

บทที่ ๖

บทสรุป

๖.๑ ขอสรุป

จากการวิจัยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าสถานะการณีกำลังคนในประเทศไทย ก่อนมีการวางแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมระยะที่สองนั้น กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศคือประมาณร้อยละ ๘๐ ได้ประกอบอาชีพอยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สาขาเกษตรกรรม และเป็นกำลังแรงงานระดับต่ำ ส่วนมากมีการศึกษาชั้นต่ำ ขาดการฝึกอบรม กำลังแรงงานเหล่านี้จึงมีผลิตภาพต่ำ และมีผลทำให้ผลผลิตส่วนรวมของชาติเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำไปด้วย ซึ่งถ้าปล่อยให้ไปก็จะกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับเมื่อมีการลงทุน หรือมีการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ เพิ่มขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ ก็จะมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้น แทนสาขาเกษตรกรรม นั้นก็ย่อมหมายความว่า จะต้องมีความต้องการกำลังคนระดับกลาง และระดับสูง เพื่อการพัฒนาดังกล่าวเพิ่มขึ้นด้วย เมื่อสถานะการณีกำลังคนโดยทั่วไปของประเทศเป็นเช่นที่กล่าวข้างต้นก็ย่อมแสดงว่า ได้มีการขาดแคลนกำลังคนในบางประเภท ซึ่งในระยะ พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง ได้ประมาณไว้ว่ามีการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางทางด้านช่างอุตสาหกรรม ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน กำลังคนระดับกลางนี้ต้องการการฝึกหัดอบรมให้มีคุณภาพ ให้มีความสามารถตรงกับงานในกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่มีความต้องการกำลังคนดังกล่าว แต่การจัดการอาชีวศึกษาของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ตกเป็นภาระของรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถผลิตกำลังคนระดับกลางที่มีคุณภาพได้เพียงพอ การอาชีวศึกษาไม่เป็นที่นิยมของประชาชน โรงเรียนอาชีวศึกษาที่ประเทศมีอยู่ขณะนั้นส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนช่างไม้ และนอกจากนั้น โรงเรียนอาชีวศึกษาต่าง ๆ ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณวุฒิ ขาดแคลนโรงฝึกงานครูฝึกหัดการศึกษา หลักสูตรการเรียนไม่ทันสมัย สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาทั้งทางด้าน

ปริมาณและคุณภาพของการผลิตกำลังคนระดับกลาง ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้มีการลงทุนในโครงการที่สำคัญ โครงการหนึ่งคือ โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ซึ่งมีการกู้เงินจากธนาคารโลก ๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากธนาคารแห่งประเทศไทย ๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอีกประมาณ ๓๕๗.๓๘ ล้านบาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นในระยะ ๕ ปีประมาณ ๖๔๘.๕๘ ล้านบาท เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนอาชีวศึกษา ๒๕ แห่ง ให้สามารถผลิตกำลังคนระดับกลางให้มีคุณภาพตามที่ต้องการ ผลที่จะได้รับโดยตรงจากโครงการฯ นี้คือ นักเรียนที่สำเร็จตามหลักสูตรเมื่อโครงการได้ดำเนินการขึ้นสมบูรณ์แล้ว อันจะเป็นนักเรียนระดับ ม.ศ. ๖ ประเภทช่างอุตสาหกรรม ประมาณปีละ ๒,๓๒๕ คน สาขาเกษตรกรรมประมาณปีละ ๑,๒๘๐ คน ซึ่งถือว่ากำลังคนพวกนี้คือกำลังคนระดับกลาง และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นกำลังคนระดับสูง (แต่ต่ำกว่าระดับปริญญา) คือ ผู้สำเร็จสาขาเกษตรกรรม ระดับเทคนิค ประมาณปีละ ๑๔๐ คน ครูอาชีวศึกษา สาขาช่างอุตสาหกรรมประมาณปีละ ๑๔๐ คน และสาขาเกษตรกรรมประมาณปีละ ๖๐ คน กำลังคนเหล่านี้มีเหตุผลเชื่อได้ว่าเขาจะมีผลิตภาพที่สูงกว่านักเรียนที่จบจากโรงเรียนเดียวกันก่อนจะมีการปรับปรุงดังกล่าว และมีผลิตภาพสูงกว่า ก่อนที่จะเข้ามาอบรมหลักสูตรนี้ และการที่นักเรียนดังกล่าวมีผลิตภาพสูงขึ้นจะมีผลเท่ากับว่าประเทศมีทุนนี้เป็นมนุษย์ (human capital) เพิ่มขึ้นด้วย

ในการวิเคราะห์โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ด้วยวิธีการหาอัตราส่วนผลประโยชน์กับต้นทุน (Benefit - Cost Ratio) พบว่าโครงการนี้เป็นโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีโครงการหนึ่ง ในกรณีต่อไปนี้

๑. ผู้ที่สำเร็จการศึกษาแต่ละระดับ ไปทำงานอยู่ในภาคเอกชน ซึ่งในกรณีนี้ อัตราส่วนผลประโยชน์กับต้นทุนของการผลิตนักเรียนระดับ ม.ศ. ๖ ระดับเทคนิค สาขาเกษตรกรรมและครูอาชีวศึกษาเกษตรกรรม และครูอาชีวศึกษาสาขาช่างอุตสาหกรรม มีค่าเท่ากับ ๒.๖, ๒.๗ และ ๒.๒ ตามลำดับ เมื่อใช้อัตราลดรอยละ ๗

ในการหาค่าเงินปัจจุบัน และมีค่าเท่ากับ ๑.๑, ๑.๒ และ ๑.๐๘ ตามลำดับ เมื่อใช้อัตราลดร้อยละ ๑๕ ในการหาค่าเงินปัจจุบัน

๒. ผู้สำเร็จการศึกษา แต่ละระดับไปทำงานรับราชการ แต่การคำนวณค่าเงินปัจจุบันใช้อัตราลดร้อยละ ๗ ซึ่งในกรณีนี้อัตราส่วนผลประโยชน์กับต้นทุนของการผลิตนักเรียนระดับ ม.ศ. ๖ ระดับเทคนิคสาขาเกษตรกรรมและครูอาชีพศึกษาเกษตรกรรม และครูอาชีพศึกษาสาขาช่างอุตสาหกรรม มีค่าเท่ากับ ๒.๓, ๒.๖ และ ๒.๘ ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังพบว่าในกรณีที่ผู้สำเร็จการศึกษาแต่ละระดับ ไปทำงานรับราชการ และการคำนวณค่าเงินปัจจุบันใช้อัตราลด (Discount rate) ร้อยละ ๑๕ อันเป็นอัตราที่ใกล้เคียงมากกับอัตราดอกเบี้ยของตลาด แล้วอัตราส่วนผลประโยชน์กับต้นทุนของการผลิตนักเรียนระดับ ม.ศ. ๖ ระดับเทคนิคสาขาเกษตรกรรมและครูอาชีพศึกษาเกษตรกรรม และครูอาชีพศึกษาสาขาช่างอุตสาหกรรม จะมีค่าเท่ากับ ๐.๘๖, ๐.๘๘ และ ๐.๘๐ ตามลำดับ ซึ่งกรณีนี้ก็แสดงให้เห็นว่าโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีพศึกษา (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ไม่ใช่โครงการพัฒนาการเศรษฐกิจที่ดีเลย เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับต่ำกว่าต้นทุนของโครงการฯ ซึ่งการที่ผลประโยชน์ที่ได้รับแสดงตัวเลขออกมาเท่านั้น ก็เพราะอัตราเงินเคื่อนของผู้รับราชการที่นำมาคำนวณหารายได้นั้นต่ำกว่าความเป็นจริงที่เขาควรจะได้รับ ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ส่วนบุคคลทางด้านความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจแล้วจะเห็นว่าผู้สำเร็จการศึกษาแต่ละระดับที่รับราชการ ได้รับจากรัฐบาลนั้นมีน้อยกว่า การที่เขาไปทำงานในภาคเอกชน

แม้ว่าการวิเคราะห์จะไม่สมบูรณ์เพราะขาดข้อมูลบางประการ แต่ก็มีเหตุผลพอที่จะเชื่อได้ว่าอัตราส่วนผลประโยชน์กับต้นทุนที่ได้อาจจะไม่ผิดไปจากความเป็นจริงไปเท่าใดนัก

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ที่ผ่านมานั้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันอาจจะเป็นประโยชน์บ้างไม่มากนักต่อการดำเนินงานตามโครงการนี้อันอาจจะมีส่วนช่วยให้โครงการนี้บรรลุผลสมตามวัตถุประสงค์และกรอบประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังต่อไปนี้

๑. โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ได้ดำเนินงานตามขั้นการวางแผน (Planning) และได้มีการดำเนินงานตามแผน (Implementation) แล้ว และจะมีการดำเนินงานขั้นต่อไปเรื่อย ๆ แต่โครงการนี้ยังไม่ได้ดำเนินงานขั้นประเมินผลโครงการ (Evaluation) การประเมินผลควรจะทำในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการศึกษา สังคม และเศรษฐกิจ ที่สำคัญควรวิเคราะห์ถึงผลที่โครงการนี้จะมีต่อระบบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด แล้วเปรียบเทียบผลประโยชน์ (Benefits) ที่แท้จริงกับต้นทุน (Costs) ที่แท้จริงว่าคุ้มกันหรือไม่เพียงใด อัตราส่วนผลประโยชน์กับต้นทุน (Benefit - Cost Ratio) มากน้อยเท่าใด ทั้งนี้อาจจะอาศัยวิธีการการวิเคราะห์เท่าที่ผู้เขียนพอจะทำได้ด้วยข้อมูลที่มีอยู่ในบทที่ ๕ เป็นแนวทางการดำเนินการได้

๒. โรงเรียนที่ได้รับการปรับปรุงตามโครงการนี้มีเพียง ๒๕ แห่งเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังมีโรงเรียนอาชีวศึกษาอีกจำนวนมากที่มีมาตรฐานต่ำ ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงให้มีคุณภาพใกล้เคียงกับโรงเรียนในโครงการฯ โดยอาศัยแนวทางและประสบการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินงานของโครงการนี้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผลิตนักเรียนที่มีคุณภาพต่ำ ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการไม่มีงานทำ หรือการทำงานต่ำกว่าระดับได้

๓. ควรจะมีการปรับปรุงเงินเดือนครูช่างให้ตรงกับสภาพเป็นจริง หรือเหมาะสมกับผลิตภาพ และภาวะการครองชีพ โดยเร็วที่สุด มิฉะนั้นปัญหาการดำเนินการอาชีวศึกษา ทางด้านการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพจะมีอยู่ตลอดไปไม่สิ้นสุด

๔. ถ้าจะมีการดำเนินโครงการใหม่ที่มีลักษณะคล้ายโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) หรือมีการกู้เงินมาดำเนินโครงการสิ่งที่ยังระวาง คือ เงินโชตาง ๆ ของฝ่ายใหญ่เงิน ซึ่งอาจจะกลายเป็นอุปสรรคของการดำเนินงานของโครงการทำให้การดำเนินงานของล้าช้า ผลเสียก็จะเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติส่วนรวม เช่น เงินโชตางที่ใช้บริษัทสถาปนิกต่างประเทศออกแบบควบคุมการก่อสร้าง ตามโครงการนี้ ได้พบว่าการออกแบบอาคารต่าง ๆ ของบริษัทญี่ปุ่นเหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น แต่ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย ต้องเสียเวลาออกแบบและดำเนินการใหม่ หรือเช่าระบุนิแบบให้ใช้วัสดุที่ผลิตในประเทศไทย ซึ่งไม่มีขายในประเทศไทย จึงทำให้ผู้รับเหมาต้องเสียเวลารอคอยวัสดุ ค้างกลาวจากญี่ปุ่น ทำให้การดำเนินงานก่อสร้างของล้าช้า และยังทำให้เงินตราของประเทศไหลออกไปนอกประเทศด้วย และสำหรับการจัดซื้อครุภัณฑ์ด้วยเงินกู้ธนาคารโลก ที่ล่าช้าสาเหตุหนึ่งก็เพราะเงินโชตางของธนาคารโลก เช่น ต้องมีการประกวดราคาสากล ต้องมีการขออนุมัติรายการซื้อและการเปลี่ยนรายการซื้อแต่ละรายการ และครุภัณฑ์ที่ได้จากการประกวดราคาสากลบางครั้งก็สูงกว่าการสืบราคา เหล่านี้เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้กระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของโครงการ และเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศในที่สุด

๕. การดำเนินการผลิตนักเรียนอาชีวศึกษาส่วนหนึ่ง เป็นหน้าที่ของกรมอาชีวศึกษา ซึ่งนักเรียนเหล่านี้เมื่อจบการศึกษาแล้วก็จะต้องหางาน ดังนั้นจึงควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจัดให้ผู้สำเร็จการศึกษาได้ทราบถึงแหล่งที่จะมีงานให้ทำ โดยกระจายสาขาที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพออกไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ จริงอยู่ในระหว่างนี้อาจจะยังไม่มีปัญหาการว่างงานของกำลังคนระดับกลางนี้ แต่เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้

๓. เป็นที่น่าสังเกตว่า ขณะนี้นอกจากกรมอาชีวศึกษาซึ่งทำหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับกลาง แล้วยังมีหน่วยงานอื่น ๆ อีก เช่น กรมแรงงาน กรมป.กลาง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการทำงานซ้อนกัน ซึ่งอาจจะมีเกิดขึ้นได้ และเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดงบประมาณในขณะที่ยังงบประมาณของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด จึงควรริบจัดทำแผนแม่บท (Master Plan) ทางด้านการดำเนินการอาชีวศึกษา เพื่อผลิตกำลังคนระดับกลาง โดยกำหนดแน่นอนว่าหน่วยราชการใดจะทำอะไรแค่ไหน เพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

๔. ในการจะวิเคราะห์และวางแผนทางด้านกำลังคนจำเป็นจะต้องอาศัยตัวเลขที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เช่น จำนวนกำลังแรงงาน การมีงานทำ การว่างงาน เป็นต้น แต่ขอเท็จจริงปรากฏว่าข้อมูลตัวเลขทางด้านนี้ยังมีน้อย และสับสนมาก ดังนั้นควรจะมีการปรับปรุงระบบงานด้านข้อมูลนี้ออกเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ใช้ประโยชน์ในการวางแผนกำลังคนได้อย่างจริงจังและถูกต้อง