
กระบวนการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education)
เพื่อการพัฒนาทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ
The Information and Communication Technology Policy (E-education)
Formulation Process for Efficient Education Development

บัวบุตรี ศิริวัฒน์*

Buabuttri Siriwat

ดร.ศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ**

Dr.Sirirat Sungsuwan

พันตำรวจโท ดร.วัชรพงษ์ พนิตอำรง***

Pol.Lt.Col Dr.Watcharapong Panittumrong

พันตำรวจเอกหญิง ดร.ศุภลักษณ์ เหลี่ยมวรารังกูร****

Pol.Col. Dr.Supaluk Liamwarangkul

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดประสงค์หลักในการวิจัย คือ เพื่อศึกษา และเสนอแนะแนวทางกำหนดรูปแบบกระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ โดยวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการกำหนดนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย ความต้องการ และพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ร่วมกำหนดนโยบาย และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนทั้งสิ้น 123 คน พบว่า นโยบาย e -Education เป็นนโยบายประเภทมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านที่ไม่สมบูรณ์ เพราะกระบวนการกำหนดนโยบายฯ อยู่ในลักษณะจากบนลงล่าง จึงไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริง และยังมีปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายฯ ให้บรรลุผลและมีประสิทธิภาพอีกหลายด้าน ผู้วิจัยจึงได้นำปัญหาเหล่านี้มาวิเคราะห์ต่อยอด เพื่อเสนอแนะรูปแบบกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพไว้ต่อไป

คำสำคัญ : กระบวนการกำหนดนโยบาย / E-education / ประสิทธิภาพ

*นักศึกษาหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

**อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

***อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

****อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ABSTRACT

The purpose of this research is to study the policy formulation process by the Thai Government and to propose necessary techniques needed in formulating an E-education policy for efficient high school education development. The research was conducted via in-depth interviews with 123 stakeholders; from policy formulators to students across public and Bangkok Metropolitan Administration high schools. The research found that 1) an E-education policy is a Sectorial policy with flaws. It has loosely constructed content with unclear implementation directions for different school sizes. 2) The E-education policy formulation process is a top-down process in which it fails to incorporate opinions of the grassroots or the policy implementators and stakeholders. 3) Obstacles to the formulation process are diverse and are correlated with the proposing solutions. 4) The public policy formulation process should be formulated with a bottom-up method incorporating opinions from those who will make use of the policy. It must incorporate opinions of all stakeholders, and the government needs to consider the possibilities of adapting E-education policy onto schools with different contexts, since bigger schools often have much more available resources than the smaller ones. Furthermore, the government will need to consider that any public policy formulated should not widen the digital divide gap between those more and less advantaged. On the other way around, it should promote equalities between all school sizes, whether it is public or Bangkok Metropolitan administrated.

Keywords : Policy Formulation / E-education / Efficiency

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษา ตรงตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กล่าวไว้ในบทที่ 26 ซึ่งปัจจุบันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสามารถส่งเสริมและพัฒนาศึกษาให้สะดวก ครอบคลุม และรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ เราจึงยังคงต้องเจอกับอุปสรรคอีกมากมาย เช่น ความเป็นจริงที่ว่าประชาชนหลายกลุ่มในประเทศไทยไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ ไม่มีความรู้พื้นฐานในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งอุปกรณ์เหล่านี้ยังมีราคาค่าใช้จ่ายสูงจึงทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถนำเครื่องมือเหล่านี้ไปพัฒนาความรู้ของตนเองได้ ถึงแม้จะมีอีกหลายสิ่งที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนแต่ผู้วิจัยเชื่อว่าการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาอาจมีข้อเสียบ้าง แต่จะมีข้อดีมากกว่า หากนำมาใช้อย่างถูกวิธี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการศึกษาจะสามารถเปิดโลกทัศน์และทำให้นักเรียนมีความรู้กว้างไกลมากขึ้น นักเรียนสามารถรับรู้และถกเถียงข้อคิดเห็นกับนักเรียนอื่นๆทั่วประเทศ หรือแม้กระทั่งทั่วทุกมุมโลก แม้แต่กระทั่งประเทศผู้นำทางการศึกษาอย่างประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียก็มีนโยบายที่จะนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนในทุกรายวิชา โดยให้ความสำคัญกับนักเรียนที่อยู่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในช่วงอายุ 16- 19 ปีเป็นพิเศษ เนื่องจากกลุ่มนักเรียนเหล่านี้อยู่ในช่วง

วัยรุ่นตอนกลางที่กำลังเจริญสู่ภาวะ พร้อมทั้งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการตัดสินใจนำตนเองเข้าสู่ในระดับ การเรียนชั้นอุดมศึกษา สำหรับประเทศผู้นำทางการศึกษาเหล่านี้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจึงเป็น ช่วงที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

งานวิจัยฉบับนี้มีรากฐานอ้างอิงมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) (IT2000) และฉบับที่ 10 (2550 -2554) (IT2010) ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็น รากฐานที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศผ่านการพัฒนาโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) และเมืองคักร หลักที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้มีการขยายเวลาบังคับใช้ถึง พ.ศ. 2551) และ แผนแม่บทการพัฒนาเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2552- 2556) ถูกจัดทำเพื่อส่งเสริมการพัฒนา คุณภาพทรัพยากรมนุษย์โดยการมุ่งลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการ เรียนรู้ของประชากรไทย (Knowledge Divide) อันสืบเนื่องมาจากสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกันของ สถาบันการศึกษา หลักสูตรวิชาการ ภูมิภาค สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการเพิ่มจำนวนการ เข้าถึงและประสิทธิภาพการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต โดยจะสร้างโอกาสให้ทรัพยากรมนุษย์ของไทยได้ เข้าถึงองค์ความรู้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งเสริมการสร้างการเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้ทรัพยากรมนุษย์ของไทย มีความมั่นคง สามารถพึ่งตนเอง และมีศักยภาพในการแข่งขันได้ในระยะยาว พร้อมทั้งพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ (Knowledge Based Society) ได้โดย แท้จริง ดังที่กล่าวมา งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการวิจัยในระดับกลุ่มนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย เนื่องจากผู้วิจัยเชื่อว่านักเรียนกลุ่มนี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่อยู่ในวัยเจริญวุฒิภาวะ เป็นช่วงที่จะตัดสินใจเข้าสู่ต่อ ระดับอุดมศึกษาและเลือกเส้นทางชีวิตที่เหมาะสมกับตนเองต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) เพื่อการพัฒนาด้ว การศึกษา
2. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (E-education) เพื่อการพัฒนาด้ว การศึกษา
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (E-education) เพื่อการพัฒนาด้ว การศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกำหนดรูปแบบ การกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) เพื่อนำไปพัฒนาการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยใช้ทฤษฎีนโยบายสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนด นโยบาย เพื่อวิเคราะห์ว่านโยบายที่กำหนดมานั้นตรงตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Policy Stakeholders) หรือไม่ โดยแบ่งกลุ่มทฤษฎีเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ 2) ทฤษฎี แนวคิด การจัดการแนวใหม่ ได้แก่ ทฤษฎีการบริการสาธารณะ ทฤษฎีระบบบริหารราชการ (Bureaucracy) แนวคิดการ บริหารของภาครัฐในอนาคต แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดรัฐบาลประกอบการ (Public Service) และแนวคิดความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) 3) ทฤษฎีทางจิตวิทยา ได้แก่ ทฤษฎี

ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Five Basic Needs) แรงจูงใจและอำนาจ (Motivation Theory) ทฤษฎีการเรียนรู้ และแนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organisation) 4) ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency Theory)

ขอบเขตตัวแปร แบ่งเป็น ตัวแปรเชิงเหตุ ได้แก่ นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อพัฒนาการศึกษา ซึ่งได้แก่ นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (e - Education) และนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ 2) ความต้องการการพัฒนาการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และตัวแปรเชิงผล ได้แก่ นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการพัฒนาการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีประสิทธิภาพ เช่น เป็นไปตามความต้องการของผู้ศึกษา ความสามารถทาง IT เพิ่มขึ้น (ทักษะ) การเข้าถึง IT สะดวกรวดเร็วขึ้น

ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่กรุงเทพมหานคร โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 1 (23 เขตพื้นที่) โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 2 (27 เขตพื้นที่) และโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตด้านประชากร มีประชากรในการวิจัยทั้งหมด 4 ระดับ คือ ระดับผู้ร่วมกำหนดนโยบาย จำนวน 6 คน ประกอบไปด้วยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้การสอน สำนักงาน 2 และ 1 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการกองเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้การสอน สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร และหัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและแผนการจัดการศึกษา สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร ต่อมา คือ การทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในสถานศึกษา ประกอบไปด้วย โรงเรียนมัธยมศึกษาภายใต้ สพฐ. ในเขต 1 3 แห่ง เขต 2 3 แห่งและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของกทม อีก 3 แห่ง ในจำนวนนี้มีการสัมภาษณ์ระดับผู้อำนวยการโรงเรียนทั้งหมด 9 คน ระดับบุคลากรครู 27 คน และทำการสนทนากลุ่มกับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด 9 กลุ่ม หรือ 81 คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา ใช้เวลาประมาณ 5 เดือน โดยแบ่งเป็น การจัดทำและตรวจสอบเครื่องมือใช้ในการเก็บข้อมูล 15 วัน การเก็บข้อมูล 3 เดือน การวิเคราะห์ข้อมูล 1 เดือน และการเขียนรายงานการวิจัยและสรุปอภิปรายผล 15 วัน

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยอาศัยการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ และใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูล ซึ่งอาศัยการวิจัยในสถานการณ์ที่เป็นธรรมชาติ การวิเคราะห์แบบอุปนัย การติดต่อโดยตรงและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในส่วนของการออกแบบการวิจัยมากขึ้น และนำมาสู่ข้อค้นพบที่มีความลุ่มลึกและมีความเฉพาะเจาะจง โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 ระดับ คือ ระดับผู้ร่วมกำหนดนโยบาย (6 คน) ผู้อำนวยการ (9 คน) บุคลากรครู (27 คน) และการเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มกับระดับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (81 คน)

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเริ่มจากการจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) เป็นการนำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ ในการวิเคราะห์เนื้อหาในการวิจัยครั้งนี้เริ่มต้นจากการจัดข้อมูลที่ได้มาให้สอดคล้องกับ 4 ประเด็นที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ ด้วยการ

จำแนกประเภทของข้อมูล (Categories) นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) ซึ่งเป็นการนำเอกสารหรือหลักฐานต่างๆ มาวิเคราะห์ให้เห็นว่า มุ่งพรรณนาและอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเทคนิควิเคราะห์ความหมายทางภาษาโดยตรงจากเอกสาร ที่สามารถใช้วิเคราะห์ข้อมูลทั้งในรูปของเอกสารหรือข้อเขียนและคำพูดที่ได้ ด้วยการเจนนับจำนวนถ้อยคำ และใช้วิธีการเปรียบเทียบเหตุการณ์ (Constant Comparison) ประกอบกับการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น มาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องที่เกิดขึ้น จากนั้น ผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลที่ได้รับการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเพื่อนำไปสู่การอภิปรายผล โดยเริ่มจากการนำเสนอข้อมูลทั่วไปและข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการวิเคราะห์เอกสารของกรณีศึกษา และอภิปรายผลจากข้อมูลที่นำเสนอโดยวิเคราะห์ทั้งในส่วนที่เป็นคำพูดจากการสัมภาษณ์ เอกสาร และการสังเกตการณ์ไปพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ผู้วิจัยได้นำหลักการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าหรือ Triangulation มาใช้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

สรุปผลการวิจัย และอภิปรายผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อแรกของการวิจัย คือ เพื่อศึกษานโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) เพื่อการพัฒนาทางการศึกษา จากการวิเคราะห์เอกสาร ผู้วิจัยพบว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้โดยตรง คือ กรอบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2544- 2553 แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ฉบับที่ 2 ของประเทศไทย และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2550- 2554 โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้อยู่ 2 ข้อ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 3 โดยเนื้อหาสาระมีความต้องการที่จะพัฒนากำลังคนที่มีความรู้ด้านสารสนเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับแผนแม่บทฯ ของกระทรวงศึกษาธิการ มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ 2 ข้อเช่นกัน ซึ่งมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ต้องการเพิ่มโอกาสการเรียนรู้ด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และยุทธศาสตร์ที่ 3 ต้องการผลิตและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรบุคคลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป้าหมายของแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ต้องการให้สถานศึกษาทุกแห่ง ทุกระดับ จัดการเรียนการสอนโดยใช้ไอซีทีและมีเครือข่ายที่มีความเร็วสูง และต้องการให้ผู้เรียนผู้สอนร้อยละ 80 มีความรู้ความสามารถด้านไอซีทีตามมาตรฐาน โดยแผนงานและกิจกรรมที่ระบุไว้ในเอกสารกล่าวถึงการส่งเสริมให้ครูพัฒนาสื่อการสอนโดยใช้ไอซีที การใช้ e-book ในห้องเรียน การมีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในสถานศึกษา การจัด virtual classroom และการบูรณาการหลักสูตรเพื่อให้เข้ากับการใช้ไอซีทีเพื่อการเรียนการสอน ซึ่งเมื่อผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลจากการสังเกต ผู้วิจัยพบข้อมูลสนับสนุนว่านโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดมาแบบไม่คำนึงถึงความเป็นจริง เนื่องจากโรงเรียนส่วนใหญ่ ยังไม่มีทรัพยากรสนับสนุนเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายดังที่นโยบายได้วางแผนยุทธศาสตร์ไว้ นอกจากทรัพยากรที่กล่าวมาแล้ว ครูยังไม่มีแรงจูงใจ หรือเวลาเพียงพอในการจัดทำ หรือการเรียนการสอนด้วยการใช้ไอซีทีเป็นเครื่องมือ ซึ่งทั้งหมดนี้ขัดกับเป้าหมายที่วางเอาไว้ในแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ของประเทศไทย

เมื่อผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยพบข้อสนับสนุนที่ยืนยันการวิเคราะห์ข้างต้นเพิ่มเติม กล่าวคือในข้อนี้ ผู้วิจัยพบว่า ในแบบสัมภาษณ์ทั้งหมด 51 ชุด มีผู้ที่เห็นว่านโยบายมีสาระดี แต่ไม่เหมาะสมอยู่ 27 ชุด มีผู้ที่ไม่เคยเห็นรายละเอียดของนโยบาย 14 ชุด มีผู้ที่คิดว่านโยบายไม่ดีไม่เหมาะสมอยู่ 4 ชุด และผู้ที่คิดว่าเนื้อหาสาระนโยบายดีและมีความเหมาะสมอยู่ 6 ชุด ซึ่งเมื่อรวมกันจะเห็นว่าผู้ที่คิดว่านโยบายมีสาระดีจะ

เท่ากับ 33 ชุด (27+6) และผู้ที่คิดว่านโยบายไม่เหมาะสมจะมีจำนวนรวมเท่ากับ 31 ชุด (27+4) โดยกลุ่มผู้ สัมภาษณ์ส่วนใหญ่กล่าวว่านโยบายมีสาระดี แต่ที่คิดว่าไม่เหมาะสมเนื่องจากนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสารที่กำหนดมาใช้ในขณะนี้เป็นนโยบายที่คัดลอกมาจากประเทศอื่นและยังไม่มีมีการปรับเนื้อหาให้เข้ากับ บริบทของประเทศไทยอย่างเหมาะสม ถึงแม้เนื้อหาสาระนโยบายจะดี แต่ยังไม่เกิดความ เป็นจริง มีเนื้อหาที่กว้าง เกินไป มีเป้าหมายเกินจริง ไม่มีตัวชี้วัดหรือเส้นทางปฏิบัติที่ชัดเจน นโยบายจึงนำมาปฏิบัติตามให้เป็นรูปธรรมได้ ยาก ผู้ปฏิบัติยังไม่มีทักษะความสามารถ ความพร้อม และทรัพยากรสนับสนุนเพียงพอที่จะทำตามนโยบายให้ สำเร็จได้ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่านโยบายมีเนื้อหาสาระที่ไม่ดีได้ให้เหตุผลเดียวกันว่า นโยบายยังถูก กำหนดมาอย่าง “เพื่อฝัน” และไม่เป็นรูปธรรม

ในทางเดียวกัน เมื่อผู้วิจัยวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลที่ได้นำกับวรรณกรรมในบทที่ 2 ผู้วิจัยพบว่า นโยบาย E-education จัดว่าเป็นนโยบายประเภทมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน หรือที่เรียกว่า Sectoral Policies ที่ไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้นโยบายจะมีมาตรการกำหนดที่ไม่ชัดเจน ยังมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับความเป็นจริงใน บริบทของโรงเรียนที่มีปัจจัยแวดล้อมแตกต่างกันมากมายในประเทศไทย หรือแม้กระทั่งในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังไม่มีเส้นทางการปฏิบัติที่มีมาตรฐานและชัดเจน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีเพียงกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 ชุด จากทั้งหมด 51 ชุด ที่เห็นว่านโยบายมีสาระดีและมีความเหมาะสม

วัตถุประสงค์ในการวิจัยข้อ 2 คือ เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) เพื่อการพัฒนาทางการศึกษา โดยวัตถุประสงค์ข้อนี้มีความ สอดคล้องกับแบบสัมภาษณ์ 2 ข้อ คือ ข้อ 2 และ ข้อ 3 แบบสัมภาษณ์ข้อ 2 กล่าวถึงลักษณะของการกำหนด นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) ว่ามีลักษณะอย่างไร โดยจากการสัมภาษณ์กลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญผู้วิจัยพบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ ซึ่งคิดเป็น 45 ชุดจาก 51 ชุดเห็นว่านโยบาย เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีกระบวนการการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง อีก 5 ชุดเห็นว่าเป็นการ กำหนดนโยบายแบบผสมผสาน และอีก 1 ชุดเห็นว่าเป็นการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน โดยความเห็นจาก ระดับผู้ร่วมกำหนดนโยบายบางท่านกล่าวว่า การกำหนดนโยบายจากบนลงล่างเป็นสิ่งที่เหมาะสมกับบริบทของ ประเทศไทย เนื่องจากคนไทยในระดับรากหญ้าไม่มีความรู้พอที่จะตัดสินใจว่าอะไรเหมาะสมกับตัวเอง ดังนั้นสิ่งที่ รัฐเลือกให้ย่อมเป็นสิ่งที่ดีและเหมาะสมที่สุด ลักษณะการกำหนดนโยบายจึงควรเป็นไปในรูปแบบจากบนลงล่าง เท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้บริหารหลายท่านในสังคมไทยยังมีค่านิยมความเชื่อที่ผิดๆที่คิดว่าตนเองรู้ทุกอย่าง ถึงแม้จะไม่ได้ทำการสำรวจความต้องการของประชาชนอย่างละเอียดก็ตาม

ในทางกลับกัน ถึงแม้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกือบทั้งหมดในระดับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้อำนวยการ โรงเรียน ครู และนักเรียน จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายปัจจุบันเป็นแบบบนลงล่าง แต่ก็ไม่ได้เห็นด้วยกับการ ปฏิบัติเช่นนี้ เนื่องจากนโยบายประเภทคิดเอง ทำเอง ไม่ได้นำเอาความคิดเห็นของประชาชนไปเป็นหลักใน กระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นนโยบายที่กำหนดมาจึงไม่ตรงจุด แก้ไขปัญหาไม่ได้ หรือได้แต่ล่าช้า และไม่ได้รับ การสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระยะยาว ทำให้นโยบายขาดตอน ไม่ต่อเนื่อง และไม่บรรลุ เป้าหมาย ในทางเดียวกัน ทฤษฎีของไอน์สไตน์ (Eystone, 1978, p. 114) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย สาธารณะมาจากการหยิบยกประเด็นปัญหาทั่วไปมาเป็นปัญหาของสังคม จนเป็นประเด็นของสังคม ข้อเสนอของ สังคม ข้อเสนอของรัฐบาลและเป็นนโยบายในที่สุด โดยองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายคือ องค์การราชการ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ และที่สำคัญ คือ รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์หรือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีของไอน์สไตน์จะต้องเป็น ลักษณะของกระบวนการที่มาจากด้านล่าง (Bottom-up Process) ซึ่งการกำหนดนโยบายลักษณะนี้จะทำให้

การกำหนดนโยบายตรงจุดและมาจากความต้องการของสังคมหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายจริงๆ และเนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่มุ่งเน้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกความคิดเห็นจึงควรเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ

ต่อมา แบบสัมภาษณ์ข้อที่ 3 เกี่ยวกับ กระบวนการและการตอบสนองความต้องการของนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) ซึ่งข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแบบสัมภาษณ์นี้ ยังคงยืนยันความต้องการที่จะให้นโยบายมีรูปแบบกระบวนการกำหนดจากล่างขึ้นบน โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแบบสอบถาม 30 ชุดจาก 51 ชุดกล่าวว่านโยบายกำหนดมาไม่ต้องกับความต้องการ อีก 18 ชุด มีความเห็นว่านโยบายตอบสนองความต้องการเพียงบางส่วนและตอบสนองได้ดีกว่าแต่ก่อน แต่ยังไม่เพียงพอ และอีก 3 ชุด กล่าวว่าตนไม่มีความคิดเห็น ผู้ที่ตอบว่านโยบายไม่ตอบสนองความต้องการหรือตอบสนองความต้องการแค่เพียงฉาบฉวย ให้เหตุผลว่าเพราะรัฐบาลไม่ได้ทราบความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การกำหนดนโยบายไม่ได้เริ่มจากการสำรวจความต้องการของโรงเรียนแต่ละโรงเรียนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดที่สุด ไม่ได้ตั้งอยู่บนความต้องการของรากหญ้าหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่เป็นไปตามความเข้าใจของนักวิชาการที่คัดลอกนโยบายประเทศอื่นมา นโยบายจึงกำหนดมาเพียงกว้างๆนอกจากนี้ รัฐไม่ได้ให้ทรัพยากรการสนับสนุนโรงเรียนอย่างเพียงพอทั้งในเรื่องของปริมาณและคุณภาพ ส่วนอีก 18 ชุดที่ตอบว่านโยบายตอบสนองความต้องการมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ก็กล่าวไปในทิศทางเดียวกันว่า ถึงแม้การสนับสนุนจะดีขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการอีกหลายๆอย่าง โรงเรียนยังไม่มีทรัพยากรสนับสนุน ความรู้หรือความสามารถเพียงพอที่จะนำนโยบายมาปฏิบัติ ต่อมาอีก 3 ชุดที่กล่าวว่าไม่มีความคิดเห็นว่านโยบายตอบสนองความต้องการหรือไม่ เป็นเพราะยังไม่มีความรู้ทางด้านนโยบายเพียงพอ

ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กล่าวว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องคำนึงถึงหลายอย่างรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุผลนี้ ประกอบกับทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ และจากแบบสัมภาษณ์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นว่ารัฐควรบริหารราชการแบบเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง ซึ่งนอกจากจะช่วยให้นโยบายที่กำหนดมาตรงจุดและตอบสนองการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง และพัฒนาระบบการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพได้แล้ว ยังเป็นการช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาเชิงนโยบาย ลดความขัดแย้ง และเพิ่มการสนับสนุนในตัวภาครัฐอีกด้วย ส่วนความเห็นจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยที่อยู่ในระดับผู้ร่วมกำหนดนโยบายที่กล่าวว่า การกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง หรือการไม่รับฟังความเห็นจากผู้ปฏิบัติเพราะสิ่งที่รัฐตัดสินใจจะทำย่อมเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในสิ่งที่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนี้แล้วอาจเป็นมุมมองที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 และไม่เหมาะสมกับสังคมที่มีความต้องการที่จะยืนอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ในการวิจัยข้อที่ 3 เกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากแบบสัมภาษณ์จำนวน 49 ใน 51 ชุดเห็นว่านโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกมาก ส่วนอีก 2 ชุดเห็นว่านโยบายไม่มีปัญหาและอุปสรรคใดๆ โดยผู้วิจัยพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์นั้นมีมากมาย ปัญหาที่มีการพูดถึงมากที่สุดคือ ปัญหาเรื่องการบริหารงานของรัฐที่ล่าช้า ไม่ต่อเนื่องจริงจังและไม่ตรงจุดเป็นจำนวนทั้งหมด 13 ครั้ง ปัญหาเรื่องงบประมาณ 12 ครั้ง การประสานงานที่ไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นระบบ 11 ครั้ง เรื่องสนับสนุนโครงสร้างและอุปกรณ์สารสนเทศในโรงเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เพียงพอ 9 ครั้ง

ปัญหาเรื่องเป้าหมายและเส้นทางการปฏิบัติของนโยบายที่ไม่ชัดเจน 7 ครั้ง ปัญหาเรื่องผู้ปฏิบัติไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย 7 ครั้ง ปัญหาเรื่องบุคลากรที่ขาดทักษะและขาดแรงจูงใจในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ 6 ครั้ง นโยบายไม่ครอบคลุมบริบทของโรงเรียนขนาดเล็ก 4 ครั้ง เรื่องการขาดทักษะในการใช้สื่อของนักเรียน 4 ครั้ง และที่มีจำนวนครั้งที่ถูกพูดถึงน้อยที่สุดคือปัญหาเรื่องการจัดซื้อแบบ e-Auction 1 ครั้ง และปัญหาเรื่องผู้ปกครองไม่สนับสนุน 1 ครั้ง

จากการทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎีของดันน์ (Dunn, 1994, p.14-19) กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายในกระบวนการทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับกระบวนการกำหนดนโยบายในระยะแรก (Agenda Setting) ตั้งแต่การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก จนไปถึงการเสนอทางเลือก ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มผู้ที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติพบปัญหาและอุปสรรคหลายอย่างที่เกี่ยวเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายและเส้นทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนตั้งแต่ต้น เมื่อไม่มีเส้นทางแผนงานการปฏิบัติจึงไม่มีการสนับสนุนและบริหารงานที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของปัญหาที่พบในด้านการบริหารงาน การประสานงาน การให้การสนับสนุนงบประมาณหรือการเพิ่มแรงจูงใจและทักษะให้กับผู้ที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะให้นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะไม่มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอสำหรับทุกโรงเรียน แต่ยังไม่มีการกระจายอำนาจหรือแผนงานที่จะสามารถชี้นำโรงเรียนไปสู่การพัฒนาได้ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ ทรัพยากร ความตั้งใจกับความสามารถ และความรู้ตามแบบฉบับของมินซ์เบิร์ก (Shafritz, ed al., 2005, p. 334) เมื่อผู้ปฏิบัติไม่มีแรงจูงใจ ไม่มีอำนาจในการพัฒนานตนเอง และต้องคอยพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลซึ่งรัฐเองก็ไม่ได้มีให้ นโยบายจึงไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้ จากแบบสัมภาษณ์ผู้วิจัยยังพบว่ารัฐไม่มีแรงจูงใจ แผนงาน และกิจกรรม ที่จะกระตุ้นให้โรงเรียนและครูผู้สอนรับทราบถึงนโยบายหรือมีความกระตือรือร้นกับการเปลี่ยนแปลง ผู้ปฏิบัติจึงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเรียนรู้ตามที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ตรงตามกับที่อิวาน พาฟลอฟ (Pavlov, 1994, p.23) ได้ศึกษาไว้ในทฤษฎีการเรียนรู้พฤติกรรมนิยมว่า ความคิดพื้นฐานของทฤษฎีการเรียนรู้พฤติกรรมนิยมเป็นผลรวมมาจากการเรียนต่างๆบวกกับแรงเสริม ดังนั้น การกำหนดแผนงานที่ไร้แรงจูงใจเช่นนี้ จึงเป็นมูลเหตุที่ทำให้ครูหลายคนเห็นว่าการนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาการศึกษาไม่เกี่ยวข้องของตน

วัตถุประสงค์ในการวิจัยข้อที่ 4 คือ เพื่อเสนอแนะแนวทางกำหนดรูปแบบ การกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-education) เพื่อนำไปพัฒนาการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีประสิทธิภาพ ในข้อนี้ จำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่คิดว่าต้องมีการปรับปรุงการกำหนดนโยบายจะสอดคล้องกับจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่คิดว่าการกำหนดนโยบายมีปัญหา คือ แบบสัมภาษณ์ 49 ชุด กล่าวว่า ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และอีก 2 ชุด กล่าวว่าไม่ต้องปรับปรุง ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจัดลำดับความถี่ของปัญหาที่ถูกพูดถึงด้วยวิธี content analysis และพบว่า สิ่งที่ถูกกำหนดนโยบายเห็นว่าต้องปรับปรุงมากที่สุดอยู่ที่ 25 ครั้ง คือการให้ประชาชนเสนอความต้องการและมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ความต้องการให้รัฐมีการประสานงานต้องมีเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อน เป็นระบบถูกพูดถึงเป็นจำนวน 15 ครั้ง ต้องการเนื้อหาสาระนโยบายการกำหนดเป้าหมาย และเส้นทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม 12 ครั้ง ต้องการให้มีการตรวจสอบภาพความเป็นจริงและบริบทของแต่ละโรงเรียนก่อนกำหนดนโยบาย พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนให้เหมาะสมและต่อเนื่องจำนวน 10 ครั้ง ต้องการให้มีการติดตามความคืบหน้าและประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงการกำหนดนโยบายครั้งต่อไป 4 ครั้ง ต้องการให้รูปแบบการกำหนดนโยบายคำนึงถึงโรงเรียนขนาดเล็ก 4 ครั้ง และต้องการให้เสริมการรับรู้ ทักษะและแรงจูงใจของครู/นักเรียนต่อนโยบายจำนวน

3 ครั้ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาและอุปสรรคที่ถูกกล่าวถึงในวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 จะพบว่า ปัญหาและอุปสรรคและสิ่งที่ต้องปรับปรุงที่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกันดังจะเห็นได้จากตารางความสอดคล้องระหว่างปัญหาและอุปสรรคกับสิ่งที่ต้องปรับปรุงในการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

ตารางความสอดคล้องระหว่างปัญหาและอุปสรรคกับสิ่งที่ต้องปรับปรุงในการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

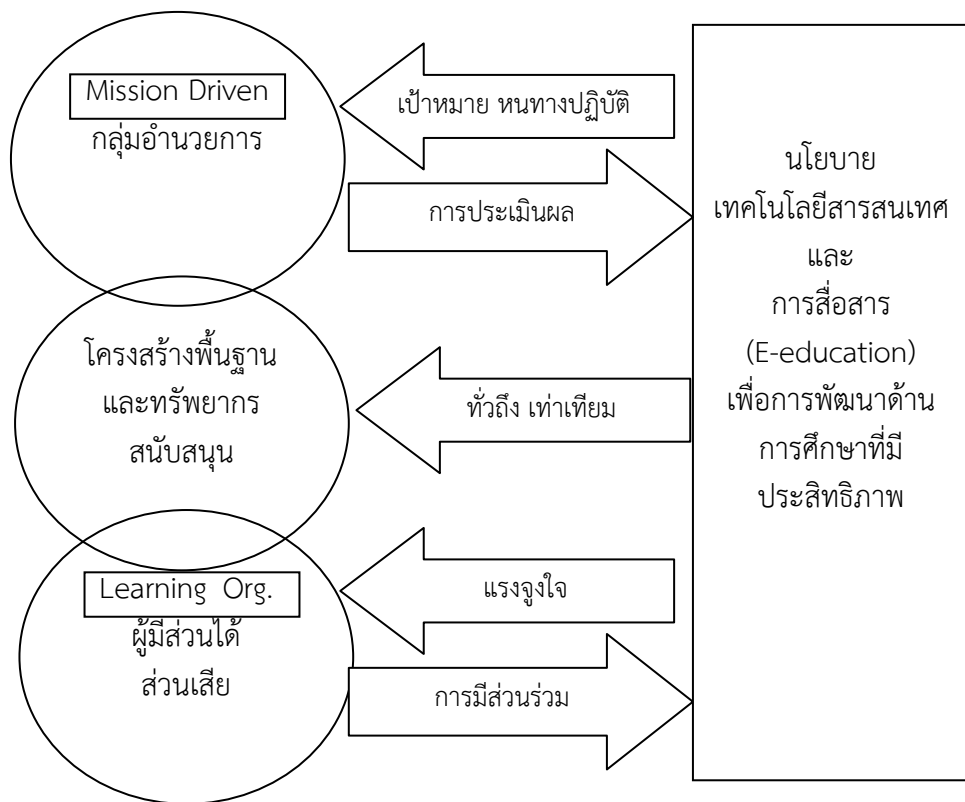
หัวข้อ	ปัญหาและอุปสรรค	สิ่งที่ต้องปรับปรุง
งบประมาณ (ไม่เพียงพอ ลงทุนผิดลำดับความสำคัญ)	✓	✓
การบริหารงานของรัฐ (ความล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังและตรงจุด)	✓	✓
การประสานงาน	✓	✓
นโยบายกำหนดมาไม่เหมาะกับโรงเรียนขนาดเล็ก ควรตรวจสอบสภาพความเป็นจริงและบริบทของแต่ละโรงเรียนก่อนกำหนดนโยบาย	✓	✓
เป้าหมายและหนทางปฏิบัติไม่ชัดเจน	✓	✓
บุคลากรและนักเรียน (การฝึกอบรมและ แรงจูงใจไม่เพียงพอ)	✓	✓
การมีส่วนร่วมออกความเห็นและกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ	✓	✓

จากการศึกษาเปรียบเทียบวรรณกรรมที่รวบรวมไว้ในบทที่ 2 และการสัมภาษณ์ในข้อนี้ผู้วิจัยพบว่า นอกจากเรื่องการมีส่วนร่วมและแรงจูงใจที่ถูกกล่าวถึงในวัตถุประสงค์ข้อที่ผ่านมาแล้ว การที่รัฐบาลจะสามารถมีวิธีการดำเนินงานที่ตอบสนองกับปัญหาและข้อปรับปรุงเหล่านี้ รัฐบาลต้องปรับปรุงการบริหารในอยู่ในแนวคิด รัฐบาลประกอบการ (Entrepreneurial Government) จึงจะสามารถบริหารนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องยึดผลงานเป็นหลัก โดยปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของออสบอร์น คือ ต้องเน้นการอำนวยความสะดวก ต้องสร้างรัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ โดยให้ชุมชนมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง ต้องสร้างรัฐบาลที่สามารถแข่งขันกับเอกชน เช่น การสร้างและสนับสนุนโรงเรียนรัฐบาลให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งกับโรงเรียนเอกชน ต้องสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ (Mission driven Government) มากกว่าค่านิยมเก่าๆ เช่น การยึดถือความคิดเห็นของผู้มีตำแหน่งหน้าที่หรือของผู้ใหญ่เป็นหลัก ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล (Result oriented Government) ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer driven Government) โดยต้องสนองความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ ซึ่งลูกค้าในที่นี้คือประชาชนที่รวมถึงผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องมีการกระจายอำนาจ นอกจากนี้จะต้องสร้างรัฐบาลที่มีลักษณะของผู้ประกอบการ คือ รู้จักแสวงหาทรัพยากรทางการบริหารในทางอื่นๆ มาใช้ นอกเหนือจากคอยอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว เช่น การสนับสนุนโรงเรียนให้รู้จักพัฒนาตนเอง หาทรัพยากรเองตามแนวทางที่รัฐชี้แนะ และพัฒนาตนเองสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งในความหมายของเซกเก องค์กรแห่งการ

เรียนรู้ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างบรรยากาศในการเรียนรู้ที่มีลักษณะเอื้อและกระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ และโรงเรียนเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ร่วมกันพร้อมกันนำไปปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อสะท้อนถึงความรู้และความเข้าใจใหม่ๆ เพื่อให้เกิดพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพขึ้นอย่างยั่งยืน ในทางตรงกันข้าม โรงเรียนและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐประสบปัญหาการบริหารและการประสานงานที่ซ้ำซ้อน ลำช้าและไม่เป็นระบบเพราะในขณะนี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้กำหนดนโยบายไม่มีความคิดที่สอดคล้องกัน ไม่มีเส้นทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารนโยบายไม่มีทักษะในการบริหาร มีเพียงโลกทัศน์ ความฝันและความหวังแต่ขาดทักษะที่จะทำให้เป้าหมายเป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่สติเฟื่องกล่าวว่า เป็นปัญหาที่ทำให้องค์กรไม่ประสบความสำเร็จ (Stephen, 1992, p. 34)

นอกจากนี้จอห์น มิลล์ กล่าวว่า การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสามารถพิจารณาได้จากการดำเนินการ (Millet, 1959, p.13) ซึ่งแบ่งเป็น 4 ข้อด้วยกัน คือ การให้บริการอย่างเท่าเทียม การให้บริการอย่างรวดเร็วและทันเวลา การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างก้าวหน้า ซึ่งการบริการเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยยังไม่มีให้ในบริบทของการบริหารนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะสังเกตได้จาก การที่โรงเรียนเล็กกล่าวว่านโยบายไม่ครอบคลุมบริบทของตน การบริหารงานและการประสานงานกับหน่วยงานรัฐซ้ำซ้อนและล่าช้า การที่โรงเรียนไม่มีทรัพยากรสนับสนุนเพียงพอ และการที่โรงเรียนไม่มีความพอใจในประสิทธิภาพของนโยบายเพราะความต้องการของตนไม่ได้รับการตอบสนองในระดับที่น่าพอใจ

ส่วนในเรื่องความเห็นสมควรในการปรับปรุงเป้าหมายและเส้นทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ถึงแม้ว่านโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะถูกกำหนดมาเพียงอย่างกว้างๆ แต่รัฐบาลจะต้องเกิดผลลัพธ์ เหมือนที่แอนเดอร์สัน (Anderson, 1975, p. 49) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น จะต้องบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงหรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน ดังนั้นนโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยจำนวนชุด (Courses) หรือแบบแผน (Patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องรวมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (Enforcement) ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (Policy Demands) ของประชาชน ต้องมีแผนงานที่ระบุว่าเป็นโครงการอะไร ทำที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร และทำกับใคร ดังนั้น จากการวิเคราะห์และอภิปรายผล ผู้วิจัยได้สร้างโมเดลของการวิจัยเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (e-Education) เพื่อการพัฒนาทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ไว้ดังนี้



กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
เพื่อการพัฒนาทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

กล่าวคือ กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลักเป็นสำคัญ คือ (1) ในส่วนของกลุ่มอำนวยการ (2) ด้านโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรสนับสนุน และ (3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยกลุ่มอำนวยการจะต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินงาน และการบริการเป็นหลัก กลุ่มอำนวยการจะมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ติดต่อกับโรงเรียน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง เพื่อถ่ายทอดและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของโรงเรียนต่างๆ พร้อมทั้งนำข้อมูลเหล่านั้นมาประกอบกับการพิจารณากำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและตรงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนั้นนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะต้องระบุถึงโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของโรงเรียนในแต่ละบริบท ซึ่งอาจมีความต้องการไม่เท่ากันตามขนาดและที่ตั้งของโรงเรียน ในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเอง ผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการจะต้องมีหน้าที่พัฒนาแรงจูงใจของครูและนักเรียน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับล่างขึ้นมาสู่ระดับผู้กำหนดนโยบาย เสริมสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และพร้อมที่จะพัฒนาตนเองตามกรอบของนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็น ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน และข้อเสนอแนะทางวิชาการ รวมทั้งเสนอให้มีการศึกษาต่อเนื่องต่อไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของการศึกษา โดยสามารถแยกเป็นข้อๆ ดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน

1. ผู้กำหนดนโยบายไม่เพียงต้องกำหนดนโยบายที่มีเนื้อหาสาระดี แต่ต้องเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนทุกโรงเรียน ทั้งโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดใหญ่ นโยบายต้องมีเป้าหมาย เส้นทางปฏิบัติ และตัวชี้วัดที่ชัดเจน สามารถทำให้เป็นรูปธรรมได้ โดยจะต้องมาจากความมีประสิทธิภาพของ (1) ด้านโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของสถานศึกษาใน (2) ด้านการจัดการหน่วยบริการต่างๆที่จะสามารถนำโครงสร้างเครือข่ายที่มีมาใช้เป็นประโยชน์ และด้านกลุ่มอำนวยการเฉพาะทาง ซึ่งจะมีหน้าที่ดูแลเรื่องการประสานงานภายในและภายนอกโรงเรียนโดยเฉพาะ แทนที่จะใช้อาจารย์ประจำอย่างปัจจุบัน (3) คือด้านการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรผู้สอนและนักศึกษาในการนำเทคโนโลยีเหล่านี้ไปใช้ โดยกระทรวงศึกษาจะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านี้้อย่างละเอียดเพื่อที่จะนำมาพัฒนาการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (e-Education) ในครั้งต่อไปและต้องกำหนดหน่วยงานสนับสนุนอย่างชัดเจนเพื่อผลักดันให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

2. นโยบายจะต้องมีรูปแบบลักษณะการกำหนดแบบล่างขึ้นบน ไม่ใช่แบบบนลงล่างอย่างปัจจุบัน กล่าวคือ ต้องนำปัญหาและความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไปมาวิเคราะห์และกำหนด

3. รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือบริโภคข่าวสารและเครื่องมือพัฒนาการเรียนรู้ การถูกตัดขาดจากเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยนี้จะเปรียบเสมือนการถูกตัดขาดความเป็นประชาธิปไตย (Licko, 2008) ดังนั้นถ้าหากการกำหนดนโยบายยังคงเป็นต่อไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีทรัพยากรสนับสนุนมากและโรงเรียนที่มีผู้อำนวยการที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลกว่าจะได้เปรียบโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่มีเงินทุนและทรัพยากรอื่นสนับสนุน การศึกษาในระบบเอกชนอาจเป็นที่นิยมเพราะมีประสิทธิภาพกว่าโรงเรียนของภาครัฐ ความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนเล็กใหญ่และระบบการศึกษาจะมีมากขึ้น ผู้ปกครองที่มีทุนทรัพย์ส่งลูกของตนเข้าไปสู่ระบบการศึกษาที่ดีกว่าก็จะได้เปรียบ ผู้ปกครองที่ยากจนจะต้องจมอยู่กับความไม่ชัดเจนและความล่าช้าในการดำเนินงานของนโยบายรัฐ เพราะฉะนั้นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลคือการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ถึงไม่มีงบประมาณในการสนับสนุนระยะยาว ก็ต้องจัดหาพัฒนาการกระจายอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญมาตราที่ 78

4. รัฐบาลจะต้องเน้นการบริหารที่คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นหลัก จะต้องเปลี่ยนจากการบริหารงานแบบเก่าไปสู่การบริหารงานแบบรัฐบาลประกอบการ ละทิ้งค่านิยมเก่าๆ ที่คำนึงถึงความคิดเห็นของผู้ใหญ่เป็นหลัก ต้องมุ่งเน้นการบริหารนโยบายไปที่ความพึงพอใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลดีกับตน ต้องมีการกระจายอำนาจให้ประชาชน ต้องสอนให้โรงเรียนปรับเปลี่ยนบทบาทตนเองเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ สามารถแสวงหางบประมาณช่วยเหลือด้วยตนเองหากรัฐไม่มีทรัพยากรและงบประมาณเพียงพอที่จะสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

1. ในทางวิชาการ ผู้วิจัยเห็นว่าควรทำการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายกับนโยบายอื่นๆ ของประเทศไทยเป็นการเพิ่มเติม เพื่อศึกษาเนื้อหา นโยบาย รูปแบบและกระบวนการกำหนดนโยบาย และ

เปรียบเทียบข้อมูลเหล่านั้นกับงานวิจัยขึ้นนี้เพื่อดูว่าผลที่ได้มามีความคล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันอย่างไร และเพื่อที่จะค้นพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับกระบวนการกำหนดนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (e-education) จะเหมือนกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับกระบวนการกำหนดนโยบายอื่นๆของประเทศไทยหรือไม่

2. ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะให้มีการทำวิจัยกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาการศึกษาในระดับประเทศเพื่อศึกษาหาปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่างๆในบริบทของโรงเรียนที่อยู่ในขนาดและพื้นที่ที่ต่างกันมากกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครด้วยตนเอง โดยผลจากการศึกษาที่กว้างขึ้นจะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายและการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาด้านการศึกษามีประสิทธิภาพในระดับที่กว้างขึ้น ไม่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการกำหนดนโยบายระหว่างโรงเรียนในกรุงเทพมหานครและโรงเรียนต่างจังหวัดมากกว่าเดิม

3. ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบผลที่ได้จากงานวิจัยเหล่านั้นกับโรงเรียนเอกชนทั้งภาคภาษาไทยและภาคภาษาอังกฤษ หรือจากโรงเรียนนานาชาติ ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อค้นหาข้อเสนอแนะและรูปแบบการปรับปรุงต่างๆที่อาจนำมาใช้กับโรงเรียนภายใต้การบริหารของ สพฐ. และกทม. ได้ในอนาคต การศึกษาเช่นนี้จะทำให้ผู้กำหนดนโยบายมีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบายที่กว้างขวาง ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามแนวทางของทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่

4. ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะให้มีการทำวิจัยกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาการศึกษาในประเทศอื่นๆ ทั้งประเทศที่มีกระบวนการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างและประเทศที่มีการกระบวนการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน เพื่อนำความรู้ใหม่ที่ได้มาเปรียบเทียบให้เห็นว่าทิศทางการกำหนดนโยบายของประเทศไทยควรดำเนินไปในทิศทางใดจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กระทรวง. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556 (ฉบับที่ 2). [Online]. Available : http://www.mict.go.th/ewt_news.php?nid=74. [2552, มิถุนายน 1].
- เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, ศูนย์. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย พ.ศ. 2545-2549. [Online]. Available : http://pld.nectec.or.th/websrii/images/stories/documents/books/ict_masterplan1.pdf. [2552, มิถุนายน 1].
- ศึกษาธิการ, กระทรวง. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2547-2549. [Online]. Available : http://202.28.92.121/old_planning_web/pdf/ict_master_plan/plan_ict47_49.pdf. [2552, มิถุนายน 1].
- ศึกษาธิการ, กระทรวง. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2550-2554. [Online]. Available: http://202.28.92.121/old_planning_web/pdf/ict_master_plan/plan_ict50_54.pdf. [2552, มิถุนายน 1].
- Anderson, J. E. (1975). **Public Policy-Making**. Boston : The University of California.
- Eyestone, R. (1978). **From Social Issues to Public Policy**. New York : Wiley.
- Dunn, W. (1994). **Public Policy Analysis : An Introduction**. American : Prentice-Hall, Illutrated ed.

- Licko, N. (2008). **Rock Island Area Illinois Computing Educators**. [Online]. Available : <http://www.iceberg.org/userfiles/RICE%20Spring%202008.pdf>. [2009, June 1].
- Millet, John D. (1959). **Government and public administration; the quest for responsible performance**. New York : McGraw-Hill.
- Pavlov, I. P. (1994). **Phycopathology and Psychiatry**. New Jersey : Transaction Publishers.
- Shafritz, J. M., et al. (2005). **Classics of Organization Theory**. (6 th ed.). United States of America : Prentice-Hall, Illutrated ed.
- Stephen, R.C. (1992). **Principle Centered Leadership**. New York : Simon & Schuster.