

บทที่ ๖

ปัญหาอุปสรรค

การพิจารณาปัญหาอุปสรรคของ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ในภาพรวมขณะที่ปรึกษาได้นำปัญหาอุปสรรคที่พบจาก การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะ ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒) มาพิจารณาประกอบกับปัญหาอุปสรรคของ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ที่พบจากการติดตามและประเมินผลแผนฯ ในครั้งนี้ มีรายละเอียดดังนี้

๖.๑ ปัญหาอุปสรรคที่พบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒) และปัญหาอุปสรรคนั้นยังคงมีอยู่

ปัญหาอุปสรรคที่พบเมื่อมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะ ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒) ของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และในการติดตามและประเมินผลแผนฯ ครั้งนี้ พบว่า ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวนั้นยังคงมีอยู่ มีดังต่อไปนี้

๖.๑.๑ ด้านตัวแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔

๑) ขาดการนำยุทธศาสตร์ต่างๆตามแผนฯ ไปผนวกกับแผนยุทธศาสตร์หลักของแต่ละกระทรวงในรูปแบบของ Inclusive Policy เป็นผลให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานไม่ได้ผนวกงานด้านคนพิการไว้ในแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติงานของหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณมาดำเนินงานได้โดยตรง การมองเห็นความสำคัญและการบูรณาการงานนี้เข้าในแผนงบประมาณเพิ่งเริ่มขึ้นในปี ๒๕๕๒ จึงยังไม่เกิดผลงานชัดเจน โดยเปรียบเทียบแล้วการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีลักษณะ Inclusiveness มากกว่าในส่วนกลาง เนื่องจากสามารถผนวกรวมเข้ากับแผน อปท. และกับแผนจังหวัดด้วย (โดยรวมกับกลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ)

๒) ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่การวางแผน การจัดลำดับความสำคัญ การจัดสรรงานให้แต่ละหน่วยงาน และการจัดสรรงบประมาณตามภาระงาน

๓) การกำหนดยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของแผนฯ ยังมีความสับสนและซ้อนทับกัน ทำให้การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในด้านคนพิการสับสน และมีการทำงานซ้ำซ้อน ทำให้เสียงบประมาณและเวลาของผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ซึ่งมีอยู่น้อยอยู่แล้ว

๖.๑.๒ ด้านงบประมาณ

- ๑) ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานด้านคนพิการ เนื่องจากสำนักงบประมาณพิจารณาว่าไม่ได้เป็นงานหลักของหน่วยงาน เช่น กรมโยธาธิการ และผังเมือง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงคมนาคม กระทรวงวัฒนธรรม ฯลฯ ทำให้หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่
- ๒) บางหน่วยงานพยายาม เจียดจ่ายงบประมาณจากงานอื่นๆ ซึ่งมีจำกัดอยู่แล้วมาใช้ ทำให้ไม่ได้ผลงานเต็มเม็ดเต็มหน่วยและอาจเกิดผลลบต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และการตรวจสอบภายหลังได้
- ๓) งานตามยุทธศาสตร์ที่ ๔ เกี่ยวกับการจัดสภาพแวดล้อมที่ปราศจากอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของคนพิการจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากทั้งการก่อสร้างใหม่และการปรับปรุงเพิ่มเติมสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่เดิม และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานนี้มีความเห็นว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของตน เจตคติของสังคมและโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเหล่านี้ต่อศักดิ์ศรีความเท่าเทียมในฐานะเป็นมนุษย์และสิทธิที่จะเข้าถึงสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ปราศจากอุปสรรคของคนพิการยังเป็นเรื่องของอุดมคติที่ไกลตัว การจัดให้มีสิ่งเหล่านี้ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากเพื่อคนพิการที่มีจำนวนน้อยโดยเปรียบเทียบจึงเป็นเรื่องไม่คุ้มค่า

๖.๑.๓ ด้านบุคลากร

- ๑) การพัฒนาบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคนพิการมีเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด ในกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) แต่ยังคงขาดข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะด้านต่างๆตามมาตรฐานที่เพิ่มขึ้นเป็นรายปีอย่างชัดเจน เพราะขาดระบบฐานข้อมูลขององค์กรในเรื่องนี้
- ๒) บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับคนพิการยังมีน้อย ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดระบบฐานข้อมูลที่ได้มาตรฐานสามารถเชื่อมโยงกันได้ หน่วยงานบางแห่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อจ้างบุคคล/องค์กรภายนอกมาออกแบบติดตั้งระบบให้ได้ตามมาตรฐาน แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญาแล้ว บุคลากรภายในไม่สามารถดำเนินงานต่อได้เพราะยังขาดทั้งความรู้และทักษะทางเทคโนโลยีและขาดความเข้าใจในความสัมพันธ์ของข้อมูลที่จะต้องเชื่อมโยงกันได้เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป
- ๓) องค์กรคนพิการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังมีปัญหาเด่นชัดในเรื่องการพัฒนาศักยภาพของแกนนำคนพิการรุ่นหนุ่มสาวเพื่อรับช่วงการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งยังขาดการเน้นการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งอาจมีผลต่อการล้มเลิก ชะงักงัน ขาดการทำงานอย่าง ต่อเนื่องขององค์กรคนพิการขนาดเล็กในอนาคตอันใกล้

ปัจจุบัน ปัญหาทั้ง ๓ ด้านที่กล่าวมาข้างต้น ยังคงพบในการติดตามและประเมิน ผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะสิ้นสุดแผนฯ) ในครั้งนี้

๖.๒ ปัญหาอุปสรรคที่พบจาก การติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะสิ้นสุดแผนฯ)

นอกเหนือจากปัญหาอุปสรรค ของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ที่พบจากการติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ (ระยะครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒) ตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีข้อค้นพบ เพิ่มเติมเกี่ยวกับ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำแผน ฯไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่มีภารกิจ เกี่ยวข้องตามขอบเขตการดำเนินงานของแผนฯ ซึ่งปัญหาอุปสรรคโดยภาพรวมมีดังต่อไปนี้

๖.๒.๑ การบริหารจัดการและการดำเนินงานกองทุนด้านคนพิการ

การบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คนพิการเข้าถึงได้ยาก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายๆด้าน เช่น ระเบียบกองทุน การกลั่นกรองโครงการ และระยะเวลาอนุมัติโครงการ ข้อจำกัดของคนพิการและองค์กรด้านคนพิการในการเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ เป็นต้น

๖.๒.๒ บุคลากร

๑) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด (พมจ.)

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัดในฐานะเป็นผู้รับนโยบายจากกระทรวงฯไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีภารกิจประจำล้นมือ ต้องดูแลทุกกลุ่มเป้าหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้มีข้อจำกัดในการดูแลงานด้านคนพิการทั้งในเชิงนโยบายและระดับปฏิบัติการไม่เข้มข้นเท่าที่ควร

๒) บุคลากรระดับปฏิบัติการ

๒.๑) บุคลากรระดับปฏิบัติการในจังหวัดที่ทำงานด้านคนพิการ มีจำนวนน้อยและมีได้มีภารกิจด้านคนพิการเท่านั้น แต่ต้องทำงานกับกลุ่มเป้าหมายอื่นๆด้วย ทำให้ไม่สามารถทำงานด้านคนพิการได้เต็มที่

๒.๒) การปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรทุกระดับ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามแผนงานและความชัดเจนในการมอบหมายงาน

๓) บุคลากรเฉพาะทาง

๓.๑) ขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทางด้านคนพิการทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จิตแพทย์ นักกายภาพบำบัด พยาบาล ครูพี่เลี้ยง ครูแนะแนว ล่ามภาษามือ นอกจากนี้บุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลคนพิการ/อาสาสมัครที่มีอยู่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลให้ความช่วยเหลือคนพิการ

๓.๒) ล่ามภาษามือที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ไม่มีความมั่นคงและไม่มี ความก้าวหน้าจึงเปลี่ยนไปประกอบอาชีพครูในโรงเรียนแทนการเป็นล่ามภาษามือทำให้เกิดการขาดแคลน ล่ามภาษามือสำหรับคนหูหนวก

ดึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานระบุว่า “สำนักพัฒนาสังคม กทม.มีการอบรมล่ามภาษามือ แต่พบปัญหาเสมอคือ เมื่อไม่ใช้ “ก๊ลิ้ม” ล่ามหายากจริงๆ อบรม ๕๐ เขต เวลาประชุม คนพิการ “แปลถูกแปลผิด” มีการอบรมเกสซ์ พยาบาลและนักสังคมสงเคราะห์ด้วย มีบทสัมภาษณ์ทาง สมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องล่ามว่า

“วิทยาลัยราชสุดาผลิตล่ามมาหลายรูปแบบ อาชีพล่ามไม่มีความมั่นคง ผลิตออกมาแล้วหายไปเลย ตอนนี่...คนหูหนวกรอคอย”(สัมภาษณ์, ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕)

๖.๒.๓ องค์ความรู้ด้านคนพิการ

๑) งานวิจัยและนวัตกรรม

- การผลิต

บุคลากรของหน่วยงานรัฐและองค์กรด้านคนพิการขาดความรู้และทักษะที่มากพอในการทำวิจัยด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องจัดจ้างนักวิจัยภายนอก ซึ่งอาจได้ผู้ทำวิจัยที่ขาดความรู้ความเข้าใจ ความพิการและคนพิการอย่างลึกซึ้ง ทำให้ผลการวิจัยไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ปริมาณงานวิจัย ที่เกี่ยวกับความพิการและคนพิการยังมีน้อย ทำให้ขาดองค์ความรู้และขาดนวัตกรรมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเฉพาะกลุ่มและการพัฒนานโยบายในภาพรวม

- การเผยแพร่และการนำไปใช้

งานวิจัยที่ทำเสร็จแล้วแม้จะถูกนำมาเผยแพร่ไปสู่สาธารณชน แต่ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๒) สื่อประชาสัมพันธ์

รูปแบบของสื่อประเภทต่างๆที่คนพิการสามารถเข้าใจและเข้าถึงได้โดยง่ายยังมีน้อย เช่น รายการโทรทัศน์ที่มีล่ามภาษามือมีเพียงช่องเดียว สื่อเสียงสำหรับคนตาบอด หนังสือภาพสำหรับเด็ก ออทิสติก เป็นต้น

๖.๒ .๔ เจตคติต่อความพิการและคนพิการ

เจตคติต่อความพิการและคนพิการยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง คนพิการยังออกมาแสดงตนสู้สังคมน้อย รวมทั้งสื่อสารมวลชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำเสนอศักยภาพของคนพิการ ทำให้เจตคติของผู้ปฏิบัติงานด้านคนพิการและสังคมโดยรวมที่มีต่อความพิการและคนพิการยังไม่เป็นเชิงบวกเท่าที่ควร ส่งผลต่อการเข้าถึงสิทธิและโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

๖.๒.๕ การเข้าถึงบริการและข้อมูลข่าวสาร

- ๑) การให้บริการทางสังคมต่อคนพิการตามสิทธิขั้นพื้นฐาน (การแพทย์ การศึกษา อาชีพ และสังคมและข้อมูลข่าวสาร) ยังมีไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ
- ๒) ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากประเภทความพิการ เป็นอุปสรรคต่อความยากลำบากในการเข้าถึงบริการ เช่น คนหูหนวก คนพิการทางการเคลื่อนไหว ผู้บกพร่องทางจิต ฯลฯ ไม่มีเวลาเนื่องจากต้องทำงานทั้งคนพิการและผู้ดูแล
- ๓) สื่อสิ่งอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลืออื่นใดที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการและการดำรงชีวิตอิสระมีไม่เพียงพอและไม่มีคุณภาพ
- ๔) การจดทะเบียนคนพิการยังไม่ครอบคลุมคนพิการทุกคน

๖.๒.๖ ก ารนิยามประเภทของความพิการและคนพิการ

การนิยามประเภทของความพิการและคนพิการทางด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านการจดทะเบียนความพิการของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) ด้านสำมะโนประชากรของสำนักงานสถิติ มีความแตกต่างกัน มีผลต่อการบูรณาการการทำงานด้านคนพิการและการบูรณาการฐานข้อมูลคนพิการ

ดังเช่นข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายชัยพร ภูวรัตน์ ผู้อำนวยการสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ระบุว่า “ข้อมูลสำคัญ สำนักงานสถิติเก็บข้อมูล ควรบูรณาการข้อมูล พม. กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานสถิติมารวมกัน ผลลัพธ์ข้อมูลเล่มเดียวกัน ไม่ใช่แยก จริงๆเราใช้ข้อมูลของเราเป็นหลัก เพราะใช้บัตรเรา สาธารณสุขมีคนพิการ ๕ ประเภท พม. มี ๗ ประเภท ศึกษามี ๘ ประเภท จริงๆใช้เท่ากัน” (สัมภาษณ์, ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕)

๖.๒.๗ การรวมตัวขององค์กรคนพิการและเครือข่าย

มีข้อสังเกตจากสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร (กทม.) ว่า “องค์กรด้านคนพิการยังไม่เข้มแข็งพอที่จะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์” อย่างไรก็ตามเมื่อมีองค์กรมาจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แล้ว ได้ให้ความรู้แก่องค์กรที่ยังไม่เข้มแข็งเพื่อให้เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและวิชาการได้ให้ข้อมูลว่า “องค์กรด้านคนพิการขาดความรู้เรื่องมาตรฐาน ภาระหลักๆคือ การจัดทำมาตรฐานเฉพาะองค์กรด้านคนพิการ ส่งเสริมให้องค์กรเครือข่ายเข้าสู่การตรวจประเมินมาตรฐาน เมื่อผ่านแล้วจะสามารถจัดบริการสวัสดิการได้ในยุทธศาสตร์นี้ได้ส่งเสริมให้จัดตั้งเครือข่ายทุกจังหวัด ปี ๕๐-๕๔ เกือบครบ”(สัมภาษณ์, ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕)

จากความคิดเห็นข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า องค์กรคนพิการและเครือข่ายยังไม่เข้มแข็ง บางองค์กรยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ข้อมูลข่าวสาร บริการ และการพัฒนาศักยภาพในด้านต่างๆ

ปัญหา อุปสรรค ตามที่กล่าวมาข้างต้น หากมิได้ดำเนินการแก้ไขและปล่อยให้คงอยู่ จะส่งผลต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) จึงจำเป็นต้องมีนโยบาย และมาตรการในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ที่ชัดเจน ซึ่งจะขอนำเสนอข้อเสนอแนะในบทต่อไป