและสามารถนำไป “ปรับใช้” (adaptation) ตามสภาพจริงของโรงเรียน เช่น โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีเลือกใช้ On Line เป็นหลัก ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีเลือกใช้ On Hand หรือ On Air เป็นแนวทางหลัก การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมี พื้นที่การตัดสินใจ (decision space) ในระดับสูงเช่นนี้เป็นผลมาจาก ความเป็นอิสระทางนโยบายและนโยบายของกรุงเทพมหานคร ที่ไม่จำกัดบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนไว้เพียงแค่การปฏิบัติตามคำสั่งแบบเดียวกับระบบรวมศูนย์ (Sellers & Lidström, 2007)

ระบบการสั่งการจากท้องถิ่น ของกรุงเทพมหานครยังแสดงให้เห็นถึง ความยืดหยุ่นและความเป็นเครือข่ายแบบแนวนอน (horizontal governance) มากกว่าการสั่งการแนวตั้งแบบรัฐรวมศูนย์ โดยมีลักษณะของ การสนับสนุนเชิงนโยบาย (policy support) มากกว่าการควบคุมเชิงสั่งการ โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสำนักงานเขต ซึ่งทำหน้าที่เป็น ตัวกลางในการสื่อสารและประสานงาน มากกว่าการควบคุมในเชิงลำดับชั้น ส่งผลให้โรงเรียนสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และสามารถบริหารจัดการการศึกษาตามสภาพปัญหาของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาข้อแรกสะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นอิสระทางนโยบายของกรุงเทพมหานคร และ โครงสร้างการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เป็นปัจจัยสำคัญที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครสามารถแสดง ความยืดหยุ่นเชิงนโยบายและการจัดการวิกฤติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แตกต่างจากโรงเรียนในระบบรวมศูนย์ที่มีข้อจำกัดในด้าน พื้นที่การตัดสินใจ และการตอบสนองเชิงบริบท

การเปรียบเทียบโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครกับโรงเรียนในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

เมื่อเปรียบเทียบการจัดการศึกษาช่วงวิกฤติโควิด-19 ระหว่างโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครกับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) พบว่า โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ ของ สพฐ. ได้สร้างข้อจำกัดหลายประการต่อความสามารถในการตอบสนองต่อวิกฤติอย่างทันทั่วทั้งที่

ข้อจำกัดจากโครงสร้างรวมศูนย์ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในรูปแบบการสั่งการและกำหนดนโยบาย โรงเรียนในสังกัด สพฐ. อยู่ภายใต้ระบบการบริหารที่มี สายการบังคับบัญชาแนวดิ่ง (hierarchical chain of command) และการกำหนดนโยบายเชิงรายละเอียดจากส่วนกลาง กระทรวงศึกษาธิการออกประกาศและแนวทางปฏิบัติอย่างละเอียด เช่น ประกาศมาตรการป้องกันและควบคุมสถานการณ์โควิด-19 ที่กำหนดรูปแบบการดำเนินการในระดับโรงเรียนอย่างเคร่งครัด (กระทรวงศึกษาธิการ, 2563) ลักษณะการสั่งการเช่นนี้สะท้อนสิ่งที่ Rondinelli (1981) และ Smoke (2003) อธิบายว่าเป็น Decentralization in form but not in function กล่าวคือ แม้จะมีการกระจายบางส่วนของภารกิจไปยังโรงเรียน แต่อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประเด็น ลักษณะเนื้อหาของนโยบายที่ออกจากกระทรวงศึกษาธิการ จะเห็นได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการในช่วงโควิด-19 ได้เน้นออกนโยบายด้านสุขภาพและการควบคุมโรค มากกว่าการออกแบบนโยบายเชิงการเรียนรู้โดยตรง ตัวอย่างสำคัญคือ นโยบาย Thai Stop Covid Plus, 6 มาตรการหลัก, และ

6 มาตรการเสริม ซึ่งเป็นมาตรการที่มุ่งเน้นการ ควบคุมการแพร่ระบาดของโรคและการควบคุมพฤติกรรมในโรงเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2563) เช่น การกำหนดการเว้นระยะห่าง การตรวจคัดกรอง การจำกัดจำนวนผู้ใช้พื้นที่ในโรงเรียน และการจัดการด้านสุขาภิบาล

แม้การควบคุมโรคเป็นประเด็นสำคัญในบริบทของวิกฤติการณ์ แต่ในแง่ของนโยบายเพื่อการจัดการเรียนรู้ (learning management policy) นโยบายจากส่วนกลางกลับ ขาดความชัดเจน และ ไม่ได้ให้อำนาจดุลยพินิจแก่โรงเรียนในการกำหนดรูปแบบการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของกรุงเทพมหานครที่ออกนโยบาย 4 On ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อจัดการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและปลอดภัยสำหรับผู้เรียน โดยตรง และเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถออกแบบการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับข้อจำกัดและศักยภาพของตนเองได้อย่างยืดหยุ่น

ผลที่ตามมาคือ ขั้นตอนการดำเนินงานมีความล่าช้า โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ไม่สามารถดำเนินการเชิงรุกได้มากนัก ต้องรอการอนุมัติหรือคำสั่งที่ชัดเจนจากต้นสังกัดก่อนจึงจะปรับเปลี่ยนการจัดการเรียนรู้หรือมาตรการภายในโรงเรียนได้ ตัวอย่างเช่น หลายโรงเรียนไม่สามารถเริ่มนำ การเรียนรู้แบบ On Hand หรือ On Air มาปรับใช้ได้โดยอิสระ เนื่องจากต้องรอคำแนะนำหรือการอนุมัติจากเขตพื้นที่การศึกษา แม้ว่าจะเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในบริบทของตนเอง

ความล่าช้านี้ สะท้อนข้อจำกัดของโครงสร้างรวมศูนย์ที่ Page และ Goldsmith (1987) รวมถึง Sellers และ Lidström (2007) วิเคราะห์ว่าเป็น ผลลบของการขาด Political Autonomy และ พื้นที่การตัดสินใจระดับท้องถิ่น (local decision space) ที่เพียงพอ

ในมิติของ ความรู้สึกของผู้บริหารและครูต่ออำนาจในการตัดสินใจ การเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและครูในโรงเรียนสังกัด สพฐ. พบว่ามีความรู้สึกที่ ตนเองไม่มีพื้นที่ในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ผู้บริหารโรงเรียนหลายคนสะท้อนว่า “เราได้แต่รอคำสั่งจากเขต” หรือ “ไม่กล้าตัดสินใจอะไรที่เกินกว่าที่กระทรวงกำหนดไว้” บรรยากาศเช่นนี้ นำไปสู่ ความรู้สึกของการเป็นผู้ปฏิบัติตาม (compliance mindset) มากกว่าการเป็น ผู้นำเชิงรุก (proactive leader) ซึ่งตรงข้ามกับ ประสิทธิภาพของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครที่มีพื้นที่และอิสระ มากกว่าในการออกแบบนโยบายและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียน

เมื่อพิจารณาในกรอบทฤษฎี Decentralization และ Local/Political Autonomy การศึกษานี้สนับสนุนข้อเสนอของ Goldsmith (1996) ว่า ระดับของ autonomy ที่สูงขึ้นเอื้อต่อการสร้าง “policy responsiveness” และ “adaptive capacity” ขององค์กรท้องถิ่น ในขณะที่โครงสร้างรวมศูนย์เช่นที่ ปรากฏใน สพฐ. กลับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา capacity ดังกล่าวในระดับโรงเรียน ส่งผลให้ ผู้บริหารและครูมีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติอย่างมีประสิทธิภาพ และทันเวลา

ปัจจัยที่ทำให้โรงเรียนกรุงเทพมหานครรับมือวิกฤติโควิด-19 ได้ดีกว่า

จากการวิเคราะห์ผลการวิจัย พบว่าโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร สามารถ รับมือและปรับตัวต่อ วิกฤติโควิด-19 ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนในระบบการศึกษาที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์ของ กระทรวงศึกษาธิการ ความได้เปรียบเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมที่สำคัญมี 3

ประการ ได้แก่ การกระจายอำนาจ, โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตกับโรงเรียน, และ วัฒนธรรมการบริหารประการแรก: การกระจายอำนาจโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครเปิดโอกาสให้เกิด การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (devolution) ในการจัดการศึกษา โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองท้องถิ่นพิเศษ (special local government) ซึ่งมี Political Autonomy ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านการศึกษาในพื้นที่ตนเอง (Page & Goldsmith, 1987; Goldsmith, 1996)

การมีอำนาจกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้กรุงเทพมหานครสามารถออกแบบ นโยบาย “4 ON” ที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนแต่ละแห่งเลือกใช้แนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ความสามารถนี้สะท้อนแนวคิดของ Rondinelli (1981) ที่ว่า Decentralization เพิ่มความยืดหยุ่น (flexibility) และความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในบริบทของวิกฤติการณ์ที่ไม่คาดคิด

ประการที่สอง: โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตกับโรงเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตและโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็น ความสัมพันธ์เชิงสนับสนุน (supportive relationship) มากกว่าการควบคุมแบบแนวดิ่ง ผู้บริหารเขตมักทำหน้าที่ ประสานนโยบาย สนับสนุนการดำเนินงาน และอำนวยความสะดวกให้โรงเรียน มากกว่าการสั่งการในรายละเอียดโครงสร้างแบบนี้ตรงกับสิ่งที่ Sellers และ Lidström (2007) อธิบายว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มี

ความเป็นเอกเทศสูง มักพัฒนา “horizontal networks” ในการกำกับดูแลและสนับสนุนโรงเรียน แทนที่จะใช้ระบบ command-and-control แบบรวมศูนย์ ส่งผลให้โรงเรียนมี พื้นที่ในการตัดสินใจเชิงปฏิบัติการ ได้มากกว่า และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างคล่องตัว ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่พบข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีสามารถแจ้งความจำเป็นในการปรับใช้ On Hand หรือ On Air กับสำนักงานเขตได้โดยตรง และได้รับการสนับสนุนอย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติในหลายระดับ

ประการที่สาม: วัฒนธรรมการบริหารวัฒนธรรมการบริหารในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่ เปิดรับการเปลี่ยนแปลง (change-oriented) และส่งเสริมการใช้ดุลยพินิจเชิงวิชาชีพของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งแตกต่างจากวัฒนธรรมการบริหารในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ยังคงเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งและความสอดคล้องกับกฎระเบียบจากส่วนกลางเป็นหลัก

การมีวัฒนธรรมที่ส่งเสริม ภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (Situational Leadership) และการเรียนรู้เชิงนโยบายแบบปรับตัว (adaptive learning) ทำให้ผู้บริหารโรงเรียน กทม. กล้าและสามารถ ปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางปฏิบัติได้ตามบริบท (Hersey & Blanchard, 1982; Duong et al., 2022) ส่งผลให้การจัดการศึกษาช่วงโควิด-19 ในโรงเรียน กทม. มีความหลากหลายและตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนได้มากกว่า

โดยสรุป ปัจจัยทั้งสามประการนี้ การกระจายอำนาจ, โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตและโรงเรียน, และ วัฒนธรรมการบริหาร ได้ทำงานร่วมกันเพื่อสร้าง capacity เชิงนโยบายและ capacity เชิงภาวะผู้นำ ให้แก่

โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ช่วยให้โรงเรียนมีความสามารถในการรับมือกับ
วิกฤติโควิด-19 ได้ดีกว่าโรงเรียนที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์ ซึ่งข้อค้นพบนี้
สอดคล้องอย่างยิ่งกับข้อเสนอในทฤษฎีการกระจายอำนาจและแนวคิด
Local/Political Autonomy ที่เน้นว่าการมี อำนาจและพื้นที่การตัดสินใจในระดับ
ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญต่อ ความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพของการบริหารภาวะ
วิกฤติ (Page & Goldsmith, 1987; Goldsmith, 1996; Sellers & Lidström,
2007)

โดยสรุป ผลการวิจัยทั้งสามประการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โครงสร้าง
การกระจายอำนาจ และ ความเป็นอิสระทางนโยบายขององค์กรปกครองท้องถิ่น
เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครสามารถ บริหารจัดการ
ภาวะวิกฤติอย่างมีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพสูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับ
โรงเรียนในระบบรวมศูนย์ การออกแบบนโยบายแบบเปิด (open policy design)
ความสัมพันธ์เชิงสนับสนุนระหว่างสำนักงานเขตกับโรงเรียน และวัฒนธรรมการ
บริหารที่ส่งเสริม ภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ช่วยเสริมสร้าง
ศักยภาพเชิงการบริหารและเชิงนโยบาย ให้แก่โรงเรียนในช่วงวิกฤติโควิด-19

ข้อค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy
Recommendations) ในระบบการศึกษาของไทย และตั้งคำถามต่อข้อจำกัดของ
โครงสร้างแบบรวมศูนย์ที่ยังคงเป็นลักษณะเด่นของการบริหารการศึกษาระดับชาติ
ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์และอภิปรายอย่างละเอียดในส่วนถัดไป

จากข้อค้นพบของการวิจัยครั้งนี้ สามารถสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้าง ความยืดหยุ่น และ ศักยภาพของระบบการจัดการศึกษาในภาวะวิกฤติ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรออกแบบระบบการบริหารจัดการการศึกษาที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว การให้โรงเรียนมี discretionary space ในการกำหนดรูปแบบการเรียนรู้และมาตรการรองรับวิกฤติจะช่วยเพิ่ม ความสามารถในการตอบสนองเชิงบริบท (contextual responsiveness) และลดความล่าช้าที่เกิดจากขั้นตอนการสั่งการแบบรวมศูนย์

ประการที่สอง ควรออกแบบโครงสร้างการกำกับดูแล (governance structure) ของระบบการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการสร้าง ความสัมพันธ์เชิงสนับสนุนระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดกับโรงเรียน แทนที่จะเน้นการกำกับแบบแนวดิ่ง การพัฒนา ระบบการกำกับแบบเครือข่าย (network governance) ที่เปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถสื่อสารและแลกเปลี่ยนกับต้นสังกัดได้อย่างคล่องตัว จะช่วยเสริมสร้าง ภาวะผู้นำเชิงท้องถิ่น (local leadership) และความยืดหยุ่นของระบบในภาพรวม

ประการที่สาม ควรลงทุนในการพัฒนา capacity ของผู้บริหารโรงเรียน โดยเฉพาะการสร้างและเสริมทักษะด้าน ภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (Situational Leadership) และ ภาวะผู้นำเชิงการเปลี่ยนแปลง (Change Leadership) ในบริบทวิกฤติ ผู้บริหารโรงเรียนควรได้รับการสนับสนุนทั้งในเชิงการพัฒนาวิชาชีพและการ

เสริมสร้างความมั่นใจในการใช้ดุลยพินิจ เพื่อให้สามารถนำพาโรงเรียนให้ปรับตัวและดำเนินการเชิงรุกในช่วงภาวะไม่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยรวมแล้ว การเสริมสร้าง โครงสร้างการบริหารที่กระจายอำนาจ, ความสัมพันธ์เชิงสนับสนุน, และ ชีตความสามารถเชิงภาวะผู้นำ ของผู้บริหาร โรงเรียน จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบการศึกษาของไทยสามารถรับมือกับวิกฤติ ในอนาคตได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วิกฤติโควิด-19 ได้ทำหน้าที่เป็น บททดสอบครั้งสำคัญ ของระบบการศึกษา ของไทย และได้เผยให้เห็นถึง ศักยภาพและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ที่ซ่อนอยู่มา ยาวนาน บทเรียนสำคัญจากวิกฤติครั้งนี้ คือการที่โรงเรียนในระบบที่มี ความเป็น เอกเทศจากอำนาจรวมศูนย์ สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วและมี ประสิทธิภาพมากกว่าระบบที่ยังคงยึดติดกับการสั่งการแบบรวมศูนย์

คำถามสำคัญจึงมีใช่เพียงว่า “เราจะรับมือกับวิกฤติครั้งต่อไปได้ดีเพียงใด” แต่ต้องย้อนกลับมาถามว่า “โครงสร้างระบบการศึกษาแบบใดที่จะทำให้โรงเรียนและ ผู้บริหารมีศักยภาพที่จะคิด ตัดสินใจ และนำพาการเรียนรู้ได้อย่างแท้จริง” การ กระจายอำนาจทางการศึกษาจึงไม่ใช่เพียงประเด็นเชิงโครงสร้างการบริหาร แต่เป็น เงื่อนไขสำคัญที่จะกำหนด คุณภาพการเรียนรู้ และ โอกาสของผู้เรียน ในสังคมที่ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

เมื่อผ่านวิกฤติโควิด-19 มาแล้ว ระบบการศึกษาไม่ควรกลับไปสู่จุดเดิมที่เน้น การควบคุมจากศูนย์กลาง หากแต่ควรนำ บทเรียน (lesson learned) จากช่วงวิกฤติ ครั้งนี้มาเป็นโอกาสในการ สร้างความตระหนักใหม่ ต่อ ความสำคัญของการกระจาย

อำนาจการศึกษา ทั้งในระดับนโยบายและในระดับการปฏิบัติจริง หากไม่เริ่มลงทุน และออกแบบระบบที่ให้ พื้นที่การตัดสินใจแก่โรงเรียนและผู้บริหาร อย่างจริงจัง ตั้งแต่วันนี้ คุณภาพการศึกษาของไทยจะยังคงเผชิญข้อจำกัดเดิมซ้ำแล้วซ้ำเล่าในทุกวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ภาวะหลังภัยใต้ภาวะวิกฤติ การพัฒนาระบบการศึกษาไม่ควรเน้นการควบคุมจากศูนย์กลาง ซึ่งควรเน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจการศึกษา ทั้งในระดับนโยบายและในระดับการปฏิบัติจริง โดยการลงทุนและออกแบบระบบที่ให้ พื้นที่การตัดสินใจแก่โรงเรียนและผู้บริหารทั้งเพื่อนำไปการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดทางด้านภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2563). ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรการป้องกัน และควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. สืบค้นจาก <https://ops.moe.go.th/ประกาศ-ศธ-ออกมาตรการป้องกัน/>
- กรุงเทพมหานคร. (2564). กรุงเทพมหานครจัดแนวทางการเรียนแบบ 4 ON ใน สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด - 19. สืบค้นจาก <https://webportal.bangkok.go.th/huaikhwang/page/sub/10981/ข่าวบอกฝาก/8/info/253900/กรุงเทพมหานครจัดแนวทางการเรียนแบบ-4-ON-ในสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19>

- Bray, M. (1996). *Decentralization of education: Community financing*. World Bank.
- Caldwell, B. J. (2005). *School-based management*. UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Duong, M., Nguyen, T., & Ho, M. (2022). Situational leadership in education: A response to the COVID-19 pandemic. *Educational Management Administration & Leadership*, 50(3), 413–432.
- Goldsmith, M. J. (1996). Normative theories of local government: A European perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 14(1), 23–34.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1982). *Management of organizational behavior: Utilizing human resources* (4th ed.). Prentice-Hall.
- McGinn, N., & Welsh, T. (1999). *Decentralization of education: Why, when, what and how?* UNESCO.
- Page, E. C., & Goldsmith, M. J. (1987). *Central and local government relations: A comparative analysis of West European experience*. Sage Publications.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.

Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609–632.

Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

UNESCO. (2006). *Decentralized governance in education*. UNESCO.