

## บทที่ 6

### ผลกระทบของโครงการการศึกษาและการฝึกอบรมต่อการพัฒนาภูมิภาค

#### 6.1 ภูมิหลังและวัตถุประสงค์ของการทำศึกษา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการให้การศึกษาและการฝึกอบรมเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในความเป็นจริงแล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้นำมาซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นโดยอัตโนมัติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่องไปจนถึงขั้นที่นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นตามกระบวนการดังนี้ คือ ผู้ผ่านการฝึกอบรมแล้วได้งานทำในถิ่นกำเนิดของตนเอง และมีส่วนช่วยในการพัฒนาท้องถิ่นจากการที่นำเอาความรู้และเทคโนโลยีที่ได้จากการศึกษาและการฝึกอบรมมาใช้

ในการที่จะดำเนินการกระบวนการนี้อย่างต่อเนื่องดังกล่าว หากเนื้อหาของการศึกษาและการฝึกอบรมไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมแล้ว ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดเช่นกัน แต่ปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น ความต้องการของตลาดแรงงานและความต้องการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รวมไปถึงสภาพแวดล้อมทางการศึกษานั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย โดยขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอุตสาหกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอกนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นกฎเกณฑ์สำคัญที่จะทำให้โครงการการศึกษาและการฝึกอบรมประสบความสำเร็จคือ การคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอก และเตรียมตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น

เป็นที่ยอมรับกันว่า การส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ในความเป็นจริงแล้ว งานสำหรับแรงงานที่มีความรู้และมีฝีมือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีน้อย และค่าจ้างในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสูงกว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้นผู้ผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันการศึกษาและการฝึกอบรมต่าง ๆ จำนวนมาก จึงอพยพออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถึงแม้ว่าแรงงานเหล่านี้จะส่งรายได้กลับไปให้พ่อแม่ที่บ้านเกิดก็ตาม แต่ก็เป็นการเพิ่มอุปสงค์ในท้องถิ่นโดยทางอ้อมเท่านั้น ซึ่งไม่อาจกล่าวได้ว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาท้องถิ่น สภาพการณ์ในปัจจุบันก็คือ มีข้อคิดเห็นว่า ถึงแม้จะมีการส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรม แต่กลับกลายเป็นการชักจูงให้ทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ย้ายออกไปสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งส่งผลกระทบโดยตรง(ในทางที่ดี)น้อยมากต่อการพัฒนา

ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ถึงแม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อไม่มากก็ตามการที่คนหนุ่มสาวที่แต่ก่อนทำการเกษตร เฉพาะช่วงฤดูการเพาะปลูก และช่วงอื่นทำได้แค่งานรับจ้างชั่วคราวนั้น ปัจจุบันสามารถได้งานประจำทำที่ กรุงเทพมหานคร และส่งรายได้ส่วนหนึ่งกลับไปให้แก่ครอบครัว ซึ่งถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเช่นกัน

ตั้งนั้นงานศึกษาขั้นนี้จึงศึกษา โดยใช้ตัวอย่างจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานขอนแก่น(KISD) และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างอุบลราชธานี(UBISD) ซึ่งก่อตั้งมาจากโครงการความร่วมมือด้านวิชาการ (Project-type Technical Cooperation) โดยได้รับเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากญี่ปุ่น โดยศึกษาว่าโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นนี้ มีบทบาทมากน้อยเพียงใด ในการช่วยลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพมหานครและบริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ยังนำเสนอโยบายที่ควรจะเป็นในการให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษาและการฝึกอบรม เพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดช่องว่างระหว่างภูมิภาคด้วย

## 6.2 แนวความคิดและระเบียบวิธีการศึกษา

การประเมินโครงการด้านการศึกษาและการฝึกอบรม ขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) จนถึงปัจจุบันนี้ ใช้วิธีประเมินด้วยดัชนีที่แสดงสภาพการณ์ของการดำเนินงาน เช่น การถ่ายโอนเทคโนโลยีไปสู่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ หรือจำนวนผู้รับการฝึกอบรม เป็นต้น แต่วิธีการดังกล่าวไม่สามารถประเมินได้อย่างถูกต้องว่า การพัฒนาท้องถิ่นที่มีฐานอยู่บนการฝึกอบรมแรงงานฝีมือ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการตั้งเป้าหมายหลักเพื่อลดช่องว่าง ระหว่างท้องถิ่นนั้น สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้เพียงใด ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงใช้ผลสำเร็จหลักของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งสองแห่ง คือการผลิตแรงงานที่มีฝีมือ และการเพิ่มความสามารถในการผลิตทางสังคม โดยวัดออกมาเป็นดัชนีแสดงผลสำเร็จและทำการประเมินผล

อย่างไรก็ตามอิทธิพลจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเพียงสองแห่งนำมาใช้เพื่อลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาระดับมหภาคในการศึกษานี้ได้ใช้วิธีวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทน(Cost-Benefit Analysis) เพื่อหาความคุ้มค่าของทรัพยากรที่ลงทุนไปในกิจกรรมของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งสองแห่งเพื่อสนับสนุนการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่น และจากผลการวิเคราะห์ที่ว่าหากทำให้เกิดการเพิ่มความสามารถในการผลิตที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายของโครงการแล้ว แสดงว่าโครงการดังกล่าวมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ในขั้นสุดท้ายผลที่ได้จากการประเมินโครงการ รวมทั้งผลการพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอกในปัจจุบันของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งสองแห่ง จะนำเสนอเป็นนโยบายสำหรับโครงการของสถาบันฯ ทั้งสองแห่งต่อไป

การสำรวจในพื้นที่ได้ดำเนินการไปตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.2543 ในเขตกรุงเทพ และปริมณฑล และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะที่จังหวัดขอนแก่นและอุบลราชธานี เนื้อหาของการสำรวจนั้น เป็นการสำรวจด้วยแบบสอบถามจากผู้รับการฝึกอบรมและผู้ผ่านการฝึกอบรมแล้ว นอกจากนี้ก็ยังมี การสัมภาษณ์หัวหน้างาน หรือผู้บริหารในสถานประกอบการ ที่ผู้ผ่านการฝึกอบรมทำงานอยู่ ตลอดจนการสัมภาษณ์ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการทั้งสองแห่ง ในการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามนั้น ใช้วิธีทั้งแบบสอบถามไว้ให้ กรอก (และไปรับคืนในเวลาต่อมา) โดยมีผู้รับการฝึกอบรม 530 คนและผู้ผ่านการฝึกอบรมแล้ว 301 คนตอบกลับ คืนมา สำหรับการสำรวจด้วยการสัมภาษณ์นั้น ได้เดินทางไปยังสถานประกอบการต่าง ๆ 53 แห่ง และมีผู้ถูก สัมภาษณ์ 58 คน

### 6.3 ผลการสำรวจด้วยแบบสอบถาม

จากผลการสำรวจด้วยแบบสอบถามจากผู้รับการฝึกอบรม เกี่ยวกับแผนการในอนาคตหลังจาก จบการศึกษา มีเพียงร้อยละ 29.2 ที่วางแผนจะทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีกร้อยละ 41.4 วางแผนจะ ทำงานในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล และร้อยละ 12.0 วางแผนจะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นโดยโครงสร้าง ของอัตราส่วนเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปกับเวลา เช่น แผนการในอนาคตอีกสิบปีข้างหน้า ร้อยละ 39.4 ของผู้รับการฝึก อบรมวางแผนจะทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนผู้ที่วางแผนจะทำงานในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล ลดลงเกือบครึ่งเหลือร้อยละ 23.3 และอีกร้อยละ 15.0 วางแผนจะไปทำงานในต่างประเทศ จากข้อมูลเหล่านี้ทำให้ คาดการณ์แผนการในอนาคตของผู้รับการฝึกอบรมได้ว่า ผู้รับการฝึกอบรมคาดหวังว่าจะทำงานในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในช่วงเริ่มแรก เมื่อเวลาผ่านไปค่อยย้ายกลับมาทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือไม่ก็จะเดิน ทางไปทำงานในต่างประเทศซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการโยกย้ายแรงงาน

ส่วนแบบสอบถามของผู้ผ่านการฝึกอบรม ในหัวข้อว่า เมื่อได้รับการฝึกอบรมแล้วก่อให้เกิดผล อย่างไรบ้าง มีผู้ตอบว่าก่อให้เกิดผลอย่างมากในหัวข้อ "ได้รับความรู้ที่จำเป็นต่อการทำงาน", "ได้รับทักษะที่จำเป็น ต่อการทำงาน" จากผลลัพธ์ข้อนี้ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งสองแห่งที่ตั้งไว้ว่า "ให้โอกาส เยาวชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ยังไม่มีงานทำได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้ได้งานทำใน ฐานะที่เป็นแรง งานฝีมือ" ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นผลของการฝึกอบรมยังทำให้ "สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบ", "ได้งาน ที่ดี", "ได้งานเร็วขึ้น" แต่กระนั้นเนื่องจากผลของการฝึกอบรมในหัวข้อ "ผลต่อสังคม" หรือ "การประเมินผลจากผู้อื่น" โดยเปรียบเทียบแล้วได้ผลน้อย ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า การพัฒนาฝีมือแรงงานช่วยส่งเสริมสถานะของผู้ผ่านการ ฝึกอบรมให้ดีขึ้น แต่ไม่ได้ทำให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมมีฝีมือดีกว่าแรงงานอื่นๆ นอกจากนั้น เนื่องจากผลของการ ฝึกของผู้ผ่านการฝึกอบรมที่ทำงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถูกประเมินได้ต่ำกว่าผู้ที่ทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า ตำแหน่งในสถานประกอบการของผู้ที่ทำงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ต่ำกว่าผู้ที่ทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สิ่งที่มีผลต่อ ผู้ผ่านการฝึกอบรมนั้น นอกเหนือจากเนื้อหาของการพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว ก็ยังขึ้นอยู่กับความแตกต่างในความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงาน และผลของความแตกต่างในความสามารถในการแข่งขันที่มีต่อตำแหน่งในสถานประกอบการด้วย ส่วนผู้ผ่านการฝึกอบรมที่เข้ารับการฝึกเพราะว่า “ไม่สามารถหางานทำได้” ก็สามารถ “หางานที่ดีได้” หรือ “ได้รับความรู้และเทคโนโลยี” ซึ่งจากสภาวะปัจจุบันชี้ให้เห็นได้ว่าผลของการฝึก “เป็นที่น่าพอใจมาก”

ในส่วนสุดท้าย จากการวิเคราะห์ผลการประเมินของหัวหน้างานในสถานประกอบการที่ผู้ผ่านการฝึกอบรมเข้าทำงาน โดยถ้ามองจากภาพโดยรวมแล้วหัวหน้างานมีความพอใจในผู้ผ่านการฝึกอบรมในฐานที่คะแนนของคำถาม “มีความรู้ขั้นพื้นฐาน” และ “มีทักษะขั้นพื้นฐาน” นั้นมากกว่าคะแนนมาตรฐานเพียงเล็กน้อย ส่วนคะแนนของคำถาม “มีความรู้ขั้นสูง” และ “มีทักษะขั้นสูง” นั้น ต่ำกว่าคะแนนมาตรฐานโดยหัวข้อที่ผู้ผ่านการฝึกอบรมได้รับการประเมินว่ามีความสามารถมากกว่าแรงงานทั่วไปคือ “ความซื่อสัตย์”, “การให้ความร่วมมือ” และ “การรักษากฎระเบียบ” เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้ผ่านการอบรมได้รับการประเมินว่าเป็นแรงงานที่มีคุณภาพมากกว่าจะเป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะที่ดี

#### 6.4 การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทน(Cost-Benefit Analysis)

ได้ทำการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนของโครงการ เพื่อหาว่าได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ลงทุนไปหรือไม่ โดยในส่วนของผลตอบแทนนั้น คำนวณจากผลต่างของรายได้ของผู้ผ่านการฝึกอบรมกับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่คิดออกมาเป็นรายเดือน

โดยในขั้นแรก ได้คำนวณหาอัตราผลตอบแทนทางสังคม (social rate of return) ซึ่งเป็นต้นทุนและผลตอบแทนเมื่อมองจากสังคมโดยรวม โดยสมมติว่าครึ่งหนึ่งของผู้ผ่านการฝึกอบรมทำงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อัตราผลตอบแทนของผู้ผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแยกตามพื้นฐานทางการศึกษา ระดับประถมศึกษา, ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับมัธยมศึกษาตอนปลายคือ ร้อยละ 3.7, 5.2 และ 6.6 ตามลำดับ สาเหตุของความแตกต่างก็คือ สำหรับผู้รับการฝึกที่มีพื้นฐาน การศึกษาสูงนั้น จะมีศักยภาพสูงอยู่แล้ว หรืออาจจะเป็นเพราะว่าพื้นฐานการศึกษามีผลต่อการตัดสินใจเงินเดือน แต่เมื่อแยกตามพื้นที่แล้วภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราผลตอบแทนทางสังคมร้อยละ 0.9 กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ร้อยละ 9.8 ซึ่งแตกต่างกันอย่างมาก ส่วนอัตราผลตอบแทนภายในทางสังคมโดยรวมเท่ากับ ร้อยละ 5.5 โดยถ้าเปรียบเทียบกับการลงทุนด้านอื่นแล้ว การที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจัดให้มีการฝึกอาชีพซึ่งถือว่าการลงทุนอย่างหนึ่งนั้น จัดได้ว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์

นอกจากนั้น จากการคำนวณหาต้นทุนและผลตอบแทน จากมุมมองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยสมมติว่าครึ่งหนึ่งของผู้ผ่านการฝึกอบรมย้ายออกไปทำงานที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อัตราผลตอบแทนจะมีค่า ร้อยละ 2.1 แต่ถ้าสมมติว่าไม่มีใครย้ายออกไปเลย (ทั้งหมดทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) อัตราผลตอบแทนจะเป็น ร้อยละ 13.4 และถ้าสมมติว่า 1/3 ของรายได้ของผู้ผ่านการฝึกอบรมถูกส่งกลับไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราผลตอบแทนจะเท่ากับร้อยละ 9.4 ดังนั้น ถ้าพิจารณาว่าขนาดของสถานประกอบการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีขนาดเล็ก และตลาดแรงงานของผู้ผ่านการฝึกอบรมมีจำกัด ทำให้ไม่สามารถรับผู้ผ่านการฝึกอบรมเข้าทำงานได้ทั้งหมดดังที่เป็นอยู่ในสภาวะปัจจุบันแล้ว การที่ผู้ผ่านการฝึกอบรมย้ายออกไปทำงานที่กรุงเทพมหานครและส่งเงินกลับไปภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้อุปสงค์ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นโดยทางอ้อม จะมีประโยชน์ต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าการคงอยู่เป็นผู้ว่างงาน หรือเป็นแรงงานตามฤดูกาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่กระนั้นเมื่อพิจารณาจากมุมมองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว เดิมที่ผู้ผ่านการฝึกอบรมถูกคาดหวังว่าจะทำงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่หลังจากผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานจนมีความรู้และทักษะแล้ว กลับย้ายออกไปทำงานที่กรุงเทพมหานครนั้นถือว่าเป็นความสูญเสียอย่างหนึ่ง และระดับของการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของผู้ผ่านการฝึกอบรมก็จะต่ำ ส่วนผลการวิเคราะห์หาต้นทุนและผลตอบแทน โดยคิดการไหลของเงิน(cash flow)ตามอนุกรมเวลา(time series) แล้วจะได้ระยะเวลาในการคืนทุนเท่ากับ 20 ปี

### 6.5 การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอก

การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอก เช่นความต้องการของตลาดแรงงาน และความต้องการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมไปถึงสภาพแวดล้อมทางการศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่น รวมไปถึงการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ถือเป็นกฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ ในปัจจุบันสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางสังคมอย่างมาก ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อให้เกิดอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งแต่เดิมมีอัตราการว่างงานสูงอยู่แล้วก็กลับตกอยู่ในสภาพที่เลวร้ายยิ่งขึ้น เมื่อสภาพเศรษฐกิจกำลังฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องขึ้นเรื่อย ๆ ใน ปี พ.ศ. 2543 นั้น แม้ว่าอัตราการว่างงานได้ลดต่ำลงแล้ว แต่ถ้าผู้ผ่านการฝึกอบรมไม่สามารถเข้าทำงานได้แล้ว การเพิ่มความสามารถในการผลิตของผู้ผ่านการฝึกอบรม ก็จะไม่ถูกนำมาใช้จริงในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นการดำเนินการฝึกอบรมโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานก็จะก่อให้เกิดประโยชน์น้อยต่อการพัฒนาท้องถิ่นนั้น

ประการที่สอง คือ การขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งหลังจาก ปี พ.ศ. 2533 ที่โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเริ่มขึ้นนั้น โอกาสทางการศึกษาได้ขยายขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรวัยเรียนในระดับมัธยมศึกษา ตอนต้นในปี พ.ศ. 2540 สูงขึ้นถึงร้อยละ 74.24 ดังนั้นฐานะใน

ตลาดแรงงานของแรงงานที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่เป็นเป้าหมายของการฝึกเตรียมเข้าทำงานของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจึงตกต่ำลง โดยแรงงานที่มีทักษะนั้นกลายเป็นผู้สำเร็จการศึกษาสายอาชีพในระดับมัธยมศึกษาปลาย นอกจากนี้การผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานยังไม่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ไม่สามารถที่จะศึกษาต่อไปในระดับที่สูงขึ้นไปได้ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป การศึกษาภาคบังคับได้ขยายจาก 6 ปีเป็น 9 ปี และได้มีการสนับสนุน การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน จากที่กล่าวไปนี้ทำให้คาดการณ์ได้ว่าการขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้ฐานะของแรงงานที่มีการศึกษาต่ำต้องตกต่ำลงไปอีก

ประการที่สามคือ มีการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานฝึกอาชีพ โดยหน่วยงานฝึกอาชีพที่อยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้ดำเนินการก่อตั้งไปยังทั่วทุกจังหวัดของประเทศไทย และได้ทำให้จำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่หน่วยงานที่จัดให้มีการอาชีวศึกษาและ การฝึกอาชีพแก่ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น นั้น มิได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมแต่เพียงแห่งเดียว ยังมีหน่วยงานด้านอาชีวศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการอยู่เป็นจำนวนมากด้วย และมีข้อได้เปรียบคือไม่เพียงแต่จะได้รับความรู้ทั้งด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติเท่านั้น แต่ ยังได้วุฒิการศึกษาที่มีความหมายอย่างมากในตลาดแรงงานของประเทศไทย ซึ่งถ้าไม่นับรวมนักเรียนของ กรมการศึกษานอกโรงเรียนแล้ว นักเรียนนักศึกษาสายอาชีวศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ มีจำนวนมากกว่าหนึ่งล้านคน และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากสภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้คาดคะเนได้ว่าด้วยขนาดของการฝึกเตรียมเข้าทำงานของหน่วยงานพัฒนาฝีมือแรงงาน ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่สามารถฝึกได้เพียงสองหมื่นคนต่อปีซึ่งถือว่ามีความเล็ก แต่รัฐบาลกลับต้องลงทุนด้วยทรัพยากรเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการนั้น จะมีอุปสรรคอย่างมาก

นอกจากนั้น ความแตกต่างของการอาชีวศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เน้นภาคทฤษฎีและความรู้ ในขณะที่การพัฒนาฝีมือแรงงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่เน้นภาคปฏิบัติ ซึ่งมีจุดเด่นที่มีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงานโดยตรงจะค่อย ๆ หดไป เพราะหลังจาก ปี พ.ศ. 2538 การอาชีวศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ก็จะมีการดำเนินการการอาชีวศึกษาในระบบทวิภาคี (Dual Vocational Training, DVT) จึงทำให้การอาชีวศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ มีความสัมพันธ์กับการทำงานโดยตรง และเมื่อการดำเนินการศึกษาแบบให้เปล่าจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นความจริงขึ้นมาแล้ว จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้น อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ข้อได้เปรียบสำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายนั้น กลับกลายเป็นว่าเนื่องจากระยะเวลาในการ

ฝึกอบรมสั้นทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) หรือการสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับในระยะเวลาการฝึกอบรมต่ำ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าข้อได้เปรียบของการเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจะลดลง

## 6.6 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางที่จะช่วยเพิ่มประโยชน์ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานขอนแก่นและอุบลราชธานี ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมี 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรยกระดับวุฒิการศึกษาของผู้สมัครเข้ารับการฝึกให้เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือไม่ก็ควรขยายและปรับปรุงการฝึกยกระดับฝีมือแรงงานแก่แรงงานที่ทำงานอยู่แล้วเพื่อให้มีทักษะฝีมือสูงขึ้น การฝึกเตรียมเข้าทำงานเป็นระยะเวลานานเพื่อให้มีความรู้ทางเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายกับอาคารสถานที่และเครื่องมือที่มีราคาแพงให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนั้น ไม่ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีในอนาคตภายหน้า

ประการที่สองคือ ในการประเมินทักษะและความรู้ความสามารถของผู้ผ่านการฝึกอบรมในตลาดแรงงานนั้น ควรจัดให้มีระบบที่สามารถเทียบเป็นวุฒิปัตริของกระทรวงศึกษาธิการ หรือโดยการออกวุฒิปัตริรับรองการจบการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการแก่ผู้ผ่านการฝึกอบรม หรืออย่างน้อยถ้าโรงเรียนต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงศึกษาธิการยอมรับหน่วยกิตการเรียนที่ได้จากการฝึกอาชีพโดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (ISD) แล้ว ก็จะทำให้การฝึกอาชีพมีประโยชน์มากขึ้น

ประการที่สามคือ ระบบที่สามารถเทียบวุฒิปัตริของกระทรวงศึกษาธิการ กับ มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งไม่เพียงแต่ผู้ผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน(ISD)เท่านั้น แรงงานที่ทำงานอยู่และสำเร็จการศึกษาจากระบบโรงเรียนก็สามารถเข้ารับการฝึกและการฝึกอบรมเพิ่มเติม เพื่อให้มีทักษะฝีมือเพิ่มขึ้นหรือรับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้ และผู้ที่มีโอกาสในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องจะเพิ่มจำนวนขึ้น นอกจากนั้นยังช่วยให้มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนักในตลาดแรงงานในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

สำหรับสถานภาพของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (ISD) ต่อไปนั้น จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของสังคมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีใหม่ต้องซื้อเครื่องมือที่ทันสมัยและมีราคาแพง ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนที่สูงมาก ด้วยเหตุนี้จึงเป็นไปได้ที่ทรัพยากรที่มีอยู่ตามสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (ISD) นั้น จะสามารถตอบสนองต่อนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อความต้องการในสาขาต่าง ๆ ของตลาดแรงงานได้ เพื่อให้

บรรลุเป้าหมายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ดีขึ้น และเพิ่มการสนับสนุนของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ควรที่จะให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานมีหน้าที่จัดการ ให้คำแนะนำและประสานงานกับหน่วยงานฝึกอาชีพในท้องถิ่น เนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนั้นการสำรวจความต้องการแรงงานในท้องถิ่นและการพิจารณาผลที่ได้จากการสำรวจ เพื่อสร้างความร่วมมือกับสถานประกอบการ เอกชน หรือหน่วยงานฝึกอบรมของเอกชนจึงทำได้โดยสะดวก และนอกจากนี้ความร่วมมือกับภาคเอกชนนั้น ไม่เพียงแต่จะได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นแนวทางที่มีประโยชน์ในการสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับตลาดแรงงาน ดังนั้นสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (ISD) แต่ละแห่ง ควรจัดให้มีการพัฒนาโปรแกรมการฝึกที่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนั้นการจัดให้มีการฝึกอาชีพที่เหมาะสมแก่ความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยเพียงนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานส่วนกลางนั้น คงจะไม่เพียงพอ จึงควรมีระบบที่กระจายอำนาจให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน(ISD)แต่ละแห่งทำการสำรวจ วางแผนรวมถึงการดำเนินการตามแผนการนั้นได้อย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเพียงแค่การศึกษาและการฝึกอบรมไม่สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ โดยเฉพาะถ้าตลาดแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีการขยายตัว ผลที่ได้ก็จะยิ่งน้อย เพราะว่าเป็นธรรมดาที่แรงงานจะย้ายออกไปสู่ที่มีสภาพที่ดีกว่า ไม่มีใครที่สามารถขัดขวางการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศได้



## บทที่ 7

### การประเมินผลโครงการสาธารณสุข : ความยั่งยืนของสถาบันและการให้บริการ

#### 7.1 เป้าหมายโดยรวมของการประเมิน

การประเมินผลนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบตามโครงการให้ความช่วยเหลือของ JICA ต่อการลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างกรุงเทพและปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย สำหรับผลกระทบที่มีต่อการลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม จากโครงการความช่วยเหลือทางด้านสาธารณสุขนั้น อาจจะกล่าวได้ว่ามีผลทางอ้อมจากหลายตัวแปร ดังนั้นในการประเมินครั้งนี้ จึงได้พุ่งเป้าไปที่ด้านการบริหารองค์กรที่ดูแลโครงการนั้น ๆ อยู่ แล้วมาพิจารณาผลของการลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยดูจากความสัมพันธ์ของนโยบายด้านสาธารณสุขกับการปรับตัวของดัชนีสุขภาพ

ในการประเมินครั้งนี้กำหนดเป้าหมายในการประเมิน 2 โครงการด้วยกัน คือ (1) The ASEAN Training Center for Primary Health Care: ATC/PHC กับ The Regional Training Center for Primary Health Care: RTC/PHCs และ (2) Community Health Project ในจังหวัดขอนแก่น ทั้งโครงการ (1) และ (2) นั้น ได้มีการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการไปแล้ว สำหรับการประเมินผลในครั้งนี้จะมุ่งพิจารณาในเรื่องของ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และความเหมาะสมของโครงการ ซึ่งผลโดยรวมสำหรับทั้งสองโครงการนี้ได้ข้อสรุปเป็นไปในทางที่ดี โดยได้มีการให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงในอนาคตไว้ด้วย

โดยความเป็นจริงทั้ง ATC/PHCs (ซึ่งปัจจุบันคือ AIHD : ASEAN Institute for Health Development) และ RTC/PHCs ได้กลายเป็นสถาบันสำคัญด้านสาธารณสุขของไทย ได้รับความชื่นชมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง AIHD นั้นมีชื่อเสียงมากในระดับชาติและนานาชาติ ผลของการสาธารณสุขชุมชน (Community Health Project) ยังได้รับการยอมรับจากรัฐบาลในการนำไปกำหนดเป็นนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศด้วย

#### 7.2 การพัฒนานโยบาย

กลไกสำคัญด้านนโยบายด้านสาธารณสุขของไทยนั้น คือ แผนสาธารณสุขแห่งชาติระยะ 5 ปี (national health plan) ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศที่จัดทำแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี แต่มักไม่มีใครมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นได้มีการขยายแผนสาธารณสุขแห่งชาติ 5 ปีออกเป็นแผนย่อย มีการกำหนดกลยุทธ์และมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนจนถึงการปฏิบัติ

ในระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายสาธารณสุขได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โครงสร้างพื้นฐานของศูนย์บริการสาธารณสุขและความพร้อมของบริการสาธารณสุขมูลฐาน มีความเข้มแข็งขึ้นตามลำดับในระบบบริหารการสาธารณสุขรวม(integrate management) นอกจากนี้ก็มีการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบการเคลื่อนย้ายทรัพยากร (resource mobilization) และสร้างกลไกในการประกันสุขภาพ (Health financing) อย่างมีประสิทธิภาพ และขณะนี้กระทรวงสาธารณสุขของไทยกำลังพยายามผลักดันการปฏิรูปการสาธารณสุขด้วย

สำหรับโครงการที่ประเมินผลในครั้งนี้ คือ ATC/PHS และ RTC/PHCs นั้น อยู่ในระยะแรกของการพัฒนา นโยบายสาธารณสุข เป้าหมายตามนโยบายในระยะแรกนี้บรรลุผลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรด้านสาธารณสุข (ยังมีความไม่สมดุลตามภูมิภาคบ้าง)

โครงการสาธารณสุขชุมชนนั้น เริ่มต้นเมื่อปี 1991 และมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดแผนสาธารณสุขฉบับที่ 8 (1997-2001) ที่กระทรวงสาธารณสุขได้ผลักดันเรื่องการพัฒนาแบบผสมผสาน (integrated development) อย่างเต็มที่ เพื่อปรับปรุงการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชนทั่วไปในโอกาสที่จะได้รับการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสม ครบถ้วน และรวดเร็ว จากหน่วยบริการด้านสาธารณสุขที่ใกล้ที่สุด แผนงานนี้เน้นไปที่การมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิต

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง โดยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980s จนถึงทศวรรษ 1990s GDP มีการเติบโตในอัตราร้อยละ 7-9 ต่อปี และลดลงตั้งแต่ปี 1996 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว นับว่าเป็นอัตราการเติบโตที่สูงมากรองจากมาเลเซียเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคอาเซียน การเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วนี้มีผลต่อแนวโน้มด้านประชากรและดัชนีสุขภาพด้วย โดยรวมแล้วมาตรฐานสุขภาพก็ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดและดีกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ยกเว้นมาเลเซีย

กล่าวได้ว่าประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ในขณะที่อัตราการเกิดลดลง อัตราการติดต่อของโรคติดต่อต่างๆ ก็ลดลง ขณะเดียวกันโรคเรื้อรังกลับเพิ่มขึ้น ลำดับของสาเหตุการตายนั้น สูงที่สุดได้แก่ เส้นเลือดหัวใจตีบตัน อุบัติเหตุ และเชื้อโรคร้ายใหม่ เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้คำรักษาพยาบาลสูงขึ้น ทำให้จำเป็นต้องมีการบริหารศูนย์สาธารณสุข (รวมไปถึงระบบ health financing ที่เข้มแข็ง) ที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องผลักดันการปฏิรูปสาธารณสุขอย่างจริงจัง

### 7.3 The ASEAN Training Center for Primary Health Care (ATC/PHC ในมหาวิทยาลัยมหิดล)

#### และศูนย์ฝึกอบรมภูมิภาค (Regional Training Centers : RTCs)

ATC/PHC และศูนย์ฝึกอบรมภูมิภาค (RTCs) 4 แห่ง ได้ก่อตั้งขึ้นด้วยความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ซึ่งครอบคลุมระยะเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 1982 ถึง กันยายน 1989 ATC/PHC ก่อตั้งในมหาวิทยาลัยมหิดล - ศาลายา ส่วน RTCs ตั้งในจังหวัดขอนแก่น ชลบุรี นครสวรรค์ และนครศรีธรรมราช

ATC/PHC ก่อตั้งเป็นสถาบันนานาชาติ (ที่ให้บริการในอาณาเขตประเทศไทย) เพื่อการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข ต่อมา ATC/PHC ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น the ASIAN Institute for Health Development : AIHD ในมหาวิทยาลัยมหิดล - ศาลายา เมื่อเดือนตุลาคม 1988 จากนั้น AIHD ได้เติบโตขึ้นเป็นสถาบันที่สมบูรณ์ มีการจัดฝึกอบรมหลายหลักสูตรทั้งในระดับชาติและนานาชาติ รวมไปถึงการให้การศึกษาระดับปริญญาโท (เช่นหลักสูตร Master of Primary Health Management) เป็นสถาบันที่เติบโตมาโดยตลอดนับแต่การก่อตั้งและมีผลงานที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

สำหรับ RTCs (โดยเฉพาะในจังหวัดขอนแก่น) สามารถดำเนินงานได้อย่างดีโดยเฉพาะในเรื่องการฝึกอบรมและการวิจัยทางสาธารณสุข มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานในพื้นที่ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ RTC ในจังหวัดขอนแก่น ยังมีหลักสูตรนานาชาติเพื่อรองรับผู้เข้าฝึกอบรมจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว ซึ่งเป็นการสนองตอบโครงการของ UNDP ด้วย

ความยั่งยืน ซึ่งต้องกล่าวถึงความยั่งยืนทางการเงินเป็นประการแรก กล่าวได้ว่า AIHD เป็นสถาบันที่ค่อนข้างพิเศษในหมู่องค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าของญี่ปุ่น AIHD เป็นนิติบุคคลที่แยกเป็นเอกเทศในมหาวิทยาลัยมหิดล ในช่วงแรกหลังจากเริ่มต้นสามารถสร้างรายได้ของตนเองนอกเหนือจากงบประมาณจากรัฐบาล อย่างเช่น บริการห้องพัก (ASEAN HOUSE) หรือโรงพิมพ์ ที่เป็นแหล่งรายได้ นอกจากนี้ AIHD ก็ยังได้รับการสนับสนุนในบางโครงการจาก JICA และจากองค์กรความช่วยเหลืออื่น ๆ เช่น EU, CIDA, WHO เป็นต้น

ส่วน RTCs ก็ยังคงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทย ตามบทบาทและความสามารถเช่นกัน

จากผลงานที่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัดในด้านสาธารณสุขของ AIHD และ RTCs ทำให้กล่าวได้ว่าเป็นสถาบันที่ทรงคุณค่าของอาเซียนและภูมิภาคอื่นของโลก เพราะมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่มาจากแอฟริกาและภูมิภาคอื่นด้วยที่ได้รับการฝึกฝนจากสถาบันนี้ นอกจากนี้ยังเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดขององค์กรที่พึ่งตนเองได้ทางการเงินอีกด้วย ซึ่งประเทศญี่ปุ่นอาจต้องยอมรับ AIHD ในฐานะรากฐานที่มีค่าด้านกลยุทธ์สำหรับโปรแกรม

ฝึกอบรมด้านสาธารณสุข และจะเป็นประโยชน์หากยังให้การสนับสนุนกิจกรรมด้านการฝึกอบรมระยะสั้น และการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา โดยที่การสนับสนุนนี้ทำร่วมไปกับการสร้างรายได้ของ AIHD เองด้วย อาจกล่าวได้ว่า AIHD ได้กลายมาเป็นสถาบันฝึกอบรมชั้นนำ และเป็นฐานปฏิบัติการทางความคิดสำหรับโครงการฝึกอบรมของ JICA ที่จะดำเนินการในประเทศที่ 3 ต่อไป

ทั้ง AIHD และ RTCs ต่างก็เป็นที่ยอมรับของสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพื้นที่ และระดับสากล เช่นเดียวกับศิษย์เก่าจากสถาบันที่มีขีดความสามารถสูงและเป็นดัชนีชี้วัดคุณภาพได้เป็นอย่างดี

#### 7.4 การประเมินผลโครงการสาธารณสุขชุมชนในจังหวัดขอนแก่น

โครงการนี้เป็นโครงการพิเศษที่ประกอบด้วยโครงการย่อย 5 โครงการต่อไปนี้คือ โครงการสาธารณสุขชุมชนในชนบท หันตสาธารณสุข สาธารณสุขในเขตเมือง การรักษาพยาบาลและการป้องกันภาวะบาดเจ็บภายนอก ซึ่งเป็นโครงการย่อยกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ และการศึกษาวิจัยระบบการประกันสุขภาพ ทั้งนี้การพัฒนาบุคลากรตามโครงการย่อยเหล่านี้มีการดำเนินการร่วมกัน

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ คือ การพัฒนาตัวแบบระบบการให้บริการด้านสาธารณสุขขึ้นภายในที่ตั้งของโครงการ และขยายงานออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ เพื่อสนองตอบแผนสาธารณสุขแห่งชาติ และการพัฒนาด้านสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย

โครงการนี้ทดลองแก้ปัญหาด้วยการใช้วิธี Participatory Action Research :PAR ซึ่งเป็นการพัฒนาบุคลากรร่วมกันในโครงการย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักถึงกิจกรรมที่หลากหลายที่กำหนดขึ้นเพื่อการเข้าถึงการดูแลด้านสาธารณสุข PAR มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ ข้อตกลง การมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างองค์กร ชุมชน และประชาชนที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ของแต่ละกิจกรรมที่มีอยู่ในแต่ละโครงการย่อย

สิ่งที่ค้นพบจากการใช้ PAR คือความหวังที่จะให้มีข้อเสนอสำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณสุขแห่งชาติโดยอ้างอิงจากระบบบริการสาธารณสุขชุมชน ด้วยวิธีการนี้จะนำมาซึ่งปัจจัยสำคัญในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นผลในด้านสาธารณสุข

## ผลการดำเนินงาน คุณประโยชน์ และความยั่งยืน

ผลการดำเนินงานของโครงการนี้เป็นที่น่าพอใจจากการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ การติดตามผลในระยะต่อมาก็ยังคงเป็นไปในทางที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ผลกระทบ และ ความยั่งยืน

ผลกระทบที่กล่าวถึงนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ การกำหนดนโยบาย และ ทรัพยากรบุคคล การศึกษาพบว่าโครงการมีส่วนอย่างมากในการกำหนดนโยบายระดับสูงทั้งในส่วนของแนวคิด หลักการ และ ประสบการณ์ที่ได้จากทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังพบว่าการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในระดับจังหวัด อำเภอ และ ตำบล ก็บรรลุผลเป็นอย่างดี

การติดตามของคณะทำงานล่าสุดโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในกิจกรรมด้านสาธารณสุขทั้งในชนบทและในเมือง ก็ยังคงพบผลกระทบด้านดีเช่นกัน และมีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจากชุมชนในเมืองขอนแก่น

ในส่วนของความยั่งยืนนั้น โครงการสาธารณสุขในเขตเมืองสามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมมากกว่าในชนบท โดยพิจารณาได้จากเครือข่ายในพื้นที่และการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มี NGOs เป็นหน่วยงานอาสา แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าคนในชนบทจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ เพียงแต่โรงพยาบาลชุมชน และศูนย์บริการสาธารณสุข ดูเหมือนจะทำหน้าที่ที่ประสานกันได้อย่างดี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนต่อเนื่องในการมีส่วนร่วมที่จะยังคงมีอยู่ต่อไป

## การศึกษาระบบการประกันสุขภาพ

โครงการย่อยนี้ค่อนข้างแยกออกมาจากโครงการย่อยอื่น ๆ อันเนื่องจากลักษณะเฉพาะของงานการศึกษาเรื่องนี้ครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี 1994 ถึง 1995 โดยในการศึกษามุ่งไปที่ "บัตรสุขภาพ" และการใช้ประโยชน์ ในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งพบว่า การซื้อบัตรสุขภาพนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ คือ สัดส่วนของจำนวนคนที่มิงานเท่ากับจำนวนคนทั้งหมดในครัวเรือน ระดับการศึกษา และการเกิดเจ็บป่วย ซึ่งปัจจัยสุดท้ายนี้เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับมุมมองกลับกับโครงการบัตรสุขภาพ การศึกษาพบว่าปรับปรุงโครงการบัตรสุขภาพ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายด้วย เช่นการทบทวนกฎเกณฑ์ในการใช้บัตร การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการในการที่จะให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาได้เสนอแนะทางเลือกที่เป็นไปได้ในการปรับโปรแกรมให้เป็นการประกันร่วมกันในชุมชนชนบท

## 7.5 บทสรุป

โครงการที่ประเมินผลครั้งนี้ประกอบด้วย (1) ความร่วมมือทางเทคนิค และสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาและการฝึกอบรมด้านสาธารณสุข และ (2) การพัฒนาตัวแบบระบบการบริการด้านสาธารณสุขในจังหวัด ซึ่งไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าโครงการเหล่านี้ทั้งหมดได้รับผลสำเร็จอย่างสูง และเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและระดับสุขภาพโดยทั่วไป ในพื้นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าย่อมส่งผลดีต่อการสร้างรากฐานในการลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับกรุงเทพฯ และปริมณฑล ตามเป้าหมายหลักของโครงการ

ในความเป็นจริง โปรแกรมการศึกษาและฝึกอบรมต่าง ๆ ที่โครงการนี้เข้าไปเกี่ยวข้องนั้น ทำให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทรัพยากรบุคคลในด้านสาธารณสุขเป็นอย่างมาก และหากพิจารณาในด้านการยกระดับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขให้มากขึ้นและการขยายพื้นที่การให้บริการแล้ว แผนสาธารณสุขรวมของประเทศไทย ก็ได้สร้างผลสำเร็จต่าง ๆ มากมาย เช่นในจังหวัดขอนแก่น มีสถานบริการสาธารณสุขจำนวนมาก ทั้งโรงพยาบาลมหาวิทยาลัยขอนแก่น โรงพยาบาลประจำจังหวัด ศูนย์การแพทย์เฉพาะทาง 7 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 19 แห่ง ศูนย์อนามัย 212 แห่ง และศูนย์สาธารณสุขของเทศบาลเมืองของแก่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลเอกชนและคลินิกอีกจำนวนมากโดยส่วนใหญ่อยู่ในเมืองขอนแก่น

## 7.6 ข้อเสนอแนะ

คณะผู้ประเมินนี้ ไคร่กล่าวถึงข้อเสนอแนะบางประการ เพื่อพิจารณาถึงความร่วมมือในอนาคตแก่ประเทศไทย รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ที่กำลังจะผ่านการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อันรวดเร็ว คือ

- 1) AIHD เป็นสถาบันที่มีคุณค่ายิ่งสำหรับอาเซียนและภูมิภาคอื่น การให้การสนับสนุนในระยะยาวและในขอบข่ายที่กว้างขึ้นจึงเป็นสิ่งที่สมควร ความต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์น่าจะได้รับการพิจารณาให้เป็นกลยุทธ์ในระยะยาว ทั้งนี้ควบคู่ไปกับการสนับสนุนอย่างจริงจังในด้านหลักสูตร
- 2) โครงการความช่วยเหลือในประเทศกำลังพัฒนา มักมีการให้ความสำคัญต่อการศึกษาวិชาลัยน้อยมาก จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้มากขึ้นว่ากิจกรรมการศึกษาวิชาลัยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการยกระดับการฝึกอบรมและการศึกษา
- 3) องค์กรของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล สถาบันวิจัย เป็นต้น ต่างก็มีทิศทางที่จะพัฒนาไปเป็นองค์กรอิสระ สามารถสร้างกลไกในการหารายได้ขึ้นเพื่อเลี้ยงตัวเอง(โดยยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐ)

ในกรณีของ AIHD ก็เช่นกัน แม้จะสามารถดำเนินการทนายได้ได้ดีพอควรอยู่แล้วก็ตาม แต่โครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ก็ไม่ควรนำเรื่องนี้มาเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาให้การสนับสนุน

- 4) การจัดลำดับความจำเป็นตามแผนสาธารณสุขแห่งชาติของประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนไปในทางที่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการสนับสนุนด้านการเงินที่แข็งแกร่ง ความจำเป็นในเรื่องการบริหารจัดการสถาบัน และการบริหารนโยบายด้านสาธารณสุข ได้ทวีความสำคัญขึ้นมา การให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ เครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรม และผู้เชี่ยวชาญ จำเป็นต้องมีการทบทวน เพื่อให้สามารถเพิ่มการสนับสนุนในด้านการบริหารจัดการได้มากขึ้น
- 5) เมื่อพิจารณาจากภาพรวมทั้งหมดข้างต้นนี้ คาดว่าน่าจะมี ความจำเป็นต้องวิเคราะห์และประเมินในเรื่องที่ละเอียดกว่าการประเมินภาพรวม เช่น การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารทางการเงินของหน่วยงานด้านสาธารณสุขต่าง ๆ (เช่น กรณีของโรงพยาบาล Sri Jaye Wardenepura ในประเทศศรีลังกา ที่สร้างขึ้นจากเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าของประเทศญี่ปุ่น ปัจจุบันได้กลายเป็นนิติบุคคลอิสระสามารถพัฒนาตนเองไปได้อย่างดี)
- 6) เมื่อกล่าวถึงประโยชน์ของความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นแล้ว คงอยู่ที่ความสามารถในการให้สินค้านำทุนเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะสร้างกลไกให้มีความสมดุลของการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ ภายในภาคสาธารณสุขเอง และต้องพยายามให้มีกลไกในการช่วยตนเองได้มากพอสำหรับสินทรัพย์เหล่านี้ เพื่อประสิทธิผลในระยะยาว
- 7) ไม่ควรจะคำนึงถึงโครงการสาธารณสุขอย่างแคบ ๆ แต่ควรจะมีมุมมองที่กว้าง เช่น ในโครงการย่อยเพื่อป้องกันการบาดเจ็บภายนอกของสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่นนั้น ไม่ได้มุ่งเฉพาะการบริการในโรงพยาบาลเท่านั้น แต่ยังมี การสร้างความเข้าใจเพื่อการป้องกัน โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยบนท้องถนน การจัดการด้านการขนส่ง ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม จำเป็นต้องเข้าใจว่าสิ่งที่สนับสนุนภาคสาธารณสุขไม่ได้มีเพียงเรื่องของ "สาธารณสุข" เท่านั้น และอาจกล่าวได้ว่าการ "คำนึงถึงสุขภาพ" ในความหมายที่กว้างขึ้น ซึ่งอาจจะนำไปใช้ในภาคอื่น ๆ ได้ แม้แต่การก่อสร้างถนน ซึ่งโครงการความช่วยเหลือทั้งหลายของญี่ปุ่นอาจเน้นมาเป็นจุดเดียวกันได้

## รายชื่อคณะผู้ประเมิน



รายนามคณะผู้ประเมิน

**หัวหน้าโครงการ**

อิโรมิทสุ มุตะ ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยโตเกียวโคเงียว (บทที่ 6)

**หัวหน้าโครงการร่วม**

โซอิชิ ยามาซึตะ ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยอิโรชิมา (บทที่ 1-2-3)

**นักวิจัยหลัก**

โคยิ คาโดกาวา ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยไซทามะ (บทที่ 4)

ยาซูโอะ อุซึตะ ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยโกเบ (บทที่ 7)

มาซาฮิโร ยามาโอะ ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยอิโรชิมา (บทที่ 5)

**ทีมงาน**

มิโนะรุ โมริซึตะ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยโตเกียวโซเซน (บทที่ 6)

ทากาฮิโร โซโต ผู้ช่วยงานวิจัย มหาวิทยาลัยโตเกียวโคเงียว (บทที่ 6)

โยะชิ ทาคาฮาชิ ผู้ช่วยงานวิจัย มหาวิทยาลัยอิโรชิมา (บทที่ 1)

เกรียงไกร เตชะกานนท์ นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยอิโรชิมา (บทที่ 1)

นารายัน พี บาร์ล นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยไซทามะ (บทที่ 4)

มาริโกะ ฮาระดะ นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยอิโรชิมา (บทที่ 5)

เคโกะ ทาคาฮาชิ นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยโกเบ (บทที่ 7)

จุน อีตะ นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยอิโรชิมา (บทที่ 1)

( ณ วันที่ 31 มีนาคม 2544 )