

การนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทย Implementation of the Policy on the Promotion and Development of the Quality of Life of the Disabled in Thailand

สุภาพ ชุมรัมย์¹



Doctor of Philosophy in Social Sciences Association
Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) กระบวนการนำนโยบายสาธารณะว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติโดยเน้นกรณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติ (3) พัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อให้การนำนโยบายว่าด้วยคนพิการสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยการคำนึงถึงสิทธิ และศักดิ์ศรีที่ทัดเทียมกันของคนพิการ โดยมีข้อค้นพบดังนี้ 1.) การนำนโยบายว่าด้วยคนพิการสู่การปฏิบัติโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนใหญ่ต้องดำเนินไปตามระบบและระเบียบราชการ แต่การได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองก็มีความสำคัญ โดยเฉพาะด้านการจัดสรรงบประมาณ และการยกระดับสถานภาพของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีอำนาจสั่งการสูงขึ้น 2.) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติที่ได้ผลดีขึ้นอยู่กับทักษะในการบริหารภายในหน่วยงานของกระทรวงเอง และความสามารถในการร่วมมือประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกับองค์กรภาคเอกชนและตัวคนพิการ 3.) กลไกของระบบราชการให้ความสำคัญกับสายการบังคับบัญชา และระเบียบ กฎเกณฑ์ละเอียด ผู้รับผิดชอบในด้านการปฏิบัติจึงมักต้องใช้ดุลยพินิจในการหาทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้ลุล่วงไปได้ ภายในขอบเขตที่ไม่ละเมิดกฎหมาย 4.) การวิจัยพบว่าสืบเนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ คือ ทรัพยากรบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการทำตามกำหนดเวลา ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องใช้วิธีการแล้วแต่เหมาะสมของตนเองในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและมีการนำเสนอให้หน่วยเหนือทราบเพื่อหาทางปรับปรุงในโอกาสต่อไป 5.) ความพยายามในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ แม้มีอุปสรรคบางประการแต่ภาพรวมคือ ผลลัพธ์อยู่ในด้านบวก ดังตัวอย่างได้แก่ การมีจำนวนผู้ได้เข้าลงทะเบียนอย่างเป็นทางการว่า “เป็นคนพิการ” ประเภทต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีสิทธิในการได้รับบริการต่าง ๆ อันเป็นผลให้มีมาตรฐาน คุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น

คำสำคัญ : การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ระบบราชการ คนพิการ

¹ นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ABSTRACT

The objective of this research is to study 1) the implementation process of the public policy to promote and develop the quality of life of the disabled in Thailand as carried out by the Ministry of Social Development and Human Security 2) various factors affecting the implementation process and 3) to propose suggestions and measures in order to achieve the goal. The findings are as follow 1.)The implementation process of the public policy concerning disabled persons (or persons with disabilities) has to follow specific bureaucratic procedures of the Royal Thai Government including those specifically of the Ministry of Social Development and Human Security. It has been found, however, that concrete support from the relevant “political” circle is of some importance, e.g. as regards amount of budget allocation and through the upgrading of certain personnel, particularly those involved directly in the implementation process, since higher rank means higher authority to get things done for the disabled 2.) The success in implementing the policy depends on the administrative skills as well as attentive dedication of various units of the official bureaucracy and those or groups of the private sector, particularly in various organizations of the disabled 3.) Bureaucratic mechanism puts much emphasis on hierarchical line of control and detailed regulations To follow strictly such rigid line and rules would naturally impede the policy implementation in the interest of the disabled. Thus certain conscientious officials to discreetly resort to alternative ways which work but to be sure, does not strictly follow the letters of officially prescribed procedures, albeit not glaringly illegal 4.)The implementation process is more than simplistically following written bureaucratic procedures. It has been found that due to limitations of resources, e.g. “Man, Money, and Material” the Management i.e. implementing officials, “street-level bureaucrats”, to use Pressman and Wildavsky’s key phrase, have at times to resort to their own particular way of adapting to the circumstances in order to come up with certain measures of success and report practical problems to the higher authorities for future remedial measures and 5.) Despite a variety of obstacles in the implementation efforts the outcome has been on the plus side, e.g. as regards higher percentages of those who officially registered as “disabled” or “persons with disabilities” which legally entitle them to be beneficiaries of the policy of the Royal Thai Government in allotting opportunities, things and services in fulfillment of the quality of life of those with different categories of disabilities, in urban or rural areas, male or female, young or elderly in significant number to be eligible for proper service toward their better standard of living.

Keywords : policy implementation, hureaucralie, disabled persons

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายสาธารณะ คือนโยบายของรัฐว่าด้วยเรื่องคนพิการมีแหล่งที่มาเริ่มต้นจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบัญญัติในหมวด 5 ซึ่งมี 10 ด้าน ซึ่งนโยบายด้านที่ 4 มีระบุไว้ใน มาตรา 80 ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ คือ

1) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว และชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์ และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ซึ่งแตกต่างจากเดิมในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มาตรา 80 ระบุว่า รัฐต้องสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว ซึ่งนำไปสู่การเข้าใจว่า การให้ตามความสมัครใจตามความพร้อมไม่สามารถนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงเพิ่มคำว่า “จัดสวัสดิการ” เข้าไปการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย และแบ่งส่วนราชการ กล่าวคือ ในวันที่ 2 ตุลาคม 2545 มีการตรา พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งในมาตรา 16 จัดตั้งกระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ “ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่

มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” ซึ่ง 1 ใน 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ นับว่าเป็นการพัฒนาด้านคนพิการอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการดูแลคนพิการมีกำหนดไว้ตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ปี 2483 ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ “กลุ่มงาน” เรียกว่า เป็นงานคนพิการในเชิงสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งในกองสวัสดิการสงเคราะห์ โดยเน้นการให้บริการคือ ยึดแนวคิดว่าคุณพิการเป็นผู้ต้องพึ่งพิง อีก 10 ปีต่อมา คือ พ.ศ.2493 รัฐบาลยกระดับงานคนพิการเป็นฝ่ายสงเคราะห์คนพิการโดยสังกัดกองสวัสดิการสงเคราะห์ อีก 31 ปีต่อมา คือ พ.ศ.2524 กรมประชาสงเคราะห์ และองค์กรเอกชนด้านคนพิการพยายามผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวกับคนพิการ ผู้วิจัยสนใจศึกษานโยบายของรัฐ และการดำเนินการไปสู่การปฏิบัติ และได้ค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการในประเทศไทยจากแหล่งต่าง ๆ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2550 รายงานว่าปัญหาที่คนพิการประสบ 5 อันดับแรกคือ 1.ไม่ได้รับการรักษาพยาบาล 2.ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น รถเข็น 3. ครอบครัวหรือผู้ดูแลมีฐานะยากจน 4. ยากลำบากเมื่อต้องเดินทางออกไปนอกบ้าน 5. ขาดโอกาสทางการศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร เหตุผลเหล่านี้ทำให้คนพิการจำนวนมาก ไม่อาจเข้าถึงบริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกตามสิทธิที่พึงมี

การดำเนินการเพื่อช่วยเหลือคนพิการเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งพาตนเองได้นั้นเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านคนพิการมีหลายหน่วยงาน ผู้วิจัยสนใจศึกษาหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนพิการ จากสภาพปัญหาและความสำคัญของการนำนโยบายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทย ผู้วิจัยเลือกศึกษาหน่วยงานภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่รับผิดชอบงานด้านคนพิการ 2 หน่วยงาน คือ 1) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 2) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติโดยเน้นกรณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติ
3. เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อให้การนำนโยบายว่าด้วยคนพิการสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยการคำนึงถึงสิทธิ และศักดิ์ศรีที่ทัดเทียมกันของคนพิการ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาการนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติ ในกรณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2. ขอบเขตด้านผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลที่เป็นแหล่งข้อมูลประกอบด้วยผู้บริหารและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1. อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ
3. ผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
4. ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย
5. ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมศักยภาพและสิทธิ
6. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและวิชาการ
7. ผู้อำนวยการกองบริหาร กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
8. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสังคมสงเคราะห์ ผู้อำนวยการสำนักบริการสวัสดิการสังคม
9. ผู้อำนวยการคุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน จาก 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ 1) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 2) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ
3. ขอบเขตด้านคนพิการ ศึกษาบุคคลพิการที่มีบทบาทและองค์การคนพิการ
4. ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยดำเนินการในช่วงเวลาตั้งแต่มีการออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการโดยตรงคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และนำไปปฏิบัติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยศึกษาทั้งจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องช่วงระยะเวลาที่ทำการสัมภาษณ์ คือ ระหว่าง วันที่ 11 พฤษภาคม 2555- 24 กรกฎาคม 2555 และมีการสอบถามเพื่อการยืนยันข้อมูลและทราบการสัมภาษณ์เพิ่มเติม

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

ประโยชน์ด้านวิชาการ

1. เป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ (body of knowledge) ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนโยบายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องประสานงานกับทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระ

2. ทำให้ทราบว่ากระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้นำนโยบายที่ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปปฏิบัติกับคนพิการไทยที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด

3. ทำให้ทราบสภาพปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปปฏิบัติ

ประโยชน์ทางด้านการปฏิบัติ

1. นำไปสู่การเสนอแนะให้เสริมความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ เพื่อให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นในกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

2. ทำให้เห็นและใช้ประโยชน์จากการร่วมมือกับภาคเอกชนทั้งกับองค์กรคนพิการ โดยเฉพาะที่จิตสาธารณะรวมทั้งสื่อมวลชนหลากหลายแขนง

3. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการนำนโยบายของหน่วยงานไปปฏิบัติอย่างถูกวิธี และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลของนโยบาย

4. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโดยทั่วไป

การทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. กรอบแนวคิดเน้นแนวทางการกระบวนการระบบราชการ

สมมติฐาน คือ การนำนโยบายสู่การปฏิบัติในเรื่องคนพิการขึ้นอยู่กับกระบวนการแห่งระบบราชการ ซึ่งวางรากฐานไว้โดย แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1864-1920) นักสังคมวิทยาชาว

1.1 หลักการสำคัญของระบบราชการหรือระบบแห่งองค์การขนาดใหญ่ที่ใช้ศัพท์ “bureaucracy” เป็น ideal type ของ Max Weber ประกอบด้วย

1) สายการบังคับบัญชา (hierarchy) คือ ภายในองค์การแต่ละองค์การมีการกำหนดงาน (task) อำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) โดยกำหนดตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาระดับล่าง โดยผู้ปฏิบัติงานในระดับสูงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง เป้าหมายรวมขององค์การก็มีการแบ่งเป็นเป้าหมายย่อย ๆ ของหน่วยงานในระดับล่าง ซึ่งเป้าหมายย่อย ๆ เหล่านั้นทุก ๆ เป้าหมายสอดคล้องกับเป้าหมายรวมขององค์การ

2) ให้ความสำคัญและสนับสนุนคุณสมบัติของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพ (professional qualities) คือในการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานในระบบราชการใช้การพิจารณาจากความสามารถ คุณวุฒิทางเทคนิค วิชาการ ความชำนาญเฉพาะอย่าง มีการวัดความสามารถด้วยการสอบที่เป็นกลางและยุติธรรม

3) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการในการปฏิบัติงาน ภายในระบบราชการมีการบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมพฤติกรรม ของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ รวมทั้งมีการกำหนด วิธีการในการปฏิบัติงานที่แน่นอน เพื่อเป็นเครื่องมือ ในการสร้างวินัยและการควบคุม ตลอดจนการ สร้างความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

4. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (legal authority) คือ บุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการ เป็นการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ ซึ่งเป็น อำนาจที่ถูกต้องตามอันชอบธรรม (legitimate) ซึ่งมีผลได้เฉพาะในตำแหน่งหน้าที่ และในขณะที่ ปฏิบัติหน้าที่ภายในระบบราชการเท่านั้น ไม่ใช่ เป็นอำนาจส่วนบุคคลที่ติดตัวบุคคลนั้นตลอดไป

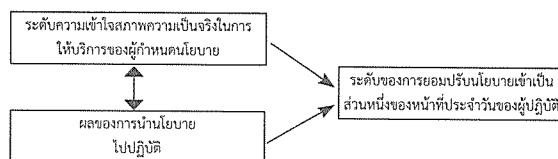
5. ค่าตอบแทน ผู้ที่ทำงานอยู่ภายในระบบ ราชการได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่แน่นอน (fixed salary)

6. ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการสามารถ ยึดอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง ถาวรได้ (career aspects) (Max Weber. The Theory of Social and Economic Organization. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. Free Press, 1947, pp.329-337.)

1.2 ข้อเสียหรือจุดอ่อนของระบบ ราชการ (Robert K. Merton, 1964, pp.197-200) ร็อบเบิร์ต เค. เมอร์ตัน ได้วิเคราะห์จุดอ่อนหรือสิ่ง ที่ไม่เป็นหน้าที่ประโยชน์ของระบบราชการ (The Dysfunctions of Bureaucracy) ว่าหมายถึง ส่วนที่ไม่บริบูรณ์ (imperfections) หรือลักษณะ ที่เป็นเชิงลบ (negative aspects) เมอร์ตัน วิเคราะห์ผู้ที่อยู่ในระบบราชการหรือองค์การขนาดใหญ่โดยใช้วลี “ขาดความสามารถโดยผ่านการ

ฝึกฝนมาแล้ว” (trained incapacity) ผ่านการ กระทำซ้ำ ๆ กัน

2. ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ ได้ รับการอธิบายโดย วรเดช จันทรศร ดังนี้



แผนภูมิ 1 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา : Max Weber, (1864-1920), (อ้างใน วรเดช จันทรศร : 138)

3. ความหมายนโยบายสาธารณะ

3.1 ธอมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye, 1995) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่ง ที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำ ส่งผลในส่วน ที่รัฐบาลเลือกกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และ กิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายาม จัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น

ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำซึ่ง Dye จัดว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะ เช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ ทหาร คือ รัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนไปรับ สมัคตามความสมัครใจของประชาชน ทั้งนี้ โดย ให้ค่าตอบแทนอย่างสูงใจต่อผู้ที่อาสาเข้ามา ทำให้ รัฐบาลได้สมาชิกของกองทัพที่เต็มใจทำหน้าที่ ป้องกันประเทศ

3.2 ร็อบเบิร์ต บี เดนฮาร์ด และ แจเน็ท วี เดนฮาร์ด (Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt, 2009, pp. 55-58) แบ่งประเภท

ของนโยบายออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. นโยบายว่าด้วยการจัดระเบียบ (Regulatory Policy)
2. นโยบายการแบ่งสรรหรือจัดสรร (Distributive Policy)
3. นโยบายการแบ่งสรรหรือจัดสรรใหม่ (Redistributive Policy)
4. นโยบายเพื่อประโยชน์ของพลเมืองโดยทั่วไป (Constituent Policy)

การวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทย” จัดอยู่ในประเภทที่สอง คือ นโยบายการแบ่งสรรหรือจัดสรร ตามการแบ่งประเภทนโยบายของ เดนฮาร์ด

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยบูรณาการมาจากการวิจัยของ Pressman and Wildavsky และของวรเดช จันทรศร และจากวรรณกรรมเกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับกฎหมาย ขั้นตอนสายการบังคับบัญชาและระเบียบต่าง ๆ ตามกระบวนการ

แผนภูมิกรอบแนวคิดการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติในประเทศไทย” นี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มีการออกแบบการวิจัย ดังต่อไปนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1. หน่วยแห่งการวิเคราะห์

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาหาข้อมูลจาก

เอกสารและจากการสัมภาษณ์ key-informants ของบุคคล การได้ข้อมูลจากเอกสารและจากการไปร่วมสัมมนาประเด็นว่าด้วยคนพิการตามเวทีต่าง ๆ ทั้งนี้รวมถึงการที่ได้ไปสังเกตการณ์ด้วยตนเองว่าด้วยการนำนโยบายด้านคนพิการไปสู่การปฏิบัติ เช่น ตามสถานบริการน้ำมัน ศูนย์การค้า BTS MRT โรงพยาบาล ซึ่งปรากฏในบทที่ 4

สำหรับการได้มาซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยราชการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ผู้วิจัยได้เลือก 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) กรณีพก. นั้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเชิงนโยบายโดยตรงแต่ย่อมคำนึงถึงความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมในเชิงปฏิบัติด้วย ส่วนกรณีของพส. นั้นรับผิดชอบด้านการปฏิบัติเฉพาะกิจการคนพิการในกรุงเทพมหานครเท่านั้น

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดหน่วยแห่งการวิเคราะห์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) ซึ่งทั้งสององค์กรสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2) ผู้ปฏิบัติงานด้านคนพิการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เฉพาะภายในกรุงเทพมหานครและในเขตต่างจังหวัด ซึ่งผู้วิจัยเลือกเฉพาะจังหวัดในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ทั้งนี้เพราะจำกัดด้วยเวลาและงบประมาณ ซึ่งผู้วิจัยไปเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยสรุปผู้ให้การสัมภาษณ์ ประกอบด้วย

2.1 ผู้ปฏิบัติงานแผนกส่วนการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในกรุงเทพมหานคร

2.2 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ที่อยู่ในปริมณฑล ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร

3) ผู้แทนองค์กรคนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยิน คนพิการทางการเคลื่อนไหว

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เริ่มต้นด้วยการค้นหาข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) จากแหล่งต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) จนถึงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) และพระราชบัญญัติกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับคนพิการ โดยเฉพาะกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นอกจากนี้ได้รับทราบข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้ไปร่วมประชุมร่วมงานหรือมีประสบการณ์ด้วยตนเอง คือ

1) การประชุมว่าด้วยคนพิการ เช่น การประชุมระดับภูมิภาค “Asia- Pacific Regional Forum on Mainstreaming ICT Accessibility for Persons with Disabilities” ที่ UN เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552

2) นิทรรศการ เช่น ที่โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค สุขุมวิท 22 และนิทรรศการมหกรรมต้นแบบคนพิการไทยที่เมืองทองธานี เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2552

3) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้แทนองค์กรคนพิการแต่ละประเภท ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเริ่มต้นลงไปสำรวจพื้นที่และทำความเข้าใจกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ตั้งอยู่บนถนนกรุงเกษม แขวงมหานาค เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย พบว่ามี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) เป็นหน่วยงานเชิงนโยบาย ตั้งอยู่แยกตึกชัย ชั้นที่ 1 อาคาร 60 ปี กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งตั้งอยู่ที่ถนนกรุงเกษม แขวงมหานาค ตั้งอยู่ที่เดียวกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยใช้วิธีการสังเกตทั่วไป (General observation) และสัมภาษณ์ key informant อย่างไม่เป็นทางการ (Informal interview) ผู้วิจัยมีการจดบันทึกสนทนากล่าวหนึ่ง ผู้วิจัยใช้เทคนิควิจัยดังกล่าวหลายครั้งในช่วงเวลาทำการวิจัย โดยผู้วิจัยได้สำรวจรายชื่อผู้บริหารจากทำเนียบผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่ทางด้านคนพิการโดยตรง ในสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หลังจากนั้นผู้วิจัยได้ประสานงานกับโครงการปรัชญาดุขุภักัถทางสังคมศาสตร์ เพื่อออกจดหมายขอความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญเชิงลึกเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีคนพิการ

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยคำถามปลายเปิด (open ended) ที่มีความยืดหยุ่นและไม่มีการขึ้นคำตอบ ซึ่งใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการถาม มีการจดบันทึกและมีการสังเกตพฤติกรรมผู้ถูกสัมภาษณ์ อีกทั้งมีการบันทึกภาพนิ่งไว้ด้วย

4. การตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) เพื่อตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องหรือมีการเสริมเพิ่มเติมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ ตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการนโยบายสู่การปฏิบัติและสอบถามจากผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่หรือเกี่ยวข้องรวมทั้งนักวิชาการ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลในระหว่างการเก็บข้อมูลเชิงพรรณนา เพื่อหาความแตกต่างโดยการตีความ มีการวิเคราะห์นโยบายย้อนหลังโดยศึกษาจากการปฏิบัติของหน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ 1) สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ 2) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และ 3) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดในกรุงเทพมหานคร และในปริมณฑล ทั้งนี้มีการสัมภาษณ์เฉพาะผู้บริหารระดับสูง และผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้แทนองค์กรคนพิการแต่ละประเภท แล้วนำมาวิเคราะห์โดยสรุปประเด็นการสัมภาษณ์ ซึ่งทำการสังเคราะห์ข้อความที่ได้จากการจดบันทึกและถอดความจากเครื่องบันทึกเสียงของผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ละท่านแล้วนำมาสรุปเป็นภาพรวมตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

แยกการนำเสนอตามวัตถุประสงค์แต่ละข้อ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง ศึกษากระบวนการนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติโดยเน้นกรณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ประเด็นแรกที่ศึกษาว่าด้วยกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ นั้น เป็นขั้นตอนแปลงจากกฎหมายสู่แผนงาน สู่การมอบหมายงานโดยมีกลไกราชการรองรับ ทั้งนี้ได้ยกตัวอย่างการนำสวัสดิการในการมีผู้ช่วยคนพิการ และการจัดให้มีล่ามภาษามือ จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานหรือ job description รวมทั้งเครือข่ายที่เป็นเอกชนจะไปทำแทนรัฐในเรื่องของการจัดบริการตามกฎหมาย จะต้องผ่านมาตรฐานกำหนด การแปลงเข้าสู่การปฏิบัติเพื่อดำเนินการได้ต้องงบประมาณสำหรับตำแหน่งผู้ช่วยคนพิการในปี 2555 มีทั่วประเทศประมาณ 400 คน ก็จัดเฉลี่ยให้จังหวัดละ 5 คน เพราะว่างบประมาณที่ได้มามีน้อยและต้องการกระจายให้ทั่วถึง เพราะฉะนั้นให้นำร่องจังหวัดละ 5 คน

ประเด็นที่สอง มีการจัดการขั้นต่อไปคือ ดำเนินการตามนโยบายที่ให้มีการร่วมบังคับให้องค์กรเอกชน เช่น ศูนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการ (Independent Living : IL) ระดับมาตรฐานเป็นหน่วยจัดบริการได้แก่ที่ นนทบุรีกับชลบุรี กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างแห่งการ outsource โดยจ่ายค่าดูแลชั่วโมงละ 50 บาท คนละไม่เกิน 6 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนดพบว่าเอกชน องค์กรคนพิการทำได้เหมือนกัน เช่น มอบให้เอาไป 1 ล้านบาท และให้ค่าจัดบริการ 10% เป็นการกระจายบริการให้คนพิการได้ทั่วถึง

ประเด็นที่สาม ในการนำเข้าสู่ดำเนินการนั้นสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

คนพิการแห่งชาติ (พก.) เน้นมากเป็นพิเศษคือ กระบวนการภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการตีความกฎหมายและปฏิบัติตามระบอบราชการ คือ เป็นอย่างที่ว่า Max Weber กล่าวไว้ เกี่ยวกับการทำงานในองค์การจำต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีกำหนดตั้งแต่กฎหมายฉบับแรก โดยเดิมชื่อ “กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” ตาม พ.ร.บ. แต่พอเปลี่ยนมาเป็นฉบับที่ 2 คือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ประเด็นที่สี่ การนำเข้าสู่การปฏิบัติเป็นตามขั้นตอนโดยวิธีการที่กำหนด คือ มีการระบุให้เขียนเสนอเป็นโครงการ เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นเงินให้เปล่า แต่จะต้องทำการขออนุมัติโดยผ่าน “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ซึ่งประธานคือ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) เป็นเลขานุการและมีตัวแทนจากหน่วยงานหลายกระทรวง รวมทั้งมีผู้แทนองค์กรคนพิการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละประเภทคนพิการ สำหรับ กระบวนการเชื่อมโยงในเข้าสู่การปฏิบัติ คือการปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ประเด็นที่ห้า กระบวนการในภาคปฏิบัติยังต้องติดตามคำสั่งหรือข้อแนะนำจากผู้บริหารระดับสูงระดับผู้ให้นโยบาย (policy makers) รวมทั้ง ปลัดกระทรวง พม. ซึ่งย้ำเสมอว่าให้มีการปฏิบัติลงสู่จังหวัดต่าง ๆ ผ่านข้าราชการระดับสูงที่เรียกว่า พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และโดยที่งานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดมีมาก ครอบคลุมทั้งผู้สูงอายุ อายุเด็ก และสตรี มีปัญหาที่ช่วยกันแก้ไขในสนาม

ประเด็นที่หก ในภาคปฏิบัติจำต้องประสานกับหน่วยต่าง ๆ โดยเฉพาะกับบริษัท ห้างร้านที่ใจบุญ มีจิตสาธารณะ (public spirit)

2. วัตถุประสงค์ข้อที่สอง ศึกษาปัจจัยที่ส่งต่อการนำนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติ

1) ปัจจัยแรก ได้แก่ การเข้าถึงตัวบทกฎหมายและควรยึดหยุ่นในกรอบแห่งระบบราชการ ดังกรณีนี้ 2 ปราฎในคำสัมภาษณ์หนึ่งที่ว่า “หน่วยงานจำเป็นต้องมีโครงสร้าง เพราะว่า จะได้เป็นกรอบ คือ ต้องมีทิศทางที่ชัดเจน ไม่สะเปะสะปะ ต้องมีความชัดเจนว่า สายการบังคับบัญชาเป็นอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติวันนี้ หลาย ๆ เรื่องเราก็มองจำเป็นต้องเปะ ๆ ในเรื่องของสายบังคับบัญชาโดยตรงว่า เอกสารต้องผ่านหัวหน้าฝ่าย ผอ.ส่วน ผอ.สำนัก รองอธิบดี ไปถึงอธิบดี เพราะหลายโครงการหลายกิจกรรมเร่งด่วนมาก ๆ ส่วนที่สุด ดังนั้น หากมีความจำเป็นเร่งด่วน คนที่ปฏิบัติอาจโดยตรงมาจนถึงที่นี่เลยได้ ถ้าหากว่าท่านใดไม่อยู่ไม่ต้องรอเอกสาร ยิ่งตรงมาเลย เสร็จแล้วพออนุมัติให้ย้อนกลับไปให้คนที่อยู่สายบังคับบัญชาได้เห็น ก็จะได้กำกับดูแลได้ เป็นนโยบายที่ต้องทำอย่างไรให้งานประสบผลสำเร็จ คล่องตัวและก็รวดเร็ว และก็ไม่ต้องเสียการบังคับบัญชาด้วย” ปัจจัยนี้เป็นปัจจัยหนึ่งของระบบ 4 M's คือ เป็นเรื่องว่าด้วยการจัดการ (Management) ซึ่งในวงการราชการ เรียกว่าการบริหาร (administration)

2) ปัจจัยที่สอง เกี่ยวกับบุคลากร (Man) คือ คำสัมภาษณ์ที่ว่า “บุคลากรเรา ถ้าอัตราเต็มที่ต้องได้มากกว่านี้ ต้องเพิ่มบุคลากรมากกว่านี้ ตามสายงาน ตามกรอบภารกิจ หากเพิ่มข้าราชการเราก็แก้ปัญหา ขอ ก.พ. ไปทุกปีก็ได้รับแต่ไม่เต็มที เพราะเข้าใจดีว่า ก.พ. ต้องพิจารณาภาพรวมของ

ทุกหน่วย และแก้ปัญหาโดยจ้างมาช่วยทำงาน เป็นรายปี อีกทั้งต้องมีบุคลากรเพิ่มขึ้นในระดับ พื้นที่ ฉะนั้นมีการขยายองค์กรด้านคนพิการลงไป ในพื้นที่ แต่ยังคงการบุคลากรที่เป็นข้าราชการหลัก คือ ต่อไปอีกเดิบบโตและก็มีมาทดแทนคนเก่าต่อไป”

อนึ่ง เกี่ยวโยงกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ ด้วย ดังคำสัมภาษณ์ “ประเด็นสำคัญ คือ ต้องใช้ คนที่มีความเชี่ยวชาญ เรื่องคนพิการไม่ใช่ใคร ทำก็ได้ จำเป็นต้องกล่าวเกี่ยวกับลักษณะพิเศษของ คนพิการ ซึ่งบกพร่องทางร่างกายอยู่แล้ว ซึ่งยอม sensitive บางเรื่อง ไม่ใช่ใครก็มาทำได้ คนพิการ คุยไม่เข้าหูเขา เขาโกรธเลย ก่อนข้างมีปฏิกิริยา รุนแรง เพราะเขาไม่มีอะไรจะสูญเสียแล้ว ฉะนั้น ต้องละเอียด”

3) ปัจจัยที่สาม งบประมาณ (Money) เป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกับกรณี “กองทัพเดินได้ ด้วยทอง” แต่กรณีที่เป็น “ท้องพระคลัง” คือ เงินทั้งในงบประมาณประจำปีหรือที่ได้มาจาก แหล่งอื่น ๆ ถ้ามีมากกว่านี้ ก็สามารถขยายความ ช่วยเหลือคนพิการได้มากขึ้น เช่น การสร้างบ้าน คนพิการ การให้บริการผู้ช่วยคนพิการ และล่าม ภาษามือในเรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ถ้างบประมาณมีมากก็จะขยายพื้นที่ได้มากกว่านี้

สำหรับเรื่องระเบียบการเงินที่ยอมโยงไป ถึงเรื่อง Management อันทำให้ขัดข้องในเรื่อง ความล่าช้าเพราะหลายขั้นตอน ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้หนึ่งกล่าวว่า “การอนุมัติให้คนพิการได้รับเงินกู้ ล่าช้า สมมติมารวมศูนย์กันตามกฎหมายในระบบ ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติ คือให้ อนุกรรมการ เป็นผู้อนุมัติ จังหวัดมีอนุกรรมการ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำ จังหวัด คือเงินกู้โครงการต้องผ่านการพิจารณา ของอนุกรรมการระดับจังหวัด อนุกรรมการ

ระดับจังหวัดยังไม่สามารถอนุมัติได้เอง ส่งให้ส่วน กลางอนุมัติขั้นตอนล่าช้า กว่าคนพิการได้เงินกู้ กว่าองค์กรได้รับเงินสนับสนุนล่าช้า กฎหมายกำหนด ให้อนุมัติส่วนกลาง” อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง กล่าวว่า “กำลังมีปรับปรุง กฎหมายเพื่อให้อนุกรรมการบริหารจังหวัด สามารถ อนุมัติได้เอง อนุกรรมการจังหวัด ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธาน และมีพัฒนาสังคมและความ มั่นคงจังหวัด (พมจ.) เป็นเลขานุการ ก็อนุมัติได้เอง คนพิการได้รับเงินกู้ได้ไว ตอนนี้เสนอผ่าน ครม. แล้วผ่าน ตอนนี้เสนอเข้าสภาอยู่ เพราะเสนอมา หลายรอบแล้ว รัฐบาลยุคทุกที่ เปลี่ยนรัฐบาลใหม่” คำสัมภาษณ์ประโยคท้ายแสดงให้เห็นถึงความ เกี่ยวพันกับสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยทางการ เมืองภายในประเทศ

4) ปัจจัยที่สี่ ว่าด้วยอุปกรณ์เครื่องใช้ (Material) เรื่องนี้เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ขาด ไม่ได้เลย เพราะคนพิการคือผู้มีอาการไม่ครบ 32 จำต้องมีเครื่องช่วยต่าง ๆ ที่เป็นอุปกรณ์ เช่น wheel chairs และอื่น ๆ รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ภายใน ที่พักด้วยซึ่งมีกล่าวไว้ในมาตรา 20 (10) ซึ่งระบุ ว่าคนพิการมีสิทธิได้รับการปรับสภาพแวดล้อม ที่อยู่อาศัยให้เอื้อต่อความพิการ เช่น ท่อน้ำ ให้ เป็นนั่งยอง มีรถเข็น โดยทำทางลาด ทั้งนี้ ผู้ให้ สัมภาษณ์กล่าวว่า “กฎหมายบอกว่าคนพิการมี สิทธิซ่อมแซมบ้าน หลังละไม่เกิน 20,000 บาท เขียนไว้ครึ่งบรรทัด ดังนั้นในการทำให้ปฏิบัติ พก. ต้องมาออกเป็นระเบียบเมื่อเสร็จแล้ว ก็ให้เครือข่าย ที่มีอยู่ดำเนินการให้เป็นรูปธรรม กรณีซ่อมแซมบ้าน ให้ท้องถิ่นทำโดย พมจ. สนับสนุนเงินให้ท้องถิ่น แต่ทั้งหลายเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับสภาพ วิธีการ เพื่อให้ถึงตัวคนพิการ ยกตัวอย่าง การปรับสภาพ บ้านของคนพิการต้องมีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ซึ่งเราพยายามใช้กลไกของคณะทำงานที่เป็นคนพิการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ โยงกับปัญหาหรือเงินงบประมาณเพื่อสิ่งอำนวยความสะดวกได้งบประมาณเดียวทำอะไรได้ ได้มา 2 ล้านให้จังหวัดจังหวัดละแสนบาท 20 จังหวัด ก็หมดแล้ว”

5) ปัจจัยที่ห้า ว่าด้วย Morality ได้แก่ การมีจิตสำนึก (conscience) ในเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม และการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติพึงมีความรู้สึกผูกพัน ยึดมั่น (commitment) ต่อหลักการและนโยบายที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้มีการคุ้มครองไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ กลุ่มกฎหมายผู้สนับสนุน ผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเข้ามาช่วยในด้านการคุ้มครองสิทธิโดยเชิญหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงยุติธรรม สภานายความ อัยการ ร่วมกันพิจารณาเรื่องการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมดังที่สื่อบางครั้งแสดงออกโดยภาพและเสียงที่ทำให้คนพิการมีภาพลักษณ์ไม่ดีเป็นตัวตลก ถูกล้อเลียน เช่น การใช้ฉากเป็นไอ้ค่อม ไอ้ใบ้ ไอ้หนวก โดยให้กฎหมายว่าด้วยสื่อที่มีอยู่แล้วนำไปใช้ หากไม่ครอบคลุม เข้มงวด บอกให้มีการร่วมกันพิจารณากฎร่างเพื่อเสนอตามขั้นตอนต่อไป โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า “ต้องลงโทษให้เขาเซ็ดหลาย เพื่อเป็นเยี่ยงอย่างว่าอันนี้มันผิดจริยธรรม อย่าไปมองเชิงธุรกิจมากเกินไป คนที่ต้องตระหนักเรื่องจริยธรรม ในเรื่องของคนพิการ”

3. วัตถุประสงค์ข้อที่สาม พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเพื่อให้การนำนโยบายว่าด้วยคนพิการสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยการคำนึงถึงสิทธิ และศักดิ์ศรีที่ทัดเทียมกันของคนพิการ ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลและแปลความหมายตามวัตถุประสงค์ มีดังนี้

1) ข้อเสนอแนะที่หนึ่ง คือ ให้มีการทบทวนแก้ไขปรับปรุง กฎระเบียบ ข้อบังคับให้ยืดหยุ่น (flexible) เหมาะกับเปลี่ยนแปลงสภาพทั่วไป

2) ข้อเสนอแนะที่สองคือ เน้นวิธีการต่าง ๆ ในการช่วยปกป้อง คุ้มครองสิทธิและผดุงศักดิ์ศรีในฐานะเป็นพลเมือง และส่งเสริมให้คนพิการมีพลังกำลังหรือมีบทบาทเข้มแข็ง (empowerment) เน้นอำนาจในการต่อรองและการเรียกร้อง คือ มีนโยบายและดำเนินการ อย่างที่ key informant หนึ่งกล่าวว่า คนพิการสามารถที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิ เป็นปากเป็นเสียง เป็นตัวต่อรอง บอกปัญหา ความต้องการ เช่น กรณีของคนพิการ ชื่อนิค วูจิซิก (Nick Vujicic) ชาวออสเตรเลีย วัย 29 ปี ที่ปราศจากแขนขายังสามารถทำตัวเสมือนเป็นคนธรรมดา และยังเก่งมากทางการกีฬาอีกด้วย เขาได้ตั้งองค์การที่ไม่หวังผลกำไรชื่อ Life Without Limbs โดยแสดงปาฐกถาทั่วโลกกระตุ้นให้คนพิการมีแรงจูงใจและความหวัง (Nick Vujicic, 2556) และกรณีบทบาทของคุณกฤษณะ ละไล ในเรื่องของอารยะสถาปัตย์

3) ข้อเสนอแนะที่สาม ต้องเน้นย้ำ คือ ความสำคัญในการติดตามโดยเฉพาะในเรื่องที่เห็นชัด ๆ คือ เรื่องการมีทางลาด การมีลิฟต์ การมีห้องสมุดเสียง การมีห้องน้ำ จัดโดยเฉพาะคนพิการ ผู้วิจัยพบว่าในสถานที่หลายแห่งแม้มีป้าย “ห้องน้ำคนพิการ” แต่บางครั้งปิดหรือไม่ก็มีป้าย “ชำรุด”

ข้อเสนอของผู้วิจัยคือ การดำเนินการอย่างจริงจังให้สัมฤทธิ์ผลทั้งปริมาณและคุณภาพคือให้ถึงคนพิการมากที่สุดเท่าที่จะมากได้และเป็นอุปกรณ์และการบริการที่มีมาตรฐาน

สรุปข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย ตามวัตถุประสงค์

อำนาจขององค์กร ไม่อยู่ที่ตำแหน่งทางการ หรือเชิงรูปนัย (formal positions) แต่ปรากฏ อยู่ในสมาชิกขององค์กร โดยเฉพาะผู้ที่มีหน้าที่ ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (street-level bureaucrats) ดังนั้น การซึมซับปรัชญาหรือ แนวคิดที่ว่าคนพิการเป็นผู้มีสิทธิมีศักดิ์ศรี สำคัญ อย่างยิ่งสำหรับผู้บริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ อาสาสมัครและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

กระบวนการนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปตามครรลองของระบบราชการดังที่ระบุ ไว้โดย Max Weber และนักวิชาการอื่น ๆ คือ ทำตามสายงานการบังคับบัญชา การปฏิบัติงาน ต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้เป็น ลายลักษณ์อักษร มีการซักซ้อมความเข้าใจ อีกทั้ง มีความจำเป็นในการตีความข้อกฎหมาย การดำเนินการจำต้องอาศัยบุคคลากรข้าราชการ ในระดับและส่วนกลาง กล่าวคือ นอกเหนือจาก ผู้มีความรู้ด้านกฎหมายแล้ว ยังต้องมีเจ้าหน้าที่ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายงบประมาณ ฝ่ายการฝึกอบรม และอื่น ๆ ดังนั้น กระบวนการนำนโยบายสู่การ ปฏิบัติจึงเริ่มต้นจากการทำตามนโยบายในแง่ มุมต่าง ๆ และมีการยึดยึดตัวบทกฎหมายและ กฎข้อบังคับในระดับต่าง ๆ กัน แล้วดำเนินการ ปฏิบัติตามโครงสร้างของหน่วยราชการต่าง ๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์และของหน่วยงานอื่น เช่น เมื่อมีการ ประสานงานกับหน่วยราชการของกระทรวงอื่น

เช่น กระทรวงสาธารณสุข และราชการส่วน ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล อนึ่ง ใน กระบวนการนั้นจำต้องประสานกับฝ่ายเอกชน เช่น องค์การสาธารณะกุศลหรือองค์กร NGO ของต่างประเทศ และในการดำเนินการย่อมประสบ ปัญหา และพบว่ามีการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ ในสนามอย่าง Pressman and Wildavsky เรียกว่า “street-level” bureaucrats” และ หากเป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระดับปฏิบัติการ ของเจ้าหน้าที่ ก็มีการนำเสนอไปยังหน่วยเหนือ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกลไกและระเบียบปฏิบัติต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยนี้เกี่ยวกับการดำเนินการในภาค นำสู่การปฏิบัติของนโยบายสาธารณะซึ่งมีผู้รู้ให้ ความหมายไว้ต่าง ๆ กันดังที่ได้กล่าวมาแล้วโดย นักวิชาการประเทศ นักวิชาการไทยผู้หนึ่งคือ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส อธิบาย ว่าขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัตินั้นเกี่ยว โยงกับ 4 เรื่อง คือ 1) การแปลความนโยบาย 2) การรวบรวมทรัพยากร 3) การวางแผน 4) การ จัดองค์กร และ 5) การดำเนินงาน ทั้ง 5 ขั้นตอนดังกล่าวได้พบว่า การวิจัยได้มีการรายงาน ไปเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ พบว่ามีการตีความ นโยบายว่าครอบคลุมและเน้นเรื่องหรือส่วนไหน ตัวอย่างคือ ข้อความในบทนำ “แผนพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับที่ 4 กล่าวว่า “เน้นการ มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างเต็มที่และมี ประสิทธิภาพ” โดยมี “หลักการสำคัญในการสร้าง สังคมที่บูรณาการเพื่อคนพิการและทุกคนในสังคม” ประเด็นหลักอยู่ตรงที่ “ให้คนพิการสามารถเข้าถึง และได้ประโยชน์ ได้สิทธิอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม” และ “ไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ”

ผู้วิจัยได้กล่าวถึงการแปลความ เช่น กรณีคนที่ตาบอด 1 ข้างสามารถรับเบี้ยคนพิการได้หรือไม่ ทั้งนี้โดยฝ่ายกฎหมาย

สำหรับขั้นตอนต่อไปคือว่าด้วยการรวบรวมทรัพยากร การวางแผนและการจัดองค์การ ได้มีการระบุไว้แล้วโดยให้ความสำคัญกับการทำตามระเบียบปฏิบัติ ซึ่งมีขั้นตอน (red tapes) ขัดข้องล่าช้า แต่จากการสัมภาษณ์ก็ทราบว่ามีการแก้ไขโดยการหาทางออกที่พอให้งานเดินไปได้ ทั้งนี้ตัวแปรสำคัญคือ 5 M's ได้แก่ Man, Money, Material, Management และ Morality การวางแผนย่อมทำได้อยู่แล้ว แต่การดำเนินงานพบว่า Money ต้องมาก่อน สำหรับการจัดการนั้นโยงเกี่ยวกับความสามารถเฉพาะตัว และโดยโดยเฉพาะโยงเกี่ยวกับ Morality ที่ใช้ในความหมายว่าเป็นจริยธรรมหรือหลักการแห่งความแข็งแกร่งและรับผิดชอบต่องาน โดยเฉพาะงานคนพิการที่มีลักษณะที่ต้องอดทนมาก

สำหรับการดำเนินงาน อันเป็นขั้นตอนที่ 4 นั้นที่อยากคือ การทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้มีการแปรเปลี่ยนจากงานเดิมคือ การสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการง่าย เพราะเป็นการให้แบบประชาสงเคราะห์ เป็นการให้วัตถุ แต่นโยบายใหม่มุ่งให้เกิดสถานะแห่งสังคมฐานสิทธิ คือให้คนพิการตระหนักในศักยภาพและความมี self-esteem ตามศัพท์และแนวทางของ Maslow ของตนเอง ซึ่งเป็นนามธรรมหาได้ยาก กรณีการให้บรรลุคุณภาพชีวิตตามแนวที่ระบุไว้คือ “ตอบสนองความจำเป็นของคนพิการแต่ละประเภท” และ “สร้างสภาพแวดล้อม พัฒนาเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้” กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวได้เขียนรายงานไว้แล้วว่าสามารถทำได้ในระดับต่าง ๆ กัน เช่น สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยทำได้ในวงจำกัด

แต่กรณีข้อมูลข่าวสารสามารถกระทำได้ แต่นโยบายที่สร้าง “ความเข้มแข็งขององค์กรคนพิการ” มีการดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และโดยฝ่ายเอกชน ผลเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

ในการวิจัยเรื่องการนำนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการสู่การปฏิบัตินี้ ผู้วิจัยตระหนักถึงขอบข่ายแห่งความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ซึ่งมีมาก ภาพลักษณ์คือ เท่ากับต้องดูแลทุกเรื่องเกี่ยวกับคนพิการ ซึ่งในความเป็นจริงมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ไปแล้ว เช่น กรณีความไม่สะดวกของคนพิการในการขึ้นรถประจำทางที่ต้องก้าวขึ้นบันไดก็โยงเกี่ยวกับกระทรวงคมนาคม ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าเท่าที่ผ่านมากระทรวง พม. ได้ดำเนินการในขอบเขตของตนได้ดีพอสมควรอยู่แล้ว จากประสบการณ์ที่ได้ไปสัมภาษณ์และสัมผัสกับการดำเนินการต่าง ๆ ก็ได้รับความร่วมมืออย่างดีแม้จะมีภาระงานประจำมากอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจึงเสนอความเห็นว่าการปรับแก้การจัดองค์การตามระบบราชการนั้นน่าจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านคนพิการขึ้นโดยเฉพาะ และกรณีส่วนภูมิภาคคือตามจังหวัดต่าง ๆ สำคัญยิ่ง แต่โดยที่มีข้อจำกัดในเรื่องกำลังคนและงบประมาณอาจให้รับผิดชอบเป็นกลุ่มจังหวัดหรือเขตพื้นที่หนึ่ง การช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรมนั้นผู้วิจัยเสนอว่าอาจพิจารณาเพิ่มเบี้ยคนพิการให้มากกว่าเดิม เช่น เพิ่มอีก 100 บาทต่อเดือน นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับวุฒิสถิร (1982) ที่ว่าจำเป็นที่ต้องมีการทำ “ดัชนีที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ”

และ Pressman and Wildavsky (1979) ที่ว่า “เราไม่มีทางรู้ว่ำนโยบายสำเร็จหรือล้มเหลวถ้าไม่ตัดสินใจว่าจะใช้วัด” ดังนั้นจึงขอเสนอว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ดำเนินการเอง หรือ outsource ให้นักวิจัยทำในเรื่องดังกล่าว ผู้วิจัยตระหนักดีว่าเป้าหมายของกระทรวง พม. สูงและทำให้สมบูรณียาก โดยเฉพาะการสร้างเสริมให้ “คนพิการตระหนัก

รู้เกี่ยวกับสิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันในสังคม” โดยสรุปผู้วิจัยเสนอ 2 ข้อ คือว่าด้วยการปรับโครงสร้างการจัดองค์การให้มีหน่วยพิเศษเฉพาะคนพิการ การเพิ่มเบี้ยคนพิการและเสนอให้มีการจัดทำดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เอกสารอ้างอิง

- กิตติ บุนนาค. (2536). *การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม*. คุุณินพนธ์รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์. คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ, (2550). *แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2554*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2551). *จากนโยบายสู่การปฏิบัติ : องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี และการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว*. กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes law*. Cambridge, MA: MIT Press
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J.V. (2009). *Public administration: An action orientation*. (6th ed.). Belmont, CA: Thompson/ Wadsworth
- Max Weber .(1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A M Henderson and Talcott Parsons, The Free Press and the Falcon's
- Merton, R. K. (1964). *Social Theory and Social Structure. Revised and Enlarged Edition*, The Free Press of Glencoe, London: Collier-Macmillan.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. 3th ed. Berkely, CA : University of California Press.
- Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration and Society* 6(4), 445-488.