



การปฏิรูปอาชีวศึกษาของประเทศไทย

ณัฐสิฏ รัศมีเกียรติวงศ์

การปฏิรูปอาชีวศึกษาของประเทศไทย

ณัฐสิริ รัชเกียรติวงศ์

1. บทนำ

ระบบอาชีวศึกษาไทยถูกปล่อยปละละเลยจนมีคุณภาพต่ำและมีปัญหาภาพลักษณ์ ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

1. นักเรียนอาชีวศึกษาจำนวนมากขาดโอกาสในการประกอบอาชีพที่ดีเพราะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ ทำให้เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่จบปริญญาตรีแล้ว ผู้จบอาชีวศึกษาจะมีความก้าวหน้าในอาชีพการงานน้อยกว่า ซึ่งส่งผลต่อโอกาสในการเลื่อนขั้นทางสังคมของครอบครัวรายได้น้อยซึ่งส่งลูกเรียนอาชีวศึกษา
2. ภาคธุรกิจประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานทักษะ ส่งผลให้จำเป็นต้องจ้างแรงงานไร้ทักษะหรือแรงงานที่มีทักษะไม่ตรงกับความต้องการเข้ามาฝึกในสถานประกอบการเอง ซึ่งทำให้ธุรกิจมีต้นทุนดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น และความสามารถในการแข่งขันตกต่ำลง
3. ระบบการศึกษามีต้นทุนสูงชันและผลตอบแทนจากระบบการศึกษาลดลง เนื่องจากนักเรียนต้องเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเพราะอาชีวศึกษาไม่สามารถรับประกันการได้งานที่ดีได้ สิ่งที่เราหมกมุ่นว่าเป็น “ค่านิยม” แท้ที่จริงแล้วจึงอาจเป็น “ความจำเป็น” ปรากฏการณ์นี้อาจส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา 2 ประการคือ หนึ่ง ระบบการศึกษาโดยรวมมีต้นทุนสูงชันเพราะต้นทุนต่อหน่วยของมหาวิทยาลัยสูงกว่าของอาชีวศึกษา และ สอง การลงทุนในการศึกษาให้ผลตอบแทนที่ต่ำลงในภาพรวม เนื่องจากการศึกษาในมหาวิทยาลัยมักจะเน้นความรู้เชิงวิชาการ ซึ่งจะมีประโยชน์น้อยหากบัณฑิตที่จบมาไม่ได้ประกอบวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องใช้ความรู้ที่เรียนมา

การปฏิรูประบบอาชีวศึกษาจึงเป็นวาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ข้อเสนอในรายงานฉบับนี้ถูกเสนอโดยผ่านกระบวนการที่ประกอบด้วย

- 1) การศึกษาปัญหาของระบบอาชีวศึกษาไทยภายใต้บริบทตลาดแรงงานไทยในปัจจุบัน
- 2) การสำรวจเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง
- 3) การศึกษาและถอดบทเรียนจากประสบการณ์การจัดการอาชีวศึกษาในต่างประเทศ และ
- 4) การนำร่างข้อเสนอมารับฟังความคิดเห็นและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการศึกษาในรายงานชิ้นนี้จะให้ความสนใจเฉพาะอาชีวศึกษาสาขาช่างอุตสาหกรรมหรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “สายช่าง” โดยเน้นอาชีวศึกษาที่จัดการโดยภาครัฐ สาเหตุที่เจาะจงอาชีวศึกษาสาขาช่างอุตสาหกรรมเนื่องจากเป็นสาขาที่ภาคธุรกิจร้องเรียนต่อภาครัฐอย่างชัดเจนว่ามี

ปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง นอกจากนี้ช่างอุตสาหกรรมยังเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีและยกผลผลิตภาพของประเทศ ส่วนสาเหตุที่เน้นเฉพาะอาชีวศึกษาภาครัฐเป็นเพราะนักศึกษาอาชีวศึกษาสาขาช่างอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 78 เรียนในสถานอาชีวศึกษาของรัฐ นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านข้อมูลยังทำให้การวิจัยการจัดอาชีวศึกษาของภาคเอกชนนั้นทำได้ยาก

2. ความต้องการและคุณภาพแรงงานอาชีวศึกษา

การทำความเข้าใจตลาดแรงงานเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา เพราะอาชีวศึกษาหมายถึงการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ ความสำเร็จของระบบอาชีวศึกษาจึงควรวัดด้วยการเข้าสู่ตลาดแรงงาน เนื้อหาในส่วนนี้จึงเริ่มด้วยภาพรวมตลาดแรงงาน แล้วจึงเข้าสู่ส่วนการวิเคราะห์คุณภาพแรงงานอาชีวศึกษา

2.1 ภาพรวมตลาดแรงงานไทย

ตลาดแรงงานไทยยังเป็นตลาดที่ใช้แรงงานทักษะต่ำ แต่มีแนวโน้มพัฒนาไปสู่การใช้แรงงานทักษะสูงมากขึ้น

เมื่อศึกษาโครงสร้างตลาดแรงงานไทยในปี 2557¹ จะพบว่า แรงงานไทยส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพที่ใช้ทักษะต่ำและได้ค่าจ้างแรงงานต่ำ แรงงานไทยกลุ่มใหญ่ที่สุดประกอบอาชีพเกษตรกรรม (33%) กลุ่มที่รองลงมาคืองานบริการ (20%) งานช่างฝีมือ (12%) งานควบคุมเครื่องจักร (11%) และงานอาชีพพื้นฐาน (11%) ตามลำดับ งานในกลุ่มนี้ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนรวมกันถึง 87% เป็นงานที่ใช้ทักษะต่ำ โดยมีระดับการศึกษาเฉลี่ยไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น หรือได้รับการศึกษาไม่เกิน 9 ปี

ในขณะเดียวกัน มีแรงงานเพียงประมาณ 13% ที่ทำงานที่ใช้ทักษะสูงขึ้นไป โดยมีการศึกษาระดับมัธยมปลายขึ้นไป งานในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วย งานบริหารจัดการ (3%) งานวิชาชีพ (3%) ช่างเทคนิค (4%) และเสมียน (3%) การที่แรงงานส่วนใหญ่ทำงานใช้ทักษะความรู้ต่ำส่งผลให้ค่าตอบแทนที่แรงงานได้รับต่ำไปด้วย โดยประมาณ 84% ของแรงงานไทยได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 15,000 บาท โดย 64.2% เป็นลูกจ้างได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน และ 19.5% ได้รับค่าจ้างระหว่าง 10,000–15,000 บาทต่อเดือน มีแรงงานเพียง 16.3% ที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่า 15,000 บาท ดังนั้น เราจึงสามารถสรุปได้ว่าตลาดแรงงานไทยในปัจจุบันยังใช้แรงงานทักษะต่ำและจึงได้ค่าจ้างต่ำ

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตลาดแรงงานไทยมีแนวโน้มปรับตัวไปสู่การใช้แรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น เมื่อพิจารณาดำเนินงานที่เกิดขึ้นใหม่ในภาคเอกชนระหว่างปี 2547-2557 จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จะพบว่ามี การขยายตัวสุทธิเพิ่มขึ้นประมาณ 1.5 ล้านตำแหน่งจาก 11.3 ล้านคนเป็น 12.8 ล้านตำแหน่ง ทั้งนี้ในขณะที่มีการจ้างงานในบางสาขาอาชีพมีการขยายตัว อาชีพ

¹ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

บางกลุ่มกลับมีการจ้างงานลดลง โดยในกลุ่มแรกที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นรวมแล้วประมาณ 2.2 ล้านตำแหน่ง ในขณะที่สาขาอาชีพกลุ่มหลังนั้นมีการจ้างงานลดลงทั้งสิ้นราว 6.8 แสนตำแหน่ง ทั้งนี้งานที่มีการขยายตัวประกอบไปด้วยงานบริหารจัดการ (2.5 แสนตำแหน่ง) งานวิชาชีพ (4.3 แสนตำแหน่ง) ช่างเทคนิค (2.7 แสนตำแหน่ง) เสมียน (1.7 แสนตำแหน่ง) และงานควบคุมเครื่องจักร (4.6 แสนตำแหน่ง) ส่วนงานที่มีการหดตัวนั้นมี 2 สาขา คืองานช่างฝีมือ (-2.9 แสนตำแหน่ง) และงานพื้นฐาน (-3.9 แสนตำแหน่ง)

จะเห็นได้ว่า งานที่เกิดขึ้นใหม่กว่าครึ่งเป็นงานที่ใช้ทักษะสูงและให้ค่าตอบแทนสูงขึ้น โดยประกอบไปด้วยงานบริหารจัดการ งานวิชาชีพ ช่างเทคนิค และเสมียน ซึ่งมีระดับการศึกษาตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนปลายหรือระดับ ปวช. ขึ้นไป และให้ค่าตอบแทนสูงขึ้น โดยเฉพาะงานบริหารจัดการ งานวิชาชีพ และช่างเทคนิค ซึ่งมีค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน

2.2 ปัญหาของระบบระบบอาชีวศึกษาไทย

ปัญหาของระบบอาชีวศึกษาไทย เป็นปัญหาเชิงคุณภาพ มากกว่าเป็นปัญหาเชิงปริมาณ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ตลาดแรงงานไทยมีแนวโน้มการจ้างงานทักษะสูงเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน เราจะพบว่า มีการขาดแคลนแรงงานทักษะในบางสาขา โดยเฉพาะช่างเทคนิคและช่างฝีมือ ซึ่งเป็นอาชีพที่ต้องผ่านระบบอาชีวศึกษา ทั้งนี้ การขาดแคลนแรงงานไม่ได้เกิดจากการผลิตแรงงานได้ไม่เพียงพอ แต่เกิดจากปัญหาคุณภาพของระบบอาชีวศึกษา โดยมีข้อสังเกต 3 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก การขาดแคลนช่างเทคนิคและช่างฝีมือไม่ได้เกิดจากการที่ระบบอาชีวศึกษาผลิตบุคลากรไม่เพียงพอ ข้อมูลการสำรวจความต้องการแรงงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ว่าในปี 2556 มีตำแหน่งงานช่างเทคนิคและช่างฝีมือที่ว่างอยู่รวมกันประมาณ 35,000 ตำแหน่ง ทั้งที่ในช่วงเดียวกันนั้น มีผู้เพิ่งจบการศึกษาระดับ ปวส. สายเทคนิคทั้งหมดประมาณ 120,000 คน² ซึ่งหมายความว่า ตำแหน่งงานทั้งหมดที่ว่างอยู่ควรสามารถบรรจุได้จนเต็มทุกตำแหน่งโดยผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. เพียงรุ่นเดียว การเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานช่างเทคนิคและช่างฝีมือมีสาเหตุหนึ่งมาจากการที่ผู้จบ ปวส. สายเทคนิคส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานช่างตามที่ศึกษามา โดยกว่า 47% ทำงานอาชีพอื่นที่ไม่ใช่ช่าง ประมาณ 19% เรียนต่อ และอีกประมาณ 20% เป็นไม่ได้ทำงานและไม่ได้เรียนต่อ โดยมีผู้จบการศึกษาระดับ ปวส. สายเทคนิค เพียง 14% เท่านั้นที่ทำงานช่างเทคนิคหรือช่างฝีมือ

ประการที่สอง มีผู้สำเร็จการศึกษา ปวส. สายเทคนิคประมาณ 47% ที่ทำงานในระดับต่ำกว่าช่างเทคนิคหรือช่างฝีมือ จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2556 พบว่ารายได้เฉลี่ยของผู้เพิ่งจบ ปวส. สายเทคนิคที่ประกอบอาชีพช่างเทคนิคจะมีค่าจ้างเฉลี่ยประมาณ 9,000 บาทต่อ

² (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556)

เดือน ซึ่งสูงกว่าการประกอบอาชีพอื่น ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจะได้ค่าจ้างประมาณ 7,500 บาทต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นว่า ส่วนต่างรายได้ของผู้ประกอบอาชีพสองกลุ่มดังกล่าวสูงถึง 1,500 บาท ดังนั้น เหตุที่ผู้เพิ่งจบจบ ปวส. สายเทคนิคไม่ทำงานช่างเทคนิคหรือช่างฝีมือนั้นน่าจะไม่ได้เป็นเพราะงานดังกล่าวมีค่าตอบแทนที่ไม่น่าดึงดูด แต่น่าจะเพราะมีสาเหตุอื่นที่ทำให้ทำงานตรงตามที่ศึกษามา

ประการสุดท้าย สาเหตุที่ผู้เพิ่งจบ ปวส. สายเทคนิค 47% ประกอบอาชีพที่มีรายได้น้อยกว่าช่างเทคนิคหรือช่างฝีมือ น่าจะเป็นเพราะมีปัญหาด้านคุณภาพจึงไม่เป็นที่ต้องการของนายจ้าง เราสามารถวิเคราะห์ประเด็นนี้ได้โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ³ ซึ่งแบ่งแรงงานตามระดับการศึกษาที่นายจ้างต้องการ ทั้งนี้ อาชีพช่างเทคนิคและช่างฝีมือจำเป็นต้องใช้ทักษะที่ผ่านการฝึกฝนมา ซึ่งตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นั้น ระดับการศึกษาที่เหมาะสมแก่อาชีพทั้งสองคือระดับอาชีวศึกษา แต่จากการสำรวจดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากว่า 43% ของตำแหน่งงานช่างเทคนิคที่ว่างอยู่นั้นเป็นตำแหน่งที่นายจ้างต้องการผู้สมัครที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ในขณะที่มีเพียง 27% ที่นายจ้างระบุว่าต้องการผู้สมัครที่สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. และเมื่อพิจารณาความต้องการแรงงานอาชีพช่างฝีมือ เราจะพบว่ากว่า 51% ของตำแหน่งงานว่างเป็นตำแหน่งที่นายจ้างต้องการผู้สมัครที่มีระดับการศึกษาไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนอีก 31% นั้นต้องการการศึกษาระดับมัธยมปลายหรือระดับ ปวช. และมีเพียง 16% ที่ต้องการผู้สมัครที่สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส.

ข้อมูลความต้องการแรงงานอาชีพทั้งสองกลุ่มแสดงให้เห็นว่า ระบบอาชีวศึกษาไม่สามารถผลิตบุคลากรที่มีทักษะความรู้ตรงกับความต้องการของนายจ้างได้ ในด้านหนึ่ง สถานประกอบการเลือกที่จะจ้างผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเพื่อทำงานช่างเทคนิค แต่อีกด้านหนึ่ง นายจ้างเลือกที่จะจ้างแรงงานการศึกษาเพียงขั้นพื้นฐานมาทำงานช่างฝีมือ ทั้งที่ทั้งสองกลุ่มไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการฝึกฝนทักษะช่างเทคนิคมาโดยตรง ทำให้นายจ้างต้องแบกรับต้นทุนการฝึกอบรมทักษะให้แก่คนงานก่อนจะสามารถปฏิบัติงานได้จริง

จากข้อสังเกตทั้ง 3 ประการ เราสามารถสรุปได้ว่าปัญหาของระบบอาชีวศึกษาไทยไม่ใช่ปัญหาเชิงปริมาณ แต่เป็นปัญหาเชิงคุณภาพ ซึ่งกินความหมายถึง การที่ระบบอาชีวศึกษาผลิตทักษะที่นายจ้างไม่ต้องการ หรือการที่ระบบอาชีวศึกษาผลิตทักษะตรงกับที่นายจ้างต้องการ แต่ผู้จบการศึกษาไม่มีทักษะเพียงพอ

2.3 สรุปสภาพตลาดแรงงานและผลผลิตอาชีวศึกษา

จากที่กล่าว เราสามารถสรุปเบื้องต้นได้ว่า ตลาดแรงงานไทยยังจ้างแรงงานที่ใช้ทักษะน้อย แต่มีแนวโน้มการจ้างงานที่ใช้ทักษะสูงมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานวิชาชีพและช่างเทคนิค ซึ่งมีรายได้ดีพอควร ในขณะที่เดียวกัน เกิดความขาดแคลนแรงงานช่างเทคนิคและช่างฝีมือ แม้ว่าอาชีวศึกษาจะผลิตช่างเทคนิคจำนวนมากพอ โดยสาเหตุที่เกิดความขาดแคลนเป็นเพราะผู้จบ ปวส. ส่วนหนึ่งไม่มีทักษะช่างเทคนิคที่นายจ้างต้องการ และอีกส่วนเลือกศึกษาต่อมหาวิทยาลัย เพราะจะมีรายได้สูงขึ้นอีกมาก

³ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556)

ดังนั้น การเพิ่มปริมาณผู้เรียนอาชีวศึกษา จึงเป็นการแก้ไขปัญหามาตรงจุด เพราะปัญหาที่แท้จริงคือ ปัญหาด้านคุณภาพ

3. สาเหตุของปัญหาคุณภาพระบบอาชีวศึกษา

เนื้อหาส่วนนี้จะวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาคุณภาพของระบบอาชีวศึกษาไทย โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วนคือ ส่วน “อาชีวศึกษาภาคปกติ” และ ส่วน “อาชีวศึกษาภาคทวิภาคี”

3.1 ภาพรวมระบบอาชีวศึกษาไทย

ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)

การเรียนการสอนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เป็นการจัดการศึกษาให้แก่ผู้จบการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ใช้ระยะเวลาเรียนทั้งสิ้น 3 ปี โดยมีเนื้อหา 9 สาขาวิชาหลัก ได้แก่ สาขาช่างอุตสาหกรรม สาขาพาณิชยกรรม สาขาศิลปกรรม สาขาคหกรรม สาขาเกษตรกรรม สาขาประมง สาขาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สาขาอุตสาหกรรมสิ่งทอ และสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ในปี 2557 มีนักเรียนระดับ ปวช. ที่กำลังศึกษาอยู่ทั้งหมด 689,560 คน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 32% ของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับ ปวช. ทั้งหมดรวมกัน⁴ เมื่อพิจารณาประเภทสถานศึกษาที่เป็นผู้จัดการเรียนการสอนระดับ ปวช. จะพบว่านักเรียนส่วนใหญ่จำนวน 437,269 คน หรือประมาณ 63% อยู่ในสถานศึกษาสังกัด สอศ. (ซึ่งจะเรียกต่อไปว่า วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ หรือ สถานศึกษาของรัฐ)⁵ ในขณะที่นักเรียนอีก 252,321 คน หรือประมาณ 37% อยู่ในวิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชนภายใต้สังกัด สช. (ซึ่งจะเรียกต่อไปว่า วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน หรือ สถานศึกษาเอกชน)⁶

นอกจาก สอศ. และ สช. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาอาชีวศึกษาส่วนใหญ่แล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีบทบาทจัดการศึกษาระดับ ปวช. อีก 5 หน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สังกัดกระทรวงมหาดไทย) สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ (สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม) และโรงเรียนช่างฝีมือทหาร (สังกัดกระทรวงกลาโหม) โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้จัดการศึกษาให้แก่ นักเรียนระดับ ปวช. ประมาณ 3%

ในด้านสาขาวิชาที่เปิดสอนนั้น นักเรียนระดับ ปวช. ส่วนใหญ่เรียนสาขาช่างอุตสาหกรรมและสาขาพาณิชยกรรม ซึ่งมีสัดส่วนนักเรียนประมาณ 47% และ 46% ตามลำดับ โดยนักเรียนสาขาวิชา

⁴ จากข้อมูลปีล่าสุดที่มี (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2557)

⁵ จำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาในสถานศึกษาของรัฐเป็นข้อมูลปี 2557 ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่มีข้อมูลเผยแพร่ โดยทั้งหมดมาจาก (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา, 2557)

⁶ จำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาในสถานศึกษาเอกชนเป็นข้อมูลปี 2555 ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่มีข้อมูลเผยแพร่ โดยทั้งหมดมาจาก (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, 2555)

ช่างอุตสาหกรรมกว่า 76% นั้นเรียนในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ ส่วนนักเรียนสาขาวิชาพาณิชยกรรมนั้นมีสัดส่วนที่เรียนในสถานศึกษาของรัฐและของเอกชนใกล้เคียงกัน โดยประมาณ 46% ของนักเรียนสาขาพาณิชยกรรมนั้นเรียนในสถานศึกษาของรัฐ

เมื่อเปรียบเทียบวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน เราจะพบว่าหลักสูตรที่เปิดสอนในวิทยาลัยของรัฐจะเน้นสาขาช่างอุตสาหกรรม ในขณะที่วิทยาลัยของเอกชนจะเน้นสาขาพาณิชยกรรม โดยในกรณีวิทยาลัยของรัฐนั้น สาขาที่มีผู้เรียนมากที่สุดในปี 2557 คือสาขาช่างอุตสาหกรรม ซึ่งมีนักเรียนทั้งหมด 242,763 คน คิดเป็นสัดส่วน 56% ของนักเรียน ปวช. ในสถานศึกษาของรัฐทั้งหมด รองลงมาคือสาขาพาณิชยกรรมและสาขาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีนักเรียน 141,243 คน (32%) และ 14,438 คน (3%) ตามลำดับ ในทางกลับกัน สาขาที่วิทยาลัยของเอกชนเปิดสอนมากที่สุดในปี 2555 คือสาขาพาณิชยกรรม ซึ่งมีนักเรียนจำนวน 166,763 คน คิดเป็นสัดส่วน 66% ของนักเรียนในวิทยาลัยเอกชนทั้งหมด รองลงมาคือสาขาช่างอุตสาหกรรม ซึ่งมีนักเรียน 74,867 คน หรือประมาณ 30%

เมื่อใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร⁷ เราจะพบว่า ในปี 2557 มีนักเรียน ปวช. ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา 163,000 คน ทั้งนี้ผู้เพิ่งสำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่เลือกศึกษาต่อ โดยมีเพียง 20,000 คน หรือประมาณ 13% ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ในขณะเดียวกัน มีผู้สำเร็จการศึกษาถึง 129,000 คน หรือประมาณ 79% เลือกที่จะศึกษาต่อทันที โดย 95% ของผู้ที่ศึกษาต่อนั้นเข้าเรียนในหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และอีก 5% เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา นอกเหนือจากสองกลุ่มที่กล่าวไปแล้วนั้น ยังมีผู้สำเร็จการศึกษาอีก 14,000 คน หรือประมาณ 8% ที่ยังไม่ได้ศึกษาต่อและยังไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ

ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) นั้นเปิดให้กับทั้งผู้จบการศึกษาระดับ ปวช. และผู้จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายที่เลือกศึกษาต่อในสายอาชีพ โดยใช้เวลาเรียนทั้งสิ้นประมาณ 2 ปี เนื้อหาหลักสูตรมี 9 สาขาวิชาหลักเช่นเดียวกับระดับ ปวช. ทั้งนี้ ผู้เข้าศึกษาสำเร็จการศึกษาสายสามัญหรือระดับ ปวช. แต่เลือกเปลี่ยนมาเรียนในระดับ ปวส. จะต้องเข้าเรียนหลักสูตรปรับพื้นฐานก่อน ในขณะที่ผู้จบการศึกษาระดับ ปวช. ตรงสาขาจะสามารถเริ่มเรียนเนื้อหาหลักได้ทันที

จากข้อมูลล่าสุดในปี 2557 มีนักเรียนระดับ ปวส. ที่กำลังศึกษาอยู่ทั้งหมด 295,865 คน หรือประมาณ 14% ของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด ทั้งนี้ นักเรียนระดับ ปวส. ประมาณ 70% เป็นผู้ที่ศึกษาอยู่ในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ ในขณะที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาของเอกชนนั้นมีนักเรียนอยู่เพียงประมาณ 30%

⁷ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

ในด้านสาขาวิชาที่เปิดสอนนั้น นักเรียนระดับ ปวส. ในแต่ละสาขาวิชานั้นแทบไม่แตกต่างจากสัดส่วนในระดับ ปวช. โดยประมาณ 46% เรียนสาขาช่างอุตสาหกรรม ในขณะที่อีก 47% เรียนสาขาพาณิชยกรรม

การกระจายตัวของนักเรียนระดับ ปวส. ในสาขาต่างๆ ยังไม่แตกต่างจากระดับ ปวช. มากนัก กล่าวคือสาขาวิชาที่เปิดสอนมากที่สุดในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐยังคงเป็นสาขาช่างอุตสาหกรรม โดยมีการเปิดสอนให้แก่นักเรียน 117,011 คน หรือประมาณ 54% ของนักเรียนระดับ ปวส. ที่ศึกษาในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ และคิดเป็นประมาณ 83% ของนักเรียนช่างอุตสาหกรรมระดับ ปวส. ทั้งหมด รองลงมาคือสาขาพาณิชยกรรม ซึ่งมีนักเรียน 80,230 คน หรือประมาณ 54% ของนักเรียนระดับ ปวส. ที่ศึกษาในวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ และคิดเป็นประมาณ 55% ของนักเรียนในสาขาดังกล่าว ในทางกลับกัน สาขาวิชาที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชนเปิดสอนมากที่สุดคือสาขาพาณิชยกรรม ซึ่งมีนักเรียนถึง 65,026 คน หรือประมาณ 70% รองลงมาคือสาขาช่างอุตสาหกรรม ซึ่งมีนักเรียน 24,817 คน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเพียง 27%

จากการประมาณการโดยใช้ข้อมูลในปี 2557 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เราคาดว่าจากนักเรียน ปวส. ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา 171,000 คน มีประมาณ 61% ที่เลือกเข้าสู่ตลาดแรงงาน และมีผู้สำเร็จการศึกษาประมาณ 23% คนเลือกศึกษาต่อ ทั้งนี้ผู้ที่เลือกศึกษาต่อเกือบทั้งหมดศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี นอกเหนือจากสองกลุ่มที่กล่าวไปแล้วนั้น ยังมีผู้สำเร็จการศึกษาอีก 28,000 คน หรือประมาณ 16% ที่ยังไม่ได้ศึกษาต่อและยังไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ

3.2 สาเหตุปัญหาคุณภาพระบบอาชีวศึกษาภาคปรกติ

ปัญหาคุณภาพของอาชีวศึกษาภาคปรกติเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

1. เนื้อหาไม่สอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นต้องใช้ประกอบอาชีพ
 2. สถานอาชีวศึกษาขาดแคลนทรัพยากร
 3. มีข้อบกพร่องในระบบประกันคุณภาพวิทยาลัยอาชีวศึกษา
-

3.2.1 เนื้อหาไม่สอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นต้องใช้ประกอบอาชีพ

1. หลักสูตรอาชีวศึกษาถูกออกแบบมาไม่เหมาะสมกับความพร้อมของผู้เรียน และละเลยทักษะความรู้พื้นฐาน

นักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวนมากมีทักษะพื้นฐานด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในระดับต่ำมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนอาชีวศึกษาซึ่งมักจะมีผลการเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่ดี จากโครงการสำรวจผลสัมฤทธิ์ด้านการศึกษา PISA ของ OECD พบว่านักเรียนอาชีวศึกษาส่วนใหญ่มีทักษะด้านคณิตศาสตร์ต่ำในระดับที่ไม่สามารถใช้งานได้เลย นักเรียนอาชีวศึกษากว่า 75% มี

ทักษะด้านคณิตศาสตร์ต่ำกว่าระดับ 2 และมีนักเรียนถึง 32% ที่มีทักษะด้านคณิตศาสตร์ระดับ 0 (ต่ำที่สุด) ทั้งนี้ นักเรียนที่มีทักษะทางคณิตศาสตร์ระดับต่ำกว่าระดับ 2 จะไม่สามารถคิดคำนวณโดยใช้สูตรหรือนิยามทางคณิตศาสตร์อย่างง่ายที่สุดได้ เช่นไม่สามารถตอบคำถามต่อไปนี้ได้

“เฮเลนขี่จักรยานเป็นเวลา 15 นาที ในช่วง 10 นาทีแรกเธอขี่ได้ 4 กิโลเมตร และในช่วง 5 นาทีหลังเธอขี่ได้ 2 กิโลเมตร ถามว่าช่วงไหนที่เฮเลนขี่จักรยานได้เร็วกว่า”⁸

การพัฒนาทักษะด้านคณิตศาสตร์และความรู้พื้นฐานอื่นๆ จึงมีความสำคัญมากในการปรับพื้นฐานการศึกษาของผู้เรียน ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ ทักษะการเขียนแบบเทคนิคซึ่งเป็นทักษะพื้นฐานของงานช่างต้องการพื้นฐานความรู้ด้านเรขาคณิต นอกจากนี้ ผู้ทำงานเกี่ยวกับเครื่องกลนั้นต้องสามารถแทนสูตรและแปลงหน่วยได้ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทักษะทางพีชคณิต ในขณะที่การร่างแบบชิ้นงานจำเป็นต้องใช้ความรู้ตรีโกณมิติ ส่วนการควบคุมคุณภาพ (quality control) และงานวัดละเอียดต้องใช้ความรู้ด้านสถิติ ดังนั้น นักเรียนอาชีวศึกษาจะไม่สามารถมีทักษะช่างที่ดีได้เลยหากไม่มีการปูพื้นฐานคณิตศาสตร์พื้นฐานมาก่อน

2. เนื้อหาหลักสูตรไม่เชื่อมโยงกับทักษะที่ต้องใช้ในโลกการทำงานจริง

2.1 สถานศึกษาไม่เปิดสอนสาขาที่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ

สาขาที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาจำนวนมากเปิดสอนไม่ใช่สาขาที่สถานประกอบการต้องการ ทั้งนี้ ภายใต้สมมติฐานว่า ไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านสัดส่วนสาขาอาชีพในตลาดแรงงานมากนัก ระบบอาชีวศึกษาที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานควรสามารถผลิตแรงงานรุ่นใหม่เพื่อทดแทนแรงงานที่เกษียณอายุหรือแรงงานที่หันไปประกอบอาชีพอื่น ดังนั้น สัดส่วนนักเรียนอาชีวศึกษาที่เหมาะสมในแต่ละสาขาควรจะใกล้เคียงกับสัดส่วนสาขาอาชีพในตลาดแรงงานจริง อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาข้อมูลนักเรียนในแต่ละสาขา เราจะพบว่า แรงงานที่อาชีวศึกษาผลิตส่วนใหญ่อยู่ในสาขาที่มีการจ้างงานน้อย ในขณะที่สาขาอาชีพที่มีการจ้างงานมากกลับมีแรงงานที่ผลิตออกมาไม่มาก

เมื่อพิจารณาทลาดการจ้างงานประมาณ 3.3 ล้านตำแหน่งในสาขาช่างเทคนิค 4 สาขาหลักคือ ช่างเทคนิคโรงงาน ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้าและช่างยนต์ เราจะพบว่า ในตลาดแรงงานมีสัดส่วนช่างเทคนิคโรงงานและช่างก่อสร้างรวมกันประมาณ 80% แต่มีจำนวนนักเรียนปวช. ในสาขาดังกล่าวเพียงประมาณ 30% ในทางกลับกัน มีนักเรียนอาชีวศึกษา 70% ที่เรียนสาขาช่างไฟฟ้าและช่างยนต์ ซึ่งเป็นสาขาที่มีการจ้างงานรวมกันเพียง 20%

มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการที่ทำให้ระบบอาชีวศึกษาไทยไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสถานประกอบการ นั่นคือ หนึ่ง วิทยาลัยอาชีวศึกษาสามารถเลือกเปิดสอนสาขาใดก็ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาความต้องการของสถานประกอบการ และ สอง การขาดระบบฐานข้อมูลตลาดแรงงานที่จะสามารถนำมาช่วยวางแผนการผลิตกำลังคน

⁸ (สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2557)

ประการแรก วิทยาลัยอาชีวศึกษาสามารถเลือกเปิดสอนสาขาใดก็ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาความต้องการของสถานประกอบการ

ในปัจจุบัน หากวิทยาลัยอาชีวศึกษาใดจะเปิดสอนหลักสูตรที่มีการเปิดสอนอยู่แล้ว เช่น หลักสูตรแกนกลางของ สอศ. ก็จะต้องขออนุมัติจากสำนักนโยบายและแผนงานอาชีวศึกษา ซึ่งจะพิจารณาปัจจัยสำคัญ 2 ข้อ คือ จำนวนนักเรียนที่คาดว่าจะสมัครเรียน และความพร้อมของวิทยาลัย⁹ โดยความต้องการแรงงานของสถานประกอบการไม่ได้เป็นปัจจัยหลักในการพิจารณา ดังนั้นความต้องการเข้าศึกษาที่สะท้อนผ่าน “จำนวนนักเรียนที่คาดว่าจะสมัครเรียน” จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้เรียนและผู้ปกครองขาดข้อมูลความต้องการของสถานประกอบการ

ประการที่สอง การขาดระบบฐานข้อมูลตลาดแรงงานที่จะสามารถนำมาช่วยวางแผนการผลิตกำลังคน

สถานศึกษาจะสามารถเปิดสอนสาขาวิชาที่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการได้ก็ต่อเมื่อรู้ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการอย่างแม่นยำพอสมควร อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเรายังไม่มีระบบฐานข้อมูลดังกล่าว ทำการเปิดสอนสาขาที่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการทำได้ยาก

2.2 แม้ในกรณีที่เปิดสอนได้ตรงสาขา แต่เนื้อหาหลักสูตรไม่ตรงกับทักษะความรู้ที่นายจ้างต้องการ

ลำพังการเปิดสอนให้ตรงสาขานั้นยังไม่เพียงพอ เพราะรายละเอียดของเนื้อหาในหลักสูตรนั้นก็มี ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เช่น หลักสูตรอาจตรงความต้องการ แต่ล้าสมัยเพราะสอนเทคนิคการผลิตที่โรงงานเลิกใช้กันไปแล้ว หรือหลักสูตรอาจไม่ได้บรรจุทักษะที่ต้องใช้งานจริง หรือแม้หลักสูตรจะบรรจุเนื้อหาได้ครบถ้วน แต่การให้น้ำหนักความสำคัญของแต่ละหัวข้ออาจไม่สะท้อนสภาพการทำงานที่เกิดขึ้นจริง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างเนื้อหาหลักสูตรกับความต้องการของสถานประกอบการนั้นเกี่ยวข้องกับ 1) ระบบการจัดทำเนื้อหาหลักสูตรที่ถูกกำหนดโดยอาจารย์ในวิทยาลัยอาชีวศึกษาเป็นหลัก และ 2) การที่อาจารย์อาชีวศึกษาเกือบทั้งหมดไม่มีประสบการณ์การทำงานในภาคเอกชน เมื่อปัจจัยทั้ง 2 อย่างมาประกอบกันก็จะทำให้หลักสูตรอาชีวศึกษาเต็มไปด้วยเนื้อหาที่กำหนดโดยอาจารย์อาชีวศึกษาผู้ซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจโลกของสถานประกอบการจริง เนื้อหาหลักสูตรที่ได้มาจึงมีลักษณะเป็น “เชิงวิชาการ” มากกว่า “เชิงปฏิบัติ” และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการได้

2.3 แม้หลักสูตรจะสอนทักษะความรู้ที่นายจ้างต้องการ แต่ผู้เรียนยังขาดความเชี่ยวชาญจนไม่สามารถทำงานได้จริง

⁹ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายและแผนการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

แม้จะเปิดสอนได้ตรงสาขา และเนื้อหาหลักสูตรตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ แต่หากไม่สามารถทำให้ผู้เรียนเกิดความเชี่ยวชาญจริง การเรียนการสอนก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เราไม่มีหลักฐานข้อมูลการวัดสมรรถนะทักษะอาชีพของผู้จบอาชีวศึกษา จึงไม่สามารถพิสูจน์ปัญหาผู้เรียนขาดความเชี่ยวชาญทักษะได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่สถานประกอบการหลายแห่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่าผู้จบอาชีวศึกษาไม่สามารถทำงานได้จริง นอกจากนี้ หลักฐานแวดล้อมหลายอย่างยังชี้ว่าระบบอาชีวศึกษาในปัจจุบันไม่น่าจะสามารถทำให้ผู้เรียนเชี่ยวชาญทักษะการทำงานจริง

ประการแรก ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้น ทักษะช่างหลายอย่างจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทักษะความรู้พื้นฐาน ซึ่งนักเรียนอาชีวศึกษาไทยยังขาด และหลักสูตรอาชีวศึกษาก็ไม่ได้แก้ไขจุดอ่อนในส่วนนี้

ประการที่สอง อาจารย์อาชีวศึกษาส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ในสถานประกอบการ จึงไม่มีทักษะที่จะต้องใช้ในสถานประกอบการจริง

ประการที่สาม ระบบผลิตอาจารย์อาชีวศึกษาไทยในปัจจุบันไม่สามารถรับประกันได้ว่าอาจารย์ที่จบออกมาจะมีความเชี่ยวชาญทักษะช่างเทคนิค นับตั้งแต่ปี 2546 ซึ่งมีการออก พระราชบัญญัติสภาอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ผู้ที่จะได้รับเข้าบรรจุเป็นข้าราชการจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งวิธีการหลักที่จะได้มาคือการสำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรครุศาสตร์ที่ครุสภาให้การรับรอง ในกรณีของอาชีวศึกษาสายเทคนิค หลักสูตรที่จะนำไปสู่การได้ใบประกอบวิชาชีพคือหลักสูตรครุศาสตร์อุตสาหกรรม ซึ่งมีข้อบกพร่องสำคัญคือมีการฝึกทักษะฝีมือช่างไม่เพียงพอ อาจารย์จำนวนหนึ่งที่ไม่สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรเหล่านี้จึงไม่มีทักษะอาชีพ

3.2.2 ระบบอาชีวศึกษาขาดแคลนทรัพยากร

อาชีวศึกษาไทยขาดส่งเสริมด้านทรัพยากรอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์และอุปกรณ์ครุภัณฑ์ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของการจัดการเรียนอาชีวศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเรียนการสอนไม่มีคุณภาพ

ปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อเราเปรียบเทียบอาชีวศึกษากับการศึกษาสามัญของไทยเอง หรือเทียบกับอาชีวศึกษาของต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ซึ่งมี มีรูปแบบคล้ายกับประเทศไทย ในแง่ที่การเรียนการสอนนั้นเกิดขึ้นในสถานศึกษาเป็นหลัก แต่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่ามีคุณภาพการศึกษาสูง

1. ระบบอาชีวศึกษาไทยมีอาจารย์ไม่เพียงพอ

อาชีวศึกษาไทยขาดแคลนอาจารย์อย่างหนัก โดยเฉพาะอาจารย์ที่เป็นข้าราชการซึ่งมีไม่เพียงพอ ทำให้ต้องอาศัยอาจารย์สัญญาจ้างระยะสั้น ซึ่งได้รับค่าตอบแทนต่ำ ส่งผลให้เกิดปัญหา ขวัญและกำลังใจ

ในการทำงานตกต่ำ ไม่สามารถดึงดูดคนเก่งให้มาเป็นอาจารย์ได้ และการเรียนการสอนไม่ต่อเนื่อง เพราะอาจารย์ออกกลางคัน

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนอาจารย์อาชีวศึกษาของไทยกับอาจารย์สายมัธยมศึกษาของไทย และอาจารย์อาชีวศึกษาของสิงคโปร์อย่างหยาบๆ จะเห็นได้ว่าอาชีวศึกษาของภาครัฐไทยนั้นมีอาจารย์ 4 คนต่อนักเรียน 100 คน¹⁰ ซึ่งน้อยกว่าจำนวนข้าราชการครูมัธยมศึกษาเล็กน้อย (ประมาณ 4.5 คนต่อนักเรียน 100 คน)¹¹ แต่น้อยกว่าอาชีวศึกษาในสิงคโปร์เกือบเท่าตัว โดยในกรณีประเทศสิงคโปร์นั้น มีอาจารย์ประมาณ 7.1 คนต่อนักเรียน 100 คน ทั้งในระดับมัธยมศึกษาและในระดับอาชีวศึกษา¹² นอกจากนี้ ในจำนวนอาจารย์อาชีวศึกษา 4 คนต่อนักเรียน 100 คนของไทยนั้น มีเพียงประมาณร้อยละ 58 ของอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการ ที่เหลือครูสัญญาจ้างงานระยะสั้น

ดังนั้นอาชีวศึกษาไทยจะไม่สามารถพัฒนาได้ถ้าไม่เพิ่มจำนวนอาจารย์ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียน เช่นหากใช้ระบบอาชีวศึกษาของสิงคโปร์เป็นจุดอ้างอิง จะต้องมียุทธศาสตร์อาชีวศึกษา 46,700 คน จึงจะเพียงพอสำหรับการจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนที่มีอยู่ประมาณ 650,000 คน และหากเราใช้ค่ามัธยฐานเงินเดือนของวิศวกร ซึ่งมีรายได้ประมาณ 35,000 บาทต่อเดือนเป็นตัวเทียบเคียงอัตราค่าตอบแทนที่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ เราจะต้องใช้งบประมาณจ้างอาจารย์ปีละ 19,600 ล้านบาท โดยปัจจุบันนั้น อาชีวศึกษาภาครัฐของไทยมีงบประมาณจ้างอาจารย์เพียงประมาณ 9,100 ล้านบาท

2. ระบบอาชีวศึกษาไทยมีวัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ

จากงบการเงินที่ปรากฏในท้ายรายงานประจำปีของ สอศ. เรายังสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าอาชีวศึกษาไทยนั้น ได้รับการลงทุนครุภัณฑ์น้อย ครุภัณฑ์ส่วนใหญ่จึงถูกใช้งานมานานและมักขาดการบำรุงรักษา นอกจากนี้ยังมีงบประมาณวัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ

2.1 อาชีวศึกษาไทยไม่ได้รับการลงทุนครุภัณฑ์อย่างเพียงพอ

ปัญหาความขาดแคลนครุภัณฑ์ของอาชีวศึกษาไทยนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนโดยใช้ตัวชี้วัด 3 ตัวซึ่งชี้ว่าสภาพของครุภัณฑ์อาชีวศึกษาไทยนั้น *น้อย เก่า และ ชำรุด*

ตัวชี้วัดที่ 1: มูลค่าครุภัณฑ์สุทธิ ซึ่งสะท้อนความขาดแคลนครุภัณฑ์ในเชิงปริมาณ จากงบการเงินในท้ายของรายงานประจำปี สอศ. ระหว่างปี 2555 ถึงปี 2556¹³ อาชีวศึกษาไทยมีครุภัณฑ์ซึ่งมีมูลค่าทางบัญชีประมาณ 12,384 ล้านบาท หรือประมาณ 19,000 บาทต่อนักเรียน 1 คน ซึ่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของ

¹⁰ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา, 2556)

¹¹ (สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557)

¹² (Institute of Technical Education, 2014)

¹³ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2556)

Institute of Technical Education (ITE) ของสิงคโปร์ซึ่งมีมูลค่าครุภัณฑ์ประมาณ 45,000 บาทต่อ นักเรียน 1 คน

ตัวชี้วัดที่ 2: ค่าเสื่อมราคาครุภัณฑ์ ซึ่งบอกความขาดแคลนครุภัณฑ์ในด้านความทันสมัย โดยวัดจาก อัตราการปลดระวางและทดแทน ซึ่งถูกสะท้อนออกมาผ่านอัตราค่าเสื่อมราคา จากรายงานประจำปี สอศ.¹⁴ เราสามารถคำนวณได้ว่า ระหว่างปี 2555 ถึงปี 2556 อาชีวศึกษาไทยมีค่าเสื่อมราคาครุภัณฑ์ ประมาณ 720 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น 7% ของมูลค่าครุภัณฑ์สุทธิในปี 2555 ซึ่งหมายความว่า โดยเฉลี่ย แล้ว ครุภัณฑ์ชิ้นหนึ่งจะถูกใช้งานเป็นเวลาประมาณ 14 ปี จึงจะมีการปลดระวาง ซึ่งคิดเป็นอายุการใช้งานมากกว่าอายุเฉลี่ยครุภัณฑ์ของ ITE ถึง 11 ปี

ตัวชี้วัดที่ 3: งบประมาณซ่อมบำรุงครุภัณฑ์ ซึ่งบ่งบอกความขาดแคลนครุภัณฑ์ในด้านสภาพการใช้งานได้ของครุภัณฑ์ โดยวัดจากค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุง จากรายงานประจำปี สอศ. จะพบว่าระหว่าง ปี พ.ศ. 2555 ถึงปี พ.ศ. 2556 ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการซ่อมบำรุงประมาณ 196 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณ 2% ของมูลค่าครุภัณฑ์ที่มีอยู่ในปีเดียวกัน ซึ่งนับว่าน้อยมากหาก เปรียบเทียบกับ ITE ที่มีงบซ่อมบำรุงมากถึง 25% ของมูลค่าครุภัณฑ์

2.2 อาชีวศึกษาไทยมีงบประมาณวัสดุฝึกไม่เพียงพอ

ระหว่างปี 2555 ถึงปี 2556 นั้น สอศ. ได้มีการใช้จ่ายค่าวัสดุฝึกเพียง 2,880 ล้านบาท หรือประมาณ 4,400 บาทต่อปีต่อนักเรียน 1 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนเพียงประมาณ 1 ใน 3 ของงบสำหรับวัสดุฝึกที่ใช้ใน ITE ที่มีงบประมาณค่าวัสดุฝึกประมาณ 13,000 บาทต่อปีนักเรียน 1 คนต่อปี¹⁵

3. สร้างงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้เพื่อยกระดับอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพ

หากใช้ ITE เป็นเกณฑ์เทียบเคียง การพัฒนาให้อาชีวศึกษาไทยมีคุณภาพจะต้องใช้งบประมาณทั้งหมด 44,500 ล้านบาทต่อปี โดยแบ่งเป็นงบบุคลากรปีละ 20,000 ล้านบาท งบค่าซ่อมบำรุง/ปลดระวาง ครุภัณฑ์ปีละ 5,300 ล้านบาท งบวัสดุฝึกปีละ 8,300 ล้านบาท และงบอื่นๆ อีกปีละ 7,300 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณต่างหากสำหรับการลงทุนปรับปรุงอุปกรณ์ครุภัณฑ์ให้มีความทันสมัยอีกปีละประมาณ 6,700 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี โดยยังไม่ได้รวมการลงทุนก่อสร้าง สินทรัพย์ถาวร

¹⁴ ค่าเสื่อมราคาคำนวณจากบัญชี ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ (สุทธิ) ซึ่งมีความน่าเชื่อถือมากกว่าตัวเลขค่าเสื่อมราคา ที่ปรากฏในบัญชี ค่าใช้จ่ายดำเนินการ

¹⁵ การคำนวณใช้ค่าเฉลี่ย 4 ปีย้อนหลัง คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553-2554 จนถึงปีงบประมาณ 2556-2557 โดย เหตุที่ใช้ต้องค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 4 ปีนั้นเป็นเพราะงบประมาณวัสดุฝึกสอนของ ITE ในแต่ละปีมีความผันผวนมาก การใช้ข้อมูลจากปีใดปีหนึ่งเพียงปีเดียวจะทำให้การวิเคราะห์มีความอ่อนไหวสูง

3.2.3 มีข้อบกพร่องในระบบประกันคุณภาพวิทยาลัยอาชีวศึกษา

ระบบอาชีวศึกษาภาครัฐของไทยมีกลไกด้านการประกันคุณภาพ 2 ส่วนคือ การประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก จากการศึกษาเอกสารคู่มือการประกันคุณภาพทั้งสองรูปแบบ เราพบว่ามาตรการทั้งสองไม่สามารถประกันคุณภาพได้จริง นอกจากนี้ ระบบการประกันคุณภาพภายนอกที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังสร้างภาระให้แก่วิทยาลัยอาชีวศึกษา โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อีกด้วย

การประกันคุณภาพภายในไม่มีประสิทธิผลเพราะใช้กลไกการประเมินตนเอง

ระบบการประกันคุณภาพภายในอาศัยคณะกรรมการประกันคุณภาพที่ประกอบไปด้วยบุคลากรของวิทยาลัย 7 คนและผู้แทนสถานประกอบการไม่น้อยกว่า 2 คน โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ดำเนินการและจัดทำรายงานการประกันคุณภาพ¹⁶ กลไกการประกันคุณภาพที่กล่าวไปนั้นเป็นกลไกที่ไม่มีประสิทธิผลเพราะวางอยู่บนพื้นฐานของการประเมินตนเอง โดยที่ผู้ประเมินที่ไม่มีกลไกความรับผิดชอบต่อผลการศึกษาและผลการประกอบอาชีพของผู้สำเร็จการศึกษา

ระบบประกันคุณภาพภายนอกไม่มีประสิทธิผลเพราะเน้นตัวชี้วัดที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับคุณภาพการเรียนการสอนโดยตรง ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยพัฒนาคุณภาพวิทยาลัยอาชีวศึกษาได้แล้ว ยังเพิ่มภาระให้แก่วิทยาลัย และทำให้ปัญหาคุณภาพที่แท้จริงไม่ถูกค้นพบและไม่ได้รับการแก้ไข

ประการแรก กรอบตัวชี้วัดมีปัญหาในเชิงการออกแบบ ทำให้ผลการประเมินไม่สามารถสะท้อนคุณภาพการเรียนการสอนได้จริง เพราะแทนที่จะเน้นวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน กลับไปเน้นการกำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการภายในเป็นส่วนใหญ่ โดยหากเราเปรียบเทียบน้ำหนักของตัวชี้วัดด้านต่างๆ แล้ว จะพบว่า ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพการเรียนการสอนนั้นมีน้ำหนักน้อยคือน้ำหนักเพียงร้อยละ 20 และมีน้ำหนักตัวชี้วัดด้านความพร้อมสถานศึกษาอีกร้อยละ 11 ในขณะที่ตัวชี้วัดกว่าร้อยละ 69 นั้นเป็นการตรวจสอบกิจกรรมและกระบวนการจัดการ¹⁷ ซึ่งแม้จะมีความสำคัญแต่ไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการเรียนการสอน นอกจากไร้ประสิทธิผลแล้ว ตัวชี้วัดนี้ยังสร้างแรงจูงใจให้วิทยาลัยอาชีวศึกษাজัดกิจกรรมตามตัวชี้วัดอย่างฉาบฉวย

ประการที่สอง ตัวชี้วัดจำนวนมากสร้างภาระให้แก่สถานศึกษาโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากตัวชี้วัดกว่าร้อยละ 69 นั้นเป็นการตรวจสอบกระบวนการจัดการภายใน ทำให้มีภาระในการจัดเก็บเอกสารจำนวนมาก เพียงเพื่อพิสูจน์ให้ผู้ตรวจสอบเชื่อว่า วิทยาลัยได้มีการจัดกิจกรรมดังกล่าวจริง เช่น วิทยาลัยแห่งหนึ่งได้ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า ต้องจัดเก็บสิ่งประดิษฐ์ทั้งหมดของนักเรียน เพื่อนำไปเป็นหลักฐานการประเมินตัวชี้วัดด้านจำนวนผลงานที่เป็นโครงการหรือสิ่งประดิษฐ์ของผู้เรียน

¹⁶ ประกาศกระทรวงศึกษา เรื่อง “ให้ใช้มาตรฐานการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2555 เพื่อการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา”

¹⁷ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2553)

ประการที่สาม ตัวชี้วัดสำคัญๆ บางด้านยังไม่ได้ถูกพัฒนาให้สามารถใช้งานได้จริง เช่น ตัวชี้วัดที่กำหนดให้ผู้เรียนผ่านการทดสอบมาตรฐานทางวิชาชีพจากองค์กรที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งสามารถประเมินคุณภาพการศึกษาได้อย่างตรงจุด อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดนี้ยังไม่ถูกใช้ได้ในทางปฏิบัติ เพราะประเทศไทยยังไม่มีกรอบมาตรฐานทางวิชาชีพที่สามารถนำมาใช้ทดสอบได้จริง นอกจากนี้ ยังมีตัวชี้วัดอื่นที่มีปัญหาคล้ายกันคือ อัตราการได้งานทำของผู้จบและความรู้และทักษะการทำงานของผู้เรียน ซึ่งสามารถประเมินคุณภาพการศึกษาได้อย่างตรงจุด แต่ยังไม่ถูกใช้ได้ในทางปฏิบัติ

3.3 อุปสรรคการขยายผลระบบอาชีวศึกษาภาคทวิภาคี

อาชีวศึกษาระบบทวิภาคีไม่สามารถขยายผลได้เพราะ

- 1. ขาดมาตรการส่งเสริมที่สามารถหวังผลได้จริง*
 - 2. ขาดระบบประกันคุณภาพ*
 - 3. ขาดองค์กรตัวกลางที่ช่วยบริหาร*
-

3.3.1 อาชีวศึกษาทวิภาคีของไทย

ระบบทวิภาคีในประเทศไทยนั้นมีการกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 โดยได้มีการจัดโครงการนำร่องการเรียนการสอนรูปแบบ “โรงเรียน-โรงงาน” ในวิทยาลัยเทคนิคท่าหลวงซีเมนต์ไทยอุบลภูมิเป็นแห่งแรก จากนั้นในปี 2534 จึงมีการขยายผลไปในวิทยาลัยอีก 3 แห่ง ซึ่งประกอบไปด้วยวิทยาลัยเทคนิคมินบุรี วิทยาลัยเทคนิคสมุทรสงคราม และวิทยาลัยเทคนิคระยอง โดยได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการและการถ่ายทอดองค์ความรู้จากองค์กรความช่วยเหลือด้านเทคนิคของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี (Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH - GTZ) ในช่วงเริ่มต้นนี้ ภาครัฐยังไม่ได้ให้การรับรองหลักสูตร “โรงเรียน-โรงงาน” อย่างเป็นทางการ ผู้จบการศึกษาจึงไม่ได้รับประกาศนียบัตร อย่างไรก็ตาม ผู้จบการศึกษาส่วนมากเมื่อเข้าทำงานจะได้รับเงินเดือนสูงกว่าผู้จบ ปวช. ทั่วไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 กรมอาชีวศึกษาได้ปรับปรุงหลักสูตรอาชีวศึกษาให้รองรับระบบทวิภาคีและมีการสะสมเทียบโอนหน่วยกิต อาชีวศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงกำเนิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ¹⁸

แม้จะมีประวัติมายาวนานและได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ แต่อาชีวศึกษาทวิภาคีของไทยในภาพรวมยังไม่มีความก้าวหน้ามากนัก ในปัจจุบันมีนักเรียนอาชีวศึกษาในสถานศึกษาภาครัฐที่ศึกษาอยู่ในระบบทวิภาคีเพียงประมาณ 90,000 คน จากทั้งหมดประมาณ 650,000 คน หรือเพียงประมาณร้อยละ 14 ซึ่งยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงนักหากเทียบกับประเทศที่ใช้ระบบทวิภาคีอย่างเต็มที่

¹⁸ (ศูนย์อาชีวศึกษาทวิภาคี, 2556)

3.3.2 ปัญหาของระบบอาชีวศึกษาวิชาชีพไทย

อาชีวศึกษาวิชาชีพของไทยขยายผลยากเพราะขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ ขาดระบบประกันคุณภาพ และไม่มีองค์กรตัวกลางเข้ามาช่วยบริหารจัดการระบบ

1. มาตรการส่งเสริมวิชาชีพในปัจจุบันไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการแย่งตัวผู้ที่ได้รับลงทุน ฝึกอบรมจากสถานประกอบการที่จัดวิชาชีพ หรือที่เรียกว่า “free-riding”

การจัดการศึกษาวิชานั้นมีต้นทุนบางส่วนที่ตกแก่สถานประกอบการ แต่ผลตอบแทนจากการลงทุน อาจจะไม่ตกแก่สถานประกอบการที่ลงทุนการจัดการเรียนการสอน หากผู้ที่จบการเรียนในสถานประกอบการนั้นเลือกไปทำงานกับนายจ้างคนอื่น ซึ่งจะทำให้สถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่ลงทุนในการศึกษาวิชาชีพหรือมีการลงทุนต่ำกว่าจุดเหมาะสม (underinvestment) จากปัญหาการโดยสาร์ฟรี (free-riding)

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐจึงมีมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทที่จัดการศึกษา วิชาชีพ โดยอนุญาตให้สถานประกอบการสามารถนำรายจ่ายที่เกิดจากการฝึกอบรมวิชาชีพไปหักออก จากฐานภาษีได้ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งช่วยเพิ่มการลงทุนแต่ก็ไม่อาจแก้ไข ปัญหา free-riding ได้ทั้งหมด

2. ขาดระบบประกันคุณภาพอาชีวศึกษาวิชาชีพ

อาชีวศึกษาวิชาชีพของไทยยังไม่มีระบบประกันคุณภาพที่ใช้งานได้จริง¹⁹ ทำให้คุณภาพการเรียน การสอนไม่มีมาตรฐาน จึงไม่เป็นที่นิยมของนักเรียนและผู้ปกครอง เพิ่มต้นทุนการจัดการเรียนการสอนแก่ สถานประกอบการ จึงไม่เป็นที่นิยมในภาคธุรกิจ ด้วยสาเหตุสองประการนี้ การขยายผลจึงไม่สามารถ ทำได้ง่ายนัก

3. ขาดองค์กรตัวกลางที่จะเข้ามาช่วยบริหารระบบอาชีวศึกษาวิชาชีพ

การจัดการเรียนการสอนระบบวิชานั้นมีขั้นตอนการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและมีต้นทุนสูงมาก นอกจากนี้ การจัดการแบบต่างคนต่างทำของแต่ละสถานประกอบการและสถานบันการศึกษานั้นทำให้ การขยายผลเป็นไปได้ยาก หลายประเทศจึงใช้องค์กรตัวกลาง (intermediary) เข้ามาแก้ปัญหา ดังกล่าวโดยทำหน้าที่ต่อไปนี้

1. เป็นศูนย์กลางการจัดหาตำแหน่งฝึกงานให้แก่ผู้เรียนและสถานประกอบการ (clearing house) เพื่อลดต้นทุนของผู้เรียนในการหาสถานประกอบการ ลดต้นทุนของผู้ประกอบการใน

¹⁹ ในปัจจุบันมีความคืบหน้าในด้านการประกันคุณภาพอยู่บ้าง โดยมีการออกประกาศจากกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานการ จัดการอาชีวศึกษาระบบวิชาชีพ พ.ศ. 2557 เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาระบบวิชาชีพ ประกาศฉบับนี้ช่วยให้การจัดการเรียน การสอนอาชีวศึกษาระบบวิชาชีพมีความชัดเจนมากขึ้น แต่ยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติ เพราะยังไม่มีการบังคับใช้

คัดเลือกผู้เรียนเข้ามาฝึกงาน ทำให้เกิดการแข่งขันของผู้เรียนในการเข้าสู่สถานประกอบการที่ดี และการแข่งขันระหว่างสถานประกอบการในการดึงดูดผู้เรียนที่มีคุณภาพ

2. **จัดทำชุดมาตรฐานทักษะวิชาชีพ** เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาการเรียนการสอน อาชีวศึกษาทวิภาคี และเป็นกรอบในการประกันคุณภาพ
3. **ประกันคุณภาพอาชีวศึกษาทวิภาคี** ซึ่งมีหน้าที่ย่อยที่ประกอบไปด้วย 1) การประกันคุณภาพหลักสูตรด้วยการจัดทำหรือรับรองหลักสูตรโดยอ้างอิงตามมาตรฐานทักษะวิชาชีพ 2) การประกันคุณภาพสถานประกอบการด้วยการตรวจสอบและรับรองสถานประกอบการที่จัดการเรียนการสอนได้เกณฑ์มาตรฐาน 3) การประกันคุณภาพผู้จบการศึกษาด้วยการจัดทดสอบสมรรถนะตามมาตรฐานทักษะวิชาชีพ และให้ใบประกาศนียบัตรแก่ผู้ผ่านการทดสอบ

องค์กรตัวกลางในต่างประเทศนั้นมักเกิดจากการรวมกลุ่มกันของสถานประกอบการ เช่นในกรณีเยอรมนี องค์กรตัวกลางประกอบไปด้วยสภาหอการค้าและสหภาพแรงงาน ส่วนในออสเตรเลีย สภาอุตสาหกรรมเป็นผู้จัดทำชุดมาตรฐานทักษะ เนื่องจากองค์กรตัวกลางดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย ภาครัฐจึงรับหน้าที่สำคัญทั้ง 3 ประการโดยให้วิทยาลัยเป็นผู้จัดทำตำแหน่งฝึกงานให้แก่ผู้เรียนด้วยการทำ MOU กับสถานประกอบการ และประกันคุณภาพ หรือให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเป็นผู้จัดทำชุดมาตรฐานทักษะวิชาชีพ

4. ข้อเสนอเพื่อยกระดับคุณภาพอาชีวศึกษาไทย

5 มาตรการการปฏิรูปอาชีวศึกษา

1. ขยายผลการจัดการศึกษาระบบทวิภาคีด้วยการจัดตั้งกองทุนอาชีวศึกษา
2. พัฒนาทักษะความรู้พื้นฐานด้วยการปรับหลักสูตรระดับ ปวช.
3. แก้ไขปัญหาทรัพยากรด้วยการเพิ่มงบประมาณเป็น 44,500 ล้านบาทต่อปี
4. ปฏิรูประบบการพัฒนาอาจารย์อาชีวศึกษาและระบบการจัดทำหลักสูตร ด้วยการจัดตั้งสถาบันวิชาชีพอาจารย์อาชีวศึกษา
5. ปรับปรุงระบบประกันคุณภาพภายนอกเพื่อพัฒนาคุณภาพ

4.1 จัดตั้งกองทุนอาชีวศึกษา

การจัดตั้งกองทุนอาชีวศึกษาจะช่วยให้อาชีวศึกษาระบบทวิภาคีสามารถขยายผลไปได้มากเพราะสามารถแก้ไขอุปสรรคในการขยายผล 2 ประการคือ 1) ช่วยแก้ไขปัญหา free-riding ซึ่งทำให้ภาคเอกชนไม่ลงทุนจัดการเรียนการสอนระบบทวิภาคี และ 2) ช่วยเป็นองค์กรตัวกลาง (intermediary) ที่ช่วยบริหารระบบอาชีวศึกษาทวิภาคีให้มีคุณภาพและต้นทุนบริหารจัดการต่ำ

4.1.1 การออกแบบกองทุนอาชีวะทวิภาคี

กองทุนอาชีวะทวิภาคีทำหน้าที่ภารกิจ 4 ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. อุดหนุนค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการในการฝึกอบรมทวิภาคี โดยใช้เบี่ยงสมทบจากสถานประกอบการเอกชน (levy)

ทางออกของหลายประเทศในการแก้ไขปัญหา free riding คือการจัดตั้งกองทุนโดยเรียกเก็บเงินสมทบ (levy) จากสถานประกอบการ เพื่อนำไปอุดหนุนสถานประกอบการในการพัฒนาทักษะแรงงาน กลไกนี้ทำให้สถานประกอบการที่ไม่จัดการฝึกอบรมต้องมีส่วนร่วมแบกรับต้นทุนที่เกิดขึ้นผ่านการจ่ายเงินสมทบตามสัดส่วนกับขนาดของสถานประกอบการ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหา “โดยสารฟรี” เพราะทุกคนถูกบังคับให้ต้อง “ซื้อตั๋ว”

เพื่อให้กองทุนฯ มีภาระในการตรวจสอบติดตามน้อยที่สุด ควรกำหนดให้มีการอุดหนุนเฉพาะการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรตามมาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพที่กองทุนฯ รับรอง และจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะในกรณีของผู้จบการศึกษาผ่านการทดสอบมาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพ

2. ประกันคุณภาพการจัดการเรียนการสอน (quality assurance)

กองทุนฯ จะจัดทดสอบวัดสมรรถนะตามมาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพและออกใบรับรองให้แก่ผู้ผ่านการทดสอบ นอกจากนี้ กองทุนฯ ยังทำหน้าที่รับรองสถานประกอบการที่จัดการเรียนการสอนทวิภาคีที่ได้มาตรฐาน ซึ่งหมายถึงสถานประกอบการที่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน และมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ โดยวัดจากผู้ผ่านมาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพ

3. จัดทำชุดมาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพ (skill/occupation standards)

กองทุนฯ จะเป็นผู้จัดทำมาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งมีเนื้อหาที่ประกอบไปด้วยหน่วยสมรรถนะ (competency unit) และข้อกำหนดในการทดสอบหน่วยสมรรถนะในแต่ละสาขาอาชีพ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยในแต่ละสาขาอาชีพนั้นจะมีเพียงมาตรฐานฯ เดียวที่กองทุนฯ ประกาศใช้

4. เป็นศูนย์กลางจัดหาตำแหน่งฝึกงานให้แก่ผู้เรียนและสถานประกอบการ (clearing house)

กองทุนฯ ยังเป็นศูนย์กลางข้อมูลสถานประกอบการที่รับนักเรียนทวิภาคี และเป็นตัวกลางตรวจสอบคัดเลือกนักเรียนที่มีคุณภาพเข้าสู่สถานประกอบการที่ร่วมโครงการ เพื่อลดต้นทุนการจับคู่กันระหว่างผู้เรียนและสถานประกอบการ ประกันคุณภาพนักเรียนที่จะเข้าร่วมโครงการ และสร้างกลไกตลาดในตำแหน่งฝึกงานทวิภาคี ซึ่งทำให้ทั้งสถานประกอบการและนักเรียนฝึกงานต้องแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพ

บทบาทสำคัญของกองทุนฯ ที่เสนอขึ้นนี้คือการสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการร่วมลงทุน ในการพัฒนามาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งเป็นหัวใจของการประกันคุณภาพของอาชีวศึกษา แบบทวิภาคี

4.1.2 แนวทางการใช้กองทุนฯ ในทางปฏิบัติ

ปัจจุบัน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม การพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานมีบทบาทคล้ายกับกองทุนฯ ที่เสนอขึ้น แต่มีปัญหาการออกแบบที่ผิดพลาดและขาดหน่วยงานบริหารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทักษะแรงงาน ซึ่งควรปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1. ให้เก็บเงินสมทบจากสถานประกอบการทุกแห่งโดยไม่มีข้อยกเว้น

การกำหนดเงื่อนไขข้อยกเว้นการเก็บเงินสมทบทำให้การบริหารกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันมีความซับซ้อน ซึ่งเป็นภาระแก่ทั้งผู้จ่ายเงินสมทบและแก่ผู้จัดเก็บ และยังสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการใช้เงื่อนไขหลีกเลี่ยงการจ่ายเบี้ยสมทบ ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ

ผู้เขียนจึงเสนอให้เก็บเงินสมทบจากสถานประกอบการทุกแห่งโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยคิดเป็น อัตราส่วนกับค่าจ้างแรงงาน ซึ่งจะสอดคล้องกับประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้เงินกองทุนฯ เช่น เก็บใน อัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างแรงงานทั้งหมดของสถานประกอบการแต่ละแห่ง

2. ให้รัฐบาลร่วมสมทบเข้ากองทุนเท่ากับเบี้ยสมทบที่เก็บได้จากสถานประกอบการ

การลงทุนพัฒนาทักษะแรงงาน นอกจากจะให้ผลตอบแทนโดยตรงแก่สถานประกอบการแล้ว ยัง ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม รัฐบาลจึงควรมีส่วนช่วยแบกรับภาระการลงทุนของ ภาคเอกชน โดยร่วมสมทบเข้ากองทุนเท่ากับเบี้ยสมทบที่เก็บได้จากสถานประกอบการ

3. จัดตั้งคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากภาคเอกชนเป็นผู้บริหารกองทุนฯ เสียข้งมาก เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนสอดคล้องกับความต้องการของสถานประกอบการอย่างแท้จริง และไม่ยึดติดกับระบบราชการ

4. ให้กองทุนฯ จ่ายเงินอุดหนุนการจัดการเรียนการสอนทวิภาคี เฉพาะกรณีผู้เรียนสอบผ่าน มาตรฐานทักษะ/มาตรฐานวิชาชีพที่กองทุนประกาศแล้วเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่า การอุดหนุนของรัฐทำให้เกิดการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง

5. ให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บเงินสมทบกองทุนฯ โดยจัดเก็บเงินสมทบไปพร้อมกับการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

4.1.3 ทางเลือกอื่น

การทำให้งบกองทุนฯ เกิดขึ้นจริงนั้นจะอาศัยการที่ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากเห็นพ้องด้วย ในทางปฏิบัติ สถานประกอบการบางส่วนอาจจะยังไม่เห็นประโยชน์จากการมีกองทุนฯ และอาจต่อต้านการเก็บเงินสมทบ รัฐบาลเองก็มีภาระทางการคลังเพิ่มเติมจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฯ นอกจากนี้ ความสำเร็จของกองทุนฯ ยังขึ้นอยู่กับการบริหารกองทุนฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีที่ไม่สามารถจัดตั้งกองทุนฯ ได้สำเร็จ หรือแม้สามารถจัดตั้งกองทุนฯ ได้สำเร็จ แต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ การสร้างระบบประกันคุณภาพของอาชีวศึกษาแบบทวิภาคีก็ไม่ควรยุติลง โดย สอศ. ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้ผู้เรียนอาชีวศึกษาแบบทวิภาคีทุกคนต้องเข้าทดสอบมาตรฐานทักษะวิชาชีพที่จัดโดยศูนย์ทดสอบของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหรือศูนย์ทดสอบเอกชน เช่น สถาบันไทย-เยอรมัน สมาคมเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น หรือศูนย์ทดสอบในสถานประกอบการ ซึ่งได้รับการรับรองจาก สอศ. โดย สอศ. เป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการทดสอบ
2. สถานประกอบการที่มีผู้เรียนที่ไม่ผ่านการทดสอบในสัดส่วนสูงอย่างต่อเนื่องควรถูกตัดสิทธิการรับนักเรียนเข้าฝึกงาน

4.2 พัฒนาความรู้พื้นฐานด้วยการปรับปรุงหลักสูตร ปวช.

ผู้เขียนเสนอให้ปรับหลักสูตรระดับ ปวช. ให้นั้นความรู้และทักษะพื้นฐานมากขึ้น โดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์และทักษะช่างพื้นฐานที่เป็นทักษะทั่วไป (general skill) เพราะในปัจจุบันนักเรียน ปวช. มีความรู้และทักษะพื้นฐานในระดับต่ำมาก นอกจากนี้ ผู้จบ ปวช. ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานตรงสายที่เรียนมา โดยกว่าร้อยละ 80 เลือกรียนต่อทันทีที่สำเร็จการศึกษา ซึ่งทำให้การลงทุนทักษะเฉพาะทาง (specific skill) เป็นการสูญเปล่า ในขณะที่การมีทักษะทั่วไปจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาต่อ โดยเฉพาะในสาขาเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

4.3 เพิ่มงบประมาณในการจัดการศึกษาให้ได้ในระดับ 44,500 ล้านบาทต่อปี เพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพได้

4.4 จัดตั้งสถาบันวิชาชีพอาจารย์อาชีวศึกษา

ระบบการพัฒนาอาจารย์สำหรับอาชีวศึกษาในปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตอาจารย์ที่มีความรู้และทักษะที่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ อาจารย์เกือบทั้งหมดไม่เคยมีประสบการณ์การในสถานประกอบการ ทำให้การสอนไม่สอดคล้องกับโลกการทำงานในสถานประกอบการ การพัฒนาระบบอาชีวศึกษาที่มีคุณภาพจึงขึ้นอยู่กับการพัฒนาอาจารย์โดยควรมีองค์ประกอบดังนี้

1. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูอาชีวศึกษาที่มีมาตรฐานรองรับชัดเจน
2. การฝึกอบรมอาจารย์ที่มีอยู่ให้มีทักษะได้มาตรฐาน
3. การติดตามองค์ความรู้ในสถานประกอบการ

การทำให้เกิดองค์ประกอบทั้ง 3 อย่างที่กล่าวมานั้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำกรอบมาตรฐานวิชาชีพอาจารย์อาชีวศึกษาสาขาต่างๆ การจัดทดสอบสมรรถนะและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอาจารย์ และการจัดหลักสูตรฝึกอบรมและถ่ายทอดประสบการณ์ของสถานประกอบการให้แก่อาจารย์

อย่างไรก็ตาม ยากที่เราจะหาผู้เชี่ยวชาญในระดับดังกล่าวในระบบราชการได้ เนื่องจากโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการยังไม่สามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญในภาคธุรกิจให้มาร่วมงานได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้จัดตั้งสถาบันวิชาชีพอาจารย์อาชีวศึกษา โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1. จัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนเพื่อให้เป็นอิสระจากระบบราชการ และมีคณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน
2. ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในภาคธุรกิจมาเป็นบุคลากรของสถาบันฯ โดยมีข้อกำหนดให้บุคลากรของสถาบันฯ ต้องหมุนเวียนไปปฏิบัติงานในสถานประกอบการเอกชนอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยผลิตผลงานเป็นที่ประจักษ์
3. สถาบันฯ มีอำนาจหน้าที่จัดทำกรอบมาตรฐานวิชาชีพอาจารย์อาชีวศึกษา จัดทดสอบสมรรถนะและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอาจารย์อาชีวศึกษา จัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่อาจารย์อาชีวศึกษา และจัดทำหลักสูตรอาชีวศึกษาทั้งในระดับ ปวช. และ ปวส. โดยอ้างอิงจากกรอบมาตรฐานทักษะ/วิชาชีพที่สถานประกอบการเป็นหลักในการจัดทำ

4.5 ปรับปรุงระบบประกันคุณภาพภายนอก

ในปัจจุบัน ระบบประกันคุณภาพภายนอกให้น้ำหนักกับตัวชี้วัดที่ไม่สะท้อนคุณภาพการศึกษา จึงไม่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ และสร้างภาระให้แก่สถานศึกษาโดยไม่เกิดประโยชน์ ผู้เขียนเสนอให้ปรับปรุงระบบประกันคุณภาพภายนอกขึ้นมาใหม่ โดยมีแนวทางเป็นการประกันคุณภาพ 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: ผู้ประกันคุณภาพประเมินตัวชี้วัด 5 ตัว ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. **ตัวชี้วัดด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา** ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ดังนี้
 - 1.1. **ตัวชี้วัดผลการเรียน** ซึ่งสามารถวัดได้โดยการทดสอบมาตรฐานทักษะวิชาชีพ โดยการทดสอบนั้นควรใช้มาตรฐานทักษะวิชาชีพที่จัดทำโดยกองทุนฯ ซึ่งสะท้อนความต้องการของสถานประกอบการ และทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนภาคปกติและภาคทวิภาคนั้นสามารถเทียบเคียงกันได้ ทั้งนี้ ในระยะแรกที่กองทุนฯ ยังไม่ได้พัฒนามาตรฐานฯ จนเสร็จสมบูรณ์ หรือในกรณีที่กองทุนฯ ล้มเหลว ควรให้ สมศ. สุ่มนักเรียนเข้าวัดสมรรถนะทักษะวิชาชีพในศูนย์ทดสอบของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือในศูนย์ทดสอบของสถาบันฝึกอบรมเอกชน ในลักษณะเดียวกับการประกันคุณภาพผู้เรียนระบบทวิภาคี
 - 1.2. **ตัวชี้วัดด้านการทำงาน** ซึ่งวัดจากสัดส่วนนักเรียนที่ได้งานทำในสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีหรือระบบฐานข้อมูลประกันสังคม

2. **ตัวชี้วัดด้านความพร้อมของสถานศึกษา** ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ดังนี้
 - 2.1. **ความพร้อมด้านบุคลากร** ซึ่งวัดจากการมีอาจารย์ที่มีความพร้อมด้านคุณวุฒิตรงกับสาขาที่วิทยาลัยเปิดสอนเพียงพอแก่นักเรียน
 - 2.2. **ความพร้อมด้านวัสดุครุภัณฑ์** ซึ่งวัดจากการมีวัสดุครุภัณฑ์ที่จำเป็นต่อการจัดการเรียนการสอนที่อยู่ในสภาพดีเป็นจำนวนที่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียน
 - 2.3. **ความพร้อมระบบงานธุรการ** ซึ่งวัดจากการมีระบบการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ เช่นระบบบัญชีระบบระเบียบ และระบบการจัดการบุคลากร ที่มีความถูกต้องแม่นยำ และมีความพร้อมสามารถสืบค้นข้อมูลต่างๆ ได้โดยสะดวก

ขั้นตอนที่ 2: ผู้ประกันคุณภาพเข้าศึกษาปัญหาสถานศึกษาที่ไม่ผ่านการประเมินขั้นตอนแรก

จากการประเมินในขั้นตอนแรก ผู้ประกันคุณภาพจะสามารถระบุได้ว่าสถานศึกษาใดมีปัญหาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน และเข้าไปศึกษาปัญหาการจัดการเรียนการสอนเฉพาะในสถานศึกษาที่ไม่ผ่านการประเมินในขั้นตอนที่ 1 โดยมีแนวทางดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 ดังนี้

1. หน่วยงานประกันคุณภาพเข้าศึกษาปัญหาของสถานศึกษา และร่วมมือกับสถานศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปรับปรุง
2. กำหนดแผนงานการปรับปรุงที่มีการระบุกำหนดเวลาและตัวชี้วัดที่ชัดเจน
3. หน่วยงานประกันคุณภาพติดตามและช่วยเหลือสถานศึกษาให้สามารถดำเนินงานได้ตามแผน
4. มีหลักเกณฑ์ในการลงโทษผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผน

Bibliography

Institute of Technical Education, 2014. *Annual Report 2013-14*, Singapore: Institute of Technical Education.

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2557. *รายงานสารสนเทศทางการศึกษา ปีการศึกษา 2557*. [ออนไลน์]

Available at:

http://www.mis.moe.go.th/mis2015/images/content/141/Students2557_summarybyLevel151057.xlsx

[%1 ที่เข้าถึง14 ตุลาคม 2558].

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา, 2556. *รายงานสรุปจำนวนบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2556*. [ออนไลน์]

Available at: <http://techno.vec.go.th/ประชาสัมพันธ์/รายละเอียดข่าว/tabid/766/ArticleId/1537/-20-2556.aspx>

[%1 ที่เข้าถึง16 ตุลาคม 2558].

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา, 2557. *สถิติข้อมูลนักเรียนนักศึกษาจำแนกประเภทวิชา สาขาวิชา สาขางาน ปีการศึกษา 2557*. [ออนไลน์]

Available at: <http://techno.vec.go.th/ประชาสัมพันธ์/รายละเอียดข่าว/tabid/766/ArticleId/2837/-2557.aspx>

[%1 ที่เข้าถึง14 ตุลาคม 2558].

ศูนย์อาชีวศึกษาทวิภาคี, 2556. *แนวทางปฏิบัติการจัดอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา.

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2557. *ผลการประเมิน PISA 2012 คณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์นักเรียนรู้อะไร และทำอะไรได้บ้าง*, กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.

สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา, 2556. *รายงานประจำปี*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, 2555. *สถิติการศึกษาเอกชนประจำปี 2555*. [ออนไลน์]

Available at: <http://www.opec.go.th/brikar-dawnhold/stat55.rar?attredirects=0&d=1>

[%1 ที่เข้าถึง14 ตุลาคม 2558].

สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557. สถิติทางการศึกษาปี 2557 : กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. [Online]
Available at: http://www.bopp-obec.info/home/?page_id=14038
[Accessed 16 ตุลาคม 2558].

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2553. คู่มือการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม (พ.ศ. 2554 - 2558) ด้านอาชีวศึกษา ฉบับสถานศึกษา พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2547. การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556. การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556. การสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ, กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557. การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

Thailand Development Research Institute (TDRI)

565 Soi Ramkhamhaeng 39 Wangthonglang
Bangkok 10310 Thailand

Tel. 02-718-5460

Fax. 02-718-5461-2

Website: <http://tdri.or.th>