

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายการดำเนินงานและแผนบริหารงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนา และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และมอบหมายให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปนั้น ได้ก่อให้เกิด “แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544” ซึ่งนับเป็นแผนฉบับแรกในการดำเนินงานด้านคนพิการให้ได้รับการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพ เพื่อให้มีขีดความสามารถที่พร้อมในการปรับตัวอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่า ต่อมาได้มีการจัดทำ “แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549” ซึ่งเป็นแผนฉบับที่สองที่ได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนในการจัดทำแผนตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเศรษฐกิจ ครอบคลุมมิติของคุณภาพชีวิตของคนพิการ โดยบูรณาการหลักพื้นฐานแนวคิดและการดำเนินงานด้านคนพิการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541 การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสุขภาพ ตลอดจนพันธกรณีและข้อตกลงระดับนานาชาติ ทั้งนี้ได้ปรับให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในการเสริมสร้างความก้าวหน้า สิทธิ ความยุติธรรม และความเสมอภาคสำหรับคนพิการ ในกระบวนการพัฒนาทุกด้านสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 ตามลำดับ

สำหรับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นแผนฉบับที่ 3 ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพจากทุกภาคส่วนในการจัดทำแผน โดยพิจารณาจากสถานการณ์และแนวโน้มด้านคนพิการ และความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2549 รวมทั้งการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของการดำเนินงานด้านคนพิการ ซึ่งได้บูรณาการกรอบแนวคิด และทิศทางในการจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550 – 2554 นี้ได้เน้นให้มีกลไกประสานงานด้านคนพิการระดับชาติ การส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการและเครือข่าย เพื่อให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อคนพิการทั้งทางด้านกายภาพ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกำหนดแผนงานโครงการที่จะดำเนินงานในเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำการนำไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 23 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมและการดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การศึกษาและการประกอบอาชีพของคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นทางการและทั่วถึง ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน อาทิ มาตรา 24 ที่มาและรายได้ของกองทุน มาตรา 25 และมาตรา 26 คณะอนุกรรมการบริหารกองทุน และอำนาจหน้าที่ รวมถึงมาตรา 30 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน เพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

จากผลการสำรวจทางสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2550 พบว่า จำนวนประชากรประมาณ 65.5 ล้านคน เป็นผู้พิการประมาณ 1.9 ล้านคน ซึ่งเมื่อพิจารณาคงพิการเปรียบเทียบกับสัดส่วนของประชากรทั้งหมด พบว่า คนพิการที่เป็นเพศหญิงมีมากกว่าเพศชาย (ร้อยละ 1.53 และร้อยละ 1.31 ตามลำดับ) และมีคนพิการที่อาศัยนอกเขตเทศบาลมากกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 2.37 และร้อยละ 0.47 ตามลำดับ) และเมื่อพิจารณาจำแนกตามภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนพิการสูงสุด (ร้อยละ 1.17) รองลงมา คือ ภาคเหนือ (ร้อยละ 0.79) ภาคกลาง (ร้อยละ 0.52) ภาคใต้ (ร้อยละ 0.30) และกรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 0.05)

เมื่อพิจารณาคงพิการเปรียบเทียบกับสัดส่วนของคนพิการทั้งหมด พบว่า คนพิการที่เป็นเพศหญิงมีมากกว่าเพศชาย (ร้อยละ 53.84 และร้อยละ 46.15 ตามลำดับ) และมีคนพิการที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 83.30 และร้อยละ 16.69 ตามลำดับ) และ เมื่อพิจารณาจำแนกตามภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคนพิการสูงสุด (ร้อยละ 41.29) รองลงมา คือ ภาคเหนือ (ร้อยละ 27.70) ภาคกลาง (ร้อยละ 18.48) ภาคใต้ (ร้อยละ 10.73) และกรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 1.78)

ตารางที่ 1.1

จำนวนและร้อยละของคนพิการ จำแนกตามเพศ เขตการปกครองและภาค พ.ศ.2550

เพศ เขตการปกครอง และภาค	จำนวนประชากร	จำนวนคนพิการ	ร้อยละของคนพิการตามสัดส่วนของประชากรทั้งหมด	ร้อยละของคนพิการตามสัดส่วนคนพิการทั้งหมด
ทั่วราชอาณาจักร	65,566,360	1,871,860	2.85	100.00
เพศ				
ชาย	32,179,099	864,028	1.32	46.15
หญิง	33,387,261	1,007,832	1.53	53.84
เขตการปกครอง				
ในเขตเทศบาล	19,898,496	312,497	0.47	16.69
นอกเขตเทศบาล	45,667,864	1,559,363	2.37	83.30

เขต เขตการปกครอง และภาค	จำนวนประชากร	จำนวนคนพิการ	ร้อยละของคนพิการตามสัดส่วนของประชากรทั้งหมด	ร้อยละของคนพิการตามสัดส่วนคนพิการทั้งหมด
ภาค				
กรุงเทพมหานคร	6,890,722	33,392	0.05	1.78
กลาง (ไม่รวม กทม.)	15,967,812	346,028	0.52	18.48
เหนือ	11,698,100	518,624	0.79	27.70
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22,062,343	772,931	1.17	41.29
ใต้	8,947,383	200,885	0.30	10.73

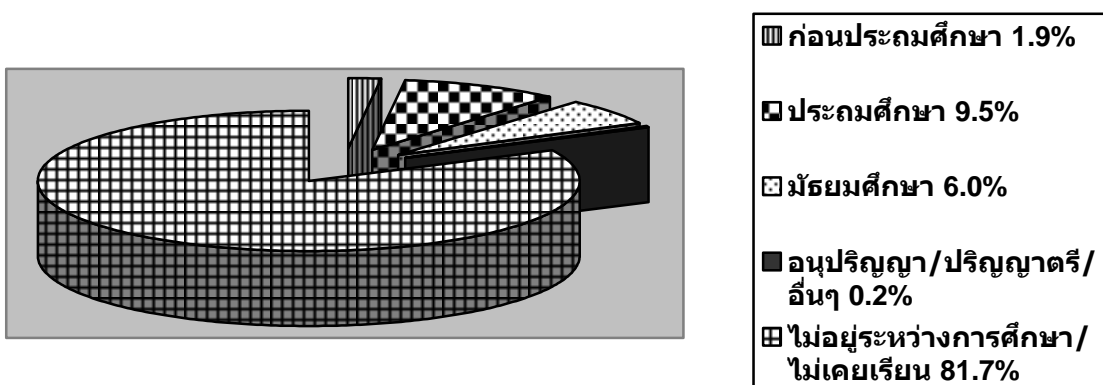
ที่มา : <http://www.openbase.in.th /node/>

คนพิการประมาณ 1.9 ล้านคนนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประชากรในแต่ละกลุ่มอายุ พบว่าคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามอายุที่เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ คนพิการในกลุ่มอายุต่ำกว่า 20 ปี มีน้อยกว่าร้อยละ 1 ของประชากรในกลุ่มอายุเดียวกัน และคนพิการจะค่อยๆ เพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งถึงกลุ่มอายุตั้งแต่ 75 ปีขึ้นไปมีคนพิการมากที่สุด คือ ร้อยละ 31.0

คนพิการ อายุ 5-30 ปี จำนวน 2.3 แสนคน มีถึงร้อยละ 81.7 ที่ไม่ได้หรือไม่เคยเรียน และมีเพียงร้อยละ 18.3 ที่กำลังเรียน ซึ่งส่วนใหญ่ร้อยละ 9.5 กำลังเรียนในระดับประถมศึกษา รองลงมาเรียนระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 6.0 และระดับปริญญาตรีมีเพียงร้อยละ 0.5

แผนภาพที่ 1.1

ร้อยละของคนพิการอายุ 5-30 ปี จำแนกตามระดับการศึกษาที่กำลังเรียน พ.ศ. 2550

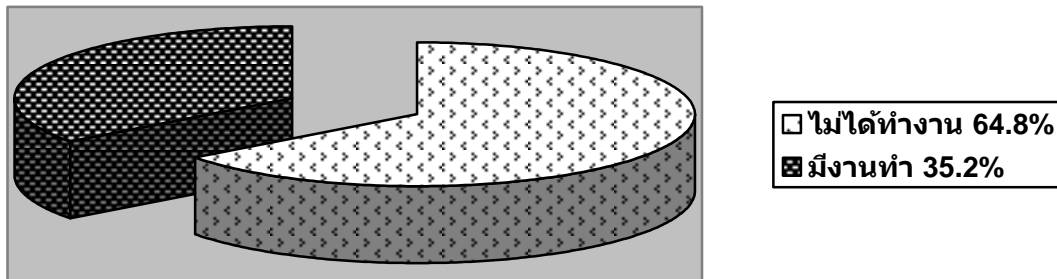


คนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 1.8 ล้านคน เป็นผู้ที่มีงานทำในปี 2550 จำนวน 0.6 ล้านคนหรือร้อยละ 35.2 และเป็นผู้ไม่ได้ทำงานจำนวน 1.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 64.8 โดยในกลุ่มผู้ทำงานนั้นเป็น

ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและประมงมากที่สุด ร้อยละ 19.4 รองลงมาคืออาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ ในด้านการขาย การให้บริการ และผู้ใช้แรงงาน ร้อยละ 4.8

แผนภาพที่ 1.2

ร้อยละของคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไป จำแนกตามภาวะการมีงานทำ พ.ศ. 2550



และจากรายงานสถานการณ์คนพิการปี 2551 (วิจัย รูปขำดี และคณะ, 2551) พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการ สุ่มตัวอย่างแบบสัดส่วน (Ratio Sampling) จำนวน 340 คน โดยกระจายตามประเภทของความพิการในภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และ กรุงเทพมหานคร ตามสัดส่วนของผู้พิการที่กระจายตามภาค และจังหวัดต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าคน พิการส่วนใหญ่อาศัยอยู่ที่ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และจะเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิงประมาณเท่าตัว อายุอยู่ในช่วง 21-30 ปี ประเภท ความพิการมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นความพิการทางการเคลื่อนไหว และมากกว่าร้อยละ 70 เป็น โสด ส่วนสมรส มีเพียงร้อยละ 20.05 ระดับการศึกษา ประมาณครึ่งหนึ่งจบชั้นมัธยมศึกษา รองลงมา จบชั้น ปวช./ปวส. และ ประถมศึกษา ตามลำดับ ส่วนที่จบระดับปริญญาตรีมีเพียงเล็กน้อย แต่ที่น่าสนใจคือ มีผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษา ร้อยละ 10.71 สำหรับอาชีพผู้พิการ ส่วนใหญ่กำลังเรียนหนังสือ และไม่ได้ทำงาน ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียง กัน สำหรับอาชีพการเป็นลูกจ้างพนักงานที่ได้รับเงินเดือน ซึ่งแสดงถึงการยอมรับความสามารถของผู้พิการ พบมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น พนักงานเอกชน (3.85 %) ลูกจ้างโรงงาน (2.75 %) พนักงานรัฐวิสาหกิจ (0.85%) และข้าราชการ (0.55%) ซึ่งจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากความเห็นของผู้นำคนพิการ สามารถสรุปได้ว่า สถานการณ์ของคนพิการในปี 2551 แม้ภาพรวมจะดีขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมา แต่เมื่อพิจารณาใน รายละเอียดคุณภาพชีวิตของคนพิการในหลายด้านก็ยังคงตกต่ำ ยังมีปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอีกหลาย ประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอาชีพ การมีงานทำ และรายได้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงและใช้ ประโยชน์จากภูมิสถาปัตยกรรมที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อคนพิการทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิการทางการ เคลื่อนไหว ผู้พิการทางการได้ยิน

กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการ ดำเนินงานใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 การสนับสนุนโครงการ ที่ดำเนินงานด้านคนพิการของหน่วยงาน

ภาครัฐและเอกชน ลักษณะที่ 2 การสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพสำหรับคนพิการเป็นรายบุคคล รายละไม่เกิน 40,000 บาท ผ่อนชำระภายในระยะเวลา 5 ปี โดยไม่มีดอกเบี้ย โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538 จนถึง พฤษภาคม 2552 มีคนพิการได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินทั่วประเทศจำนวน 62,904 ราย รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,399,918,528 บาท เป็นผู้กู้ยืมเงินในกรุงเทพมหานครจำนวน 3,696 ราย จำนวนเงิน 80,652,430 บาท ในส่วนภูมิภาค จำนวน 59,208 ราย จำนวนเงิน 62,904 บาท

ตารางที่ 1.2

การอนุมัติให้คนพิการกู้ยืมเงินของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ปีงบประมาณ	กรุงเทพมหานคร		ส่วนภูมิภาค		รวมทั้งสิ้น	
	ราย	จำนวนเงิน	ราย	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ราย	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
2538-2551	3,535	76,581,150.-	52,688	1,208,236,273.-	58,810	1,286,480,803.-
2552	75	2,188,900.-	3,276	92,278,495.-	3,351	94,467,395.-
	3,696	80,652,430.-	59,208	1,319,266,098.-	62,904	1,399,918,528.-

ที่มา : กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, 2552

ผลการสำรวจประเภทของอาชีพที่ลูกหนี้คนพิการได้รับการกู้ยืมเงิน พบว่า ส่วนใหญ่นำไปประกอบอาชีพเกษตรกรรม ร้อยละ 38 รองลงมาอาชีพค้าขาย ร้อยละ 39 และอาชีพรับจ้าง เช่น นวดแผนไทย ซ่อมเครื่องใช้ต่าง ๆ ตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น ร้อยละ 24 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างอาชีพกับการชำระหนี้ พบว่า อาชีพรับจ้าง ค้าขาย และเกษตรกรรม มีพฤติกรรมการชำระหนี้ ไม่แตกต่างกัน คือ ร้อยละ 35 , 36 และ 37 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บริการกู้ยืมเงินแก่คนพิการเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ทุกกลุ่มเป้าหมาย จึงได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2552 กำหนดให้คนพิการที่ขอกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ สามารถกู้ยืมเงินในลักษณะรายบุคคล หมายถึงคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ หรือรายกลุ่ม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ชุมชน ที่มีคนพิการสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพในลักษณะของวิสาหกิจชุมชนได้

เมื่อพิจารณาจากระเบียบของกองทุนฯ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระของคนพิการ เพื่อให้ผู้ดูแลคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ รวมถึงกลุ่มคนพิการ ได้มีโอกาสในการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ โดยที่คนพิการสามารถประกอบอาชีพในลักษณะของธุรกิจชุมชน อีกทั้ง องค์กรคนพิการ ที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพสามารถดำเนินกิจกรรมในลักษณะของการจัดสวัสดิการเพื่อการส่งเสริมอาชีพให้คนพิการสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งคาดว่าจะมีกลุ่มอาชีพคนพิการและองค์กรสวัสดิการส่งเสริมอาชีพคนพิการ ที่จะนำแนวทางดังกล่าวไปขยายผลเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้น จึง

เห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ หรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ เพื่อใช้ในการส่งเสริมอาชีพและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้คนพิการอย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบการรวมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ

1.3 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

รูปแบบการรวมกลุ่ม หมายถึง ประเภท ลักษณะ วิธีการ ขั้นตอนของการรวมกลุ่ม แหล่งทุนหรือวิธีการจัดหาทุนของกลุ่ม การแบ่งปันผลประโยชน์ของกลุ่ม รวมทั้งการจัดบริการหรือสวัสดิการที่กลุ่มจัดให้แก่สมาชิก

กลุ่มอาชีพคนพิการ หมายถึง การรวมตัวกันของคนพิการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการร่วมกันประกอบอาชีพอิสระ โดยอาจมีคนปรกติร่วมด้วย แต่คนพิการต้องเป็นหลักในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน และอาจอยู่ภายใต้บังคับกรคนพิการที่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม หรืออาจเป็นกลุ่มที่ไม่ได้ทำการจดทะเบียนก็ได้

สวัสดิการ หมายถึง เงิน หรือการบริการ ที่กลุ่มอาชีพคนพิการจัดสรรให้กับสมาชิกในโอกาสต่างๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือ เช่น เงินช่วยเหลือการคลอดบุตร เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือค่าฌาปนกิจศพ การจัดรถรับ-ส่ง เป็นต้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษารูปแบบการรวมกลุ่มประกอบอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ
2. ศึกษารูปแบบขององค์กรหรือกลุ่มคนพิการที่ดำเนินการจัดสวัสดิการแก่คนพิการทั้งในชุมชนและเครือข่าย
3. ศึกษาและประเมินผลแนวทาง วิธีการ ขั้นตอน ในการดำเนินการรวมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการของชุมชนที่มีศักยภาพในการกระจายทุนประกอบอาชีพ
4. ให้ความรู้ และเสริมพลังแก่กลุ่มและองค์กร รวมถึงการเตรียมความพร้อม ให้กลุ่มและองค์กรที่สามารถดำเนินการกระจายทุนประกอบอาชีพหรือจัดสวัสดิการ
5. เสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานต่อกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย



1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบรูปแบบการรวมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการ
2. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางการส่งเสริมกลุ่มอาชีพหรือสวัสดิการสำหรับคนพิการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น