

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. ความเป็นมาและวิธีการประเมินผล 71123456789

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รับงบประมาณพิเศษจากโครงการเงินกู้ ADB จำนวน 15.09 ล้านบาทในปี 2542 เพื่อดำเนินการใน 2 กิจกรรมคือ 1) พัฒนาผู้นำกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ 2) สร้างระบบฐานข้อมูลเครือข่ายการรับงานไปทำที่บ้าน

เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ สำนักผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ดำเนินการเสร็จสิ้นครบถ้วน คือ 1) อบรมเจ้าหน้าที่และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ทั่วประเทศครบ 200 คน ใช้งบประมาณ 838,834 บาท 2) อบรมผู้นำผู้รับงานไปทำที่บ้าน 24 จังหวัด จำนวน 7,500 คน โดยดำเนินการอบรมเอง 136 รุ่น ดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน คือ สมาคมรองแท็กซี่แห่งประเทศไทยของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 96 รุ่น และร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน คือ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน 68 รุ่น ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 9,630,192.57 บาท และ 3) สร้างระบบข้อมูลเครือข่ายการรับงานไปทำที่บ้านโดยทำฐานข้อมูลไว้ที่ศูนย์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยใช้งบประมาณ 4,500,000 บาท รวมงบประมาณทั้งสิ้น 12,808,126.57 บาท* มีงบเหลือคืนกระทรวงการคลัง 2,285,473.43 บาท

จากการประเมินผลในภาพรวมโดยใช้กรอบการประเมินเชิงระบบ อันประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต/ผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อชี้ให้เห็นความก้าวหน้าของโครงการและปัญหาอุปสรรค อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขในด้านการวางแผน

โครงการ การนำโครงการไปปฏิบัติและการกำกับติดตามโครงการในช่วงต่อไป โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร จากการสัมภาษณ์เจ้าของกิจการและผู้จัดการโครงการ จากแบบสอบถามและการจัดสนทนากลุ่มเป้าหมาย แล้วนำข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพมาสรุปเป็นผลการประเมินดังนี้

2. การดำเนินโครงการ จุดอ่อน และจุดแข็ง

จากการประเมินผลโครงการทั้งระบบ ได้พบจุดแข็งและจุดอ่อนในด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ และด้านการผลิต/ผลกระทบ ดังนี้

2.1 จุดแข็ง

2.1.1 ด้านปัจจัยนำเข้า พบว่าอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยเฉพาะสาระสำคัญของโครงการในเอกสารข้อเสนอ มีความชัดเจนครบถ้วน รวมทั้งมีเอกสารประกอบที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ดี

* บางส่วนใช้งบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ มาสมทบผลรวมจึงไม่ตรงกัน ตัวเลขข้างต้นอ้างอิงจากรายงานของสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2.1.2 ด้านกระบวนการ จุดแข็งสูงสุดของโครงการนี้คือมีการประเมินผลทั้งแบบรายงานความก้าวหน้าระหว่างดำเนินการและการประเมินผลหลังสิ้นสุดโครงการแล้วอย่างตรงไปตรงมาจุดแข็งระดับค่อนข้างสูงคือ สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นค่อนข้างมากโดยเฉพาะระยะแรกในการปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ มีผลให้การดำเนินงานส่วนใหญ่สำเร็จได้ตามเวลาที่กำหนด

2.1.3 ด้านผลการดำเนินงาน พบว่ามีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง คือมีผลงานครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด และยังมั่งบประมาณเหลือคืน อีกทั้งกลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้องทั้งภาคธุรกิจและองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีความพอใจระดับค่อนข้างสูง แม้จะมีปัญหาการประสานงานอยู่บ้างในช่วงแรก

2.2 จุดอ่อน

2.2.1 ด้านปัจจัยนำเข้า การขาดการสำรวจปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ทำให้อุปสงค์และกลุ่มเป้าหมายถูกกำหนดโดยข้าราชการจากข้อมูลเท่าที่มีอยู่จำกัด มีผลให้เมื่อปฏิบัติจริงต้องปรับเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายในการอบรมจากผู้นำกลุ่มไปเป็นสมาชิกกลุ่มเสียส่วนใหญ่ รวมทั้งต้องตัดพื้นที่เป้าหมายออกไป 6 จังหวัด ส่วนการสร้างระบบฐานข้อมูลก็ต้องยกเลิกศูนย์ข้อมูลภาคทั้ง 9 จังหวัด ให้มาอยู่ที่ส่วนกลางแห่งเดียว อันทำให้การรวบรวมข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลต้องเปลี่ยนไปด้วย

2.2.2 ด้านกระบวนการ พบจุดอ่อน 3 ประการ คือ 1) การบริหารและพัฒนาบุคลากรที่จะปฏิบัติการในโครงการยังไม่พร้อม 2) วิธีดำเนินงานและระเบียบปฏิบัติที่ยึดระบบราชการที่ตายตัวมากกว่าผลงานที่จะเป็นประโยชน์สูงสุด และ 3) การกำกับติดตาม มีการดำเนินงานที่หละหลวมส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของภาคราชการยังไม่เข้าใจเจตนารมณ์อันแท้จริงจึงทำให้การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติคลาดเคลื่อนและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความรู้สึกที่เป็นเพียงงานฝากไม่ใช่งานหลัก

2.2.3 ด้านผลการดำเนินงานกิจกรรมฝึกอบรมผู้นำกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบจุดอ่อน 2 ประการ คือ 1) การตอบสนองของกลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้องที่คลาดเคลื่อนไปจากเดิมมาก (ผู้นำกลุ่มที่เข้าอบรมมีไม่ถึงหนึ่งในสี่ของสมาชิก) สำหรับผู้เกี่ยวข้องคือภาคเอกชน ก็ตอบสนองนโยบายในการเข้าร่วมดำเนินการไม่มากนัก เนื่องจากไม่คุ้นเคยกับระเบียบปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อน และขาดคู่มือชี้แนะการปฏิบัติ และ 2) ผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายพึงประสงค์สุดท้าย (Ultimate or desirable goal) ของโครงการก็ยังไม่เกิดเนื่องจากปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร ทั้งในเรื่องการขาดตลาดจำหน่ายสินค้า ราคาผลิตภัณฑ์ต่ำเพราะต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง การถูกกดค่าแรง และการขาดงานทำอย่างต่อเนื่อง ฯลฯ การรวมกลุ่มเพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไข

ไขร่วมกันอันจะนำไปสู่การสร้างชุมชนให้เข้มแข็งยังไม่เกิด เพราะขาดการสร้างบรรยากาศและการชี้แนะให้ไปถึงสิ่งนี้

สำหรับกิจกรรมสร้างฐานข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้านซึ่งมีการยุบการสร้างระบบฐานข้อมูลจาก 9 ศูนย์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเหลือเพียงศูนย์เดียวในส่วนกลางนั้น จุดอ่อนที่สำคัญ คือ ความไม่พร้อมของส่วนภูมิภาคในการเป็นศูนย์ข้อมูล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของผู้จัดทำโครงการที่มีได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการอย่างชัดเจนเป็นผลให้ต้องมีการยุบเลิกในที่สุด

2.3 ผลสรุป

ผลการประเมินจากตัวชี้วัดในเรื่องปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินงานและผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง (2.89) แต่ถ้าดูแง่ประสิทธิผลแล้วอยู่ในระดับค่อนข้างดี โดยดูจากความต้องการและความพอใจของกลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้อง ที่สำคัญก็คือเป็นจุดเริ่มต้นที่จะเปิดทางเดินต่อไปสู่การร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อศึกษาปัญหาและหนทางแก้ไขร่วมกัน อันจะนำไปสู่การสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนได้ในที่สุด จึงสมควรให้สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านดำเนินการต่อไป โดยใช้เงินกู้เช่นเดิม แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะต่อไปนี้

2.4 ข้อเสนอแนะ

2.4.1 ข้อเสนอระดับนโยบาย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมควรมีนโยบายในการส่งเสริมพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อไปโดยควรดำเนินการดังนี้

1) ควรมีการสำรวจความต้องการการฝึกอบรมของกลุ่มผู้นำ และกลุ่มสมาชิก ให้ชัดเจน เพื่อนำข้อมูลมากำหนดเนื้อหาหลักสูตรและวิธีการอบรมให้สอดคล้องในแต่ละพื้นที่ และแต่ละอาชีพ

2) นำเอาความต้องการที่ตรงกันของกลุ่มผู้นำและกลุ่มสมาชิกมากำหนดเป็นวิชา ที่อบรมร่วมกันได้ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ ส่วนวิชาที่ต้องการแตกต่างกันให้นำไปเติมให้แต่ละกลุ่มเพื่อเพิ่มระดับฝีมือ และเพื่อสร้างงานใหม่

3) การให้ภาคธุรกิจและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นเรื่องสมควรดำเนินการต่อไป แต่ควรปรับให้เป็นการทำงานเป็นทีมในทุกระดับ เพื่อให้เกิดการรวมพลัง โดยนำ จุดเด่นของแต่ละฝ่ายมาใช้ร่วมกัน มิใช่เป็นรูปแบบเดิมที่มีการแบ่งกลุ่ม แบ่งพื้นที่กันทำงาน

4) การพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านจำต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่สถานประกอบการ และแก่ระบบการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการ (Formal Sector) เพราะหากมีการพัฒนาแรงงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) มากจะทำให้การจ้างงานในภาคที่เป็นทางการลดลง ซึ่งอาจเป็นผลดีต่อนายจ้างในการลดต้นทุนการผลิตแต่จะส่งผลกระทบต่อ การควบคุมสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งรายได้จากภาษีเงินได้ด้วย

5) หากต้องการให้โครงการอื่น ๆ ภายใต้เงินกู้ ADB มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมกันและกันก็จำเป็นจะต้องกำหนดไว้ในการเขียนนโยบายด้วย

2.4.2 ข้อเสนอระดับปฏิบัติ

1) การดำเนินงานในโครงการเงินกู้ หากต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วยแล้ว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะต้องกำหนดระเบียบปฏิบัติเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันความล่าช้า และปัญหาในการประสานความร่วมมือ

2) การดำเนินงานในพื้นที่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรประสานกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ และหน่วยงานภาคเอกชนในพื้นที่เพื่อสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ตรงเป้า รวมทั้งประหยัดทรัพยากร ทั้งด้านบุคคลและเวลาด้วย

3) การสร้างฐานข้อมูลเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน ควรคำนึงถึงการเผยแพร่ข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลของผู้ใช้ทั้งผู้ว่าจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย ควรต้องแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่อย่างมากในท้องที่ห่างไกล โดยการรวบรวมข้อมูลทำเป็นแผ่นพับส่งให้ผู้ใช้โดยตรงหรือผ่านทางผู้นำชุมชนเพื่อให้การลงทุนสร้างฐานข้อมูลเกิดประโยชน์คุ้มค่า

4) องค์กรพัฒนาเอกชนควรร่วมมือกับภาคราชการในการส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยใช้จุดแข็งของตนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(ก)
กิตติกรรมประกาศ	(ข)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ค)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญแผนภูมิ	(9)
บทที่ 1 สาระสำคัญของโครงการ	
1.1 ความเป็นมาของโครงการ	1
1.2 สาระสำคัญของโครงการ	2
1.3 ข้อพิจารณาจากเอกสารโครงการ	8
บทที่ 2 แนวคิดแนวทางการประเมินผลโครงการ	
2.1 วัตถุประสงค์	11
2.2 แนวคิดการประเมินผล	11
2.3 แนวทางการประเมิน	11
2.4 วิธีการศึกษา	17
2.5 การติดตามประเมินผลโครงการ	18
บทที่ 3 ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการบริหารโครงการ	
3.1 อุปสงค์และกลุ่มเป้าหมายของโครงการ	21
3.2 นโยบายและการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ	22
3.3 สาระสำคัญของโครงการตามเอกสารข้อเสนอโครงการ	23
3.4 สัดส่วนและกระบวนการจัดสรรงบประมาณ	24
3.5 ทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ	26
3.6 การจัดองค์กรโครงการ	26
3.7 การบริหารและพัฒนาบุคลากรโครงการ	29
3.8 วิธีการดำเนินโครงการและระเบียบวิธีปฏิบัติ	29
3.9 การอำนวยความสะดวกและประสานงาน	32
3.10 การกำกับติดตามประเมิน	33
3.11 การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของโครงการ	34
3.12 การปิดและถ่ายทอดโครงการ	35

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการดำเนินโครงการ	
4.1 ความก้าวหน้าของโครงการ	36
4.2 การบรรลุวัตถุประสงค์	42
4.3 ประสิทธิภาพของโครงการ	44
4.4 การตอบสนองของกลุ่มเป้าหมาย	44
4.5 ความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง	45
4.6 ผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างทางสังคม	45
บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ	
5.1 ความเป็นมาของโครงการ	48
5.2 ผลการดำเนินงาน	48
5.3 จุดแข็งและจุดอ่อนในการดำเนินโครงการ	49
5.4 ผลสรุป	50
5.5 ข้อเสนอแนะ	51
ภาคผนวก	
(1) ตารางวิเคราะห์เชิงปริมาณ	55
(2) สรุปผลการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เจาะลึก	60
(3) แบบสอบถามกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน	64
(4) แนวสัมภาษณ์แบบเจาะลึกสำหรับผู้รับผิดชอบการอบรม	68
(5) แนวคำถามในการจัดสนทนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน	71
(6) ประเด็นในการสนทนา	72