

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

หลังจากการดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากไอบีเคมาเป็นระยะเวลาประมาณ 5 ปี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และไอบีเคจึงดำริที่จะให้มีการประเมินผลโครงการในระยะที่สอง ซึ่งกระทรวงฯ ยังคงมีพันธะผูกพันจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น การประเมินผลครั้งนี้เป็นไปตามคำรุดังกล่าว

วัตถุประสงค์และวิธีการประเมินผล

สำนักงานโครงการไอบีเคของกระทรวงฯ เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลไว้ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบผลสำเร็จเชิงปริมาณและคุณภาพของกิจกรรม (หรือโครงการย่อยตามร่างโครงการเดิม) ภายใต้โครงการเสริมสร้างศักยภาพของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็ก
2. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและดำเนินงานตามโครงการฯ
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการฯ

การประเมินผลอาศัยข้อมูลจากเอกสารการดำเนินงานตามโครงการเป็นหลัก โดยผลลัพธ์และกิจกรรมที่ปรากฏในสรุปสาระโครงการ ซึ่งเป็นเอกสารแนบข้อตกลง ถือเป็นเกณฑ์สำหรับเปรียบเทียบความสำเร็จโครงการ นอกจากนี้ยังมีการสำรวจความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาความสำเร็จของกิจกรรมการอบรม การประเมินเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคได้อาศัยข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตลอดจนข้อมูลจากเอกสารโครงการประกอบ

สำหรับการศึกษาวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กใน 5 ปีข้างหน้า อันเป็นส่วนเพิ่มเติมจากการประเมินผลโครงการนั้น ได้ศึกษาโดยการสำรวจความคิดเห็นจากผู้บริหารงานโครงการไอบีเคในปัจจุบัน พร้อมกับการจัดสัมมนาเพื่อประมวลข้อมูลในด้านนี้ เสนอประกอบไว้เป็นสาระทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินผลและภาคผนวกของรายงาน

ผลการประเมิน

ในภาพรวมกล่าวได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้ยุติลงและสร้างผลลัพธ์ส่วนใหญ่ตามที่สรุปสาระโครงการได้กำหนดไว้ ส่วนการดำเนินงานของแต่ละกิจกรรมสรุปได้ดังนี้

1. การนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก การดำเนินงานเปลี่ยนแปลงจากข้อกำหนดเดิม โดยแทนที่จะใช้วิธีมอบหมายให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบ กลับใช้การจัดจ้างสถาบันการศึกษาเป็นผู้ดำเนินงานแทน การดำเนินงานยังไม่แล้วเสร็จ โดยยังไม่มีการจัดพิมพ์รายงานการสำรวจฉบับสมบูรณ์

ปัญหาสำคัญของกิจกรรมนี้นอกจากความล่าช้าแล้ว ได้แก่ ขอบเขตการศึกษา การรวบรวมข้อมูลยังไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดและการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญบางกรณียังมิได้อาศัยข้อมูลจากการสำรวจ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสัญญาจ้างกำหนดกรอบของขนาดตัวอย่างมากกว่าที่สรุปสาระโครงการตั้งไว้ ดังนั้นการพิจารณาในประเด็นนี้จึงควรมีการผ่อนผัน

2. การพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก แม้ว่ากิจกรรมนี้จะยังไม่แล้วเสร็จ แต่การดำเนินงานที่ปรากฏเชื่อว่า จะลุล่วงได้ในระยะอันใกล้นี้ ผลลัพธ์และกิจกรรมส่วนใหญ่เสร็จสิ้นแล้ว เหลือเพียงการประมวลผลข้อมูลภาคสนามเพื่อนำเสนอในรายงานที่จะจัดพิมพ์ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง

ปัญหาของกิจกรรมนี้คือ เกณฑ์ตัดสินความสำเร็จค่อนข้างอุดมคติเกินไป และข้อมูลบางประเด็นน่าจะได้รับการบรรจุไว้ด้วย โดยเฉพาะด้านอุบัติเหตุจากการทำงาน อุปสรรคสำคัญได้แก่ การนำเครื่องชี้วัดไปใช้จริงในอนาคตเนื่องจากกระทรวงฯ คงไม่มีทรัพยากรพอเพียงสำหรับการรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

3. ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก โดยสรุปการดำเนินงานได้สิ้นสุดลงตามข้อผูกพัน (ซึ่งมีการขอเปลี่ยนแปลงบางส่วน) แล้ว ผลผลิตสำคัญของกิจกรรมนี้คือ การจัดทำจดหมายข่าวเผยแพร่ประจำเดือน ส่วนการจัดนิทรรศการมีการดำเนินงานเป็นครั้งคราวเท่านั้น

ปัญหาสำคัญคือ การยกเลิกกิจกรรมหลัก 2 ส่วน คือ การวางแผนการเก็บ และจัดระบบข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยหลักการแล้วหากขาดกิจกรรมหลักนี้ กิจกรรมอื่น ๆ จะเป็นไปไม่ได้นัก และบทบาทการเป็นศูนย์สารสนเทศจะบังเกิดขึ้นไม่ได้

4. การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน ได้มีการจัดอบรมพนักงานตรวจแรงงานตามหลักสูตรของไอ แอล โอ จำนวน 87 คน ตลอดจนผลิตเอกสารหลักสูตรตามที่กำหนดไว้ ผลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้ผ่านการอบรมแสดงให้เห็นว่า ผู้ผ่านการอบรมส่วนใหญ่คิดว่าการอบรมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจแรงงานเด็กได้ ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ

อย่างไรก็ตามมีปัญหาที่ควรคำนึงคือ การจัดอบรมทั่วไปซึ่งเป็นภาระงบประมาณของฝ่ายไทยและระบุไว้ในข้อตกลงไม่ได้มีการดำเนินการ นอกจากนั้นข้อกำหนดให้ผู้ผ่านการอบรมจัดทำแผนงานโดยเลือกภาคแรงงานเด็กกลุ่มเป้าหมาย (ซึ่งแผนดังกล่าวจะได้นำเสนอเพื่อขอการมีส่วนร่วมจากที่ประชุมของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง) ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการจัดกิจกรรมนี้เกิดขึ้นภายหลังกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมาย และสังคม (ตามแผนควรจะต้องเกิดขึ้นก่อน) ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบการจัดประชุมฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการจัดทำแผนดังกล่าวจึงหมดความจำเป็น

5. การจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม การจัดกิจกรรมนี้ประกอบด้วยการอบรมอาชีพแก่แรงงานเด็ก การจัดประชุมนายจ้าง การให้คำปรึกษา การเผยแพร่ความรู้ และการจัดกิจกรรมนันทนาการแก่แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่สรุปสาระโครงการได้ระบุไว้ ปัญหาเกี่ยวกับกิจกรรมนี้คือ ช่วงเวลาการจัดกิจกรรมไม่สอดคล้องกับกิจกรรมในข้อที่ 4 กล่าวคือ แทนที่จะจัดขึ้นภายหลังแต่กลับจัดขึ้นก่อน นอกจากนั้นยังกำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ก่อนดำเนินงาน ดังนั้นจึงทำให้เจตจำนงที่จะให้กิจกรรมนี้กำหนดขึ้นจากข้อมูลการศึกษาของพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรม ตลอดจนเป็นกิจกรรมเพื่อทดลองใช้แผนงานที่เป็นผลจากการอบรมไม่บรรลุ

6. การจัดตั้งสำนักงานโครงการ การจัดตั้งสำนักงานตลอดจนสรรหาบุคลากร จำนวน 3 คนเป็นไปตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นยังมีการจัดกิจกรรมสนับสนุนทางวิชาการและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกตามโอกาส

สิ่งที่ควรพิจารณาว่าเป็นปัญหาคือ การจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับสรุปสาระโครงการที่แนบข้อตกลง การสื่อสารเกี่ยวกับโครงการไปยังฝ่ายที่รับผิดชอบยังไม่ชัดเจน และยังไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการประสานงานตามที่ระบุในสรุปสาระโครงการ ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในหลายกรณีขาดความสอดคล้อง บทบาทในการวิเคราะห์และติดตามงานเป็นอีกกรณีหนึ่งที่ต้องพิจารณา

การวิเคราะห์ในภาพรวมโดยอาศัยจำนวนแรงงานเด็กที่ผ่านการตรวจในรอบ 8 ปี เป็นเครื่องบ่งบอกถึงศักยภาพของการทำงานในด้านนี้ วิธีการวิเคราะห์กระทำโดยสร้างเส้นแนวโน้มเฉลี่ยของจำนวนการตรวจแรงงานเด็ก โดยสมการที่สร้างจำเป็นต้องตัดข้อมูลในปี พ.ศ. 2534 และ 2535 ออกไปเนื่องจากมีลักษณะผิดปกติมาก หลังจากนั้นทดลองนำข้อมูลการตรวจจริงในปี 2538 (อันเป็นปีที่มิข้อมูลเป็นปัจจุบันที่สุด และเป็นปีที่การดำเนินงานตามโครงการครบ 1 ปี) ไปเปรียบเทียบกับแนวโน้มเฉลี่ย พบว่า จำนวนการตรวจจริงอยู่เกินขอบเขตของค่าสัมประสิทธิ์ถดถอย

ถอยและความเบี่ยงเบนมาตรฐาน อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีความจำกัดของข้อมูลและยังมิได้นำตัวเลขประมาณมาถ่วงน้ำหนัก ดังนั้นจึงเป็นการด่วนสรุปที่จะกล่าวว่าโครงการนี้ประสบผลสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานโครงการ

สำนักงานโครงการถือเป็นศูนย์กลางของการบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการประสานกิจกรรมไปสู่ความสำเร็จ ในที่นี้มีข้อเสนอแนะสำหรับกิจกรรมในส่วนนี้ 5 ประการ คือ

1. การเตรียมเอกสารโครงการ ต้องยึดถือข้อตกลงและเอกสารแนบเป็นแนวทางโดยเคร่งครัด
2. การจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการ เพื่อเชื่อมโยงให้กิจกรรมที่มีผู้รับผิดชอบหลายฝ่ายดำเนินไปด้วยดี ผู้จัดการโครงการควรทำหน้าที่เป็นประธานและหัวหน้าสำนักงานเป็นเลขานุการ
3. การสื่อสารโครงการต้องกระทำอย่างชัดเจนและทั่วถึง เพื่อให้ทุกฝ่ายทราบสาระของโครงการที่แนบข้อตกลง
4. เพิ่มบทบาทการวิเคราะห์และกำกับดูแลให้การจัดหรือเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่กำหนดไว้ต้องมุ่งสู่ความสำเร็จของโครงการ และเป็นไปอย่างเหมาะสมเท่านั้น ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินงานฝ่ายไทยแสดงออกถึงความเคารพต่อสาระของข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้
5. เพิ่มบทบาทการส่งเสริมวิชาการแก่ผู้รับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้โดยอาศัยความรู้ความชำนาญจากที่ปรึกษาของโครงการ หรือจากสถาบันภายนอก

ศูนย์สารสนเทศ

1. ภารกิจสำคัญเร่งด่วนคือ การวางระบบการรวบรวม จัดเก็บ ประมวลผล และจัดทำรายงานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก
2. การใช้ประโยชน์ข้อมูลอย่างกว้างขวาง โดยการผลิตสื่อต่าง ๆ รายงาน ฯลฯ ออกเผยแพร่ นอกจากนั้นควรเร่งเชิญชวนให้หน่วยงาน บุคคล และสาธารณชนได้ใช้ประโยชน์จาก

ข้อมูล ทั้งในแง่ของการวางนโยบาย แผนงาน-โครงการ วิชาการ หรือเพื่อส่งเสริมความรู้ ทักษะคติอย่างกว้างขวาง

3. ควรเตรียมการเพื่อความยั่งยืนโดยพยายามแปรรูปสู่งานประจำของกระทรวงฯ หรือโดยวิธีการอื่น ๆ

การนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก

1. เร่งการเจรจากับที่ปรึกษา เพื่อทราบปัญหาและหาทางแก้ไขให้การดำเนินงานลุล่วงและเป็นไปตามข้อตกลง

2. ในทางปฏิบัติกระทรวงฯ คงไม่สามารถทำการสำรวจในลักษณะนี้ได้ เนื่องจากความจำกัดของทรัพยากร ดังนั้นจึงเร่งหาทางที่จะประสานกับหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อผสมผสานให้การสำรวจของหน่วยงานนั้น ๆ มีส่วนสนับสนุนต่อการสร้างข้อมูลแรงงานเด็กตามแนวทางของโครงการนำร่องนี้

การพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก

1. ควรอาศัยข้อมูลการสำรวจจากภาคสนามเป็นฐานในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดบันทึกฐานของกลุ่ม บันทึกฐานที่วิเคราะห์ได้ให้นำไปพิจารณาประกอบกับเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกณฑ์วัดหรือตัดสินความสำเร็จไม่เป็นอคติมากเกินไป แต่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

2. การใช้ประโยชน์จากเครื่องชี้วัดจะเป็นไปได้มากขึ้น หากหาทางประยุกต์ให้แบบการตรวจแรงงานที่ใช้อยู่กลายเป็นเครื่องมือที่บรรจุประเด็นเครื่องชี้วัดไว้ด้วย แต่ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า อาจต้องมีการลดความคาดหวังเกี่ยวกับจำนวนข้อมูลลง

การอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก

ควรออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมตามแนวทางของไอ แอล โอ ให้สามารถผสมผสานกับหลักสูตรการอบรมที่ใช้อยู่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นไปได้ นอกจากนั้น การปรับปรุงระบบการทำงานให้เอื้ออำนวยต่อการประยุกต์ใช้ความรู้และทักษะจากการอบรมถือเป็นสิ่งจำเป็น

การคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม

1. ควรเพิ่มน้ำหนักกิจกรรมการพัฒนาแรงงานเด็กมากขึ้น เพราะถือเป็นมาตรการทางบวกที่สามารถสร้างทัศนคติที่ดีอันจะมีผลต่อการป้องกันปัญหาในระยะยาว
2. การจัดกิจกรรมคุ้มครองต่าง ๆ ควรประสานสอดคล้องกับกิจกรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะการอาศัยข้อมูลจากการตรวจแรงงานเป็นแนวทางในการวางแผน และอื่น ๆ

การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในอนาคต

ข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้รับผิดชอบโครงการไอเปค แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบคิดว่าในช่วง 5 ปีข้างหน้า การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กควรมีแนวทางเรียงตามลำดับความสำคัญดังนี้

1. เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนมากขึ้น
2. ตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นกรณีเฉพาะ
3. ให้ความสำคัญกับมาตรการการป้องกันมากขึ้น
4. ขยายกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมโสเภณีเด็ก
5. ให้ความสำคัญกับการวิจัย ประเมินผล และข้อมูลมากเท่ากับมาตรการหลักอื่น ๆ
6. เพิ่มระดับความร่วมมือกับต่างประเทศมากขึ้น

EXECUTIVE SUMMARY

The emergence of the project entitled "Strengthening the Ministry of Labour and Social Welfare's Programme on Child Labour" can be traced back to the year 1992 when IPEC first introduced its support to Thailand. Since then, the implementation of the project has been continued until the present time. Realised that the project has existed in this country for 5 years, IPEC and the Ministry of Labour and Social Welfare (MLSW) agreed on an idea of conducting an evaluation after the termination of its all activities. Evaluative results were expected to bring about the improvement of the next-phase project.

Objectives and Methodology

The objectives of the evaluation were conformed to the requirements of MLSW as follows :

1. To assess qualitative and quantitative outcomes of each activity under the project.
2. To review problems and constraints, encountered at both the management and implementation levels.
3. To provide suggestions for the improvement of the next-phase project.

The main sources of data were project documents and some other secondary relevant information. The major outputs and activities stated in the Summary Outline which was an annex to the Agreement signed by MLSW and IPEC were the main criteria with what had been produced by the project in relation to the time frame were compared to justify the success of the project

implementation. Besides the secondary data, opinion surveys were also conducted. The first survey concerned the opinion of labour inspectors about the training courses in which they participated. The other survey focused on the opinion of selected IPEC partners about the future role of MLSW in the prevention and control of child labour. Interview with of some project staff also provided significant information, in terms of problems and barriers, for this evaluation.

Findings

Pilot Survey of Child Labour

According to the Summary Outline, the survey had been expected to be undertaken by the committee set up by MLSW but, practically, it was subcontracted to an external institution. At this stage, the survey has not been completed yet. Though most of the steps specified in the Summary Outline have been followed, some methodological issues should be mentioned.

Firstly, the boundary of the population seems to be reduced from 2 provinces to only 7 districts in 2 provinces. Secondly, the survey gathered data from only 1,278 households which are still lesser than the minimum sample size of 2,000 households mentioned in the contract. Thirdly, the estimation of child workers or any other important analyses should be based on the primary data randomly selected from the population rather than on any secondary documents.

However, MLSW should be reminded that the Summary Outline requires only a total sample size of 2,000 units (households and establishments) but the contract demands a sample of 2,000 households and another additional sample, in the size of 200 units, from establishments. Since there is a contradiction between

the Summary Outline and the contract and since the former document should be the principal reference, carrying out the contract in the context of the sample size should be flexible and lenient.

Development of Child Labour's Indicators

Though this activity has similar characteristics to the Pilot Survey of Child Labour, its methodology is less strict. A reason for applying more strict methodology to the Pilot Survey than to the Development of Indicators is stemmed from the research guidelines introduced by the seminar of the countries that initiated and pioneered the survey and also later by an IPEC's consultant who supervised the Pilot Survey in Thailand.

Generally, the implementation of the activity is still behind the schedule, however, it is apparent that the development of indicators will undoubtedly be completed soon. What should be concerned as a problem is not the delay of the activity but the application of indicators in a real circumstance. First, quality of child labour should not be justified merely by criteria selected or determined by the committee. The second problem is relevant to the implementation of the indicator scheme. Since the scheme seems to consist of too many indicators, its implementation will certainly consume too much time and other resources. Lastly, the manual for the implementation of indicators still lacks guidelines by which field workers can follow, for example : it does not include a guideline for a random selection of either establishments or child workers. Without those guidelines, data from indicators will yield results which cannot be inferred or generalised to construct the whole correct figures of child labour in Thailand.

Information Center

The Information Center has finished all its obligation mentioned in the adjusted plan. Its prominent products were the monthly newsletters circulated among agencies concerned. Regarding the organising of exhibitions which was also a responsibility under the project, it was found to occur occasionally on some public holidays.

What should be considered is that the Center should not have given up its major tasks previously planned to collect information on child labour from various agencies and to design a system whereby data could have been stored, processed and reported. The cancellation of those tasks prohibits the Center to undertake its role as a real information center where systematic information is always available for policy makers, planners, project staff, agencies concerned or even for the public in general.

Labour Inspector Training

According to the project, one general and three specialised training courses would be held. In practice, the general training course which was under the obligation of MLSW's contribution was not organised based on the fact that the project did not obtain financial support. The three specialised courses were organised though there were some adjustments from the plan. The opinion survey which collected data from trainees indicated satisfactory outcomes of the trainings. Most of labour inspectors who attended the courses believed that the trainings could help improve their efficiency considering the quality and quantity of labour inspection.

However, the implementation of those three training courses in relation to the project time-frame seems inappropriate. Basically, the trainees were expected to prepare a paper outlining a sectoral policy on child labour, then, it would be submitted to a meeting (which was required to be set up by another activity namely the Legal and Social Protection) of representatives from employers, workers and institutions concerned for comments. Unfortunately, the preparation of the paper did not happen. Actually, it should be said that the preparation of such a paper was not necessary simply because the Legal and Social Protection Activity had terminated before the specialised training courses ended.

Legal and Social Protection

In principle, the project intended to integrate or direct all activities to serve the same objectives. This was partly achieved by arranging the sequence of the activities under the project. For example, the Legal and Social Protection was set behind the training courses because the trainees were required to produce a final output, a sectoral policy on child labour, which would become an input of the coming-after activity i.e. the Legal and Social Protection. As mentioned earlier, this intention was not satisfied since the Legal and Social Protection had targeted the sectors even before the project started and had begun itself before the training courses took place.

However, if it is looked inside the activity, the Legal and Social Protection can produce services as planned - an employers' meeting was held, child workers were trained, educational kits were produced and made use in educating both employers and child workers.

Coordinating Unit

A coordinating unit was set up according to what was expected by the project. The unit which employed 3 personnel helped facilitate and coordinate all activities under the project.

However, functions of the unit seems to have some constraints. Initially, the context of the Work Plan prepared by the Coordinating Unit did not correspond with the Summary Outline which was a document attached to the Agreement. This might be considered as a major cause of confusion among project activities. A support committee of which the members were expected to come from key departments was not established either. In brief, monitoring and coordinating functions are believed to be its problems.

General Result

The evaluation also took a glance at the achievement of the final objectives of the project though it was not a requirement of the contract and though there might be some biases as some activities have not been terminated. Moreover, the input provided by IPEC might be too little, in comparison to the size of the problem or to the total budget of MLSW, to create any apparent changes.

This evaluation tried to measure the accomplishment of the project objectives by using the number of inspected working children along the 8 year period to indicate the capability of MLSW in dealing with child labour. The Least Square Method was applied to construct a capability trend line which represented smooth averages of the raw data. The comparison between the actual inspected cases in the year 1995 and the average number on the smooth trend line indicated

that the capability to inspect child labour was above the range between the regression coefficient and its upper standard deviation in the same year. However, it is too early to declare the implementation of the project has succeeded in its objectives.

Recommendations

Coordinating Unit

1. Preparation of Project Documents All project documents should conform to the Agreement and other annexed papers. Not only will the contradiction between the Agreement and other forthcoming documents cause confusion among the activities but it also results in conflicts among parties concerned. Therefore, the Agreement, the Summary Outline and the Budget Sheet must be the referent papers with which the other project documents have to agree.

2. Coordinating Committee Normally, a project which comprises various activities and involves many responsible parties always needs an effective coordinating mechanism. In implementing the next-phase project, MLSW will need to appoint a coordinating committee to harmonise all activities. Members of the committee should be representatives from responsible departments working along with the project manager and head of the project office who act as the chairman and secretary respectively.

3. Communicating the Project Some of the project staff did not realise the substance of the project which caused inefficiency of the implementation. All responsible personnel should, therefore, be made clear of every project element and relating significant documents.

4. Intensifying Appraisal and Monitoring Role As the coordinating unit, the project office must commit to the Agreement and the achievement of the project. Any unreasonable changes or adjustments that would deviate the project objectives must not be agreed. The commitment of the Thai Counterpart stated in the Agreement, for example local contribution, must also be honoured.

5. Increasing the Degree of Technical Support The Coordinating Unit can help improve project efficiency by providing more technical support for responsible departments. The technical support might be mobilised from external institutions or even from the internal expertise of consultants or advisers already hired by the project itself.

Information Center

1. Information-System Design The most urgent task of the Information Center is to design an information system that would serve both internal and external needs. The system must encompass types of data to be collected and stored at low cost and, more importantly, a computer programme that can process data and produce reports as requested.

2. Maximum Utilisation of Information Agencies concerned and the public at large should know the availability of information and should be encouraged to make use of information services. On the other way round, the Center might produce and disseminate various media that present different perspectives of child labour including all endeavours undertaken to eliminate this problem.

3. Preparation for Sustainability After running for a period of time, every activity may have to be transferred to a routine function of any selected department.

Pilot Survey of Child Labour

1. **Negotiation with the Consultant** What to be immediately done is to ask the consultant to share all information with MLSW. The information will help to understand the present status of the survey and the problems being encountered by the consultant. Afterward, both parties will negotiate for a sound solution which can bring benefit to both sides. Issues to be negotiated should cover factors affecting the reliability of the survey such as, the listing of the population, sample size, statistical methods and other methodological elements.

2. **Sustainability of the Survey** As a matter of limited resources, it seems impossible for MLSW to conduct its own annual or even biannual survey of child labour. By this reason, MLSW may need cooperation from an external agency that has a routine function of collecting nation-wide data such as the National Statistical Office or the Ministry of Public Health. However, it has to be accepted that many items will be removed from its original questionnaire.

Development of Child Labour's Indicators

1. **Emphasising Group's Norms** According to the present guideline, application of every indicator to decide the betterment of child labour is reliant on ideal criteria selected or determined by the responsible committee. Those criteria, in many circumstances, will not be appropriate for evaluating or assessing development of child labour, for example criteria for justifying resident space for child labour and enforcement of Labour Protection Law are determined so ideal that it will not be possible to accomplish the targets. In stead of using the sole ideal

judgement, field data already collected should be analysed to find group's norms and, then, combined with ideal criteria to become practical indicators.

2. Maintaining the Utilisation of Indicators In similar to the Pilot Survey of Child Labour, this activity will also face a problem of how to sustain the utilisation of indicators. Though it is planned as the biannual survey, the application of indicators is still impractical based on the fact of insufficient resources. In order to maintain its utilisation, only significant indicators might be selected to integrate into the existing labour-inspection form normally used by labour inspectors in their daily function. Apart from that, guidelines for reliable data collection must be prepared to ensure sound generalisations of every finding.

Labour Inspectors' Training

Though this activity was proved by the opinion survey to be fruitful, organisation of the training courses according to the ILO's guideline will be still too costly. In reality, the ILO's guideline will have to be adapted to the regular trainings normally designed for labour inspectors. However, knowledge and skills obtained from the trainings will be fruitless if the inspection system remains the same. Findings from the opinion survey suggested that MLSW might need to review and redesign the system so as to increase higher efficiency of child labour inspection.

Legal and Social Protection

Implementation of the Legal and Social Protection should not be independent from but should be linked to the child labour inspection. Designing of

vocational training courses, recreational activities, legal counselling services and other schemes must be based on information investigated via the labour inspection system.

Since social protection is a preventive approach which is not merely a measure for child development but it can create positive attitude among employers and the public, MLSW should intensify its effort in this strategy.

Emphases of the Future Plan

In dealing with child labour in the future, the survey of present IPEC partners' opinion suggested that MLSW should emphasise these following approaches :

- Call for more participation from the private sector.
 - Try to pass a new law specifically against child labour.
 - Press more emphasis on the prevention approach.
 - Expand the coverage to child prostitution.
 - Promote and make use of research, evaluation and information technology.
 - Increase its cooperation with foreign countries.
-

บทที่ 1

บทนำ

บทบาทของการประเมินผล

แม้ว่าการประเมินผลจะเป็นศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นได้ไม่นานนักเมื่อเทียบกับศาสตร์แนวอื่น ๆ แต่บทบาทของการประเมินผลได้ทวีความสำคัญขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุที่การประเมินผลได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเกิดจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน

1. **ขอบเขตและความซับซ้อนของงาน** แต่เดิมงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติกันมักมีขอบเขตที่แคบและไม่ซับซ้อน ในสภาพการณ์ดังกล่าวผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้วิจารณญาณส่วนบุคคลที่จะตรวจสอบและประเมินเพื่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหาก็ยังเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก ต่อมาเมื่อการดำเนินงานในสาขาต่าง ๆ ขยายขอบเขตและทวีความซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับผลดี-ผลเสียของการดำเนินงานมักส่งผลต่อกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จึงทำให้ลำพังการอาศัยเพียงวิจารณญาณของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อประเมินและตัดสินใจเป็นไปไม่ได้แต่จำเป็นต้องใช้วิธีการและเครื่องมือที่ออกแบบมาอย่างเป็นเหตุผลเพื่อประเมินถึงปัญหาและความสำเร็จของงานนั้น ๆ

2. **เกณฑ์ตัดสินใจ** ในการทำงานทุกประเภท ปัญหาหนึ่งที่ต้องเผชิญคือ การต้องตัดสินใจว่าผลของการดำเนินงานนั้น ๆ เหมาะสมเพียงใด ส่งผลดีหรือเสียมากน้อยเพียงใด ฯลฯ การจะตัดสินใจการดำเนินงานนั้น ๆ จำเป็นต้องอาศัยการประเมินที่เป็นศาสตร์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ความจำเป็นนี้ทำให้กระบวนการประเมินผลทวีความสำคัญขึ้น ทั้งนี้เพราะศาสตร์การประเมินผลมีความเป็นวิทยาศาสตร์ และพยายามขจัดความลำเอียงจากมนุษย์ออกไป

3. **การปรับปรุงการดำเนินงาน** การดำเนินงานสมัยใหม่อยู่ภายใต้บรรยากาศของการแข่งขัน ความคงอยู่ของการผลิตสินค้าหรือบริการ มิได้ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของหน่วยงานผู้ผลิต แต่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ซื้อหรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ ภายใต้เงื่อนไขนี้ประกอบกับการต้องอยู่ในภาวะแข่งขัน ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการดำเนินงานอยู่เสมอ เพื่อให้ปริมาณและคุณภาพของสินค้าหรือบริการสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการได้

4. **หลักฐานอ้างอิง** ในยุคปัจจุบันอีกเช่นกันที่การพิจารณาใด ๆ ต้องอิงกับข้อมูลและหลักฐานยืนยัน ผลการประเมินที่เป็นศาสตร์จึงมิได้เป็นเพียงข้อตัดสินใจของหน่วยงานปฏิบัติเท่านั้น แต่ข้อมูลเหล่านั้น ยังกลายเป็นข้ออ้างอิงของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานผู้ให้

งบประมาณสนับสนุน นักการเมือง หรือแม้แต่นักวิชาการหรือผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานนั้น ๆ

ความจำเป็นต่อโครงการไอเปคของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

การดำเนินงานตามโครงการไอเปคคงจำเป็นต้องพึ่งพาบทบาทของการประเมินผล ทั้ง 4 ประการดังได้กล่าวมาแล้ว ที่สำคัญกว่านั้นคือ มีปัจจัยบางประการที่ทำให้การประเมินผลโครงการไอเปคของกระทรวงฯ มีความจำเป็นมากขึ้น ปัจจัยเหล่านั้น ได้แก่

1. **ความใหม่** แม้ว่าโครงการไอเปคจะเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานเด็ก ซึ่งกระทรวงฯ มีความคุ้นเคย แต่ในเวลานั้นไอเปคถือเป็นโครงการที่ใหม่ในเมืองไทย การรับความช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าวของกระทรวงฯ จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขและแนวคิดที่แตกต่างออกไปจากระบบงานของไทย ดังนั้นการประเมินผลการทำงานของโครงการที่เพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรก จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อแสวงหาข้อมูลที่จะใช้ปรับปรุงการดำเนินงานในเวลาต่อมา

2. **ความหลากหลาย** ความจำเป็นอีกประการหนึ่งคือ สารของโครงการที่กระทรวงฯ ได้รับความช่วยเหลือจากไอเปคมีความหลากหลายในกิจกรรมที่ปฏิบัติ ตามร่างเดิมของโครงการที่เสนอนั้นแสดงถึงเจตนาที่จะให้งานแต่ละงานเป็นโครงการย่อยที่เป็นอิสระจากกัน ที่สำคัญผู้รับผิดชอบยังประกอบด้วยหลายฝ่าย จากคุณลักษณะของความหลากหลายทั้งในแง่ของกิจกรรมและผู้รับผิดชอบ จึงเป็นเหตุผลให้การประเมินผลกลายเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพราะข้อมูลจากการประเมินจะช่วยให้ค้นพบปัญหาอันจะนำไปสู่การสร้างความกลมกลืนของการดำเนินงานในภายหลัง

3. **ขนาดโครงการ** ในบรรดาโครงการต่าง ๆ ที่เสนอและได้รับการสนับสนุนจากไอเปคในเวลานั้น โครงการที่ถือว่ามีขนาดใหญ่ที่สุด โดยเฉพาะในแง่ของงบประมาณคือ โครงการที่กระทรวงฯ ได้รับความสนับสนุน ด้วยเหตุที่เป็นโครงการใหญ่จึงประกอบด้วยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องมาก และที่สำคัญเกี่ยวข้องกับผลได้-ผลเสียสูงเมื่อเทียบกับโครงการอื่น ๆ ด้วยเหตุผลนี้การประเมินผลจึงถือเป็นสิ่งที่มีเหตุผลสำหรับโครงการที่กระทรวงฯ ได้รับความสนับสนุน

4. **แหล่งงบประมาณ** แหล่งที่มาของเงินสนับสนุนโครงการไอเปคนั้น มิใช่แหล่งงบประมาณถาวรดังเช่นโครงการของระบบราชการ ผู้ให้เงินสนับสนุนผ่านไอเปคอาจจะรับ หรือเปลี่ยนแปลงได้ ภายใต้ความไม่แน่นอนของแหล่งเงินทุนดังกล่าวการประเมินผลโครงการสำคัญ ๆ เพื่อประโยชน์ของการปรับปรุงงาน และท้ายที่สุดเพื่อให้กระบวนการทำงานภายหลังการปรับปรุง

สร้างประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมพร้อมสำหรับการใช้เป็นข้อพิสูจน์แก่แหล่งเงินทุน จึงเป็นเหตุผลที่จำเป็น

วัตถุประสงค์

การประเมินผลครั้งนี้ กำหนดวัตถุประสงค์ตามแนวทางและความต้องการของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่กำหนดไว้เป็นกรอบในการประเมิน 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้ทราบผลสำเร็จเชิงปริมาณและคุณภาพของโครงการ (ย่อย) หรือกิจกรรมภายใต้โครงการเสริมสร้างศักยภาพของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็ก
2. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและดำเนินงานตามโครงการฯ
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการฯ

ขอบเขตและข้อจำกัด

การประเมินอาศัยข้อกำหนดของหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการเป็นแนวทาง โดยการประเมินจะเน้นเพียงขอบเขตการดำเนินงานตามกิจกรรมรายโครงการ (ย่อย) เป็นสำคัญ ส่วนการประเมินในวัตถุประสงค์สุดท้ายของโครงการเป็นเพียงส่วนเสริม ด้วยเหตุผลด้านข้อจำกัดที่สำคัญคือ

1. ในขณะที่ประเมินนั้นยังมีกิจกรรม (หรือโครงการย่อย) บางกิจกรรมไม่แล้วเสร็จ ดังนั้นการมุ่งหวังผลสำเร็จสุดท้ายตามวัตถุประสงค์โครงการให้บังเกิดขึ้นในขณะที่ประเมิน จึงเป็นไปได้ยาก
2. การประเมินผลไม่ได้ถูกออกแบบไว้ ตั้งแต่การวางแผนแต่กำหนดให้มีขึ้นภายหลังเกือบสิ้นสุดโครงการ ดังนั้นการกำหนดแผนแบบการประเมินผล ตลอดจนตัวชี้วัดความสำเร็จที่ซับซ้อน จึงเป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดด้วยเวลาเพียง 3 เดือนที่ต้องรายงานผล และภายใต้งบประมาณที่ได้รับ

คำจำกัดความ

โครงการย่อย หมายถึง (ร่าง) โครงการย่อยที่หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงฯเสนอขอรับการสนับสนุนจากไอบีค/ไอ แอล โอ ในภายหลังโครงการย่อยเหล่านั้นแปรสภาพเป็นเพียงกิจกรรมสำคัญ ๆ ภายใต้โครงการที่ได้รับการสนับสนุน ดังนั้นคำว่า โครงการย่อยจึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับคำว่า “กิจกรรม” การเปลี่ยนคำเรียกกระทำเมื่อต้องการเน้นว่าเป็นปรากฏการณ์ในช่วงใด โดยคำแรกจะสะท้อนสถานะที่เป็นร่างโครงการ ส่วนคำหลังคือ กิจกรรมนั้นจะแสดงสถานะเมื่อโครงการได้รับการพัฒนาและอนุมัติจากไอบีคแล้ว

บทที่ 2

บททวนโครงการและกรอบการประเมินของไอเปค

การรับความช่วยเหลือจากไอเปคมีความเป็นมา ตั้งแต่ปี 2535 - 2536 นับแต่ที่ยังไม่มี การจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จากข้อมูลที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่าไอเปคได้จัดสรร เงินจำนวน 314,198 เหรียญ หรือประมาณ 7.85 ล้านบาท ให้แก่โครงการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพัฒนาขึ้น องค์ประกอบของกิจกรรมและงบประมาณในครั้งนั้นประกอบด้วย

กิจกรรม	งบประมาณ (เหรียญ)	
	ที่ได้รับจัดสรร	ที่ใช้จริง
1. ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ	95,925	70,000
2. ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กภูมิภาค (ศรีสะเกษ)	136,856	58,040
3. การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ครูและนักเรียน (ศรีสะเกษ)	14,625	14,625
4. การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่พ่อ แม่ ผู้ปกครอง (ศรีสะเกษ)	17,195	17,195
5. การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรม ขนาดเล็ก (เครื่องหนัง)	49,597	29,696

กิจกรรมตามโครงการในระยะแรกนั้น มีบางส่วนที่สืบเนื่องมายังโครงการในช่วงปี 2537 - 2538 อันเป็นเป้าหมายการประเมินผลครั้งนี้ กล่าวคือ กิจกรรมของศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ และการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมเครื่องหนัง ในรายละเอียดของการบริหาร การจัดกิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมทั้งสองมีความคล้ายคลึงกับ สาระโครงการในช่วงปี 2537 - 2538 ดังนั้นกล่าวได้ว่ากิจกรรมทั้ง 2 เป็นกิจกรรมต่อเนื่องมาสู่โครงการที่เป็นเป้าหมายของการประเมินผลครั้งนี้

ทบทวนโครงการที่จะประเมิน*

การนำเสนอในส่วนนี้จะแสดงถึงพัฒนาการของโครงการก่อนที่จะกลายมาเป็นโครงการภายใต้ข้อตกลง สาระสำคัญนอกจากจะช่วยให้แนวทางสำหรับกรอบการประเมินที่จะกำหนดในบทที่ 3 แล้ว ในบางกรณีจะเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ผลในบทที่ 4

ร่างข้อเสนอโครงการ

ลักษณะโครงการ

ร่างข้อเสนอโครงการที่จัดทำขึ้นในครั้งแรกเป็นโครงการที่มุ่งจะเปิดกว้างให้กับการเสนอขอความสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยจะเห็นได้จากชื่อที่กำหนดเป็น “โครงการจัดปัญหาแรงงานเด็ก ประจำปี 2537 - 2538” ชื่อดังกล่าวมีขอบเขตกว้างและมีได้กำหนด “แกน” หรือ “ทิศทาง” ให้แคบลง สิ่งที่ยืนยันว่าแนวทางของโครงการเป็นแบบเปิดกว้างอีกประการหนึ่งคือ โครงการที่กำหนดไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์รวมของโครงการ ซึ่งจะเป็นแนวทางให้การดำเนินงานภายใต้โครงการเชื่อมโยงกัน

ผลที่ตามมาจากการกำหนดโครงการในลักษณะดังกล่าว จึงเอื้อให้แต่ละหน่วยงานสามารถพัฒนาโครงการ (ย่อย) ได้โดยอิสระ และทำให้ร่างของโครงการมีคุณลักษณะตามบางประการดังนี้

1. แต่ละโครงการจะกำหนดวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง และความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน
2. กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินงานแตกต่างกันไป หรือกำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ซึ่งในหลายกรณีอาจจะกลายเป็นกลุ่ม หรือพื้นที่เดียวกัน หรือไม่ก็ได้

*การนำเสนออ้างอิงจากเอกสาร โครงการที่ไม่ได้จัดพิมพ์ที่เสนอโดยกระทรวงฯ และจากข้อตกลงและเอกสารแนบข้อตกลงที่ได้ลงนามร่วมกันระหว่างกระทรวงฯและไอบีค และจาก สุพิน เกษาคุปต์. โครงการปฏิบัติการการจัดการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมในประเทศ บทเรียนจาก 2 ปีแรก 2535 - 2537. อัดสำเนา 2539, น. 4-10.

3. วิธีการดำเนินงานที่ปรากฏของแต่ละโครงการจะสอดคล้องกับความเชี่ยวชาญ หรือ หน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่เดิม

การสรุปให้เห็นถึงลักษณะข้างต้นมิใช่เป็นการตัดสินใจว่า ลักษณะดังกล่าวมีความบกพร่อง แต่มุ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าโครงการที่พัฒนาขึ้นแต่เดิมนั้น เป็นโครงการเปิดกว้างและไม่มุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานในแต่ละส่วนต้องวางแผนเชื่อมโยงกันมากนัก (ซึ่งจะพบถึงความเปลี่ยนแปลงในโครงการตามข้อตกลง) นอกจากนั้นการพัฒนาโครงการในลักษณะนี้จะมีข้อดีในแง่ของการประเมินผลบางประการ คือ การพิจารณาในแง่ของ “ความยั่งยืนของโครงการ” จะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

องค์ประกอบของแต่ละโครงการย่อย

ร่างโครงการที่พัฒนาขึ้นข้างต้นประกอบด้วยโครงการย่อยต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการศูนย์สารสนเทศ
2. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจการใช้แรงงานเด็ก
3. โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก
4. โครงการเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการบริหารโครงการไอเปค

เนื่องจากการพัฒนาโครงการค่อนข้างเป็นอิสระจากกันดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นรูปแบบของการเขียนโครงการย่อยแต่ละโครงการจะแตกต่างกันไปบ้าง สาระของร่างโครงการย่อยต่าง ๆ ได้สรุปไว้ในตารางที่ 2.1 แล้ว

ตารางที่ 2.1

สารสรุปของร่างโครงการก่อนพัฒนาไปสู่โครงการตามข้อตกลง

โครงการ (ขย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
โครงการศูนย์สารสนเทศ	-	1. ศูนย์เครือข่ายข้อมูล - สร้างฐานข้อมูลใน ส่วนกลางและภูมิภาค - ผลิตและเผยแพร่ ข้อมูล (กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)	1. เก็บรวบรวมและจัดทำ ฐานข้อมูลแรงงานเด็ก 2. เป็นแหล่งกลางของ ข้อมูลข่าวสารแรงงาน เด็ก	กลุ่มเป้าหมายโดยตรง - เจ้าหน้าที่รัฐ - ผู้นำชุมชนและองค์กรพัฒนา เอกชน - สื่อมวลชน กลุ่มเป้าหมายโดยอ้อม - ประชาชนทั่วไป - แรงงานเด็ก - เด็กนักเรียน	1.462
		2. เผยแพร่ข่าวสารสนเทศ - เผยแพร่ข่าวสาร สนเทศแรงงานเด็ก	1. สื่อสารข้อมูลกิจกรรม ของหน่วยงานต่าง ๆ 2. เผยแพร่ข่าวสารแรงงาน เด็กผ่านสื่อต่าง ๆ	เหมือน 1	0.300

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ขย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
		- จัดทำจดหมายข่าว แรงงานเด็กเผยแพร่ (กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน) 3. นิทรรศการ - จัดนิทรรศการเผยแพร่ ในวันสำคัญ ๆ (กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)	3. ให้กลุ่มเป้าหมายมีความ รู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงาน เด็ก	- แรงงานเด็ก - เด็กนักเรียน - ประชาชน - ผู้นำชุมชนและองค์กรพัฒนา เอกชน - เจ้าของสถานประกอบการ	0.18
		4. การสำรวจแรงงานเด็ก (โครงการนำร่อง จ.ศรีสะเกษ และ เชียงราย)	1. สำรวจสภาพการใช้ แรงงานเด็ก 2. พัฒนาระบบการ สำรวจให้เป็นรูปแบบ	แรงงานเด็กอายุ 5 - 14 ปี และ ครัวเรือนในจังหวัดศรีสะเกษ และเชียงราย	1.536

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
		- ศึกษากำหนดนิยามขอบเขตแบบสอบถาม - ทดสอบ - แก้ไขแบบสำรวจ - ประเมินประสิทธิภาพเตรียมทีมงาน - สำรวจ สัมภาษณ์ - วิเคราะห์ - ปรับปรุงให้เป็นโครงการสำรวจระดับประเทศ - เขียนรายงาน	ของกระทรวงและใช้ในพื้นที่อื่น ๆ 3. พัฒนารายงานข้อมูลแรงงาน	แรงงานเด็กอายุ 5 - 14 ปี และครัวเรือนในจังหวัดศรีสะเกษและเชียงราย	

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม " (ล้านบาท)
		(สำนักงานปลัดกระทรวงฯ โดยการจัดจ้างสถาบันการศึกษา)			
		5. การกำหนดความจำเป็น ขั้นพื้นฐานแรงงานเด็ก - ประชุมกรรมการ กำหนดตัวชี้วัดความ จำเป็นพื้นฐาน - ศึกษาสภาพปัญหา การใช้แรงงานเด็กใน สถานประกอบการ - ทดสอบแบบสอบถาม เครื่องชี้วัด	1. กำหนดความจำเป็น พื้นฐานที่เด็กควรได้รับ 2. กำหนดแนวทางการพัฒนา ร่างกายและจิตใจของเด็ก 3. สร้างเครื่องชี้วัดที่เป็น มาตรฐาน 4. ให้เกิดการเรียนรู้และการ พัฒนาแรงงานเด็ก	ไม่ระบุพื้นที่เป้าหมายของการ สำรวจ	1.200

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
		- จัดประชุมกำหนดตัวชี้วัด - เผยแพร่ (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ)			
โครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจการใช้แรงงานเด็ก	เพื่อให้ผู้เข้ารับการศึกษาอบรม - มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานเด็ก - รู้ถึงแนวปฏิบัติและเทคนิคการตรวจปัญหาในการดำเนิน	1. ฝึกอบรมการตรวจการใช้แรงงานเด็ก - ปาฐกถาพิเศษ - อภิปราย - บรรยาย - ประชุมกลุ่มย่อย - จัดทำรายงาน	-	- พนักงานตรวจระดับรองหัวหน้าสำนักงาน 36 คนจาก 36 เขต ใน กทม. - หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองแรงงานในจังหวัดภาคกลาง 31 คนจาก 31 จังหวัด - ผู้เกี่ยวข้อง 20 คน	0.200

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
	งาน และประสานงาน	(กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	-		
	งาน - มีความรู้เกี่ยวกับการร้องทุกข์ กล่าวโทษและดำเนินคดี - มีความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาและมนุษยสัมพันธ์ในขณะตรวจและประสานงาน - แลกเปลี่ยนความรู้ความเห็นและประสบการณ์	2. ผูกอบรมพนักงานตรวจแบบเข้มข้น - แปลหลักสูตร ไอ-แอลไอ และกำหนดหลักสูตรอบรม - ปาฐกถา อภิปราย - บรรยายโดยผู้เชี่ยวชาญจากไอ แอลไอ - กำหนดแนวปฏิบัติในการตรวจและนำไปถ่ายทอด	-	- พนักงานตรวจระดับหัวหน้าสำนักงานใน กทม. - หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองแรงงานในเขต กทม และจังหวัดที่มีปัญหา มาก 20 คน	0.3964

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
	- ถ่ายทอดความรู้และ ประสบการณ์แก่ พนักงานตรวจ แรงงานอื่น ๆ	- ประชุมกลุ่มย่อย - จัดทำรายงานสรุป (กรมสวัสดิการ และ คุ้มครองแรงงาน)			
		3. ประเมินพนักงานตรวจ แรงงานที่ผ่านการอบรม - จัดอบรมสรุปรวบรวม ผลและปัญหาในการ ปฏิบัติงาน - เสนอแนะและจัดทำ รายงาน (กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)	-	- ผู้ผ่านการอบรมพนักงาน ตรวจแบบเข้มข้น 20 คน - ผู้เกี่ยวข้อง 10 คน	0.0454

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
โครงการส่งเสริมและ พัฒนาแรงงานเด็กใน อุตสาหกรรมขนาดเล็ก	-	1. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ นายจ้างในกลุ่มเป้าหมาย - จัดประชุมนายจ้าง - ให้คำปรึกษาแนะนำ นายจ้างเกี่ยวกับการ ปรับปรุงสภาพ ทำงานฯ (กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)	1. เพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตาม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน 2. ส่งเสริมให้นายจ้างจัด บริการสุขภาพอนามัย ฯลฯ แก่แรงงานเด็ก	นายจ้างในอุตสาหกรรมเครื่อง หนัง เครื่องประดับ ตัดเย็บ เสื้อผ้า 10 แห่ง	0.297
		2. การส่งเสริมคุณภาพ ชีวิตในอุตสาหกรรม เครื่องหนัง เครื่อง ประดับและตัดเย็บ เสื้อผ้า	1. ให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ และทักษะฝีมือเพิ่มขึ้น 2. เพิ่มโอกาสทางการศึกษา และอาชีพ	ลูกจ้างเด็กในอุตสาหกรรมตัด เย็บเสื้อผ้า เครื่องประดับ จำนวน 10 แห่ง (ไม่ระบุว่าเป็นสถานประกอบ การเดียวกับข้อ 1 หรือไม่)	0.550

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
		- จัดอบรมลูกจ้างเด็ก - ตรวจสอบสุขภาพ ให้คำแนะนำ - ส่งเสริมอนามัย - นันทนาการและการศึกษา (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	3. ป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในสภาพการทำงานที่เป็นอันตราย		
		3. การพัฒนาอาชีพเด็กใน กิจกรรมป้อน้ำมัน - ศึกษาความต้องการ และจัดอบรมอาชีพ 2 รุ่น	เพื่อพัฒนาเด็กในกิจกรรมป้อน้ำมันให้มีความรู้ความสามารถประกอบอาชีพเป็นพนักงานบำรุงรักษารถยนต์	เด็กในกิจกรรมป้อน้ำมัน 2 รุ่น รุ่นละ 15 คน	0.060

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
		- ประเมินผล (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหลัก)			
โครงการเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวง แรงงานและสวัสดิการ สังคมในการบริหาร โครงการไอเปค	1. เป็นศูนย์กลาง ประสานงาน โครงการไอเปค และดำเนินกิจกรรม ตามอำนาจหน้าที่ 2. เป็นหน่วย สนับสนุนข้อมูล แรงงานเด็กของ กระทรวงและ คณะกรรมการ ต่าง ๆ ระดับชาติ	- จัดตั้งสำนักงานไอเปค ขึ้นในสำนักงานปลัด กระทรวงฯ - ประสานงานตาม โครงการไอเปคในฐานะ เลขานุการ	-	-	2.000

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

โครงการ (ย่อย)	วัตถุประสงค์โครงการ	กิจกรรม/วิธีดำเนินงาน/ ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (โดยสรุป)	กลุ่ม/พื้นที่เป้าหมายของ กิจกรรม	งบประมาณของ กิจกรรม (ล้านบาท)
	3. ติดตามผลและจัด ทำรายงาน				

สาระของโครงการตามข้อตกลง

การปรับปรุงร่างโครงการเดิม

จากเอกสารสรุปสาระโครงการซึ่งแนบข้อตกลง แสดงให้เห็นว่าได้มีการปรับปรุงร่างโครงการเดิมของกระทรวงฯ ในบางประการ ดังนี้คือ

1. การปรับปรุงที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อสาระของโครงการมากที่สุด คือ การปรับร่างโครงการต่าง ๆ ที่เคยเป็นอิสระจากกันให้กลายเป็นโครงการที่มีความสัมพันธ์ และมุ่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งข้อมแน่อนที่กลายเป็นการบังคับให้องค์ประกอบต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนให้เกี่ยวข้องกันด้วย นอกจากนั้นชื่อโครงการก็ได้ปรับเปลี่ยนให้มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้นเช่นกัน กล่าวคือชื่อเดิมได้เปลี่ยนเป็น “การเสริมสร้างโปรแกรมด้านแรงงานเด็กของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” และกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้มีเพียง 2 ประการ คือ

- การเสริมสร้างบทบาทในการประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบาย และโปรแกรมด้านแรงงานเด็ก ในระดับประเทศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- เพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงฯ ในการพัฒนาการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม โดยผ่านการปรับปรุงระบบการตรวจแรงงาน

2. ในส่วนของผลลัพธ์ที่คาดหวัง ตลอดจนกิจกรรมได้มีการปรับให้สัมพันธ์กัน โดยการปรับเปลี่ยนกิจกรรมและผลลัพธ์ตามโครงการที่สำคัญ คือ

- การอบรมผู้ตรวจแรงงานนอกจากจะกำหนดให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดในคู่มือของไอแอลโอ แล้วยังให้มีการฝึกปฏิบัติจริงในภาคสนาม ภายหลังการอบรมในแต่ละครั้ง ที่สำคัญคือ ขั้นสุดท้าย ผู้ผ่านการอบรมจะต้องทดลองจัดทำแผนการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กตามสภาพการณ์ และข้อมูลที่ค้นพบ ในพื้นที่ที่เลือก และนำแผนนั้น ๆ ไปทดลองปฏิบัติจริงในพื้นที่นั้น ๆ
- แต่เดิมโครงการอบรมและพัฒนาแรงงานเด็ก เป็นโครงการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาขีดความสามารถ แต่ในโครงการตามข้อตกลงได้มีการปรับเปลี่ยนให้ เป็นผลผลิตจากการจัดทำแผนของพนักงานตรวจซึ่งผ่านการอบรม และผ่านการมีส่วนร่วมใน

การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่แล้ว หลังจากนั้น
จึงนำมาทดลองปฏิบัติ (piloted) จริง กิจกรรมที่กำหนดจึงตั้ง
ชื่อไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม (schemes
for the legal and social protection of working children) เพื่อเปิด
โอกาสให้การจัดทำแผนกำหนดได้ตามสภาพการณ์ การปรับ
เปลี่ยนในลักษณะนี้จึงทำให้กิจกรรมนี้ กลายเป็นสนามทดลอง
ปฏิบัติจริงใน ภาคปฏิบัติซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของ
พนักงานตรวจแรงงานได้ในที่สุด

3. ในแง่ของกลุ่มเป้าหมายของโครงการภายใต้ข้อตกลง กำหนดเป็น 2 ระดับ คือ

เป้าหมายหลัก	ได้แก่ ข้าราชการและพนักงานตรวจแรงงาน (ซึ่งจะ ต้องเพิ่มขีดความสามารถขึ้น)และนายจ้างและลูกจ้าง ในโรงงานขนาดเล็ก (ซึ่งจะเป็นผู้รับประโยชน์หรือ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น)
เป้าหมายรอง	ได้แก่ กระทรวงและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นผู้ รับประโยชน์จากการปรับปรุงบทบาทของกระทรวง ในข้อที่ 1

4. การปรับเปลี่ยนอื่น ๆ ซึ่งแม้จะเป็นในรายละเอียดหรือถ้อยคำ แต่ในหลายกรณีจะส่ง
ผลต่อการดำเนินงานมาก เช่น การเปลี่ยนจากการจัดทำฐานข้อมูลตามโครงการเดิม เป็น การ
รวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลอย่างเป็นระบบในโครงการใหม่ ซึ่งช่วยสร้างความยืดหยุ่นแก่ผู้
ปฏิบัติมากขึ้น

5. นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงข้างต้นยังเป็นผลให้ต้องปรับงบประมาณที่เสนอขอมา
ตามความเหมาะสม

องค์ประกอบสำคัญของโครงการภายใต้ความตกลง

องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงการภายใต้ข้อตกลง
ได้สรุปไว้ในตารางที่ 2.2 ในทางปฏิบัติแล้ว การสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มเป้าหมาย และกิจ
กรรมตามแผนอาจสามารถกระทำได้มากกว่าที่กำหนดไว้ในโครงการ โดยพยายามปรับพื้นที่ของ
การดำเนินงานให้สอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่ของการสำรวจแรงงานเด็ก และการ
พัฒนาตัวบ่งชี้ ตลอดจนพื้นที่ที่จะทดลองให้แผนการทำงานของพนักงานตรวจแรงงาน ควรจะเป็น

พื้นที่เดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้การทดสอบและการป้อนข้อมูลในการแก้ไขปัญหาลับเนื่องกันมากขึ้น อย่างไรก็ตามสาระของโครงการภายใต้ข้อตกลงมิได้กำหนดให้ต้องเป็นไปในลักษณะดังกล่าว

สาระขององค์ประกอบในตารางที่ 2.2 นั้น ได้มีการขอปรับเปลี่ยนบางประเด็นในภายหลัง โดยเฉพาะในเรื่องของระยะเวลาการดำเนินงาน และการโยกย้ายงบประมาณ

สิ่งสำคัญที่พบจากการทบทวนเอกสารแนบข้อตกลงประการหนึ่ง ซึ่งเชื่อว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานตามโครงการ คือ สิ่งที่จะระบุเป็นผลงานและกิจกรรมระหว่างสาระสรุปของโครงการ และของแผนการทำงาน (Work Plan) มีความแตกต่างกัน ซึ่งตามปกติแล้วเหตุการณ์นี้คงจะไม่บังเกิดขึ้นบ่อยนัก เพราะตามปกติแล้วขั้นตอนในการทำงานจะเริ่มจากการลงนามในข้อตกลง ซึ่งมีสรุปสาระของโครงการ (Summary Outline) เป็นเอกสารผนวกแนบข้อตกลง หลังจากนั้นหน่วยงานที่รับเงินสนับสนุนจะใช้สาระของโครงการ ซึ่งระบุผลงานและกิจกรรมไว้แล้วเป็นแนวทาง ในการจัดทำแผนการทำงาน (ซึ่งตามปกติเพียงแต่ระบุวันเริ่มต้นและสิ้นสุดของผลงานและกิจกรรมลงไปเท่านั้น) ส่งกลับไปยังไอเปค/ไอ แอล โอ อีกครั้ง

ความแตกต่างจะเห็นได้จากการจัดลำดับของผลงาน หรือแม้แต่สิ่งที่ปรากฏเป็นกิจกรรมของเอกสารทั้ง 2 แตกต่างกันมาก ความแตกต่างที่สำคัญคือ แผนการทำงานที่จัดทำมีหลายส่วนที่ยังอิงอยู่กับร่างแผนเดิม แทนที่จะยึดถือ สรุปสาระของโครงการที่แนบข้อตกลง ความจริงแล้วความแตกต่างจะไม่เป็นปัญหาหากการผลิตผลงานและกิจกรรมเป็นที่ยอมรับร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วหากต้องหาเกณฑ์อ้างอิงในการวิเคราะห์ หรือตัดสินใจแล้วก็ยากที่จะได้ข้อยุติ ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างเอกสาร 2 ชุดดังกล่าว เช่น

: กรณีการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน ผลงานที่ 7.8 ตามสรุปสาระโครงการแนบข้อตกลง อันได้แก่ “A number of schemes developed and implemented that will provide legal and social protection to working children” ไม่ปรากฏในแผนการทำงาน (ซึ่งยังคงระบุถึงการจัดประชุม ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการอบรมตามร่างเดิม)

: กรณีการจัดกิจกรรมสำหรับแรงงานเด็ก ในสรุปสาระโครงการไม่ระบุกลุ่มเด็กไว้ เนื่องจากกำหนดให้พนักงานตรวจที่ผ่านการอบรมเป็นผู้ศึกษา พร้อมกับปรึกษากับนายจ้างและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นจึงจัดทำแผน และนำไปทดลองปฏิบัติ (identify a number of sectors where schemes for the legal and social protection of working children can

ตารางที่ 2.2
องค์ประกอบของสรุปสาระโครงการภายใต้ข้อตกลงกับไอเปค

วัตถุประสงค์	กลุ่มงานหลัก	ผลงาน/กิจกรรม (โดยย่อ)	ระยะเวลา	งบประมาณของกลุ่มงานหลัก (เหรียญ)
1. เสริมสร้างบทบาทของ กระทรวงฯ	1.1 จัดตั้งสำนักงานบริหาร	- สำนักงานบริหาร - คณะกรรมการระดับต่าง ๆ และการประชุม - การประสานและสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ	เม.ย.38 - มี.ค.39	63,900
	1.2 พัฒนาฐานข้อมูล	- ข้อมูลจากกรมภายใน สำนักงานภูมิภาค มหาวิทยาลัย องค์การเอกชน สหภาพ นายจ้าง สื่อมวลชน และสาธารณชน - ระบบการจัดเก็บ - ชุดนิทรรศการและการเผยแพร่ - จัดหมายข่าว - เครื่องมือและรายงานผลการสำรวจ	ม.ค.38 - ธ.ค. 38	52,100 8,000
	1.3 การสำรวจแรงงานเด็ก (ทดลอง 2 จังหวัด)		มิ.ย.38 - มิ.ย.39	53,500
	1.4 การพัฒนาเครื่องชี้วัด	- การสำรวจปัญหาความจำเป็นของแรงงานเด็ก - คณะกรรมการกำหนดตัวชี้วัดโดยอาศัยการ	ม.ค.- ต.ค.38	29,500 เงินสมทบจากกระทรวงอีก

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์	กลุ่มงานหลัก	ผลงาน/กิจกรรม (โดยย่อ)	ระยะเวลา	งบประมาณของกลุ่มงานหลัก (เหรียญ)
		ประชุม - รายงานการสำรวจและวิเคราะห์การทดลองใช้ตัวบ่งชี้ภาคสนาม - แนวทางการใช้ตัวชี้วัดในทางปฏิบัติ - การจัดประชุมปฏิบัติการเพื่อนำแนวทางไปใช้ในทางปฏิบัติ		4,000
2. เพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาโดยผ่านการปรับปรุงระบบการตรวจแรงงาน	2.1 การอบรมพนักงานตรวจแรงงาน	- (ปรับ) คู่มือ และอุปกรณ์การอบรมของ "ไอ แอล โอ" - อบรมพนักงานตรวจ 87 คน จากจังหวัดต่าง ๆ - อบรมพนักงานตรวจเฉพาะด้าน 20 คน 3 ครั้ง (ขั้นตอน) ครั้งละ 4 วัน - ทดลองฝึกภาคปฏิบัติในสนาม ครั้งที่ 1 และ ครั้งที่ 2 ครั้งละ 2 เดือน - จัดทำแผนหรือรายงานเกี่ยวกับนโยบาย	พ.ค.38 - ม.ค.39	32,000 เงินสมทบจากกระทรวงอีก 8,000

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์	กลุ่มงานหลัก	ผลงาน/กิจกรรม (โดยย่อ)	ระยะเวลา	งบประมาณของกลุ่มงานหลัก. (เหรียญ)
	2.2 การทดลองจัดกิจกรรมตามแผนคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคม (ซึ่งอิงอยู่อยู่กับแผนและกลุ่มเป้าหมายเด็กที่ได้จาก 2.1)	คำแนะนำภาคของแรงงานเด็ก (a sectorial policy on child labour) ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการผลิตวัสดุอุปกรณ์และจัดมาตรการในการทดลองปฏิบัติจริง - การจัดประชุมนายจ้างและผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาแผนงานที่จัดทำจาก 2.1 - สื่อและอุปกรณ์ที่พัฒนาแนวทางจากแผนที่พนักงานตรวจจัดทำขึ้น 30,000 ชุด เพื่อใช้เผยแพร่/ในการศึกษา - การจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมแก่เด็ก โดยอาศัยการมีส่วนร่วม - การอบรมเด็ก กิจกรรม นันทนาการ		39,000

be piloted) แต่ในแผนการทำงานยังคงยืนยัน กลุ่มเด็กในอุตสาหกรรมเครื่องหนัง เครื่องประดับ ปัมน์น้ำมัน นอกจากนั้นผลงานด้าน “ชุดสื่อเผยแพร่ (information kits)” ตามสรุปสาระโครงการ กำหนดไว้ 30,000 ชุด ในวงเงิน 12,000 เหรียญ แต่ในแผนการทำงานกำหนดเป็น “เอกสาร (documents) 5,000 ชุด”

โดยสรุปแล้ว เอกสารที่ผู้สนับสนุนทางการเงินกำหนด และแผนการทำงานที่หน่วย ปฏิบัติจัดเตรียมไม่ได้สอดคล้องกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลการทำงานในเวลาต่อมา

กรอบการประเมินผลของไอเปค*

ระยะเวลาการประเมินผล

ตามปกติแล้ว กระบวนการประเมินผลจะเริ่มขึ้นก่อนที่จะมีการพัฒนาโครงการ และ ดำเนินติดต่อกันไปจนกว่าโครงการจะสิ้นสุดลง หรืออาจต่อเนื่องไปจนภายหลังที่โครงการสิ้นสุด ลงแล้ว ด้วยเหตุนี้การประเมินผลโดยทั่วไป จึงแบ่งได้เป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

1. การประเมิน (ผล) ก่อนการดำเนินงาน ซึ่งตามปกติจะคุ้นเคยในชื่อ “การวิเคราะห์ โครงการ” โดยวัตถุประสงค์แล้วการประเมินก่อนการดำเนินงาน มุ่งที่จะทำการศึกษาสภาพปัญหา ที่เผชิญอยู่อย่างถ่องแท้ พร้อมกับกำหนดและเปรียบเทียบทางเลือกในการแก้ไขปัญหา หนึ่ง ๆ ว่าทางใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ซึ่งหมายถึงทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหานั้น ๆ ได้สำเร็จ อย่างคุ้มค่าที่สุด ภายหลังจากที่ตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกแล้ว จึงมีการพัฒนาขึ้นเป็นโครงการใน รายละเอียดที่แสดงถึงเป้าหมาย กิจกรรมและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานตาม โครงการมีความชัดเจน

2. การประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน ระหว่างการปฏิบัติงานตามโครงการที่พัฒนา ขึ้นนั้น การประเมินผลยังคงเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่โดยตลอด วัตถุประสงค์ในขั้นตอนนี้คือ การแก้ไข ปัญหาอุปสรรคที่ย่อมบังเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน ตลอดจนควบคุมให้มั่นใจว่าในที่สุดแล้ว

*สาระในส่วนนี้อ้างอิงจากสาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. คู่มือการวางแผนการบริหารและการประเมินผลโครงการปฏิบัติการ เพื่อขจัดปัญหา การใช้แรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ : ไม้ระบูนี่พิมพ์, 2539 (เฉพาะในหน่วยที่ 2 ตอนที่ 2 และตอนที่ 4)

โครงการที่กำหนดไว้จะเสร็จสิ้นไปตามที่กำหนดไว้ในทุกองค์ประกอบ คือ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเวลา และทรัพยากรที่กำหนดไว้ การประเมินผลในขั้นตอนนี้อาจรู้จักในชื่อของการติดตามงาน หรือการประเมินกระบวนการทำงาน หรืออื่น ๆ

3. การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ การประเมินผลที่คุ้นเคยกันเป็นส่วนใหญ่จะได้แก่ การประเมินผลประเภณี ซึ่งให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานที่บังเกิดกับกลุ่มเป้าหมายโดยตรง และกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องว่า เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ตลอดจนมีความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพในระดับที่คาดคะเนไว้ หรือไม่เพียงใด การประเมินถึงผลที่เกิดขึ้นนี้อาจกระทำเมื่อโครงการสิ้นสุดลง หรือภายหลังที่ได้สิ้นสุดไปแล้วระยะหนึ่ง การประเมินในขั้นตอนนี้ การเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นตามนัยที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ จะถือเป็นองค์ประกอบ การประเมินที่สำคัญควบคู่ไปกับการใช้ทรัพยากร

แม้ว่าการประเมินผลตามโครงการไอบีจะยังคงอาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการประเมินข้างต้น แต่หากวิเคราะห์จากเอกสารคู่มือการดำเนินงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าไอบีไม่ได้เคร่งครัดกับหลักเกณฑ์ในทางทฤษฎีนัก โดยข้อแตกต่างในทางปฏิบัติที่พบได้ คือ

1. ไอบีไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลก่อนการดำเนินงานมากนัก กล่าวคือ ในสาระของคู่มือการดำเนินงานไม่ได้กล่าวถึง หลักและวิธีการของการวิเคราะห์โครงการไว้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันในทางปฏิบัติการพิจารณาเลือกสรรโครงการที่จะให้การสนับสนุนยังอาศัยหลักของวิจารณ์ของบุคคล หรือคณะบุคคลเป็นสำคัญ การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ หรือโดยอาศัยระบบเครื่องมืออื่น ๆ ยังไม่ปรากฏชัดเจน (มีเพียงการให้โครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินแล้ว ได้ตรวจสอบหรือประเมินความเหมาะสมผลโครงการของตนเองอีกครั้งหนึ่งเท่านั้น)

การให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงการน้อย น่าจะมีเหตุผลจากการที่ปริมาณเงินจัดสรรแก่โครงการในแต่ละปี ยังมียอดไม่สูงนักเมื่อเทียบกับโครงการทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญเงินจำนวนดังกล่าวจะต้องแตกย่อยให้ลดน้อยลง เพื่อจัดสรรแก่หลาย ๆ โครงการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ยอดของงบประมาณที่จะจัดสรรแก่แต่ละโครงการลดลงอยู่ในขนาดที่การวิเคราะห์โครงการขาดความจำเป็นลง

การให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงการน้อย แม้จะมีเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ได้ส่งผลตามมาบางประการคือ ประการแรก การพิจารณาตัดสินใจเลือกโครงการที่จะให้การสนับสนุนอาจกระทำได้ไม่รอบคอบนัก ประการที่สอง คือ โครงการที่ผ่านการสนับสนุนอาจจะพัฒนาขึ้น โดยขาดความเป็นเหตุผลและยึดถือผลตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ มากกว่าผลที่จะ

บังเกิดจากโครงการ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่า ไอเปคเองก็อาจจะมีได้เน้นถึงผลภายหลังจากการสิ้นสุดโครงการมากนักเช่นกัน ทั้งนี้เพราะมิได้กำหนดให้แต่ละโครงการต้องทำการประเมินผลอย่างเป็นระบบ (ดังจะได้กล่าวต่อไป) ยกเว้นโครงการขนาดใหญ่ที่รับเงินสนับสนุนมาก และมีเวลาดำเนินงานมากกว่า 12 เดือน ซึ่งไอเปคจะกำหนดการประเมินที่มีขั้นตอนมากขึ้น อาทิ ต้องมีการจัดทำรายงานผลงานครึ่งแผน หรืออาจกำหนดให้ต้องมีการจัดทำผลการประเมินผลภายหลังเสร็จสิ้นโครงการ ดังเช่นตัวอย่างของการประเมินผลครั้งนี้ เป็นต้น

2. ในด้านของการติดตาม หรือกำกับดูแลระหว่างการดำเนินงานตามโครงการนั้น ถือได้ว่าไอเปคได้กำหนดรูปแบบของการประเมินไว้เป็นระบบ โดยอาศัยทั้งการรายงานผลงานตามที่ระบุไว้ในข้อตกลง ตลอดจนการรายงานทางการเงินเพื่อเป็นเครื่องควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอน และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยหลักการแล้ว ระบบการรายงานที่ไอเปคใช้จะสร้างหลักประกันว่า หากมีการดำเนินงานตามขั้นตอน และเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้วเท่านั้น การเบิกจ่ายเงินสำหรับการดำเนินงานในงวดต่อไปจึงจะบังเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามระบบการกำกับดูแลที่ไอเปคสร้างขึ้นนั้น จำเป็นต้องอาศัยการตรวจเยี่ยม จากเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดเท่านั้น จึงจะทำให้ระบบที่วางไว้ดำเนินไปด้วยดี โดยเฉพาะในกรณีที่มีโครงการที่ได้รับการสนับสนุนมาก หรือโครงการนั้น ๆ เป็นโครงการที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม อาทิ โครงการวิจัย หรืออื่น ๆ โอกาสที่ระบบการรายงานจะขาดประสิทธิภาพย่อมบังเกิดขึ้นได้

3. หากจะพิจารณาถึงความพยายามที่จะให้การประเมินผล ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการมีความเป็นรูปธรรมนั้น จะพบว่าในทางทฤษฎี ไอเปคได้เสนอแนะให้พัฒนาโครงการแต่ละโครงการต้องมีความเป็นเหตุผล และความเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ระดับต่าง ๆ เป้าหมาย การดำเนินงาน ฯลฯ และที่สำคัญได้มีการกล่าวถึงตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการไว้ในคู่มือการวางแผน บริหารและประเมินผล (ดูตารางที่ 2.3) ซึ่งหากโครงการต่าง ๆ สามารถระบุประเด็นต่าง ๆ ครบถ้วนตามตัวอย่างที่กำหนดไว้ในคู่มือแล้ว ก็จะช่วยให้การประเมินผลภายหลังเสร็จสิ้นโครงการกระทำได้ง่ายขึ้น และที่สำคัญคือ จะช่วยกำหนดหลักประกันให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เป็นรูปธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการเขียนหรือพัฒนาโครงการ ในทางปฏิบัติมิได้เป็นไปตามคำแนะนำของคู่มืออย่างครบถ้วน กล่าวคือ ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีข้อกำหนดใด ๆ ที่บังคับให้การเขียนโครงการเพื่อเสนอขอเงินสนับสนุนต้องระบุหัวข้อเกี่ยวกับ “ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ” ไว้ แม้แต่ในแบบฟอร์มของโครงการและเอกสารที่แนบข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาก็มิได้ระบุประเด็นนี้ไว้ (ทั้ง ๆ ที่มีหัวข้ออื่น ๆ ตามคู่มือ) ดังนั้นในทางปฏิบัติการประเมินผลโครงการไอเปค อย่างเป็นระบบที่แท้

จริง ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการจะเป็นไปได้ยาก หากมิได้มีการวางแผนเป็นการล่วงหน้าควบคู่กับการพัฒนาโครงการ

ในประเด็นนี้ยังบอกว่า ไอเปคเองได้ให้ความยืดหยุ่นแก่โครงการมากพอควร โดยการประเมินผลภายหลังเสร็จสิ้นโครงการ ได้กำหนดไว้เพียงให้ผู้รับผิดชอบโครงการจัดทำรายงานตามแบบที่กำหนด เพื่อเสนอแก่ไอเปค การประเมินผลในขั้นตอนนี้จึงเป็นเพียงการให้หน่วยงานรับผิดชอบได้ ตรวจสอบหรือประเมินผลเองว่า การปฏิบัติงานตามโครงการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงหรือไม่ และที่สำคัญคือ ประเมินตนเองดูว่า เมื่อสิ้นสุดตามโครงการแล้วผลที่บังเกิดขึ้น เป็นอย่างไรบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่

ตารางที่ 2.3

ตัวอย่างการกำหนดตัวบ่งชี้สัมฤทธิ์ผลโครงการไอเปค (จากสาขาพัฒนาแรงงาน

และสวัสดิการ มร. : คู่มือการวางแผน การบริหารและการประเมินผล

โครงการปฏิบัติการเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก กรุงเทพฯ :

ไม่ระบุสถานที่พิมพ์ น. 309)

ตัวอย่าง :

1. โครงการแบบให้ความช่วยเหลือโดยตรง :

วัตถุประสงค์ระยะสั้น :

เพื่อย้ายเด็กย้ายถิ่น จำนวน 200 คน ออกจากไร่ฮ้อย และให้เข้ารับการดูแลที่ศูนย์พัฒนาเด็ก
ทดลอง

ผลลัพธ์ :

ที่เรียนจำนวน 200 ที่ ในศูนย์พัฒนาเด็กทดลอง สำหรับเด็กย้ายถิ่น

เด็กย้ายถิ่น จำนวน 200 คน ได้รับการศึกษานอกระบบ

เด็กย้ายถิ่น จำนวน 200 คน ได้รับการบริการด้านโภชนาการและสาธารณสุข

ตัวบ่งชี้สัมฤทธิ์ผล :

ระดับการศึกษาของเด็กย้ายถิ่น จำนวน 200 คน เพิ่มขึ้นจาก X เป็น Y

ระดับสุขภาพของเด็กย้ายถิ่น จำนวน 200 คน เพิ่มขึ้นจาก X เป็น Y

2. โครงการแบบพัฒนาความสามารถทางสถาบัน :

วัตถุประสงค์ระยะสั้น :

เพื่อให้รัฐบาลจัดทำนโยบายด้านแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมเหมืองแร่

ผลลัพธ์ :

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมเหมืองแร่

ตัวบ่งชี้สัมฤทธิ์ผล :

นโยบายดังกล่าวได้ถูกนำไปบังคับใช้ เมื่อวันที่

เครื่องมือการประเมินผลของไอเปค

ในทางปฏิบัติ ไอเปคได้พัฒนาเครื่องมือหลายประเภทที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่การประเมินผลระหว่างและภายหลังสิ้นสุดโครงการ เครื่องมือเหล่านี้นับได้ว่ามีความเป็นเหตุเป็นผล และน่าจะมีประสิทธิภาพ หากมีการนำไปใช้อย่างจริงจัง และที่สำคัญคือ หากมีเจ้าหน้าที่ที่จะวิเคราะห์และติดตามการดำเนินงาน

1. เอกสารแนบข้อตกลง เอกสารแนบข้อตกลงของคู่สัญญา ถือเป็นเครื่องมือที่เป็นรูปธรรม และมีรูปแบบที่เป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลและประเมินผล กล่าวได้ว่าเอกสารเหล่านี้มีรูปแบบที่เหมาะสม และจำเป็นต่อทุกฝ่าย กล่าวคือ ทั้งต่อผู้จัดสรรเงินสนับสนุนคือไอเปค คู่สัญญาผู้รับเงินสนับสนุน และต่อหน่วยงานที่อาจจะเกี่ยวข้องในภายหลัง เช่น หน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่ประเมินผล เป็นต้น เอกสารแนบข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลประกอบด้วย

1.1 สรุปสาระโครงการ สรุปสาระตามแบบที่ไอเปคกำหนด ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการประเมินผลโครงการ แบบสรุปสาระของไอเปคสะท้อนถึงการออกแบบที่เป็นระบบ ซึ่งการประเมินผลจะใช้ประโยชน์ได้จากประเด็น และความเชื่อมโยงที่บังคับให้ผู้รับการสนับสนุนต้องระบุชัดเจน

1.1.1 วัตถุประสงค์-ผลลัพธ์-กิจกรรม จุดเด่นของสรุปสาระโครงการ คือ การบังคับให้ผู้พัฒนาหรือผู้เขียนโครงการ จะต้องแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแต่ละวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ และกิจกรรมของโครงการ เช่นจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ต้องแสดงเชื่อมโยงถึงผลลัพธ์ทุกผลลัพธ์ที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และภายใต้แต่ละผลลัพธ์จะต้องระบุหรือแสดงกิจกรรมทุกกิจกรรมที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์นั้น ๆ ด้วยวิธีนี้โครงการที่พัฒนาขึ้น ในทางทฤษฎีย่อมเป็นเหตุเป็นผล นอกจากนั้นผลลัพธ์ที่แสดงไว้ในหลายกรณีได้บังคับให้ต้องระบุในเชิงปริมาณ ซึ่งช่วยให้การประเมินผลในเวลาต่อมาง่ายขึ้น

1.1.2 กลุ่มเป้าหมาย หรือกลุ่มที่จะได้รับผลจากโครงการ ซึ่งภายใต้สรุปสาระบังคับให้ต้องแสดงว่าเป็นกลุ่มใดบ้าง กลุ่มใดเป็นเป้าหมายหลัก และกลุ่มใดเป็นเป้าหมายรอง การกำหนดในลักษณะนี้เท่ากับเป็นการกำหนดขอบเขตของการประเมินผลที่จะมีตามมาได้ระดับหนึ่ง ในทางปฏิบัติแล้วหากแบบสรุปสาระฯ สามารถบังคับให้ระบุจำนวนและพื้นที่ของกลุ่มเป้าหมายได้แล้ว จะช่วยให้การกำหนดแผนประเมินผลกระทำได้ง่ายขึ้น

1.1.3 งบประมาณ งบประมาณที่ปรากฏในสรุปสาระโครงการ และในรายการงบประมาณ (Budget Sheet) จะช่วยให้ทราบถึงมูลค่าของปัจจัยนำเข้าที่ใช้ อันเป็น

ประโยชน์ต่อการประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ตลอดจนการกำกับดูแลการดำเนินงานที่จะมีตามมา

1.2 แผนการทำงาน เอกสารแนบข้อตกลงที่สำคัญต่อการประเมินผล โดยเฉพาะการกำกับดูแล อีกส่วนหนึ่งคือ แผนการทำงานซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงถึงระยะเริ่มต้น และสิ้นสุดของการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม ตลอดจนระยะเวลาที่ผลลัพธ์ของกิจกรรมจะต้องบังเกิดขึ้น แผนการทำงานจะช่วยให้ทุกฝ่ายทราบว่า ในขณะนั้นกิจกรรมและผลลัพธ์บังเกิดขึ้นตามกำหนดหรือไม่ หากล่าช้าย่อมหมายถึงปัญหาที่จะต้องเร่งหาทางแก้ไข

2. รายงานระหว่างการทำงาน เมื่อได้มีการลงนามในข้อตกลงและเริ่มดำเนินการตามโครงการแล้ว ใอปกติกำหนดให้ผู้รับการสนับสนุนต้องจัดทำรายงานประเภทต่าง ๆ เสนอต่อไอปกติ ดังนี้

2.1 รายงานความก้าวหน้า ในทุก 3 เดือนผู้รับเงินสนับสนุนจะต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอต่อไอปกติ โดยสาระแล้วรายงานความก้าวหน้าอาศัยแผนการทำงานเป็นหลักของการรายงาน โดยให้แสดงว่ากำหนดระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดของผลลัพธ์และกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผน ในช่วงเวลา 3 เดือนของการรายงานนั้นเป็นไปตามที่ได้ระบุไว้หรือไม่ หากการดำเนินงานมิได้ก้าวหน้าไปตามที่ระบุไว้แล้ว ทั้งไอปกติและหน่วยงานปฏิบัติจะได้ร่วมกันหาทางแก้ไข

2.2 รายงานทางการเงิน ควบคู่ไปกับรายงานความก้าวหน้า ไอปกติยังอาศัยรายงานทางการเงินเป็นเครื่องมือสำหรับการกำกับดูแลโครงการต่าง ๆ โดยรายงานทางการเงินจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณของไอปกติอยู่ภายในกรอบของข้อตกลง ขณะเดียวกันก็จะสามารถจัดส่งเงินได้ทัน และในจำนวนที่พอเหมาะกับการจัดกิจกรรมตามโครงการในแต่ละช่วงเวลา รายงานการเงินดังกล่าวประกอบด้วย

2.2.1 สมุดเงินสด เป็นรายงานที่ผู้รับผิดชอบโครงการจะแสดงถึงกิจกรรมการรับและจ่ายเงินทั้งหมดที่บังเกิดขึ้นในระหว่าง 3 เดือน โดยการแสดงกิจกรรมเหล่านั้นให้แสดงตามลำดับก่อนหลัง สมุดเงินสดถือเป็นรายงานทางการเงินที่แสดงรายละเอียดของการรับจ่าย ซึ่งนอกจากผลรวมจะช่วยบ่งบอกถึงสถานะทางการเงินเมื่อสิ้นสุดงวดแล้ว รายละเอียดของรายการที่ปรากฏจะเป็นช่องทางที่เชื่อมโยงไปถึงหลักฐานการใช้จ่ายต่าง ๆ ได้หากต้องการ

2.2.2 บัญชีสรุปการรับจ่าย รายการต่าง ๆ ของบัญชีนี้จะได้จากการรวมรายรับ-รายจ่ายของบัญชีเงินสด เพื่อแสดงเป็นรายการสรุปให้ดูได้ง่ายและสะดวกขึ้น ประโยชน์อีกประการหนึ่ง คือ รายการสรุปตามหมวดงบประมาณของไอปกติที่ปรากฏจะสามารถ

นำไปเทียบกับยอดงบประมาณที่ได้รับจากโอเปคในแต่ละหมวดได้ว่าการใช้จ่ายยังคงอยู่ภายใต้ยอดที่ได้รับไว้หรือไม่

2.2.3 ประมาณการค่าใช้จ่าย (สำหรับงวดต่อไป) เพื่อช่วยให้การจัดส่งเงินอยู่ในปริมาณที่เหมาะสมกับการจัดกิจกรรม และงบประมาณที่คงเหลือจากงวดที่ผ่านมา โอเปคได้อาศัยเครื่องมือนี้ในการควบคุม โดยหน่วยงานปฏิบัติจะอาศัยแผนการทำงานที่กำหนดไว้ คาดคะเนว่าจากกิจกรรมที่ผูกพันให้ต้องจัดในอนาคต 4 เดือนนั้น มีอะไรบ้าง และต้องใช้จ่ายเท่าใด ค่าใช้จ่ายจำนวนนี้จะนำมาหักลบกับงบดุลของงวดปัจจุบัน และจำนวนที่ได้จะเป็นเกณฑ์พิจารณาว่า โอเปคจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับงวดต่อไปหรือไม่ และในจำนวนเท่าใด

2.3 รายงานผลงานครึ่งแผน สำหรับโครงการที่มีระยะเวลาเกินกว่า 18 เดือน และมีงบประมาณมากกว่า 100,000 เหรียญนั้น โอเปคกำหนดให้ผู้รับผิดชอบต้องจัดทำรายงานผลงานครึ่งแผนเสนอให้พิจารณา อย่างไรก็ตามสาระสำคัญของรายงานนี้จะเหมือนกับรายงานผลงานขั้นสุดท้าย (เมื่อสิ้นสุดโครงการ) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3. รายงานเมื่อสิ้นสุดโครงการ เมื่อโครงการสิ้นสุดลง หน่วยงานปฏิบัติจะต้องทำการประเมินผลตามแบบที่โอเปคกำหนดดังนี้

3.1 รายงานผลงานขั้นสุดท้าย ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการ โอเปคกำหนดให้หน่วยงานปฏิบัติจัดทำ รายงานผลงานขั้นสุดท้ายเสนอให้พิจารณา -ชื่อของรายงานบ่งบอกให้เห็นว่าการประเมินผลจะให้ความสำคัญต่อผลงาน (output) เป็นสำคัญ คือ พิจารณาว่าโครงการสามารถผลิตผลงานต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด แม้ว่าจะมีประเด็นที่กำหนดให้ต้องรายงานผล (effect) ที่บังเกิดกับกลุ่มเป้าหมายอยู่ด้วย แต่การประเมินนั้น ๆ เป็นเพียงให้ผู้ปฏิบัติได้ทบทวน หรือใช้วิจารณ์พิจารณาว่า ผลที่บังเกิดขึ้นเป็นอย่างไร โดยมีได้กำหนดให้ต้องทำการประเมินผลดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ นอกจากนั้นสาระยังครอบคลุมถึงประเด็นอื่น ๆ อาทิ ความเชื่อมโยงกับแรงงานเด็ก กลุ่มที่เกี่ยวข้อง ปัญหาอุปสรรค ฯลฯ

3.2 รายงานการใช้จ่ายขั้นสุดท้าย นอกจากรายงานด้านผลงานแล้ว หน่วยปฏิบัติจะต้องรายงานการใช้จ่ายสรุปรวมตลอดโครงการ ว่าเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ ในทางปฏิบัติแล้วเงินที่หน่วยปฏิบัติได้รับมาก่อนหน้าจะยังไม่ครบตามที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณส่วนที่เหลือจะจัดส่งให้เมื่อได้มีการพิจารณารายงานภายหลังเสร็จสิ้นโครงการแล้วเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากบรรดาเครื่องมือที่โอเปคกำหนดไว้แล้ว จะเห็นได้ว่าโอเปคให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลมากกว่าการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ และโดยเฉพาะมากกว่าการ

วิเคราะห์โครงการซึ่งแทบไม่ปรากฏในสาระทั้งทางทฤษฎี (คู่มือ) และในทางปฏิบัติ (เครื่องมือหรือรายงานหรือการศึกษาอื่น ๆ)

ลักษณะของการประเมินผล

ในทางทฤษฎีแล้วการกำหนดสาระหรือประเด็นของการประเมินผลประเภทต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกันไปตามการพัฒนาแนวคิด สำหรับโอเปคแล้วได้เสนอแนะกรอบของประเด็นการประเมินผล 8 ประการด้วยกัน คือ

- | | |
|----------------------------|--|
| ประสิทธิผล : | ประเมินผลว่าวัตถุประสงค์ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด |
| ประสิทธิภาพ : | ประเมินผลว่าผลที่คาดหวังไว้นั้นยังคงคุ้มค่าอยู่หรือไม่ |
| ความสืบเนื่อง : | ประเมินว่าโครงการยังคงมีคุณค่าอยู่หรือไม่ |
| ความถูกต้องของแผนแบบ : | แผนแบบมีความสมเหตุสมผลและสม่ำเสมอ หรือไม่ |
| ผลที่นอกเหนือความคาดหมาย : | โครงการก่อให้เกิดผลสำคัญที่ไม่คาดหมายไว้หรือไม่ |
| กลยุทธ์ทางเลือก : | มีกลยุทธ์ทางเลือกอื่นหรือไม่ ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ากลยุทธ์ที่กำหนดไว้เดิม |
| ความเป็นเหตุเป็นผล : | มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน |
| ความยั่งยืน : | ภายหลังถอนความช่วยเหลือจากภายนอกแล้ว ประโยชน์ที่โครงการก่อให้เกิดยังคงยั่งยืนอยู่เพียงใด |

อย่างไรก็ตามการประเมินผลในแต่ละครั้ง หรือในแต่ละระดับ หรือในแต่ละประเภทอาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป หรือภายใต้ข้อจำกัดอาจทำให้ต้องละเว้นการประเมินในบางประเด็น

บทที่ 3

วิธีการประเมินผล

ปัจจัยกำหนดวิธีการประเมินผล

เนื่องจากการประเมินผลครั้งนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งจะกลายเป็นข้อกำหนดของวิธีการประเมินผลในที่สุด ดังนั้นจึงควรกล่าวถึงเงื่อนไขหรือปัจจัยไว้เป็นลำดับแรกในที่นี้

1. **การยึดถือโครงการตามข้อตกลงเป็นเกณฑ์** เนื่องจากมีความไม่สอดคล้องระหว่างสาระของโครงการตามข้อตกลง และแผนการทำงาน (ซึ่งแสดงรายละเอียดตามร่างโครงการเดิม) ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้ประเมินพิจารณาว่าสาระตามโครงการที่แนบข้อตกลง ซึ่งได้มีการลงนามร่วมกันควรจะเป็นเอกสารที่ยึดถือเป็นเกณฑ์ของการประเมินผล

2. **กรอบการประเมินผลของไอบีเค** เนื่องจากโครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการไอบีเค ประกอบกับไอบีเคได้กำหนดและเสนอแนะแนวทางและเครื่องมือสำหรับการประเมินผลไว้ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 แล้ว ดังนั้นวิธีการประเมินจะพยายามประยุกต์ใช้กรอบ วิธีการและข้อมูลที่ได้จากแบบการรายงานข้างต้นมาใช้ในทางปฏิบัติให้มากที่สุด

3. **ข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง** อย่างไรก็ตามเนื่องจากได้แสดงให้เห็นแล้วว่า เอกสารของหน่วยงานปฏิบัติ (ซึ่งในที่นี้คือ ผู้ว่าจ้าง) และเอกสารแนบข้อตกลง ไม่สอดคล้องกัน ดังนั้นข้อกำหนดของผู้ว่าจ้างที่เสนอมานี้ ในหลายกรณีจะไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงต้องปรับปรุงให้เป็นไปได้ ตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง กำหนดให้มีโครงการ 7 โครงการ (ซึ่งมีวัตถุประสงค์มากมาย) แต่ตามเอกสารข้อตกลงจะมีเพียง 1 โครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพียง 2 ข้อ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดของผู้ว่าจ้างตามความเหมาะสม

4. **ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและการวางแผนการประเมินผล** เนื่องจากคณะผู้ประเมินได้รับการติดต่อ ภายหลังจากที่การดำเนินงานใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้นการกำหนดแผนแบบการประเมิน ในรูปแบบอื่นกระทำได้ยาก นอกจากเป็นการประเมินผลภายหลังสิ้นสุดโครงการ โดยไม่มีเกณฑ์อื่นเปรียบเทียบ นอกจากนั้นงบประมาณของการประเมินผลมีอยู่จำกัด เมื่อเทียบกับขอบข่ายของโครงการที่กว้างขวาง การประเมินจึงจำเป็นต้องเลือกเฉพาะประเด็นที่สำคัญ และอาศัย

ข้อมูลทุติยภูมิเป็นฐานสำคัญ การรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจจากกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็ก และ นายจ้าง จะไม่กระทำในการประเมินครั้งนี้ ทั้งนี้เพราะนอกจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณ และการกำหนดให้ต้องนำเสนอผลการประเมินภายใน 3 เดือนแล้ว กิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมายเด็กและ นายจ้าง เป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับสรุปสาระโครงการ ดังได้กล่าวมาแล้ว

วิธีการประเมินผล

การประเมินผลจะจำแนกเป็น 2 ระดับ คือ

1. **การประเมินความคลี่คลายของการตรวจการไ้แรงงานเด็ก** โดยเหตุที่ระบบการตรวจแรงงานเด็กถือเป็นจุดสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์โครงการ ดังนั้น จึงจะนำเสนอภาพของการตรวจแรงงานเด็ก ภายในช่วงระยะเวลาก่อนและต่อเนื่องมาจนภายหลังระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามโครงการนี้ นอกจากนั้นจะประเมินความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงานที่ร่วมในโครงการประกอบไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินจะไม่ถือเป็นข้อตัดสินความสำเร็จของโครงการ ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การดำเนินงานบางกิจกรรมของโครงการ ยังมีได้แล้วเสร็จ และประการที่สอง ระดับของการดำเนินงานตามกิจกรรมของโครงการ ภายใต้อุปสรรคที่ได้รับไม่ถือว่าอยู่ในระดับที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับภาพรวมได้

2. **การประเมินผลรายกลุ่มงาน** โดยยึดถือข้อตกลงของโครงการเป็นแนวทาง ซึ่งจำแนกกลุ่มงาน (กิจกรรม) เป็น 6 กลุ่ม (จากร่างเดิม 7 โครงการ) ดังนี้ คือ

- การจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการ
- ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก
- การนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก
- การพัฒนาเครื่องชี้วัด
- การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็กตามวิธีการของไอ แอล โอ
- การคุ้มครองแรงงานเด็กด้านสังคม และกฎหมาย

3. **การประเมินวิสัยทัศน์ในการแก้ไขปัญหาล้างแรงงานเด็ก** ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการประเมินความคิดเห็นของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการไอแอลโอในปัจจุบัน สาระสำคัญจะเกี่ยวข้องกับทิศทางของการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแรงงานเด็กของกระทรวงฯ ในอนาคต

การประเมินทั้ง 3 ส่วนข้างต้น สรุปได้ตามตารางที่ 3.1

นอกจากนี้จะได้มีการจัดสัมมนาเกี่ยวกับวิสัยทัศน์การดำเนินงานของกระทรวงฯ โดยรวมในอนาคต และนำเสนอผลเป็นภาคผนวกของการประเมินประกอบไว้ตามความต้องการของกระทรวงฯ ในฐานะของผู้ว่าจ้างด้วย

วิธีวิเคราะห์

1. การวิเคราะห์ในภาพรวม การวิเคราะห์ผลในภาพรวมจะอาศัยข้อมูลการตรวจแรงงานเด็กที่ปรากฏในแต่ละปี พิจารณาเพื่อแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนด จำนวนของการตรวจแรงงานที่เปลี่ยนแปลง จะนำมาวิเคราะห์ในรูปของเส้นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยตัวแบบกำลังสองน้อยที่สุด ในการปรับเส้นและหาสัมประสิทธิ์การเปลี่ยนแปลงต่อ 1 หน่วยเวลา

ส่วนการพิจารณาผลรวมเชิงคุณภาพจะวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจทัศนะของพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมจากโครงการ และกลับไปปฏิบัติงานตามปกติแล้ว การวิเคราะห์ทัศนะในเชิงคุณภาพจะนำมาพิจารณาประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในส่วนแรก

2. การวิเคราะห์รายโครงการ (กิจกรรม) ส่วนสำคัญจะอาศัยผลงาน (out-puts) กิจกรรม (activities) และตัวเลขงบประมาณที่กำหนดในโครงการและข้อตกลงที่ลงนามร่วมกันระหว่างไอบีค/ไอแอลโอ และกระทรวงฯเป็นเกณฑ์ หลังจากนั้นพิจารณาผลงานและการปฏิบัติตามกิจกรรมตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณจริง เปรียบเทียบกับสิ่งที่ระบุในโครงการ เพื่อพิจารณาว่าบังเกิดผลและดำเนินกิจกรรม หรือใช้จ่ายงบประมาณในปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับที่กำหนดไว้เพียงใด ตลอดจนประสบปัญหาอุปสรรคอย่างไร

3. วิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ในการแก้ไขปัญหายางงานเด็ก ส่วนการคิดคะแนนเพื่อจัดอันดับวิสัยทัศน์แต่ละด้าน พิจารณาจากผลรวมของผลคุณระหว่างความถี่ (จากการเลือกตอบ) และน้ำหนักคะแนนที่กำหนดไว้ โดยวิสัยทัศน์ด้านใดที่ได้คะแนนรวมสูงกว่าถือว่ามีความสำคัญมากกว่าวิสัยทัศน์ที่ได้รับคะแนนรวมรอง ๆ ลงไป ข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนจากไอบีคในปัจจุบัน จะนำมาวิเคราะห์ในรูปของความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย เพื่อแสดงถึงระดับความคิดเห็นในแต่ละประเด็นที่กำหนดทั้งในลักษณะของภาพรวมและเชิงเปรียบเทียบแยกตามคุณลักษณะของตัวแปรที่กำหนด ส่วนการคิดคะแนนเพื่อจัดอันดับวิสัยทัศน์แต่ละด้านพิจารณาจากผลรวมของผลคุณระหว่างความถี่ (จาก

การเลือกตอบ) และน้ำหนักคะแนนที่กำหนดไว้ โดยวิสัยทัศน์ด้านใดที่ได้คะแนนรวมสูงกว่าถือว่า มีอันดับความสำคัญมากกว่าวิสัยทัศน์ที่ได้รับคะแนนรวมรอง ๆ ลงไป

ตารางที่ 3.1
กรอบการประเมินผลโดยสรุป

ประเด็นการประเมิน	สาระสำคัญ	วิธีการโดยสรุป
1. ภาพรวมการตรวจแรงงาน เด็ก	- การเปลี่ยนแปลงของการตรวจแรงงานเด็กในช่วงเวลา ก่อนและต่อเนื่องมาจน ภายหลังการดำเนินงานตามโครงการนี้ - ทิศนะของพนักงานตรวจแรงงานที่เข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพ	- อาศัยข้อมูลสถิติการตรวจแรงงานเด็กในแต่ละปี เพื่อแสดงการเปลี่ยนแปลง - สัมภาษณ์ทัศนจากพนักงานตรวจแรงงานที่เข้าร่วมในโครงการนี้
2. การจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการ 3. ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก 4. การพัฒนาเครื่องชี้วัดฯ 5. การสำรavnาร่องแรงงานเด็ก 6. การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน 7. การคุ้มครองแรงงานเด็กด้านสังคมและกฎหมาย	- เหตุผลความจำเป็น/คุณค่าต่อโครงการโดยรวม - การบรรลุตามผลงานที่กำหนด - ผลการดำเนินงานของกิจกรรมตามข้อกำหนด และปัญหาอุปสรรค	- สัมภาษณ์บุคคลที่รับผิดชอบ/เกี่ยวข้อง - เอกสารโครงการตามข้อตกลง - สัญญาการว่าจ้าง - เอกสารงบประมาณ - รายงานผลงาน รายงานวิจัย ฯลฯ - เอกสารการติดต่อ บันทึกการทำงาน ฯลฯ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเด็นการประเมิน	สาระสำคัญ	วิธีการโดยสรุป
8. วิสัยทัศน์การแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก	- มาตรการหรือบทบาทที่กระทรวงฯควรปฏิบัติในอนาคต เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน	สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของโครงการไอเปคในปีปัจจุบัน

นอกจากนี้จะมีการจัดสัมมนาวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯในการดำเนินงานโดยรวมในอนาคตเพื่อนำเสนอเป็นผลในภาคผนวกประกอบไว้ด้วย

บทที่ 4

ผลการประเมิน

ความเคลื่อนไหวของการตรวจแรงงานเด็ก

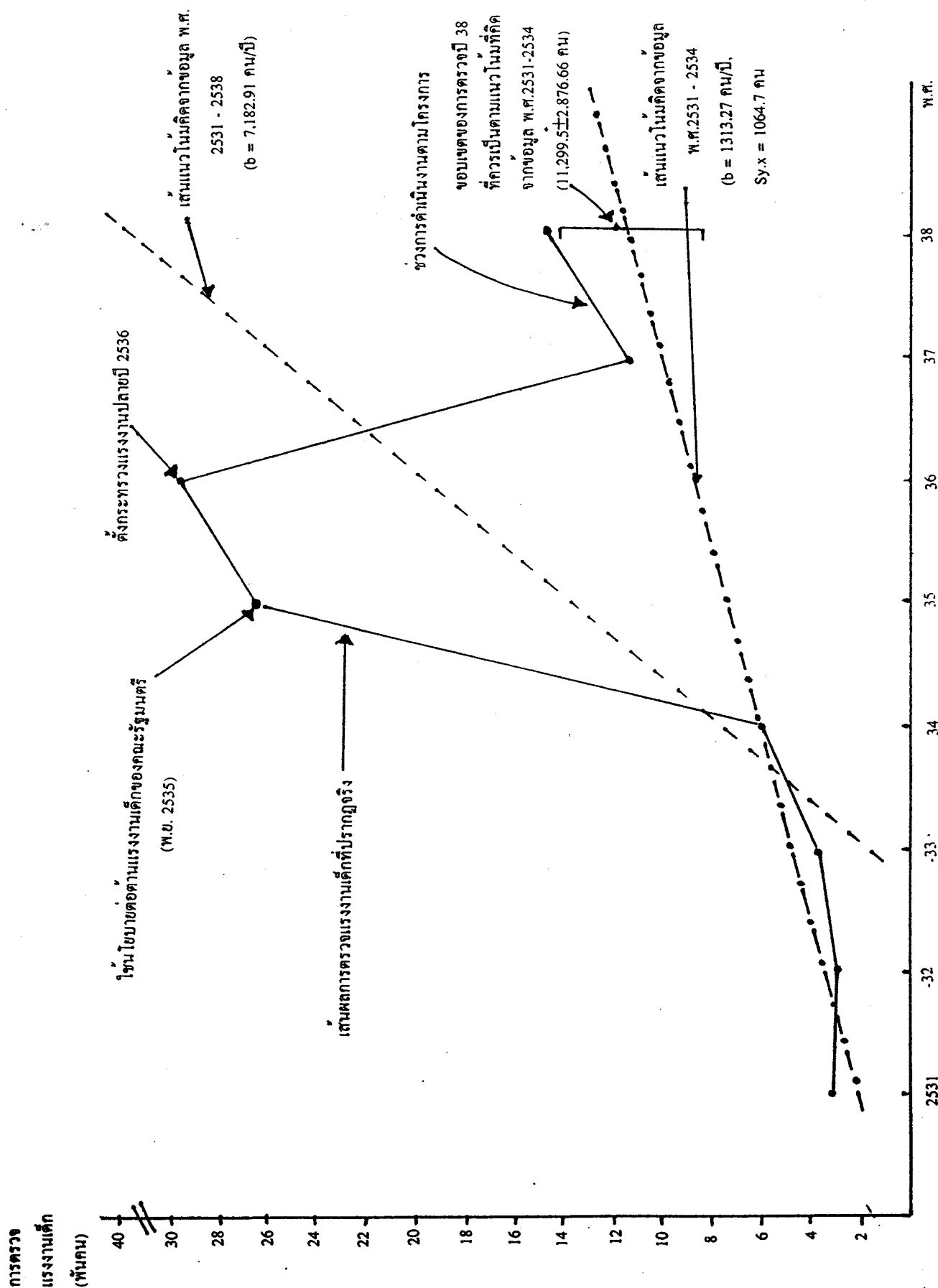
เนื่องจากระบบการตรวจแรงงาน (เด็ก) ถือเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของโครงการฯ ประการหนึ่ง ดังนั้นก่อนจะนำเสนอผลการประเมินเป็นรายกิจกรรม จะได้แสดงให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวในภาพรวมของการตรวจแรงงานเด็กประกอบกับความคิดเห็นในภาพรวมของพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมของไอเปค อย่างไรก็ตาม ภาพที่จะนำเสนอในส่วนนี้จะมิใช่เป็นการตัดสินผลการประเมินตามโครงการ ดังเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้วว่า ขณะจัดทำรายงานฉบับนี้นั้น บางกิจกรรมตามโครงการยังไม่แล้วเสร็จ นอกจากนั้นงบประมาณตามโครงการไอเปค ถือเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับการดำเนินงานโดยรวมของกระทรวงฯ ทั้งข้อมูลยังมีข้อจำกัด ดังนั้นการใช้ข้อมูลส่วนนี้เพื่อการตัดสินผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์จึงไม่เหมาะสม

ภาพที่ 4.1 แสดงถึงแนวโน้มการตรวจแรงงานเด็ก ระหว่างปี พ.ศ.2531 - 2538 (ซึ่งเป็นปีที่ปรากฏข้อมูลปัจจุบันที่สุด) จากภาพจะเห็นได้ว่า หากไม่คำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้แล้ว แนวโน้มการตรวจแรงงานเด็กเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนโดยตลอด และหากจะพิจารณาถึงแนวโน้มเฉลี่ยของการเพิ่มจำนวนสถิติ การตรวจแรงงานเด็กโดยอาศัยการวิเคราะห์ถดถอยในช่วงนี้แล้ว ค่าสัมประสิทธิ์การเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (b) มีค่าเท่ากับ 7,182 คนโดยประมาณ (ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.6) อย่างไรก็ตามภาพที่ปรากฏแสดงนัยให้เห็นว่า สถิตินี้ไม่น่าจะใช่ภาพที่แท้จริงของแนวโน้ม ด้วยสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ

1. ปลายปี พ.ศ.2535 มีการรื้อฟื้นนโยบายต่อต้านการใช้แรงงานเด็กของคณะรัฐมนตรีขึ้นมาเร่งรัดอีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สถิติการเพิ่มในปี 2535 สูงจากปีก่อนหน้ามาก คือ เพิ่มจากเพียง 6,210 คน ในปี พ.ศ.2538 เป็น 26,490 คน ในปี พ.ศ.2539

2. ในปี พ.ศ.2536 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารครั้งสำคัญ คือ มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น และสถิติการตรวจแรงงานเด็กก็ยังคงเพิ่มในระดับที่สูงกว่าปกติอยู่คือ เพิ่มขึ้นเป็น 29,552 คน

เหตุการณ์ที่บังเกิดใน 2 ปีดังกล่าว ทำให้ภาพที่ปรากฏอาจจะไม่ใช่ภาพที่เป็นจริง แต่เกิดการแทรกซ้อนของตัวแปรที่ทำให้ข้อมูลเบี่ยงเบนจากเกณฑ์ปกติมาก



ภาพที่ 4.1 สถิติการตรวจแรงงานเด็ก 8 ปีซ้อนหลัง และเส้นแนวโน้มที่คิดจากข้อมูลช่วงต่างๆ

ในระหว่างปี พ.ศ.2537 - 2538 จะเห็นว่า สถิติการตรวจแรงงานเด็กตกลง (สู่เกณฑ์ปกติ) ในช่วงนี้เองที่มีการดำเนินงานตามโครงการไอเปคนี้ ดังนั้นหากจะพิจารณาในแง่มุมหนึ่ง ก็อาจจะได้เหตุผลที่สะท้อนว่า การเริ่มแทรกแซงของโครงการไอเปคนี้เป็นช่วงที่มีเหตุผลความจำเป็นที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นช่วงที่ผลงานตกจากเดิม การแทรกแซงเพื่อเพิ่มศักยภาพอาจมองว่าเพื่อมุ่งหวังให้ศักยภาพการตรวจสูงขึ้น และจะส่งผลให้การตรวจจริงในอนาคตกลับสูงขึ้นในระดับที่ปรารถนา คือ ระดับที่สูงก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลปี พ.ศ.2535 และ 2536 เบี่ยงเบนมาก ดังนั้นจึงไม่ควรจะนำมาพิจารณาในเส้นแนวโน้ม การประเมินครั้งนี้จึงทดลองตัดข้อมูล 2 พ.ศ.ดังกล่าวออก และทดลองสร้างเส้นแนวโน้มจากข้อมูลเพียง 4 ปีก่อนหน้า (ซึ่งจะน้อยเกินไปและเป็นข้อควรระวัง) คือ พ.ศ.2531-2534 โดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์หาคดรอยทำนองเดียวกัน จะพบว่าสัมประสิทธิ์การเพิ่มต่อปี (b) ของการตรวจแรงงานเด็กโดยเฉลี่ยจะประมาณ 1,313 คน (ค่าสหสัมพันธ์ 0.86) ซึ่งลดต่ำกว่าสัมประสิทธิ์ถดถอยก่อนหน้านี้อย่างมาก หากใช้สมการแนวโน้มในการประมาณสถิติการตรวจแรงงานเด็กโดยเฉลี่ย ใน พ.ศ.2538 อันเป็นปีที่โครงการนี้ดำเนินมาได้ 1 ปี จะพบว่าตัวเลขประมาณการตรวจแบบจุดของปีนี้จะเท่ากับ 11,299.5 คน (ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าผลการตรวจที่เป็นจริงในปีนี้ ซึ่งเท่ากับ 14,503 คนมาก) ขณะที่ช่วงการประมาณที่ควรจะเป็นในปีนี้มีขอบเขต 8,423 - 14,175 คน (ซึ่งขอบเขตสูงสุดของการประมาณยังคงต่ำกว่าสถิติการตรวจแรงงานเด็กจริงเล็กน้อย) และหากจะอนุมานว่าแนวโน้มเฉลี่ยนี้เป็นภาพจริงที่ควรจะเป็นก่อนมีโครงการเพิ่มศักยภาพของไอเปคแล้ว ก็จะเป็นโชคดีของโครงการนี้เช่นกัน เพราะหมายถึงว่าประสิทธิผลการตรวจแรงงานเด็กที่ปรากฏจริง เมื่อสิ้นสุดปีที่มีการดำเนินงานตามโครงการนั้น สูงกว่าแนวโน้มเฉลี่ยที่คิดจากข้อมูลก่อนหน้านี้ อันถือเป็นแนวโน้มตามธรรมชาติการตรวจก่อนเริ่มโครงการ

แต่ก็น่าเสียดายที่การสรุปผลไม่หนักแน่นพอ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถนำข้อมูลในปี พ.ศ. 2535 และ 2536 มาพิจารณาได้เพราะมีความเบี่ยงเบนมากดังได้กล่าวมาแล้ว หากข้อมูล 2 ปีเป็นปกติและนำมาวิเคราะห์แล้วเชื่อว่า เส้นแนวโน้มปกติน่าจะต้องสูงกว่าเดิม (ที่ใช้ข้อมูลเพียง 4 ปี) เนื่องจากธรรมชาติของข้อมูลเพิ่ม ดังนั้นเกณฑ์ปกติของการตรวจใน พ.ศ.2537 และ 2538 ก็อาจจะใกล้เคียงกับการตรวจจริงมากกว่าเดิม หรืออาจจะเท่ากับ หรืออาจจะสูงกว่า (ซึ่งสะท้อนว่าการดำเนินงานตามโครงการไม่สำเร็จ) ก็ได้ ข้อยกเว้นอีกประการหนึ่งคือ สถิติเหล่านี้ยังไม่ได้พิจารณาถึงระดับการใช้ทรัพยากร ดังนั้นจึงไม่สามารถสรุปได้หนักแน่นเพราะในปีหลัง ๆ แนวโน้มการเพิ่มของทรัพยากรอาจจะมีอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มของการตรวจแรงงานเด็กก็ได้

ทางเลือกการประเมินศักยภาพที่เหมาะสม (แต่ยังทำไม่ได้ในที่นี้คือ) รอดูสถิติการตรวจแรงงานเด็กติดต่อกันไปอีกประมาณ 3 ปีเป็นอย่างน้อย หลังจากนั้นนำสถิติการตรวจในช่วง พ.ศ. 2531 - 2534 มาถ่วงน้ำหนักด้วยทรัพยากรที่ใช้แล้วทดลองหาค่าสัมประสิทธิ์ของการตรวจแรงงานเด็กต่อการใช้ทรัพยากรต่อปี หลังจากนั้นกระทำในทำนองเดียวกันระหว่าง พ.ศ.2537 - 2541 (โดยตัดข้อมูล พ.ศ.2535 และ 2536 ออก) หลังจากนั้นเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์ทั้ง 2 ค่าดู หากในช่วงหลังสูงกว่าแล้ว ก็พอจะพูดได้หนักแน่นขึ้นว่า โครงการเพิ่มศักยภาพของไอบีทีวีคผล 5 ปี นับแต่ดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จในการเพิ่มศักยภาพจริง

ข้อมูลที่ขอนำมาเสนอประกอบในขั้นตอนนี้อีกส่วนหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมตามโครงการส่วนใหญ่คือ มากกว่าร้อยละ 70 ขึ้นไป เห็นว่าการอบรมสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจแรงงานเด็กในแง่จำนวน และการแก้ไขปัญหาระหว่างการตรวจได้ (รายละเอียดดูผลการประเมินที่จะนำเสนอต่อไป)

ดังนั้นข้อสรุปในจุดนี้คือ ภายใต้อำนาจ (ที่ยังมีข้อจำกัดอยู่นั้น) ที่ปรากฏ และวิธีการวิเคราะห์ที่เลือกใช้ ผลการประเมินในเชิงปริมาณและคุณภาพแสดงผลที่เป็นคุณต่อการดำเนินตามโครงการ ทั้งในแง่เหตุผลความจำเป็นในการเริ่มโครงการ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ แต่ข้อสรุปนี้ไม่ควรถือเป็นการตัดสินผลการประเมินดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว

ภาพรวมของการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการ

เพื่อประกอบกับการนำเสนอการเคลื่อนไหวการตรวจแรงงานเด็ก จึงขอนำเสนอข้อมูลด้านงบประมาณของโครงการไอบีทีวีค ซึ่งกระทรวงฯ ได้รับการสนับสนุน สรุปสาระโครงการแนบข้อตกลงแสดงงบประมาณที่ได้รับสนับสนุนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 260,000 เหรียญ (ไม่รวมงบประมาณฝ่ายไทยที่ผูกพันต้องจ่ายสมทบ 30,000 เหรียญ) หรือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 6,500,000 บาท (คิด

จากอัตราแลกเปลี่ยน 25 บาท)* เงินสนับสนุนจำนวนนี้คิดเป็นสัดส่วนที่น้อย เมื่อเทียบกับงบประมาณโดยรวมของกระทรวงฯ และงบประมาณจำนวนนี้แบ่งตามกิจกรรมได้ดังนี้ (รายละเอียดพิจารณาจากข้อมูลรายกิจกรรม)

1. การจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการ	1,597,500 บาท
2. ศูนย์สารสนเทศฯ	1,302,500 บาท
3. การพัฒนาเครื่องชี้วัดฯ	737,500 บาท
4. การสำรวจนําร่องแรงงานเด็ก	1,337,500 บาท
5. การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก	800,000 บาท
6. การคุ้มครองแรงงานเด็กด้านสังคมและกฎหมาย	725,000 บาท
รวม	<u>6,500,000</u> บาท

งบประมาณแต่ละกิจกรรมจะแบ่งย่อยตามหมวดค่าใช้จ่ายของไอเปค แม้ว่าการใช้จ่ายจริงจะมีเปลี่ยนแปลงหมวดงบประมาณต่าง ๆ แต่ในภาพรวมของแต่ละกิจกรรมแล้วยังคงงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน รายละเอียดของภาพรวมการใช้จ่ายงบประมาณปรากฏดังนี้

*อัตราแลกเปลี่ยนที่โครงการใช้จะไม่เท่ากัน ตามแต่กิจกรรมโดยบางกิจกรรมจะใช้ 24.7 บาท บางกิจกรรมใช้ 25 บาท ดังนั้นการพิจารณาสัดส่วนของงบประมาณจะถือจากเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐที่ได้รับการสนับสนุนเป็นสำคัญ

หมวดงบประมาณ		จำนวนที่ใช้จริง		%ของยอดรวม (เหรียญ)	
		เหรียญ	บาท		
10.00 ค่าจ้าง-ค่าตอบแทน					
11.01	ที่ปรึกษาต่างประเทศ	10,000	247,000.0	3.726	
13.00	เงินเดือนเจ้าหน้าที่โครงการ	8,411	209,031.8	3.134	
15.00	ค่าเดินทาง	3,030	75,441.0	1.129	
17.01	ผู้จัดการสำนักงาน	32,449	811,225.0	12.093	
17.02	ผู้ช่วยผู้จัดการสำนักงาน	11,538	288,450.0	4.300	
17.03	ผู้อำนวยการกิจกรรม	11,134	275,009.08	4.149	
17.04	ที่ปรึกษาในประเทศ	2,834	70,000.0	1.056	
17.05	เจ้าหน้าที่ข้อมูล	11,336	279,999.2	4.224	
17.06	คณะผู้วิจัย	20,081	496,000.0	7.483	
17.07	เจ้าหน้าที่ภาคสนาม	8,948	221,019.6	3.334	
17.08	วิเคราะห์ข้อมูล	3,312	230,000.0	3.470	
17.09	เก็บรวบรวมข้อมูล	14,790	365,312.0	5.512	53.610
20.00 ค่าจ้างเหมา					
20.01	จัดพิมพ์จดหมายข่าว	11,557	189,457.9	4.307	
20.02	จัดทำชุดให้การศึกษา	8,098	200,020.6	3.018	7.325
30.00 การศึกษาอบรม					
32.01	การจัดอบรม	26,218	647,600.0	9.771	
32.03	การจัดประชุม	22,050	545,839.2	8.217	
32.04	จัดแปลคู่มืออบรม	1,490	36,800.0	0.555	
32.05	จัดกิจกรรมนันทนาการ	13,690	338,143.0	5.102	23.645
40.00 วัสดุ อุปกรณ์					
41.01	สิ่งอำนวยความสะดวก	4,485	111,275	1.671	
41.02	วัสดุ	7,009	173,400.0	2.612	
42.00	ครุภัณฑ์	9,678	240,795.9	3.606	7.889

50.00 ค่าดำเนินงาน

52.00	การประเมินผลและรายงาน	8,000	200,000.0	2.981	
53.00	เบ็ดเตล็ด	12,182	302,300.0	<u>4.546</u>	<u>7.521</u>
	รวม	<u>268,320</u>		<u>99.99</u>	<u>99.99</u>

จากตัวเลขที่ปรากฏภาพรวมการใช้จ่ายงบประมาณจริง เพิ่มขึ้นจากที่ได้รับการจัดสรร ประมาณ 8,320 เหรียญ หรือประมาณ 208,000 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3.2 จากงบที่ได้รับการจัดสรร เดิม การใช้จ่ายด้านค่าจ้าง-ค่าตอบแทน คิดเป็นร้อยละ 53.610 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด การจัดกิจกรรมด้านการให้การศึกษา-อบรม-นันทนาการใช้จ่ายเงินไปประมาณร้อยละ 23.645 ส่วนค่าจ้างเหมา วัสดุ-อุปกรณ์ และงบดำเนินงาน ใช้จ่ายงบประมาณในอัตราที่ใกล้เคียงกันคือ ประมาณ ร้อยละ 7

การสำรวจนำร่องแรงงานเด็ก**คุณค่าต่อโครงการ**

สิ่งที่ต้องยอมรับในการบริหารนโยบาย และแผนงานต่าง ๆ ในปัจจุบันคือ การใช้ประโยชน์จากข้อมูลเป็นฐานในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากแหล่งของปฏิบัติการโดยตรงที่ปรับให้ทันต่อเวลาอยู่เสมอ ถือเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาขีดความสามารถของระบบตรวจแรงงานเด็ก ตลอดจนการสร้างการยอมรับในบทบาทการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานภายนอก จึงจำเป็นต้องพึงพาการจัดเตรียมข้อมูลที่ทันสมัยและมีขอบเขตกว้างขวาง คุณค่าของกิจกรรมนี้มิได้ส่งผลต่อวัตถุประสงค์ของโครงการโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีความสำคัญอีกบางประการ

1. การสร้างข้อมูลเฉพาะด้าน ในปัจจุบันข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานเด็กยังมีอยู่จำกัด ดังนั้น หากโครงการนำร่องสามารถเสนอแนะแนวทางในทางปฏิบัติให้การสำรวจแรงงานเด็กเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องแล้ว ก็จะทำให้ได้ข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ แม้ว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้จะมีการสำรวจกำลังแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่กระทำต่อเนื่องกันทุกปี แต่ข้อมูลดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานเด็ก ทั้งนี้เพราะเป็นข้อมูลของกำลังแรงงานในอายุต่าง ๆ คละกันไป นอกจากนั้นการใช้แรงงานเด็กมีความล่อแหลมต่อการกระทำผิด

ทางกฎหมาย ดังนั้นการรวบรวมข้อมูลจึงอาจต้องอาศัยเทคนิควิธีโดยเฉพาะ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ข้อค้นพบจากโครงการนำร่องจึงมีความจำเป็น

2. ความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างประเทศ เบื้องหลังของการพัฒนางานนี้มีได้เกี่ยวข้องกับความเป็นภายในประเทศเท่านั้น แต่ความเป็นมายังสืบเนื่องความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้โครงการโอเปค กล่าวคือ ก่อนหน้านี้นี้ประเทศภายใต้โครงการโอเปค 4 ประเทศ อันได้แก่ กานา เซเนกัล อินโดนีเซีย และอินเดีย ได้ร่วมมือกันทดลองสำรวจแรงงานเด็กในประเทศของตน เพื่อกำหนดเป็นรูปแบบที่คล้ายคลึงกันให้ประเทศอื่น ๆ ได้ยึดถือเป็นแนวทางเดียวกัน ในการประชุมเกี่ยวกับความร่วมมือดังกล่าว ระหว่างวันที่ 2 - 4 สิงหาคม 2537 ผู้แทนจาก 4 ประเทศข้างต้น ได้ร่วมประชุมกับผู้แทนจากประเทศตุรกี บังคลาเทศ ปากีสถาน และไทย เพื่อหาทางให้เกิดการสำรวจข้อมูลด้านแรงงานเด็กในรูปแบบเดียวกัน การนำร่องสำรวจแรงงานเด็กจึงถือเป็นความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ภายใต้โครงการโอเปค นอกจากนั้นหากสามารถได้ข้อมูลจากประเทศต่าง ๆ ในรูปแบบเดียวกันแล้ว ก็จะช่วยให้สร้างภาพในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับปัญหาการใช้แรงงานเด็กระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้

3. การสนับสนุนต่อกิจกรรมอื่น ภายใต้โครงการยังคงมีกิจกรรมอื่นซึ่งผลบวกของการสำรวจแรงงานเด็กจะช่วยเสริมประสิทธิภาพ อันได้แก่ ศูนย์สารสนเทศ และการฝึกปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงานภายหลังการอบรม โดยข้อมูลจากการสำรวจถือเป็นปัจจัยนำเข้าของการเก็บรวบรวมข้อมูล ภายในศูนย์สารสนเทศซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะถูกแปลงรูปเป็นข่าวสารประเภทต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ออกสู่กลุ่มเป้าหมาย นอกจากนั้นการฝึกปฏิบัติจัดทำแผนคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมของพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตรไอ แอล โอ ยังจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลภาคสนามในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผน ดังนั้นผลการสำรวจจึงมีส่วนเอื้ออำนวยต่อกิจกรรมในขั้นตอนดังกล่าว เป็นต้น

ผลการดำเนินงาน

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานตามข้อกำหนด

การสำรavnนำร่องแรงงานเด็กโดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 2,000 ราย (ครัวเรือนและสถานประกอบการ) ใน 2 จังหวัด ตลอดจนการจัดทำรายงานที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด คำจำกัดความ ระเบียบวิธี เครื่องมือที่ใช้ ตลอดจนประสบการณ์ที่เรียนรู้

กิจกรรมตามข้อกำหนด

1. ตั้งคณะกรรมการทางวิชาการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงฯ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อรับผิดชอบงานประจำวัน (carrying out day-to-day work) (โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานใหญ่ไอ แอล โอ เป็นที่ปรึกษา : ในส่วนนี้ใช้ข้อมูลจากส่วนงบประมาณเป็นแนวทางในการเพิ่มเติมข้อความของกิจกรรมที่กำหนดไว้)
2. จัดทำเครื่องมือการสำรวจ และแผนการวิเคราะห์ข้อมูล
3. จัดทำบัญชีประชากรและการเลือกพื้นที่และครัวเรือนตัวอย่าง (จะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับบัญชีของสถานประกอบการไว้)
4. สรรหาพนักงานสัมภาษณ์ในภาคสนามและผู้ควบคุมดูแล
5. รวบรวมข้อมูลจากครัวเรือน นายจ้าง และเด็ก (Children)
6. ตรวจสอบข้อมูล บรรณาธิการ ลงรหัส นำข้อมูลเข้าเครื่องและประมวลผล
7. วิเคราะห์ผลทางสถิติ และเขียนรายงานที่ระบุถึงแนวคิด คำจำกัดความระเบียบวิธี เครื่องมือที่ใช้ และประสบการณ์ที่เรียนรู้
8. ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการสำรวจแรงงานเด็กระดับชาติ

ข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมที่กำหนดคือ ประการแรก โครงการแสดงเจตนาที่จะให้การสำรวจเป็นงานของคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น โดยคณะกรรมการจะทำงานตามขั้นตอนการสำรวจตั้งแต่เริ่มต้นไปจนจบ ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดที่แสดงถึงภาระงานประจำของกรรมการ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณซึ่งได้แตกหมวดให้แต่ละกิจกรรม แทนที่จะกำหนดให้เป็นเงินก้อนเดียวสำหรับการสำรวจ การทำงานในลักษณะนี้มีผลดีประการหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงฯ จะมีส่วนร่วมเรียนรู้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติในทุกขั้นตอนของการสำรวจ ซึ่งเท่ากับการพัฒนาบุคลากรไปพร้อมกัน

ประการที่ 2 ในกิจกรรมข้อที่ 5 จะเห็นว่ากำหนดให้เก็บข้อมูลกับ “เด็ก” ทั้งนี้เพราะในการสำรวจครัวเรือนนั้น ไม่มีทางทราบได้ว่าจะพบแรงงานเด็กหรือไม่ ดังนั้นจึงต้องใช้คำที่มีความหมายกว้าง การกำหนดในลักษณะนี้ หากข้อมูลที่เก็บรวบรวมเป็นเชิงสุ่มที่แท้จริง และมีขนาดพอแล้วจะทำให้ทราบได้ว่าสัดส่วนของแรงงานต่อจำนวนของเด็ก ในพื้นที่มีค่าเท่าใด และจากสัดส่วนนี้ถ้ายอมรับได้ก็จะใช้เป็นตัวประมาณแรงงานเด็กในประเทศไทยได้ หากทราบจำนวนเด็กทั้งหมด

ผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

1. การปฏิบัติตามกิจกรรมที่กำหนด

1.1 คณะกรรมการทางวิชาการ ในการบริหารงานด้านบุคคลตามข้อกำหนด ประสงค์จะให้จัดตั้งคณะกรรมการทางวิชาการ (technical committee) ซึ่งมีองค์ประกอบจากผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำงานประจำตามขั้นตอนการสำรวจทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้ว ในทางปฏิบัติก็ได้มีการจัดตั้งกรรมการในลักษณะนี้เช่นกัน (ดังคำสั่งที่ 97/2538 ลว. 20 พ.ย. 2538) อย่างไรก็ตามการจัดประชุมคณะกรรมการชุดนี้มีเพียงไม่กี่ครั้งในระยะแรกเท่านั้น ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกรรมการชุดนี้คือ การเปลี่ยนแปลงบางประการ

- ก) ผู้แทนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามข้อกำหนดเดิมเปลี่ยนไปเป็นจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ส่วนผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ๆ สอดคล้องกับข้อกำหนด
- ข) หน้าที่ของคณะกรรมการได้เปลี่ยนไปจากข้อกำหนด โดยแทนที่จะเป็นผู้รับผิดชอบงานการสำรวจ (day to-day work) ได้เปลี่ยนไปเป็นเพียงคณะกรรมการคอยควบคุมดูแลแทน ทั้งนี้จะเห็นได้จากหน้าที่ของกรรมการตามคำสั่งที่กำหนดไว้ 4 ประการ ตามคำสั่งกระทรวงฯที่ 97/2538

“1. พิจารณาเสนอแนวคิด นิยาม แผนการสัมฤทธิ์อย่างและเครื่องมือที่จะใช้ในการสำรวจ

2. ตรวจสอบรายงานผลการศึกษาดัง ๆ รายงานความก้าวหน้า ที่สถาบันการศึกษาได้จัดทำก่อนส่งมอบให้กระทรวงฯ และช่วยปรับปรุงให้สอดคล้องกับสิ่งที่กระทรวงฯ คาดหมายและแนะนำสิ่งที่ควรแก้ไข

3. ให้คำปรึกษาด้านเทคนิคแก่กระทรวงฯ และสถาบันการศึกษา

4. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงมอบหมาย”

- ค) สิ่งที่ควบคู่กับคำสั่งนี้คือ การเปลี่ยนแปลงให้ใช้วิธีการจัดจ้างสถาบันการศึกษา (สถาบันบัณฑิตฯ) เป็นผู้ทำการสำรวจแทน ทั้งนี้โดยกระทรวงฯ (ศูนย์สารสนเทศเจ้าของโครงการ) ให้เหตุผลว่าข้อกำหนดเดิมที่ต้องการให้กระทรวงฯ และสำนักงานสถิติฯ (ซึ่งเป็น 1

ในคณะกรรมการ) รับผิดชอบการสำรวจนั้น สำนักงานสถิติติดภาระ
การสำมะโนแรงงานประมงไม่สามารถให้ความร่วมมือกับกระทรวงฯ ได้
นอกจากนั้นศูนย์สารสนเทศฯ มีเจ้าหน้าที่เพียง 3 คน จึงไม่พอเพียง
ง) นอกจากคณะบุคคลตามสั่งแล้ว ยังมีที่ปรึกษาโครงการจากสำนักงาน
ใหญ่ไอ แอล โอมาคอยให้คำปรึกษา เป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ 14
วัน

โดยนัยนี้ในท้ายที่สุด คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจึงแปรสภาพเป็นกรรมการกำกับดูแล
ไปแทน ส่วนผู้รับผิดชอบการสำรวจ ได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นอกจากนั้นยังม
การเปลี่ยนพื้นที่การสำรวจจากที่กำหนดไว้เดิม
และเพื่อความสะดวกในการอ้างอิงผลงานที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อ ๆ ไปจึงได้สรุปสาระ
สำคัญของขั้นตอนที่ผูกพันในสัญญา พร้อมทั้งความตั้งใจของผู้รับผิดชอบในการสำรวจมาเสนอไว้
ในตารางที่ 4.1 และ 4.2

ตารางที่ 4.1
สาระสรุปของสัญญาจ้างสถาบันการศึกษาเพื่อทำการสำรวจนาร่องแรงงานเด็ก

ขอบข่ายของงาน (ภาคผนวก ก.ของสัญญาจ้าง)	การส่งมอบงาน (ภาคผนวก ข.2 ของสัญญาจ้าง)
1. ศึกษาแนวคิด นิยาม คำจำกัดความ แผนการสุ่ม ตัวอย่าง แบบสำรวจของนายจ้าง ลูกจ้างเด็กและ ครัวเรือน รวมทั้งตารางเสนอผลและตาราง ประมวลผล จากเอกสารการสำรวจแรงงานเด็ก ของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานใน	- ส่งมอบภายใน 2 เดือน นับแตลงนาม ในสัญญา
2. ศึกษา วิเคราะห์ และออกแบบแผนการสุ่มตัวอย่าง กรอบตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจ การ pretest แบบสำรวจ ตารางประมวลผลและตาราง เสนอผล	- (รายงานทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ขอบข่ายของงาน (ภาคผนวก ก.ของสัญญาจ้าง)	การส่งมอบงาน (ภาคผนวก ข.2 ของสัญญาจ้าง)
3. ดำเนินการสุ่มตัวอย่างในจังหวัดน่าน โดยมิ ครัวเรือนตัวอย่างไม่น้อยกว่า 2,000 ครัวเรือน 4. คัดเลือกและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสนาม โดยจัดทำเป็นคู่มือการฝึกอบรม รวมทั้งสมุดคู่มือ การลงรหัสแบบสอบถาม 5. ดำเนินการสำรวจสภาพและภาวะการใช้แรงงาน เด็ก จากหัวหน้าครัวเรือน ลูกจ้างเด็กและเจ้าของ สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานเด็ก 6. ศึกษาหารูปแบบและความเหมาะสมของ หน่วยงานที่จะเป็นผู้สำรวจในระดับประเทศและ เสนอทางเลือกให้กระทรวงฯ พิจารณา 7. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ โดยใช้ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่เหมาะสมกับปริมาณและ ความซับซ้อนของข้อมูล เพื่อเป็นต้นแบบการ ประมวลผลในอนาคต 8. ศึกษาวิเคราะห์หาคุณลักษณะและองค์ประกอบ ของแรงงานเด็กที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดปัจจัยที่ทำให้เด็กต้องเข้าสู่ระบบ แรงงานก่อนวัยอันควร 9. ร่างรายงานผลการศึกษาดัชนีสมบูรณ์ อธิบายถึง แนวคิด นิยาม วิธีการ เครื่องมือที่ใช้ โปรแกรม การประมวลผล การวิเคราะห์ข้อมูล และ ประสบการณ์ที่ได้รับจากการสำรวจ การเก็บ รวบรวมข้อมูล การเรียนรู้ที่พบ และข้อจำกัดต่าง ๆ	ส่งมอบ 5 เดือนนับแต่ลงนามในสัญญา (รายงานทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) ส่งมอบภายใน 6 เดือน นับแต่ลงนามใน สัญญา) (รายงานทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ขอบข่ายของงาน (ภาคผนวก ก.ของสัญญาจ้าง)	การส่งมอบงาน (ภาคผนวก ข.2 ของสัญญาจ้าง)
รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการสำรวจแรงงานเด็ก ระดับประเทศ	
10. จัดประชุมสัมมนาอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อเสนอผล การสำรวจต่อผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ร่วมสัมมนา จำนวน ประมาณ 70 คน	ส่งมอบภายใน 8 เดือน นับแต่ลงนามใน สัญญา
11. จัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาลบสมบูรณ โดย นำผลการสัมมนาปรับปรุงและจัดทำรายงาน สรุปสำหรับผู้บริหาร	
12. จัดทำเอกสารโครงการ ประมาณการค่าใช้จ่าย ทั้งหมด สำหรับการสำรวจระดับประเทศ	(รายงานทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

ตารางที่ 4.2

กำหนดแผนงานและกิจกรรมสำคัญที่ปรากฏใน บทที่ 6 ของรายงานผลการศึกษาเบื้องต้น
(ฉบับภาษาไทย) ที่ผู้รับผิดชอบการสำรวจนำร่องส่งมอบให้กระทรวงฯ)

งานและกิจกรรม	กำหนดเวลา	หมายเหตุ
1. นำส่งรายงานฉบับที่ 1 (Preliminary Report)	1 ธ.ค. 38	ขอเลื้อออกไปเป็น 22 ธ.ค. 38
2. ดำเนินงานจัดทำ H.H. Listing ใน 80 หมู่บ้าน หรือ บล็อก	25 ธ.ค. 38 - 8 ม.ค. 39	ขึ้นอยู่กับพิจารณา อนุมัติของกระทรวงฯ
3. นำส่งผลการวิเคราะห์และรายงานการจัดทำ Complete Household Listing	11 ม.ค. 39	ขึ้นอยู่กับข้อ 2.

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

4. คัดเลือกและฝึกอบรมพนักงานปฏิบัติงานภาคสนาม ของโครงการฯ	10-14 ม.ค. 39	
5. ปฏิบัติงานสนาม (สัมภาษณ์กลุ่มต่าง ๆ)	16 ม.ค. - 15 ก.พ. 39	
6. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ (และจัดทำรายงานฉบับที่ #2)	1 - 29 ก.พ. 39	
7. นำส่งรายงานฉบับที่ 2	1 มี.ค. 39	
8. ประชุมพิจารณารายงานฉบับที่ 2	12 มี.ค. 39	กิจกรรมของคณะ ทำงานฯ
9. นำส่งรายงานการศึกษาฉบับร่าง (ฉบับที่ 3) และจัดเตรียมเอกสารที่จะใช้ในการสัมมนา	2 เม.ย. 39	
10. ประชุมพิจารณารายงานการศึกษาฉบับร่าง และ เตรียมการจัดสัมมนาผลของโครงการฯ	9 เม.ย. 39 หรือเร็วกว่านี้	กิจกรรมของคณะ ทำงานฯ
11. สัมมนาเพื่อนำเสนอผลของโครงการฯ (ระยะเวลา 2 วัน สถานที่ กรุงเทพมหานคร หรือ ต่างจังหวัด)	18-19 เม.ย. 39	
12. นำส่งรายงานสรุปผลการสัมมนา	26 เม.ย. 39	
13. ประชุมพิจารณาผลสรุปฯ และให้ข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงรายงาน	29 เม.ย. 39	กิจกรรมของคณะ ทำงานฯ
14. นำส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ (ฉบับที่ 4)	30 พ.ค. 39	

หมายเหตุ

- (1) เป็นกิจกรรมที่คณะที่ปรึกษาจะต้องนำส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (2) ในกิจกรรม #5 Mr. K. Ashagrie จะมาร่วมให้คำปรึกษาในช่วง 17-22 ม.ค. 2539

1.2 จัดทำเครื่องมือการสำรวจและแผนการวิเคราะห์ข้อมูล แบบสำรวจที่จัดทำขึ้นนั้นได้อาศัยเครื่องมือมาตรฐานที่เป็นผลจากการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวมาเป็นแนวทางซึ่งประกอบด้วย

-แบบCLS-001 เป็นแบบจัดทำบัญชีประชากรของครัวเรือน (ดูหัวข้อต่อไป)

- แบบ CLS-002 เป็นแบบสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือน

- แบบ CLS-003 แบบสัมภาษณ์แรงงานเด็ก

- แบบ CLS-004 แบบสัมภาษณ์เจ้าของสถานประกอบการ

จากแบบสำรวจที่ปรากฏจะพบว่า นอกจากครัวเรือนที่จะต้องสำรวจ 2,000 ครัวเรือนแล้ว ภาระงานเกี่ยวกับการสัมภาษณ์นายจ้างตามแบบ CLS-004 เป็นงานที่เพิ่มขึ้น(จากที่กำหนดในสัญญา 2,000 ครัวเรือน) แม้จะไม่มีกำหนดจำนวนไว้ก็ตาม

สำหรับแผนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ที่ปรากฏในรายงานเบื้องต้นที่ส่งมอบให้กระทรวงฯนั้น แสดงถึงผลการศึกษาเฉพาะในภาพรวมของประเด็นต่าง ๆ ในแบบสำรวจเท่านั้น ส่วนการวิเคราะห์ไขว้ตัวแปร (ซึ่งจะแสดงถึงปัจจัยที่ส่งผลให้เด็กก้าวสู่การใช้แรงงานก่อนเวลาอันควร : ดูข้อ 8 ของตาราง 4.1) ไม่ได้มีการแสดงไว้ (ยกเว้นในแบบสำรวจของนายจ้างที่แบบจะทำให้ได้ข้อมูลที่ไขว้ตัวแปรโดยปริยาย)

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเครื่องมืออีกประการหนึ่งคือ แม้ว่าตามข้อกำหนดโครงการจะไม่กล่าวถึงเรื่องนี้ แต่โดยหลักการและข้อกำหนดในสัญญาได้กำหนดให้มีการทดสอบเครื่องมือหรือแบบสำรวจก่อน การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ตามรายงานไม่ได้ระบุถึงจำนวนตัวอย่างและวิธีการทดสอบไว้ กล่าวถึงเพียงว่าได้มีการทดสอบเครื่องมือแล้วเท่านั้น

1.3 การจัดทำบัญชีประชากร การเลือกพื้นที่และครัวเรือนตัวอย่าง

- การจัดทำบัญชีประชากร โดยเจตนาของแบบ CLS-001 (ตลอดจนหลักทั่วไปของการวิจัย และตามข้อเสนอแนะของผู้แทนไอ แอล โอ) ต้องการให้มีการจัดทำบัญชีประชากร (คือ ครัวเรือน) ในพื้นที่ที่สมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อให้การสุ่มที่อาศัยหลักของโอกาส ซึ่งจะนำไปสู่การประมาณจำนวนแรงงานเด็ก และการอนุมานอื่น ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง นอกจากนั้นเจตนาของผู้สำรวจก็แสดงไว้ชัดว่า จะส่งบัญชีประชากรดังกล่าว (ดูข้อที่ 3 ของตารางที่ 4.2) อย่างไรก็ตามยังไม่มี เอกสารนี้ในการจัดส่งงานในงวดที่ 1 ซึ่งควรจะต้องมีเพราะเป็นขอบข่ายที่ปรากฏในข้อ 2 ของผนวก ก. ของสัญญาจ้าง โดยหลักการแล้วหากปราศจากเอกสารชิ้นนี้ การเลือกตัวอย่างและการเก็บข้อมูลภาคสนามไม่ควรจะบังเกิดขึ้นได้

- การเลือกพื้นที่ ตามที่กำหนดไว้นั้นจะเป็นครัวเรือน 2,000 ครัวเรือนในจังหวัดกาญจนบุรี และอุบลราชธานี อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ผู้สำรวจได้กำหนดให้แคบลงเหลือเพียง 2 อำเภอ และ 5 อำเภอของจังหวัดทั้ง 2 ตามลำดับ โดยหลักการแล้วพื้นที่ที่สำรวจได้ลดลงโดยทันที โดยเป็น 2,000 ครัวเรือนจาก 2 และ 5 อำเภอดังกล่าว ทั้งนี้เพราะการเลือกในลักษณะนี้ไม่มีทางจะเป็นตัวแทนของพื้นที่ 2 จังหวัดได้ อย่างไรก็ตามขั้นตอนรายละเอียดจะไม่วิเคราะห์ในที่นี้

- การเลือกครัวเรือนตัวอย่าง ขนาดตัวอย่างที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดโครงการและสัญญาคือ 2,000 หน่วย แต่ข้อแตกต่างคือ ผลงานตามสาระโครงการนั้น 2,000 หน่วยให้รวมทั้งครัวเรือนและสถานประกอบการ [2,000 eligible respondents (households & establishments)] แต่ตามสัญญาจ้างนั้น ระบุว่าไม่น้อยกว่า 2,000 ครัวเรือน จากแผนซึ่งระบุในรายงานเบื้องต้นนั้น ผู้สำรวจได้กำหนดไว้ตามสัญญาคือ 2,000 ครัวเรือน กับจำนวนสถานประกอบการที่คาดว่าจะใช้ 200 แห่ง

1.4 สรรหาและอบรมพนักงานสัมภาษณ์ในภาคสนามและผู้ควบคุมดูแลข้อกำหนดของโครงการไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนี้มากนัก แต่รายละเอียดของสัญญาได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้นว่า ในการอบรมต้องมีการจัดทำคู่มือการฝึกอบรม และคู่มือการลงรหัสแบบสอบถาม และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากไอเปค ทราบว่าได้มีการลงเก็บข้อมูลแล้วโดยใช้ครูและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในพื้นที่ อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเอกสารประกอบการฝึกอบรมที่กำหนดไว้ยังไม่ทราบว่าได้มีการดำเนินงานมานาน้อยเพียงใด

1.5 การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ จากเอกสารที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า ได้มีการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา ทำการวิเคราะห์ด้วยคอมพิวเตอร์แล้ว อย่างไรก็ตามน่าจะเชื่อได้ว่าข้อมูลที่เก็บรวบรวมมายังไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามสัญญา โดยจำนวนครัวเรือนตัวอย่างปรากฏเพียง 1,278 ครัวเรือน (ประมาณร้อยละ 64 ของขนาดตัวอย่าง) ส่วนจำนวนเด็กซึ่งในกรณีนี้เป็นหน่วยของการวิเคราะห์จะนำไปรวมกับหน่วยการสุ่มที่กำหนดไว้ไม่ได้ ส่วนในเรื่องของการวิเคราะห์แม้จะมีรายงานนำเสนออยู่บ้าง แต่ไม่สมควรนำมาพิจารณาเนื่องจากเชื่อได้ว่าการรวบรวมข้อมูลยังไม่เสร็จสิ้น

1.6 การจัดทำรายงาน ในขั้นตอนนี้ยังไม่มีการจัดทำรายงานสมบูรณ์ที่แสดงรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในสรุปสาระโครงการและในสัญญา เอกสารที่นำเสนอต่อการสัมมนาไม่ควรถือเป็นร่างรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ได้

ผลการประเมินโดยสรุปแสดงไว้แล้วในตารางที่ 4.4

2. สรุปผลงาน กล่าวได้ว่าผลงานตามข้อ 7.3 ของสรุปสาระโครงการยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นควรคำนึงถึงคุณภาพของผลงานที่ปรากฏในปัจจุบันประกอบด้วย เนื่องจากในหลายกรณีระเบียบวิธียังมีปัญหาในบางส่วน ดังได้กล่าวมาแล้ว

งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์

1. งบประมาณ งบประมาณที่กำหนดไว้ในข้อตกลงคือ 1.321 ล้านบาทโดยประมาณ แม้การดำเนินงานจริงมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก (ดังแสดงผลสรุปไว้ในตารางที่ 4.3) แต่โดยสาระแล้วมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา 2 ประการ คือ มีการปรับเปลี่ยนยอดภายในหมวดรายจ่าย และประการที่ 2 คือ รูปแบบการทำงานได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ จากการทำงานของคณะกรรมการไปเป็นการเหมาช่วง แต่หมวดรายจ่ายยังคงเป็นเช่นเดิมแทนที่จะเป็นการเหมาช่วงหรือในหมวด 20 subcontracts

2. วัสดุ ครุภัณฑ์ ตามข้อกำหนดไม่กำหนดไว้ชัดเจน และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน เป็นแบบเหมาช่วงทำให้ไม่สามารถและไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ปัญหาอุปสรรค

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานจากข้อกำหนดเดิมไว้อย่างมาก แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณามีเพียงว่า การใช้วิธีการจัดจ้าง จะช่วยให้บรรลุตามผลงานในสัญญาหรือไม่ หากมีโอกาสเป็นไปได้แล้ว การเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏก็ไม่ควรจะถือเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตามประเด็นที่ควรพิจารณาในการดำเนินงาน ได้แก่

1. การบริหารงบประมาณของสำนักงานบริหารโครงการโอเปก การที่รูปแบบการทำงานเปลี่ยนแปลงไปสู่การจ้างเหมา แต่ยังคงใช้การจัดงบประมาณตามหมวดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เดิม จะเป็นปัญหาทั้งต่อการรับจ้างและสำนักงานเอง ทั้งนี้เพราะตามปกติการจัดจ้างงานวิจัยของไทย จะมีการจ่ายเงินเหมา โดยไม่จำเป็นต้องแสดงหลักฐานการใช้จ่าย แต่การบริหารงานตามหมวดงบประมาณที่ได้รับ (ซึ่งไม่ใช่แบบเหมาช่วง) นั้น จำเป็นต้องเก็บหลักฐานการใช้จ่ายพร้อมสำหรับการตรวจ (ถ้ามี) ดังนั้นสิ่งนี้จะทำให้ขาดความยืดหยุ่น สำหรับคณะผู้วิจัยในการใช้จ่าย และปัญหาของสำนักงานเกี่ยวกับการเรียกหลักฐานการใช้จ่ายตามหมวดที่กำหนดไว้

2. ภาระของคณะกรรมการทำงานที่จัดตั้ง (รวมทั้งคณะกรรมการตรวจรับงาน) ผลการประเมินแสดงให้เห็นว่าการสำรวจยังมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก ดังนั้นปัญหาจึงตกอยู่กับการ

พิจารณางาน ซึ่งในหลายกรณีเป็นเรื่องเทคนิคที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ สิ่งที่น่าจะยังคงเป็นปัญหาอย่างน้อย ได้แก่

- การจัดทำบัญชีประชากรเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด (เป็นเอกสารที่ต้องจัดส่ง) ส่วนวิธีการลุ่มในทางปฏิบัติหากอาศัยหลักของโอกาสก็จะดี
- ขนาดตัวอย่างโดยเฉพาะครัวเรือนยังไม่ครบ และอาจจะไขว้เขวกับหน่วยการวิเคราะห์ (จำนวนเด็ก และอื่น ๆ) ที่ถือว่าเป็นผลจากข้อมูลที่เก็บได้
- การวิเคราะห์ข้อมูลต้องมีฐานจากข้อมูลที่รวบรวมได้จากภาคสนาม ข้อมูลจากแหล่งอื่น ควรเป็นตัวตรวจสอบเท่านั้น เช่น การประมาณจำนวนแรงงานเด็ก เป็นต้น
- การจัดทำรายงานทั้งภาคภาษาไทยและอังกฤษ ตามขั้นตอนต่าง ๆ มีสาระและจัดส่งควรตามกำหนดหรือไม่
- ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความล่าช้าของโครงการซึ่งเกินกว่ากำหนดเกือบ 1 ปี

ตารางที่ 4.3

สรุปการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (การสำรวจนำร่องแรงงานเด็ก)

หมวดค่าใช้จ่าย	ตามข้อกำหนดเดิม	ภายหลังการเปลี่ยนแปลง	
		จำนวน	เพิ่ม(+) - ลด(-)
ที่ปรึกษาจากไอ แอล โอ	247,000	247,000	0
คณะผู้วิจัย	247,000	496,000	+249,000
ภาคสนาม	296,400	165,000	-131,400
การจัดประชุม	-	160,400	+160,400
วิเคราะห์ข้อมูล	296,400	80,000	-216,400
การจัดทำรายงาน (ไทยและอังกฤษ)	148,200	-	-148,200
สิ่งอำนวยความสะดวก	49,400	33,900	-15,500
เบ็ดเตล็ด	37,050	135,700	+98,650
รวม	1,321,450	1,318,000	-

ตารางที่ 4.4
สรุปการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้ข้อตกลงด้านการสำรวจนำร่องแรงงานเด็ก

กิจกรรมตามข้อกำหนด	การดำเนินงานโดยสรุป
1.1 คณะกรรมการ	มีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนจากสถาบันการศึกษา และเปลี่ยนแปลงหน้าที่ที่กำหนดไว้
1.2 จัดทำเครื่องมือและแผนวิเคราะห์ข้อมูล	มีการจัดทำเครื่องมือตามแนวทางของไอ แอล โอแล้ว มีการระบุนำไปทดสอบแล้ว แต่ไม่ถึงวิธีการและตัวอย่างที่ทดสอบ แผนการวิเคราะห์นำเสนอเฉพาะในภาพรวม
1.3 บัญชีประชากร การเลือกพื้นที่ และครัวเรือน	มีการกล่าวถึง แต่ยังไม่มีเอกสารที่ต้องจัดส่งตามสัญญาที่แสดงถึงบัญชีประชากร มีการเลือกพื้นที่แล้วแต่เชื่อได้ว่าทำให้ขอบเขตการศึกษาแคบลงกว่าที่กำหนดไว้ ส่วนจำนวนครัวเรือนนั้น สัญญากำหนดไว้แล้วว่าต้องไม่น้อยกว่า 2,000 ครัวเรือน อย่างไรก็ตามสัญญากำหนดสิ่งทีศึกษาไว้สูงกว่าข้อกำหนดตามโครงการ
1.4 สรรหาและอบรมพนักงานสัมภาษณ์	ได้มีการสรรหาพนักงานและเก็บข้อมูลภาคสนามแล้ว แต่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารการอบรม และคู่มือการลงรหัสที่กำหนดไว้ตามสัญญา
1.5 การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์	ข้อมูลที่รวบรวมเชื่อได้ว่ายังไม่เป็นไปตามที่กำหนด (ได้เพียงประมาณร้อยละ 64 ของที่กำหนดไว้) ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงข้อมูลจากสถานประกอบการซึ่งเป็นส่วนประกอบ ข้อมูลที่แสดงถึงบัญชีประชากรที่จัดทำไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้คือ น้อยกว่าที่ประมาณการ ดังนั้นผลการวิเคราะห์ที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ จึงยังไม่ควรถือว่าเป็นผลที่ควรนำมาพิจารณาในขั้นนี้
1.6 การจัดทำรายงาน	แม้จะมีการจัดประชุมและนำเสนอผลการสำรวจ แต่จากรายงานที่นำเสนอยังไม่ควรนำมาพิจารณาในที่นี้

การพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก

คุณค่าต่อโครงการ

จากวัตถุประสงค์ของโครงการทั้ง 2 ประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเสริมสร้างบทบาทในด้านการประสาน และสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานด้านแรงงานเด็กตามนโยบายในระดับชาติ หรือการพัฒนาวิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยผ่านการปรับปรุงระบบการตรวจแรงงาน จะเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้วงานด้านการพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็กจะมีส่วนสนับสนุนต่อวัตถุประสงค์ของโครงการ คุณค่าของงานนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ในหลายด้าน

1. การประเมินสถานการณ์ด้านแรงงานเด็ก ข้อมูลจากเครื่องชี้วัดหากมีการเก็บอย่างต่อเนื่อง และถูกต้องตามระเบียบวิธีแล้วจะช่วยให้สามารถประเมินสถานการณ์ ทั้งในด้านปัญหาและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กได้ในระดับประเทศ ทั้งนี้เพราะจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้มุ่งให้มีการนำไปใช้กับระบบการตรวจแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ ภาพของข้อมูลที่ได้หากอาศัยวิธีการวิเคราะห์ (และการเก็บตามระเบียบวิธีและข้อเท็จจริง) แล้ว จะทำให้มองเห็นภาพของสถานการณ์แรงงานเด็กได้ในระดับมหภาค ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การนำเครื่องชี้วัดไปรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ทราบแนวโน้มของสถานการณ์ได้ ทั้งนี้เพราะวิธีการรวบรวมที่กำหนดไว้ 2 ปี/ครั้ง นั้นจะทำให้ตัวแบบการวิเคราะห์กลายเป็นอนุกรมเวลาไปโดยปริยาย หากข้อมูลที่ได้รับประกอบกับการเลือกใช้ตัวแบบที่เหมาะสม จะช่วยให้ทราบพัฒนาการของสถานการณ์ และที่สำคัญคือ การวิเคราะห์จะช่วยให้คาดคะเนสถานการณ์ในอนาคตได้ด้วย

คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ รูปแบบของการจัดเก็บที่คาดหมายว่าจะผ่านระบบการตรวจแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ จะช่วยให้แต่ละพื้นที่สามารถสร้างภาพตลอดจนการพยากรณ์สถานการณ์เฉพาะจุด ได้พร้อม ๆ กับในระดับประเทศ อย่างไรก็ตามทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการได้มาซึ่งข้อมูลอย่างถูกต้อง ซึ่งในทางปฏิบัติคงต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่รับผิดชอบก่อนนำไปใช้จริง

ข้อมูลของสถานการณ์เหล่านี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งในระดับมหภาค และในระดับพื้นที่

2. การประเมินผล คุณค่าสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประโยชน์ที่จะได้จากการประเมินผลการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพราะเครื่องชี้วัดที่กำหนดขึ้นนั้น อีกนัยหนึ่งก็คือ ตัวชี้วัดผลสำเร็จของการทำงานได้เช่นกัน (แม้จะไม่ครอบคลุมทั้งหมด)

นอกจากนั้นการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาตัดสินก็จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์ตัดสินความสำเร็จของการดำเนินงาน และในทำนองเดียวกันการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องก็กลายเป็นแผนแบบการประเมินผลประเภทหนึ่งที่ยอมรับกัน

3. **ข้อมูลการประสานส่งเสริม** ผลพลอยได้ประการหนึ่งคือ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมไว้ จะกลายเป็นแหล่งข้อมูลที่ป้อนให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนในการรับผิดชอบภายใต้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

ดังนั้น โดยคุณค่าของงานจึงนับว่าเป็นประโยชน์ และสนับสนุนต่อวัตถุประสงค์ของโครงการที่ได้กำหนดไว้

ผลการดำเนินงาน

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานตามข้อกำหนด

- จัดทำเครื่องชี้วัดด้านการพัฒนาแรงงานเด็ก พร้อมกับแนวทางการใช้งานในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่จัดบริการด้านแรงงานเด็ก

กิจกรรมตามข้อกำหนด

1. ประเมินปัญหาและความต้องการของแรงงานเด็กในเขตเมืองและชนบท โดยการทบทวนข้อมูลที่ปรากฏในปัจจุบัน
2. จัดประชุมปฏิบัติการของคณะกรรมการด้านแรงงานเด็ก ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมต่าง ๆ ของกระทรวงฯ เพื่อจัดทำแบบสอบถาม ซึ่งจะใช้ประเมินปัญหาและความต้องการของแรงงานเด็กในสถานประกอบการทั้งในเขตเมืองและชนบท
3. เก็บข้อมูลในระดับประเทศ โดยผ่านระบบโครงสร้างราชการที่ปรากฏในปัจจุบัน
4. วิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอชุดของตัวชี้วัดด้านการพัฒนาแรงงานเด็ก
5. จัดทำแนวทางสำหรับการดำเนินงานตามแผนงาน ด้านการพัฒนาแรงงานเด็กทั้งในเขตเมืองและชนบท
6. จัดการประชุมปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานตามแผนงาน

ผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

1. การปฏิบัติตามกิจกรรมที่กำหนด โดยภาพรวมจะพบว่า การดำเนินงานของโครงการนี้จะคล้ายคลึงกับโครงการนำร่องสำรวจแรงงาน คือ

บุคลากรที่รับผิดชอบ แม้ว่าตามข้อกำหนดจะมีได้กล่าวถึงรูปแบบของบุคลากรที่รับผิดชอบ แต่จากการจัดสรรงบประมาณจะพบว่า แนวทางที่กำหนดไว้คงคล้ายคลึงกับโครงการนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก กล่าวคือ ประสงค์จะใช้ระบบการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบจนกว่าจะเสร็จสิ้น ในทางปฏิบัติผู้รับผิดชอบได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุด เพื่อรับผิดชอบงานนี้ (ขณะที่โครงการนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก จัดตั้งขึ้นเพียง 1 ชุด) คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้แก่

- คณะกรรมการพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก ซึ่งมีปลัดกระทรวงฯ เป็นประธานกรรมการ ส่วนองค์ประกอบของกรรมการเป็นผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน บทบาทของกรรมการชุดนี้ ตามที่ปรากฏในคำสั่งคือ การกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก ซึ่งแนวทางข้างต้นจะเป็นสิ่งที่กรรมการอีกชุดหนึ่งยึดถือในการพัฒนาเครื่องชี้วัด
- คณะทำงานพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็กประธานคณะทำงานได้แก่ ผู้อำนวยการ สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการชุดแรก องค์ประกอบของคณะทำงานคงคล้ายคลึงกับชุดแรกคือ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน หน้าที่ของคณะทำงาน ได้แก่ การพัฒนาเครื่องชี้วัด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในเวลาต่อมาได้มีความพยายามจะทำสัญญาจ้างสถาบันการศึกษาให้ดำเนินงานในบางขั้นตอนแทนคณะทำงาน แต่ในที่สุดก็มิได้มีการจ้างด้วย ปัญหาของสถาบันการศึกษาบางประการ

1.1 การประเมินปัญหาและความต้องการ ขั้นตอนแรกที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดโครงการ คือ การประเมินปัญหาและความต้องการของแรงงานเด็ก ซึ่งจากข้อมูลในรายงานแสดงให้เห็นว่า มีการทบทวนข้อมูลจากเอกสารและได้นำเสนอภาพของเด็กในภาคที่กำลังศึกษาเล่าเรียนตลอดจนภาพคร่าว ๆ ของการใช้แรงงานเด็กทั้งในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังได้สรุปถึงปัญหาของการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย ในแง่มุมที่สำคัญ ๆ ตลอดจนนโยบายและมาตรการทางกฎหมายและอื่น ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

1.2 จัดทำแบบสอบถามเพื่อประเมินปัญหาและความต้องการ ตามข้อกำหนดโครงการได้ระบุให้จัดทำแบบสอบถามประเมินความต้องการ และปัญหาที่ปรากฏจริงก่อนที่จะกำหนดตัวชี้วัดโดยแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นจะนำไปเก็บข้อมูลในภาคสนาม จากสถานประกอบการในเขตเมืองและเขตชนบท ประเด็นสำคัญในที่นี้คือ ขั้นตอนในทางปฏิบัติที่ผู้รับผิดชอบชิ้นนั้นแตกต่างไปจากนี้ โดยภายหลังศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการแล้ว คณะทำงานได้กำหนดตัวบ่งชี้ขึ้นมา 1 ชุด พร้อมเกณฑ์ตัดสินความสำเร็จ (ส่วนการจัดทำแบบสอบถามนั้นจัดทำขึ้นในภายหลัง) ประเด็นที่ควรพิจารณาในที่นี้ คือ

ก) แบบสอบถามที่กำหนดในโครงการแนบข้อตกลงกับตัวบ่งชี้ที่คณะทำงานได้กำหนดขึ้นนั้น ในทางปฏิบัติ แล้วจะมีสาระที่เกือบจะเหมือนกัน ดังนั้นความแตกต่างของขั้นตอนการทำงาน ไม่น่าจะทำให้ชุดของเครื่องชี้วัดที่กำหนดโดยคณะทำงานชุดเดียวกันแตกต่างกันมากนัก

ข) แต่สิ่งที่จะทำให้เกิดความแตกต่างคือ การที่คณะทำงานได้กำหนดเกณฑ์ตัดสินความสำเร็จขึ้นเลย (และไม่ได้มีการกล่าวถึงการนำข้อมูล ภาคสนามมาสัมพันธ์กับเกณฑ์) จะทำให้เกณฑ์ดังกล่าวกลายเป็นเกณฑ์เชิงอุดมคติที่คณะกรรมการคิดว่าจะเป็น แต่หากอาศัยขั้นตอนที่กำหนดตามโครงการ (หรือขั้นตอนที่คณะทำงานกำหนดไว้ แต่มีการนำเอาข้อมูลภาคสนามที่จะจัดเก็บในภายหลังมาพิจารณาปรับเกณฑ์ตัดสินตามสภาพความเป็นจริง) จะทำให้เกณฑ์ที่ใช้ตัดสินสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ณ จุดนี้ยังไม่สามารถตอบได้ว่าในที่สุดผลของการกำหนดตัวชี้วัดจะปรากฏในลักษณะใด เนื่องจากการดำเนินงานการพิจารณากำหนดตัวชี้วัดยังไม่แล้วเสร็จ

1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับประเทศ โครงการภายใต้ข้อตกลงกำหนดเพียงให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยอาศัยระบบการทำงานของกระทรวงฯ โดยไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับขนาดตัวอย่างและพื้นที่ไว้ การปฏิบัติงานจริงได้มีการจัดเก็บข้อมูลจากสถานประกอบการในเขตเมือง และชนบทในกรุงเทพและปริมณฑล ตลอดจนจังหวัดต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาค รวมทั้งสิ้น 15 จังหวัด โดยมีขนาดตัวอย่างทั้งสิ้น 500 ราย (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่)

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอเครื่องชี้วัด ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ขณะประเมินทราบว่า ผู้รับผิดชอบได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว และอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ ส่วนการนำเสนอเครื่องชี้วัดตามที่ได้กำหนดไว้นั้น ในทางปฏิบัติถือว่าผู้รับผิดชอบได้

กำหนดและนำเสนอไว้แล้วก่อนหน้านี้ (เนื่องจากขั้นตอนการทำงานในทางปฏิบัติแตกต่างจากสิ่งที่กำหนดตามข้อตกลงดังได้กล่าวมาแล้ว) โดยเครื่องชี้วัดประกอบด้วย

- พัฒนาการด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจและสังคม
- การส่งเสริมด้านอาชีพ
- การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ

ในแต่ละเครื่องชี้วัดจะมีประเด็นย่อย ๆ ที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้ประเมินในลักษณะทางกายภาพที่กำหนด หรือให้แรงงานเด็กเป็นผู้ประเมินและให้ข้อมูล ส่วนเกณฑ์ตัดสินความสำเร็จหรือระดับคุณภาพของเครื่องชี้วัดแต่ละส่วนนั้น กำหนดไว้เพียง 2 ประเภท คือ ในกลุ่มของการพัฒนาร่างกาย และการส่งเสริมอาชีพนั้น กำหนดเกณฑ์ที่ระดับร้อยละ 50 ของแรงงานเด็กที่ให้ข้อมูลต้องมีคุณลักษณะตามเกณฑ์ ขณะที่เครื่องชี้วัดด้านการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการนั้น กำหนดเกณฑ์ของความสำเร็จไว้ที่ ร้อยละ 100 ของเด็กที่ให้ข้อมูลต้องมีคุณลักษณะตามเกณฑ์ การตั้งเกณฑ์ในกรณีหลังนี้ผู้รับผิดชอบถือว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการปฏิบัติจึงต้องอยู่ในระดับร้อยละร้อย

1.5 การพัฒนาแนวทางการทำงานในทางปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบได้จัดพิมพ์เอกสารขึ้นมา 1 ชุด ชื่อ “การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก” รายงานฉบับนี้จากข้อเท็จจริงทำให้ทราบว่าได้จัดพิมพ์ขึ้นก่อนการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม ในสาระแสดงถึงขั้นตอนการทำงาน และที่มาของการพัฒนาเครื่องชี้วัด ประเด็นสำคัญคือ ได้นำเสนอชุดของเครื่องชี้วัด เกณฑ์ตัดสิน และแนวทางการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินความสำเร็จของพัฒนาการแรงงานเด็ก แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบว่าภายหลังการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว จะมีการจัดพิมพ์รายงานขึ้นมาอีก 1 ชุด โดยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะและแนวทางที่เกี่ยวข้องเป็นการเพิ่มเติม

1.6 การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการทำงานในทางปฏิบัติ เนื่องจากการดำเนินงานตามขั้นตอนก่อนหน้านี้ยังไม่เสร็จสิ้นจึงยังไม่มีการจัดการประชุม

2. สรุปผลงาน ณ จุดนี้การดำเนินงานยังไม่สามารถสร้างผลงานได้ครบตามที่ระบุไว้ในข้อตกลง อย่างไรก็ตามจากผลงานที่ปรากฏในขณะนี้ และการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเชื่อได้ว่า จะสามารถสร้างผลงานตามที่กำหนดไว้ได้ แม้ว่าจะล่าช้าไปบ้างก็ตาม

งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์

งบประมาณที่ได้รับและการเปลี่ยนแปลงยอดในภายหลังได้แสดงไว้ดังตารางที่ 4.6 แม้ว่ารูปแบบการทำงานจะคล้ายคลึงกับการสำรวจนําร่องแรงงานเด็ก แต่เนื่องจากการพัฒนาเครื่องชี้วัดไม่มีการจ้างเหมาช่วงในทางปฏิบัติ ดังนั้นเชื่อได้ว่าการบริหารงบประมาณจะมีปัญหาน้อยกว่าเนื่องจากเป็นไปตามหมวดค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติ

ส่วนการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ของการดำเนินงานนั้น เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อวัสดุสิ้นเปลืองตามปกติ จึงไม่น่าเสนอรายละเอียดในที่นี้

ปัญหาและอุปสรรค

แม้ว่าโดยทั่วไปการดำเนินงานจะเป็นไปตามข้อกำหนดของสัญญา แต่มีข้อที่ควรพิจารณาบางประการ ดังนี้คือ

1. เกณฑ์ตัดสินความสำเร็จ จากข้อมูลที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า เกณฑ์ตัดสินความสำเร็จหรือเกณฑ์คุณภาพของแรงงานเด็กที่กำหนด เป็นเกณฑ์ที่กำหนดจากคณะทำงานเป็นหลัก หรือเป็นเกณฑ์เชิงอัตนัยที่ยึดถืออุดมคติเป็นสำคัญ อาทิ ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายย่อยละย่อย หรือตัวบ่งชี้บางตัวที่เลือกใช้เป็นอุดมคติ เช่น มาตรฐานของที่พักอาศัยของแรงงานเด็กซึ่งยึดถือมาตรฐานของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้อาจจะห่างไกลจากสภาพความเป็นจริงเกินไป ปัญหาที่ตามมาคือ ภายหลังการประเมินผลอาจจะแสดงให้เห็นว่าคุณภาพของแรงงานเด็กต่ำกว่ามาตรฐานมาก และแทบจะไม่ได้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามเกณฑ์ได้ แม้จะในอนาคตอันไกล สาเหตุสำคัญของปัญหานี้คือ เกณฑ์ที่กำหนดอาศัยความนึกคิดหรือมาตรฐานที่สูงเกินไป

2. การเลือกผู้ให้ข้อมูล สิ่งที่คณะทำงานคาดหวังจากงานนี้ประการหนึ่งคือ การนำข้อมูลไปใช้ในวงกว้าง เพื่อแสดงถึงสถานการณ์แรงงานเด็ก นอกจากนั้นรายงานยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขหรือปัจจัยสนับสนุนการใช้เครื่องชี้วัดที่สร้างขึ้นไว้ตอนหนึ่งว่า “ต้องมีฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน แต่ก็ไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่ามีแรงงานเด็กอยู่ในระบบหรือนอกระบบจำนวนเท่าใด” ในหลายกรณีจะพบว่า ข้อจำกัดที่กล่าวนั้นไม่ใช่ข้อจำกัด หากการใช้เครื่องชี้วัดสามารถใช้วิธีการเลือกข้อมูลที่ถูกต้อง และอาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ลึกกว่าข้อแนะ ทั้งนี้เพราะประเด็นถามในเครื่องชี้วัดหลายประเด็นสามารถให้ข้อมูลพอเพียงสำหรับการหาคำตอบที่ต้องการได้ แต่เนื่องจากแนวทางที่นำเสนอ (ในเอกสารที่ปรากฏในปัจจุบัน) ไม่ได้กล่าวถึงวิธีการเลือก

ตัวอย่างไว้ ดังนั้นการปล่อยให้ผู้เก็บข้อมูลอาศัยวิธีการทำงานตรวจแรงงานที่ปรากฏในปัจจุบัน อาจไม่เป็นหลักประกันที่พอเพียงจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนสำหรับการขยายภาพได้อย่างถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนแรงงานเด็กจะหมดไป หากการเลือกตัวอย่างของสถานประกอบการเป็นตัวแทนที่ดี ทั้งนี้เพราะข้อมูล ในข้อ 1 เกี่ยวกับจำนวนแรงงานเด็กที่สำรวจ (จากสถานประกอบการหนึ่ง) ทั้งหมดจะทำให้ทราบถึงจำนวนแรงงานเด็กโดยเฉลี่ยต่อสถานประกอบการ ดังนั้นหากรู้จำนวนสถานประกอบการที่จ้างแรงงานเด็ก หรือสัดส่วนของสถานประกอบการที่จ้างแรงงานเด็ก : จำนวนสถานประกอบการทั้งหมดแล้ว ก็จะทำให้สร้างภาพของจำนวนแรงงานเด็กทั้งหมดได้ นอกจากนั้นผลการวิเคราะห์แต่ละข้อที่แสดงไว้จะให้ภาพของแรงงานเด็กได้ถูกต้อง ก็ต่อเมื่อผู้ให้ข้อมูลเป็นตัวแทนของแรงงานเด็กอย่างแท้จริง

3. ความเชื่อมโยงกับงานอื่น ปัญหาของงานภายใต้โครงการไอลเปกที่จะต้องประสปร่วมกันประการหนึ่งคือ โอกาสของความยั่งยืนของโครงการจะมีมากน้อยเพียงใด ในที่นี้จะเห็นว่า เฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจระดับประเทศมีอยู่ถึง 2 งาน (ไม่รวมการสำรวจของศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก ซึ่งจัดทำแบบสอบถามไว้แล้ว) คือ การพัฒนาเครื่องชี้วัด และการสำรวจแรงงานเด็ก งานทั้ง 2 ต้องใช้เวลา บุคลากร และงบประมาณจำนวนมาก นอกจากนั้นยังเป็งานที่บังเกิดขึ้นประจำ ดังนั้นสิ่งที่ควรพิจารณาคือ จะสามารถเชื่อมโยงโครงการเหล่านี้เข้าด้วยกันได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะนอกจากวิธีการที่ใช้ของ 2 งานจะเหมือนกันแล้ว สาระของการสำรวจในบางส่วนจะคล้ายคลึงกันบ้าง โดยเฉพาะในส่วนของสภาพการทำงานของแรงงานเด็ก หากไม่สามารถผนวกงานเหล่านี้เข้าด้วยกันแล้วจะเป็นภาระของกระทรวงฯ อย่างยิ่ง ในส่วนของสถานประกอบการเองก็จะต้องเผชิญกับปัญหาของการให้ข้อมูลบ่อยครั้ง โดยรวมแล้วปัญหาเหล่านี้จะทำให้โอกาสความยั่งยืนของงานพัฒนาเครื่องชี้วัดมีน้อย

4. ปัญหาอื่น ๆ ส่วนปัญหาอื่น ๆ ของโครงการนี้ คือ ความล่าช้าของการดำเนินงาน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะโครงการต้องมีการรวบรวมข้อมูลในวงกว้าง ซึ่งถือเป็นปัญหาที่มักประสบในทางปฏิบัติ นอกจากนั้นประเด็นของตัวชี้วัดบางด้านน่าจะได้รับการบรรจุไว้ เช่น การประสบอันตรายจากการทำงานของแรงงานเด็ก ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แนวทางการตอบบางประเด็นยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะคำถามที่ให้ผู้ตอบระลึกย้อนหลัง เช่น ความบ่อยในการทำบุญ เป็นต้น

ตารางที่ 4.5
สรุปการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้ข้อตกลงด้านการพัฒนาเครื่องวัด

กิจกรรมตามข้อกำหนด	การดำเนินงานโดยสรุป
1. บุคลากรที่รับผิดชอบ	จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุด คือ คณะกรรมการพัฒนาเครื่องวัดและคณะทำงานพัฒนาเครื่องวัดแรงงานเด็ก คณะกรรมการทั้ง 2 ชุดเป็นผู้รับผิดชอบ มีความพยายามจะจัดจากสถาบันการศึกษา เพื่อรับผิดชอบงานในบางส่วนแต่ต้องยกเลิก ความคิดนี้ในภายหลัง
2. การประเมินปัญหาความต้องการ	ใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลทฤษฎีเพื่อการประเมินปัญหาความต้องการของแรงงานเด็กโดยสรุปทั้งในภาค อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม งบประมาณในส่วนนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปใช้ในส่วนอื่นแทน
3. จัดทำแบบสอบถาม	ตามข้อกำหนดจะมีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์ และคัดเลือกหรือกำหนดตัววัดในภายหลัง แต่ในทาง ปฏิบัติได้มีการกำหนดตัวบ่งชี้ขึ้นก่อน และบรรจุประเด็นของตัววัดขึ้นเป็นแบบสอบถาม พร้อมกำหนดเกณฑ์ตัดสิน
4. การเก็บรวบรวมข้อมูลระดับประเทศ	อาศัยกลไกของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการจัดเก็บข้อมูลจากสถานประกอบการ รวม 15 จังหวัด โดยมีขนาด ตัวอย่าง 5,100 ราย พื้นที่ที่จัดเก็บข้อมูล ครอบคลุมทั้งเขตเมืองและชนบท
5. การวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอเครื่องวัด	ทราบว่าได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว และอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์รายงานการวิเคราะห์ ส่วนการเสนอเครื่องวัดนั้น เนื่องจาก ได้มีการกำหนดขึ้นตั้งแต่ในขั้นตอนที่ 3 ดังได้กล่าวแล้ว จึงมีการจัดพิมพ์รายงานขึ้นก่อนหน้านี้แล้ว รายงานดังกล่าวนำเสนอ เครื่องวัดและเกณฑ์ตัดสิน ส่วนรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามยังไม่แล้วเสร็จ
6. การพัฒนาแนวทางการใช้งานในทางปฏิบัติ	รายงานที่จัดพิมพ์ก่อนหน้านี้ได้บอกแนวทางในการใช้งานในทางปฏิบัติแล้วบางส่วน ภายหลังการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามแล้ว อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่ทั้งนี้ต้องรอพิจารณาจากรายงานผลขั้นสุดท้ายซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ

ตารางที่ 4.6
สรุปการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของการพัฒนาเครื่องชี้วัด

หมวดรายจ่าย	ตามข้อกำหนดเดิม	ภายหลังการเปลี่ยนแปลง	
		จำนวน	เพิ่ม (+) / ลด (-)
การจัดประชุมคณะกรรมการ	74,100	18,338	-55,762
การทบทวนปัญหาความต้องการ	49,400	-	-49,400
การเก็บข้อมูล	370,500	365,312	-5,188
วิเคราะห์ข้อมูล	148,200	150,000	+1,800
จัดทำรายงาน* (งบกระทรวงฯ)	98,800	98,800	0
จัดประชุมปฏิบัติการ	49,400	95,000	+45,600
วัสดุ อุปกรณ์	37,050	100,000	+62,950
รวม	728,650	728,650	-

ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก

คุณค่าต่อโครงการ

คุณค่าที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์โครงการของงานนี้ คงเป็นไปในทำนองเดียวกับงานพัฒนาเครื่องชีวิตซึ่งได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามงานศูนย์สารสนเทศหากสามารถดำเนินไปตามหลักการที่ควรจะเป็นแล้ว จะส่งผลประโยชน์ต่อเนื่องได้อีกบางประการ คือ

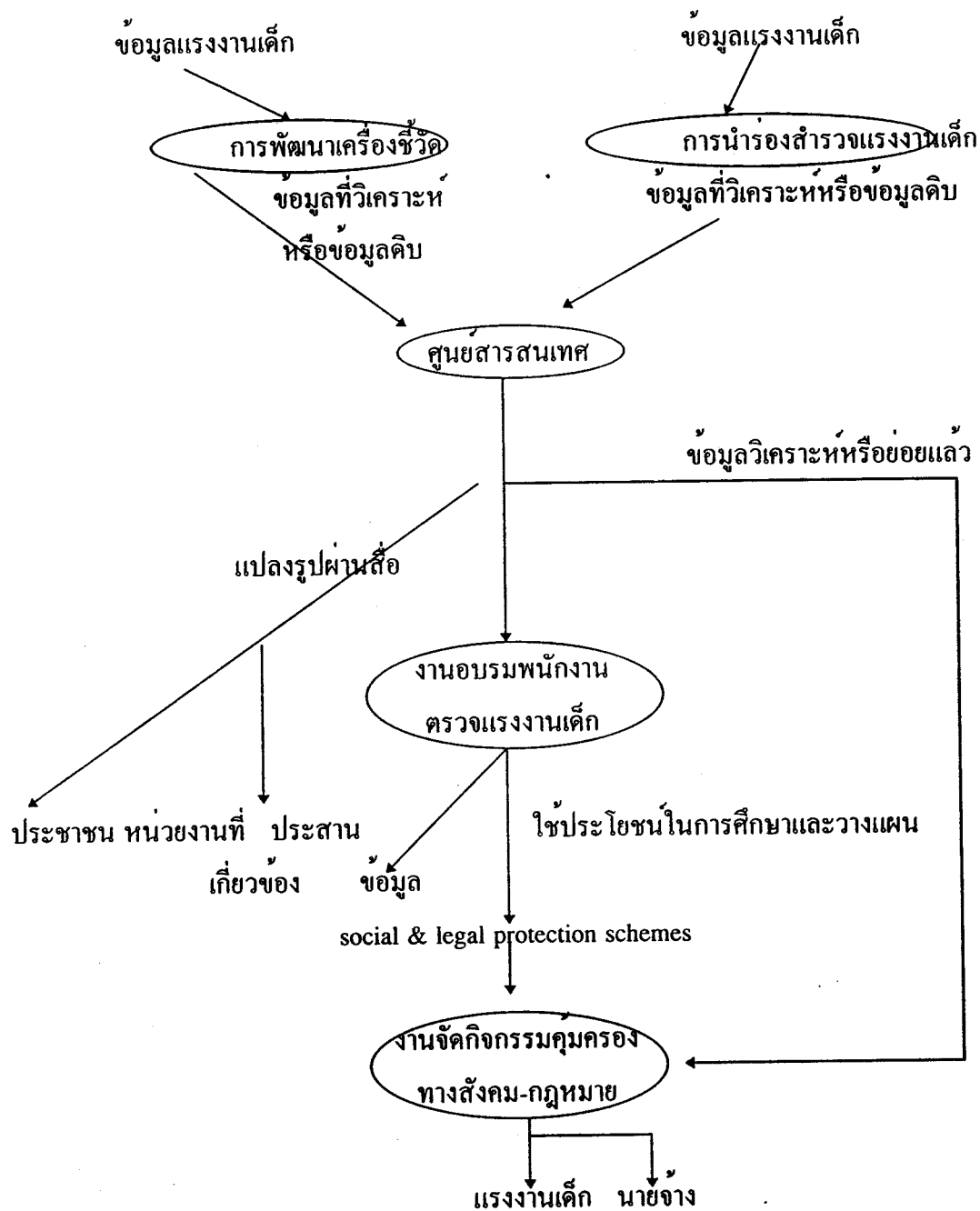
1. การสร้างเอกภาพของโครงการ จุดเด่นของศูนย์สารสนเทศจะสามารถสร้างคุณประโยชน์ได้ ในอีกทางหนึ่งคือ การเป็นจุดที่จะประสานงานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจโครงการเข้าด้วยกัน ภายใต้อำนาจโครงการนี้จะพบว่ามีการหรือกิจกรรมที่ต่างแยกกันปฏิบัติค่อนข้างเป็นอิสระ ในทางทฤษฎีและปฏิบัติแล้ว ศูนย์สารสนเทศจะสามารถมีบทบาทเป็นศูนย์กลางของการประสานงานของโครงการได้อย่างน้อยก็ในแง่ข้อมูล (เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับสำนักงานบริหารโครงการ) จากการทบทวนในบทที่ 2 ในส่วนของร่างโครงการเดิม จะเห็นได้ว่าศูนย์เองก็มีเจตนาจะเป็นแหล่งข้อมูลกลางของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นคุณค่าของงานจึงมีส่วนต่อวัตถุประสงค์โครงการอย่างยิ่ง และนอกจากนั้นยังสามารถช่วยให้งานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจโครงการไม่กระเจายเป็นเสี่ยง แต่สามารถร้อยต่อเข้าด้วยกันได้อย่างกลมกลืน

2. การสร้างประสิทธิภาพให้โครงการ คุณลักษณะเด่นที่แตกต่างจากการพัฒนาเครื่องชีวิต และงานทดลองสำรวจแรงงานเด็กคือ การใช้ประโยชน์ของข้อมูลจะสอดคล้องตามความต้องการได้มากกว่า ทั้งนี้เพราะข้อมูลจากงานทั้งสองนั้นเป็นข้อมูลที่จับส้นเมื่อมีการรายงาน การใช้ประโยชน์จากข้อมูลจึงต้องอิงกับรายงานเป็นเกณฑ์ แต่หากศูนย์สารสนเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว การเรียกใช้ข้อมูลในแง่ต่าง ๆ จะสามารถประมวลและแปลงรูปได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นความสำคัญของศูนย์สารสนเทศจึงมิได้มีเฉพาะในแง่ของการบรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น แต่ยังถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยสร้างประสิทธิภาพให้กับโครงการด้วย โดยสามารถสร้างความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างดี

3. การขยายขอบเขตโครงการ กลุ่มเป้าหมายของโครงการนั้นกำหนดไว้เพียงข้าราชการ พนักงานตรวจแรงงาน หน่วยงานเกี่ยวข้อง นายจ้างและแรงงานเด็ก (ภายในขอบเขตจำกัดสำหรับ 2 กลุ่มหลัง) เท่านั้น ซึ่งยังนับว่าเป็นขอบเขตที่แคบเมื่อเทียบกับสาธารณชนทั่วไปแต่บทบาทของศูนย์สารสนเทศสามารถทำให้ผลพวงบางส่วนของโครงการ กระจายสู่สาธารณชนในวงกว้างได้โดยอาศัยการเผยแพร่ในรูปแบบที่ง่ายผ่านสื่อต่าง ๆ ดังนั้นงานนี้จึงถือเป็นกลไกสำคัญที่

ช่วยขยายขอบเขตของโครงการได้ ซึ่งในอีกแง่หนึ่ง ก็คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการโดย
ปรียาย

บทบาทของศูนย์สารสนเทศต่อโครงการโดยรวม สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 4.1



○ = งานที่อยู่ภายใต้โครงการตามข้อตกลง

แผนภูมิที่ 4.1

บทบาทที่เป็นไปได้ในการเชื่อมประสานหรือสร้างเอกภาพของงานภายใต้โครงการ

ผลการดำเนินงาน

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานตามข้อกำหนด

- **ปรับปรุง*** การปฏิบัติงานของศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ โดยการรวบรวม และเผยแพร่ข้อมูล การผลิต และเผยแพร่จดหมายข่าว นิทรรศการ และการรณรงค์ ด้านแรงงานเด็ก

กิจกรรมตามข้อกำหนด

1. สรรหาบุคลากร 3 ตำแหน่ง โดยปรึกษากับคณะผู้ปฏิบัติงานไอ แอล โอ เจ้าหน้าที่ ทั้ง 3 จะรับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำของศูนย์
2. สรรหาที่ปรึกษาระยะสั้น จำนวน 1 คน โดยปรึกษากับคณะผู้ปฏิบัติงานไอ แอล โอ ที่ปรึกษาจะช่วยในการจัดทำแผนสำหรับการเก็บและเผยแพร่ข้อมูลแรงงานเด็ก (collection and dissemination of information)
3. รวบรวมและจัดระเบียบของข้อมูลแรงงานเด็กซึ่งได้จากกรมสำคัญ ๆ ภายใน กระทรวงฯ สำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการในจังหวัด มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย องค์กรเอกชน นายจ้าง สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน และจากสาธารณชน
4. ทบทวนและปรับปรุงยุทธการรณรงค์ และชุดนิทรรศการแรงงานเด็ก และสร้างความมั่นใจว่าจะมีการนำไปดำเนินงานอย่างเหมาะสม
5. จัดพิมพ์และเผยแพร่จดหมายข่าวแรงงานเด็กรายเดือน ซึ่งมีสาระเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่อต้านการใช้แรงงานเด็กขององค์กรภาครัฐและเอกชนที่ต่อเนื่อง
6. จัดหาข้อมูล ข่าวสารและวัสดุอุปกรณ์ด้านแรงงานเด็กตามที่มีผู้ร้องขอ

*การใช้คำว่า “ปรับปรุง” เพราะศูนย์นี้ได้ตั้งขึ้นภายใต้การช่วยเหลือของไอเปค ก่อนหน้าโครงการที่กำลังประเมินอยู่นี้ (คู่ส่วนแรกของบทที่ 2)

ผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

1. การปฏิบัติตามกิจกรรมที่กำหนด

โดยสรุปกล่าวได้ว่า ผลงานของศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ มีลักษณะของการดำเนินงาน สืบเนื่องจากโครงการในระยะก่อนหน้านี้ โดยกิจกรรมต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติต่อเนื่องจากในปีที่ผ่านมาด้วยดี

1.1 การสรรหามูลาการ การสรรหามูลาการเพื่อบรรจุเป็นไปตามข้อกำหนด กล่าวคือ การดำเนินงานของศูนย์อาศัยเจ้าหน้าที่ 3 ตำแหน่ง คือ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่สารสนเทศ และเจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่ทั้ง 3 มีภาระหน้าที่เฉพาะการดำเนินงานตามกิจกรรมของศูนย์ ยกเว้นงานด้านนิติธรรมการ ซึ่งกลายเป็นภาระของกองแรงงานหญิงและเด็ก (กิจกรรมในข้อ 4)

1.2 การจ้างที่ปรึกษาและการจัดทำแผนข้อมูล โครงการได้กำหนดให้จ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำแผนด้านข้อมูล ในแง่ของการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูล ในเวลาต่อมาศูนย์ได้พิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในด้านนี้ แต่ความจำเป็นในด้านอื่น ๆ อาทิ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ มีมากกว่า จึงได้ขอยกเลิกกิจกรรมด้านนี้ไป ซึ่งในจุดนี้จะส่งผลต่อการจัดกิจกรรมในด้านอื่น ๆ ที่มีความสืบเนื่องซึ่งได้ปรากฏในข้อกำหนดกิจกรรมหรือในงบประมาณ

ผลที่ตามมาคือ “แผนสำหรับเก็บและเผยแพร่ข้อมูล” อย่างเป็นระบบไม่ได้มีการจัดทำขึ้น เนื่องจากเป็นที่เข้าใจว่าภาระหน้าที่นี้เป็นของที่ปรึกษา นอกจากนั้นการจัดประชุม (ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ปรากฏในยอดงบประมาณ) ไม่ปรากฏในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะกิจกรรมด้านการประชุมส่วนหนึ่งนั้น จะบังเกิดในขณะของการพัฒนาแผน ซึ่งอาจจะเป็นการประชุมภายในศูนย์ หรือการจัดประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่ภายนอกเพื่อการประสานความร่วมมือในการจัดทำแผนจึงลดความสำคัญลง การประชุมที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะของการส่งบุคลากรของศูนย์ไปร่วมประชุมที่หน่วยงานอื่นจัดขึ้นภายนอกเป็นสำคัญ

1.3 การรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลแรงงาน ตามการรับรู้ของบุคคลทั่วไปแล้ว ศูนย์สารสนเทศจะเป็นที่รวมของข้อมูลปฐมภูมิ (ที่ผ่านการวิเคราะห์และย่อยแล้ว) และข้อมูลทุติยภูมิต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะมีการจัดระเบียบและจัดเก็บ ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งที่เป็นระบบที่พร้อมจะนำมาใช้ประโยชน์ในภาระกิจต่าง ๆ ได้โดยรวดเร็ว การจัดเก็บที่เป็นระบบนี้ไม่ได้หมายความว่า จะจัดเก็บในเครื่องคอมพิวเตอร์ แต่หมายถึงการเก็บด้วยวิธีใด ๆ ที่จะสามารถนำมาประมวลหรือใช้งานได้โดยสะดวก

*ตามคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่

การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิของศูนย์ยังมีไม่มากนัก ศูนย์มีความคิดที่จะจัดเก็บข้อมูลโดยผ่านสำนักงานระดับจังหวัด พร้อมทั้งมีการจัดทำแบบสำรวจเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตามการจัดเก็บข้อมูลยังมิได้ดำเนินการ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิในรูปของเอกสารหรือข้อมูลตัวเลขอื่น ๆ ไม่ปรากฏมากนัก ดังนั้นการวางระบบการจัดเก็บจึงไม่มีความจำเป็น ทั้งโดยการจัดเก็บภายในเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือระบบการจัดเก็บด้วยวิธีอื่น ๆ

1.4 การจัดนิทรรศการ แม้ว่าการจัดนิทรรศการจะเป็นกิจกรรมที่กำหนดภายใต้ร่างโครงการเดิม และโครงการแนบข้อตกลง และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของศูนย์ แต่ในทางปฏิบัติการจัดนิทรรศการกลายเป็นงานของกองแรงงานหญิงและเด็ก การจัดดังกล่าวไม่มีการผลิตและใช้ชุดนิทรรศการถาวร แต่เปลี่ยนรูปแบบไปตามการจัดซึ่งปรากฏเป็นครั้งคราวตามวาระโอกาสที่สำคัญ เช่น วันแรงงานแห่งชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามงบประมาณของการดำเนินกิจกรรมนี้เป็นของฝ่ายไทย

1.5 การเผยแพร่ ตามแผนกำหนดให้ศูนย์จัดทำจดหมายข่าวรายเดือนออกเผยแพร่ ซึ่งในแง่ของการผลิตนั้น ศูนย์สามารถจัดทำจดหมายข่าวตามแผนที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นเนื้อหาสาระยังเป็นไปตามที่กำหนดคือ แสดงถึงการปฏิบัติงานต่อต้านแรงงานเด็กของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน นอกจากนั้นยังมีการนำเสนอสาระทางวิชาการเพิ่มเติมตามวาระโอกาส ส่วนในด้านของการเผยแพร่นั้น ได้รับทราบข้อมูลว่าการเผยแพร่ในระยะแรกมีขอบเขตกว้างขวาง แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการทำให้ขอบเขตการเผยแพร่ลดลงบ้างในระยะหลัง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วจะสามารถพบเห็นจดหมายข่าวนี้ได้ในห้องสมุดของหน่วยงานราชการ

นอกจากจดหมายข่าวแล้ว ศูนย์ได้รวบรวมข้อมูลทางสถิติจัดพิมพ์ขึ้นเพื่อแจกจ่ายแก่หน่วยงานต่าง ๆ ผลงานนี้อยู่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา สาระของเอกสารเป็นข้อมูลสถิติต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนด้านแรงงานเด็ก

1.6 บริการด้านข้อมูล จากข้อมูลที่ได้รับ ทราบว่ามีผู้ขอใช้บริการด้านนี้น้อย ซึ่งในหลายกรณีอาจเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในข้อ 1.3 ซึ่งยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากนัก

สาระของผลการดำเนินงานโดยสรุป ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4.7

2. สรุปผลงาน กล่าวได้ว่าผลงานของศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ เป็นไปในลักษณะของการสืบเนื่องจากระยะก่อนหน้านี กิจกรรมที่ต่อเนื่องดำเนินไปได้ด้วยดี ส่วนกิจกรรมหลักบางประการโดยเฉพาะการรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูล เพื่อการใช้ประโยชน์ยังปรากฏน้อย

งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์

1. งบประมาณ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งสิ้นมีมูลค่า 1.286 ล้านบาทโดยประมาณ ในทางปฏิบัติแล้ว ได้มีการขอปรับหมวดการใช้จ่ายในภายหลัง และได้รับการอนุมัติจาก ILO สรุปการใช้จ่ายงบประมาณ ปรากฏตามตารางที่ 4.8

2. การจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ การจัดซื้อที่ระบุภายใต้ข้อตกลงมีเพียง 1 รายการคือ เครื่องถ่ายเอกสารในวงเงิน 98,800 บาท ซึ่งได้มีการจัดซื้อตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นได้มีการจัดซื้อวัสดุสิ้นเปลืองประเภทกระดาษ และอื่น ๆ ซึ่งเป็นรายละเอียดมากเกินไปสำหรับการประเมิน

ปัญหาอุปสรรค

สิ่งที่ควรพิจารณาว่าเป็นปัญหาสำคัญมีอยู่เพียงประการเดียวคือ การรวบรวมและจัดระเบียบและวิธีการประมวลข้อมูลอย่างเป็นระบบยังมีได้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งนี้ถือเป็นหัวใจของศูนย์สารสนเทศทุกแห่ง โดยเฉพาะในฐานะที่จะเป็นศูนย์แห่งชาติ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมอื่น ๆ ของศูนย์ที่เป็นเหตุเป็นผลนั้น จะบังเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากข้อมูล และการจัดระบบการเรียกใช้อย่างเป็นระบบ และรวดเร็ว สาเหตุสำคัญของปัญหานี้บังเกิดจาก

1. การจัดทำร่างโครงการเดิม ระบุถึงการจัดทำฐานข้อมูล แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดให้มีการจ้างโปรแกรมเมอร์ ไว้ ซึ่งตามปกติแล้วการตั้งฐานข้อมูล โดยการรับรู้ทั่วไปจะหมายถึงการจัดเก็บข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ (แม้จะไม่จำเป็นก็ตาม) อย่างไรก็ตาม โครงการภายใต้ข้อตกลงไม่ได้ กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้

2. การยกเลิกการจ้างที่ปรึกษา และการจัดทำแผน ซึ่งเป็นผลให้ขาดทิศทางในการปรับปรุงศูนย์ในแง่ของการรวบรวมและจัดเก็บอย่างเป็นระบบ ความจริงแล้วการจัดจ้างที่ปรึกษา และการจัดทำแผนเป็น 2 ประเด็นที่สามารถแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ แม้จะมีการยกเลิกการจ้างที่ปรึกษา แต่ศูนย์ควรดำเนินการจัดทำแผนการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลด้วยตนเองได้ หากขาดแผน และโดยเฉพาะการลงมือรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้แล้ว บทบาทหลักของศูนย์ก็ยากที่จะดำเนินไปได้ตามที่ควรจะเป็น

ปัญหาที่บังเกิดขึ้นส่งผลให้การให้บริการ และประสานงานข้อมูลกับทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในแง่ความหลากหลายและความรวดเร็วตามความต้องการของการเรียกใช้บริการ

ตารางที่ 4.7
 สรุปการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้ข้อตกลงด้านศูนย์สารสนเทศ

กิจกรรมที่กำหนด	การดำเนินงานโดยสรุป
1. การสรรหาบุคลากร 2. การจัดจ้างที่ปรึกษาและจัดทำแผนข้อมูล 3. การรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลแรงงาน 4. การจัดนิทรรศการ (งบประมาณฝ่ายไทย) 5. การเผยแพร่ 6. บริการด้านข้อมูล	เป็นไปตามที่กำหนดในข้อตกลง มีการโอนงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในหมวดงบประมาณอื่น ทำให้กิจกรรมนี้ไม่ปรากฏทั้งในด้านของการจัดจ้างที่ปรึกษา และการจัดทำแผนข้อมูล การรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลในลักษณะของการประชุมด้านสารสนเทศยังมีน้อย ทั้งโดยผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือเครื่องมือ หรือโดยใช้คน การรวบรวมข้อมูลมีเฉพาะเพื่อการเขียนรายงานเผยแพร่ การจัดนิทรรศการปรากฏเป็นงานของกองแรงงานหญิงและเด็ก มีการจัดเป็นวาระโอกาส โดยอาศัยนิทรรศการที่จัดทำขึ้นเป็นกรณีไป เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และปรากฏเอกสารเกินกว่าที่ระบุไว้ตามข้อตกลงคือ เอกสารข้อมูลสถิติที่จัดทำเพิ่มเติมจากจดหมายข่าว ส่วนการแจกจ่ายเผยแพร่จดหมายข่าว มีจำนวนลดลงบ้างในระยะเวลาหลัง ยังมีการขอใช้บริการน้อย

ตารางที่ 4.8
สรุปการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ศูนย์สารสนเทศ)

งบประมาณตามข้อกำหนดเดิม		งบประมาณภายหลังการเปลี่ยนแปลง	
หมวด	จำนวน	จำนวน	เพิ่ม - ลด (+) (-)
ที่ปรึกษาาระยะสั้น	98,800	-	-98,800
ผู้อำนวยการ	296,400	275,009	-21,391
เจ้าหน้าที่ข้อมูล	266,760	279,999	+13,239
เจ้าหน้าที่ธุรการ	56,810	90,006	+33,196
การประชุม	37,050	100,084	+62,584
วัสดุ	49,400	49,400	0
การจัดพิมพ์จดหมายข่าว	269,400	285,457	-10,943
วัสดุสำนักงาน	37,050	37,050	0
ครุภัณฑ์ (เครื่องถ่ายเอกสาร)	98,800	95,020	-3,780
เบ็ดเตล็ด	49,400	49,400	0
ค่าพาหนะเดินทาง	-	25,441	+25,441
รวม	1,286,870	1,286,870	0

การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน

คุณค่าต่อโครงการ

หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการภายใต้ข้อตกลงจะพบว่า “ระบบการตรวจแรงงาน” ถือเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่โครงการมุ่งจะปรับปรุง เพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขการเอารัดเอาเปรียบแรงงานเด็ก โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบนี้ถือเป็นองค์ประกอบหลักที่มีคุณค่าต่อโครงการในหลายแง่มุม

1. บุคลากรหลักของการควบคุมดูแล บุคลากรที่ดีเป็นจักรกลหลักของโครงการนี้คือกลุ่มพนักงานตรวจแรงงาน นอกจากนั้นหากพิจารณาจากกิจกรรมหลักภายใต้โครงการ จะพบว่าในขั้นตอนการสร้างการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม จำเป็นต้องพึ่งพาความรับผิดชอบของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นบุคคลที่จะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรใหม่ที่ไอ แอล โอ ได้กำหนดแนวทางไว้ ภายหลังจากการอบรม บุคลากรกลุ่มนี้จะต้องทำการวางแผนการทดลองแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานเด็ก และหาทางนำแผนดังกล่าวไปทดลองปฏิบัติงานจริงเพื่อทดสอบว่าวิธีการตามหลักสูตรสามารถก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

แม้ว่าภายใต้โครงการจะประกอบด้วยกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ผลลัพธ์จากกิจกรรมเหล่านั้นจะกลายรูปเป็นรูปธรรมก็ต่อเมื่อมีการนำไปพัฒนาโดยบุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงาน ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากแหล่งต่าง ๆ จะแปรเปลี่ยนเป็นแผนงาน และนำไปสู่การปฏิบัติมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นกับบุคลากรกลุ่มนี้ที่สำคัญ

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ บุคลากรกลุ่มนี้เป็นผู้ที่จะต้องทำงานประสานกับสถานประกอบการ และโดยเฉพาะกับแรงงานเด็กโดยตรง ดังนั้นการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรจึงส่งผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

2. กลุ่มเป้าหมายหลักของโครงการ หากย้อนไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ของโครงการ จะพบว่าได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่า “การปรับปรุงขีดความสามารถของกระทรวงฯ ในการพัฒนาและปฏิบัติ วิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กจะกระทำโดยการ “ปรับปรุงระบบการตรวจแรงงาน” ในทางปฏิบัติแล้วระบบย่อมผูกพันกับตัวบุคคล ทั้งนี้เพราะระบบจะดำเนินไปดีเพียงไร ย่อมขึ้นกับตัวบุคคลเป็นสำคัญ นอกจากนั้นระบบที่วางไว้ต้องมีการประยุกต์ใช้ในสภาพการณ์ต่าง ๆ ซึ่งการประยุกต์ดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคลากรภายใต้ระบบ

ผลการดำเนินการ

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานที่กำหนดไว้ในโครงการประกอบด้วย

1. การเลือกพนักงานตรวจแรงงาน จำนวน 87 คน จากจังหวัดที่สำคัญ ๆ ในประเทศไทย และหาทางทำให้พนักงานตรวจกลุ่มนี้มีความคุ้นเคยกับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก
2. พัฒนาชุดฝึกอบรมหลักสูตรเฉพาะด้านเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ทั้งนี้โดยอาศัยคู่มือการอบรมของไอ แอล โอ ชื่อ “การตรวจแรงงานและนโยบายด้านการใช้แรงงานเด็ก” เป็นแนวทาง
3. จัดการอบรมเข้มข้นด้านแรงงานเด็กแก่พนักงานตรวจแรงงาน จำนวน 20 คน ตลอดจนการฝึกงานภาคสนามที่สอดคล้องกับกรอบของการอบรม
4. พัฒนาแผนงานการให้การคุ้มครองทางสังคมและทางกฎหมายแก่แรงงานเด็ก พร้อมทั้งปฏิบัติตามแผนข้างต้น (ผลงานเชื่อมโยงของกิจกรรมการฝึกอบรมกับกิจกรรมการจัดการคุ้มครอง และพัฒนาแรงงานเด็ก ในส่วนของกิจกรรมหลังนั้นข้อตกลงกำหนดให้ผู้ผ่านการอบรม จัดทำรายงานด้านนโยบาย กิจกรรม ขึ้นเท่านั้น ส่วนการจัดการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม เป็นงานของการเตรียมการจัดกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก)

กิจกรรมสำหรับผลงานที่ 1

1. เตรียมวัสดุอุปกรณ์การฝึกอบรมเบื้องต้นด้านแรงงานเด็ก สำหรับพนักงานตรวจแรงงาน
 2. คัดเลือกพนักงานตรวจแรงงาน จำนวน 87 คน จากจังหวัดสำคัญ ๆ ในประเทศไทย
 3. จัดการอบรม 2 วัน แก่พนักงานตรวจแรงงานในข้อ 2
- การจัดกิจกรรมทั้งสามข้างต้น ตามข้อตกลงกำหนดให้ใช้งบประมาณของฝ่ายไทย จำนวน ประมาณ 200,000 บาท

กิจกรรมสำหรับผลงานที่ 2-4

1. จัดจ้างที่ปรึกษาภายในประเทศ เพื่อรับผิดชอบการประสานโปรแกรมการฝึกอบรมผู้ตรวจแรงงานและการฝึกภาคปฏิบัติ

2. ปรับปรุงคู่มือการฝึกอบรมของไอ แอล โอ เรื่อง “การตรวจแรงงานและการปฏิบัติตามนโยบายด้านแรงงานเด็ก” ให้เหมาะสมกับสภาพวัฒนธรรมของไทย
3. คัดเลือกพนักงานตรวจแรงงาน จำนวน 20 คน จากจังหวัดสำคัญ ๆ เพื่อเข้ารับการอบรมแบบเข้มข้นตามแนวทาง ในข้อ 2.
4. จัดการอบรมตามแนวทางชุดที่ 1 “การระบุปัญหา : การเฝ้าสังเกตการณ์และการรับฟัง” เป็นเวลา 4 วัน
5. จัดการฝึกปฏิบัติโดยใช้เวลาอย่างน้อย 2 เดือน และให้การฝึกปฏิบัติสอดคล้องกับแผนงานที่จัดทำขึ้นในการประชุมปฏิบัติการตามแนวทางชุดที่ 1
6. จัดการอบรมตามแนวทางชุดที่ 2 “การประเมินความรุนแรงของปัญหา : ประเมินผลและทำความเข้าใจ” เป็นเวลา 4 วัน
7. จัดการฝึกปฏิบัติโดยใช้เวลาอย่างน้อย 2 เดือน และให้การฝึกปฏิบัติสอดคล้องกับแผนงานที่จัดทำขึ้นในการประชุมปฏิบัติการตามแนวทางชุดที่ 2
8. จัดการอบรมตามแนวทางชุดที่ 3 “การกำหนดวิธีแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม : การปฏิบัติและให้การศึกษา” เป็นเวลา 4 วัน
9. จัดทำรายงานการชี้แจงแรงงานเด็กในภาคที่มีความสำคัญเร่งด่วน โดยระบุถึงนโยบายในแต่ละภาค (sectoral policy) ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติ และสำหรับการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการดำเนินงานในแต่ละส่วนของนโยบาย

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในขั้นตอนนี้คือ เนื่องจากโครงการภายใต้ข้อตกลงพยายามเชื่อมโยงกิจกรรม (โครงการย่อย) ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงฯให้มีเอกภาพและมุ่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน ดังนั้นในบางกรณีจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผลลัพธ์จากกิจกรรมหนึ่ง กลายเป็นปัจจัยนำเข้าของอีกกิจกรรมหนึ่ง และเนื่องจากร่างโครงการเดิมที่กระทรวงฯเสนอต่อไอเปค มีการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดประชุมนายจ้างก่อนการจัดกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก ดังนั้นโครงการจึงสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน และการจัดกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก อย่างน้อยใน 2 ทางด้วยกัน คือ

ก. กำหนดให้มีการนำรายงานซึ่งเป็นผลพวงจากการฝึกพนักงานตรวจแรงงาน มาเสนอในที่ประชุมนายจ้าง (และผู้ที่เกี่ยวข้อง) เพื่อแสวงหาความร่วมมือและข้อเสนอแนะ

ข. ภายหลังจากนั้น จึงให้เลือกภาคแรงงานที่สำคัญ และทดลองนำเอาวิธีการการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมายไปทดลองใช้ในภาคแรงงานนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม การสร้างความเชื่อมต่อในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่ากิจกรรมสืบเนื่องข้างต้นควรจะเป็นความรับผิดชอบของใคร

ในที่นี้ได้อาศัยร่างโครงการเดิมที่กระทรวงฯเสนอแก่ไอเปคเป็นแนวทางพิจารณา และกำหนดให้กิจกรรมของการจัดอบรมพนักงานตรวจแรงงานเสร็จสิ้นลง ในข้อ 9 ส่วนกิจกรรมหลังจากนั้นถือเป็นภาระกิจของผู้ที่จะรับผิดชอบด้านการจัดกิจกรรมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานเด็ก

ผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

การปฏิบัติตามกิจกรรมที่กำหนด

1. การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานทั่วไป

ตามร่างโครงการเดิมได้เสนอโครงการย่อยนี้ เพื่อขอรับการสนับสนุน แต่ภายใต้ข้อตกลงกำหนดให้การจัดกิจกรรมนี้ ซึ่งต้องใช้งบประมาณ 200,000 บาท เป็นการดำเนินงานที่จัดโดยใช้งบประมาณของฝ่ายไทย ในทางปฏิบัติไม่มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลงานในข้อที่ 1 ด้วย เหตุผลคือ ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน

2. การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานแบบเข้มข้นตามผลงานข้อที่ 2-4

1) การจัดการค่านุคุณ การบริหารการอบรมได้ใช้วิธีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมารับผิดชอบ 2 ชุด คือ

1.1) คณะทำงานศึกษาข้อมูลและเตรียมแผนปฏิบัติงานโครงการฝึกอบรม คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ศึกษาข้อมูล เพื่อนำเสนอแก่คณะทำงานพิจารณาหลักสูตรในชุดที่ 2

1.2) คณะทำงานพิจารณาหลักสูตรการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก โดยมีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นประธาน คณะทำงานชุดนี้นอกจากจะกำหนดหลักสูตร โดยอาศัยคู่มือของไอแอล โอ เป็นแนวทางแล้วยังมีบทบาทในการคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม พิจารณาพื้นที่ที่จะใช้ฝึกปฏิบัติ และการกำกับดูแลการฝึกอบรมที่จะจัดขึ้น

สำหรับองค์ประกอบของคณะทำงานข้างต้น ได้แก่ ผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนจากองค์กรคุ้มครองแรงงาน กองแรงงานหญิงและเด็ก และกองฝึกอบรมแรงงาน เป็นต้น

นอกจากนั้นยังได้สรรหาและแต่งตั้งอัครรองอธิบดีกรมแรงงาน ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาโครงการตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

2) การปรับปรุงคู่มือการฝึกอบรมของไอ แอล โอ ได้มีการจ้างผู้แปลเอกสาร คู่มือการฝึกอบรม 3 ชุด ได้แก่

- ชุดที่ 1 การเฝ้าสังเกตการณ์และการรับฟัง
- ชุดที่ 2 การประเมินผลและการทำความเข้าใจ
- ชุดที่ 3 การดำเนินการและให้การศึกษา

3) การคัดเลือกผู้เข้ารับการอบรม ผู้รับผิดชอบได้คัดเลือกผู้เข้ารับการอบรม จำนวน 20 คน ซึ่งเป็นข้าราชการในตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ระดับ 5 และ 6 จากพื้นที่ในเขต กรุงเทพมหานคร จำนวน 18 คน และจากจังหวัดสมุทรปราการและสมุทรสาคร แห่งละ 1 คน

4) การจัดการอบรม (กิจกรรมที่ 4-8) โดยภาพรวมแล้วได้มีการปรับขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้กระชับขึ้น โดยลดระยะเวลาที่ไอ แอล โอ กำหนดไว้ถึง 13 เดือน ให้เหลือ 4 เดือน 24 วัน โดยจัดแบ่งระยะเวลาดังนี้

- การอบรมครั้งที่ 1 “การเฝ้าสังเกตการณ์และการรับฟัง” จัดขึ้นระหว่างวันที่ 22 ม.ค. - 2 ก.พ. 2539 รวมระยะเวลา 10 วัน ภายหลังจากนั้นเป็นการฝึกภาคสนาม เป็นระยะเวลา 12 เดือน
- การอบรมครั้งที่ 2 “การประเมินผลและการทำความเข้าใจ” จัดขึ้นระหว่างวันที่ 9-24 เม.ย. 2539 รวมระยะเวลา 9 วัน ภายหลังจากนั้นเป็นการฝึกภาคสนาม เป็นระยะเวลา 2 เดือน
- การอบรมครั้งที่ 3 “การดำเนินการและให้การศึกษา” จัดขึ้นระหว่างวันที่ 4-9 ส.ค. 2539

การฝึกภายในห้องอบรมนั้น เป็นการผสมผสานระหว่างสาระในคู่มือกับความรู้ในส่วนอื่น ๆ ซึ่งได้มีการจัดให้เหมาะสมมากขึ้น ส่วนการฝึกปฏิบัติในภาคสนามนั้นได้มีการสอดแทรกไว้ในระหว่างการฝึกอบรมนอกเหนือไปจากการฝึกภายหลังการอบรมแต่ละครั้งตามที่รูปแบบกำหนดไว้

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการฝึกปฏิบัติ คือ การเลือกภาค (ประเภท) กิจกรรมที่ใช้เป็นเป้าหมายของการฝึก ได้แก่ กิจกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง ผลิตเครื่องประดับ และ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งแม้จะยังไม่ได้คำตอบว่าเกณฑ์ในการเลือกคืออะไร เนื่องจากยังไม่มีผู้ให้ข้อมูลได้ แต่สิ่งสำคัญคือ ภาคกิจการทั้ง 4 ข้างต้น นั้นเป็นภาคกิจการเดียวกับกลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานเด็ก ภายใต้อัตลักษณ์ที่จะมีตามมา เชื่อได้ว่าการคัด

เลือกภาคกิจการดังกล่าว ไม่น่าจะตรงกันโดยบังเอิญ แต่คณะทำงานน่าจะพิจารณาจากร่างโครงการ ประกอบกับโครงการภายใต้ข้อตกลง และพยายามจะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมทั้งสอง ส่วน

5) การจัดทำรายงาน ข้อกำหนดได้ระบุให้ผู้เข้ารับการอบรมจัดทำรายงาน เกี่ยวกับนโยบาย ในแต่ละภาคแรงงานเด็กที่สำคัญ ซึ่งนโยบายและแนวทางจะเป็นพื้นฐานของการ กำหนดมาตรการในการทดลองแก้ไขปัญหาวจริง ทั้งในแง่ของการจัดทำสื่อวัสดุอุปกรณ์ (เพื่อให้การศึกษาและอื่น ๆ) ตลอดจนแผนการคุ้มครองในลักษณะอื่น ๆ อย่างไรก็ตามภายหลังเสร็จสิ้นการ อบรมยังไม่มีการจัดทำรายงานดังกล่าวขึ้นโดยตรง

ความจริงแล้วในระหว่างการอบรม ได้มีการศึกษาข้อมูลและทดลองตรวจเยี่ยมกับสถาน ประกอบการทั้งหมด 57 แห่ง ครอบคลุมแรงงานเด็ก 314 คน โดยกิจการดังกล่าวอยู่ในภาคการใช้ แรงงานทั้ง 4 ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้เข้ารับการอบรมได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะ ต่าง ๆ ที่จำเป็น อาทิ สภาพแวดล้อม เครื่องมือในการทำงาน สภาพการจ้าง ตลอดจนมีการจัด อันดับความสำคัญของปัญหา และกำหนดแนวทางแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อย่างไรก็ตาม การจัดทำรายงานมิได้ปรากฏรายละเอียดและมิได้มีการจัดพิมพ์ภายหลังเสร็จสิ้นการอบรมเพื่อจะใช้นำเสนอในที่ประชุมของนายจ้างตามที่กำหนดไว้ แต่ข้อมูลดังกล่าวมาปรากฏในรายงานผลการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดทำขึ้นในลักษณะของ รายงานผล แต่มิใช่เป็นรายงานด้านปัญหาและนโยบายเกี่ยวกับภาคแรงงานเด็ก ซึ่งผู้เข้ารับการ อบรมจะต้องจัดทำขึ้น และรายงานผลดังกล่าวได้ปรากฏภายหลังจากการอบรมประมาณ 6 เดือน

ผลการประเมินกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นแสดงไว้ในตารางที่ 4.9

สรุปผลงาน

จากผลงานที่กำหนดไว้ 4 ข้อตามข้อตกลงสามารถสรุปผลในทางปฏิบัติได้ ดังนี้

1. ยังไม่มีการคัดเลือกและอบรมเกี่ยวกับแรงงานเด็กโดยทั่วไปแก่พนักงานตรวจแรงงาน 87 คน ทั่วประเทศ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ยังไม่ได้รับการอุดหนุนค่านางบประมาณ
2. ได้มีการจัดแปลคู่มือการฝึกอบรมตามแนวทางของไอ แอล โอ ขึ้น 3 ชุด ซึ่งได้กลายเป็นแนวทางของการกำหนดหลักสูตรการอบรม

รายงานข้างต้นผู้จัดการอบรมจะใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และเอกสารการอบรมที่จะจัดในครั้งต่อ ๆ ไป

3. ได้มีการจัดการอบรมพนักงานตรวจแรงงานแบบเข้มข้นแก่พนักงานตรวจแรงงาน 20 คน ตามผลงานที่กำหนดไว้ ตลอดจนการฝึกภาคสนาม โดยแนวทางการอบรมได้ปรับให้เป็นไป ได้กับสภาพข้อเท็จจริงของการทำงานในประเทศไทย

4. ไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษา นโยบายการให้การคุ้มครองแรงงานเด็กด้านกฎหมาย และสังคมภายหลังการอบรมขึ้นโดยตรง แต่มีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้ในรายงานผลการจัดการ ฝึกอบรม ซึ่งปรากฏภายหลังการอบรมเสร็จสิ้นประมาณ 6 เดือน

งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์

การใช้จ่ายงบประมาณโดยสรุปปรากฏดังตารางที่ 4.10 และไม่มีการจัดซื้อที่สำคัญ

ปัญหาอุปสรรค

ปัญหาที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน ได้แก่ การจัดทำ รายงานการศึกษาด้านนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็ก ซึ่งผู้เข้ารับการอบรมควรจะต้องจัดทำขึ้นโดย ตรง แต่ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยหลักการแล้ว รายงานนี้จะมีส่วนสำคัญในแง่ที่จะกลาย เป็นปัจจัยนำเข้าของการวางแผนการจัดกิจกรรมคุ้มครองและพัฒนาเด็กที่จะบังเกิดขึ้นตามมา เพราะกิจกรรมข้างต้นจะบังเกิดขึ้นไม่ได้ หรือบังเกิดขึ้นได้ไม่ดีหากผลงานในด้านนี้ไม่ปรากฏ อย่างไรก็ดีตามมีเหตุผลในทางปฏิบัติที่ทำให้ข้อกำหนดของผลงานในประเด็นนี้ หมดความสำคัญไป โดยปริยาย กล่าวคือ ภายได้ข้อกำหนดแล้วการจัดกิจกรรมทดลอง เพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กทาง กฎหมายและสังคม จะเกิดขึ้นภายหลังการอบรม แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่าการจัดกิจกรรม พัฒนาบางกิจกรรมกลับเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการจัดการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน อาทิ ได้มีการจัด การอบรมเด็กในกิจการป้อนน้ำมันขึ้นครั้งแรก ระหว่างวันที่ 4 - 13 ก.ย. 2538 และครั้งที่ 2 ระหว่าง วันที่ 20 - 26 พ.ค. 2539 ซึ่งเปรียบเทียบกับจัดการอบรมพนักงานตรวจแรงงานแบบเข้มข้น ซึ่งจัดครั้งแรกระหว่างวันที่ 22 ม.ค. - 2 ก.พ. 2539 และครั้งสุดท้ายระหว่างวันที่ 9 ส.ค. 2539 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากิจกรรมพัฒนาเด็กสำเร็จก่อนการจัดอบรม

ได้กล่าวแล้วว่ามีข้อมูลแสดงให้เห็นว่า การอบรมได้มีการเตรียมการเพื่อศึกษาข้อมูลด้าน แรงงานเด็กสำหรับการวางแผนกิจกรรมพัฒนาเด็ก ทั้งนี้เพราะภาคกิจการที่ใช้เป็นเป้าหมายของ การฝึกภาคสนามได้คัดเลือกกิจการ 4 ประเภท อันได้แก่ กิจการตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องหนัง เครื่อง ประดับ และป้อนน้ำมัน ซึ่งเป็นกิจการประเภทเดียวกับกลุ่มเป้าหมายของการจัดกิจกรรมพัฒนาและ

คุ้มครองเด็กตามที่ผู้รับผิดชอบกำหนดไว้ในร่างโครงการ ปรากฏการณ์นี้คงมิได้บังเกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่น่าจะเป็นความเจตนาของผู้จัดการอบรม อย่างไรก็ตามเนื่องจากได้มีการจัดกิจกรรมพัฒนาเด็กขึ้นก่อนการอบรมจะเสร็จสิ้นลง จึงเป็นผลให้การศึกษาในเชิงนโยบายของผู้เข้ารับการอบรมเพื่อใช้ในการวางแผนการจัดกิจกรรมหมดความจำเป็นโดยปริยาย

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้วมีข้อที่น่าพิจารณาอีกบางประการ ประการแรก การไม่มีการจัดการอบรมทั่วไปแก่พนักงานตรวจแรงงาน 87 คนนั้น โดยหลักการแล้วข้อตกลงได้ระบุไว้ว่าเป็นความรับผิดชอบด้านงบประมาณของฝ่ายไทย ประการที่ 2 ในด้านคู่มือ ปัญหาประการหนึ่งคือ ยังอาศัยการแปลเป็นสำคัญมากกว่าการปรับปรุงให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

ตารางที่ 4.9

สรุปผลการดำเนินงานตามกิจกรรมตามข้อตกลงด้านการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก

กิจกรรมตามข้อตกลง	ผลการดำเนินงานโดยสรุป
- เตรียมวัสดุอุปกรณ์การฝึกอบรมเบื้องต้น สำหรับพนักงานตรวจแรงงานเด็ก - คัดเลือกพนักงานตรวจแรงงานเด็ก 87 คน จากจังหวัดต่าง ๆ - จัดอบรม 2 วันแก่พนักงานตรวจแรงงานเด็กในข้อ 2 - จัดจ้างที่ปรึกษาฝ่ายไทยสำหรับการฝึกอบรมแบบเข้มข้น - ปรับปรุงคู่มือไอ แอล โอ 3 ชุดให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของไทย - คัดเลือกพนักงานตรวจแรงงานจากจังหวัดสำคัญ 20 คน - จัดการอบรม จำนวน 3 ครั้ง พร้อมการฝึกภาคปฏิบัติภายหลังการอบรมครั้งที่ 1 และ 2 ครั้งละไม่น้อยกว่า 2 เดือน - จัดทำรายงานการใช้แรงงานเด็กที่ระบุถึงนโยบายที่จะให้ในแนวทางแก่การกำหนดมาตรการแก้ไขสำหรับกิจกรรม (ทดลอง) กลุ่มครองแรงงานเด็กด้านกฎหมายและสังคมที่จะจัดต่อไป	*ไม่มีการดำเนินงานเนื่องจากไม่ได้รับการอุดหนุนด้านงบประมาณ *ข้อตกลงกำหนดให้ใช้งบประมาณฝ่ายไทย มีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อรับผิดชอบงานตามข้อตกลง ได้มีการจัดแปดคู่มือดังกล่าวตามข้อตกลง ได้มีการคัดเลือกพนักงานตรวจในเขตกรุงเทพฯ จำนวน 18 คน สนับสนุนการและ สนุทธสาคร อีกเขตละ 1 คน เพื่อเข้าร่วมการอบรมแบบเข้มข้น ได้มีการจัดอบรมและฝึกปฏิบัติตามที่กำหนดในข้อตกลง สาระและระยะเวลาการฝึก ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจประจำของผู้ปฏิบัติงาน และตามความเหมาะสมของบรรยาการอบรมของไทย ไม่ได้มีการจัดทำรายงานดังกล่าวโดยผู้เข้าร่วมการอบรมขึ้นโดยตรง แต่ได้มีการประมวลข้อมูลที่เป็นผลพวงจากการศึกษาวิเคราะห์ของผู้เข้าร่วมการอบรม และบรรจุไว้ในรายงานผลการฝึกอบรม ซึ่งคณะผู้รับผิดชอบการจัดการอบรมเป็นผู้จัดทำขึ้น ภายหลังจากการอบรมเสร็จสิ้น เป็นเวลา 6 เดือน

ตารางที่ 4.10
สรุปการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรด้านการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน

หมวดค่าใช้จ่าย	ตามข้อกำหนดเดิม	ภายหลังการเปลี่ยนแปลง	
		จำนวน	เพิ่ม (+) ลด (-)
ที่ปรึกษาระดับประเทศ	74,100	70,000	-4,100
การปรับคู่มือการฝึกอบรมของไอ แอล โอ	49,400	36,800	-12,600
การฝึกอบรม 3 ครั้ง	592,800	647,600	+54,800
การฝึกปฏิบัติ	74,100	-	-74,100
การจ้างเจ้าหน้าที่	-	12,000	+12,000
การประชุม	-	24,000	+24,000
รวม	790,400	790,400	0

ผลการประเมินทัศนะของผู้ผ่านการอบรม

สำหรับการประเมินความคิดเห็นจากผู้ผ่านการอบรม จำนวน 20 คน โดยการสำรวจปรากฏว่ามีผู้ตอบแบบสำรวจกลับมาจำนวน 15 ท่าน ปรากฏผลโดยสรุปดังนี้ ผลตารางที่ 4.11-4.17)

1. การประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ผู้ผ่านการอบรมประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 53.33) เห็นว่าผลจากการอบรมสามารถประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้พอควร อีกประมาณร้อยละ 33.34 เห็นว่าสามารถประยุกต์ใช้ได้มาก และค่อนข้างมาก ที่เหลือประมาณร้อยละ 13.33 เห็นว่าสามารถประยุกต์ใช้ได้น้อย ในจำนวน 2 ท่านที่ตอบว่าสามารถประยุกต์ใช้ได้มากนั้น มีอยู่หนึ่งท่านที่ระบุว่า มากเฉพาะในแง่ของทักษะการตรวจเท่านั้น

2. การพัฒนาความรู้ความสามารถ ส่วนใหญ่ของผู้ผ่านการอบรมคือ ประมาณร้อยละ 53.36 เห็นว่าการอบรมมีส่วนช่วยพัฒนาความรู้ความสามารถโดยรวมได้ในระดับค่อนข้างมากและมาก ที่เหลือร้อยละ 40.02 และ 6.67 เห็นว่ามีส่วนช่วยพัฒนาได้พอควร และน้อยตามลำดับ

3. การปรับปรุงระบบการตรวจแรงงาน ภายหลังการอบรมปรากฏว่าส่วนใหญ่คือ ประมาณร้อยละ 60.03 มีการปรับปรุงระบบการตรวจในระดับที่ น้อยมาก มี 1 ราย (ร้อยละ 6.67) ตอบว่าไม่มีการปรับปรุงเลยที่เหลือเพียงร้อยละ 33.35 ตอบว่ามีการปรับปรุงระบบการตรวจอย่างชัดเจน

4. การเพิ่มความสามารถในการแก้ไขปัญหา ส่วนใหญ่ของผู้ผ่านการอบรมคือ ประมาณร้อยละ 53.36 เห็นว่า การอบรมมีส่วนช่วยเพิ่มความสามารถในการแก้ไขปัญหาการตรวจแรงงานเด็กได้พอควร ขณะที่ร้อยละ 13.34 ตอบว่ามีส่วนช่วยได้น้อย และค่อนข้างมากในอัตราที่เท่ากัน ผู้ตอบส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 20.01 เชื่อว่ามีส่วนช่วยเพิ่มได้มาก

5. การเพิ่มประสิทธิภาพในแง่จำนวนการตรวจ ผู้ผ่านการอบรมส่วนใหญ่คือ ประมาณร้อยละ 66.7 เห็นด้วยว่าการอบรมสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในแง่ของจำนวนการตรวจแรงงานเด็กได้ ขณะที่ประมาณร้อยละ 13.34 ตอบว่า “เห็นด้วยอย่างยิ่ง” อย่างไรก็ตามผู้ผ่านการอบรมจำนวนหนึ่ง คือ ประมาณร้อยละ 20.01 กลับไม่เห็นด้วยว่าการอบรมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในแง่ของจำนวนการตรวจได้

6. การเปรียบเทียบกับหลักสูตรอื่น ต่อคำถามที่ขอให้ผู้ผ่านการอบรมเปรียบเทียบกับหลักสูตรการอบรมของไอแอลโอ กับหลักสูตรที่คล้ายคลึงซึ่งเคยมีประสบการณ์มา ปรากฏว่าร้อยละ 73.37 ตอบว่าหลักสูตรนี้ดีกว่าหลักสูตรอื่น ๆ ขณะที่ร้อยละ 26.68 ตอบว่าดีพอ ๆ กัน

7. ความจำเป็นในการจัดต่อไป แม้ว่าผู้ผ่านการอบรมทุกคนเห็นว่า การอบรมนี้มีความจำเป็นและควรที่จะต้องจัดต่อไป แต่ส่วนใหญ่คือ ประมาณร้อยละ 53.36 เห็นว่าควรจัดในลักษณะ

ลักษณะของการสอดแทรกไปกับการอบรมอื่น ๆ ที่จัดอยู่ ขณะที่ร้อยละ 46.69 เห็นว่าการจัดแยกเป็นการเฉพาะเหมือนที่ทำภายใต้โครงการนี้

จากทัศนะของผู้ผ่านการอบรม แสดงให้เห็นว่าการอบรมประสบความสำเร็จสามารถนำผลมาสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในทางปฏิบัติได้ระดับหนึ่ง ผู้ตอบทุกคนเห็นว่าการอบรมในลักษณะนี้มีความจำเป็น และควรจะต้องจัดต่อไปในอนาคต อาจอยู่ในรูปแบบของการสอดแทรกไปกับการอบรมที่ดำเนินการอยู่แล้ว หรือจัดแยกเป็นการเฉพาะก็ตาม

ตารางที่ 4.11

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ผลจากการอบรมในการปฏิบัติงาน

การประยุกต์ใช้ผลจากการอบรมในการปฏิบัติงาน (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)					
น้อยมาก	น้อย	พอควร	ค่อนข้างมาก	มาก	รวม
-	2	8	3	2	15
	(13.33)	(53.33)	(20.01)	(13.33)	(100)

ตารางที่ 4.12

ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลจากการอบรมที่มีต่อการพัฒนาความรู้ความสามารถ

ผลที่มีต่อการพัฒนาความรู้ความสามารถ (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)					
น้อยมาก	น้อย	พอควร	ค่อนข้างมาก	มาก	รวม
-	1	6	5	3	15
	(6.67)	(40.02)	(33.35)	(20.01)	(100)

ตารางที่ 4.13

การปรับปรุงระบบการตรวจแรงงานภายหลังการอบรม

การปรับปรุงระบบการตรวจแรงงานภายหลังการอบรม (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)			
ไม่มี	มีแต่น้อยมาก	มีอย่างชัดเจน	รวม
1	9	5	15
(6.67)	(60.03)	(33.35)	(100)

ตารางที่ 4.14

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มความสามารถในการแก้ไขปัญหาการตรวจแรงงานเด็ก

การเพิ่มความสามารถในการแก้ไขปัญหาการตรวจแรงงานเด็ก (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)					
น้อยมาก	น้อย	ช่วยพอควร	ค่อนข้างมาก	มาก	รวม
-	2	8	2	3	15
	(13.33)	(53.36)	(13.34)	(20.01)	(100)

ตารางที่ 4.15

ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลจากการอบรมต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในด้าน
จำนวนการตรวจแรงงานเด็ก

ผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านจำนวนการตรวจแรงงานเด็ก (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)				
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	รวม
-	3	10	2	15
	(20.01)	(66.7)	(13.34)	(100)

ตารางที่ 4.16

การเปรียบเทียบกับหลักสูตรการอบรมอื่น ๆ ที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน

การเปรียบเทียบกับหลักสูตรการอบรมอื่น ๆ (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)			
แย่กว่าหลักสูตรอื่น	พอ ๆ กัน	ดีกว่าหลักสูตรอื่น	รวม
-	4	11	15
	(26.68)	(73.37)	(100)

ตารางที่ 4.17

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องจัดต่อไป

ความจำเป็นที่จะต้องจัดต่อไป (ความถี่และร้อยละโดยประมาณ)			
ไม่จำเป็น	จัดสอดคล้องไปกับการอบรมอื่น	จัดเป็นการเฉพาะ	รวม
-	8	7	15
	(53.36)	(46.69)	(100)

กิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม

คุณค่าต่อโครงการ

หากพิจารณาจากสาระของกิจกรรม (โดยเฉพาะจากร่างโครงการที่เสนอขอรับการอุดหนุน) จะพบว่ากิจกรรมนี้แตกต่างจากกิจกรรมอื่น ๆ โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ขณะที่กิจกรรมอื่น ๆ ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กโดยตรง แต่กิจกรรมนี้จะสัมผัสกับกลุ่มผู้รับบริการทั้งแรงงานเด็ก และกลุ่มอื่น ๆ แต่เดิมร่างโครงการได้แยกกิจกรรมต่าง ๆ เป็นอิสระจากกัน ดังนั้นจึงทำให้กิจกรรมนี้มีส่วนสนับสนุนต่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาศักยภาพของกระทรวงในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กน้อย อย่างไรก็ตามภายหลังที่ได้มีการบูรณาการกิจกรรมและโครงการย่อยต่าง ๆ เข้าอยู่ภายใต้โครงการไอบีคร่วมกันแล้ว จึงได้มีการปรับเปลี่ยนกลวิธีดำเนินงานตลอดจนจุดมุ่งหมายของกิจกรรมให้บังเกิดคุณค่าต่อการพัฒนาความพร้อมของกระทรวงฯ ในการดำเนินงานด้านแรงงานเด็ก ดังนี้

1. เวทีทดลองการปฏิบัติ ขณะที่กิจกรรมอื่น ๆ เป็นกิจกรรมเชิงสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ข้อมูล หรือการอบรม แต่กิจกรรมนี้ถือเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กโดยตรง ตามปกติแล้วในการทำงานทุกด้านจะต้องมีการผสมผสานระหว่างกิจกรรมทั้ง 2 ประเภท ในกรณีนี้การจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมตามปรัชญาของโครงการนี้ จึงเปรียบเสมือนเป็นเวทีที่จะทดลองใช้ประโยชน์จากผลพวงของกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กโดยหลักการแล้ว กิจกรรมนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรของไอ แอล โอ ได้ทดลองฝึกทฤษฎีที่จะสามารถทำให้บรรลุประสิทธิผลได้อย่างไร ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะจากกิจกรรมการสำรวจข้อมูลแรงงานเด็ก การจัดทำเครื่องบ่งชี้ตลอดจนข้อมูลจากศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ ข้อมูลจากกิจกรรมข้างต้นสามารถนำมาทดลองวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์ในการจัดกิจกรรมในสภาพความเป็นจริงได้

2. การมีส่วนร่วม คุณค่าที่สำคัญของกิจกรรมนี้อีกประการหนึ่งคือ การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมให้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ขณะที่กิจกรรมอื่น ๆ เป็นกิจกรรมสนับสนุนซึ่งการดำเนินงานมีขอบเขตจำกัดเฉพาะบุคลากรในโครงการ แต่การจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมในพื้นที่จริง สามารถเปิดโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม นับตั้งแต่การให้ความคิดเห็นในแผนและกลวิธี ตลอดจนมีส่วนร่วมในการร่วมจัดกิจกรรมต่าง ๆ

โดยนัยนี้กิจกรรมนี้จึงถูกกำหนดให้เป็นปลายทางของโครงการ เพื่อให้ผลพวงของโครงการได้ถึงกลุ่มแรงงานเด็ก ตลอดจนช่วยให้ข้อพิพาทเบื้องต้นในขอบเขตที่กำหนด ว่า ศักยภาพที่บังเกิดจากโครงการส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ผลการดำเนินงาน

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานตามข้อกำหนด

- มีการพัฒนาแผนการคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมแก่แรงงานเด็ก และมีการนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ

กิจกรรมตามข้อกำหนด

1. นำรายงานที่จัดทำขึ้นระหว่างการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน (ดูกิจกรรมก่อนหน้านี้) สำหรับภาคแรงงานเด็กที่สำคัญแต่ละภาค เสนอต่อการประชุมผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ทั้งภาครัฐและเอกชน) เพื่อขอความคิดเห็น
2. จากคำปรึกษาหารือที่ได้รับจากข้อที่ 1 ให้ระบุภาคแรงงานเด็กจำนวนหนึ่งเพื่อนำแผนการคุ้มครองแรงงานเด็กทางสังคมและกฎหมายไปทดลองปฏิบัติ
3. การทดลองปฏิบัติในข้อ 2. ให้ระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ และจากกลุ่มอาสาสมัคร

ผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

1. **การปฏิบัติตามกิจกรรมที่กำหนด** ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่รับผิดชอบอาศัยร่างโครงการเดิมในการจำแนกกิจกรรมออกเป็น 2 กลุ่ม อันได้แก่ การให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้าง และการจัดกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก การจำแนกในลักษณะนี้มีได้มีความขัดแย้งกับโครงการตามข้อกำหนด

1.1 **การแต่งตั้งคณะกรรมการ** การบริหารงานบุคคลตามโครงการ คงอาศัยวิธีการที่คล้ายคลึงกับกิจกรรมอื่น ๆ ที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้ กล่าวคือ ใช้วิธีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบ คณะทำงานชุดนี้มีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นประธาน

นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบของผู้แทนหน่วยงานจากกอง ฝ่าย และหัวหน้าสำนักงานในพื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งสิ้น 17 ท่าน คณะกรรมการชุดนี้รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการรายงาน และการพัฒนาแรงงานเด็ก

1.2 การเสนอรายงานต่อที่ประชุมนายจ้าง-ลูกจ้าง กิจกรรมตามข้อกำหนดระบุให้มีการนำรายงานการศึกษาที่จัดทำขึ้นเกี่ยวกับภาคแรงงานเด็กภาคต่าง ๆ เสนอแก่ที่ประชุมนายจ้าง-ลูกจ้าง เพื่อขอความคิดเห็น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกิจกรรมนี้มิได้บังเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรกไม่ได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาของพนักงานตรวจแรงงานเด็กในขั้นตอนของการอบรม ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว และเหตุผลสำคัญซึ่งทำให้การเสนอรายงานดังกล่าวหมดความจำเป็น คือ การจัดกิจกรรมนี้ (รวมทั้งกิจกรรมการพัฒนาเด็ก) บังเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงก่อนที่จะมีการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก ดังนั้นความจำเป็นในการเสนอรายงานจึงหมดไปโดยปริยาย

การประชุมนายจ้างที่จัดขึ้นในเดือนธันวาคม 2538 ซึ่งเป็นการประชุมเฉพาะนายจ้าง (มิได้มีผู้แทนลูกจ้าง และกลุ่มอาสาสมัครเข้าร่วมด้วย) เป็นไปเพื่อการชี้แจงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การแสวงหาความร่วมมือ ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งในที่สุดทำให้มีนายจ้างจากกิจกรรมขนาดเล็กเข้าร่วมโครงการ 95 แห่ง ครอบคลุมแรงงานเด็ก 293 คน

สิ่งที่ต้องคำนึงอีกประการหนึ่งคือ ภาคกิจการนั้นยังคงเป็นอุตสาหกรรมเครื่องหนัง เครื่องประดับ ตัดเย็บเสื้อผ้า และปัมน้ำมัน ตามที่ได้กำหนดไว้ในร่างโครงการเดิม โดยหลักการแล้วโครงการตามข้อตกลงกำหนดให้การระบุนภาคกิจการจะไม่กระทำเป็นการล่วงหน้า แต่ให้บังเกิดจากการศึกษาของพนักงานตรวจแรงงานที่เข้ารับการอบรม ซึ่งผลการศึกษาจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาคแรงงานเด็กที่สำคัญ และภายหลังการประชุมกับกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างแล้ว จึงจะมีการเลือกภาคอุตสาหกรรมกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตามหลักการนี้มิได้บังเกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว

1.3 การจัดทำแผนคุ้มครองด้านสังคมและกฎหมาย ด้วยเหตุผลสำคัญที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ไม่มีการจัดทำแผนคุ้มครองด้านสังคมและกฎหมายแก่แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมที่ควรจะต้องกำหนดขึ้นในขั้นตอนก่อนหน้านี้ แต่ในทางปฏิบัติคณะผู้รับผิดชอบได้อาศัยร่างโครงการย่อยเดิมที่เขียนขึ้นก่อนได้รับการปรับเป็นโครงการภายใต้ข้อตกลงเป็นแนวทางโดยกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่

- การให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้าง : วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การหาทางให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายในการใช้แรงงานเด็ก ตลอดจนปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานเด็ก : ซึ่งครอบคลุมแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องประดับ และเครื่องหนัง
- การพัฒนาอาชีพแรงงานเด็ก : ครอบคลุมแรงงานเด็กในกิจการปั๊มน้ำมัน

ดังนั้นโดยสรุป คือ มิได้มีการจัดทำแผนขึ้นโดยตรง แต่อาศัยร่างโครงการเดิมเป็นแนวทาง ส่วนภาคแรงงานเด็กเป็นภาคที่กำหนดไว้ตั้งแต่ร่างโครงการเดิมเช่นกัน ดังนั้นโอกาสที่จะใช้กิจกรรมเหล่านี้เพื่อเป็นการทดลองจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมตามจุดมุ่งหมายของโครงการภายใต้ข้อตกลงจึงยุติไปโดยปริยาย

1.4 การจัดกิจกรรมโดยระดมการมีส่วนร่วม จากแนวทางที่ร่างโครงการเดิมได้กำหนดไว้ ได้มีการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้ คือ

1.4.1 การให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้าง กิจกรรมด้านนี้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็ก ใน 8 พื้นที่ของกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ พื้นที่ 1, 2, 14, 15, 16, 17, 18 และ 19 ซึ่งกิจกรรมที่ปฏิบัติได้แก่ (ซึ่งมีนายจ้างเข้าร่วมโครงการ 95 แห่ง)

- การจัดประชุม เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการแสวงหาความร่วมมือตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ในการจัดประชุมดังกล่าว มีนายจ้างเข้าร่วม 66 คน
- การประชาสัมพันธ์ วิธีการที่สองที่ใช้ในกิจกรรมของกลุ่มเป้าหมายนายจ้างคือ การประชาสัมพันธ์ โดยได้มีการผลิตสื่อเป็นหนังสือการ์ตูนส์ เรื่อง “ชีวิตของน้ำหวานเพื่อใช้เผยแพร่กับกลุ่มนายจ้าง (และแรงงานเด็ก) ที่เข้าร่วมโครงการจุดมุ่งหมายของสื่อที่มุ่งจะให้บังเกิดกับนายจ้างคือ ปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่ง

โดยบทบาทแล้วจะเป็นผู้คอยแนะนำนายจ้าง
เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กอย่างถูกต้อง การประชา
สัมพันธ์ครั้งนี้ มิได้มีขอบเขตเฉพาะนายจ้างร่วม
โครงการเท่านั้น แต่สื่อที่ผลิตยังมุ่งแจกจ่ายแก่
แรงงานเด็กและประชาชนทั่วไปด้วย

- การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ นอกจากนั้นยังใช้
วิธีการเยี่ยมสถานประกอบการ เพื่อให้คำแนะนำเพิ่ม
เติมเกี่ยวกับการจัดสภาพการจ้าง ตลอดจนวิธีการ
พัฒนาแรงงานเด็กในสถานประกอบการ

1.4.2 การจัดกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก สำหรับกลุ่มแรงงานเด็ก ที่เข้าร่วมโครงการ ได้มีการจัดกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก ดังนี้

- การส่งเสริมสุขภาพอนามัย กิจกรรมนี้ได้แก่ การจัด
ทดสอบสรีระการทำงาน อันได้แก่ สมรรถภาพทาง
สายตา ทางร่างกาย การได้ยิน การรับรู้ สี และ
สมรรถภาพปอด ให้กับแรงงานเด็ก 155 คน
จากสถานประกอบการ 67 แห่ง (ในเขต
กรุงเทพมหานคร) การจัดกิจกรรมดังกล่าวแยก
กระทำเป็น 4 ครั้ง ในแต่ละสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่เจ้าของสถานประกอบการ และแรงงาน
เด็กที่กระจ่ายกันอยู่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ นอกจาก
การตรวจสมรรถภาพแล้วยังได้มีการเผยแพร่ความรู้
เป็นแนวทางในการเพิ่มสมรรถภาพแต่ละด้าน แก่
แรงงานเด็กด้วย
- การอบรมเด็กด้วยวิธีจัดค่ายพักแรม กิจกรรมนี้มุ่งที่
จะให้ความรู้ ความเข้าใจในชีวิตการทำงานและการ
ดำรงชีวิตในสังคม องค์ประกอบของการอบรม
ประกอบด้วยการนันทนาการ และกลุ่มสัมพันธ์
กิจกรรมฝึกระเบียบวินัยและความสามัคคีในหมู่
คณะการเสริมความรู้ในการทำงาน และการดำรง

ชีวิต กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพอนามัย การส่งเสริม การศึกษาสายสามัญ และการประชุมกลุ่มเพื่อรับ รับทราบปัญหาาร่วมกัน การจัดค่ายพักแรมดังกล่าว มีแรงงานเด็กเข้าร่วมทั้งสิ้น 85 คน

- การทัศนศึกษา ในส่วนของกิจกรรมนันทนาการ ได้มีการจัดทัศนศึกษาให้กับแรงงานเด็ก จำนวน 133คน จาก 43 สถานประกอบการ กิจกรรมนี้เปิด โอกาสให้เด็กได้พักผ่อน และเรียนรู้เกี่ยวกับชีวิตพืช และสัตว์ ในเวลา 1 วัน
- การพัฒนาอาชีพ กิจกรรมที่ครอบคลุมแรงงานเด็ก ในพื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การจัดฝึก อาชีพแก่แรงงานเด็ก ในกิจการปั๊มน้ำมันของจังหวัด นครราชสีมา และชลบุรี การอบรมอาชีพเน้นพัฒนา ให้แรงงานเด็กยกระดับฝีมือการทำงาน และให้บริการและลูกค้าให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดย จัดการอบรมเป็น 2 รุ่น พื้นที่ละ 1 รุ่น ในรุ่นที่ 1 จึงจัดขึ้นในจังหวัดนครราชสีมา มีแรงงานเด็กเข้ารับ การอบรมจำนวน 17 คน ส่วนการอบรมครั้งที่ 2 ที่ จังหวัดชลบุรีมีแรงงานเด็กเข้าร่วม 17 คน ภายหลัง การอบรมแต่ละครั้งได้มีการประเมินผลซึ่งจาก ความ คิดเห็นของแรงงานเด็กที่เข้ารับการอบรม แสดงให้ เห็นว่าโครงการประสบความสำเร็จ ในการพัฒนา ความรู้ได้ดี

ภายหลังจากการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ได้มีการจัดประชุมเพื่อสรุป ผลการดำเนินงาน และการหาทางให้เกิดการสืบเนื่องการจัดกิจกรรมด้านการให้คำแนะนำแก่ นายจ้าง (การคุ้มครองทางกฎหมาย) และการจัดกิจกรรมพัฒนาเด็ก (การคุ้มครองทางสังคม) ในแต่ละพื้นที่โดยให้พนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมหลักสูตรของไอ แอล โอ เป็นผู้ร่วมประสาน งานต่อไป (สรุปการดำเนินงานตามกิจกรรมดังตารางที่ 4.18)

2. สรุปผลงาน ผลงานที่บังเกิดขึ้นสรุปได้ดังนี้

2.1 ไม่ได้มีการพัฒนาแผนการคุ้มครองด้านกฎหมายและสังคมในลักษณะที่โครงการตามข้อตกลงได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะการจัดกิจกรรมนี้บังเกิดขึ้นก่อนการอบรมพนักงานตรวจแรงงานตามหลักสูตรของไอ แอล โอ การรับช่วงของผลงานระหว่างกิจกรรม 2 กลุ่มจึงบังเกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้นการจัดกิจกรรมจึงอาศัยสาระของร่างโครงการที่จัดเตรียมขึ้นก่อนเสนอขออนุมัติโครงการจากไอโอเปคเป็นแนวทางแทน แผนที่ควรจะต้องจัดทำขึ้น

2.2 อย่างไรก็ตามได้มีการจัดกิจกรรมด้านการคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมที่มีลักษณะสอดคล้องกับแนวทางที่โครงการตามข้อตกลงกำหนดไว้

2.3 แม้ว่าการรับช่วงของการจัดกิจกรรมก่อนหน้าจะไม่บังเกิดขึ้น แต่ได้มีความพยายามที่จะให้เกิดการรับช่วงของกิจกรรมในภายหลัง โดยมีความพยายามที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตรของไอ แอล โอ เป็นผู้สืบเนื่องการคุ้มครองของกฎหมายและการคุ้มครองทางสังคมภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์

1. งบประมาณ งบประมาณที่กิจกรรมกลุ่มนี้ได้รับทั้งหมดมีมูลค่า 642,200 บาท ในระหว่างดำเนินงานได้มีการปรับเปลี่ยนหมวดการใช้จ่ายบางรายการ รายละเอียดดังตารางที่ 4.19

2. วัสดุ ครุภัณฑ์ ตามข้อกำหนดโครงการจะมีการผลิตชุดสื่อความรู้ จำนวน 30,000 ชุด ในวงเงิน 296,400 บาท (แต่ในทางปฏิบัติได้มีการจัดพิมพ์ชุดสื่อความรู้ จำนวน 20,000 ชุด โดยลดค่าใช้จ่ายลงเหลือ 200,020.60 บาท)

ปัญหาอุปสรรค

กล่าวได้ว่าในภาพรวมแล้ว การจัดกิจกรรมต่าง ๆ มีความหลากหลายและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็ก และนายจ้าง และถือเป็นมาตรการการคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามมีปัญหาบางประการที่ควรคำนึงถึงคือ

1. เจตนารมณ์ของการจัดกิจกรรม เนื่องจากการจัดกิจกรรมมีค้อยู่กับสาระของร่างโครงการเดิมมากเกินไป โดยมิได้พิจารณาถึงหลักหรือเจตนารมณ์ของกิจกรรมภายใต้โครงการตามข้อตกลง ประกอบกับขาดการรื้อต่อของกิจกรรมในโครงการ ดังนั้นจึงทำให้เจตนารมณ์ของการจัดกิจกรรมต้องสูญเสียไป (แม้ว่าจะมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เกือบจะครบถ้วนตามที่โครงการ

กำหนดไว้ก็ตาม) ในกรณีนี้สิ่งที่ขาดหายไปคือ การมุ่งให้การจัดกิจกรรมเป็นการนำร่อง (piloted) ที่มีส่วนสืบเนื่องจากผลพวงของการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นกิจกรรมที่ควรจะต้องบังเกิดขึ้นก่อน

2. การมีส่วนร่วม สาระที่กำหนดให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ทั้งในขั้นตอนการจัดประชุมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดกิจกรรม โดยการมีส่วนร่วมควรมาจากนายจ้าง ลูกจ้าง หน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน และอาสาสมัครต่าง ๆ แต่การจัดกิจกรรมในทางปฏิบัติยังปรากฏการมีส่วนร่วมไม่มากนัก

สรุปการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้ข้อตกลงด้านการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม

กิจกรรมตามข้อกำหนด	การดำเนินงานโดยสรุป
1. นำเสนอรายงานที่จัดทำขึ้นในการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน ในที่ประชุมศูนย์แทนนายจ้าง ลูกจ้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. จากคำปรึกษาในที่ประชุม หารือภาคแรงงานเด็กเพื่อนำแผนคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมไปทดลองปฏิบัติ 3. ทดลองปฏิบัติกิจกรรมที่กำหนดในข้อ 2 โดยระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ และจากกลุ่มอาสาสมัคร	เนื่องจากมิได้มีการจัดทำรายงานศึกษาในการอบรมพนักงานตรวจแรงงานตลอดจนการจัดประชุมครั้งนี้ยังเกิดขึ้นก่อน การอบรมพนักงานตรวจแรงงานเสร็จสิ้นลง ดังนั้นกิจกรรมนี้จึงเกิดขึ้นไม่ได้ แต่มีการจัดประชุมเฉพาะกลุ่มนายจ้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการระดมความร่วมมือ และเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการใช้แรงงานเด็ก มีการระบุภาคแรงงานเด็ก แต่ภาคแรงงานเด็กดังกล่าวกำหนดขึ้นตั้งแต่ร่างโครงการก่อนที่จะเสนอต่อไอบีค ทั้งแนวทางการจัดกิจกรรม มิได้มีการเปลี่ยนแปลงจากรายโครงการเดิมที่กำหนดไว้ ทั้งในแง่ภาคแรงงานเด็ก และประเภทกิจกรรม ได้มีการจัดกิจกรรมคุ้มครองแรงงานเด็กในด้านกฎหมายและสังคม ในพื้นที่ที่กำหนดดังนี้ - การประชาสัมพันธ์และการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการของนายจ้างตามโครงการในพื้นที่เป้าหมาย - การจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่แรงงานเด็ก จำนวน 155 คนจาก 67 สถานประกอบการ - จัดอบรมความรู้ในรูปแบบค่ายพักแรมแก่แรงงานเด็ก 85 คน - จัดทัศนศึกษาแก่แรงงานเด็ก 133 คน - จัดการพัฒนาอาชีพแก่แรงงานเด็กในกิจการขี้มัน 2 รุ่น ในจังหวัดนครราชสีมาและชลบุรี มีผู้เข้าร่วมการอบรมรุ่นละ 17 คน อย่างไรก็ตาม การจัดกิจกรรมมิได้เป็นไปเพื่อการทดลองปฏิบัติ (piloted) ของพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมเนื่องจากการจัดกิจกรรมไม่รับช่วงเวลากัน

สรุปการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรด้านการจัดกิจกรรมทางสังคมและกฎหมาย

หมวดค่าใช้จ่าย	ตามข้อกำหนดเดิม	ภายหลังการเปลี่ยนแปลง	
		จำนวน	เพิ่ม (+) ลด (-)
เจ้าหน้าที่ภาคสนามชั่วคราว	247,000	56,019.60	-190,980.40
ชุดการศึกษา 30,000 ชุด	296,400	200,020.60	-96,379.40
กิจกรรมนันทนาการ	98,800	338,143.00	+239,343.00
การประชุม	-	48,016.80	+48,016.80
รวม	642,200	642,200	-

การจัดตั้งสำนักงานโครงการ

คุณค่าต่อโครงการ

การจัดตั้งสำนักงานโครงการไอบีค มีความสำคัญไม่เฉพาะต่อโครงการที่กระทรวงฯ ได้รับความสนับสนุนเท่านั้น แต่โดยบทบาทที่กำหนดไว้แล้ว สำนักงานไอบีคถือเป็นกลไกสำคัญสำหรับการบริหารโครงการไอบีคโดยรวมของประเทศไทย

1. ความสำคัญต่อการบริหารโครงการภายใน เนื่องจากโครงการที่กระทรวงฯ ได้รับความสนับสนุนมีลักษณะของโครงการย่อยที่มีผู้รับผิดชอบมากกว่า 1 ฝ่าย ดังนั้นบทบาทของสำนักงานโครงการจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารโครงการ ความสำคัญในส่วนแรกได้แก่ การทำหน้าที่ในการบริหารโครงการนับตั้งแต่การดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลง การเปลี่ยนแปลงแก้ไข และที่สำคัญคือ การประสานให้กิจกรรมหรือโครงการย่อยต่าง ๆ มุ่งสู่วัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นกล่าวได้ว่าความสำเร็จของโครงการโดยรวม จะบังเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ถือเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานโครงการเพราะถือเป็นตัวแทนของโครงการย่อยอื่น ๆ นอกจากบทบาทในการบริหารแล้ว การให้การสนับสนุนในทางวิชาการแก่โครงการย่อยต่าง ๆ ถือเป็นอีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญ ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนในทางวิชาการของสำนักงานโครงการ โดยเฉพาะในกรณีที่กิจกรรมตามโครงการมีความหลากหลายซึ่งต้องอาศัยเทคนิคที่ลึกซึ้ง การสนับสนุนจากสำนักงานกลางจึงเป็นสิ่งจำเป็น

2. ความสำคัญต่อการประสานงานภายนอก หากย้อนไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของโครงการจะพบว่า การประสานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อให้เกิดการนำแนวนโยบายด้านแรงงานเด็กไปปฏิบัติถือเป็นสิ่งที่จะต้องบรรลุเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยหลักการแล้วการประสานงานควรมีเอกภาพและไม่ซ้ำซ้อน ดังนั้นการจะปล่อยให้แต่ละโครงการย่อย หรือแต่ละกิจกรรมต่างประสานกับหน่วยงานภายนอกแล้วอาจก่อให้เกิดความสับสน บทบาทหลักในด้านนี้จึงถือเป็นหน้าที่สำคัญของสำนักงานโครงการที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

3. ความสำคัญต่อโครงการไอบีคโดยรวม การบริหารโครงการไอบีคในประเทศต่าง ๆ จะพบว่า กระทรวงแรงงานของแต่ละประเทศจะเป็นสำนักงานกลางในการร่วมประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากไอบีค สำหรับประเทศไทยแล้วบทบาทนี้ตกเป็นของสำนักงานโครงการไอบีคโดยปริยาย ดังนั้นคุณค่าของงานตามกิจกรรม จึงส่งผลต่อการบริหารโครงการไอบีคโดยรวม กล่าวคือ ความสำเร็จของการบริหารโครงการไอบีคในประเทศไทยจะ

ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดส่วนหนึ่งขึ้นกับประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานโครงการ

ผลการดำเนินงาน

ผลงานและกิจกรรมตามข้อกำหนด

ผลงานตามข้อกำหนด

ข้อตกลงกำหนดผลงานของสำนักงานโครงการไว้เพียงประการเดียวคือ

- จัดตั้งหน่วยประสานงานด้านแรงงานเด็ก ขึ้นภายในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม

ในที่นี้จะเห็นได้ว่า ข้อตกลงใช้คำว่า “หน่วยประสานงานด้านแรงงานเด็ก (A Child Labour Co-ordination Unit)” ซึ่งบ่งบอกให้เห็นว่าบทบาทของหน่วยงานนี้ไม่จำกัดเฉพาะการประสานงานโครงการของกระทรวงฯ เท่านั้น แต่ต้องทำหน้าที่ในการประสานงานด้านแรงงานเด็กทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของไอเปคในประเทศไทย

กิจกรรมตามข้อกำหนด

1. แต่งตั้งและกำหนดภารกิจของหน่วยงานกลางด้านแรงงานเด็ก ในระดับสำนักงานปลัดกระทรวงฯ
2. จัดตั้ง “คณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงาน (a support committee)” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมที่สำคัญ ๆ ของกระทรวงฯ
3. สรรหาเจ้าหน้าที่ (โดยปรึกษากับไอเปค) ซึ่งประกอบด้วยผู้ช่วยของหน่วยประสานงานกลาง เจ้าหน้าที่บริหาร/การเงิน และเลขานุการ
4. ประสานและให้ความสนับสนุนทางวิชาการแก่กรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงฯ ตลอดจนหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับการสนับสนุนจากไอเปค
5. ประสาน ปฏิบัติ กำกับดูแล และประเมินผลโครงการปฏิบัติการที่ได้รับการสนับสนุนจากไอเปคของกระทรวงฯ
6. ระดมความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สื่อมวลชน ฯลฯ เพื่อดำเนินบทบาทอย่างแข็งขันในการต่อสู้กับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

ประเด็นที่ควรพิจารณาในที่นี้ คือ แม้ว่าผลงานที่กำหนดประสงค์จะให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่ในขอบเขตที่กว้างขวางมากกว่าเพียงการประสานภายใน แต่รายละเอียดคนกิจกรรมกลับระบุให้คณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงาน มีองค์ประกอบจากตัวแทนของหน่วยงานภายใน (representatives of key departments of the MOLSW) ในที่นี้จึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า การกำหนดให้แต่งตั้งลักษณะดังกล่าว มุ่งที่จะให้เกิดประโยชน์สำหรับการประสานงานภายใน (โครงการของกระทรวงฯ) หรือประสงค์จะให้กรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ทั้ง 2 ประการ คือ กำหนดแนวทางทั้งสำหรับการประสานงานภายในและภายนอก ซึ่งในประเด็นนี้จะกล่าวต่อไป

ผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

1. การปฏิบัติตามกิจกรรมที่กำหนด

1.1 การจัดตั้งหน่วยงานกลางในการประสานงาน ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการประสานงานภายใต้ชื่อ “สำนักงานบริหารโครงการโอเปค” ขึ้นภายในสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ภายใต้ชื่อข้างต้นแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่จัดตั้งมุ่งหมายที่จะดำเนินบทบาทของการประสานงานในวงกว้าง ตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

1.2 การจัดเตรียมการด้านบุคลากร สำนักงานโครงการได้จัดจ้างเจ้าหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยผู้จัดการสำนักงาน ผู้ช่วย และเจ้าหน้าที่ธุรการ ประเด็นสำคัญในที่นี้คือ ระบบของการจ้างเป็นตำแหน่งงานชั่วคราวและจ้างเอกชนเพื่อบริหารงานทั้งหมด ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานแบบราชการ ตลอดจนผู้รับผิดชอบกิจกรรมหรือโครงการย่อยต่าง ๆ ล้วนเป็นตำแหน่งงานราชการ

1.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงาน สำนักงานโครงการได้ผลักดันให้เกิดการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารงานด้านแรงงานเด็ก อย่างไรก็ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการแตกต่างไปจากรายละเอียดที่กำหนดไว้ในข้อตกลง กล่าวคือ นอกจากจะมีผู้แทนจากกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงฯ แล้ว ยังมีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมด้วย อาทิ จากสถาบันการศึกษา องค์กรนายจ้างและลูกจ้าง และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น เมื่อเป็นไปในลักษณะนี้จึงเท่ากับว่าลักษณะของกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นแตกต่างไปจากสาระที่กำหนดในข้อตกลง

ดังนั้นผู้ประเมินจึงทำการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม โดยศึกษาเอกสารเกี่ยวกับข้อผูกพันระหว่างไอแอลโอ และกระทรวงฯ ซึ่งได้พบว่านอกจากข้อตกลงตามโครงการแล้ว กระทรวงฯ และไอแอลโอได้เคยมีบันทึกความเข้าใจร่วมกัน และภายใต้ข้อตกลงนั้นกำหนดให้รัฐบาลไทย แต่ง

แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 1 ชุด เพื่อบริหารโครงการไอบีคโดยรวมในประเทศไทย และจาก
สวธียังกำหนดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ดังนี้

“คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก จาก
องค์กรนายจ้าง และลูกจ้าง ตลอดจนจากองค์กรเอกชนที่มีบทบาทแข็งขันในด้านการใช้แรงงาน
เด็ก.....”

ในที่นี้จึงหมายความว่าสำนักงานโครงการได้นำเอกสารเกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจ
ซึ่งกระทรวงฯ ลงนามในฐานะรัฐบาลไทย ไปเป็นแนวทางในการแต่งตั้งกรรมการ และนอก
จากองค์ประกอบของกรรมการแล้วหน้าที่ที่กำหนดไว้ในหลายส่วนยังนำมาจาก“บันทึกความเข้าใจ”
ดังกล่าว สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ “กรรมการโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาแรงงาน
เด็ก(เอ็น เอส ซี)” เป็น คณะกรรมการคนละชุด กับที่ข้อตกลงของโครงการ กำหนดให้แต่งตั้ง
ขึ้นอย่างแน่นอน โดยพิจารณาได้จากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เอกสารทั้งสองชุดเสนอ
ไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้หน้าที่ของกรรมการที่บันทึกความเข้าใจกำหนดไว้เป็นเรื่องที่อยู่เกิน
ขอบเขตของคณะกรรมการโครงการตามข้อตกลง

โดยสรุป กิจกรรมข้อที่ 2 ตามข้อตกลงโครงการนั้นไม่มีการปฏิบัติจะด้วย
เหตุผลใดก็ตาม เพราะกรรมการชุดนี้ยังไม่มีการแต่งตั้ง กรรมการที่กระทรวงฯ ได้แต่งตั้งขึ้นภาย
ใต้โครงการจะเป็นกรรมการชุดย่อย ๆ ที่รับผิดชอบแต่ละกิจกรรม มิใช่เป็นกรรมการประสานงาน
ตามที่กำหนดในข้อตกลง

1.4 ประสานและสนับสนุนหน่วยงานภายในและภายนอก จากการที่สำนักงาน
บริหารโครงการไอบีคต้องดำเนิน 2 บทบาทไปพร้อมกันคือ การสนับสนุนโครงการไอบีคที่
กระทรวงฯ รับผิดชอบและการบริหารโครงการไอบีคโดยรวม ดังนั้นบทบาทที่สองที่มีขอบเขต
กว้างขวางจึงมีส่วนทำให้ภาระกิจสำคัญกลายเป็นเรื่องของการบริหารโครงการโดยรวม โดยงานที่
สำคัญคือ

1.4.1 การทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ
โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาแรงงานเด็ก ซึ่งเป็นการประชุมที่จัดขึ้นสม่ำเสมอ

1.4.2 การทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการในขณะทำงาน เพื่อ
พิจารณาโครงการที่จะเข้าร่วมโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาลูกจ้าง
งานทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กัน โดยผลการพิจารณาครั้งก่อนของ
คณะกรรมการชุดที่สอง จะได้รับการนำเสนอเพื่อความเห็นชอบจากกรรมการชุดที่ 1

ในทางปฏิบัติแล้วผลงานที่ปรากฏเป็นทางการ คือ การประสานเชิญชวนให้
หน่วยงานต่าง ๆ สนองโครงการด้านแรงงานเด็กเพื่อรับเงินสนับสนุน จากสถิติที่ปรากฏแสดงให้เห็น

เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2537 ถึงกลางปี พ.ศ. 2539 มีโครงการที่ผ่านการวิเคราะห์เพื่อรับการสนับสนุนจากไอเปคทั้งสิ้น 19 โครงการ คิดเป็นเงินประมาณ 30.8 ล้านบาท

นอกจากนั้น สำนักงานได้จัดอบรมด้านการจัดทำรายงานต่าง ๆ ของไอเปคให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการของกระทรวงฯ จำนวน 1 ครั้ง ส่วนการประสานและให้การสนับสนุนในลักษณะอื่น ๆ เป็นกิจกรรมงานประจำที่ไม่ปรากฏการบันทึกที่เป็นระบบ

1.5 กิจกรรมอื่น ๆ ข้อกำหนดได้ระบุกิจกรรมในด้านการประสาน บริหารและประเมินผลโครงการไอเปคของกระทรวงฯ ตลอดจนการระดมการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน สื่อมวลชน ฯลฯ เพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้สำนักงานโครงการได้ใช้วิธีการปฏิบัติในลักษณะของงานประจำต่อเนื่อง อาทิ การจัดทำรายงานต่าง ๆ ส่งแก่ไอเปค การเข้าร่วมประชุม/สัมมนา เพื่อนำเสนอความคิดและสร้างความตระหนักในการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการประสานให้เกิดการประเมินผลโครงการที่กระทรวงฯ รับผิดชอบในเวลาต่อมา

การที่สำนักงานโครงการมิได้จัดกิจกรรมประสานสนับสนุนในรูปแบบที่เป็นทางการนั้น ส่วนหนึ่งน่าจะมีสาเหตุจากการที่สำนักงานไม่มีงบประมาณ เพื่อจัดกิจกรรมเหล่านี้ขึ้นโดยตรง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลหัวข้อต่อไป

สรุปผลการดำเนินงานตามกิจกรรมต่าง ๆ แสดงไว้ในตารางที่ 4.20

2. **สรุปผลงาน** กล่าวได้ว่า ได้ปรากฏผลงานการจัดตั้งหน่วยประสานงานด้านแรงงานเด็กขึ้น ตามที่กำหนดไว้ตามข้อตกลง หน่วยงานข้างต้นได้ปฏิบัติงานในการประสาน เพื่อการบริหาร ส่งเสริมวิชาการและประเมินผลให้แก่หน่วยงาน ทั้งภายในและภายนอกในลักษณะของงานประจำ เนื่องจากไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดกิจกรรมขึ้นเป็นกรณีเฉพาะ (แต่ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการไอเปคของกระทรวงฯ)

งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์

จากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจะเห็นได้ว่า โครงการมุ่งหมายที่จะให้สำนักงานโครงการทำงานในลักษณะของการบริหารงานทั่วไปเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ต้องจัดทำเป็นการเฉพาะคือ การประเมินผลโครงการซึ่งได้มีการกำหนดงบประมาณร่วมกับการจัดทำรายงานไว้ชัดเจน ส่วนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรนั้น ได้สรุปไว้ในตารางที่ 4.21

สรุปการดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้ข้อตกลงด้านการจัดตั้งสำนักงานโครงการ

กิจกรรมตามข้อกำหนด	การดำเนินงานโดยสรุป
1. จัดตั้งและกำหนดภารกิจของสำนักงานฯ	ได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางดังกล่าวขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ตามที่กำหนดไว้
2. การสรรหาเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ	จัดจ้างผู้จัดการโครงการและเจ้าหน้าที่เพื่อบริหารงานสำนักงาน ในลักษณะของการจ้างชั่วคราว
3. จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงาน	ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงาน ในลักษณะที่กำหนดในข้อตกลง ซึ่งมุ่งประสานกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ออกตกลง แต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการระหว่างประเทศ ตามบันทึกความเข้าใจ (ซึ่งเป็นคนละกรณีกับข้อตกลงตามโครงการนี้) ตลอดจนคณะกรรมการรับผิดชอบบางกิจกรรมภายใต้โครงการ
4. ประสานและสนับสนุนหน่วยงานภายในและภายนอก	- การดำเนินงานที่สำคัญคือ การประสานเชิญชวนให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดส่งโครงการเพื่อรับการสนับสนุน โดยมีโครงการรับการวิเคราะห์ได้รับความช่วยเหลือ 19 โครงการ เป็นมูลค่าประมาณ 30.8 ล้านบาท - การทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการโครงการระหว่างประเทศ และเลขานุการคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการ - การจัดอบรมการเขียนรายงานตามข้อกำหนดของไอเปคแก่ผู้รับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้อโครงการของกระทรวงฯ

ตารางที่ 4.20 (ต่อ)

กิจกรรมตามข้อกำหนด	การดำเนินงานโดยสรุป
5. กิจกรรมการประสานอื่น ๆ	- กระทำในลักษณะงานประจำ (ยกเว้นการประสานให้เกิดการประเมินผลโครงการที่กระทรวงฯ รับผิดชอบตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไว้ โปรดดูหัวข้องบประมาณ)

ตารางที่ 4.21
 สรุปการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (สำนักงานโครงการ)

หมวดค่าใช้จ่าย	ตามข้อกำหนดเดิม	ภายหลังการเปลี่ยนแปลง	เพิ่ม (+) ลด (-)
ผู้จัดการสำนักงาน		811,225	
ผู้ช่วย	960,000	288,450	+246,700
เจ้าหน้าที่บริหาร			
ค่าเดินทาง	50,000	50,000	0
ประสานงาน การประชุม	100,000	100,000	0
ประเมินผล/รายงาน	250,000	200,000	-50,000
คอมพิวเตอร์	150,000	145,775	-4,225
สิ่งอำนวยความสะดวก	37,500	40,325	+2,825
เบ็ดเตล็ด	50,000	117,200	+67,200
วัสดุ	-	24,000	+24,000
รวม	1,597,500	1,884,000	+286,500

ปัญหาอุปสรรค

ดังได้กล่าวแล้วว่า สำนักงานโครงการเป็นหัวใจของการบริหารโครงการ ดังนั้นจะพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการทำงานในส่วนนี้ แม้จะเล็ดดูเหมือนกันเป็นกรณีเล็กน้อย แต่สามารถส่งผลถึงผลการดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ ตามมา ปัญหาสำคัญที่พบจากการประเมิน ได้แก่

1. การจัดเตรียมเอกสารโครงการ ดังที่ได้ทบทวนไว้บ้างแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับขั้นตอนการบริหารโครงการภายหลังการลงนามในข้อตกลงที่หน่วยงานสนับสนุน จะต้องนำสรุปสาระโครงการ ซึ่งเป็นภาคผนวกของข้อตกลงที่ได้ลงนามร่วมกัน ไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ ‘แผนการทำงาน’ แผนการทำงานดังกล่าวถือเป็นตารางเวลาของกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ ที่ผู้รับผิดชอบจะต้องยึดถือ

ปัญหาที่พบคือ การจัดทำ ‘แผนการทำงาน’ มิได้สอดคล้องกับสรุปสาระโครงการ ความแตกต่างที่สำคัญคือ ขณะที่โครงการที่พัฒนาขึ้นในภายหลัง และกลายเป็นโครงการภายใต้ข้อตกลงได้มีการปรับกิจกรรมจากร่างโครงการเดิมให้มีความสอดคล้องและมุ่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน แต่การจัดทำแผนการทำงานยังคงอาศัยร่างโครงการเดิมเป็นแนวทาง จึงทำให้กิจกรรมที่ปรากฏและผลลัพธ์จากงานของเอกสาร 2 ส่วนไม่ตรงกัน อาทิ การจัดทำแผนเพื่อนำไปทดลองใช้ภายหลังการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน ไม่ปรากฏในแผนการทำงาน ทั้ง ๆ ที่ปรากฏในสรุปสาระโครงการแนบข้อตกลง โดยหลักการแล้วการจัดทำเอกสารทั้งสองส่วนจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังที่คู่มือของไอเปคไครระบุไว้

ความแตกต่างข้างต้นทำให้ฝ่ายปฏิบัติขาดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน และเนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว แผนการทำงานจะเป็นเอกสารที่ฝ่ายปฏิบัติต้องอ้างอิงในเชิงกิจกรรมและระยะเวลาทำงานมากกว่า ดังนั้นเมื่อการทำงานต้องยึดถือแผนการทำงาน จึงทำให้ผลและระยะเวลาของกิจกรรมไม่เป็นไปตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ ตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้ก็เช่น การไม่มีการจัดทำแผนการคุ้มครองทางกฎหมายและสังคมเพื่อทดลองปฏิบัติ ภายหลังการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน การจัดกิจกรรมสำหรับเด็ก เกิดขึ้นก่อนการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามแผนการทำงาน แต่หากจะยึดถือสรุปสาระโครงการแล้ว กิจกรรมเหล่านี้จะบังเกิดไม่ได้ หากการอบรมยังไม่สิ้นสุดลง เพราะกิจกรรมเหล่านี้ต้องถือเป็นสนามทดลองภายหลังการอบรม เพื่อหาข้อสรุปว่าประสิทธิภาพของการคุ้มครองก่อให้เกิดผลต่อแรงงานเด็กเพิ่มขึ้นจากเดิม หรือไม่เพียงใด

2. การสื่อสารข้อตกลง ในหลายกรณีได้พบว่า ผู้ปฏิบัติยังไม่ชัดเจนในสาระของข้อตกลงและสาระโครงการที่ต้องผูกพัน ดังนั้นการจัดทำกิจกรรมจึงมีส่วนแตกต่างไปจากความตกลง ในทางปฏิบัติหากมีการกำหนดให้การสื่อสารนโยบายของโครงการ เป็นกิจกรรมที่ชัดเจนแล้ว ผู้รับผิดชอบคง

ต้องศึกษาและจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจทำให้ค้นพบถึงความไม่สอดคล้องของเอกสารโครงการทั้งสองส่วน (ที่กล่าวมาในข้อ 1) และรีบทำการแก้ไขก่อนจะทำการสื่อสารที่ต้องผูกพันไปสู่ผู้ปฏิบัติ การสื่อความหมายของสาระข้อผูกพัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจึงเป็นส่วนสำคัญของการช่วยให้โครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

3. การวิเคราะห์และติดตามงาน ปัญหาประการหนึ่งที่พบคือ ปัญหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์และติดตามงาน สิ่งที่ปรากฏบางประการสะท้อนให้เห็นว่าสำนักงานยังมีได้แสดงบทบาทนี้อย่างเต็มที่ (อาจเป็นเพราะสาเหตุของอำนาจหน้าที่ กลไก ฯลฯ) ตัวอย่างที่สะท้อนปัญหานี้ อาทิ

- ความล่าช้าของหลายกิจกรรมตามโครงการ
- การเปลี่ยนแปลงหรือตัดกิจกรรมหลักบางกิจกรรมออกไป ซึ่งเป็นผลให้คุณค่าของกิจกรรมโดยรวมลดลงอย่างสิ้นเชิง โดยหลักการแล้วการเสนอขอตัดหรือเปลี่ยนการใช้จ่ายเงินตามกิจกรรมต้องผ่านการวิเคราะห์ของสำนักงานโครงการก่อน และในฐานะที่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับสาระโครงการมากที่สุด จึงควรที่จะเสนอแนะเพื่อประโยชน์ของโครงการโดยรวมได้บ้าง
- การขาดการประสานของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในแง่ของเวลา และความครบถ้วนของกิจกรรมผูกพัน

4. บทบาทการดำเนินงาน

4.1 บทบาทขององค์กร ในทางปฏิบัติแล้วความรับผิดชอบของสำนักงานโครงการปรากฏเป็น 2 ส่วนผสมกันอยู่ ส่วนแรกคือ การทำหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการเอนเอส ซี ซึ่งต้องช่วยในการดูแลส่วนหนึ่งของการบริหารโครงการไอบีททั้งหมด นอกเหนือจากโครงการไอบีทของกระทรวงฯ การที่องค์กรต้องแสดง 2 บทบาทไปพร้อม ๆ กันขณะที่มีบุคลากรเพียง 3 คน จึงอาจทำให้ความรับผิดชอบในการบริหารโครงการของกระทรวงต้องหย่อนลงไปโดยปริยาย

4.2 บทบาทของบุคลากร ปรากฏการณ์ที่ไม่พบบ่อยนักในการบริหารโครงการ คือ การอาศัยระบบการจ้างเจ้าหน้าที่บริหารสำนักงานที่เป็นเอกชน เพื่อบริหารกิจกรรมฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบราชการ แม้ว่าการใช้วิธีการนี้จะเป็นการริเริ่มที่อาจจะส่งผลดีในบางแง่ แต่ในทางปฏิบัติย่อมนำไปสู่ความไม่ราบรื่นบางประการ ทั้งนี้เพราะทัศนคติ วัฒนธรรมและระบบการทำงานของบุคลากรย่อมแตกต่างไปจากระบบราชการ จึงเป็นผลให้การติดต่อประสานงานตามโครงการขาดความราบรื่นในบางกรณี

5. การประสานกับหน่วยงานภายนอก แม้ว่าในทางปฏิบัติฝ่ายปฏิบัติจะสามารถติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกได้โดยตรง แต่ในฐานะของสำนักงานโครงการ บทบาทในการ

ประสานกับฝ่ายต่าง ๆ ยังเป็นภาระกิจสำคัญดังที่ได้กำหนดไว้ในข้อที่ 4 และ 6 ของกิจกรรมที่จะต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามผลงานในด้านนี้ยังมีอยู่ไม่มากนัก ซึ่งน่าจะมีสาเหตุจากการที่ไม่ได้รับงบประมาณในการจัดกิจกรรมเหล่านี้โดยตรง ตลอดจนข้อจำกัดในด้านบุคลากร

วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงานฯ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

ข้อมูลในส่วนนี้เป็นผลจากการสำรวจผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของโครงการที่รับการสนับสนุนจากไอบีเคในปีปัจจุบันจำนวน 22 ท่าน ในจำนวนนี้เป็นผู้บริหารขององค์กรเอกชนจำนวน 9 ท่าน องค์กรระหว่างประเทศ 1 ท่าน และหน่วยงานรัฐ 12 ท่าน และจำแนกเป็นชาย 6 ท่าน หญิง 15 ท่าน อายุเฉลี่ยของกลุ่ม 35.23 ปี

ภาพรวมของความคิดเห็น

จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาท หรือแนวทางที่กระทรวงฯ ควรจะต้องปฏิบัติในอนาคต จำนวน 10 ประเด็น ปรากฏผลดังตารางที่ 4.22 ซึ่งแสดงถึงผลสรุปที่สำคัญ คือ

1. บทบาทหรือนโยบายสำคัญที่สุดที่กระทรวงฯ ควรปฏิบัติในอนาคต ตามความคิดเห็นของบุคคลกลุ่มนี้คือ “การเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากขึ้น” (คะแนนรวม 85 คะแนน) ผลการประเมินในข้อนี้สามารถพิจารณาควบคู่ไปกับข้อที่ 5 เกี่ยวกับการลดบทบาทของกระทรวงฯ ให้เป็นการประสานสนับสนุน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเด็นนี้เป็นข้อที่มีความคิดเห็นกำกวมกันมากที่สุด โดยกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีจำนวนใกล้เคียงกันมาก (เห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างยิ่ง 12, ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง 10) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมจากภายนอกเป็นทิศทางที่ได้รับการเห็นพ้องมากที่สุด

2. ทิศทางที่ได้รับความสำคัญรองลงมาก็คือ “การตรวจกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะ” ซึ่งได้คะแนนรวม 81 คะแนน

3. สำหรับบทบาทที่ได้รับคะแนนรวมใกล้เคียงกัน รองลงมาได้แก่

- ควรเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม (77 คะแนน)
- ควรรวมปัญหาโสเภณีเด็กเข้าไว้ในกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กด้วย (77 คะแนน)
- ควรให้ความสำคัญกับการวิจัย ประเมินผลและข้อมูลเท่า ๆ กับมาตรการหลักอื่น ๆ (76 คะแนน)

- ควรสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการดำเนินงานมากกว่าเดิม (71 คะแนน)

สำหรับในประเด็นการเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปรามนั้น ได้รับผลยืนยันจากคะแนนความคิดเห็นในข้อ 2 “ควรเน้นการปราบปรามมากกว่าการป้องกัน” ซึ่งเกือบทั้งหมดไม่เห็นด้วย และปรากฏคะแนนเพียง 42 คะแนน

4. ทิศทางที่ได้รับความสำคัญ รองลงมาได้แก่

- การให้ความสำคัญสำหรับแรงงานเด็ก กลุ่มเสี่ยงมากกว่าการดำเนินงานในวงกว้าง (65 คะแนน)
- ควรเน้นการทำงานกับนายจ้างและพ่อ แม่มากกว่าการทำงานกับเด็กโดยตรง (60 คะแนน)

ดังนั้นในภาพรวมแล้ว กล่าวได้ว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ประจำโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากไอเปคเห็นว่า การมีส่วนร่วม การตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ควรปฏิบัติในอนาคต ขณะที่การเน้นการป้องกัน การรวมปัญหาโสเภณีเด็กเข้ากับเรื่องแรงงานเด็ก การให้ความสำคัญกับงานวิจัยฯ และการร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญรองลงมา ส่วนประเด็นอื่น ๆ นั้นยากที่จะตัดสินชี้ขาดได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ การแก้ไขอาจยังจำเป็นต้องกระทำในวงกว้าง ร่วมกับการเน้นกลุ่มเสี่ยง ขณะที่กลุ่มเป้าหมายยังต้องกระทำทั้งกับตัวเด็ก พ่อแม่ และนายจ้างไปพร้อม ๆ และในน้ำหนักที่ใกล้เคียงกัน

ความคิดเห็นเชิงเปรียบเทียบ

วิสัยทัศน์ข้างต้นเป็นภาพรวมจากความคิดของผู้ตอบทุกคน แต่หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบจะพบความแตกต่างในบางกรณี

1. **ประเภทองค์กร** จากตารางที่ 4.23 จะเห็นได้ว่าบทบาทที่สำคัญ อาทิ การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กโดยตรง การมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับการวิจัยฯ แสดงความแตกต่างของทัศนะระหว่างภาครัฐกับเอกชนน้อย ประเด็นที่ภาครัฐและเอกชนแสดงทัศนะแตกต่างกันชัดเจน ได้แก่

1.1 **ความร่วมมือกับต่างประเทศ** ซึ่งภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ตอบส่วนใหญ่จะเห็นด้วยแต่ระดับของคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าภาครัฐ การที่ภาคเอกชนแสดงความยอมรับในค่านิยมร่วมมือจากต่างประเทศน้อยกว่าน่าจะเกี่ยวกับหลักการของภาคเอกชนในหลายกรณี เป็นปฏิปักษ์กับ

โครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพราะเชื่อว่าจะนำผลกระทบในทางลบมาสู่ประเทศที่รับความช่วยเหลือในหลายด้าน ตลอดจนเป็นการสร้างการพึ่งพาที่ไม่จำเป็น

1.2 การรวมปัญหาโสเภณีเด็ก สำหรับในประเด็นนี้ภาคเอกชนแสดงทัศนะที่เห็นด้วยโดยเฉลี่ยสูงกับภาครัฐ

1.3 การลดบทบาทของกระทรวงฯ ในประเด็นนี้ระดับของการเห็นด้วยโดยเฉลี่ยของภาครัฐกลับสูงกว่าภาคเอกชน สาเหตุที่ภาครัฐแสดงระดับของการเห็นด้วยมากกว่าน่าจะมีสาเหตุจากการที่ภาครัฐเริ่มตระหนักว่า ลำพังศักยภาพของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของภาคเอกชนในด้านต่าง ๆ เพื่อจัดการกับปัญหานี้ ภาครัฐจึงดูเหมือนว่าจะตระหนักในความสำคัญของความร่วมมือจากภายนอกหรือจากภาคเอกชน มากกว่าที่ภาคเอกชนตระหนักในความสำคัญของบทบาทตนเอง

1.4 การทำงานผ่านพ่อแม่และนายจ้าง ภาคเอกชนแสดงทัศนะโดยเฉลี่ยที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้มากกว่าภาครัฐ

2. อายุ อายุเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวิสัยทัศน์บางด้าน ตารางที่ 4.24 แสดงให้เห็นว่าวิสัยทัศน์ในด้าน “การตรากฎหมายแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะ” “การเน้นการป้องกัน” “การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วม” เป็นประเด็นที่ทั้งสองกลุ่มอายุมีความเห็นพ้องกัน สมบูรณ์ หรือเกือบสมบูรณ์ ส่วนประเด็นของการให้ความสำคัญกับ “การวิจัย-ประเมินผล-ข้อมูล” เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ได้รับความเห็นพ้องพอควร

ประเด็นที่สองกลุ่มอายุมีระดับความคิดเห็นแตกต่างกันเรียงตามลำดับดังนี้คือ

2.1 “การเน้นการทำงานผ่านนายจ้างและพ่อแม่” ซึ่งระดับความแตกต่างของทัศนะเฉลี่ยปรากฏชัดที่สุด โดยกลุ่มที่มีอายุน้อย มีระดับของการเห็นด้วยมากกว่ากลุ่มมีอายุมาก

2.2 “การให้ความสำคัญกับกลุ่มเสี่ยงมากกว่าการทำงานในวงกว้าง” ซึ่งกลุ่มอายุน้อยแสดงระดับของการเห็นด้วยมากกว่า

2.3 “การรวมปัญหาโสเภณีเด็กเข้าไว้ในกลุ่มเป้าหมาย” เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งกลุ่มอายุน้อยแสดงระดับของการยอมรับมากกว่า

2.4 กลุ่มอายุน้อยแสดงระดับของการยอมรับ “การเน้นการปราบปราม” มากกว่ากลุ่มอายุมาก

2.5 มีประเด็น “การลดบทบาทของกระทรวงฯ ในฐานะผู้ปฏิบัติ” และ “การสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ” เท่านั้นที่กลุ่มอายุมากให้การยอมรับหรือเห็นด้วยมากกว่ากลุ่มอายุน้อย

3. เพศ การเปรียบเทียบทัศนคติเกี่ยวกับกระทรวงแรงงานฯ ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติโครงการโอเพค ปรากฏข้อสรุปที่สำคัญ คือ (ตารางที่ 4.25)

3.1 ประเด็นที่ทั้งเพศชายและหญิงมีระดับของการเห็นด้วยใกล้เคียงกันได้แก่ “การเน้นการปราบปราม” “การให้ความสำคัญกับการวิจัย-ประเมินผล-ข้อมูล” “การลดบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติของกระทรวงฯ” และ “การให้ความสำคัญกับกลุ่มเสี่ยงมากกว่าการแก้ไขปัญหาในวงกว้าง”

3.2 ประเด็นที่เพศชายมีระดับของการเห็นด้วยมากกว่าเพศหญิง ได้แก่ “การเน้นการป้องกัน” “การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วม” และ “การสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ”

3.3 ส่วนประเด็นที่เพศหญิงแสดงระดับของการเห็นด้วยมากกว่าเพศชาย คือ “การรวมปัญหาโสเภณีเข้าไว้ในกลุ่มเป้าหมาย” และ “การตรากฎหมายแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะ”

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

นอกจากการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติทั้ง 10 ประเด็นแล้ว ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานโครงการโอเพคยังได้เสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้ คือ

1. ในด้านการพัฒนาสถาบัน หรือเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

- การพัฒนาข้อมูล และเครือข่าย (เป็นประเด็นที่มีผู้เสนอมากที่สุด) เกี่ยวกับแรงงานเด็ก และการประสานของหน่วยงานรับผิดชอบ
- การกำหนดนโยบายและแผนแม่บทร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการถ่ายทอดนโยบายและแผนงานไปยังส่วนอื่น ๆ
- การปรับแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานเด็กให้ตรงกัน มีการแบ่งงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชนอย่างชัดเจน และกระบวนการทำงานต้องครบวงจรในการป้องกันและแก้ไข

2. การแก้ไขปัญหาในระยะยาว ข้อเสนอที่สำคัญคือ การขยายการศึกษาภาคบังคับ การกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นในทุกด้าน

3. ในด้านกลวิธีดำเนินงาน ข้อเสนอที่สำคัญ คือ

- การประชาสัมพันธ์และปลุกจิตสำนึกของครอบครัว ชุมชน ฯลฯ
- การให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันครอบครัว
- การใช้วิธีการใด ๆ ที่แปลกใหม่
- การเน้นการคุ้มครองสิทธิของเด็ก
- การเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้โดยตรง

ตารางที่ 4.22

ภาพรวมความคิดเห็นของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำโครงการที่รับการสนับสนุน
จากโอเปค เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

บทบาทในอนาคต	ความถี่ของระดับความคิดเห็น				คะแนนรวม
	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)	
1. ในอนาคตควรเน้นการ ปราบปรามมากกว่าการป้องกัน	5	15	1	1	42
2. ควรเน้นการป้องกันมากกว่าการ ปราบปราม	-	1	9	12	77
3. ควรเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการ ปฏิบัติงานมากขึ้น	-	-	3	19	85
4. ควรให้ความสำคัญกับการวิจัย ประเมินผลและข้อมูลมากเท่า ๆ กับมาตรการหลักอื่น ๆ	-	-	12	10	76
5. กระทรวงฯ ควรลดบทบาทใน ฐานะผู้ปฏิบัติลง แต่ประสาน สนับสนุนให้หน่วยงานภายนอก เป็นผู้ปฏิบัติแทน	2	8	7	5	59
6. การสร้างความร่วมมือกับ ต่างประเทศในการดำเนินงาน มากขึ้นกว่าเดิม	-	-	17	5	71
7. ควรให้ความสำคัญกับแรงงาน เด็กกลุ่มเสี่ยงมากกว่าจะเป็นการ ดำเนินงานในวงกว้าง	-	8	7	7	65
8. ควรรวมปัญหาโสเภณีเด็กเข้าไว้ ในกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กด้วย	-	1	9	12	77
9. ควรเน้นการทำงานกับนายจ้าง และพ่อแม่มากกว่าการทำงานกับ เด็กโดยตรง	1	5	15	1	60

ตารางที่ 4.22 (ต่อ)

บทบาทในอนาคต	ความถี่ของระดับความคิดเห็น				คะแนนรวม
	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)	
10. ควรมีการตรากฎหมายการ คุ้มครองแรงงานเด็กขึ้นเป็นการ เฉพาะ	-	-	7	15	81

ตารางที่ 4.23
เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ตามสังกัดขององค์กร

บทบาทในอนาคต	หน่วย งาน	ระดับความคิดเห็น				คะแนน เฉลี่ย	ผล ต่าง
		ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย		
		อย่างยิ่ง (1)	(2)	(3)	อย่างยิ่ง (4)		
1. ในอนาคตควรเน้น การปราบปราม มากกว่าการ ป้องกัน	รัฐ	2	10			1.83	0.17
	เอกชน	3	5	1	1	2.00	
2. ควรเน้นการป้อง กันมากกว่าการ ปราบปราม	รัฐ	-	-	5	7	3.58	0.28
	เอกชน	-	1	5	4	3.30	
3. ควรเปิดโอกาสให้ องค์กรเอกชนและ ชุมชนมีส่วนร่วม ในการปฏิบัติงาน มากขึ้น	รัฐ	-	-	2	10	3.83	0.07
	เอกชน	-	-	1	9	3.90	
4. ควรให้ความสำคัญ กับการวิจัย ประเมินผลและ ข้อมูลมากเท่า ๆ กับมาตรการหลัก อื่น ๆ	รัฐ	-	-	5	7	3.58	0.18
	เอกชน						
5. กระทรวงฯควรลด บทบาทในฐานะ ผู้ปฏิบัติลง แต่ ประสาน สนับสนุนให้ หน่วยงานภาย นอกเป็นผู้ปฏิบัติ แทน	รัฐ	1	4	3	4	2.83	0.33
	เอกชน						

ตารางที่ 4.23 (ต่อ)

บทบาทในอนาคต	หน่วยงาน	ระดับความคิดเห็น				คะแนนเฉลี่ย	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วยอย่างยิ่ง (4)		
6. การสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการดำเนินงานมากขึ้นกว่าเดิม	รัฐ เอกชน	- -	- -	7 10	5 0	3.42 3.00	0.42
7. ควรให้ความสำคัญกับแรงงานเด็กกลุ่มเสี่ยงมากกว่าจะเป็นการดำเนินงานในวงกว้าง	รัฐ เอกชน	- -	5 2	3 5	4 3	2.92 3.10	0.18
8. ควรรวมปัญหาโสเภณีเด็กเข้าไว้ในกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กด้วย	รัฐ เอกชน	- -	1 -	6 3	5 7	3.33 3.70	0.37
9. ควรเน้นการทำงานกับนายจ้างและพ่อแม่มากกว่าการทำงานกับเด็กโดยตรง	รัฐ เอกชน	1 -	4 1	6 9	1 -	2.58 2.90	0.32
10. ควรมีการตรากฎหมายการคุ้มครองแรงงานเด็กขึ้นเป็นการเฉพาะ	รัฐ เอกชน	- -	- -	4 3	8 7	3.67 3.70	0.03

*พิจารณาผลต่างของคะแนนเฉลี่ย 0.2 ขึ้นไป

ตารางที่ 4.24
เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ระหว่างกลุ่มอายุ

บทบาทใน อนาคต	อายุ	ระดับความคิดเห็น (คะแนน) และความถี่				คะแนน เฉลี่ย	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง		
		(1)	(2)	(3)	(4)		
1. ในอนาคต ควรเน้นการ ปราบปราม มากกว่าการ ป้องกัน	ต่ำกว่า 35 ปี	2	8	-	1	2.00	0.27
	35 ปีขึ้นไป	3	8	-	-	1.73	
2. ควรเน้นการ ป้องกันมาก กว่าการ ปราบปราม	ต่ำกว่า 35 ปี	-	1	4	6	3.45	0
	35 ปีขึ้นไป	-	1	4	6	3.45	
3. ควรเปิด โอกาสให้ องค์กร เอกชนและ ชุมชนมีส่วน ร่วมในการ ปฏิบัติงาน มากขึ้น	ต่ำกว่า 35 ปี	-	-	2	9	3.82	0.09
	35 ปีขึ้นไป	-	-	1	10	3.91	
4. ควรให้ความ สำคัญกับ การวิจัย ประเมินผล และข้อมูล มากเท่า ๆ กับมาตรการ หลักอื่น ๆ	ต่ำกว่า 35 ปี	-	-	7	4	3.36	0.19
	35 ปีขึ้นไป	-	-	5	6	3.55	

ตารางที่ 4.24 (ต่อ)

บทบาทใน อนาคต	อายุ	ระดับความคิดเห็น (คะแนน) และความถี่				คะแนน	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็น ด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)		
5. กระทรวงฯ ควรลด บทบาทใน ฐานะผู้ปฏิบัติ ลง แต่ ประสาน สนับสนุนให้ หน่วยงาน ภายนอกเป็น ผู้ปฏิบัติแทน	ต่ำกว่า 35 ปี	1	5	3	2	2.55	0.27
	35 ปีขึ้นไป	1	3	4	3	2.82	
6. การสร้าง ความร่วมมือ กับต่าง ประเทศใน การดำเนิน งานมากขึ้น กว่าเดิม	ต่ำกว่า 35 ปี	-	-	10	1	3.09	0.27
	35 ปีขึ้นไป	-	-	7	4	3.36	
7. ควรให้ความ สำคัญกับ แรงงานเด็ก กลุ่มเสี่ยงมาก กว่าจะเป็น การดำเนิน งานในวง กว้าง	ต่ำกว่า 35 ปี	-	3	3	5	3.18	0.45
	35 ปีขึ้นไป	-	5	4	2	2.73	

ตารางที่ 4.24 (ต่อ)

บทบาทใน อนาคต	อายุ	ระดับความคิดเห็น (คะแนน) และความถี่				คะแนน	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็น ด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)		
8. ควรรวม ปัญหาโสเภณี เด็กเข้าไว้ใน กลุ่มเป้าหมาย แรงงานเด็ก ด้วย	ต่ำกว่า 35 ปี	-	-	3	8	3.73	0.37
	35 ปีขึ้นไป	-	1	5	5	3.36	
9. ควรเน้นการ ทำงานกับ นายจ้างและ พ่อแม่มากกว่าการ ทำงานกับเด็ก โดยตรง	ต่ำกว่า 35 ปี	-	-	10	1	3.09	0.64
	35 ปีขึ้นไป	1	4	6	-	2.45	
10. ควรมีการ ตรา กฎหมายการ คุ้มครองแรง งานเด็กขึ้น เป็นการ เฉพาะ	ต่ำกว่า 35 ปี	-	-	3	8	3.73	0
	35 ปีขึ้นไป	-	-	3	8	3.73	

*พิจารณาผลต่างของคะแนนเฉลี่ย 0.2 ขึ้นไป

ตารางที่ 4.25
เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ระหว่างเพศของผู้ตอบ

บทบาทใน อนาคต	เพศ	ระดับความคิดเห็น (คะแนน) และความถี่				คะแนน เฉลี่ย	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)		
1. ในอนาคต ควรเน้นการ ปราบปราม มากกว่าการ ป้องกัน	หญิง	4	10	1	1	1.94	0.11
	ชาย	1	5	-	-	1.83	
2. ควรเน้นการ ป้องกันมาก กว่าการ ปราบปราม	หญิง	-	1	7	8	3.44	0.23
	ชาย	-	-	2	4	3.67	
3. ควรเปิด โอกาสให้ องค์กรเอกชน และชุมชนมี ส่วนร่วมใน การปฏิบัติ งานมากขึ้น	หญิง	-	-	2	14	2.88	0.95
	ชาย	-	-	1	5	3.83	
4. ควรให้ความ สำคัญกับการ วิจัยประเมิน ผลและข้อมูล มากเท่า ๆ กับมาตรการ หลักอื่น ๆ	หญิง	-	-	9	7	3.44	0.06
	ชาย	-	-	3	3	3.50	

ตารางที่ 4.25 (ต่อ)

บทบาทใน อนาคต	เพศ	ระดับความคิดเห็น (คะแนน) และความถี่				คะแนนเฉลี่ย	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง		
		(1)	(2)	(3)	(4)		
5. กระทรวงฯ ควรลด บทบาทใน ฐานะผู้ปฏิบัติ ลง แต่ ประสาน สนับสนุนให้ หน่วยงาน ภายนอกเป็น ผู้ปฏิบัติแทน	หญิง	2	5	5	4	2.69	0.02
	ชาย	-	3	2	1	2.67	
6. การสร้าง ความร่วมมือ กับต่าง ประเทศใน การดำเนิน งานมากขึ้น กว่าเดิม	หญิง	-	-	14	2	3.13	0.37
	ชาย	-	-	3	3	3.50	
7. ควรให้ความ สำคัญกับ แรงงานเด็ก กลุ่มเสี่ยง มากกว่าจะ เป็นการ ดำเนินงานใน วงกว้าง	หญิง	-	5	7	4	2.94	0.06
	ชาย	-	3	-	3	3.00	

ตารางที่ 4.25 (ต่อ)

บทบาทใน อนาคต	เพศ	ระดับความคิดเห็น (คะแนน) และความถี่				คะแนนเฉลี่ย	ผลต่าง
		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)		
8. ควรรวม ปัญหา โสเภณีเด็ก เข้าไว้ในกลุ่ม เป้าหมาย แรงงานเด็ก ด้วย	หญิง	-	-	7	9	3.56	0.23
	ชาย	-	1	2	3	3.33	
9. ควรเน้นการ ทำงานกับ นายจ้างและ พ่อแม่มากกว่า การทำ งานกับเด็ก โดยตรง	หญิง	-	3	12	1	2.88	0.55
	ชาย	1	2	3	-	2.33	
10. ควรมีการ ตรากฎหมาย การคุ้มครอง แรงงานเด็ก ขึ้นเป็นการ เฉพาะ	หญิง	-	-	4	12	3.75	0.25
	ชาย	-	-	3	3	3.50	

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

สรุป

กระบวนการบริหารโครงการโอเปคคงคล้ายคลึงกับโครงการอื่น ๆ ที่การประเมินผลถือเป็นกิจกรรมหนึ่งของกระบวนการ นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอื่นที่ทำให้การประเมินผล มีความจำเป็นสำหรับโครงการโอเปคของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประเด็นแรกคือ โครงการโอเปคในประเทศไทยเป็นโครงการที่เริ่มก่อตั้งได้ไม่นานนัก นอกจากนั้นขณะที่กระทรวงฯ รับการสนับสนุนจากโอเปคในระยะที่ 2 นั้น เป็นเวลาที่เพิ่งมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การเปลี่ยนแปลงในระหว่างนั้นจึงน่าจะเกี่ยวพันกับการดำเนินงานตามโครงการ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ งบประมาณของโครงการโอเปคที่ได้รับมีมูลค่าสูงที่สุด เมื่อเทียบกับโครงการโอเปคของหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้นจึงทำให้การประเมินผลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการโครงการมากขึ้น นอกเหนือจากหลักการทั่วไปของการบริหารแผนงานโครงการ

วัตถุประสงค์การประเมิน

การประเมินผลครั้งนี้ อาศัยความจำเป็นและข้อกำหนดของกระทรวงฯ ในฐานะของผู้ว่าจ้างเป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ ภายหลังการตกลงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินไว้ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบผลสำเร็จเชิงปริมาณและคุณภาพของโครงการ (ย่อย) หรือกิจกรรมภายใต้โครงการเสริมสร้างศักยภาพของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็ก
2. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและดำเนินงานตามโครงการฯ
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการฯ

วิธีการประเมินผล

ภายหลังการศึกษาความเป็นมาของโครงการ สรุปสาระโครงการแนบข้อตกลง แนวทาง และเครื่องมือของไอบีซีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการที่ได้รับการสนับสนุน (ซึ่งข้อมูลการศึกษาเหล่านี้ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2) ตลอดจนข้อจำกัดและความต้องการของผู้ว่าจ้างแล้ว ได้กำหนดวิธีการการประเมินไว้โดยสรุปดังนี้ คือ

1. เนื่องจากขณะประเมิน การดำเนินงานของบางกิจกรรม (หรือบางโครงการย่อย) ยังไม่แล้วเสร็จ ดังนั้นการประเมินผลสำเร็จสุดท้ายด้วยตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น จึงไม่เหมาะสม นอกจากนั้นเชื่อได้ว่าการสนับสนุนของไอบีซียังไม่อยู่ในระดับที่มากพอ เมื่อเทียบกับระบบการดำเนินงานโดยรวม การมุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงในระดับกว้างจึงไม่น่าจะบังเกิดขึ้นได้ ดังนั้นการประเมินจึงเน้นที่การดำเนินงานตามกิจกรรมว่า เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ และก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงปริมาณ หรือคุณภาพเพียงใด
2. เกณฑ์ที่จะใช้เป็นหลักในการเปรียบเทียบ ได้แก่ ผลลัพธ์และกิจกรรมที่กำหนดไว้ในสรุปสาระโครงการซึ่งเป็นเอกสารแนบข้อตกลงที่ทั้งกระทรวงฯ และไอบีซีได้ลงนามร่วมกัน
3. ในส่วนของการปฏิบัติงานจริงนั้น อาศัยข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบกิจกรรม เพื่อพิจารณาถึงสิ่งที่บังเกิดขึ้นจริง ข้อมูลจากส่วนนี้นำมาประมวลและผลลัพธ์ที่ได้นำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ในข้อ 2 เพื่อพิจารณาหาข้อสรุป
4. นอกจากวิธีการข้างต้นแล้ว ยังมีการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสำรวจ จากกลุ่มเป้าหมายโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการอบรมพนักงานตรวจแรงงาน และที่เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กตามทัศนะของกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติของโครงการอื่น ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากไอบีซี นอกจากนั้นยังได้จัดสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ดังกล่าว และนำเสนอผลไว้ในบทต่อไปเป็นการเฉพาะด้วย

ผลการประเมิน

ในภาพรวม กล่าวได้ว่ากิจกรรมส่วนใหญ่ได้ยุติการะกิจตามขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว ยกเว้นกิจกรรมนำร่องสำรวจแรงงานเด็กและการพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก โดยสรุปแล้วผลการประเมินของแต่ละกิจกรรม ปรากฏดังนี้

1. การนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก ในด้านผู้รับผิดชอบกิจกรรม ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบการจัดตั้งคณะกรรมการ เป็นการจัดจ้างสถาบันการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบแทน วิธีการเลือก

พื้นที่ทำให้ขอบเขตการศึกษาแคบลง และในขณะที่ประเมินยังไม่มีเอกสารแสดงบัญชีรายชื่อประชากร ที่เป็นแบบฟอร์มมาตรฐานของไอแอลโอ และเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการจัดจ้าง อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการรวบรวมข้อมูลภาคสนามแล้ว จากข้อมูลที่น่าเสนอในรายงานการสัมมนาที่จัดขึ้น แสดงให้เห็นว่าข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ครั้วเรือนยังได้ไม่ครบตามที่กำหนดในสัญญา (จัดจ้างฝ่ายไทย) กล่าวคือ ได้ข้อมูลประมาณร้อยละ 64 ของจำนวนที่กำหนดไว้ เนื่องจากข้อจำกัดข้างต้นรายงานบางส่วนที่น่าเสนอ จึงยังไม่สมควรนำมาพิจารณาในที่นี้

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับกิจกรรมนี้คือ ความล่าช้าของกิจกรรมและความสอดคล้องระหว่างการปฏิบัติตามข้อสัญญาบางประการ จึงยังขาดข้อมูลสนับสนุนถึงการปฏิบัติตามกิจกรรมนั้น ๆ อาทิ การจัดทำบัญชีประชากร ขนาดตัวอย่างที่ใช่และวิธีสุ่ม เป็นต้น ขั้นตอนเหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลในการประมาณ จำนวนแรงงานเด็ก ตลอดจนผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะอื่น ๆ ประเด็นที่ควรคำนึงอีกประการหนึ่ง คือ โอกาสความยั่งยืนหรือการสืบเนื่องกิจกรรมนี้ในอนาคต คงเป็นไปได้ยากเนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายและงานประจำของเจ้าหน้าที่คงไม่เปิดโอกาสให้เกิดการสืบเนื่องกิจกรรม ยกเว้นจะอาศัยการประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการเก็บข้อมูล (จากครั้วเรือน) แต่ก็คงจะต้องเผชิญกับปัญหา ข้อจำกัดของข้อมูลที่ได้รับ

2. การพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก กิจกรรมนี้มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงาน คล้ายคลึงกับกิจกรรมแรก และแม้โครงการจะประสบกับความล่าช้า แต่ภายใต้กรอบที่กำหนดแล้ว โครงการคงจะถูกลงได้ไม่ช้า แม้ว่าการดำเนินงานจะสลับขั้นตอนจากที่ขอตกลงได้ระบุไว้ แต่โดยสาระของกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นไปตามกำหนด ขณะนี้ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ตลอดจนวิเคราะห์แล้ว (แต่ยังไม่ทราบรายละเอียด) การนำเสนอผลเป็นรายงานรายละเอียดอีก 1 ชุดเพิ่มเติม จากรายงานฉบับแรก คงจะบังเกิดขึ้นภายหลังการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อการใช้งานในทางปฏิบัติซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกิจกรรม

นอกจากปัญหาด้านความล่าช้าแล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เกณฑ์ตัดสินความสำเร็จที่ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะทำงาน ซึ่งในหลายกรณีอาจไม่เหมาะสมในเชิงปฏิบัติ นอกจากนั้นกิจกรรมนี้คงต้องประสบกับปัญหาโอกาสความยั่งยืนเช่นเดียวกับกิจกรรมแรก เนื่องจากแบบเครื่องชี้วัดคงยากที่จะมีการนำไปใช้รวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่อง (2 ปีครั้ง) เพราะข้อจำกัดด้านภาระกิจของพนักงานตรวจแรงงาน ตลอดจนปัญหาด้านงบประมาณ นอกจากนั้นแนวปฏิบัติในการรวบรวมข้อมูล (เท่าที่ศึกษาจากรายงานเล่มที่มีการจัดพิมพ์แล้ว) ยังไม่ปรากฏ ดังนั้นจึงอาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของการประมวลและวิเคราะห์ผลในภาพรวม

8. ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก โดยรวมถือว่ากิจกรรมนี้ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยงานหลักที่ปรากฏคือ การจัดทำจดหมายข่าวเผยแพร่ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เป็นรายเดือน ส่วนการจัด

นิทรรศการเผยแพร่ปรากฏเป็นครั้งคราว และไม่มีรูปแบบถาวร อย่างไรก็ตามงานหลักประการหนึ่ง ที่ระงับไป (โดยความเห็นชอบจากไอ แอล โอ) คือ การจัดทำแผนในการเก็บ จัดระเบียบ และเผยแพร่ข้อมูลแรงงานเด็ก โดยความคิดเห็นส่วนตัวแล้ว ทำให้บทบาทของศูนย์ลดความสำคัญลง เนื่องจากงานนี้ถือเป็นหัวใจของศูนย์สารสนเทศทั่วไป

ปัญหาสำคัญของศูนย์ข้อมูลคือ การขาดข้อมูลและการประมวลผล เพื่อใช้ประโยชน์ ในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งต่อการผลิตเอกสารเผยแพร่ หรือการผลิตสื่ออื่น ๆ ของศูนย์เอง และต่อการให้บริการการใช้ประโยชน์ข้อมูลในการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ หรือของสาธารณชนทั่วไป

4. การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน กิจกรรมนี้ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยภาระกิจ ส่วนใหญ่ได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนด กล่าวคือ มีการจัดแปลหลักสูตรอบรมของไอ แอล โอ และจัดการอบรมพนักงานตรวจที่ผ่านการคัดเลือก จำนวน 20 คน โดยแบ่งเป็นการอบรมพร้อมการฝึก ปฏิบัติในภาคสนาม 3 ครั้ง จากผลการประเมินจากผู้ผ่านการอบรมแสดงให้เห็นว่า การอบรมประสบความสำเร็จในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านจำนวนการตรวจ และการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการตรวจแรงงานเด็กได้ระดับหนึ่ง ผู้ผ่านการตรวจทุกคนเห็นว่า การอบรม ในลักษณะนี้ยังมีความจำเป็น และควรจะต้องจัดขึ้นอีกในอนาคต จะโดยลักษณะของการอบรมเป็นการเฉพาะหรือการสอดแทรกไปกับการอบรมที่มีอยู่แล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามกิจกรรมนี้มีปัญหาที่ควรคำนึงบางประการ ประการแรก คือ ไม่ได้มีการจัดอบรมเบื้องต้นแก่พนักงานตรวจแรงงาน จำนวน 87 คน ด้วยเหตุผลของการไม่ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ แต่เนื่องจากกิจกรรมนี้ระบุไว้ในข้อกำหนดชัดเจนว่า เป็น ความรับผิดชอบของฝ่ายไทย ดังนั้นจึงน่าจะมีการปฏิบัติตามความตกลง ปัญหาประการที่ 2 คือ ช่วงระยะเวลาในการจัดอบรมแบบเข้มข้นตามแนวทางของไอแอลไอนั้น โดยภาพรวมต้องบังเกิด ก่อนการจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม เนื่องจากผลลัพธ์จากการอบรมจะเป็น แนวทางของการจัดกิจกรรมคุ้มครองดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติการอบรมบังเกิดขึ้นภายหลัง จึงทำให้เจตนารมณ์ของโครงการที่มุ่งจะให้มีการจัดทำแผนงานตามภาคแรงงานเด็ก ตลอดจนนำแผน งานมาทดลองปฏิบัติจริงไม่บรรลุผล

5. การจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม การจัดกิจกรรมนี้ได้สิ้นสุดลงแล้ว และการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อกำหนด กิจกรรมที่จัดได้แก่ การจัดประชุมนายจ้างจาก สถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรม เครื่องหนัง เครื่องประดับ ตัดเย็บเสื้อผ้า และปัมน้ำมัน จำนวน 95 แห่ง ครอบคลุมแรงงานเด็ก 293 คน นอกจากนั้นยังมีการจัดกิจกรรมคุ้มครองทาง กฎหมาย และสังคม อันได้แก่ การให้คำปรึกษาแก่นายจ้างเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย การ ประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ความรู้ การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ ในส่วนของกลุ่มแรงงานเด็ก

ได้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพอนามัย การอบรม กิจกรรมนันทนาการ และการอบรมอาชีพให้กับแรงงานเด็กทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

อย่างไรก็ตามการจัดกิจกรรมนี้มีปัญหาเกี่ยวข้องกับการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก กล่าวคือ ช่วงจังหวะการจัดไม่สอดคล้องกันดังได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้การจัดกิจกรรมนี้เป็นอิสระจากกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งทำให้เจตนาของโครงการที่มุ่งจะให้กิจกรรมนี้เป็นสนามฝึกทดลองพิสูจน์ถึงสัมฤทธิ์ผลของการปรับปรุงระบบการตรวจแรงงานตามที่ได้อบรมไว้ ไม่บรรลุผลดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมคงอาศัยร่างโครงการเดิม มิใช่เป็นผลจากการวางแผนของพนักงานตรวจภายหลังการอบรม ตลอดจนการจัดกิจกรรมนี้ได้บังเกิดขึ้นก่อนการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก เป็นต้น

6. การจัดตั้งสำนักงานโครงการ กิจกรรมการจัดตั้งสำนักงานโครงการในแง่ของการสรรหาบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ การจัดกิจกรรมสนับสนุนทางวิชาการแก่หน่วยงานภายในกระทรวงฯ มีการจัดตามโอกาส ทำนองเดียวกับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกและสื่อมวลชน

ปัญหาสำคัญของการบริหารโครงการไอเปค ยังคงเป็นเรื่องของการประสานงาน ตลอดจนการวิเคราะห์และติดตามงาน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ ในหลายกรณีไม่เป็นไปตามข้อกำหนด หรือขาดความสอดคล้อง สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งบังเกิดจากยังไม่มีกลไกประสานผู้รับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามโครงการ และขาดการทำความเข้าใจกับรายละเอียดของข้อตกลง ตลอดจนการถ่ายทอดรายละเอียดและขั้นตอนในทางปฏิบัติไปสู่ผู้รับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ

7. วิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ ในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานเด็ก การสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากไอเปคในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า ทิศทางที่ผู้แสดงความคิดเห็นต้องการให้กระทรวงฯ ได้ปฏิบัติในอนาคตเพื่อการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญคือ

- การเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (85 คะแนน)
- การตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะ (81 คะแนน)
- การเน้นการป้องกันและการรวมโตเดมเด็กเข้าไว้ในกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็ก (77 คะแนนเท่ากัน)
- การให้ความสำคัญกับการวิจัย ประเมินผล และข้อมูลเท่ากับมาตรการหลักอื่น ๆ (76 คะแนน)

- การเพิ่มความร่วมมือกับต่างประเทศในการดำเนินงานมากกว่าเดิม (71 คะแนน)

ข้อเสนอแนะ

การบริหารโครงการของสำนักงานโครงการ

เนื่องจากสำนักงานโครงการถือเป็นหน่วยงานกลางที่จะต้องรับผิดชอบกระบวนการทำงานของกิจกรรมต่าง ๆ โดยรวม จึงขอเสนอแนะเป็นอันดับแรก ดังนี้

1. การจัดเตรียมเอกสารโครงการ ภายหลังการลงนามในข้อตกลงแล้ว สำนักงานโครงการต้องอาศัยสรุปสาระโครงการ ซึ่งเป็นภาคผนวกของข้อตกลง เป็นแนวทางในการจัดทำแผนการทำงาน การจัดทำแผนการทำงานหรือเอกสารใด ๆ ต้องไม่ขัดกับร่างโครงการ ที่พัฒนาขึ้นก่อนจะปรากฏเป็นข้อตกลง ทั้งนี้เพราะในแทบทุกกรณีโครงการแนบข้อตกลง มักจะมีสาระต่างไปจากร่างโครงการเสมอ เพื่อความถูกต้องและที่สำคัญเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่กำหนดไว้ จึงควรอาศัยเพียงเอกสารแนบข้อตกลงเป็นแนวทางเท่านั้น

2. การจัดกรรมการประสานงาน การทำงานในลักษณะที่แยกกิจกรรมเป็นส่วน ๆ และมอบหมายให้แต่ละส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบในลักษณะนี้นั้น การประสานงานถือเป็นหัวใจสำคัญ ทั้งนี้เพราะแม้จะมีการแยกกิจกรรม แต่ทุกกิจกรรมจะต้องมุ่งสู่วัตถุประสงค์ร่วมกันของโครงการ ดังนั้นการจัดตั้งกลไกในการตัดสินใจร่วมกัน หรือเพื่อการประสานงานจึงเป็นสิ่งสำคัญในทางปฏิบัติแล้ว ผู้จัดการโครงการ ควรทำหน้าที่เป็นประธาน ขณะที่ผู้จัดการสำนักงานโครงการควรทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ส่วนองค์ประกอบของกรรมการจะได้แก่ ผู้รับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ประจำแต่ละส่วนราชการ

นอกจากการประสานในแง่ของการบริหาร โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวแล้ว การประสานในทางวิชาการของโครงการเป็นอีกทางหนึ่งที่สามารถกระทำได้ ตามปกติกิจกรรมแต่ละด้านมักกำหนดให้มีการตั้งที่ปรึกษาระยะสั้น ที่ปรึกษาเหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจกรรมด้านนั้น ๆ ดังนั้นในทางปฏิบัติหากจัดเวลาการบริหารงานของแต่ละกิจกรรมอย่างพอเหมาะแล้ว ควรให้ที่ปรึกษาของแต่ละกิจกรรมได้พบปะเป็นครั้งคราว อย่างน้อยก่อนเริ่มโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้หารือทางวิชาการ และการจัดการบางส่วน ซึ่งจะช่วยประสานความกลมกลืนระหว่างกิจกรรม

3. การสื่อสาร เอกสารโครงการทั้งหมดควรมีการจัดพิมพ์เผยแพร่แก่บรรดาผู้รับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ การจัดประชุมเพื่อชี้แจงสาระสำคัญของโครงการ บทบาทหน้าที่ และ

ขั้นตอนในทางปฏิบัติต่าง ๆ ถือเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากความไม่รู้ในสาระโครงการที่แท้จริง ข่อม ทำให้การดำเนินงานผิดจากวัตถุประสงค์ของโครงการ หากไม่สามารถจัดประชุมชี้แจงแก่ผู้รับผิดชอบทั้งหมดได้ ควรอาศัยกลไกของกรรมการประสานงานในการถ่ายทอด หรือสื่อความสาระสำคัญต่าง ๆ ไปยังกลุ่มผู้รับผิดชอบกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน

4. **การวิเคราะห์และกำกับดูแล** สำนักงานโครงการควรเพิ่มบทบาทในแง่ของการวิเคราะห์โครงการนับแต่เริ่มแรก โดยปรับปรุงร่างข้อเสนอให้เป็นโครงการที่เป็นเอกภาพ นอกจากนั้นระหว่างการดำเนินงานควรให้ความสำคัญกับสิ่งที่ระบุในข้อตกลงเป็นอันดับแรก โดยต้องพยายามให้ทุกฝ่ายดำเนินตามข้อตกลงนี้ ที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ การพิจารณาขอเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน หากการขอเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อโครงการโดยรวมแล้ว ควรหาทางระงับการขอเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ นอกจากนั้นควรติดตามการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. **การสนับสนุนทางวิชาการ** ในฐานะของหน่วยประสานงานโครงการ สำนักงานควรเพิ่มระดับของการสนับสนุนทางวิชาการแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับผิดชอบกิจกรรมตามโครงการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันควรหาทางที่จะทำให้ผลของโครงการเป็นที่รับรู้และเกิดการใช้ประโยชน์จากองค์กรภายในและภายนอกมากขึ้นกว่าเดิม

ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ

โดยความเห็นส่วนตัวประกอบกับข้อมูลการสำรวจวิสัยทัศน์ที่น่าเสนอมาก่อนหน้านี้ เชื่อว่าศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็ก ควรมีบทบาทสำคัญทั้งต่อโครงการไอเปค และการป้องกันแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของประเทศโดยรวม ดังนั้นกระทรวงฯ ควรดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อเสริมสร้างให้ศูนย์ฯ สามารถแสดงบทบาทได้กว้างขวางขึ้น

1. **ศึกษาความต้องการข้อมูล** ภาระกิจที่ควรเร่งปฏิบัติได้แก่ การศึกษาความต้องการใช้ประโยชน์ของข้อมูลจากส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสาธารณชน และนำมาวิเคราะห์ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่จำเป็นต้องใช้ในแง่ของการกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนในการเผยแพร่ สร้างความรู้และทัศนคติ และเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ ควรประกอบด้วยข้อมูลประเภทใดบ้าง และมีลักษณะเช่นไร

2. **การวางระบบข้อมูล** หลังจากนั้นควรเร่งวางแผนในการเก็บข้อมูล อย่่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลแบบปฐมนุฎิ คงมีความเป็นไปได้น้อย เนื่องจากต้องอาศัยงบประมาณ

และเนื่องจากการจัดเก็บต่อเนื่องเพื่อความทันสมัยของข้อมูลคงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นควรพยายามเน้นการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิเป็นสำคัญ ควบคู่ไปกับการวางแผนรวบรวมข้อมูลคือ การวางแผนในการแยกประเภท และการเรียกใช้งานตามความต้องการในข้อที่ 1 และหากเป็นไปได้ ควรหาทางที่จะนำระบบสมองกลมาใช้ในการจัดเก็บ ประมวลผล และรายงาน ในระยะแรกศูนย์อาจจำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่กำลังพัฒนาระบบข้อมูลในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานเร็วขึ้น หรืออาจจำเป็นต้องจัดจ้าง เพื่อให้เกิดการพัฒนา ระบบข้อมูลตามความต้องการโดยตรง ภายหลังจากนั้นคงต้องมีการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ เพื่อให้สามารถปรับข้อมูลให้ทันสมัย และเรียกข้อมูลได้ตามความต้องการของผู้ใช้บริการ หากเป็นไปได้ในอนาคต ศูนย์ฯ ควรกำหนดตำแหน่งโปรแกรมเมอร์ประจำ เพื่อการพัฒนาระบบข้อมูลได้ด้วยตนเอง

4. **การเผยแพร่ข้อมูล** ภายหลังจากที่ได้จัดวางระบบ และจัดเก็บข้อมูลได้อย่างต่อเนื่องแล้ว ศูนย์จะสามารถประมวลผล และจัดทำรายงานเพื่อการเผยแพร่สถานการณ์แรงงานเด็กได้ต่อเนื่อง นอกจากนั้นอาจใช้ประโยชน์จากข้อมูล เพื่อเผยแพร่ในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

5. **การเตรียมการเพื่อความยั่งยืน** กระทรวงฯ ควรเตรียมสร้างความยั่งยืนให้กับกิจกรรมของศูนย์ โดยการอาจอาศัยการกำหนดให้งานนี้เป็นส่วนหนึ่งของศูนย์คอมพิวเตอร์ฯ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ย่อมหมายความว่าอาจจำเป็นต้องกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมไม่เกิน 2 ตำแหน่งเพื่อรับผิดชอบงานนี้ อันได้แก่ ตำแหน่งโปรแกรมเมอร์ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบ) และเจ้าหน้าที่ข้อมูล แต่หากเจ้าหน้าที่เดิมของศูนย์มีจำนวนพอเพียง ก็อาจใช้วิธีการกำหนดให้งานข้อมูลแรงงานเด็กเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ความรับผิดชอบของงาน หรือตำแหน่งใด ๆ ในศูนย์ก็ได้

การนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก

1. **การทบทวนข้อมูลของคณะกรรมการ** สิ่งที่ต้องกระทำเป็นการเร่งด่วนคือ การให้กรรมการ 2 ชุด อันได้แก่ คณะทำงานที่ตั้งขึ้น และคณะกรรมการจัดจ้างได้เร่งให้ที่ปรึกษาจัดส่งข้อมูลที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันให้กับคณะกรรมการได้พิจารณา โดยคุณลักษณะของคณะกรรมการแล้ว เชื่อว่าคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นจะสามารถทบทวนและวิเคราะห์ในทางเทคนิคได้เหมาะสมกว่า อย่างไรก็ตามการพิจารณาจากคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดจะช่วยให้รอบคอบขึ้น การศึกษาข้อมูลของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด มีเจตนาเพื่อหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาความล่าช้าและระเบียบวิธีการสำรวจบางประเด็น เพื่อให้เกิดประโยชน์ กับทั้งกระทรวงฯ ในฐานะของผู้ว่าจ้างและทั้งที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้

รับผิดชอบ การพิจารณาของคณะกรรมการควรคำนึงถึงความน่าเชื่อถือได้ของผลการสำรวจ ซึ่งจะ
ต้องใช้ประโยชน์ในอนาคต ประเด็นที่คณะกรรมการควรทบทวนได้แก่

- การจัดทำบัญชีประชากร ซึ่งต้องครอบคลุมขอบเขตของประชากรที่
กำหนดและตามที่ได้ตกลงไว้ (เป็นเอกสารที่ต้องจัดส่งตามสัญญา) ตาม
รูปการณ์แล้วการประมาณแรงงานเด็กในพื้นที่ และการสุ่มที่ใช้หลักโอกาส
จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากข้อมูลนี้
- ขนาดตัวอย่างที่ใช้โดยเฉพาะ จำนวนครัวเรือนซึ่งเป็นหน่วยการสุ่มหลักที่
จะใช้ประมาณจำนวนแรงงานเด็ก และอื่น ๆ และขนาดตัวอย่างนี้ต้องไม่
สับสนกับหน่วยการวิเคราะห์ที่มีการนำเสนอไว้ นอกจากนั้นควรคำนึงถึง
วิธีการสุ่มด้วย
- วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก เช่น การ
ประมาณจำนวนแรงงานเด็ก ต้องอาศัยข้อมูลการสำรวจเป็นสำคัญ การใช้
ข้อมูลเอกสารควรเป็นเพียงตัวตรวจสอบ

2. **การเจรจากับที่ปรึกษา** ภายหลังการทบทวนการดำเนินงานของกรมการทั้ง 2 ชุด
แล้ว ควรเร่งหาทางเจรจากับที่ปรึกษา เพื่อปรับหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน เนื่องจากการ
ดำเนินงานตามโครงการล่าช้ามาพอสมควร ที่สำคัญกว่านี้คือ หากปล่อยไว้โอกาสจะปรับปรุงการ
ทำงานจะเหลือน้อยลง ซึ่งไม่เป็นผลดีกับทั้งสองฝ่าย ดังนั้นควรเร่งทำความตกลงเพื่อให้งาน
รุดหน้า และผลงานที่บังเกิดขึ้นมีความถูกต้อง น่าเชื่อถือได้

ข้อเสนอแนะทั้งสองประการถือเป็นสิ่งที่ต้องเร่งปฏิบัติ ส่วนการบริหารงบประมาณ
นั้น หากทางไอเปคได้ให้ความเห็นชอบในวิธีการใช้จ่ายแยกหมวดงบประมาณ แทนที่จะเป็นแบบ
การเหมาช่วงแล้ว ก็อาจไม่จำเป็นต้องขอแก้ไข

3. **ความยั่งยืนของโครงการ** ปัญหาสำคัญที่จะตามมาในอนาคตคือ การจะทำให้
โครงการนี้ยั่งยืนหรือสามารถสำรวจข้อมูลได้อย่างต่อเนื่อง ในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยากที่
กระทรวงฯ จะรับภาระการสำรวจระดับประเทศ ได้ทุกปี ทางที่จะทำได้คือ ต้องรอกำหนดนำเสนอผล
ของรายงาน พร้อมกับนำเครื่องมือการสำรวจที่ไอ แอล โอกำหนดไว้มาพิจารณา เพื่อคัดเลือก
เฉพาะข้อมูลที่จำเป็นจริง ๆ หลังจากนั้นคงต้องอาศัยหน่วยงานที่มีการสำรวจในลักษณะเดียวกันนี้
ซึ่งนอกจากสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้ว กลไกของกระทรวงสาธารณสุขเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่
เหมาะสม หากที่ปรึกษามีได้ทำการศึกษาเครื่องมือ และกลไกการทำงานของหน่วยงานทั้งสองแห่ง
ข้างต้นแล้ว กระทรวงฯ อาจต้องทำการศึกษารายละเอียดในภายหลัง และหาทางประสานความ
ร่วมมือกับหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อขอให้ช่วยสำรวจข้อมูลอย่างต่อเนื่อง (ทั้งนี้โดยอาจจำเป็น

ต้องสนับสนุนงบประมาณบางส่วน) ข้อมูลที่ได้อาจจำเป็นต้องนำมาวิเคราะห์เองตามความต้องการต่อไป

การพัฒนาเครื่องวัดแรงงานเด็ก

1. การกำหนดเกณฑ์ตามความเป็นจริง แนวทางที่การพัฒนาเครื่องวัดใช้ในบางส่วนจะอิงกับเกณฑ์มาตรฐาน หรือเกณฑ์อุดมคติที่กำหนดขึ้นเอง อาทิ เกณฑ์ด้านกฎหมายที่กำหนดผลสำเร็จไว้ว่าต้องมีการปฏิบัติ ร้อยละร้อย หรือเกณฑ์ด้านพื้นที่พักอาศัย เป็นต้น เกณฑ์ในลักษณะนี้ในทางปฏิบัติยากที่จะประสพผลที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นในที่นี้จึงขอเสนอให้นำข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามมาทำการวิเคราะห์หาเกณฑ์ในทางปฏิบัติ เกณฑ์ที่คิดคำนวณขึ้นถือเป็นเกณฑ์เฉลี่ยจริงที่เป็นบรรทัดฐานของกลุ่ม แรงงานเด็กในประเทศไทย ซึ่งเป็นคนละกรณีกับเกณฑ์มาตรฐานที่คณะทำงานเป็นผู้กำหนด การกำหนดเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานของกลุ่มจะทำให้การประเมินที่จะบังเกิดขึ้นในอนาคตเป็นการพิจารณาในแง่ของพัฒนาการที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ว่าเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงใด มากกว่าจะเน้นที่การตัดสินโดยเกณฑ์อุดมคติ

2. การผนวกกับงานปกติ การดำเนินงานตามกิจกรรมนี้ คงต้องประสบปัญหาสำคัญ คล้ายคลึงกับกรณีการนำร่องสำรวจแรงงานเด็ก คือ จะทำให้งานนี้ยั่งยืนได้อย่างไร ? การจะฝากงานนี้กับงานประจำของหน่วยงานอื่น คงต้องประสบปัญหาที่สำคัญบางประการคือ หน่วยงานสำรวจต้องมีฐานการเก็บข้อมูลจากสถานประกอบการ (มิใช่จากครัวเรือน) ดังนั้นในทางปฏิบัติการดำเนินงานนี้คงต้องเป็นเรื่องของกระทรวงฯ รับผิดชอบด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามเนื่องจากภาระของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานคงมีมาก จนอาจทำให้ภาระงานนี้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ หากไม่มีการปรับปรุงเครื่องมือและวิธีการทำงาน ในกรณีที่ประสงค์จะให้พนักงานตรวจเป็นผู้รับมอบภาระงานนี้ไปปฏิบัติแล้ว มีสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างน้อย 2 ประการ คือ

2.1 การปรับเครื่องมือวัด ให้สอดคล้องกับแบบตรวจแรงงาน โดยทำให้แบบตรวจแรงงานกลายเป็นเครื่องมือวัดด้วย ในที่นี้คงต้องย้อนกลับไปพิจารณาคัดเลือกประเด็นสำคัญของเครื่องมือวัดเพื่อนำมาบรรจุในแบบตรวจแรงงาน หรืออาจปรับบางประเด็นของแบบตรวจแรงงานให้กลายเป็นประเด็นของเครื่องวัด

2.2 แม้มิเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า กลุ่มสถานประกอบการที่ใช้แรงงานเด็ก และกลุ่มเป้าหมายของการตรวจแรงงานจะเป็นกลุ่มที่ใกล้เคียงกัน แต่เพื่อให้การสร้างภาพรวมที่ถูกต้องในระดับประเทศ ควรต้องหาทางปรับให้การสุ่มตรวจแรงงาน มีลักษณะของการสุ่มเคาะที่แท้จริง สอดคล้องกับระเบียบวิธีการวิจัย ทั้งนี้เพื่อทำให้การนำผลการตรวจบันทึกข้อมูลมาทำการขยายภาพ

การประมาณในระดับประเทศมีความใกล้เคียงกับความเป็นจริง นอกจากวิธีการเลือกสถานประกอบการแล้ว การเลือกตัวเด็กที่จะให้ข้อมูลเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง ทั้งนี้เพราะในสภาพความเป็นจริง การสัมภาษณ์เด็กทุกคนในแต่ละสถานประกอบการจะเป็นไปไม่ได้ ดังนั้นการสุ่มตรวจแรงงานเด็ก จึงต้องหาทางให้เป็นการสุ่มเคาะที่แท้จริง ในส่วนนี้ผู้รับผิดชอบงานควรปรึกษากับฝ่ายตรวจแรงงาน เพื่อหาข้อเท็จจริงพร้อมกับหาทางปรับให้การเลือกตัวอย่างเด็กสอดคล้องกับระเบียบวิธีการวิจัย วิธีการเลือกสถานประกอบการ และตัวอย่างเด็ก ควรบันทึกไว้ในคู่มือการทำงานด้วย

3. การเพิ่มเติมข้อมูลบางประเด็น ผู้รับผิดชอบควรทบทวนแบบประเมินเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อมูลที่จำเป็น อาทิ จำนวนแรงงานเด็กทั้งหมด ในสถานประกอบการนั้น ๆ ซึ่งการประมาณในภาพรวมของประเทศจะบังเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดตัวเลขนี้ การเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน หรือควรแก้ไขบางประเด็น เช่น ข้อ 3 ควรเป็นเวลายาวสำหรับการเล่นหรือนันทนาการ มากกว่าสำหรับการออกกำลังกาย เพราะเกณฑ์ตัดสินคือจำนวนเวลา 1 ชั่วโมง (ซึ่งแม้แต่คนปกติทั่วไปการออกกำลังกายวันละ 1 ชั่วโมง คงมีน้อยมากและจะใช้เป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จคงไม่ได้)

การฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานเด็ก

1. การจัดอบรมในอนาคต จากผลการประเมินแสดงให้เห็นว่า การอบรมในลักษณะนี้เป็นประโยชน์และมีความจำเป็น การจัดอบรมในอนาคตหากมีงบประมาณ และเวลาพอเพียงอาจจัดการอบรมขึ้นเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามคงต้องมีการปรับปรุงหลักสูตรให้กระชับขึ้น และจบสิ้นลงในการอบรมติดต่อกันเพียง 1 ครั้ง ในกรณีที่ไม่มีงบประมาณและเวลาที่พอเพียง อาจใช้วิธีการดัดแปลงหลักสูตรการฝึกอบรมให้กระชับมากขึ้นอีกและใช้วิธีการสอดแทรกไปกับการอบรมอื่น ๆ ที่ปฏิบัติอยู่ประจำ

ในแง่สาระของการอบรมนั้น ส่วนที่อาจจำเป็นต้องแยกเนื้อหาเป็นการเฉพาะ ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาแรงงานเด็ก และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยพัฒนาแรงงานเด็ก สำหรับในส่วนข้อกฎหมายระดับต่าง ๆ การเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผลต่าง ๆ น่าจะสามารถผสมผสานไปกับเรื่องการตรวจแรงงานโดยทั่วไปได้ นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมอื่น ๆ ภายใต้โครงการนี้ ที่อาจจำเป็นต้องอาศัยการอบรมครั้งนี้เป็นช่องทาง อาทิ การพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็กซึ่งประสงค์จะอาศัยผู้ตรวจแรงงานเป็นผู้รวบรวมข้อมูล ในการนี้จึงอาจจำเป็นต้องมีการอบรมเกี่ยวกับเครื่องมือและวิธีการที่ใช้รวบรวมข้อมูล หรือในกรณีของศูนย์สารสนเทศซึ่งมีเจตนา

ในการรวบรวมข้อมูลจากสถานประกอบการที่คล้ายคลึงกันนี้ ดังนั้นการอบรมที่จะจัดขึ้นอาจต้องปรากฏเป็นส่วนที่ออกแบบเฉพาะ (Portion) ที่จะผสมผสานเข้าไปกับหลักสูตรทั่วไปที่มีอยู่

2. การจัดระบบการตรวจแรงงานเด็ก ประเด็นที่เชื่อมโยงกับการอบรม คือผลจากการอบรมในทางปฏิบัติคงจะบังเกิดขึ้นไม่ได้ หากสภาพแวดล้อมหรือระบบการทำงานมิได้มีการปรับเปลี่ยนให้เอื้ออำนวยต่อการตรวจแรงงานเด็กดังผลการประเมินที่น่าเสนอไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงระบบการตรวจแรงงานภายหลังการอบรมแทบไม่ปรากฏ ดังนั้นหากประสงค์จะให้ปรากฏผลจากการอบรมมากขึ้น คงต้องมีการปรับระบบการทำงานในบางกรณี อาทิ การกำหนดเป้าหมายการตรวจแรงงานเด็กเป็นกรณีเฉพาะ การกำหนดตำแหน่งพนักงานตรวจที่รับผิดชอบงานเฉพาะ หรืออื่น ๆ

การจัดกิจกรรมคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม

เนื่องจากกิจกรรมนี้ถือเป็นการจัดบริการที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กโดยตรง ตลอดจนผลการการดำเนินงานตามโครงการไอเปค ได้แสดงผลที่เป็นรูปธรรมบางประการ ดังนั้นจึงน่าจะจับบทเรียนจากการทดลองปฏิบัติตามโครงการภายใต้ข้อตกลงเป็นแนวทางในการปรับปรุง ดังนี้

1. การอาศัยข้อมูลการตรวจแรงงาน เนื่องจากแนวทางการรวบรวมข้อมูลของกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้โครงการไอเปค แสดงให้เห็นว่าบทบาทของพนักงานตรวจแรงงานเด็ก จะมีความกว้างมากขึ้นโดยไม่จำกัดเฉพาะในแง่กฎหมาย ข้อมูลต่าง ๆ ที่พนักงานตรวจรวบรวมตามแนวทางภายใต้โครงการ ถือเป็นสภาพการณ์ที่ปรากฏตามความจริง ดังนั้นทุกฝ่ายจึงควรยึดถือข้อมูลการตรวจเป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนการจัดกิจกรรม ข้อมูลในลักษณะนี้สามารถกำหนดพื้นที่ความรุนแรงของสภาพปัญหาแรงงานเด็ก ลักษณะของปัญหาในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะเชื่อมโยงถึงประเภทกิจกรรมที่จะจัดตามมา กล่าวโดยสรุปคือ ทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลการตรวจแรงงานโดยใช้เป็นแนวทางการวางแผนจัดกิจกรรม

2. การเพิ่มความสำคัญกับการพัฒนาเด็ก ผลจากการปฏิบัติงานตามโครงการไอเปค แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก นอกจากนั้นกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กถือเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีเพียงกระทรวงแรงงานฯ เท่านั้นที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้นการเพิ่มความสำคัญกับกิจกรรมพัฒนาแรงงานเด็ก จึงถือเป็นปัจจัยสำคัญของการแก้ไขปัญหา การเพิ่มความสำคัญโดยการส่งเสริมการจัดกิจกรรมพัฒนาประเภทต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์มิใช่ต่อตัวแรงงานเด็กโดยตรงเท่านั้น และเนื่องจากการจัดกิจกรรมถือเป็นการดำเนินการมาตรการในทางบวก ซึ่งจะส่งผลให้

ฝ่ายนายจ้างยอมรับบทบาทของกระทรวงฯ ในการนี้มากขึ้น กิจกรรมทั้งในแง่การให้การศึกษา
นันทนาการ อบรมอาชีพ ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการ

บทบาทของกระทรวงฯ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในอนาคต

นอกจากการประเมินผลของโครงการแล้ว ข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงฯ ในอนาคต ยังแสดงให้เห็นว่าอย่างน้อยมีบทบาทบางประการที่บุคคลบางกลุ่มคาดหวังอยากจะให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติหรืออย่างน้อยปรากฏผลที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม 6 ประการเรียงตามลำดับความคาดหวัง ดังนี้

1. การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วม แม้ว่าในปัจจุบันกระทรวงฯ ได้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมจากภายนอกอยู่ในระดับหนึ่งแล้ว แต่ดูเหมือนว่าการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมยังเป็นเพียงเรียกร้องที่ชัดเจน ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก กระทรวงฯ อาจทบทวนดูว่ายังมีงานหรือกิจกรรมใดที่ยังสามารถเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมได้มากกว่าในปัจจุบัน

2. การตรากฎหมายแรงงานเด็กขึ้นเป็นกรณีเฉพาะ เสียงเรียกร้องที่ชัดเจนเป็นอันดับสองคือ ความมุ่งหวังที่จะให้มีการตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก เป็นกรณีเฉพาะขึ้นในอนาคต ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายการคุ้มครองแรงงานเด็กอาจกระทำควบคู่ไปกับแรงงานสตรีได้

3. การเพิ่มความสำคัญให้กับการป้องกัน ความคาดหวังนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะก่อนหน้านี้ที่ต้องการให้กระทรวงฯ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมการพัฒนาแรงงานเด็กมากขึ้นกว่าเดิม การเพิ่มความสำคัญในด้านนี้ หมายถึง การเพิ่มน้ำหนักของการรณรงค์ในระดับชุมชนมากขึ้น การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายนายจ้าง พ่อแม่ ฯลฯ โดยการเสริมระดับความรู้และทัศนคติที่ถูกต้อง กิจกรรมเหล่านี้คงต้องกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนาแรงงานเด็กด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้

4. การรวมกลุ่มเป้าหมายโสเภณีเด็ก โดยกฎหมายแล้วการให้ความคุ้มครองแก่โสเภณีเด็กคงต้องอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่จุดที่จะประสานให้กลายเป็นกลุ่มเป้าหมายร่วมได้ คงต้องผ่านกิจกรรมการพัฒนาแรงงานเด็ก อาทิ การฝึกอาชีพ การจัดกิจกรรมนันทนาการ ฯลฯ นอกจากนั้นช่องทางที่จะทำให้กลายเป็นกลุ่มเป้าหมายร่วมได้ดีที่สุดคือ การจัดกิจกรรมภายใต้โครงการไอเปค ซึ่งโดยแนวโน้มแล้วมุ่งที่จะรวมกลุ่มเป้าหมายทั้งสองเข้าด้วยกัน

5. การวิจัย ประเมินผลและข้อมูล บทบาทที่หน่วยงานจำนวนหนึ่งคาดหวังจากกระทรวงฯ คือ งานด้านวิชาการ ในด้านการวิจัย ข้อมูล และอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะการศึกษาและจัด

ระบบข้อมูลโดยกระทรวงฯ จะสามารถทำได้ในภาพกว้าง และเป็นข้อมูลร่วมสำหรับทุกฝ่าย นอก
จากนั้นหากในอนาคตกระทรวงสามารถดำเนินบทบาทนี้ได้จริงแล้ว หน่วยงานอื่น ๆ ก็จะสามารถ
พุ่งความสำคัญไปทำงานปฏิบัติอย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยอาศัยการสนับสนุนทางวิชาการจากกระทรวงฯ

6. การเพิ่มความร่วมมือกับต่างประเทศ ในอนาคตการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก คงต้อง
เพิ่มความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านต่าง ๆ มากขึ้น ความร่วมมือเหล่านี้แม้ว่าจะได้มีการปฏิบัติ
อยู่แล้วในด้านของการกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ ความร่วมมือทางวิชาการ ฯลฯ
แต่น่าจะต้องเพิ่มระดับให้สูงขึ้นกว่าปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานผลการอบรมพนักงานตรวจแรงงานตามวิธีการของ ILO. 2540. อัดสำเนา

กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานสรุปผลการดำเนินการโครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก (ILO/IPEC) (พ.ศ.2538-2539) 2540. อัดสำเนา

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. โครงการสำรวจแรงงานเด็ก โครงการนำร่อง จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดอุบลราชธานี รายงานผลการศึกษาเบื้องต้น. 2538. อัดสำเนา

สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือการวางแผน การบริหาร และการประเมินผล โครงการปฏิบัติการเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก. กรุงเทพมหานคร : ไม้ระบุดานที่พิมพ์, 2539.

สำนักงานบริหารโครงการ IPEC. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก. 2539. อัดสำเนา

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. การดำเนินงานพัฒนาเครื่องชี้วัดแรงงานเด็ก. ไม้ระบุดานที่และปีพิมพ์.

สุพิน เกชาคุปต์. โครงการปฏิบัติการการขจัดการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมในประเทศบพเรียนจาก 2 ปีแรก 2535 - 2537. 2539. อัดสำเนา

เอกสารอื่น ๆ ที่ไม่ได้จัดพิมพ์ได้แก่

- Summary Outline ของโครงการภายใต้ข้อตกลงระหว่างกระทรวงแรงงานฯ กับ ILO/IPEC
- แบบการขอเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ
- เอกสารสัญญาการจัดจ้างที่ปรึกษา

ฯลฯ