

บทที่ ๒ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการติดตามและประเมินแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ (ระยะครึ่งแผนแรก) มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบในการประเมิน ๕ แนวคิดคือ (๑) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการ (๒) แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการของคนพิการ (๓) แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการ สิ่งอำนวยความสะดวก (๔) ทฤษฎีการติดตามและประเมินผลแผนงานและโครงการ และ (๕) แบบจำลองที่ใช้ในการติดตามและประเมินผล โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการ

แนวคิดเกี่ยวกับคนพิการของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับตามการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเกี่ยวกับคนพิการระดับสากล กล่าวคือ ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งมีทหารและประชาชนพิการจำนวนมาก แนวคิดเกี่ยวกับคนพิการถูกครอบงำด้วยแนวคิดเวทนานิยม ทำให้การดำเนินงานด้านคนพิการมุ่งเน้นการสงเคราะห์ เป็นหลัก หลังจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ ๒๔๓๐ วันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ ได้มีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการเกิดขึ้น องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิ โอกาสและความเสมอภาคของคนพิการเป็นลำดับ โดยประกาศให้ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๓๕ เป็นทศวรรษของคนพิการพร้อมทั้งกำหนดแผนปฏิบัติการโลก เมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการแล้ว คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกขององค์การสหประชาชาติต้องการที่จะปฏิบัติกิจกรรมและรณรงค์เรื่องสิทธิและโอกาสของคนพิการอย่างต่อเนื่อง จึงได้ประกาศให้ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๔๕ เป็นทศวรรษคนพิการของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก จะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับคนพิการในระดับสากลได้เปลี่ยนเป็นแนวคิดฐานสิทธิ (Rights Based) แล้วอย่างชัดเจน

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญเรื่องสิทธิและโอกาสของคนพิการเช่นกัน โดยหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกับคนพิการได้ยกย่องพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ต่อมาได้ประกาศกฎกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อให้คนพิการได้รับสิทธิโอกาสและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกอื่นในสังคม และในยุคสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย ขึ้นในปี ๒๕๔๑

ในปี ๒๕๕๐ ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่ง ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ แทน พ.ร.บ. การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ใช้





มานานกว่า ๑๕ ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข โดย พ.ร.บ. ฉบับใหม่นี้มุ่งเน้นที่การพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการมากกว่าการสงเคราะห์ โดยประเมินความพิการและจัดกิจกรรมความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับข้อจำกัดจากความพิการ สามารถใช้ชีวิตประจำวันและพร้อมเข้าสู่สังคมได้เหมือนกับบุคคลทั่วไป

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ การกำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการอื่นจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ บริการฟื้นฟูทางการแพทย์ การศึกษา อาชีพ การมีส่วนร่วมกิจกรรมทางสังคม การเข้าถึงแผนงาน โครงการ ข้อมูลข่าวสาร ล่ามภาษามือ การยกเว้นค่าธรรมเนียมอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ การจัดสวัสดิการเบี้ยคนพิการ การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การจัดหาที่อยู่อาศัย การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีสำหรับคนพิการ ผู้ดูแลคนพิการ และองค์กรเอกชนที่จัดบริการให้คนพิการ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีกลไกการดำเนินงานในระดับชาติคือ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตลอดจนให้มีสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมในการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐ ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ รวมถึงสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งขององค์กรคนพิการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดมาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ซึ่งมี บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

มาตรา ๒๐ คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(๒) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะ หรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อบริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม





(๓) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด โดยมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในหลายลักษณะ ได้แก่ (๑) อัตราส่วนของ การจ้างงานคนพิการกับบุคคลทั่วไปที่ต้องพิจารณาว่าต้องมีอัตราส่วนเท่าใด (๒) การเตรียมการ สำหรับการจ้างงานคนพิการในอนาคต (๓) แนวทางที่จะมีรองรับหากหน่วยงานไม่ประสงค์ที่จะจ้างคน พิการเข้าทำงาน (๔) กระบวนการขับเคลื่อนอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการบังคับใช้ และ(๕) การรับทราบความเห็นแนวทางต่อไปเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทัศนคติ เกี่ยวกับคนพิการ แทนที่จะคิดว่าเป็นภาระต่อสังคมเพียงอย่างเดียวให้หันกลับมาพิจารณาแนวคิดในสังคม ฐานสิทธิที่ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งการสร้างงานให้กับคนพิการจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ให้กับสังคมอีกทั้งจะเป็นการลดภาระของสังคมที่ต้องรับผิดชอบต่อคนพิการ โดยแทนที่จะเป็นการ สงเคราะห์ให้กับคนพิการเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสร้างโอกาส สร้างเกียรติและศักดิ์ศรีให้กับคนพิการใน ฐานะที่เป็นบุคคลคนหนึ่ง ในสังคม เมื่อคนพิการมีงานทำมีความมั่นคงก็จะเป็นการลดภาระของสังคมอีกทั้ง จะเป็นการช่วยสังคมและประเทศชาติอีกทางหนึ่งด้วย (เอกสารอัดสำเนา, เรื่อง “การจ้างงานคนพิการในสังคม ฐานสิทธิ” คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และ ผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา และสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๓)

(๔) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเต็มที่และมี ประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและ บริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ การให้ทุนประกอบอาชีพ, การดูแล, การให้เบี้ยยังชีพ, การอบรม อาสาสมัครคนพิการ

(๕) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมการพัฒนาและบริการอันเป็น สาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมาย และการจัดหา ทุนายความว่าต่างแ่ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสารสาธารณะ จากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนดในกฎกระทรวง





(๗) บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือ หรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทางและการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

(๙) การจัดสวัสดิการเบี่ยงความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

(๑๐) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขความหมาย และสิทธิต่าง ๆ ของคนพิการเพื่อให้ครอบคลุมตามสิทธิและความเสมอภาคของผู้พิการไว้หลายประการ จุดเด่นของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ และความคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพของคนพิการไว้อย่างชัดเจน และในส่วนของเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ ก็มีการมุ่งเน้นพัฒนา ปรับปรุงให้ตรงต่อความต้องการของผู้พิการอย่างมากที่สุด และยังเล็งเห็นถึงความสำคัญของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้พิการ เช่น บริษัทที่รับคนพิการเข้าทำงานก็ได้รับสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และการเปิดโอกาสให้คนพิการสามารถเข้าทำงานได้ในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, ๒๕๕๒) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมีความมุ่งประสงค์เพื่อส่งเสริม คุ้มครองและประกันให้คนพิการทั้งปวง ได้อุปโภคสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริม การเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้กำหนดหลักการทั่วไปให้มี (เอ) การเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด การอยู่ได้ด้วยตนเอง รวมถึง เสรีภาพในการตัดสินใจเลือกด้วยตนเอง และความเป็นอิสระของบุคคล (บี) การไม่เลือกปฏิบัติ (ซี) การเข้ามีส่วนร่วมและเข้าร่วมได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพในสังคม (ดี) การเคารพความแตกต่างและการยอมรับว่าคนพิการเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายของมนุษย์และมนุษยชาติ (อี) ความเท่าเทียมกันของโอกาส (เอฟ) ความสามารถในการเข้าถึง (จี) ความเท่าเทียมกัน





ระหว่างชายกับหญิง (เอช) การเคารพขีดความสามารถของเด็กพิการที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องและการเคารพสิทธิของเด็กพิการเพื่อสงวนรักษาอัตลักษณ์ของตน

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการระบุว่า รัฐภาคีรับที่จะประกันและส่งเสริมในการทำให้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนพิการทั้งปวงกลายเป็นจริงอย่างเต็มที่โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใดๆ บนพื้นฐานจากความพิการเพื่อการนี้ รัฐภาคีรับที่จะดำเนินการ (เอ) ออกมาตรการทางกฎหมาย ทางปกครองและมาตรการอื่นๆที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อให้มีการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในอนุสัญญานี้ (บี) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบ จารีตประเพณีและทางปฏิบัติที่มีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (ซี) ดำเนินถึง การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนพิการในนโยบายและแผนงานทั้งปวง (ดี) ละเว้นไม่เข้าร่วมในการกระทำหรือทางปฏิบัติใดๆอันไม่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ และประกันว่าหน่วยงานและสถาบันของรัฐจะกระทำโดยสอดคล้องกับอนุสัญญานี้ (อี) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการโดยบุคคล องค์กรหรือวิสาหกิจเอกชนใดๆ (เอฟ) รับที่จะดำเนินการหรือส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาสินค้า บริการ เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ออกแบบอย่างเป็นสากลตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ ของอนุสัญญานี้ โดยควรให้มีการดัดแปลงน้อยที่สุดและค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้ตรงกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ เพื่อส่งเสริมการจัดให้มีและใช้ประโยชน์ และเพื่อส่งเสริมการออกแบบที่เป็นสากลในการพัฒนามาตรฐานและแนวทาง (จี) รับที่จะดำเนินการหรือส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาและส่งเสริมการจัดให้มีและการใช้เทคโนโลยีใหม่ รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เครื่องช่วยในการเคลื่อนไหว อุปกรณ์ และเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมต่อคนพิการ ทั้งนี้ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับเทคโนโลยีในราคาที่คนพิการสามารถจ่ายได้ (เอช) จัดให้มีสารสนเทศที่สามารถเข้าถึงได้แก่คนพิการเกี่ยวกับเครื่องช่วยในการเคลื่อนไหว เครื่องมือ เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งเทคโนโลยีใหม่ ตลอดจนความช่วยเหลือ บริการสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกในรูปแบบอื่น (ไอ) ส่งเสริมการฝึกอบรมผู้ประกอบการและบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับคนพิการให้ทราบถึงสิทธิที่รับรองไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือและบริการตามที่ประกันไว้โดยสิทธิเหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาสาระของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมุ่งเน้นการส่งเสริมคุ้มครองและประกันให้คนพิการได้อุปโภคสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด การจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทุกรูปแบบ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่งข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ การยอมรับความเท่าเทียมกันของคนพิการในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การ





ทำงาน การรักษาพยาบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป อันถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อคนพิการ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อทำให้การดำเนินงานด้านคนพิการเปลี่ยนเป็นการส่งเสริมให้คนพิการได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับคนปกติ การจัดการเลือกปฏิบัติ การเสริมพลัง การขจัดสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรค ที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงสิทธิได้

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิคนพิการสรุปได้ว่าคนพิการถือเป็นบุคคลหนึ่งของสังคมที่ควรมีความเสมอภาคในการมีโอกาสเช่นผู้อื่น ควรได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และรวมไปถึงการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิดของคนพิการด้วย ดังนั้นในแนวคิดนี้จึงถือว่าเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มุ่งเน้นให้คนพิการได้รับและเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ การผลักดันให้คนพิการได้มีโอกาสถ่ายทอดความต้องการหรือเรียกร้องสิทธิของตนในการเข้าถึงและเข้าใช้สิทธิตามกฎหมายหรือในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้น และเพื่อสามารถนำไปใช้ในการพึ่งตนเองและการดำรงชีวิตให้อยู่ในสังคมได้อย่างคนปกติ คนพิการจะต้องได้รับประโยชน์จากระบบทั่วไปของสังคมเช่นเดียวกับคนทั่วไป เช่น การได้รับสิทธิและการเข้าถึงด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และทางวัฒนธรรม การมีที่อยู่อาศัย การใช้พาหนะเดินทาง การบริการด้านสังคมและอนามัย โอกาสด้านการศึกษา การมีงานทำและการส่งเสริมอาชีพ การเป็นอยู่และมีชีวิตในสังคมอย่างปลอดภัย การใช้สถานที่สาธารณะและบริการสาธารณะ การได้รับอุปการณที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตประจำวันหรืออุปการณเพื่อการบำบัดฟื้นฟู รวมไปถึงการมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและครอบคลุมตามสิทธิและความเสมอภาคของผู้พิการมากที่สุด

ในการติดตามและประเมินแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๔ ระยะครึ่งแผน จะทำการประเมินว่า คนพิการเข้าถึงสิทธิที่กำหนดไว้ในแผนฯ หรือไม่ อย่างไร

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการของคนพิการ

แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการเกิดขึ้นเนื่องจากระบบการผลิตแบบ อุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตของประชาชน จากสังคมครอบครัวและเครือญาติมาเป็นสังคมของการทำงาน สังคมอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ความแออัดของประชากรในเมือง ความห่างเหินแปลกแยกของสมาชิกครอบครัว ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง การว่างงาน การถูกปลดออกจากงาน อุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระบบการให้บริการและการดูแลปัญหาดังกล่าว โดยการจัดศึกษาและฝึกอบรมผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานให้เป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ การส่งเสริมการมีงานทำ การคุ้มครองแรงงานและสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงาน เพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน คุ้มครองมิให้มีการกดขี่เด็ก และสตรี คุ้มครองแรงงานที่ทำงานในครัวเรือน รวมถึงคุ้มครองอาชีพพิเศษบางอาชีพ (เช่น หญิงบริการ) การ





ประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต
ทุพพลภาพ และการว่างงาน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ๒๕๔๖)

สำหรับคนพิการ แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการคนพิการเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติ
ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดแนวทางการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไว้เป็น ๔
แนวทางหลักตามที่องค์การฟื้นฟูสมรรถภาพนานาชาติ (Rehabilitation International) ได้กำหนดไว้ ดังนี้

๑. การฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ (Medical Rehabilitation) เป็นการรักษา ป้องกัน การ
ปรับสภาพ เพื่อแก้ไขปรับปรุงฟื้นฟูสภาพความพิการให้สามารถใช้อวัยวะที่เหลืออยู่เพื่อทดแทนความ
พิการที่เกิดขึ้น รวมทั้งการใช้กายอุปกรณ์เสริมหรือกายอุปกรณ์เทียมที่เหมาะสมกับสภาพความพิการของ
แต่ละประเภท และสิ่งที่สำคัญที่สุดในการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ คือ การป้องกันสาเหตุความ
พิการ หรือการป้องกันความพิการซ้ำซ้อน โดยมีการตรวจวินิจฉัยการให้ยา การศัลยกรรม
กายภาพบำบัด จิตบำบัด เป็นต้น

๒. การฟื้นฟูสมรรถภาพทางการศึกษา (Education Rehabilitation) คือการให้ความช่วยเหลือแก่
เด็กและคนพิการให้ได้รับโอกาส และบริการทางการศึกษาตามสภาพความสามารถ และความเหมาะสม
กับสภาพความพิการ ในรูปแบบของการศึกษาภาคบังคับ สายอาชีพ สายสามัญ อุดมศึกษา โดยเรียน
ร่วมกับคนปกติ หรือการศึกษาร่วมกับโรงเรียนเฉพาะทาง เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนสอนคน
ปัญญาอ่อน ฯลฯ อันจะนำไปสู่การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพและสังคม เพื่อให้คนพิการสามารถพึ่ง
ตนเองได้

๓. การฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพ (Vocational Rehabilitation) เป็นการฝึกวิชาชีพให้แก่คนพิการ
เพื่อที่จะให้คนพิการสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ รวมทั้งสามารถทำประโยชน์
ให้กับสังคม มีเกียรติ มีสิทธิเสรีภาพเช่นคนทั่วไป

๔. การฟื้นฟูสมรรถภาพทางสังคม (Social Rehabilitation) เป็นการจัดบริการให้ความช่วยเหลือ
แก่คนพิการให้ได้รับการปรับวิถีชีวิตให้ดีขึ้น ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต สามารถพึ่งพาตนเอง มีส่วน
ร่วมในกิจกรรมทางสังคมและเป็นกำลังทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ด้วย

อนึ่งการฟื้นฟูสมรรถภาพทางสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวง
แรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานใน
การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งในอาคารสถานที่ และบริการสาธารณะสำหรับคนพิการ เพื่อส่งเสริมให้
คนพิการสามารถพึ่งพาตนเอง มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้
โดยสะดวก และปลอดภัยเท่าเทียมกับสมาชิกอื่นในสังคม ทั้งนี้รายละเอียดของการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก
สะดวกต่าง ๆ จะกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก





สำหรับคนพิการ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและการสนับสนุนความสามารถในการพึ่งตนเองของคนพิการให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากการจัดตั้งอำนวยการความสะดวกสำหรับคนพิการด้านสังคมดังกล่าวแล้ว ยังมีการจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตของคนพิการตามสภาพความจำเป็นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนพิการ ซึ่งได้จัดให้มีบริการต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ ให้ความช่วยเหลือจัดหาเครื่องกายอุปกรณ์หรือเครื่องช่วยความพิการแก่คนพิการสืบเนื่องจากกฎกระทรวงสาธารณสุข ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้คนพิการได้รับการจดทะเบียนคนพิการตามมาตรา ๑๔ ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ รวมทั้งการให้อุปกรณ์หรือเครื่องช่วยความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ในกรณีที่คนพิการที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าหรือมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือเครื่องช่วยความพิการอย่างเร่งด่วนหรือเพื่อเป็นการส่งเสริมให้คนพิการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมเท่าเทียมกับคนทั่วไป ทั้งในด้านการฝึกอาชีพ การคมนาคม การใช้ชีวิตประจำวัน การนันทนาการ หรือการแข่งขันกีฬาคนพิการ เป็นต้น คนพิการสามารถขอรับบริการความช่วยเหลือเครื่องช่วยความพิการ เช่น รถสามล้อชนิดมือโยก รถสำหรับกีฬาคนพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

๔.๒ การให้ความช่วยเหลือเหลือเป็นเงินสงเคราะห์ครอบครัวเด็กและคนพิการที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เพื่อใช้จ่ายเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามสภาพความเป็นจริงในชีวิตประจำวันของครอบครัวเด็กและคนพิการ เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าและมุ่งหมายให้ครอบครัวสามารถให้การเลี้ยงดูเด็กและคนพิการให้มีความสุขสามารถพึ่งตนเอง และได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามควรแก่สภาพ

๔.๓ ให้การสงเคราะห์เป็นเบี้ยยังชีพแก่คนพิการในครอบครัวที่มีฐานะยากจนและมีสภาพความพิการมาก อันเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการให้สามารถช่วยตนเองได้ เพื่อส่งเสริมให้คนพิการเหล่านั้นสามารถใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขแทนการถูกส่งกลับเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ ทั้งนี้คนพิการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพจะต้องทำการจดทะเบียนคนพิการ โดยได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินรายเดือน เดือนละ ๕๐๐ บาท อนึ่งการให้ความช่วยเหลือเบี้ยยังชีพจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยเรื่องเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๙ คนพิการติดต่อขอรับบริการในส่วนกลางได้ที่สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ในส่วนภูมิภาคได้ที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด(พมจ.) ที่คนพิการมีภูมิลำเนาอยู่





๔.๔ ให้คำแนะนำปรึกษาหารือแก่คนพิการที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยากเพื่อแก้ไขบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนและอุปสรรคต่าง ๆ ของคนพิการให้ได้อยู่กับครอบครัวหรือพึ่งพาตนเอง โดยได้รับความช่วยเหลือจากครอบครัวคนพิการ ชุมชนและสังคม รวมทั้งการประสานงานส่งต่อคนพิการไปขอรับบริการยังหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่ปฏิบัติงานให้บริการคนพิการ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และช่วยให้คนพิการได้รับความคุ้มครองสงเคราะห์ฟื้นฟูสมรรถภาพและพัฒนา ได้รับสิทธิประโยชน์และโอกาสตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้และอยู่กับครอบครัวอย่างปกติสุข

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการคนพิการเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของการทำให้คนพิการอยู่ในสังคมได้อย่างมีหลักประกันที่มั่นคง เมื่อประสบปัญหาด้านสุขภาพ ก็มีระบบสวัสดิการทางการแพทย์รองรับ เมื่อประสบปัญหาขาดรายได้ ก็มีระบบการให้เบี้ยยังชีพแก่คนพิการที่ขึ้นทะเบียน เป็นต้น

ในการประเมินผลพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๔ ระยะครึ่งแผนแรก จะทำการประเมินว่าคนพิการได้รับสวัสดิการที่กำหนดไว้ในแผน ฯ หรือไม่ และได้รับประโยชน์จากแผนฯ ระดับใด

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการสิ่งอำนวยความสะดวก

การที่คนพิการจะสามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่าในสังคมได้นั้นจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เอื้ออำนวยความสะดวกจากสังคมบ้าง คนในสังคมจึงควรตระหนักว่า คนพิการมีความต้องการพิเศษบางประการที่ควรจะได้รับ การตอบสนอง เพื่อให้คนพิการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเต็มที่และเสมอภาคตามสิทธิโดยปราศจากการกีดกัน หรือการถูกเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความพิการ

ขนิษฐา เทวินทรภักดี (๒๕๓๙) ให้ความหมายของ “การเข้าถึง” ไว้ว่า คือ “สิ่งอำนวยความสะดวก” หมายถึง วิธีทางหรือวิชาการในการที่ได้รับความสะดวกเพื่อเข้าถึงการใช้ประโยชน์และสิทธิในการได้ใช้บริการด้านสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ อาคารสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา การเข้าสู่อาชีพ การมีงานทำ การมีที่พักอาศัยที่เหมาะสม บริการขนส่งสาธารณะต่าง ๆ และการปรับปรุงข้อมูลข่าวสารโดยต้องอาศัยสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นสิ่งเฉพาะสำหรับคนหูหนวก ตาบอด เป็นต้น ดังนั้น สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ จึงหมายรวมถึงสภาวะแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพ บริการทางสังคม ความเอื้ออาทรต่อกันของคนในสังคมที่จะช่วยส่งเสริมพัฒนาโอกาสในการดำรงชีวิตสู่การพึ่งตนเองได้ของคนพิการ และสิทธิในส่วนของสังคมที่จะเข้าถึงการใช้สิทธิที่เท่าเทียมกัน

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ , ๒๕๕๒) ได้บัญญัติแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงของคนพิการไว้ว่า เพื่อให้คนพิการดำรงชีวิตได้อย่างอิสระและมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกด้านของชีวิต รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะให้คนพิการสามารถเข้าถึงโดยเสมอภาคกับผู้อื่น ซึ่งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การคมนาคมขนส่ง สารสนเทศและการสื่อสาร





รวมทั้งเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศ การสื่อสารและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงบริการต่าง ๆ ที่เปิดหรือจัดให้แก่สาธารณชน ทั้งในเมืองและชนบท มาตรการเหล่านี้ ซึ่งหมายรวมถึงการบ่งชี้และการจัดอุปสรรคและข้อกีดกันต่อการเข้าถึง ซึ่งจะบังคับใช้กับ

(๑) อาคาร สถานที่ การคมนาคมขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกสถานที่ รวมถึงโรงเรียน บ้าน สิ่งอำนวยความสะดวกทางการแพทย์ และสถานที่ทำงาน

(๒) สารสนเทศ การสื่อสารและบริการอื่น ๆ รวมถึงบริการอิเล็กทรอนิกส์และบริการในกรณีฉุกเฉิน ภัยพิบัติ ทั้งนี้รัฐภาคีจะดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมดังนี้ด้วย

(๓) พัฒนา ประกาศ และตรวจสอบการปฏิบัติให้ได้มาตรฐานและแนวทางขั้นต่ำเพื่อให้เกิดการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการเปิดหรือจัดให้แก่สาธารณชน

(๔) ประกันว่าองค์กรเอกชนซึ่งจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการเปิดหรือจัดให้แก่สาธารณชน จะคำนึงถึงแง่มุมต่าง ๆ ของคนพิการในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการนั้นได้ในทุกด้านและทุกประการ

(๕) จัดการฝึกอบรมสำหรับผู้มีส่วนร่วมได้เสียในปัญหาการเข้าถึงที่คนพิการเผชิญอยู่

(๖) จัดให้มีป้ายสาธารณะที่เป็นภาษาเบรลล์และในรูปแบบที่อ่านและเข้าใจได้ง่ายไว้ในอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่เปิดให้แก่สาธารณชน

(๗) จัดให้มีรูปแบบการช่วยเหลือที่บุคคลเป็นสื่อกลางรวมถึงมัคคุเทศก์ ผู้อ่านและผู้แปลภาษามือที่เชี่ยวชาญ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่เปิดให้แก่สาธารณะชน

(๘) ส่งเสริมรูปแบบการช่วยเหลือและความสนับสนุนที่เหมาะสมอื่น ๆ แก่คนพิการ เพื่อรับรองให้คนพิการเข้าถึงสารสนเทศต่าง ๆ

(๙) ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศและการสื่อสารใหม่ ๆ รวมถึงอินเทอร์เน็ต

(๑๐) ส่งเสริมการออกแบบ การพัฒนา การผลิตและการจำหน่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีการสื่อสารที่เข้าถึงได้ตั้งแต่ในระดับต้น เพื่อให้คนพิการเข้าถึงเทคโนโลยีและระบบเหล่านี้ได้ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด

ในด้านการจัดสวัสดิการสังคมทั่วไป การเข้าถึงบริการ (Access Service) จะเป็นการจัดบริการในหลาย ๆ รูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการบริการทางด้านการป้องกัน และพัฒนากลุ่มเป้าหมายของงานสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ด้วยความตระหนักถึงความสำคัญของงานสวัสดิการสังคมเชิงรุก ที่เน้นการเข้าถึง





ทวิ เชื้อสุวรรณทวิ (๒๕๕๑) กล่าวว่า สิ่งอำนวยความสะดวก เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง ที่จะช่วยส่งเสริมให้คนพิการได้เข้าถึงและได้รับโอกาสในการเข้าไปทำงานในตลาดแรงงาน การแบ่งกลุ่มสิ่งอำนวยความสะดวก แบ่งได้เป็น ๔ กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง หมายถึง การจัดสภาพแวดล้อม สิ่งก่อสร้าง หรือ อุปกรณ์ภายในและภายนอกอาคารที่ช่วยคนที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพสามารถเดินทางได้ เช่น รววจับ ทางลาด ลิฟต์ หรือเครื่องยกเก้าอี้เข็นของรถโดยสาร

(๒) สิ่งอำนวยความสะดวกในการสื่อสาร หมายถึง อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเทคโนโลยี ที่ช่วยให้คนพิการที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ สามารถสื่อสารได้

(๓) สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติกิจประจำวัน หมายถึง อุปกรณ์เครื่องมือ และเทคโนโลยี ที่ช่วยให้คนพิการที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ สามารถปฏิบัติกิจวัตรประจำวันได้

(๔) สิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพ หมายถึง อุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่ช่วยให้คนพิการที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ สามารถประกอบอาชีพได้

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๑) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการสุขภาพ ว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ ๕ ประการ หรือ 5 A ซึ่งในที่นี้จะนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบคิดในเรื่องการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของผู้พิการ ดังนี้

(๑) การหาได้ (Availability) เมื่อต้องการใช้หรือได้รับบริการสวัสดิการ ผู้ใช้หรือผู้รับสามารถหาบริการสวัสดิการนั้นได้ หมายความว่าบริการสวัสดิการดังกล่าว ควรจะต้องมีให้มากพอทั้งปริมาณและประเภทตามปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการ ตัวอย่างเช่น เรื่องของเบี้ยยังชีพผู้พิการที่มีอยู่ก่อนรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นั้นมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีผู้พิการทั้งที่มีความจำเป็นและไม่จำเป็นจำนวนมากเข้าไม่ถึง ในขณะที่เดียวกันขาดความหลากหลายคือมีอยู่ประเภทเดียวคือจ่ายเป็นเงินเดือนละ ๕๐๐ บาท ซึ่งแท้จริงแล้วเบี้ยยังชีพสามารถออกแบบได้หลายประเภท เช่น เน้นการยังชีพด้วยการจัดส่งอาหารให้ผู้พิการ อาจจะเป็นเงินสมทบกับร้านอาหารที่มีคุณภาพและขึ้นทะเบียนเป็นร้านค้าที่ต้องการบริจาคและช่วยเหลือด้านอาหารแก่ผู้พิการไว้แล้ว หรือให้เป็นคูปองแทนเงินสด

(๒) ความสะดวก (Accommodation) หมายถึง ความสะดวกในการขอรับบริการสวัสดิการ กล่าวคือวิธีการให้บริการจะต้องสัมพันธ์กับความพอใจหรือความสะดวกของผู้รับบริการ ขั้นตอนและรูปแบบการให้บริการควรเอื้อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้รับบริการให้มากที่สุด ไม่ต้องมีกฎ ระเบียบ คุณสมบัติที่ต้องตรวจสอบมากมาย ขั้นตอนที่ยุ่งยาก จุกจิก ตัวอย่างเช่น โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ที่สุดไม่ต้องมายุ่งยากกับการเก็บเงินครั้งละ ๓๐ บาทในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีสุรนันทน์ จุลานนท์ ที่ยกเลิกไม่ต้องเสีย





๓๐ บาทอีก เมื่อมีปัญหาเดือดร้อน ผู้รับบริการรู้สึกสะดวกใจและต้องการมารับบริการ และหลังจากมารับบริการแล้วยังต้องการที่จะกลับมาใช้บริการอีกเพราะมีความพอใจ ต่อวิธีให้บริการที่สะดวกนั่นเอง

(๓) การเข้าไปใช้ได้ (Accessibility) นอกจากความสะดวกซึ่งเน้นในเรื่องของวิธีการให้บริการ ในสถานที่ให้บริการแล้ว ความสะดวกยังหมายถึงรวมถึงความสะดวกในการเดินทางมาขอรับบริการซึ่งเป็น เรื่องที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมาถึงวิธีการให้บริการในสถานบริการ เราเรียกความสะดวกประเภทนี้ว่าการเข้าไปใช้ สวัสดิการได้ ซึ่งต่างจากความสะดวก (Accommodation) ที่กล่าวมาแล้ว เพราะเป็นความสะดวกนอก สถานบริการ ตัวอย่างเช่น ระยะทางระหว่างที่ตั้งของหน่วยบริการกับที่อยู่ของผู้รับบริการอาจจะห่างไกล เสียจนเข้าไปใช้บริการสวัสดิการไม่ได้ เช่น ไม่คุ้มค่าเดินทาง หรือเสียชีวิตก่อนจะเดินทางมาถึง ในทำนอง เดียวกันความช่วยเหลือที่ส่งไปอาจจะไม่ทันการณ์เพราะระยะทางที่ห่างไกล หรือทุรกันดารไปมาลำบาก แม้หนทางจะใกล้ก็ตาม สำหรับผู้พิการทางการเคลื่อนไหว เพียงอาคารสูงที่ต้องใช้บันไดอย่างเดียวก็ทำให้ เข้าไปใช้บริการสวัสดิการด้วยตนเองไม่ได้แล้ว

(๔) กำลังซื้อ (Affordability) สวัสดิการที่ดีแต่แพง ผู้รับบริการไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจที่จะ สามารถจ่ายเพื่อแลกกับบริการสวัสดิการที่ต้องการได้ การเข้าถึงบริการสวัสดิการก็เป็นไปไม่ได้ หมายความว่า แม้ทั้งหมดที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นคือสวัสดิการนั้นหาได้เพราะมีปริมาณและประเภทมากพอ วิธีการให้บริการสะดวก และผู้รับสามารถเข้าไปใช้ได้เพราะไม่มีปัญหาเรื่องที่ตั้ง แต่ถ้าเป็นสวัสดิการที่มี ราคาแพงเกินกว่าผู้รับบริการจะสามารถจ่ายได้แล้ว การเข้าถึงสวัสดิการก็จะไม่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น สวัสดิการที่ผู้รับบริการต้องจ่ายเงินสมทบ (Co-payment) ที่แม้ผู้รับบริการจะออกเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ โดยรวมแล้วค่าสวัสดิการที่ได้รับก็ยังแพงอยู่ดี สำหรับในประเทศไทยแม้บริการสวัสดิการจะมีราคาต่ำมาก เช่น โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค สำหรับผู้ด้อยโอกาสหลายคนก็ไม่มีเงินจ่ายแม้จะเพียง ๓๐ บาท จึงทำ ให้เข้าไม่ถึงบริการสวัสดิการ

(๕) การยอมรับ (Acceptability) เหนือสิ่งอื่นใดคือการยอมรับของผู้รับบริการสวัสดิการต่อ บริการสวัสดิการที่ได้รับ แม้สวัสดิการจะหาได้ สะดวก เข้าไปใช้ได้และราคาไม่แพง จ่ายได้ แต่ถ้าผู้ที่จะใช้ หรือรับบริการไม่ยอมรับเสียแล้ว สวัสดิการที่ดำเนินการมาอย่างดีก็หาประโยชน์ไม่ เพราะไม่มีผู้ใช้ เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับ การยอมรับจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเข้าถึงสวัสดิการ ไม่ว่าจะการไม่ยอมรับจะ เกิดขึ้นจากสาเหตุใดก็ตาม การไม่ยอมรับนั้น จะต้องได้รับการแก้ไข การเข้าถึงบริการสวัสดิการจึงจะ เกิดขึ้นได้

การยอมรับจะเกิดขึ้นเมื่อความคาดหวัง ความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม ทศนคติของผู้รับบริการ สัมพันธ์กับลักษณะการให้บริการสวัสดิการ ยกตัวอย่างเช่น วัฒนธรรมรักษาหน้าของคนเอเชียโดยเฉพาะ คนไทยเป็นเรื่องอ่อนไหวต่อความรู้สึกมาก ดังนั้น ถ้าบริการสวัสดิการทำให้เกิดความรู้สึกเสียหน้า





ผู้รับบริการย่อมจะไม่ยอมมารับบริการ ในสังคมไทยจึงมีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่มีคุณสมบัติที่ครบถ้วนตามเกณฑ์ที่จะได้รับสวัสดิการ แต่ไม่ยอมมารับบริการสวัสดิการเพราะข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมเรื่องเสียหน้า

ในด้านการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม กลุ่มคนพิการมักจะประสบปัญหาด้วยสาเหตุต่าง ๆ กันในแต่ละประเภทความพิการ โดยภาพรวมของปัญหาในการเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของคนพิการมีสาเหตุหลัก ๒ ประการได้แก่

ประการแรก เกิดจากตัวคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนพิการหรือครอบครัวที่อยู่ในชนบทซึ่งค่อนข้างมีฐานะยากจน และการศึกษาต่ำ อีกทั้งยังอยู่ห่างไกลจากแหล่งให้บริการ ดังนั้น โอกาสที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือแหล่งที่ให้บริการเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านต่างๆ จึงค่อนข้างมีจำกัด ไม่ว่าจะเป็นบริการทางการแพทย์ การศึกษา การมีงานทำ หรือการมีส่วนร่วมในสังคม อีกทั้งคนพิการและครอบครัวส่วนใหญ่ไม่รู้สิทธิที่พึงได้ จึงทำให้ไม่ได้เรียกร้องสิทธิของคนพิการ หวังรอคอยบริการจากหน่วยงานต่างๆ จะหยิบยื่นให้

ประการที่สอง เกิดจากแหล่งที่ให้บริการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ไม่ได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ เช่นคนพิการทางการเคลื่อนไหว ประสบปัญหาในการเข้าถึงตั้งแต่เริ่มแรก ด้วยระบบคมนาคม บริการขนส่งสาธารณะ แหล่งบริการไม่เอื้ออำนวยความสะดวก เช่น ไม่มีทางลาด หรือคนหูหนวกเมื่อไปแหล่งให้บริการไม่มีล่ามภาษามือให้บริการ หรือคนตาบอดไม่มีหนังสือเสียงหรืออักษรเบลล์ จึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งบริการข้อมูลหรือเข้าถึงสถานบริการได้ เป็นต้น นอกจากนี้สวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวกับคนพิการไม่มีความชัดเจนยังขาดการประสานงานที่ดี

กลุ่มคนพิการมีความแตกต่างมากในความพิการแต่ละประเภท ซึ่งมีระดับความพิการที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทความพิการด้วย ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มคนพิการเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคมอย่างชัดเจน คนพิการอาจพิการมาแต่กำเนิดหรือพิการภายหลัง ครอบครัวคนพิการส่วนใหญ่มีฐานะเศรษฐกิจยากจน รายได้ไม่แน่นอน ดังนั้น การมีคนพิการอยู่ในครอบครัว จึงเป็นภาระซ้ำเติมอันหนักหน่วงที่ต้องแบกรับไว้ ปัญหาที่สำคัญของคนพิการคือ ขาดการศึกษา ขาดทางเลือกทางอาชีพ คนส่วนใหญ่ในสังคมยังมีทัศนคติในทางลบ ไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนพิการ รวมทั้งพ่อแม่ผู้ปกครอง บุคคลใกล้ชิดของคนพิการบางคนก็ยังมีทัศนคติต่อคนพิการในครอบครัวของตนแบบผิด ๆ โดยมักจะกักขังคนพิการให้อยู่แต่ในบ้าน ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการได้เรียนรู้ หรือปรับตัวกับสังคมภายนอก และคนพิการส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ เนื่องจากขาดข้อมูล ขาดความรู้ความเข้าใจ และการเดินทางไปรับสวัสดิการมีความยากลำบากส่วนใหญ่ต้องอาศัยผู้อื่น (ชัตติยา กรรณสูต และจตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, ๒๕๔๖)





ดังนั้นการเข้าถึงสวัสดิการจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายสาเหตุ เพื่อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้อย่างทั่วถึง และเหมาะสมกับประเภทความพิการ การจัดสวัสดิการจะต้องมีอย่างเพียงพอกับจำนวนคนพิการที่มีอยู่และให้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงที่คนพิการต้องการ แม้จะสามารถจัดให้มีสวัสดิการมากพอแล้ว และการจัดสวัสดิการเพื่อให้คนพิการได้เข้าถึงแล้วนั้นจะต้องอาศัยการบริหารจัดการ คือทำอย่างไรที่จะกระจายหรือแจกจ่ายสวัสดิการที่มีอยู่นั้นออกไปให้ถึงผู้รับได้อย่างทั่วถึง ทันเวลา มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และปัจจัยสุดท้ายก็คือผู้รับเองก็มีความสำคัญต่อการเข้าถึง ถ้าผู้รับไม่ต้องการ ไม่ยอมรับ ขาดความรู้ความเข้าใจ การเข้าถึงสวัสดิการคงเป็นไปได้อยู่ดีถ้าเพียงแต่ผู้รับปฏิเสธที่จะใช้บริการ หรืออย่างน้อยที่สุดจำนวนผู้รับสวัสดิการก็ควรจะต้องมีส่วนที่มากพอ ๆ กับปริมาณและประเภทของสวัสดิการที่จัดไว้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การเข้าถึงสวัสดิการในกลุ่มคนพิการมักจะประสบปัญหาด้วยสาเหตุต่าง ๆ กันในแต่ ละประเภทความพิการ จึงเป็นเหตุให้การเข้าถึงสวัสดิการด้านต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน การเข้าไม่ถึงสิทธิต่าง ๆ เกิดจากแหล่งที่ให้บริการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ไม่ได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ เช่น ระบบคมนาคม บริการขนส่งสาธารณะ แหล่งบริการไม่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่คนพิการ การไม่มีล่ามภาษามือให้บริการ หรือไม่มีหนังสือเสียงหรืออักษรเบรลล์ คนพิการจึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งบริการข้อมูลหรือเข้าถึงสถานบริการได้ เป็นต้น

ในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ (ระยะครึ่งแผนแรก) จะทำการประเมินว่า คนพิการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผน ฯ หรือไม่อย่างไร

๒.๔ ทฤษฎีการติดตามและประเมินผลแผนงาน และโครงการ

๒.๔.๑ ความหมาย

การติดตาม (Monitoring) คือการตรวจสอบความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการ เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรในโครงการ (input) กับผลผลิต (output) ของโครงการร่วมกับปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการทำงาน การติดตามจึงเป็นการเก็บข้อมูลของการปฏิบัติงานของแผนงานหรือโครงการเพื่อพิจารณาว่า เมื่อมีการส่งมอบปัจจัยนำเข้าแล้ว มีการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้หรือไม่ อย่างไร

การประเมินผล (Evaluation) คือการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance evaluation) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อประเมินความก้าวหน้าของแผนงานหรือโครงการว่ามีการใช้ทรัพยากร/ปัจจัยต่างๆ อย่างไร มีการดำเนินงานเป็นไปตามแผน ตามขั้นตอน ตามกฎเกณฑ์ และตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ ตลอดจนมีผลงานเป็นไปตามแผน วัตถุประสงค์ และ





เป้าหมายหรือไม่ โดยอาจเป็นการประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน (On-going evaluation หรือ Formative evaluation) ซึ่งมีจุดเน้นในการประเมินกระบวนการดำเนินงาน(Process) หรือ การประเมินผลภายหลังการดำเนินงาน (Ex-post evaluation) เป็นการประเมินถึงผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts) ของแผนงานหรือโครงการ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การติดตามและประเมินผลคือ การมุ่งแสวงหาข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงหรือข่าวสารที่อธิบายว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นบ้างที่บ่งบอกว่าผลของการดำเนินการมีคุณค่าหรือไม่เพียงไร การติดตามและประเมินผลจึงเป็นความพยายามที่จะค้นหาว่า แผนงานหรือโครงการ เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร เป็นไปตามที่คาดหวังไว้หรือไม่เพียงใด เป็นการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับผลที่คาดว่าจะได้รับ การติดตามและประเมินผล จึงเป็นการตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบที่กำลังดำเนินการหรือที่เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของแผนงาน โครงการ และการหาแนวทาง วิธีการปรับปรุง วิธีการจัดการ เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

๒.๔.๒ หลักการพื้นฐานของการติดตามและการประเมินผล การติดตามและประเมินผลมีหลักการพื้นฐาน ๓ ประการ คือ

(๑) **หลักความถูกต้อง** การติดตามและประเมินผลเป็นกระบวนการในการพิจารณาวิเคราะห์ถึงคุณลักษณะและคุณภาพของโครงการ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน และการบริหารโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินหลังจากที่เริ่มมีการปฏิบัติตามโครงการแล้ว โดยรูปแบบการประเมินผลโครงการที่ใช้กันโดยทั่วไปคือ การประเมินตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อดูว่าการปฏิบัติงานตามโครงการนั้น บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด โดยเป็นการประเมินอย่างเป็นระบบทั้งส่วนปัจจัยที่นำเข้า ได้แก่ เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ กระบวนการเปลี่ยนแปลง เช่น ระบบบริหารต่าง ๆ รวมทั้งผลที่เกิดจากโครงการนั้น ผู้ประเมินจึงต้องยึดมั่นในหลักความถูกต้องในการประเมิน ไม่มีอคติทั้งต่อโครงการ ผู้ดำเนินงาน และผู้บริหารของโครงการ

(๒) **หลักวิทยาศาสตร์** การติดตามและประเมินโครงการเป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ โดยอาจใช้วิธีการวิจัยเพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและมีความเชื่อถือได้ของโครงการ แล้วพิจารณาตัดสินว่าโครงการนั้นบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และคุณภาพของความสำเร็จนั้นเป็นเช่นใด ผู้ประเมินจึงต้องยึดหลักเหตุผล และมีข้อมูลเชิงประจักษ์(Empirical Data) มารองรับการวินิจฉัยของผู้ประเมิน

(๓) **หลักธรรมาภิบาล** การดำเนินโครงการใดก็ตามต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การติดตามและประเมินผลก็เช่นเดียวกัน หากการติดตามและประเมินผลไม่มีความโปร่งใส เป็นการประเมินเพื่อให้ได้ผลตามที่ผู้ให้ประเมินหรือผู้ถูกประเมินต้องการ ผลการประเมินก็ไม่น่าเชื่อถือ





กล่าวโดยสรุป หลักการพื้นฐานของการติดตามและประเมินผลที่ต้องยึดมั่นคือ หลักความถูกต้อง หลักวิทยาศาสตร์ และหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากการประเมินผลเป็นการตัดสินคุณค่าในสิ่งที่ประเมิน เป็นการแยกแยะ วิเคราะห์ (Identification) เปิดเผยข้อเท็จจริง (Clarification) และการใช้ประโยชน์ (Application) จากผลการประเมิน เพื่อตัดสินคุณค่า หรือ ความเหมาะสมของสิ่งนั้นในเรื่องคุณภาพ การใช้ประโยชน์ การมีผลตามความเป็นจริง หรือ การได้รับผลที่สอดคล้องตามเกณฑ์นั้น

๒.๔.๔ จุดมุ่งหมายการติดตามและประเมินผล มักจะมีคำถามอยู่ตลอดเวลาว่า หากได้มีการปฏิบัติงานตามโครงการที่วางแผนไว้แล้ว จำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลหรือไม่ คำถามดังกล่าวตอบได้ว่า การบริหารแนวใหม่นั้นถือว่าการติดตามและประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก จุดมุ่งหมายของการติดตามและประเมินผล คือ

(๑) เพื่อการตัดสินใจว่าจะให้มีการดำเนินโครงการ หรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป หรือ ควรยกเลิกโครงการ โดยเฉพาะการเริ่มทำโครงการใหม่ ๆ ควรจัดทำในรูปของโครงการทดลอง (Pilot project) เนื่องจากอาจมีโอกาสจะผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย การประเมินโครงการ (Project Appraisal) ก็จะช่วยในการตัดสินใจได้ว่าจะดำเนินงานอย่างไรโครงการจึงจะประสบผลสำเร็จ สำหรับโครงการที่ดำเนินการแล้วหรือกำลังดำเนินการอยู่ ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้น สำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ก็ควรดำเนินการต่อไป แต่ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้นมีปัญหาหรือมีผลกระทบเชิงลบมากกว่า ก็ควรยกเลิก

(๒) เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ ว่าเป็นไปตามที่กำหนด วัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด เพื่อที่จะทราบว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นเป้าหมายที่ปฏิบัติได้จริงหรือไม่และเป็นเป้าหมายที่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

(๓) เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้ว พบว่าบางโครงการไม่ได้ล้มเหลวไปทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่าโครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด เช่น ขาดความร่วมมือของประชาชน ขัดต่อค่านิยมของประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์ หรือสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบต่ำ เมื่อเราทราบผลของการประเมินผล เราก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็น

(๔) เพื่อศึกษาทางเลือก (Alternative) โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัตินั้น ผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย ๒ ทางเลือก ดังนั้นการประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง





(๕) เพื่อขยายผลในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง อาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ถ้าเราประเมินผลโครงการเป็นระยะสม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้น บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่การขยายผลนั้นมิได้หมายความว่า จะขยายไปได้ทุกพื้นที่ การขยายผลต้องคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ มิติของประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่าง ๆ เช่น โครงการปลูกพืชเมืองหนาวจะประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือ แต่ถ้าขยายผลไปยังภูมิภาคอื่นอาจไม่ได้ผลดีเสมอไป เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เชื้อชาติ ค่านิยม ฯลฯ ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ สิ่งที่น่าไปในพื้นที่หนึ่งอาจได้ผลดี แต่หากนำไปขยายผลในอีกพื้นที่หนึ่งอาจไม่ได้ผล หรือ สิ่งที่เคยทำได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะไม่ได้อีกในเวลาหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การติดตามและประเมินผลโครงการมีจุดมุ่งหมาย เพื่อแสดงผลการพิจารณาถึงคุณค่าของโครงการ เพื่อแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่ชัดเจนของโครงการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจมีการตัดสินใจที่ถูกต้องขึ้นว่าโครงการใดมีความสำคัญ ซึ่งจะต้องทำการประเมินเพื่อรวบรวมหลักฐานความเป็นจริงและข้อมูลที่จำเป็นที่จะนำไปสู่การพิจารณาถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของโครงการ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการพัฒนาปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากทางเลือกใหม่ๆ ในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินโครงการ และเพื่อขยายการดำเนินงานในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

๒.๔.๕ ประโยชน์ของการติดตามและประเมินผล การติดตามและการประเมินผลทำให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) ช่วยในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย (Policy decision) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินโครงการนำร่อง หากพบว่ามีประโยชน์ ก็จะไปสู่การกำหนดนโยบายในการขยายโครงการในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

(๒) ช่วยในการตัดสินใจทางการบริหารงาน (Administration decision) ในการบริหารงาน ต้องใช้การตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลายทาง การติดตามและประเมินผลจะช่วยให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ของการดำเนินการซึ่งจะเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารโครงการใช้ในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

(๓) ช่วยในการตัดสินใจทางการปฏิบัติงาน (Operation decision) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดการเรียนรู้ ในกระบวนการทำงานตลอดจนกิจกรรมที่ดำเนินการว่า ได้ผลดี ผลเสียอย่างไร ช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทำงาน





๒.๔.๖ ช่วงเวลาของการติดตามและประเมินผลโครงการ เมื่อพิจารณาถึงช่วงเวลาของการติดตามและประเมินผลโครงการ เพื่อจำแนกประเภทของการประเมินผลโครงการโดยละเอียดแล้ว เราสามารถจำแนกได้ว่าการติดตามและประเมินผลโครงการมี ๔ ระยะ คือ

(๑) การประเมินผลโครงการ**ก่อน**การดำเนินงาน (Pre-evaluation) เป็นการประเมินว่ามีความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ หรือไม่ บางครั้ง เรียกการประเมินผล ประเภทนี้ว่า การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) หรือการประเมินความต้องการที่จำเป็น (Need Assessment)

(๒) การประเมินผลโครงการ**ขณะ**ดำเนินงาน (On-going Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (Monitoring) และการใช้ทรัพยากรต่างๆ วัตถุประสงค์ของการประเมินระหว่างดำเนินการเพื่อศึกษาหาความก้าวหน้าของโครงการ เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคแต่ละช่วง และนำข้อมูลมาปรับปรุง

(๓) การประเมินผลโครงการเมื่อ**สิ้นสุด**การดำเนินงาน (Post-evaluation) เป็นการประเมินว่าผลของการดำเนินงานนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่วางไว้หรือไม่ วัตถุประสงค์ของการประเมินเสร็จสิ้นโครงการเพื่อดูว่าบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายมากน้อยเพียงใดคือคุณภาพความสำเร็จ ความล้มเหลวของโครงการ

(๔) การประเมิน**ผลกระทบ**จากการดำเนินโครงการ (Impact Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการ ภายหลังจากการสิ้นสุดการดำเนิน โครงการหรือแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นทั้งโดยที่ตั้งใจให้เกิดหรือไม่ได้ตั้งใจ ซึ่งอาจจะได้รับอิทธิพลจากการมีโครงการหรือปัจจัยอื่น ๆ

การติดตามและประเมินแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๔ (ระยะครึ่งแผนแรก) เป็นการติดตามและประเมินผลระหว่างดำเนินงานเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผน การใช้ทรัพยากรต่างๆ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อและนำข้อมูลมาปรับปรุงให้การดำเนินงานในระยะครึ่งหลังของแผนฯมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น

๒.๕ แบบจำลองที่ใช้ในการติดตามและประเมินผล

๒.๕.๑ ความหมายและความสำคัญของแบบจำลอง

แบบจำลองการประเมินผล (Evaluation Model) หมายถึง ความคิด หรือจินตนาการที่มีต่อการประเมินผลที่สื่อสารออกมาเป็นรูปธรรมในรูปแบบแผนภูมิ แผนผัง เป็นคำอธิบายแบบสั้น ๆ แสดงองค์ประกอบสำคัญ ของประเด็นต่างๆ ที่จะทำการประเมินผล เป็นกรอบหรือแนวความคิดที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการหรือรายการประเมินซึ่งแต่ละแบบจำลองจะบอกให้ทราบว่าในการประเมินโครงการ





ใดโครงการหนึ่งนั้น เราควรพิจารณาในเรื่องอะไรบ้าง (What) ในขณะเดียวกันบางแบบบางจำลองอาจมีการเสนอแนะด้วยว่าในการประเมินแต่ละรายการ/แต่ละเรื่องควรพิจารณาหรือตรวจสอบอย่างไร ซึ่งเป็นลักษณะของการเสนอแนะวิธีการ (How) ความสำคัญของแบบจำลองการประเมินผลมี ๔ ประการคือ

(๑) ช่วยให้เห็นแนวทางหรือกรอบความคิดในการประเมิน การเรียนรู้เรื่องรูปแบบการประเมินที่หลากหลาย จะทำให้เกิดประสบการณ์ในการตัดสินใจเลือกใช้รูปแบบการประเมินได้อย่างเหมาะสมกับสิ่งที่มุ่งประเมิน

(๒) ช่วยให้การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินมีความคมชัด และครอบคลุมเนื่องจากรูปแบบการประเมินแต่ละรูปแบบมีกรอบความคิดเชิงเหตุผล ดังนั้นการเลือกใช้หรือประยุกต์ใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ก็มีแนวโน้มที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินให้สอดคล้องกับรูปแบบนั้น จึงทำให้กำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างชัดเจนครอบคลุมและสมเหตุสมผล

(๓) ช่วยให้การกำหนดตัวแปรหรือประเด็นสำคัญในการประเมินได้อย่างชัดเจน

(๔) ทำให้ผลงานการประเมินมีความเป็นระบบ ครอบคลุม เป็นที่ยอมรับและสื่อความหมายได้ชัดเจน

๒.๕.๒ แบบจำลองที่นิยมใช้ในการประเมินผล

นักวิชาการด้านการประเมินผลได้เสนอกรอบความคิดให้นักประเมินได้เลือกใช้มีอยู่หลายแบบ โดยทั่วไปนิยมแบ่งแบบจำลองออกเป็น ๓ กลุ่มคือ

(๑) **แบบจำลองที่เน้นจุดมุ่งหมาย (Objective Based Model)** เป็นแบบจำลองที่เน้นการตรวจสอบผลที่คาดหวังได้เกิดขึ้นหรือไม่ หรือประเมินโดยตรวจสอบผลที่ระบุไว้ในจุดมุ่งหมาย กับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานโครงการว่าบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ได้แก่ แบบจำลองของ ไทเลอร์ (Ralph W. Tyler : ๑๙๔๓) ครอนบาค (Cronbach : ๑๙๗๓) และเคิร์กแพทริก (Kirkpatrick: ๑๙๙๔)

(๒) **แบบจำลองที่เน้นการตัดสินคุณค่า (Judgmental Evaluation Model)** เป็นแบบจำลองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสำหรับกำหนดและวินิจฉัยคุณค่าของโครงการนั้นๆ ได้แก่ รูปแบบการประเมินของ สเตค (Stake : ๑๙๖๗) สคริฟเวน (Scriven : ๑๙๖๗) โพรวิส (Provus : ๑๙๗๑)

(๓) **แบบจำลองที่เน้นการตัดสินใจ (Decision - Oriented Evaluation Model)** เป็นแบบจำลองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข่าวสารต่างๆ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ แบบจำลองของเวลช์ (Welch : ๑๙๖๗) อัลคิน (Alkin : ๑๙๖๗) สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam : CIPP : ๑๙๖๘)

แบบจำลองที่เหมาะสมในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการฉบับที่ ๔ (ระยะครึ่งแผนแรก) คือแบบจำลองของ **สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam's CIPP Model)** เป็นแบบจำลองการประเมินเพื่อการตัดสินใจ (Decision- Making Model) ที่มีการประเมินโดยพิจารณาอย่างรอบด้าน





สตฟเฟิลบีม ได้คิดแบบจำลองขึ้นเมื่อปี ๑๙๖๖ และมีการพัฒนาให้มีความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ ในปี ๑๙๗๑ สตฟเฟิลบีม และคณะ ได้เขียนหนังสือทางการประเมินออกมาหนึ่งเล่ม ชื่อ “Educational Evaluation and decision Making” หนังสือเล่มนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง เพราะให้แนวคิดและวิธีการทางการวัดและประเมินผล ได้อย่างน่าสนใจและทันสมัยด้วย นอกจากนั้น สตฟเฟิลบีม ยังได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับการประเมินและรูปแบบของการประเมินอีกหลายเล่มอย่างต่อเนื่อง จึงกล่าวได้ว่า ท่านผู้นี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทฤษฎีการประเมิน จนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน ที่เรียกว่า CIPP Model เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง มีจุดเน้นที่สำคัญ คือ ให้ความสำคัญกับการบริหารโครงการ เพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา วัตถุประสงค์การประเมิน คือ การให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ เน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่าง ฝ่ายประเมินกับ ฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูล และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีอคติในการประเมิน โดย CIPP Model ได้แบ่งประเด็นการประเมินผลออกเป็น ๔ ประเภท คือ

(๑) การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญ เพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายขององค์กร หรือ นโยบายหน่วยเหนือหรือไม่ เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ หรือไม่ เป็นต้น

การประเมินสภาวะแวดล้อมจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องโครงการควรจะทำในสภาพแวดล้อมใด ต้องการจะบรรลุเป้าหมายอะไร หรือต้องการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะอะไร เป็นต้น

(๒) การประเมินปัจจัยเบื้องต้นหรือปัจจัยป้อน (Input Evaluation : I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึง ความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน เป็นต้น

การประเมินผลแบบนี้จะทำโดยใช้ เอกสารหรืองานวิจัยที่มีผู้ทำไว้แล้ว หรือใช้วิธีการวิจัยนำร่องเชิงทดลอง (Pilot Project) ตลอดจนอาจให้ผู้เชี่ยวชาญ มาทำงานให้ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลนี้จะต้องสำรวจสิ่งที่มีอยู่เดิมก่อนว่ามีอะไรบ้าง และตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการใด ใช้แผนการดำเนินงานแบบไหน และต้องใช้ทรัพยากรจากภายนอกหรือไม่





(๓) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินระหว่าง การดำเนินงานโครงการ เพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไขปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลาทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ โดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของแผนงาน หรือโครงการ มักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

การประเมินกระบวนการจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องการให้ข้อมูลย้อนกลับเป็นระยะ ๆ เพื่อการตรวจสอบการดำเนินของโครงการโดยทั่วไป การประเมินกระบวนการมีจุดมุ่งหมาย ๓ ประการ คือ (๑) เพื่อการหาข้อบกพร่องของโครงการ ในระหว่างที่มีการปฏิบัติการ หรือการดำเนินงานตามแผนนั้น (๒) เพื่อหาข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของโครงการ (๓) เพื่อการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการ

(๔) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือความต้องการ/ เป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ และการประเมินผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) ของแผนงานหรือโครงการ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสภาวะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วย

การประเมินโครงการตามกระบวนการของสตัฟเฟิลบีมหรือที่เรียกว่า CIPP Model ช่วยให้การตัดสินใจในการดำเนินแผนงานหรือโครงการมีความถูกต้องยิ่งขึ้น สตัฟเฟิลบีม ได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจ ที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินผลแบบ CIPP Model ดังนี้

(๑) การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

(๒) การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

(๓) การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

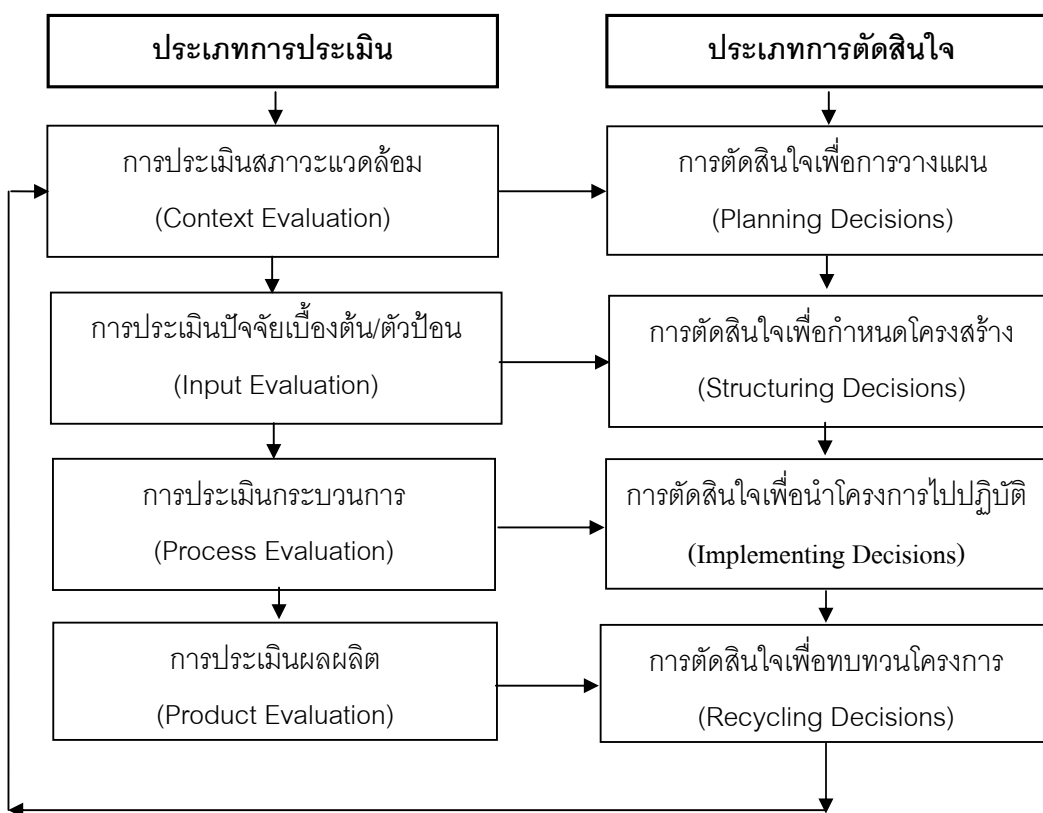




(๔) การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ / ล้มเลิก หรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินแบบ CIPP Model กับการตัดสินใจ สรุปได้ดังแผนภาพ ๒.๑

แผนภาพที่ ๒.๑
ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model



สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (ระยะครึ่งแผนแรก) ผู้ประเมินใช้ Formative Evaluation Model เป็นกรอบแนวคิดหลัก ซึ่งเป็นการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการของหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง ตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผน ฯ วิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้น และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต่อหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ใน





การปรับปรุง พัฒนาผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ ๔ ระยะครึ่งหลังของ
แผนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ในการประเมินยุทธศาสตร์ของแผนฯ และโครงการต่างๆ ภายใต้แต่ละยุทธศาสตร์ ผู้ประเมินจะใช้
แบบจำลองการประเมินผลเชิงระบบ (System Approach Model) ซึ่งนิยมใช้ในการติดตามและประเมินผล
แผนงานหรือโครงการโดยมีการพิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่าง
ชัดเจน

