

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

ปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีการพัฒนาและเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ากระแสของการเรียนการสอนผ่านทางอินเทอร์เน็ตนั้นก่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ทั้งยังเป็นแหล่งเงินลงทุนที่สำคัญของทั้งภาครัฐและเอกชน และทั้งสองฝ่ายพยายามผลักดันให้มีการผลิตบทเรียนในเรื่องการให้บริการการศึกษาทางไกลบนอินเทอร์เน็ตหรือที่เรียกว่า E-learning เพื่อเป็นไปตามแนวนโยบายของทางรัฐบาลที่ต้องการจัดการศึกษาที่เท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมถึงนโยบายที่จะผลักดันให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ดังนั้นจากการศึกษาสถานการณ์ด้านข้อเท็จจริง รวมทั้งสถานการณ์ด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นในเรื่องธุรกิจการให้บริการการศึกษานบนอินเทอร์เน็ต (E-Learning) ในสังคมไทยแล้วนำมาสู่ข้อสรุปดังนี้

1. ลักษณะของธุรกิจการให้บริการการศึกษาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ประกอบด้วย เทคโนโลยี (Technology) การให้บริการ (Service) และส่วนสุดท้ายคือ เนื้อหา (Content) ซึ่งลักษณะทั้งสามประการนั้นจะต้องประสานงานกันได้เป็นอย่างดีการศึกษานบนอินเทอร์เน็ตจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างสัมฤทธิ์ผลรูปแบบของธุรกิจการให้บริการการศึกษานบนอินเทอร์เน็ต (E-Learning) ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้นแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบได้แก่

1) E-Learning ที่จัดทำขึ้นโดยสถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีสถาบันอยู่ใน real world courseware ที่จัดทำขึ้นจะเป็นลักษณะการผสมผสานกันของ courseware ในระดับต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบของ ข้อความ ภาพ เสียง วิดีทัศน์ และระดับมัลติมีเดียที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคช่วยในการจัดทำ courseware

2) E-Learning ที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรอื่นที่มีไม่ใช่อินสitutionการศึกษาไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือองค์กรเอกชน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักขององค์กรมิใช่การจัดการเรียนการสอนอย่างสถาบันการศึกษา แต่องค์กรเหล่านั้นตระหนักว่าความรู้เป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีขีดจำกัด แต่ละองค์กรที่เริ่มต้นจัดการเรียนการสอนแบบ E-Learning มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเข้าใจในองค์กรตัวเองมากขึ้น พร้อมทั้งยังเป็นการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์

ของบุคคลให้กับองค์กร และในท้ายที่สุดหากว่าองค์กรนั้นมั่นใจในความรู้ที่องค์กรสั่งสมเอาไว้ว่ามีความน่าเชื่อถือและคิดว่าจะเป็นประโยชน์กับบุคคลอื่นภายนอกองค์กร ก็สามารถจำหน่ายความรู้ นั้นออกมาในรูปของ courseware เพื่อเป็นการแสวงหากำไรให้กับองค์กรได้อีกทางหนึ่ง

3) E-Learning ที่จัดทำขึ้นโดยสังคม เป็นการจัดทำโดยบุคคลต่าง ๆ ในสังคมหรือกลุ่มของบุคคลที่ต้องการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า E-Learning ที่จัดทำขึ้นโดยสังคมนั้นมักจะอยู่ในรูปของ courseware ประเภท Text Online คือเนื้อหาอยู่ในรูปของข้อความ เป็นหลักซึ่งมีข้อดีคือการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดทำและการจัดทำง่ายรูปแบบไม่ซ้ำซ้อน ผู้สอน หรือผู้เชี่ยวชาญสามารถผลิตได้เองโดยไม่ต้องอาศัยนักเทคนิคช่วยเท่าใด ทั้งผู้เรียนสามารถเรียกดูเนื้อหาได้อย่างรวดเร็ว

การขยายตัวของธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการการศึกษาบนอินเทอร์เน็ตมีสัดส่วนที่มากกว่าธุรกิจการให้บริการการศึกษาบนอินเทอร์เน็ตโดยตรง ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจนี้มักจะเป็นคนต่างด้าวโดยอาจเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทย หรือเป็นการร่วมทุนระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทย จึงเกิดการครอบงำธุรกิจโดยคนต่างชาติ ส่วนธุรกิจเกี่ยวเนื่องโดยคนไทยเองนั้นมักเป็นผู้ประกอบการรายย่อย และไม่มีเงินลงทุนมากนัก

2. แนวทางในการจัดการของประเทศไทยที่มีต่อองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในการให้บริการด้านการศึกษาบนอินเทอร์เน็ตนั้น พบว่ามาตรการในการส่งเสริมของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บทของกระทรวงต่าง ๆ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้กับระบบการศึกษา การให้เงินทุนวิจัย การจัดการอบรมบุคลากรซอฟต์แวร์และการจัดทำสื่อการเรียนการสอน การขยายระยะเวลาการทำงานให้กับคนต่างชาติ นอกจากนี้รัฐยังจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการเรียนรู้ในรูปแบบขององค์กรมหาชนหลายองค์กร ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานของรัฐต่างก็พยายามจัดทำ E-Learning พร้อมทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านไอทีผ่านทางสำนักงานอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ (SIPA) และเขตอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ (Software Park Thailand) และในประเด็นที่สำคัญที่สุดรัฐโดยกระทรวงศึกษาในโครงการมหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย ซึ่งมีการเปิดการเรียนการสอนออนไลน์นั้น เมื่อเรียนจบสามารถได้รับวุฒิการศึกษาที่รับรองโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมาตรการสุดท้ายคือมาตรการทางภาษีอากรเพื่อสนับสนุนการศึกษา

ในส่วนของมาตรการในการควบคุมนั้น หน่วยงานของภาครัฐที่ทำหน้าที่ประกันคุณภาพการศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรค 1 โดยกำหนดให้รัฐจะต้องมีมาตรการในการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก ผ่านทางสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

ในส่วนแนวคิดในการจัดการของภาครัฐในทางระหว่างประเทศนั้น ภายใต้กรอบ APEC จากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นั้น APEC ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงหลักสูตรและการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาพร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการจัดการเรียนการสอนแบบ E-Learning มากขึ้น พร้อมทั้งจัดตั้งชุมชนเสมือนของครูและนักศึกษาของสมาชิกเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและมาตรฐานของ E-Learning มากขึ้น

จากการสำรวจมาตรการของภาคเอกชนพบว่า มาตรการของเอกชนที่เกิดขึ้นนั้นเป็นมาตรการของแต่ละบริษัทจะทำการตลาด หรือขยายตลาดไปยังธุรกิจให้บริการด้าน E-Learning เป็นมาตรการเพื่อช่วยเหลือตัวเอง เพราะตระหนักถึงความสำคัญ และโอกาสในการขยายตัวของธุรกิจนี้ เพราะในประเทศไทยสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ตั้งแต่ในระดับประถม มัธยม อาชีวศึกษา รวมถึง อุดมศึกษาต่างก็จัดสรรงบประมาณของตนออกมาเพื่อจัดทำ E-Learning ด้วยกันทั้งนั้น ดังนั้นโอกาสที่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำ E-Learning จึงสามารถเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวาง ทั้งการกระทำต่าง ๆ ของภาคเอกชน เช่น การบริจาคเครื่องคอมพิวเตอร์ การให้ลิขสิทธิ์โปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียนต่าง ๆ รวมถึงจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านไอทีให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น ยังเป็นเป็นการประชาสัมพันธ์บริษัท

มาตรการในการควบคุมผู้เขียนพบว่า การควบคุมมาตรฐานของ E-Learning นั้นกำหนดโดยระบบ SCOM ซึ่งเป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์มาตรฐานของระบบที่ยอมรับกันทั่วโลกเป็นมาตรการการควบคุมในด้านเทคโนโลยี ในส่วนมาตรการในการควบคุมเนื้อหา นั้นภาคเอกชนไม่มีการจัดทำมาตรฐานออกมาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามผู้ที่จัดทำเนื้อหา E-Learning ต่างมีมาตรฐานการควบคุมเป็นของตัวเองโดยอาศัยจริยธรรมส่วนบุคคล และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. สนธิสัญญาที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการด้านการศึกษาในปัจจุบันนี้มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับที่กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดการลงทุนของสถาบันการศึกษา (Market access) ของคนต่างด้าวในประเทศไทย พบว่าสนธิสัญญาแต่ละฉบับนั้นมีระดับของการเปิดตลาดที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายของประเทศไทยในการผูกพันสนธิสัญญาในขณะนั้น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) กำหนดให้การค้าบริการเป็นเรื่องหนึ่งที่ต้องเจรจาเปิดเสรีนอกเหนือจากการเจรจาเรื่องสินค้า โดยให้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Service - GATS) เงื่อนไขการเปิดเสรีด้านศึกษานั้นประเทศไทยไม่ได้ผูกพัน (Unbound) ในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน (Cross-border Supply) ยกเว้นการศึกษาเทคนิคและวิชาชีพ และการศึกษาผู้ใหญ่ เฉพาะการศึกษานอกระบบสำหรับผู้ใหญ่ ดังนั้นกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงสอดคล้องกับ

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพันคือประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเสรีตลาดด้าน E-Learning ในกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ GATS ในกรอบของการให้บริการด้านการศึกษา Educational Services ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก เรื่องการให้บริการการศึกษาระบบอินเทอร์เน็ตนั้นอยู่ในรูปแบบบริการข้ามพรมแดน (Cross-border Supply) ประเทศไทยยังไม่ได้เริ่มต้นการเจรจาในเรื่องนี้

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องของการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการจะพบว่าเป็นสิทธิเด็ดขาดของชาติแต่เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขของคนต่างด้าวตั้งที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และการเข้าสู่ตลาดในธุรกิจการให้บริการการศึกษาระบบอินเทอร์เน็ตหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเข้ามาจากหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ทุกสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะของรัฐหรือของเอกชนจะต้องปฏิบัติตามคือกฎกระทรวงว่าด้วยการเปิดวิทยาเขตทางไกล

#### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาในการจัดการผลกระทบธุรกิจให้บริการด้านการศึกษาในสังคมไทยบนอินเทอร์เน็ตซึ่งควรปรับปรุงหรือแก้ไขมาตรการในการจัดการนั้นเพื่อให้สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีอยู่ไปใช้เพื่อการพัฒนาสังคมไทย (ICT for Development) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

##### ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเรื่องใหม่และเป็นเรื่องที่สำคัญที่ทุกภาคส่วนในสังคมจำเป็นต้องเรียนรู้และสร้างวิสัยทัศน์ให้กับองค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้ทันโลกและทันเทคโนโลยีเพราะหากภาครัฐไม่เข้าใจในเทคโนโลยีแล้วก็ไม่สามารถออกกฎหมาย หรือกำหนดมาตรการทั้งมาตรการในด้านส่งเสริมและควบคุมการประกอบการ

1. ภาครัฐโดยกระทรวงศึกษา หรือหน่วยงานอื่นภายใต้การควบคุมของกระทรวงศึกษาควรให้การสนับสนุนครูที่ต้องการจัดทำบทเรียน E-Learning โดยการสอบถามความต้องการของครูว่าต้องการให้ช่วยอย่างไรบ้าง ในเรื่องเทคโนโลยี การอบรมบุคลากรหรือในเรื่องเงินลงทุน หรือหากครูท่านใดต้องการมีเว็บไซต์เป็นของตัวเองเขาก็อยากให้ภาครัฐสนับสนุนรายจ่ายในการจดทะเบียนโดเมนเนม

2. จากการสำรวจมาตรการของภาครัฐพบว่า ภาครัฐมีมาตรการในการสนับสนุนด้าน E-Learning มากมายแต่ยังไม่เพียงพอเพราะขาดการประชาสัมพันธ์ ดังนั้นการประชาสัมพันธ์การสื่อสารระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรที่จะมีประสิทธิภาพในการสื่อสารมากกว่า

ปัจจุบัน นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดองค์ที่เป็นเหมือนศูนย์กลางของ E-Learning ดังนั้นควรที่จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลเรื่องการเรียนการสอนผ่านทางอินเทอร์เน็ตทั้งหมดในประเทศไทย และหน่วยงานนี้ควรจัดทำเว็บไซต์ในลักษณะที่เป็น web portal ที่รวบรวมการจัดการเรียนการสอนแบบ E-Learning ในทุกระดับการศึกษานอกจากเว็บไซต์มหาวิทยาลัยไซเบอร์

3. จากปัญหาของการสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและเอกชน ทำให้เอกชนไม่ทราบถึงมาตรการภาษีอากรเพื่อสนับสนุนการศึกษา ทั้ง ๆ ที่มาตรการนี้เป็นมาตรการที่สามารถชักจูงให้ภาคเอกชนสนับสนุนการศึกษาในด้านต่าง ๆ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเพราะประชาชนโดยทั่วไปไม่ทราบช่องทางในการใช้และไม่เห็นความสำคัญมาตรการนี้ ดังนั้นภาครัฐโดยกรมสรรพากรควรที่จะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบ

4. ภาครัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับรองวุฒิการศึกษาสำหรับผู้ศึกษาผ่าน E-Learning ในทุกระดับการศึกษาเพื่อให้ประชาชนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับรองวุฒิการศึกษาจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในวุฒิการศึกษาที่แต่ละสถาบันการศึกษาออกมา

5. ทุกภาคส่วนของรัฐควรที่จะสนับสนุนให้องค์กรของตนถ่ายทอดองค์ความรู้ขององค์กรโดยการจัดการเรียนการสอนแบบ E-Learning มากขึ้นเพราะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางสามารถเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา สามารถเรียนได้ด้วยตัวเอง กระจายความรู้ได้เร็ว และช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้สอนในถิ่นทุรกันดาร

6. กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการขอเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนเพียงพอแล้ว แต่กฎหมายที่ไม่เพียงพอคือกฎหมายที่เข้ามาควบคุมเนื้อหาของบริษัทเรียนซึ่งกฎหมายที่เข้ามาควบคุมเนื้อหาที่ไม่ดีนั้นจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเฉพาะเรื่องโดยการผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคล และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ออกมามีผลใช้บังคับโดยเร็วเพื่อที่กระทรวงไอซีทีจะได้เป็นเจ้าภาพดูแลการจัดการข้อมูลและยังเป็นหน่วยงานหลักที่สามารถประสานงานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ได้หากเกิดปัญหาขึ้น

7. ภาครัฐควรมีมาตรการในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกคนในสังคมให้ผู้ปกครองรู้เท่าทันเทคโนโลยีและส่งเสริมให้เด็กเข้าใจถึงเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตที่ไม่ได้มีเฉพาะเนื้อหาที่ดี แต่ยังมีเนื้อหาที่ไม่ดีอีกด้วย

8. การให้บริการด้านการศึกษานอนอินเทอร์เน็ตเป็นการส่งผ่านข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ดังนั้นจึงต้องอาศัยมาตรการในทางระหว่างประเทศประเทศไทยจึงควรเข้าร่วมจัดการปัญหานี้ในเวทีเจรจาระหว่างประเทศ

9. เมื่อมีการสร้างบทเรียน E-learning มากขึ้นเป็นผลทำให้ประเทศไทยต้องขยายช่องทางในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น ส่งผลให้มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมเส้นทางจราจร (Traffic) ของอินเทอร์เน็ตต้องจัดระบบการจราจรให้มีความสะดวกมากกว่าเดิม

#### ข้อเสนอแนะต่อภาคเอกชน

ภาคเอกชนควรจะสนับสนุนให้องค์กรของตนจัดการเรียนการสอนแบบ E-Learning มากขึ้น เพราะประหยัดค่าใช้จ่าย สามารถเรียนได้ทุกที่ทุกเวลา สามารถเรียนได้ด้วยตัวเอง สามารถกระจายความรู้ได้เร็ว และควรพัฒนาบทเรียนไปสู่ระบบมัลติมีเดียเพื่อเพิ่มความน่าสนใจให้กับบทเรียน นอกจากนี้ ภาคเอกชนโดยกลุ่มของสถาบันการศึกษาควรรวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดมาตรฐานในการจัดการเรียนการสอนแบบ E-Learning โดยอาจมีการออกกรอบกติกาหรือกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการควบคุมกันเอง ซึ่งกติกาหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวยังสามารถพัฒนาไปเป็นจารีตประเพณีในทางปฏิบัติโดยไม่ต้องรอกฎหมายจากภาครัฐ