



ทฤษฎี แนวความคิด และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

การศึกษา/การฝึกอบรมเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดอย่างหนึ่ง คือ สามารถสร้างทักษะต่างๆ ให้กับบุคคล รวมทั้งทำให้ผลผลิตของบุคคลสูงขึ้นในตลาดแรงงาน แต่การจัดให้มีการศึกษาจำเป็นต้องใช้เงินทุนหรือทรัพยากรอย่างมากทั้งสำหรับบุคคลและสังคมโดยรวม ในรูปของครู อาจารย์ และปัจจัยทุนอื่นๆ ที่อาจนำไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลการลงทุนทางการศึกษาว่า ผลตอบแทนที่ได้รับคุ้มพอกับต้นทุนที่ต้องใช้หรือไม่ ด้วยการพิจารณาการกระจายหรือแบ่งสรรทรัพยากรในการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด เช่นเดียวกับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นๆ แต่การลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนผลิต และ/หรือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพดี โดยที่ "ผลผลิต" ทางการศึกษาคือ จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งไม่อาจตีความออกมาเป็นมูลค่าได้ง่าย ทำให้มองไม่เห็นผลกำไรเหมือนการผลิตสินค้าและบริการอื่น และเป็นผลให้การประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษายากกว่าการผลิตสินค้าทั่วไป (นวลทิพย์ ควงกุล, 2528) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาการกระจายหรือแบ่งสรรทรัพยากรในการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ระดับคือ

- ระดับจุลภาค เป็นการพิจารณาในระดับบุคคล แต่ละครอบครัวว่า ควรดำเนินการหรือจัดการกับทรัพยากรที่ตนมีอยู่นั้นอย่างไร เมื่อเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ ตนจึงจะได้รับความพอใจสูงสุด ในแง่นี้อาจจะรวมความหมายไปถึงการตัดสินใจเลือกของครอบครัวที่จะให้สมาชิกของครอบครัวศึกษาในขั้นสูงต่อไป หรือศึกษาเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ด้วยเหตุและผลทางเศรษฐกิจคือ การคาดประมาณถึงต้นทุนที่พึงจะเสียกับผลได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษานั้น

- ระดับมหภาค เป็นการพิจารณาในระดับประเทศหรือส่วนรวมว่า จะจัดสรรทรัพยากรในการศึกษาอย่างไรเมื่อเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ ที่ต้องใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกัน โดยรวมสาระหลักๆ 2 ประเด็นคือ

- 1) การตัดสินใจเลือกการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรของประเทศ
- 2) การหาวิธีการที่จะจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตามเป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์

ซึ่งแนวความคิดในการวิเคราะห์และประเมินการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา (เทียนฉาย กิระนันท์, 2533) ตามการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ

1. เพื่อประเมินว่า การศึกษานี้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ หรือที่ได้รับจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) หรือไม่
2. เพื่อประเมินว่า การศึกษานี้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ หรือที่ได้รับจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) หรือไม่

2.1.1 การประเมินประสิทธิผล (Effectiveness)

ในการประเมินประสิทธิผลนั้น โกรยูท ฮีรตยาซีนันท์ (2536) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การทำสิ่งที่ควรต้องทำ กล่าวคือ ทำกิจกรรมที่บังเกิด "ผล" ตรงตามที่ต้องการ ซึ่งในระดับจุลภาคคือ การใช้จ่ายทำกิจกรรมที่จะให้ "ผล" ตรงตามที่นโยบายได้กำหนดไว้ หรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ สภาพเช่นนี้สื่อถึงการใช้ทรัพยากรในกิจกรรมที่ควรทำ ถ้ากิจกรรมนั้นไม่ได้ช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การทำกิจกรรมดังกล่าวก็ไม่สมควร และเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่า เนื่องจากผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการใช้จ่ายนั้นไม่ใช่ว่าผลที่ต้องการ ซึ่งหลักเกณฑ์การหาประสิทธิผลของนโยบาย จากการศึกษาของถวัลย์ วรเทพพิพงษ์ (2533) คือ ขอบเขตของการที่นโยบายได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งการได้รับผลประโยชน์ข้างเคียงอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดผลไว้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ประสิทธิผลจึงเป็นการพิจารณาผลงานที่ตกลงไปว่าสำเร็จจุดมุ่งตรงตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ โดย

ไม่คำนึงถึงต้นทุนใดๆทั้งสิ้น ซึ่งประสิทธิผลนี้จะกระทำได้โดยอาศัยการสังเกตการณ์ (observation) หรือการอุปมาน (deduction) โดยอาศัยหลักตรรก (logic) ก็ได้

การประเมินประสิทธิผลของการจัดการศึกษา มีดัชนีที่ใช้วัด 2 ดัชนี และทั้ง 2 ดัชนีนี้ ใช้วัดประสิทธิผลภายนอก (External Effectiveness) หมายถึง ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้น ภายนอก หรือเมื่อออกจากระบบการศึกษาแล้วเท่านั้น (เทียนฉาย กิระนันท์, 2533) ซึ่งดัชนีที่ ใช้วัดคือ

1. วัดจากความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ ดัชนีนี้ให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการศึกษา หรือหลักสูตรใดๆ โดยเฉพาะ เนื่องจากเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปรัชญาหรือวิธีการ ตลอดจนประสิทธิผลของการศึกษาทั้งสิ้น เช่น ถ้า การศึกษาระดับอาชีวศึกษามีจุดมุ่งหมายให้ผู้สำเร็จการศึกษามีงานทำตรงกับที่ได้รับการฝึกอบรมมา แล้ว ในกรณีที่ผู้สำเร็จการศึกษาไม่สามารถหางานทำได้ หรือมีจำนวนน้อยที่สามารถหางานทำได้ ภายในเวลาพอสมควรแล้ว ก็อาจถือได้ว่า การศึกษาอาชีวศึกษา ยังไม่มีประสิทธิผลนัก นอกจากนี้ การวัดประสิทธิผลยังต้องพิจารณารายละเอียดต่อไปอีกว่า งานที่ผู้สำเร็จทำนั้น ได้ใช้ความรู้ ความสามารถจากการฝึกอบรมในชั้นเรียนมากน้อยเพียงใด หากปรากฏว่าไม่ได้ใช้หรือใช้น้อยแล้ว ย่อมแสดงว่า การศึกษานั้นไม่มีประสิทธิผลนัก อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพภายนอกในลักษณะอื่นๆ ที่เป็นตัวประกอบและไม่สามารถวัดในเชิงปริมาณได้โดยตรง เช่น การศึกษาที่มุ่งหมายให้เป็นพลเมืองดี วัดประสิทธิผลได้ยากหรือไม่ได้เลย และโดยทั่วไปแล้วก็ยังไม่มีความพยายามที่จะวัด ประสิทธิภาพส่วนนี้

2. วัดจากผลผลิตภาพของการจัดการศึกษา (productivity) โดยเฉพาะผลผลิตภาพ ภายนอกเมื่อออกจากระบบการศึกษาแล้ว หลักการในการวัดผลผลิตภาพนี้อยู่ที่ ต้นทุนการผลิต คือ ถ้า สามารถจัดการผลิตให้ได้ผลผลิตเท่าเดิมหรือมากกว่า หรือมีคุณภาพดีขึ้น โดยใช้ต้นทุนการผลิตต่ำกว่าเดิมแล้ว ก็จะถือว่า มีผลผลิตภาพสูง ดังนั้น หากการจัดการศึกษานั้นๆ สามารถหาวิธีการใช้ ทรัพยากรให้น้อยลงหรือให้มีค่าใช้จ่ายลดลงโดยยังคงมาตรฐาน และจำนวนผู้สำเร็จไว้ได้ ก็เรียก

ว่ามีประสิทธิภาพสูง เช่น การใช้สื่อการสอนบางลักษณะเพื่อทดแทนหรือเสริมจากการบรรยายตามปกติ อาจทำให้ผลผลิตของการศึกษาสูงขึ้น แต่การเปิดรับนักเรียนเป็น 2-3 ผลัดเพื่อใช้ประโยชน์จากอาคารเรียนและครูจนเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดนั้น มิใช่การเพิ่มผลผลิตของการจัดการศึกษา แต่จะมีผลให้ผลผลิตหน่วยสุดท้าย (Marginal productivity) ของการศึกษานั้นลดลง

2.1.2 การประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตสินค้าและบริการที่จะสนองตอบความต้องการหรือสร้างสรรค์ประโยชน์สูงสุดให้แก่บุคคลหรือกลุ่มคน ภายใต้เงื่อนไขความจำกัดของทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประสิทธิภาพ คือ การใช้ปัจจัยเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือประโยชน์สูงสุดโดยเสียต้นทุนน้อยที่สุด (เมธี ครองแก้ว, 2533) ซึ่งสอดคล้องกับความมีประสิทธิภาพของรายจ่ายรัฐตามความหมายของไกรยุทธ อีรตยา คีรินทร์ (2533) ว่า หมายถึง สภาพที่การกระทำกิจกรรมหนึ่งๆ ทำให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์จำนวนมากที่สุดเมื่อกำหนดค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่ง หรือสภาพที่การดำเนินงานกิจกรรมนั้น ทำให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์จำนวนหนึ่งโดยการใช้จ่ายเงินน้อยที่สุด ดังนั้น เกณฑ์ความมีประสิทธิภาพจึงเน้นความประหยัดของการใช้จ่าย หรือการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานกิจกรรม แต่ไม่ได้เจาะลึกไปในประเด็นที่ว่าผลลัพธ์ที่ได้รับนั้นเป็นผลลัพธ์ที่พึงต้องการจริงๆ ซึ่งประเด็นหลังนี้เป็นจุดเน้นของเกณฑ์ "ความมีประสิทธิภาพ" เช่นเดียวกับการศึกษาของถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์ (2533) ในเรื่องประสิทธิภาพของนโยบายว่าเป็นขอบเขตของการลดค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงิน ซึ่งสามารถทราบได้จากต้นทุนรวม หรืออัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุน (Benefit Cost ratio) ซึ่งประสิทธิภาพทางการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 2 ประการคือ

- ประสิทธิภาพภายนอก (External Efficiency) หมายถึง การศึกษาที่มีประสิทธิภาพจะทำให้คนมีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการทำงาน และความสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อสังคม และสังคมจะมีคนที่มีความรู้ความสามารถพัฒนาสังคม

- ประสิทธิภาพภายใน (Internal Efficiency) หมายถึง สิ่งที่ผลิตนั้นมีประสิทธิภาพอย่างไร โดยพิจารณาจากสิ่งที่ใส่เข้าไป (Input) และสิ่งที่ผลิตออกมา (Output) ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการผลิตให้ได้ผลมากที่สุด แต่ใช้ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด

การประเมินประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา มีดัชนีที่ใช้วัด 2 ดัชนี ซึ่งดัชนีหนึ่งวัดประสิทธิภาพภายในระบบการศึกษาเอง และอีกดัชนีหนึ่งวัดจากการวิเคราะห์เชิงต้นทุนประสิทธิผล (Cost Effectiveness) หรือต้นทุนผลได้ รายละเอียดของดัชนีดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1. การวัดประสิทธิภาพภายในระบบการศึกษา เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ตั้งแต่ การรับเข้าเรียน (enrollment) การเข้าชั้นเรียน (attendance) การเลื่อนชั้น (retention) และการตกลดออกหรือการออกกลางคัน (drop out) เป็นต้น การพิจารณาประสิทธิภาพภายในเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความสูญเปล่าที่เกิดจากการศึกษาทั้งระบบ ดังเช่นที่ อารุง จันทวานิช (2522) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพและความสูญเปล่า (wastage) น่าจะเป็นของคู่กัน กล่าวคือ ถ้าการศึกษามีประสิทธิภาพต่ำจะมีความสูญเปล่าสูง แต่ถ้ามีประสิทธิภาพสูงขึ้น ความสูญเปล่าจะน้อยลง ซึ่งสาเหตุของความสูญเปล่านี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2528) ได้สรุปไว้ 4 ประการคือ

- การสอบตกซ้ำชั้นและการลาออกกลางคัน
- การสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เนื่องจากการใช้บุคลากร อาคาร สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ไม่เต็มที่
- การเรียนรู้อันไม่เต็มที่
- การว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่

ดังนั้น การพิจารณาประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งทำได้โดยการวัดความสูญเปล่าทางการศึกษา และค่าความสูญเปล่านี้อาจคำนวณเป็นตัวเงิน เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไปได้ การเปรียบเทียบระหว่างจำนวนผู้เข้าเรียนและจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ก็เป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยประเมินประสิทธิภาพภายในได้ดี

2. การวัดอัตราผลตอบแทนภายใน เป็นการประเมินในเชิงต้นทุน-ผลได้ หรือต้นทุนประสิทธิผลของการศึกษา โดยประเมินเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาส่วนสุดท้ายกับผลที่คาดว่าจะได้รับที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดจากการศึกษาส่วนสุดท้ายนั้น การคำนวณอัตราผลตอบแทนภายในนี้ นอกจากจะชี้ถึงความเหมาะสมในเชิงเศรษฐศาสตร์ของการจัดการศึกษาแล้ว ยังช่วยชี้ถึงลำดับความสำคัญในเชิงเศรษฐศาสตร์อีกด้วยว่า ในระหว่างการศึกษารูปแบบหรือโครงการต่างๆ นั้น รูปแบบใดหรือโครงการใดให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่ากัน ซึ่งควรตัดสินใจลงทุนในโครงการที่ให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ โดยให้หลักเกณฑ์เปรียบเทียบระหว่างต้นทุน (Cost) กับผลตอบแทน (Benefit) ซึ่งต้นทุนและผลตอบแทนที่วัดมีองค์ประกอบ ดังนี้

2.1 ต้นทุนทางการศึกษา คือ ต้นทุนที่ต้องจ่ายไปสำหรับการศึกษาที่กำหนดขึ้น ซึ่งวัดในรูปของต้นทุนต่อหน่วยต่อปีการศึกษา ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- ต้นทุนส่วนบุคคล (Private Cost) ที่ทำการลงทุนในการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายให้แก่สถานศึกษา เช่น ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นจากการที่ต้องทำการศึกษา และอีกส่วนหนึ่งคือ ค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าหนังสือ อุปกรณ์การศึกษา เครื่องแต่งตัว

นอกจากนี้ การพิจารณาด้านทุนส่วนบุคคลควรพิจารณาถึงต้นทุนทางจิตใจ (Psychic Cost) ของการไม่ชอบเรียนอันเป็นต้นทุนทางอ้อมด้วย

- ต้นทุนทางสังคม เป็นต้นทุนที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรของสังคมส่วนรวม แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ต้นทุนดำเนินการ (Recurrent Cost) เช่น เงินเดือนอาจารย์ พนักงาน ลูกจ้าง ค่าวัสดุ/อุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด และ ต้นทุนด้านทรัพย์สิน (Capital Cost) เช่น ค่าใช้จ่ายในสิ่งก่อสร้าง อาคาร ที่ดิน เครื่องมือต่างๆ ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้ไม่สามารถถูกใช้ได้หมดในเวลาปีเดียว ประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลาอันติดต่อกันหลายปี

โดยปกติการวัดต้นทุนทรัพย์สินจะหาจากค่าเช่า แต่ในราคาตลาดไม่มีค่าเช่าลักษณะนี้จึงต้องคำนวณค่าประมาณค่าเช่ารายปี โดยตั้งอยู่บนทฤษฎีที่ว่า ค่าเช่าจะมีมูลค่าไม่เกินค่าเสื่อมราคา และค่าเสียโอกาสของทรัพย์สินนั้น

การวัดประสิทธิภาพโดยคำนวณจากต้นทุนนั้น ค่าที่ได้จะเป็นต้นทุนต่อนักศึกษา 1 คน แต่ต้นทุนที่ต้องนำไปเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในการหาอัตราผลตอบแทนนั้น ต้องเป็นต้นทุนของผู้สำเร็จการศึกษา 1 คน เนื่องจาก การศึกษาระดับใดก็ตามย่อมต้องมีผู้เรียนไม่สำเร็จ ลาออก หรือเรียนซ้ำชั้น ทำให้ต้องใช้เวลาเรียนมากกว่าที่กำหนดไว้ในหลักสูตร อันเป็นผลให้ค่าใช้จ่ายในการศึกษาเพิ่มขึ้นและเป็นการสูญเสียต้นทุนไปโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น เพื่อให้ค่าประมาณของต้นทุนทางตรงที่หามาได้มีความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด จำเป็นต้องมีการปรับใหม่ โดยนำเอาต้นทุนที่ยังมิได้ปรับด้วยสัดส่วนของจำนวนระยะเวลาที่ใช้เรียนต่อ หรือจำนวนเวลาที่ต้องเรียนตามหลักสูตรแล้วหารด้วยสัดส่วนของผู้ที่เรียนจบหลักสูตร

นอกจากนี้ ในการพิจารณาต้นทุนควรคำนึงถึงต้นทุนทางอ้อมหรือค่าเสียโอกาส อันเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลเสียสละเวลาที่จะสนุกสนานหรือทำงานเพื่อทำการศึกษาต่อ จึงเป็นการสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับจากการทำงาน ซึ่งมีค่าเท่ากับรายได้ของผู้ที่ไม่ได้เรียนต่อที่ได้รับจากการทำงาน

2.2 ผลตอบแทน (Benefit) หมายถึง ผลผลิตทั้งหมดของโครงการ รวมทั้งกิจการอื่นๆ ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากโครงการหรือผลข้างเคียง (Side-effect) หรือผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ (Unintended) ก็ตาม ผลตอบแทนนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

- ผลตอบแทนส่วนบุคคล โดยทั่วไปเป็นการพิจารณาว่า การที่บุคคลได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นนั้น ทำให้ระดับรายได้เพิ่มขึ้นไปจากกรณีที่ไม่ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่งนั้นอย่างไร แต่เนื่องจากผลตอบแทนจากการศึกษาเกิดขึ้นนับตั้งแต่บุคคลสำเร็จการศึกษาออกมา และจะมีต่อไปเรื่อยๆ ในอนาคตตราที่บุคคลนั้นยังคงอยู่ในกำลังแรงงาน ดังนั้น การศึกษาจึงทำให้รายได้ตลอด

ช่วงอายุ (Lifetime Earnings) ของบุคคลเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าโดยเฉลี่ย จะมีรายได้สูงกว่าบุคคลที่มีการศึกษาน้อยกว่า (วัดโดยรายได้หลังการเสียภาษี) นอกจากนี้การศึกษาที่สูงขึ้น ยังมีผลทำให้อัตราผลตอบแทนจากการทำงานและสภาพการทำงาน ของบุคคลดีขึ้นด้วย และยังให้ผลตอบแทนอื่นๆ นอกตลาดแรงงานด้วย เช่น ผลทางด้านสุขภาพ อนามัยจากการมีความรู้มากขึ้น ผลต่อคุณภาพของการใช้เวลาว่าง สุขภาพและการพัฒนาทาง ด้านการศึกษาของบุตร และความสามารถในการเลือกบริโภคที่ดีกว่า รวมทั้งผลทางจิตใจ คือ ความสุขที่เกิดขึ้นจากการได้ศึกษาเพิ่มเติม ดังนั้น อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลจึงเป็นอัตราที่ใช้เป็น เครื่องชี้แนวทางสำหรับบุคคลในการตัดสินใจเข้ารับการศึกษาต่อหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับ การลงทุนอื่นๆ โดยเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ย

- ผลตอบแทนของสังคม เป็นความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น ของระบบเศรษฐกิจ วัดจากรายได้ก่อนเสียภาษีของบุคคล นอกจากนี้การลงทุนทางการศึกษายัง มีผลภายนอกอื่นๆ ต่อสังคม เช่น ช่วยให้อาชญากรรมลดลงเนื่องจากการศึกษาระดับสูงทำให้ ประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ช่วยในการปรับปรุงพัฒนาระบบการเมือง พัฒนาด้านสินค้า และบริการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อทุกๆ คนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของแนวทางการพิจารณาอัตราผลตอบแทนการลงทุนในการศึกษา คือ ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ความแตกต่างในผลิตภาพหน่วยสุดท้ายของแรงงานจะสะท้อนถึงความแตกต่างในอัตราค่าจ้าง แต่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงที่ความแตกต่างในอัตราค่าจ้างของแรงงานเกิดจากปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลิตภาพหน่วยสุดท้ายของแรงงานก็ได้ เช่น อำนาจต่อรองของสหภาพแรงงาน การเข้าแทรกแซงของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ รายได้หรือผลตอบแทนที่บุคคล จะได้รับหลังจากสำเร็จการศึกษานั้น อาจเกิดจากปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการศึกษา เช่น ภูมิหลังของครอบครัว เพศ อายุ เชื้อชาติ เป็นต้น ดังนั้น การคิดว่ารายได้ที่ได้รับในอนาคตเป็นผล เนื่องมาจากการศึกษาเพียงอย่างเดียวจึงเป็นการประเมินค่าอรรถิพลของการศึกษาต่อรายได้สูงเกินไป (overestimate) ด้วยเหตุนี้ การวัดอัตราผลตอบแทนภายในอีกวิธีหนึ่ง จึงประเมินได้จากการวิเคราะห์เชิงต้นทุนประสิทธิผล (Cost-effectiveness) ซึ่งใช้ในการประเมินโครงการ

ทางสังคม เมื่อผลตอบแทนไม่สามารถวัดค่าเป็นเงินได้หรือเมื่อวัดค่าเป็นเงินแล้วก็อาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนสูง จึงต้องวัดออกมาในรูปของ "ประสิทธิผล" ต่อหน่วยค่าใช้จ่ายหรือทุนที่ใช้ไป โดยนำประสิทธิผลของโครงการที่บรรลุถึงเป้าหมายมาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายหรือทุนที่ใช้ไปเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ดังนั้น หน่วยของประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่ายจะปรากฏออกมาในรูปที่เป็นปริมาณ เช่น คุณภาพการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นโดยวัดผลจากคะแนนที่เพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์เชิงต้นทุนประสิทธิผลนี้ อาจใช้เป็นเครื่องมือตัดสินใจระหว่างโครงการที่มีวัตถุประสงค์ต่างกันว่าโครงการใดมีคุณค่าพอที่จะจัดทำหรือไม่ หรือเปรียบเทียบทางเลือกระหว่างโครงการที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน โดยใช้เกณฑ์ในการตัดสินใจ ถ้าประสิทธิผลเพิ่มขึ้นหรือได้ "ผล" เท่ากันแล้ว ควรเลือกโครงการที่เสียค่าใช้จ่ายต่อหน่วยต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ในการเลือกโครงการเก่าและโครงการใหม่ ถ้าผลตอบแทนต่างกันไม่มาก ให้เลือกใช้โครงการเก่า เพราะการลงทุนเริ่มแรกในโครงการใหม่จะสูง เป็นการหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนโครงการและความเสี่ยงด้วย

2.2 งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้อง

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์และประเมินการใช้ทรัพยากรของการศึกษา/ฝึกอบรมนั้น ได้มีงานวิจัยเชิงประจักษ์ในกรณีของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการฝึกอาชีพระยะสั้นของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งพอจะนำมาประมวลเป็นแนวทางในการกำหนดแนวความคิดของการศึกษาครั้งนี้ได้ดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของการฝึกอาชีพหรือตามวัตถุประสงค์ของโครงการฝึกอาชีพในเรื่องการมีงานทำและการนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์นั้น หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการได้ทำการติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกอาชีพ ตามรายงานผลการติดตามของหน่วยงานดังนี้

1) กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำการติดตามและประเมินผลงานการศึกษาผู้ใหญ่ของผู้เรียนหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้น ปี 2522-2533 พบว่า โดยทั่วไปผู้เรียนได้นำความรู้ในวิชาชีพที่เรียนไปประกอบอาชีพ โดยทุกหมวดวิชาชีพได้แก่ วิชาอุตสาหกรรม คหกรรม ธุรกิจ ช่างทั่วไป และอื่น ๆ ผู้เรียนสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ร้อยละ 19 เป็นอาชีพเสริมร้อยละ 10 นำไปใช้ในชีวิตประจำวันร้อยละ 40 และไม่ได้นำไปใช้เลยร้อยละ 31 ปัญหาการนำไปประกอบอาชีพคือ ปัญหาด้านคุณภาพและตลาดรองรับ สำหรับผู้ที่ไม่ได้นำไปประกอบอาชีพนั้น มีสาเหตุมาจากไม่มีทุนที่จะใช้ในการประกอบอาชีพ แต่ยังสามารถนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ ความเชื่อมั่นของตนเองเกี่ยวกับวิชาชีพที่เรียนนั้น โดยทั่วไปมีความมั่นใจเกี่ยวกับการนำความรู้วิชาชีพที่เรียนไปประกอบอาชีพหรือใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน ส่วนผู้ที่ยังไม่มั่นใจนั้นเห็นว่า ระยะเวลาสั้นเกินไปและต้องการที่จะหาความรู้เพิ่มเติมอีก

2) การติดตามผู้สำเร็จการฝึกอาชีพของ กทม. พบว่า ผู้เข้ารับการฝึกส่วนใหญ่ต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และนำความรู้ไปใช้ประโยชน์แก่ครอบครัว มีเพียงส่วนน้อยที่ต้องการนำความรู้ไปประกอบอาชีพ หรือสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ได้

3) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ทำการติดตามผลการปฏิบัติงานทำของผู้สำเร็จการฝึกหลักสูตรเตรียมเข้าทำงาน หลังจบการฝึกในกิจการแล้ว 3 เดือน และติดตามผลต่อเนื่องอีก 1 ปี ปรากฏว่า อัตราการปฏิบัติงานทำของผู้สำเร็จการฝึกเป็นร้อยละ 67 และจากจำนวนผู้ที่ตอบว่ายังไม่มีงานทำร้อยละ 33 เป็นผู้ที่ได้งานทำไม่ตรงกับสาขาช่างที่เรียนมาจึงไม่ทำร้อยละ 15 สำหรับผู้ที่ยังเรียนต่อ เกณฑ์ทหาร บวช ช่วยพ่อแม่ทำงานมีร้อยละ 8 และผู้ที่กำลังหางานทำมีร้อยละ 10

นอกจากนี้ จากรายงานการติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกเตรียมเข้าทำงาน สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรุงเทพฯ ปี 2529-2531 พบว่า การปฏิบัติงานทำของผู้สำเร็จการฝึกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ในปี 2529 จำนวนผู้สำเร็จการฝึกที่ตอบแบบสอบถาม 187 ราย (ร้อยละ 41.8 ของจำนวนผู้สำเร็จการฝึก) เป็นผู้ปฏิบัติงานจำนวน 106 รายหรือร้อยละ 56.69 ไม่มีงานทำ

จำนวน 68 รายหรือร้อยละ 36.36 ต่อมาในปี 2530 จำนวนผู้สำเร็จการฝึกที่ตอบแบบสอบถาม 178 ราย (ร้อยละ 39.55 ของจำนวนผู้สำเร็จการฝึก) เป็นผู้มีงานทำจำนวน 102 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.3 ยังไม่ได้งานทำ 76 ราย คิดเป็นร้อยละ 42.7 และในปี 2531 จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม 269 ราย (ร้อยละ 53.26 ของจำนวนผู้สำเร็จการฝึก) เป็นผู้มีงานทำจำนวน 192 ราย คิดเป็นร้อยละ 71.38 และผู้ไม่มีงานทำจำนวน 77 ราย คิดเป็นร้อยละ 28.26

ส่วนการใช้ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกไปใช้ประโยชน์นั้น จากการสอบถามพบว่า ในปี 2529 ผู้สำเร็จการฝึกที่มีงานทำได้ใช้ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกในการทำงานมาก มีจำนวนมากที่สุดคือ ร้อยละ 46.73 ใช้เล็กน้อยเป็นครั้งคราวร้อยละ 32.71 และร้อยละ 17.70 ไม่ได้ใช้ความรู้ที่ฝึกมา ส่วนในปี 2530 พบว่า ผู้สำเร็จการฝึกส่วนใหญ่ใช้ความรู้ในการฝึกระดับปานกลางมากที่สุดคือร้อยละ 40.4 รองลงมาคือใช้ความรู้มาก ร้อยละ 28.5 และใช้ความรู้เล็กน้อย และไม่ได้ใช้เลยร้อยละ 17.6 และ 15.7 ตามลำดับ นอกจากนี้ ในปี 2531 ผู้สำเร็จการฝึกที่มีงานทำ ส่วนใหญ่ใช้ความรู้จากการฝึกมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 47.47 ใช้ความรู้เล็กน้อยร้อยละ 24.51 ใช้ความรู้ปานกลาง ร้อยละ 21.40 และไม่ได้ใช้ความรู้เลย ร้อยละ 6.61

จะเห็นได้ว่า การติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกอาชีพของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีลักษณะการประเมินผลการจัดการฝึกอาชีพ โดยใช้แบบสอบถามส่งไปยังผู้สำเร็จการฝึก และติดตามผลภายหลังจากการสำเร็จการฝึกอาชีพแล้ว โดยเฉพาะเรื่อง การมีงานทำ การประกอบอาชีพและการนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ ซึ่งลักษณะการติดตามผลเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินประสิทธิผลเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการประเมินผลภายหลังจากสำเร็จการฝึกอาชีพโดยไม่ได้ทำการเปรียบเทียบกับสถานภาพการทำงานเดิมในระยะก่อนเข้ารับการฝึกอาชีพ ซึ่งทำให้การติดตามผลในลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจนในเรื่องประสิทธิผลการจัดการฝึกอาชีพของหน่วยงานนั้นๆ

อย่างไรก็ตามนอกจากการดำเนินงานติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกอาชีพของหน่วยงานเจ้าของโครงการอันเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้วนั้น ยังมีหน่วยงานและบุคคลที่ทำการ

ศึกษาวิจัยถึงการนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอาชีพไปใช้ประโยชน์ในกรณีต่าง ๆ เช่น การฝึกอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จัดฝึกให้กับสมาชิกศูนย์เยาวชนตำบลนั้น กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน (2528) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อเนื่องจากการศึกษาอาชีพเยาวชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยบางประการที่ทำให้เยาวชนนำความรู้จากการฝึกอบรมอาชีพเยาวชนไปใช้ประโยชน์หรือนำความรู้ไปประกอบอาชีพต่อไป โดยใช่วิธีการสัมภาษณ์เยาวชนสมาชิกศูนย์เยาวชนตำบลที่ผ่านการฝึกอบรมอาชีพเยาวชนจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเขต 4 และเขต 5 ในปี พ.ศ. 2527 จำนวน 131 คน ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เยาวชนนำความรู้จากการฝึกอบรมอาชีพไปใช้ประโยชน์หรือประกอบอาชีพ ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของศูนย์เยาวชน ความเป็นผู้นำศูนย์ การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำ ความคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์ ที่ผูกพันกับศูนย์เยาวชน ความเชื่อในอาชีพที่ไปฝึกอบรม

ผลการศึกษาของกรมการพัฒนาชุมชนนี้ค่อนข้างจะมีความแตกต่างกับการศึกษาผู้สำเร็จการฝึกอาชีพระยะสั้นจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของศรีเชาวน์ วิทโคต (2529) เรื่อง การเปรียบเทียบการปฏิบัติกิจกรรมต่อเนื่องของนักศึกษาที่สำเร็จวิชาชีพในศูนย์และนอกศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการนำวิชาชีพไปใช้ การศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาผู้ใหญ่สายอาชีพหลักสูตรระยะสั้น จำนวน 652 คน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า วิชาที่นักศึกษาเลือกเรียนมากที่สุดคือ ตัดเย็บเสื้อผ้า เสริมสวย ซ่อมรถยนต์ ช่างไฟฟ้า การทำอาหาร-ขนม ส่วนประสิทธิผลของโครงการคือ ประกอบเป็นอาชีพหลักมากกว่าเป็นอาชีพรอง ส่วนผู้ที่ไม่สามารถนำความรู้ไปใช้นั้น เนื่องจากไม่มีทุน ไม่มี ความชำนาญ ขาดผู้ว่าจ้าง และไม่มี ความมั่นใจในการนำไปใช้ ผลได้จากการศึกษาแตกต่างกับการศึกษาวิจัยของกองแผนงานและวิจัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2524) ที่ได้ทำการวิจัยติดตามผลนักศึกษาวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้นในโรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ เพื่อจัดทำโครงการติดตามผลของกลุ่มเป้าหมาย (tracer system) โดยทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างนักศึกษาผู้ใหญ่ที่เรียนวิชาชีพของโรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ จำนวน 11 จังหวัด ผลการศึกษาพบว่า วิชาชีพช่างตัดเสื้อสตรีมีผู้นิยมเรียนมากที่สุด และช่างเชื่อมโลหะมีผู้เข้าเรียนน้อยที่สุด มี

การนาวิชาชีพที่เรียนไปใช้ในชีวิตประจำวันมากที่สุด รองลงมาคือ นานไปใช้ในการประกอบอาชีพ ซึ่งส่วนใหญเป็นนักศึกษาหญิง และที่ไม่สามารถนาวิชาชีพที่เรียนมาไปใช้ได้คือ ช่างเชื่อมโลหะ และช่างเครื่องยนต์ ซึ่งเป็นผลการวิจัยที่ได้คำตอบเช่นเดียวกับการศึกษาของ สิ้น รองโสภา (2528) ที่ได้ทำการวิจัยศึกษาความคิดเห็นของผู้สำเร็จการศึกษาเกี่ยวกับการจัดฝึกอบรมวิชาชีพ หลักสูตรระยะสั้นด้านช่างอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์และมหาสารคาม โดยใช่วิธีการเลือกตัวอย่างแบบ Quota Sampling เป็นรายจังหวัดๆ ละ 33 คน ผลการศึกษา พบว่า ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่นาคความรู้ไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน รองลงมาไปรับจ้างและนาไปปรับปรุงอาชีพเดิม สำหรับส่วนหนึ่งที่ยังไม่ได้ใช้ความรู้ เป็นเพราะสภาพของครอบครัวและชุมชนนั้นยังไม่มีความเป็นเกี่ยวข้องกับวิชาชีพด้านช่างอุตสาหกรรมนั้น

จากรายงานการศึกษาและการติดตามผลผู้สำเร็จการฝึกอบรมที่อ้างถึงข้างต้นนั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการวัดหรือประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพการฝึกอาชีพอย่างเด่นชัด ดังเช่นงานศึกษาของ ศุภกัญญา จันทรสารทูล (2533) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ศักยภาพของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในการตอบสนองความต้องการแรงงานของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินศักยภาพหรือความสามารถของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในการฝึกอบรมหรือพัฒนาฝีมือแรงงานตามความต้องการของประเทศ การศึกษาใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานผลการติดตามการมีงานทาของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และเอกสารรายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ เป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ โดยมีดัชนีที่ใช้วัดประสิทธิผล คือ อัตราการมีงานทาและการใช้ความรู้ ความสามารถที่ได้รับจากการฝึกของผู้สำเร็จการฝึกหลักสูตรเตรียมเข้าทาางาน และดัชนีที่ใช้วัดประสิทธิภาพการฝึกอาชีพ คือ อัตราการสำเร็จการฝึก ซึ่งผลการศึกษา พบว่า การฝึกอาชีพหลักสูตรเตรียมเข้าทาางานโดยทั่วไปมีประสิทธิผลเป็นที่น่าพอใจ เพราะอัตราการมีงานทาของผู้สำเร็จการฝึกโดยเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ 50 และมีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้ ผู้สำเร็จการฝึกสามารถใช้ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเรื่องยืนยันได้ว่า สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถผลิตแรงงานทางด้านช่างอุตสาหกรรมมีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และมีประสิทธิผลเป็นที่น่าพอใจ ส่วนการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการฝึกอาชีพ พบว่า อัตราการออกกลางคืนจะอยู่ในราวร้อยละ

7-10 ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียไปของการฝึกอาชีพ และเป็นการปิดกั้นโอกาสของผู้ที่ต้องการเข้ามาฝึกอาชีพอย่างจริงจัง และมีผลให้การดำเนินงานผลิตแรงงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างครบถ้วนดังที่ควรจะเป็น

นอกจากการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิผลของการจัดการฝึกอาชีพ อันเป็นการศึกษากรณีของการศึกษานอกระบบโรงเรียนดังการศึกษาของศุภกัญญาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ทำการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพการศึกษานอกระบบโรงเรียน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ จึงขอยกมากล่าวถึงในครั้งนี้อย่างยิ่ง คือ การศึกษาของ จงดี พันธิกุล (2529) ในการศึกษาเรื่อง การประเมินการใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลภายนอกและประสิทธิภาพภายในของการจัดการศึกษาในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยใช้ดัชนีความสำเร็จของการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการจัดการศึกษาเป็นเครื่องวัดประสิทธิผล และการพิจารณาค่าใช้จ่ายและความสูญเสียไปของการจัดการศึกษา เป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพ การศึกษาใช้ข้อมูลการติดตามภาวะการดำเนินงานของบัณฑิตที่จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาของรัฐ 2 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันการศึกษาเอกชน 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ในรุ่นปีการศึกษา 2520 2521 2524 และ 2525 และค่าใช้จ่ายของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งผลการศึกษา พบว่า บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐมีอัตราการว่างงานใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ 18.9 - 26.7 ขณะที่บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยเอกชนมีอัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 37-44 นอกจากนี้ ผู้มีงานทำส่วนใหญ่ได้นำความรู้มาใช้ในการทำงานไม่มากนัก ส่วนการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ พบว่า มีความสูญเสียไปในการจัดการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร้อยละ 16.4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร้อยละ 27.6 มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ร้อยละ 16.9

2.3 ภาพรวมการฝึกอาชีพพระยะสั้นของหน่วยงานของรัฐ

การฝึกอาชีพในประเทศไทย เริ่มจากแนวความคิดที่ว่า รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยการวางแผนทรัพยากรมนุษย์เพื่อการมีงานทำควบคู่ไปกับการวางแผนการศึกษา การพัฒนาอาชีพและการวางแผนการใช้กำลังคนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในช่วงระยะหลังแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา รัฐบาลได้หันมาเน้นเรื่อง การปรับปรุงการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยเฉพาะการจัดการศึกษาสายอาชีพหลักสูตรระยะสั้น ทั้งทางด้าน การฝึกอบรม การฝึกอาชีพ และการฝึกอบรมฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้เวลาและงบประมาณน้อยเมื่อเทียบกับการศึกษาในระบบ สามารถปรับตัวได้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และให้ความรู้ ทักษะได้ เป็นอย่างดี ซึ่งภาพรวมของการฝึกอาชีพพระยะสั้นของหน่วยงานของรัฐที่สำคัญ ได้แก่

2.3.1 หน่วยงาน

ปัจจุบันมีหน่วยงานเป็นจำนวนมากทั้งภาครัฐและเอกชนที่จัดบริการฝึกอาชีพพระยะสั้นให้กับประชาชนทั่วไป และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเจาะจง การจัดฝึกนี้ทั้งที่จัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น หรือเก็บค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยและถือเป็นงานบริการชุมชน แต่จากการสำรวจจำนวนหน่วยงานที่จัดบริการฝึกอาชีพในแต่ละครั้ง พบว่า หน่วยงานที่จัดอาจมีจำนวนมาก-น้อยแตกต่างกัน เนื่องจาก

- การฝึกอาชีพพระยะสั้นนอกระบบโรงเรียน เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง หน่วยงานที่จัดการฝึกอาจไม่ทราบว่ากิจกรรมในหน่วยงานของตนเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมดังกล่าว จึงไม่ได้รายงานการจัดกิจกรรมให้แก่หน่วยงานที่ทำการสำรวจหรือรวบรวม
- ขีดจำกัดของหน่วยงานที่ทำการสำรวจ โดยเฉพาะด้านบุคลากรที่ติดตามผลและระยะเวลา ทำให้ต้องกำหนดขอบเขตในการสำรวจ
- การฝึกอาชีพพระยะสั้นเป็นการจัดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และจัดตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดฝึกจึงไม่สม่ำเสมอในทุก ๆ ปี

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักระดับกระทรวงที่จัดฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับบริการที่สำคัญมี 6 กระทรวงคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงกลาโหม และสำนักนายกรัฐมนตรี ลักษณะการจัดมีทั้งที่จัดเป็นงานหลักของหน่วยงานนั้นๆ และที่จัดเป็นงานรองหรือเสริมกิจกรรมพื้นฐานเท่านั้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. หน่วยงานที่จัดการฝึกอบรมเป็นกิจกรรมหลักมี 5 หน่วยงาน คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา กรมแรงงาน(สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกรมการพัฒนาชุมชน
2. หน่วยงานที่จัดการฝึกอบรมเป็นกิจกรรมรองหรืองานเสริม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมราชทัณฑ์ กรมประชาสัมพันธ์ และศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง ซึ่ง 3 หน่วยงานหลังนี้ให้การฝึกอบรมแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะเท่านั้น ไม่ได้เปิดฝึกอบรมแก่ประชาชนทั่วไป
3. หน่วยงานที่จัดฝึกอบรมเป็นกิจกรรมเฉพาะกิจตามความต้องการของกระทรวงหรือกรม โดยหน่วยงานจะเป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมเอง และผู้สำเร็จการศึกษาเกือบทั้งหมดจะได้รับเข้าทำงานในหน่วยงานที่จัดฝึกอบรมนั้น หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ กรมการbinพาณิชย์ กรมเจ้าท่า กรมอุตุนิยมวิทยา การรถไฟแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรมชลประทาน กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เป็นต้น

2.3.2 วัตถุประสงค์

การฝึกอบรมเป็นการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่จัดขึ้นโดยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ แต่จะแตกต่างกันตามลักษณะของกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ และวัตถุประสงค์นี้ยังเป็นแนวทางในการกำหนดกิจกรรม เป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินผล และเป็นผลในการคัดเลือกทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ ที่ใช้ในโครงการ (อู๋ตา นพคุณ, 2526)



วัตถุประสงค์ของการฝึกอาชีพของหน่วยงานหลักภาครัฐที่สำคัญมีดังนี้

- 1) กรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้กำหนดจุดมุ่งหมายสำคัญของการฝึกอาชีพระยะสั้นในระยะที่ผ่านมา คือ เพื่อการพัฒนาทักษะของประชาชนให้สามารถนำความรู้ ความชำนาญในด้านอาชีพไปใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการปรับปรุงอาชีพที่มีอยู่ การประกอบอาชีพใหม่และการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ดังนั้นรูปแบบของการฝึกอาชีพ จึงเน้นในด้านการฝึกทักษะทางอาชีพเป็นประการสำคัญ คือ ดำเนินการฝึกอาชีพให้บุคคลสามารถทำงานรับจ้างได้ สามารถประกอบกิจการงานอาชีพของตนได้ และฝึกอาชีพพิเศษทั่วไปที่บุคคลสามารถนำไปใช้ในการพัฒนา และปรับปรุงสภาพชีวิตประจำวันของตนเองได้
- 2) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการฝึกอาชีพหลายประเภท เพื่อให้โอกาสแก่แรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้มีโอกาสรับการฝึกฝีมือตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งการฝึกฝีมือเพิ่มเติมให้แก่ผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานให้มีฝีมือเพิ่มขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาฝีมือแรงงาน คือ
 - เพื่อฝึกอาชีพเยาวชนให้มีฝีมือด้านช่างก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม หรือสามารถดำเนินการประกอบอาชีพของตนเองได้
 - เพื่อยกระดับฝีมือแรงงานที่ทำงานอยู่แล้วทั้งด้านช่างและไม่ช่างให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน และสภาพท้องถิ่น ตลอดจนในพื้นที่ยากจนหรือมีปัญหาด้านความมั่นคงให้มีโอกาสและรายได้ดีขึ้น
 - เพื่อกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน และทดสอบฝีมือแรงงานตามมาตรฐานที่กำหนด
 - ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน

3) วัตถุประสงค์ของการจัดการฝึกอาชีพพระยะสั้นในการปรับปรุงการฝึกอาชีพระยะสั้นเพื่อการพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานสำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีดังนี้

- เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ได้คุณภาพที่สอดคล้องตามความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและได้ปริมาณเพียงพอตามสาขาอาชีพต่าง ๆ
- เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน การทำงานต่ำระดับทั้งทางด้านรายได้และเวลาการทำงาน
- เพื่อเพิ่มโอกาสในการยกระดับฝีมือแรงงาน
- เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ๆ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมอย่างรวดเร็ว
- เพื่อสร้างระบบและกลไกการประสานงานการฝึกอาชีพพระยะสั้นให้ครบวงจรทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชน อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดฝึกอาชีพพระยะสั้น

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการฝึกอาชีพระยะสั้น คือ

1. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอาชีพมีความรู้ และทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพ
2. เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอาชีพสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน หรือประกอบอาชีพเสริม เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยผลิตสินค้าเพื่อใช้หรือเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว
3. เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี ยกระดับฝีมือและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

2.3.3 ลักษณะโครงการและระยะเวลา

วัตถุประสงค์ของการฝึกอาชีพพระยะสั้น จะเป็นตัวกำหนดลักษณะโครงการ หลักสูตรและระยะเวลาการฝึก ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันตั้งแต่ 1 วัน ถึง 1 ปี ขึ้นอยู่กับสภาพความเหมาะสมของสาขาวิชาชีพ ความจำเป็นในการฝึกหัดทำให้เกิดความชำนาญหรือความรู้ในหลักสูตร

ความยากง่ายของเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของโครงการ กล่าวคือ หากต้องการฝึกให้เกิดทักษะความชำนาญจนสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ จำเป็นจะต้องใช้เวลาฝึกยาวนานพอสมควร แต่ถ้าต้องการฝึกอาชีพเพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ นำไปใช้ในชีวิตประจำวัน หรือเป็นการประหยัดรายจ่าย หรือเสริมรายได้ของครอบครัว ระยะเวลาการฝึกจะค่อนข้างสั้น หากเป็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการผลิตที่เป็นอยู่ ระยะเวลาการฝึกจะไม่ยาวนานนัก อย่างไรก็ตาม ลักษณะโครงการฝึกอาชีพระยะสั้นโดยทั่วไป สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. โครงการฝึกอาชีพเพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึก มีความรู้ ความชำนาญ หรือทักษะจนสามารถประกอบอาชีพได้ ได้แก่ การให้ความรู้และทักษะในอาชีพใหม่ฯ เช่น อาชีพที่อยู่บนความต้องการของตลาด อาชีพที่เกิดขึ้นโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ อาชีพในท้องถิ่นและอาชีพที่พัฒนาจากอาชีพเดิม โครงการลักษณะเช่นนี้ส่วนมากจะใช้ เวลาฝึกค่อนข้างยาวนานพอสมควร ประมาณ 6-12 เดือน หรือมากกว่า

2. โครงการฝึกอาชีพเพื่อสร้างพื้นฐานความรู้ด้านวิชาชีพ เพิ่มพูนความรู้และสร้างความรู้ ทักษะพื้นฐานให้สามารถนำไปใช้ในชีวิตรประจำวัน นำไปใช้เสริมอาชีพเดิมที่มีอยู่เพื่อการประหยัดรายจ่ายของครอบครัวหรือเพิ่มพูนรายได้ของครอบครัว ได้แก่ การให้ความรู้พื้นฐานหรือทักษะเบื้องต้นที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน เช่น การถนอมอาหาร การซ่อมแซมเครื่องใช้ภายในบ้าน เป็นต้น โครงการลักษณะนี้ใช้เวลาในการฝึกค่อนข้างสั้น

3. โครงการฝึกอาชีพเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการผลิตที่เป็นอยู่ เป็นการเสริมอาชีพเดิมที่มีอยู่ โดยการใช้เทคนิคหรือความรู้ใหม่ฯ เข้าช่วย หรือเสริมความรู้ด้านการตลาด การจัดการ สหกรณ์ ซึ่งใช้เวลาฝึกสั้น

ลักษณะรูปแบบการดำเนินโครงการฝึกอาชีพทั้ง 3 ลักษณะข้างต้น ส่วนใหญ่ใช้ลักษณะผสมผสานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพมากที่สุด เช่น การสอน การฝึก การประชุม อบรม สัมมนา หรือการเผยแพร่ เป็นต้น

สาขาวิชาที่จัดฝึกอาชีพพระยะสั้นในโครงการต่างๆ จำแนกออกได้เป็น 5 สาขาใหญ่ๆ คือ

1. สาขาช่างอุตสาหกรรมและช่างฝีมือ เนื้อหาของประเภทวิชาจะครอบคลุมเกี่ยวกับความรู้และการปฏิบัติงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดทุกประเภท ได้แก่ ช่างยนต์ ช่างโลหะ ช่างไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ช่างไม้ ช่างก่อสร้าง ช่างกลโรงงาน เป็นต้น
2. สาขาวิชาคหกรรม เนื้อหาของประเภทวิชาจะครอบคลุมความรู้ทางวิชาการและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประดิษฐ์ตกแต่ง การออกแบบเสื้อผ้า โภชนาการและเครื่องแต่งกาย ได้แก่ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างเสริมสวย อาหาร ขนมและของว่าง เป็นต้น
3. สาขาวิชาพาณิชยกรรมและบริหารธุรกิจ เนื้อหาของประเภทวิชาครอบคลุมการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ เป็นลักษณะงานในสำนักงาน (Office) และงานบริการ (Service) เป็นหลัก ได้แก่ บัญชี พิมพ์ดีด เลขานุการ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น
4. สาขาวิชาเกษตรกรรม เนื้อหาของประเภทวิชาเกี่ยวกับความรู้ทางการเกษตร วิธีปฏิบัติงานทางการเกษตรทุกสาขา ทั้งพืช สัตว์ และประมง เป็นต้น
5. สาขาวิชาศิลปหัตถกรรม ประกอบด้วยเนื้อหาวิชาความรู้และการปฏิบัติงานเกี่ยวกับศิลปะในสาขาต่างๆ งานหัตถกรรม ศิลปประยุกต์ เช่น ศิลปประดิษฐ์ ทอผ้า เครื่องปั้นดินเผา เจียรไนพลอย เป็นต้น

2.3.4 กลุ่มเป้าหมาย

ในปัจจุบันยังมิได้มีการศึกษากันอย่างแท้จริงและทั่วถึงว่ากลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการในโครงการฝึกอาชีพพระยะสั้นเป็นกลุ่มบุคคลใด และมีสถานภาพอย่างไร โดยทั่วไปมักจะเปิดกว้างให้กับกลุ่มบุคคลเกือบทุกประเภท หรือเป็นการระบอบอย่างกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจง ได้แก่ ผู้ว่างงานที่ไม่มีฝีมือ ผู้ว่างงานซึ่งมีฝีมือไม่ตรงตามความต้องการของตลาด ผู้เข้าสู่แรงงานใหม่ ผู้ทำงานแล้วแต่ทำงานต่ำระดับด้านการใช้เวลาทำงานและรายได้ ผู้ทำงานแล้วซึ่งต้องการยกระดับฝีมือ นอกจากนี้บางหน่วยงานอาจกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยการระบุคุณสมบัติของผู้รับบริการ แต่ก็เป็นเพียงคุณสมบัติกว้างๆ เช่น งานการศึกษาออกโรงเรียนเพื่อพัฒนาอาชีพ เน้นการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่มคือ ผู้จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ได้เรียนต่อในระดับสูงขึ้น และอยู่นานวัย

แรงงาน ผู้ว่างงาน ผู้ทำงานต่ำกว่าระดับ หรือผู้ที่ทำงานแล้วแต่มีรายได้น้อย โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบท ผู้ที่จะเข้าทำงานหรือผู้ซึ่งมีฝีมือต่ำกว่าระดับ หรือฝีมือไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน แต่การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้เข้ารับการฝึกอาชีพระยะสั้น โดยการระบุคุณสมบัติอย่างกว้างๆ ไม่จำกัดอายุและพื้นความรู้ เช่นนี้ผู้เข้ารับการฝึกอาชีพอาจไม่เข้ากลุ่มเป้าหมายที่โครงการมีความประสงค์จะให้ได้รับการอย่างแท้จริง ดังนั้น โครงการฝึกอาชีพโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างทักษะในการนำไปประกอบอาชีพได้ ส่วนใหญ่จะจำกัดอายุและระดับการศึกษาขั้นต่ำของผู้เข้ารับการอบรมคือ

- กลุ่มอายุ โครงการฝึกอาชีพระยะสั้นของรัฐส่วนใหญ่ ในการฝึกอบรมให้กับกลุ่มเป้าหมายที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ยกเว้นกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญที่สุดในการให้บริการทุกรูปแบบของหน่วยงาน คือ กลุ่มผู้ที่มีอายุระหว่าง 12-15 ปี ส่วนกลุ่มที่สำคัญรองลงมาคือ 0-6 ปี และสูงกว่า 26 ปี

อย่างไรก็ตามการกำหนดกลุ่มอายุผู้รับการฝึกอาชีพ เช่นนี้อาจทำให้กลุ่มเป้าหมายที่รัฐประสงค์จะให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษไม่สามารถเข้ารับการอบรมได้ เช่น ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยเฉพาะผู้ที่มีอายุระหว่าง 7-12 ปี ซึ่งต้องออกจากการศึกษาระบบโรงเรียนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว แม้ว่าในปัจจุบันจะไม่มีตัวเลขสถิติที่แน่นอนว่าเด็กเหล่านี้เป็นจำนวนเท่าใด แต่อาจประมาณว่ามีจำนวนไม่น้อยที่ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในลักษณะของแรงงานเด็กที่ไม่มีฝีมือทำงานในการผลิตที่มีผลผลิตต่ำ และให้รายได้ใ้ย ซึ่งในอนาคตมีแนวโน้มว่าแรงงานเด็กเหล่านี้จะกลายเป็นแรงงานที่ด้อยคุณภาพ อันจะมีปัญหาในเรื่องการมีงานทำและรายได้ต่อไป

- การศึกษา โครงการฝึกอาชีพระยะสั้นส่วนใหญ่กำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำของผู้เข้ารับการอบรม คือ ประถมศึกษาปีที่ 4 และบางหลักสูตรกำหนดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งทำให้ผู้ที่ไม่จบการศึกษาระบบโรงเรียน หรือไม่จบการศึกษาระดับที่กำหนด แต่มีความประสงค์จะเข้ารับการฝึกหรือสมัครที่จะได้รับการฝึกในบางหลักสูตรไม่สามารถทำได้ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในชนบทหรือแหล่งชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมือง ซึ่งเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งต้องออกจากระบบโรงเรียนก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ

โดยสรุปแล้ว เป้าหมายของการฝึกอาชีพพระยะสั้น จึงขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของโครงการ เช่น อาจมีเป้าหมายที่จะให้ความรู้ ทักษะ แก่ผู้ที่กำลังปฏิบัติงาน ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายจะอยู่ที่ลูกจ้าง คนงาน หรือขึ้นอยู่กับข้อกำหนดว่าจะจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้แก่ผู้ใด อาจจะเป็นผู้ที่อยู่ในตัว เมืองหรือท้องถิ่นชนบท แต่สิ่งสำคัญคือ จะต้องสนองตอบความต้องการของผู้เข้ารับการฝึกและมุ่งแก้ปัญหาในสภาพที่เป็นอยู่นั้นๆ

2.3.5 พื้นที่ดำเนินการ

หน่วยงานที่จัดฝึกอาชีพพระยะสั้นส่วนใหญ่จะให้บริการจัดฝึกทั้งในเขตเมืองและชนบทซึ่งแบ่งตามลักษณะของโครงการได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การจัดแบบประจำที่ หน่วยงานที่จัดฝึกอาชีพพระยะสั้นโดยมีวัตถุประสงค์เน้นการฝึกทักษะเพื่อให้สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ มักจะจัดฝึกอบรมในเขตเมืองหรือเขตสุขาภิบาลที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ เช่น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน โรงเรียนสารพัดช่าง ศูนย์ฝึกวิชาชีพ หน่วยงานเหล่านี้จะมีความพร้อมทางด้านวัสดุ อุปกรณ์การฝึก ซึ่งบางหน่วยงานจะให้บริการแก่เขตชนบทด้วย แต่ปัจจุบันประชาชนในชนบทยังประสบปัญหาเรื่องการรับภาระค่าใช้จ่าย ค่าเดินทางในการเข้ารับการฝึก ทำให้การบริการยังทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง

2. การจัดแบบเคลื่อนที่ เป็นการฝึกอาชีพที่มีวัตถุประสงค์เน้นการฝึกถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาตนเอง การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหรือการให้พื้นฐานความรู้ด้านอาชีพเพื่อนำไปเพิ่มพูนระดับรายได้หรือประหยัดรายจ่ายในครอบครัว และใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เช่น โครงการฝึกอาชีพของกรมการศึกษานอกโรงเรียน โครงการอาชีพเทคนิคเพื่อพัฒนาชนบทของกรมอาชีวศึกษา โครงการฝึกอาชีพเยาวชนกรป.กลาง โครงการฝึกอบรมสมาชิกยูว.เกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น ลักษณะของการฝึกอบรมนั้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการจะเคลื่อนที่ไปเปิดสอนตามท้องถิ่นต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในระดับจังหวัดแต่อาจแตกต่างกันในระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน