



การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ
กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

โดย

ธนวัฒน์ วัฒนพันธ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2567

THE STUDY OF MECHANISMS FOR DRIVING THE HOUSING
ENVIRONMENT MODIFICATION PROJECT FOR PERSONS WITH
DISABILITIES: A CASE STUDY OF THE DEPARTMENT OF
EMPOWERMENT OF PERSONS WITH DISABILITIES

BY

THANAWAT WATTANAPHAN

AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2024

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

ธนวัฒน์ วัฒนพันธ์

เรื่อง

การศึกษาผลกระทบของการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ
กรณีศึกษากทมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2568

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ

(รองศาสตราจารย์ ดร. กมลพร สอนศรี)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อจิรภาส เพียรขุนทด)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร. ฐิติ พวงศเจริญ)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
ชื่อผู้เขียน	ธนวัฒน์ วัฒนพันธ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อจิรภาส เพียรขุนทด
ปีการศึกษา	2567

บทคัดย่อ

การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกลไกขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้ศึกษาได้นำตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (The Policy - Program - Implementation Process : The PPIP Model) ของเออนีสต์ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษานี้ โดยจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหาร 2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 15 คน

จากการศึกษาพบว่ากลไกที่สำคัญที่นำมาใช้การขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวผ่านองค์ประกอบของการขับเคลื่อนนโยบายไม่ว่าจะเป็น ปัจจัยกระตุ้น นโยบาย แผนงาน และปฏิบัติการ สิ่งที่สำคัญของการขับเคลื่อน คือ จุดเชื่อมและในแต่ละจุดที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับปัจจัยในแต่ละปัจจัย ดังนี้ 1) จุดเชื่อมที่เป็น “กลไกในระดับนโยบาย” 2) จุดเชื่อมที่เป็น “กลไกในระดับยุทธศาสตร์” และ 3) จุดเชื่อมที่เป็น “กลไกในระดับพื้นที่”

ในส่วนของการศึกษาปัญหาและอุปสรรคใน “กลไกในระดับนโยบาย” พบว่า การจัดเก็บข้อมูลของคนพิการยังไม่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน ส่งผลต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการ สำหรับ “กลไกในระดับยุทธศาสตร์” พบว่ายังขาดความยืดหยุ่น ในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะราย ปัญหา การพิจารณาขึ้นกับดุลยพินิจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และงบประมาณที่สนับสนุนในวงเงิน 40,000 บาท ยังไม่สอดคล้องกับสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการ และ “กลไกในระดับพื้นที่” พบว่าบางพื้นที่ขาด ความร่วมมือจากหน่วยบริการในระดับพื้นที่ ทำให้เกิดการตกหล่นจากระบบการช่วยเหลือ ยังไม่มีการ กำหนดมาตรฐานกลางในการคำนวณค่าแรงช่าง และมาตรฐานราคาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปรับปรุง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ คือ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการในฐานะหน่วยงานหลัก (Focal Point) มีความจำเป็นในการพัฒนากลไกความร่วมมือ เชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย สำหรับคนพิการอย่างเป็นระบบ โดยให้มีการเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด การปรับระเบียบและแนวทางการปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินงานในพื้นที่ นอกจากนี้ยังควรเน้น การสร้างความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายโดยการบูรณาการความร่วมมือและการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินโครงการเข้าถึงคนพิการอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และสอดคล้องกับเป้าหมาย ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการทั่วประเทศ

คำสำคัญ: กลไกการขับเคลื่อนโครงการ, การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย, คนพิการ

Independent Study Title	THE STUDY OF MECHANISMS FOR DRIVING THE HOUSING ENVIRONMENT MODIFICATION PROJECT FOR PERSONS WITH DISABILITIES: A CASE STUDY OF THE DEPARTMENT OF EMPOWERMENT OF PERSONS WITH DISABILITIES
Author	THANAWAT WATTANAPHAN
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Advisor	Assistant Professor Ajirapa Pienkhuntod, Ph.D
Academic Year	2024

ABSTRACT

The study of the mechanisms for driving the Housing Environment Modification Project for Persons with Disabilities: A Case Study of the Department of Empowerment of Persons with Disabilities. The study aims to examine the institutional and collaborative mechanisms through which the Department of Empowerment of Persons with Disabilities implements the project in partnership with various stakeholder networks, and identify the key challenges and structural barriers impeding the effectiveness of these mechanisms. A qualitative research design was employed, grounded in the Policy - Program - Implementation Process: The PPIP model proposed by Ernest, as the conceptual and analytical framework. Data were collected through in-depth interviews with 15 key informants, strategically categorized into three stakeholder groups: 1) senior executives, 2) central-level practitioners, and 3) field-level implementers. The study offers valuable insights into the institutional dynamics and inter-organizational collaboration processes that shape the implementation of inclusive housing policies for persons with disabilities.

The study reveals that the key mechanisms driving the implementation of the project are embedded within the broader components of policy execution, driving factors, policy formulation, strategic planning, and operational practices. A critical element of this implementation process lies in the concept of “linking points,” which serve to align and integrate each stage of the policy process. These linking points are categorized into three levels: 1) policy level mechanisms, 2) strategic level mechanisms, and 3) local level mechanisms. Each level demonstrates a dynamic interconnection between relevant factors, reinforcing the coherence and continuity of the overall implementation framework.

In examining the challenges and constraints at various levels of the implementation mechanism, the study found that, at the policy level, data collection concerning persons with disabilities remains unintegrated across government agencies. This lack of connectivity negatively impacts the planning and formulation of housing policies tailored to the needs of persons with disabilities. At the strategic level, the implementation process lacks flexibility to accommodate individual-specific housing modification needs. Decision-making is often subject to the discretion of responsible personnel, and the allocated budget of 40,000 baht is frequently insufficient to meet the actual conditions of deteriorating housing. At the local level, the study revealed that some areas lack active cooperation from local service units, leading to the exclusion of some persons with disabilities from the support system. Furthermore, there are no standardized guidelines for calculating labor costs or setting reference prices for construction materials used in housing renovation.

The recommendations from this study suggest that the Department of Empowerment of Persons with Disabilities, as the focal point, needs to develop effective policy-level and management-level collaborative mechanisms to systematically support the housing environment modification project for persons with disabilities. This includes strengthening the roles of relevant provincial-level committees, and revising regulations and operational guidelines to facilitate implementation at the local level. Furthermore, emphasis should be placed on fostering collaboration among partner networks through integrated cooperation and management, to ensure that the project reaches persons with disabilities in an equitable and just manner, and aligns with the national goal of reducing housing inequality for persons with disabilities across the country.

Keywords: Mechanism for Project Driven, Housing Environment Modification, Persons with Disabilities

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาไกล่เกลี่ยการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีอันเป็นผลมาจากผู้ศึกษาได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อจิรภาส เพียรขุนทด อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระของผู้ศึกษาในครั้งนี้ ที่เสียสละเวลาอันมีค่า คอยให้คำแนะนำ ให้การสนับสนุน และทำให้การศึกษาวิจัยตามกรอบระยะเวลาให้สำเร็จลุล่วง อีกทั้งการค้นคว้าอิสระในครั้งนี่ยังได้รับความอนุเคราะห์จากรองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี ที่เมตตาเป็นประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ และช่วยให้ข้อคิดในการปรับปรุง แก้ไข และเติมเต็มแนวทางที่เป็นประโยชน์ให้กับความสมบูรณ์ของการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตลอดจนอาจารย์รับเชิญตลอดการศึกษาในระดับปริญญาโท และคณาจารย์วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ประสิทธิประสาทองค์ความรู้เมื่อครั้งที่ผู้ศึกษากำลังศึกษาในระดับปริญญาตรี อันเป็นพื้นฐานของการมีระบบความคิดในเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาในปัจจุบัน

ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหาร ผู้อำนวยการกลุ่ม/กอง กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ขอขอบพระคุณพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการคนพิการจังหวัด และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการในทุก ๆ ภาคส่วน ที่เสียสละเวลาเพื่อให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ขอขอบคุณกำลังใจในการศึกษาจากพี่ - น้อง - เพื่อนร่วมงานจากทีม กยผ. (ทีม ผป. ทีม นย.) ทีม กสส. (พตชว. พน. พน.) ทีม กคพ. (ณอ. ยน. ยจ. ยอ.) ทีมสายใยรัก (คย. พก.) ทีมหิวข้าว (นพ. นพ.) ทีมมิสเวิลด์ (อฟ. ปพ. อก.) ทีมมงามสาม (ตก. กว.) ทีมพี่ลูกเป็ดว่าที่ ดร.อร. และท่านอื่น ๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึง รวมไปถึงเพื่อน EPA 35 ทุกคนที่ล้วนเป็นกัลยาณมิตรที่ดีตลอดการศึกษาที่ผ่านมา I'm here to finish what I have started.

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัว ที่เป็นกำลังใจ เป็นแรงผลักดันให้ผู้ศึกษาไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค ให้มีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษารับรู้ได้ถึงความรัก ความปรารถนาดี ความหวังดี ความยินดีต่อความสำเร็จทั้งการศึกษา และหน้าที่การงานของผู้ศึกษาตลอดมา ผู้ศึกษาหวังว่าการค้นคว้าอิสระดังกล่าวจะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้ที่สนใจงานด้านคนพิการ หากมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษากราบขออภัยและขออนอมนับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธนวัฒน์ วัฒนพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	7
1.3 วัตถุประสงค์	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.5 ขอบเขตของการศึกษา	8
1.6 นิยามศัพท์	9
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	11
2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ	12
2.1.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ	16
2.1.3 ประเภทของนโยบายสาธารณะ	19
2.1.4 วงจรนโยบายสาธารณะ	20

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	24
2.2.1 ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ	25
2.2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ	27
2.2.3 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ	34
(The Policy - Program - Implementation Process : The PPIP Model)	
2.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)	37
2.3.1 ความหมายของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance Network)	38
2.3.2 ลักษณะเฉพาะของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง	40
2.3.3 โครงสร้างและกลไกการทำงานร่วมกัน	41
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการ	43
2.4.1 ความหมายของคนพิการ	43
2.4.2 ประเภทความพิการ	44
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ	46
2.5.1 การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ	46
2.5.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)	48
2.5.3 แผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	52
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	56
2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย	60
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	64
3.1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	64
3.2 วิธีการศึกษา	65
3.3 เครื่องมือในการศึกษา	66
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	67
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	68
3.6 การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล	68

	(8)
3.7 การพิทักษ์สิทธิของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล	69
บทที่ 4 ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา	71
4.1 กลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	71
4.2 ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ	96
4.3 การอภิปรายผลการศึกษา	105
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	112
5.1 สรุปผลการศึกษา	112
5.1.1 การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย สำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	112
5.1.2 การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกลไกขับเคลื่อนโครงการ ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	117
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	121
5.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน	121
5.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	122
รายการอ้างอิง	124
ประวัติผู้เขียน	128

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการจำแนกตามอายุ และเพศ	2
1.2 จำนวนและสัดส่วนของคนพิการจำแนกตามประเภทความพิการ	2
1.3 จำนวนคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไปที่มีงานทำ จำแนกตามรายได้สุทธิที่เป็นตัวเอง และรายได้ที่เป็นสิ่งของเฉลี่ยต่อเดือน เพศ เขตการปกครอง พ.ศ. 2565	4
1.4 จำนวนคนพิการ จำแนกตามความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐแต่ไม่ได้รับที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เพศ และเขตการปกครอง พ.ศ. 2565	5
2.1 แสดงเป้าหมายแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)	52
2.2 แสดงตัวชี้วัดค่าเป้าหมาย ของโครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ	54
2.3 แสดงแนวทางการการพัฒนา โครงการ/กิจกรรม งบประมาณ โครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ	55
4.1 แผนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2568	79
4.2 จำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสำหรับดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ	80
4.3 แสดงกลไกของจุดเชื่อมโยงที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย)	87
4.4 แสดงกลไกของจุดเชื่อมโยงที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน)	92
4.5 แสดงกลไกของจุดเชื่อมโยงที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ)	96

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 วงจรนโยบายสาธารณะของออสเตรเลีย	23
2.2 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (The PPIP Model)	35
2.3 แผนภาพแสดงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)	51
2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย	61
4.1 ผลการศึกษาตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (The PPIP Model)	104



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่า จำนวนคนพิการและผู้สูงอายุที่มีความพิการร่วมด้วยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรแรกเกิดซึ่งมีสัดส่วนที่มากกว่า การขับเคลื่อนเรื่องสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับคนพิการจึงเป็นประเด็นที่ทั่วโลกกำลังรณรงค์อย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลกได้มีการประมาณการว่ามีคนพิการร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หมายความว่า ประเทศไทยมีประชากร 66,052,615 คน¹ (ข้อมูลจากสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2566) โดยข้อมูลการสำรวจคนพิการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การยูนิเซฟ พ.ศ. 2565 โดยมีประมาณการจำนวนคนพิการในประเทศไทยอยู่ที่ 4.19 ล้านคน หรือร้อยละ 6.0 ของประชากรทั้งหมด² และได้จัดกลุ่มคนพิการออกเป็น 3 กลุ่มหลัก โดยใช้ปัจจัยด้านสุขภาพเป็นเกณฑ์ในการจัดกลุ่ม ดังนี้ (1) คนพิการที่มีความลำบากและความบกพร่อง (ร้อยละ 2.7) (2) คนพิการที่มีความลำบากเท่านั้น (ร้อยละ 2.0) และ (3) คนพิการที่มีความบกพร่องเท่านั้น (ร้อยละ 1.3) และพบว่าส่วนใหญ่คนพิการ มีความลำบาก/ปัญหาสุขภาพ กว่า 3.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 78.40

ในขณะที่ข้อมูลสถานการณ์คนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการในประเทศไทยของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พบว่า มีคนพิการที่จดทะเบียนคนพิการและมีบัตรประจำตัวคนพิการทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 2,175,815 คน คิดเป็นร้อยละ 3.29 ของประชาชนคนไทยทั่วประเทศ แบ่งเป็นเพศชาย จำนวน 1,123,314 คน คิดเป็นร้อยละ 51.63 และเพศหญิงจำนวน 1,052,501 คน คิดเป็นร้อยละ 48.37³

¹ “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร,” กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567, <https://dopa.go.th/news/cate1/view9265>.

² สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *การสำรวจความพิการ*, (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), 12.

³ “สถานการณ์คนพิการ 30 พฤศจิกายน 2567,” กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567, <https://www.dep.go.th/th/law-academic/knowledge-base/disabled-person-situation>.

ตารางที่ 1.1 สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการจำแนกตามอายุ และเพศ⁴

อายุ	ชาย	หญิง	รวม
อายุ 0 - 18 ปี	78,662	43,397	122,059
อายุ 19 - 59 ปี	507,562	316,434	823,996
อายุ 60 ปี ขึ้นไป	607,780	750,233	1,358,013
รวม	1,194,004	1,110,064	2,304,068

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2567

ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 โดยได้กำหนดประเภทของความพิการออกเป็น 7 ประเภทความพิการ ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลคนพิการและเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เมื่อจำแนกเป็นแต่ละประเภทความพิการแล้วนั้น มีจำนวนคนพิการแต่ละประเภทความพิการ ดังนี้

ตารางที่ 1.2 จำนวนและสัดส่วนของคนพิการจำแนกตามประเภทความพิการ⁵

ประเภทความพิการ	จำนวน (คน)	สัดส่วน (%)
ความพิการทางการเห็น	171,009	7.86
ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย	419,823	19.29
ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย	1,118,331	51.40
ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม	162,747	7.48
ความพิการทางสติปัญญา	144,247	6.63
ความพิการทางการเรียนรู้	16,890	0.78
ความพิการทางออทิสติก	25,643	1.18
มีความพิการมากกว่า 1 ประเภท	117,125	5.38

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2567

⁴ ดัดแปลงข้อมูลจาก กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, “สถานการณ์คนพิการ 30 พฤศจิกายน 2567,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567, <https://www.dep.go.th/th/law-academic/knowledge-base/disabled-person-situation>.

⁵ ดัดแปลงข้อมูลจาก เรื่องเดียวกัน.

จากข้อมูลดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นว่ามีจำนวนคนพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายในสัดส่วนที่สูงที่สุด กล่าวคือ คนพิการประมาณครึ่งหนึ่งของคนพิการทั้งหมด จึงทำให้มีข้อจำกัดในทางร่างกายและการเคลื่อนไหว รองลงมาพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และคนพิการทางการเห็น ซึ่งเป็น 1 ใน 4 ของกลุ่มคนพิการทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีคนพิการที่มีประเภทความพิการมากกว่าหนึ่งประเภทความพิการ หรือที่เรียกว่าพิการซ้ำซ้อน ซึ่งคนพิการกลุ่มดังกล่าว อาจไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระ หรือมีข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตแบบคนปกติ

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) พบว่าจำนวนครัวเรือนในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 21.32 ล้านครัวเรือน โดยเป็นครัวเรือนที่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย 15.45 ล้านครัวเรือน และไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย 5.87 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 72.5 และ 27.5 ตามลำดับ เมื่อนำเกณฑ์รายได้มาพิจารณาในส่วนของครัวเรือนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย พบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้สูง 0.8670 ล้านครัวเรือน เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง 1.4112 ล้านครัวเรือน ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย 3.5295 ล้านครัวเรือน และครัวเรือนไร้ที่พึ่ง 0.6612 ล้านครัวเรือน จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และครัวเรือนไร้ที่พึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางที่อาจมีคนพิการอยู่ในครัวเรือนเหล่านี้ ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยข้อมูลจากการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2565 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีการสำรวจความพิการเป็นประจำทุก 5 ปี ซึ่งมีสำรวจมาแล้ว 4 ครั้ง ในปี 2545 2550 2555 และ 2560 สำหรับการสำรวจปี 2565 หากพิจารณาในส่วนของรายได้สุทธิของคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไปที่มีงานทำ จากรายได้ที่เป็นตัวเงินและรายได้ที่เป็นสิ่งของเฉลี่ยต่อเดือน มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1.3 จำนวนคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไปที่มีงานทำ จำแนกตามรายได้สุทธิที่เป็นตัวเองและรายได้ที่เป็นสิ่งของเฉลี่ยต่อเดือน เพศ เขตการปกครอง พ.ศ. 2565

รายได้สุทธิที่เป็นตัวเองและรายได้ที่เป็นสิ่งของเฉลี่ยต่อเดือน (บาท)	เพศ		เขตการปกครอง	
	ชาย	หญิง	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
ไม่มีรายได้	529	28	93	465
น้อยกว่า 1,501	13,117	14,465	6,076	21,506
1,501 – 2,000	15,094	17,470	5,859	26,705
2,001 – 3,000	36,697	26,876	17,244	46,330
3,001 – 5,000	67,549	47,398	28,393	86,554
5,001 – 7,000	62,080	31,346	29,114	64,312
7,001 – 10,000	80,413	69,056	58,044	91,425
10,001 – 15,000	57,135	25,853	46,549	36,439
15,001 – 20,000	39,211	14,070	31,610	21,672
มากกว่า 20,000	30,551	24,220	40,080	14,691
รวม	402,377	270,783	263,061	410,099

ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *การสำรวจความพิการ*, (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), 54.

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการสำรวจคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไปที่มีงานทำทั้งหมด 673,160 คน รายได้สุทธิที่เป็นตัวเองและรายได้ที่เป็นสิ่งของเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท จำนวน 333,206 คน คิดเป็นร้อยละ 49.50 สามารถบ่งบอกได้ว่าคนพิการอายุ 15 ปีขึ้นไปเกือบครึ่งหนึ่งที่มีการสำรวจยังคงเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยของสังคม

สำหรับการสำรวจจำนวนคนพิการที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐ แต่ไม่ได้รับที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ จำแนกตามเพศ และเขตการปกครอง พ.ศ. 2565 มีข้อมูลการสำรวจจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังนี้

ตารางที่ 1.4 จำนวนคนพิการ จำแนกตามความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐ แต่ไม่ได้รับที่ เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เพศ และเขตการปกครอง พ.ศ. 2565

ประเภทความ ช่วยเหลือหรือ สวัสดิการ	เพศ		เขตการปกครอง		รวม
	ชาย	หญิง	ในเขตเทศบาล	นอกเขต เทศบาล	
การปรับ สภาพแวดล้อม ที่อยู่อาศัย	64,251	94,444	60,463	98,233	158,696

ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจความพิการ, (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), 57.

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ถึงจำนวนคนพิการที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐแต่ไม่ได้รับ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยพบว่า มีจำนวนทั้งหมด 158,696 คน ที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการดังกล่าว และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนของคนพิการที่อยู่ในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาลที่ต้องการได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยนั้น พบว่า มีจำนวนคนพิการที่อยู่นอกเขตเทศบาลจำนวน 98,233 คน และจำนวนคนพิการที่อยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 60,463 คน ที่มีความต้องการได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย โดยคิดเป็นร้อยละ 61.90 และร้อยละ 38.10 ตามลำดับ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้ดำเนินงานปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) โดยแผนแม่บทดังกล่าว นับเป็นแผนระดับสาม ซึ่งผ่านความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2560 ที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับคนทุกช่วงวัยซึ่งครอบคลุมคนพิการด้วย ทั้งนี้ จะเห็นว่าประเด็นด้านที่อยู่อาศัยเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อดำเนินการคู่ขนานกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี 2579” (Housing For All) ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดเป้าหมายการปรับสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) จำนวน 132,700 หลัง โดยมีความสอดคล้อง

กับจำนวนคนพิการที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐแต่ไม่ได้รับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ของการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2565 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ปรากฏขึ้นครั้งแรกในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เล่มที่ 2 โดยอยู่ในหมวดงบเงินอุดหนุนสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ซึ่งดำเนินการโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในขณะเดียวกันกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการยังได้สนับสนุนงบประมาณและองค์ความรู้ด้านการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการให้แก่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ทุกจังหวัด ในการส่งเสริมให้หน่วยบริการในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เพื่อจัดบริการให้แก่คนพิการที่ยื่นคำขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย และมีคุณสมบัติตามที่ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ การมีผู้ช่วยคนพิการ การช่วยเหลือคนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลคนพิการ และสิทธิของผู้ดูแลคนพิการ พ.ศ. 2566 กำหนด เข้าถึงสิทธิการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ทั้งนี้ มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) เป็นคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ (2) เป็นคนพิการที่อาศัยอยู่ในสถานที่ซึ่งจะขอปรับสภาพแวดล้อมฯ มาไม่น้อยกว่า 6 เดือน ยกเว้นกรณีเกิดความพิการในภายหลัง (3) เป็นคนพิการที่มีที่พักอาศัยมีความไม่มั่นคงหรือไม่เหมาะสมกับสภาพความพิการ (4) เป็นคนพิการที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และ (5) เป็นคนพิการที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐแห่งอื่นหรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ โดยกำหนดวงเงินในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการในลักษณะเหมาจ่ายไม่เกิน 40,000 บาท ประกาศกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราวงเงินและรายการค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพแวดล้อมที่อาศัยให้แก่คนพิการ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564 เรื่อง กำหนดอัตราวงเงินในการปรับสภาพแวดล้อมที่อาศัยให้แก่คนพิการ

การที่คนพิการได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ และเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายกำหนด และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 จึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นถึงความสำคัญและตระหนักในการคุ้มครองสิทธิ การจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก

เพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสภาพความพิการ รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการต่าง ๆ และใช้ประโยชน์ได้ จึงมีการจัดทำโครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ กิจกรรมหลัก ส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ เพื่อเป็นการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ กิจกรรมที่ย่อย สนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เพื่อจัดสวัสดิการ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และมีความเสมอภาค กับบุคคลทั่วไปและมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มศักยภาพ

ทั้งนี้หากพิจารณาข้อมูลเบื้องต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาในแง่ของการศึกษากลไก การขับเคลื่อนในภาคส่วนหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้นำโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับ คนพิการไปปฏิบัติ ในลักษณะที่มีความเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับการดำเนินโครงการปรับ สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลัก (Focal Point) ในลักษณะของการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีขั้นตอน กระบวนการดำเนินงาน กลไกในระดับส่วนกลาง และกลไกในระดับพื้นที่ ตลอดจนตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการสร้างความร่วมมือของภาคี เครือข่ายที่มีลักษณะและรูปแบบของการดำเนินงาน อีกทั้งรูปแบบของการบูรณาการความร่วมมือกัน ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมไปถึงการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อปรับปรุง และพัฒนาโครงการดังกล่าวต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

การขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับ คนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ

1.3.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกลไกขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อม ที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 มีความเข้าใจบทบาทและกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่มีต่อหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 สามารถนำผลการศึกษาเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษาเรียนรู้กลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผน วิเคราะห์ และปรับปรุงการดำเนินงานได้

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการกรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” มีขอบเขต 3 ด้าน ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ จำแนกเนื้อหาตามวัตถุประสงค์การศึกษา 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกคือศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ และส่วนที่สองคือศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกลไกขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ บทความ วารสารหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ กฎหมาย และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อการศึกษาถึงกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ในลักษณะของการวิเคราะห์ถึงจุดเชื่อมของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในแต่ละมิติผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนข้อท้าทายจากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ

1.5.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้ศึกษาได้กำหนดระยะเวลาของการศึกษาค้นคว้าอิสระในช่วงระหว่างเดือนมกราคม 2568 - มีนาคม 2568

1.5.3 ขอบเขตประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระ มีลักษณะของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษา โดยจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1.5.3.1 กลุ่มผู้บริหารของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

1.5.3.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ

1.5.3.3 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่ดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ

1.6 นิยามศัพท์

การศึกษาเรื่อง “การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้โดยเฉพาะ จึงได้กำหนดนิยามคำศัพท์ของศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1.6.1 คนพิการ หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ

1.6.1.1 ความพิการทางการเห็น

1.6.1.2 ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย

1.6.1.3 ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย

1.6.1.4 ความพิการทางจิตใจ หรือพฤติกรรม

1.6.1.5 ความพิการทางสติปัญญา

1.6.1.6 ความพิการทางการเรียนรู้

1.6.1.7 ความพิการทางออทิสติก

1.6.2 กลไก หมายถึง องค์ประกอบในการนำแผน หรือแนวความคิดให้สามารถนำไปใช้ดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.6.3 การนโยบายนโยบายปฏิบัติ หมายถึง การนำหลักการทฤษฎีและตัวแบบของทฤษฎีมาใช้จากการทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางด้านของการบริหารจัดการไปปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยในระดับพื้นที่ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาหลักการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและรวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีจากเอกสาร รายงานประจำปี บทความวิชาการ รายงานการประชุม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดและเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

- 2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ
- 2.1.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ
- 2.1.3 ประเภทของนโยบายสาธารณะ
- 2.1.4 วงจรนโยบายสาธารณะ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- 2.2.1 ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2.3 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ

(The Policy - Program - Implementation Process : The PPIP Model)

2.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการว่าด้วยการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)

- 2.3.1 ความหมายของเครือข่ายบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง (Governance Network)
- 2.3.2 ลักษณะเฉพาะของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง
- 2.3.3 โครงสร้างและกลไกการทำงานร่วมกัน

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการ

- 2.4.1 ความหมายของคนพิการ
- 2.4.2 ประเภทความพิการ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ

- 2.5.1 การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ
- 2.5.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

2.5.3 แผนปฏิรูปราชการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพชีวิตคนพิการ

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการที่มนุษย์รวมกันเป็นกลุ่ม โดยในช่วงแรกนั้นจะเป็นในเรื่องของการตั้งกฎระเบียบ หรือสิ่งที่เรียกว่า กติกาของชุมชน ซึ่งถูกกำหนดโดยหัวหน้าของชุมชน เพื่อเป็นสิ่งที่ยึดถือร่วมกันของคนในชุมชนตลอดจนยังเป็นสิ่งที่ชุมชนนั้นปฏิบัติตาม โดยมีจุดประสงค์เพื่อมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน ทำให้ชุมชนและสังคมเกิดสันติสุข เพราะเมื่อไม่มีกฎระเบียบที่เข้ามาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ของมนุษย์แล้วนั้น ภายในสังคมและชุมชนก็ไม่อาจอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์ย่อมมีความพยายามแสวงหาความสุขหรือแม้แต่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งการกระทำดังกล่าวนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสังคมในภาพรวม หรือละเมิดสิทธิของผู้อื่นทำให้เกิดความขัดแย้ง ดังนั้นแล้วผู้นำชุมชนจึงมีความจำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ขอบบังคับ เพื่อจัดระบบของการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน และสังคม โดยระเบียบเหล่านั้นก็คือนโยบายสาธารณะนั่นเอง¹

เช่นเดียวกันกับภารกิจหลักของรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ กล่าวคือเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดการส่งเสริมในประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สังคมในภาพรวมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ระบบเศรษฐกิจของประเทศเติบโตและมีเสถียรภาพ ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่จะให้ประเทศก้าวสู่การบรรลุต่อภารกิจในด้านต่าง ๆ การเข้าใจถึงสภาพสังคม สถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปแก้ปัญหาสาธารณะ² การมีพื้นฐานความคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เกิดขึ้น ผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาประเทศ และแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดจะสามารถทำให้ประเทศสามารถก้าวพ้นจากปัญหาต่าง ๆ ได้ หรือการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่ตรงจุดและความต้องการของประชาชนได้ก็อาจทำให้เกิดการ

¹ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, *นโยบายสาธารณะ*, (เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์, 2555), 1.

² เรื่องเดียวกัน, 2.

วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลที่ไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของความอยู่รอดของประเทศชาติ รัฐบาล ตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นคำแปลที่มาจากภาษาอังกฤษว่า Public Policy ซึ่งในภาษาไทยได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคำ เช่น นโยบายของรัฐ นโยบายมหาชน นโยบายของประเทศ เป็นต้น ในแง่ของความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ ได้มีนักวิชาการและผู้นิยามไว้หลายท่าน ซึ่งการให้คำนิยามนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และแนวทางในการศึกษาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ได้รวบรวมการให้นิยามความหมายนโยบายสาธารณะของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

เดวิด อีสตัน (Davis Easton)³ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า “เป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับสังคมส่วนรวม” ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่านี้ คือ ทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ ทรัพยากรธรรมชาติ และอื่น ๆ โดยหากพิจารณาแล้วนั้น บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีความสามารถในการจัดสรรคุณค่าดังกล่าวแก่สังคม คือ รัฐบาล และนอกจากนี้การดำเนินกิจการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการเลือกทำหรือเลือกไม่ทำที่ส่งผลต่อสังคม

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson)⁴ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า “นโยบายสาธารณะ คือแนวทางการในการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง” ดังนั้น นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรก คือ ต้องมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และประการที่สอง คือ ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลกระทำการ หรืองดเว้นมิให้กระทำการตามที่ได้ตัดสินใจไปตามประการแรก เช่นกันกับไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky)⁵ ได้นิยามนโยบายสาธารณะว่า “กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ” โดยกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำนั้น ถือเป็นนโยบายสาธารณะซึ่งครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ (1) การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (2) การออกกฎหมาย และการบังคับ

³ Davis Easton, *The political system: An inquiry into the states of Political Science*, (New York: Alfred A. Knopf, 1953), 19-20.

⁴ James Anderson, *Political and economic policy making*, (Mass: Addison Nesley, 1970), 1.

⁵ Ira Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science*, (Chicago: Markham, 1970), 1.

ใช้กฎหมาย (3) การจัดงานที่เป็นงานสำคัญของประเทศอันเป็นสัญลักษณ์และวาระสำคัญของประเทศ และ (4) การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เมื่อพิจารณาแล้วแอนเดอร์สัน และชาร์คานสกี ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะที่มีความเชื่อมโยงกันในแง่ของกิจกรรมสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยครอบคลุมในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับบริบทการพัฒนาประเทศ

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell)⁶ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า “นโยบายสาธารณะ คือ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่สังคมจะดำเนินการยินยอม หรือห้ามกระทำนั้น ๆ” โดยในการตัดสินใจนั้นเป็นการตัดสินใจเพื่อให้มีการไปปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำบางอย่าง โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นอาจอยู่ในรูปของ คำแถลงการณ์ กฎหมาย และคำพิพากษา เป็นต้น

ทอมัส ดาย (Thomas Dye)⁷ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ” สิ่งที่รัฐบาลเลือกทำตามความหมายดังกล่าวนั้น อาจเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอย่างการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อย และสิ่งที่เลือกไม่ทำคือการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับบราฮัม แคปแพลน (Harold Lasswell and Abraham Kaplan)⁸ ได้ให้นิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นซึ่งประกอบด้วย เป้าหมาย ปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ”

ปีเตอร์ บริดจ์แมน และกลิน เดวิส (Peter Bridman and Glyn Davis)⁹ ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1) คำว่า “นโยบาย” คือ ทางเลือกที่เป็นทางการ และคำว่า “สาธารณะ” คือ การตอบสนองที่เป็นทางการต่อประเด็นปัญหาทางสาธารณะ โดยนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องต่าง ๆ ได้ดังนี้

⁶ Lynton Caldwell, *Environment: a challenge to modern society*, (New York: Double day and Co., 1970), 2.

⁷ Thomas Dye, *Understanding public policy*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), 2.

⁸ Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, (New York: Yale University Press, 1970), 71.

⁹ Peter Bridman and Glyn Davis, *The Australian Policy Handbook*. (Crown Nest: Allen&Urwin, 1998), 4.

1.1) เป็นความตั้งใจ โดยนโยบายสาธารณะหมายถึง การมุ่งสู่เป้าหมายที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งใช้ทรัพยากรทั้งของรัฐและเอกชน

1.2) เป็นการตัดสินใจ และเป็นการทดสอบผลของการตัดสินใจดังกล่าว

1.3) เป็นโครงสร้าง โดยนโยบายสาธารณะนั้นมีตัวแสดง (Players) และขั้นตอนต่าง ๆ

1.4) เป็นการเมืองโดยธรรมชาติ ผ่านการแสดงออกโดยการเลือกตั้ง และการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ โดยฝ่ายบริหาร

2) นโยบายอาจพิจารณาได้จากกรอบของการตัดสินใจ เนื่องจาก

2.1) แสดงถึงผลที่ถูกพิจารณาในประเด็นนโยบาย

2.2) ช่วยแสดงให้เห็นถึงแนวทางของรัฐบาล

2.3) แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยง และแนวทาง ท่าที ต่อนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล

การตัดสินใจนโยบายจึงเป็นการกระทำที่เป็นทางการ เนื่องจากถูกกระทำโดยบุคคลที่มีอำนาจอย่างเป็นทางการ โดยอยู่ในระบบการเมือง

3) นโยบาย คือ สมมติฐาน เนื่องจากนโยบายถูกสร้างมาจากฐานแนวคิด ทฤษฎี ตัวแบบของเหตุและผล โดยนโยบายต้องสร้างข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับพฤติกรรม ที่มีการรวมแรงจูงใจที่จะพยายามในการสร้างอำนาจเหนือพฤติกรรมของผู้อื่น

ซูป กาญจนประกร¹⁰ ได้ให้นิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ แนวปฏิบัติที่ข้าราชการทุกคน ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ” ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดการบรรลุสำเร็จภายในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ทินพันธ์ นาคะตะ¹¹ ได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ โครงการที่รัฐบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้กับสังคม” โดยสามารถจำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการดำเนินภารกิจของรัฐบาล ประการที่สอง นโยบายสาธารณะ คือ โครงการสำคัญต่าง ๆ

¹⁰ ซูป กาญจนประกร, “หลักการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล,” รัฐประศาสนศาสตร์ 5, ฉ. 4 (เมษายน 2508): 497.

¹¹ ทินพันธ์ นาคะตะ, “นโยบายการพัฒนาและวิชาการ,” พัฒนบริหารศาสตร์ 13, ฉ. 1 (มกราคม 2516): 558-560.

ที่รัฐบาลมีการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้สามารถบรรลุถึงสิ่งที่รัฐต้องการ โดยมีตัวแสดงที่เป็นสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่ช่วยให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่มีผลตามกฎหมาย โดยในแง่ของการจัดสรรคุณค่านั้น มีความเชื่อมโยงกับการให้ความหมายของเดวิด ฮีตัน ซึ่งเป็นการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคมโดยรวม ซึ่งมีจุดเน้นที่คล้ายกับฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับบราฮัม แคปแพลน ในแง่ของการนิยามนโยบายสาธารณะที่มีแผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อนำไปสู่เป้าหมายและวิธีการปฏิบัติของนโยบายสาธารณะ

อมร รักษาสัตย์¹² ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไร หรือไม่ อย่างไร อย่างไรก็ดี และเมื่อใด” โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย ประการที่สอง คือ วิธีการและหลักการที่ให้ปฏิบัติสามารถเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และประการที่สาม คือ การสนับสนุนต่าง ๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ และปฏิบัติตามหลักการและวิธีการที่วางไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความเชื่อมโยงกับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะของ เช่นเดียวกับถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์¹³ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ไม่ทางใดทางหนึ่ง” กล่าวคือ เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหา หรือหลีกเลี่ยงสิ่งที่อาจในอนาคตได้ และเพื่อให้มีผลตามความตั้งใจโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รัฐบาลจึงต้องตั้งใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนโยบายที่จะนำไปปฏิบัตินั้นอาจเป็นบวกและลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ โดยจะเห็นได้ว่ามีความเชื่อมโยงการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะของทอมัส ดาย, เจมส์ แอนเดอร์สัน ในแง่ของการที่รัฐจะทำ หรืองดเว้นการกระทำ นั่นเอง

ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์¹⁴ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล” โดยเป็นการมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา รวมถึงการป้องกันปัญหาในสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

¹² อมร รักษาสัตย์, สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาในนโยบายในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), 18.

¹³ ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์, การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2540), 10.

¹⁴ ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, 5.

จากความหมายของนโยบายสาธารณะตามทัศนะของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีนักวิชาการที่ได้เสนอความหมายของนโยบายสาธารณะที่มีความหมายใกล้เคียงกัน และมีความเชื่อมโยงกันในแง่ของการนิยามความหมาย ซึ่งหากมีการผสมผสานแนวคิดของนักวิชาการ ข้างต้นก็จะให้ความหมายของนโยบายสาธารณะที่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความหมาย ของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการท่านใดก็ตาม ในทัศนะของผู้ศึกษานั้นจึงเห็นว่า นโยบายสาธารณะ คือ การเลือกจะกระทำหรือเลือกจะไม่กระทำของรัฐบาล ในการจัดบริการ สาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศในภาพรวม ผ่านกิจกรรมที่มีการสร้างคุณค่าในด้านต่าง ๆ โดยมีแผนงาน โครงการ และการกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนการติดตามและประเมินผล จากการ นำนโยบายสาธารณะไปสู่ปฏิบัติ

2.1.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น อาจไม่เพียงพอต่อการ ตัดสินใจได้ว่าสิ่งใดเป็นนโยบายสาธารณะหรือไม่ ทำให้การพิจารณาถึงองค์ประกอบของนโยบาย สาธารณะจะเป็นสิ่งที่สามารถบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีนักวิชาการ ได้อธิบายองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson)¹⁵ ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะต้องมี องค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1) นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน ซึ่งเป้าหมาย ดังกล่าวนั้น ได้กำหนดมาเพื่อแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาในสังคม หรือเพื่อตอบสนองต่อสังคม ส่วนรวม โดยสิ่งใดที่ถูกกำหนดมาเพื่อแก้ไขปัญหาของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ไม่อาจเรียกว่า เป็นนโยบายสาธารณะ

2) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ การที่นโยบายบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ จะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการ สำหรับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัตินำไปจัดทำเป็นแนวทางการดำเนินงาน

3) นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ ของรัฐบาลที่ต้องการกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาในการแก้ไขปัญหา หรือประชาชนได้รับ การตอบสนอง

¹⁵ James Anderson, *Public policy making*, (New York: Proeger Publishers, 1975), 3-4.

4) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมการตัดสินใจของรัฐต่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

5) นโยบายสาธารณะเป็นเอกสารที่มีผลตามกฎหมาย เมื่อมีการประกาศออก โดยรัฐบาล ประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตาม

ในส่วนชุมพล หินนิพานิช¹⁶ กล่าวว่านโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่

1) นโยบายสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แน่นอน ไม่ว่าวัตถุประสงค์นั้นจะเป็นอย่างไรก็ตาม แต่จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งสู่ประโยชน์ หรือผลดีต่อส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ด้านใดก็ตาม

2) นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยลำดับขั้นของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนอันก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3) นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยกรกระทำต่าง ๆ ที่สามารถนำมาเลือกปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับเวลาและสถานที่

4) นโยบายสาธารณะต้องออกประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน ซึ่งการประกาศให้ประชาชนทราบสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การออกประกาศผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

5) นโยบายสาธารณะนั้นจะมีกระบวนการที่เป็นลำดับ ผ่านการวางแผน และเลือกสรรไว้

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์¹⁷ ได้อธิบายองค์ประกอบเพิ่มเติมของนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

1) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ซึ่งการกำหนดโดยรัฐบาลหรือข้าราชการระดับสูง โดยจะเห็นว่าลักษณะสำคัญประการแรกของนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการปฏิบัติกว้าง ๆ (A Guide of Action) ไม่มีรายละเอียด และค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรม (Concrete) ในรูปแบบของแผนหรือโครงการ ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์บางท่านให้ความหมายสั้น ๆ ของ “นโยบาย” ว่า What to do (จะทำอะไร) ซึ่งจะมีลักษณะเป็นนามธรรมที่กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ

¹⁶ ชุมพล หินนิพานิช, *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย*, (นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), 568.

¹⁷ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, *นโยบายสาธารณะ*, 7.

ในส่วนของ “แผน” คือ How to do (จะอย่างไร) ซึ่งจะมีรายละเอียดและลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า ส่วนคำว่า “รัฐบาล” นั้นหมายถึงรัฐบาลกลาง โดยทั่วไปจะหมายถึงคณะรัฐมนตรีและหรือรัฐบาลท้องถิ่น หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2) นโยบายสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์แน่นอน โดยคำว่า “วัตถุประสงค์” (Objective) หมายถึง สิ่งที่คุณัดสินใจมีความประสงค์ที่จะให้บรรลุผล โดยวัตถุประสงค์ที่ดีนั้นจะต้องมีความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย (Comprehensiveness) สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (Relevant to Social Value) ชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Clarity and Feasibility) สมเหตุสมผล (Rationale) สามารถวัดได้ (Measurable) และสอดคล้องกับความเป็นจริง (Realistic) หรือปฏิบัติได้และมีความสอดคล้องทางการเมือง (Relevant to Existing Resources) โดยนโยบายสาธารณะแต่ละนโยบายที่กำหนดขึ้นมาบังคับใช้ มักมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้หลากหลาย ซึ่งสามารถแบ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่มีอยู่แต่เดิม (To Solve Existing Problems) การป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (To Prevent Future Problems) และเพื่อนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ (To Bring About Desirable Results)

3) รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่ดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกองค์ประกอบ ทั้งนี้หากรัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะใดออกมาเพียงเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีความจริงใจในการนำนโยบายไปดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ ก็ไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะในความหมายนี้

โดยสรุปแล้วองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะของตามที่นักวิชาการกล่าวถึงสิ่งที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ คือ การที่นโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีลำดับขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติ โดยเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลที่นำนโยบายสาธารณะมาดำเนินการที่สอดคล้องกับค่านิยมและความเป็นจริงในสังคม และเป็นสิ่งที่มีผลตามกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น

2.1.3 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายประเภท โดยมีวิธีการจำแนกที่แตกต่างออกไปจากทัศนะของนักวิชาการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีความคิดเห็นที่หลากหลาย เช่นเดียวกับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ หากพิจารณาจากการศึกษาของ

กุลธน ธนาพงศธร¹⁸ ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์¹⁹ และสมบัติ อารังธัญวงศ์²⁰ ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

1) การจำแนกตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นการพิจารณาถึงเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายว่ามีลักษณะอย่างไร แตกต่างหรือมีความคล้ายคลึงกับเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์อย่างไร

2) การจำแนกตามกระบวนการกำหนดนโยบาย เป็นการจำแนกประเภทโดยพิจารณาขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะว่ามีขั้นตอนอย่างไร

3) การจำแนกตามขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย โดยมีผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมในรูปแบบใดและลักษณะใด ตลอดจนผลกระทบในรูปแบบลักษณะอย่างเดียวกันจะถูกนำไปจัดประเภทของนโยบายเดียวกัน

4) การจำแนกตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจที่มีความสำคัญของรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับความสำคัญของการกิจใดมากกว่ากันของรัฐบาล

ทั้งนี้ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์²¹ ได้สรุปการแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1) นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Regulatory policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ลักษณะของนโยบายสาธารณะประเภทนี้จะอยู่ในรูปของระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ มีบังคับใช้ หรือต่อนโยบายกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่นโยบายกำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมาย หรือนโยบายกำหนดไว้ เช่น นโยบายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน นโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค นโยบายการจัดระเบียบสังคม นโยบายกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ เป็นต้น

¹⁸ กุลธน ธนาพงศธร, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*, (นนทบุรี:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539), 27-35.

¹⁹ ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์, *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*, 10.

²⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), 152-149.

²¹ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, *นโยบายสาธารณะ*, 14-15.

2) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรร (Distributive policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์มาเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้ประชาชนได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึง ตัวอย่างของนโยบายสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ นโยบายสวัสดิการด้านสังคม นโยบายด้านสุขภาพ เป็นต้น

3) นโยบายเพื่อการจัดการจัดสรรใหม่ (Redistributive policy) โดยวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรของสังคม เนื่องจากนโยบายการจัดสรรเดิมที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ได้ผล รัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายขึ้นใหม่เพื่อจัดการอีกครั้งให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมต่อประชาชน เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายด้านภาษี เป็นต้น

4) นโยบายด้านจริยธรรม (Ethics policy) เป็นนโยบายที่สร้างความเรียบร้อยและส่งเสริมศีลธรรมของประชาชน เช่น นโยบายรณรงค์เรื่องระเบียบวินัย และการเคารพกฎจราจร เป็นต้น

2.1.4 วงจรนโยบายสาธารณะ

กระบวนการของนโยบายสาธารณะทั้งกระบวนการนั้น เป็นกระบวนการที่มีลักษณะของการแก้ไขปัญหา โดยการแก้ปัญหานั้นจะต้องมีการทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น (Problem Recognition) จากนั้นจึงเป็นการแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ของแนวทางต่าง ๆ ที่มีความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น (Proposal of Solution) ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แล้วจึงเลือกแนวทางที่มีความเป็นไปได้ (Choice of Solution) โดยเมื่อมีการเลือกและตัดสินใจความเป็นไปได้แล้ว จึงนำทางเลือกที่ได้ไปสู่การปฏิบัติ (Putting Solution Into Effect) หลังจากนั้นจึงเป็นการติดตามผลตามแนวทางว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการไปนั้นนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือไม่อย่างไร (Monitoring Results)

สำหรับกระบวนการของวงจรนโยบายนั้นเริ่มต้นจากการกำหนดระเบียบวาระ (Agenda Setting) เป็นสภาวะของการเกิดของปัญหา (Problem) หรือปัญหาสาธารณะ (Public Problem) หรือสถานการณ์ที่ผู้มีอำนาจที่จะให้มีการกำหนดนโยบายขึ้นที่เป็นการรับรู้ของสาธารณชน และผู้มีอำนาจผ่านการกำหนดนโยบาย ผ่านการรับรู้ทราบถึงสภาพปัญหา ทำให้ต้องกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา (Policy Formulation) และมีการเลือกทางเลือกและตัดสินใจเพื่อนำแนวทางดังกล่าวไปแก้ไข (Decision Making) และมีการนำไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และนำไปสู่การประเมินผลของนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งเห็นถึงความเป็นไปได้ตามจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้²² ดังนั้นผลลัพธ์ตามนโยบายจะถูกนำมาใช้ในการพิจารณา

²² เรื่องเดียวกัน, 15-16.

เพื่อแก้ไขนโยบาย (Policy Adjustment) และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Policy Reconstruction) หรืออาจจะมีการยุติของนโยบายสาธารณะ (Policy Termination)

บริดจ์แมน และเดวิส (Bridgman and Davis)²³ ได้กล่าวถึงวงจรนโยบายสาธารณะว่า วงจรนโยบายเป็นวงจรที่ช่วยอธิบายเพื่อให้มีความเข้าใจถึงโครงสร้างของการพัฒนา นโยบาย โดยวิธีการทำความเข้าใจวิธีการระบุนโยบายที่ดีที่สุด คือ การแบ่งนโยบายออกเป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้

1) การกำหนดประเด็นปัญหา (Identify Issue) วงจรนโยบายสาธารณะจะเริ่มจากการกำหนดประเด็นปัญหา โดยปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่จากประเด็นทางสังคม กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือสื่อมวลชน เพื่อให้รัฐบาลกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยจะมีในบางครั้งที่มีนโยบายที่มีอยู่ ถูกมองว่าใช้ไม่ได้ผล และต้องการนโยบายที่มีมาตรการใหม่ ๆ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาใหม่ขึ้นมา

2) การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) จากเรื่องที่รัฐบาลให้ความสนใจ ขั้นตอนของการวิเคราะห์นโยบายซึ่งจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการสนับสนุนที่ครบถ้วน โดยปัญหาที่มีมานานแล้วรัฐบาลอาจได้รับคำชี้แนะจากสถานการณ์ ประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้น ดังนั้น ประเด็นปัญหาใหม่ ๆ จึงต้องการข้อมูลจากการวิจัยรวมถึงผลของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในการวิเคราะห์นโยบายนั้นในบางครั้งหน่วยงานราชการได้กำหนดขอบเขตประเด็นต่าง ๆ ระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ในประเด็นนั้นก่อนนโยบาย เพื่อให้มีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้พิจารณา และเมื่อมีการพิจารณาเรียบร้อยแล้วจะทำการสรุปย่อเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือรัฐบาลไว้พิจารณา

3) เครื่องมือนโยบาย (Policy Instruments) เป็นการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อนำไปสู่การใช้เครื่องมือที่เหมาะสม โดยในบางประเด็นปัญหานั้นอาจต้องใช้กลไกของการออกกฎหมายใหม่ ๆ ที่ได้รับการปรับปรุงในเข้ากับสถานการณ์มากขึ้น หรือบางอุปสรรคต้องการแก้ไข ที่ระบบของการบริหารของหน่วยงานของรัฐ โดยเครื่องมือนโยบายจะเป็นแนวทางที่รัฐบาลใช้ในการนำไปสู่เป้าหมาย โดยบริดจ์แมน และเดวิส ได้แบ่งเครื่องมือออกเป็น 4 แบบ ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณ การกระทำของรัฐ และกฎหมาย เป็นต้น

4) การปรึกษาหารือ (Consultation) เพื่อให้การวิเคราะห์นโยบายที่จะนำมาใช้ของรัฐบาลว่ามีความเป็นไปได้และน่าเชื่อถือ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการหารือ เพราะปัญหาสาธารณะมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ดังนั้นการดำเนินงานบางอย่างตามนโยบายที่จะขับเคลื่อนนั้น จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด โดยทั่วไปนั้นนโยบายจะเริ่มจากขอบเขตอย่างกว้าง ๆ เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนา

²³ Peter Bridgman and Glyn Davis, *The Australian Policy Handbook*, 5-6.

สังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องให้มีการกล่าวถึงที่มาของนโยบายระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยการหารือ รวมถึงการอภิปรายร่วมกับกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน ในที่นี้อาจจะต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในประเด็นที่มีความเฉพาะเจาะจง

5) การประสานงาน (Coordination) หลังจากที่ได้รับข้อเสนอแนะนโยบายได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล ขั้นตอนการประสานงานจะเป็นกระบวนการที่มีการมองถึงงบประมาณที่มีอยู่ โดยการจัดสรรงบประมาณต่อนโยบายดังกล่าว อีกทั้งการประสานงานกับภาคส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอใหม่ การติดต่อกันในบางครั้งจำเป็นต้องแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นภาพของการตั้งคณะกรรมการระหว่างหน่วยงานระดับกรม (Interdepartmental Committees) ที่จะเป็นการรวมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของนโยบาย

6) การตัดสินใจ (Decision) เมื่อประเด็นนโยบายมีความชัดเจนและถูกวิเคราะห์ที่มีความเหมาะสม การกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการรองรับงบประมาณที่มีความเพียงพอแล้ว จึงมาถึงในขั้นตอนของการเลือก ซึ่งก็คือการวิเคราะห์จากคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาจากเอกสารต่าง ๆ ที่ได้รับในการตัดสินใจพร้อมทางเลือก ซึ่งข้อมูลที่น่ามาตัดสินใจนั้นหากมีข้อมูลไม่เพียงพอคณะรัฐมนตรีอาจให้กลับไปเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหาและวิเคราะห์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่หากมีข้อมูลมากเกินไปคณะรัฐมนตรีอาจไม่มีเวลาศึกษารายละเอียดของปัญหา จึงทำให้ข้อเสนอทางเลือกนโยบาย คือการให้ข้อมูลที่มีความเหมาะสมมีความเพียงพอในรูปแบบที่เหมาะสมในลักษณะที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจมองเห็นขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ได้อย่างเป็นเหตุเป็นผล โดยการแนะนำนโยบายที่ดีจะต้องคำนึงถึงการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายคือคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ข้าราชการที่เป็นผู้เสนอ

7) การนำไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือการนำไปปฏิบัติจะเป็นการนำนโยบายถูกนำไปเผยแพร่ในรูปแบบของโครงการหรือกฎหมายเพื่อบังคับไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ โดยคณะรัฐมนตรี

8) การประเมินผล (Evaluation) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของวงจรนโยบาย ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับผู้ที่ยกนโยบายนั้นก็คือรัฐบาล ที่จะทราบถึงผลของนโยบายที่ได้นำมาปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือออกนโยบายใหม่ การประเมินนโยบายแน่นอนว่าจะทำให้เกิดการเริ่มต้นของวงจรของนโยบายใหม่ ซึ่งมองว่าการเกิดปัญหาใหม่นั้นจะนำไปสู่การพิจารณาถึงเครื่องมือ

ของนโยบายในรูปแบบใหม่ ดังนั้นนโยบายสาธารณะ จึงเป็นเหมือนวงล้อที่หมุนอย่างต่อเนื่อง และเป็นการดำเนินงานที่ไม่มีที่สิ้นสุด



ภาพที่ 2.1 วงจรนโยบายสาธารณะของออสเตรเลีย

ที่มา : ดัดแปลงข้อมูลจาก Peter Bridman, and Glyn Davis, *The Australian policy handbook*.
(Crow Nest: Allen&Unwin 2004), 6.

กล่าวโดยสรุปแล้วเราสามารถสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง การตัดสินใจในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ของรัฐบาลเพื่อที่จะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมโดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดการแก้ไขปัญหา รวมถึงการป้องกันปัญหาให้เกิดสภาพการที่พึงประสงค์เกิดขึ้นในสังคม

ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงจะต้องมีองค์ประกอบที่เป็นแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีเป้าหมาย โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกแนวทาง โดยมีเอกสารที่มีผลตามกฎหมายและเมื่อมีการประกาศ ประชาชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามโดยนโยบายสาธารณะแต่ละนโยบายนั้นจะมีความสำคัญในแง่ที่ทำให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ ตลอดจนสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความง่ายและความสะดวกต่อฝ่ายข้าราชการประจำในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบาย

ที่ถูกกำหนดไว้ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ นอกจากนี้ประชาชนยังใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายก่อนที่นโยบายนั้นจะมีผลบังคับใช้

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาที่ทับซ้อนกันอยู่ในสาขาต่าง ๆ 4 สาขา ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีองค์การ การวิจัยการจัดการภาครัฐ และรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักรัฐศาสตร์ ที่พึงมีความสนใจในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งก่อนหน้านี้หน้านั้นเป็นการให้ความสำคัญกับการเลือกนโยบายว่า นโยบายจะถูกตัดสินอย่างไร หรือถูกกำหนดอย่างไรมากกว่า โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ช่วงทศวรรษที่ 1970 ซึ่งนักวิชาการในช่วงดังกล่าวเริ่มมองเห็นปัญหาในการปฏิบัติของนโยบาย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น นโยบายอาจไม่ได้ประสบความสำเร็จดังเช่นที่กำหนดไว้ เช่น การไม่ประสบความสำเร็จตามเกณฑ์เป้าหมาย การเกิดปัญหาความล่าช้า การใช้จ่ายเกินงบประมาณที่ถูกตั้งไว้ ซึ่งการมองเห็นปัญหาดังกล่าวนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าเกิดจากนักการเมือง และระบบราชการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่นักวิชาการไม่ได้สนใจมาก่อน เป็นความรู้ที่อยู่ในระหว่างการเกิดขึ้นนโยบายกับผลลัพธ์ ซึ่งนโยบายที่ปฏิบัติจะกลายเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่และเริ่มมีการยอมรับผลกันอย่างมากต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย

2.2.1 ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ²⁴ ได้อธิบายความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการนำการตัดสินใจของนโยบายหลัก ซึ่งอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ถูกนำมาปฏิบัติ อีกทั้งฟาน มีเตอร์ โดแนลด์ และฟาน ฮอร์น (Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E.)²⁵ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำที่ประกอบด้วยคนหรือกลุ่มคนของภาครัฐและเอกชนที่มีความมุ่งหวังให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ตลอดจนการตัดสินใจ

²⁴ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2551), 5.

²⁵ Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E., "The policy implementation process: A conceptual framework," *Administrative and Society* 6, no. 4 (February 1975): 202.

ของนโยบายก่อนหน้านี้ การกระทำนี้มีความพยายามครั้งเดียวที่จะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลของการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กตามที่กำหนดไว้ใน การตัดสินใจของนโยบาย

นอกจากนี้เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ²⁶ ยังได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการนำการตัดสินใจของนโยบายไปปฏิบัติซึ่งปกติแล้วจะถูกกำหนดรูปแบบของพระราชบัญญัติ โดยกระบวนการนำนโยบายปฏิบัติตามธรรมดานั้น จะต้องกระทำผ่านกระบวนการต่าง ๆ หลายขั้นตอน

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter William)²⁷ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจและการปฏิบัติ ซึ่งเริ่มต้นด้วยการพัฒนาแนวปฏิบัติหรือการออกแบบนโยบายจากนั้นจึงนำไปสู่ขั้นตอนที่มีการใช้เวลายาวนานในการทำงานที่จะต้องพบเผชิญกับปัญหาที่หลากหลาย และเป็นปัญหาใหม่ เช่น ปัญหาทางเทคนิค ปัญหาทางการบริหาร ปัญหาของบุคคลและสถาบัน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเหมือนการทดลองที่จะต้องมีการทดสอบว่าการ นำนโยบายปฏิบัติ นั้นสมบูรณ์แล้วซึ่งในขั้นตอนนี้ อาจรวมไปถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อนำข้อมูลไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่ครั้งหนึ่ง

เออร์วิน ฮาร์โรว์ (Erwin Hargrove)²⁸ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่แตกต่างกันสองกระบวนการ โดยกระบวนการที่หนึ่ง ได้แก่ การตั้งคำถามถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ว่า อะไรคือผลลัพธ์ของการจัดการตามแผน ส่วนกระบวนการที่สอง ได้แก่ ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถทำตามกลยุทธ์และแผนที่เลือกนั้นได้อย่างไร โดยในทางปฏิบัติทั้งทั้งสองกระบวนการมีความยากที่จะแยกออกจากกันเนื่องจากกลยุทธ์และแผนมีผลต่อการบริหารอย่างไรก็ตามทั้งสองกระบวนการนี้ สามารถเกิดขึ้นในเวลาต่างกัน และเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงที่แตกต่างกัน ดังนั้นกระบวนการกำหนดกลยุทธ์ที่จะถูกกำหนดโดยกิจกรรมและความสนใจของผู้กำหนดนโยบายระดับสูง เมื่อได้ทำการออกแบบเนื้อหาของการบริหารแล้ว ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงก็จะให้ความสำคัญน้อยลงและมอบให้การปฏิบัตินั้นอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่

²⁶ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, 6.

²⁷ Walter William, "Implementation analysis and assessment," *Policy Analysis* 1, no. 3 (Summer 1975): 155.

²⁸ Erwin Hargrove, *The Missing link: The study of the implementation of social policy*. (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1975), 2-3.

แลร์รี เกอร์สตัน (Larry Gerston)²⁹ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจตอบสนองจากการความเดือดร้อนของประชาชน ทว่านโยบายที่ไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ จึงเป็นเพียงตัวกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงต้องดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดผลจริง เช่น แปลงนโยบายและแผนงานไปสู่การปฏิบัติ โดยอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามมาโดยอัตโนมัติจากรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งมีช่องว่างจากกฎหมายในการปฏิบัติจริงอยู่เสมอ

แรนดัล บี. ริปลีย์ และเกรซ เอ. แฟรงคลิน (Randall B. Ripley, and Grace A. Franklin)³⁰ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า กฎหมายได้มอบอำนาจในการดำเนินงานหรือให้ผลประโยชน์หรือผลผลิตบางอย่างที่จะต้องดำเนินการได้โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นของแผนหรือผลที่ตามมา ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมักเกี่ยวกับการกระทำหรือไม่กระทำของหลายตัวแสดงโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการผ่านการออกแบบแผนงานที่มีผลและมีวิธีการว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไร

เอ็ดเวิร์ดที่สาม (Edward III)³¹ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลลัพธ์ของนโยบาย หากว่านโยบายไม่มีความเหมาะสมและไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามที่ออกแบบไว้

โรเบิร์ต ที. นากามูระ และแฟรงค์ สมอลวูด (Robert T. Nagamura, and Frank Smallwood)³² ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการนโยบายที่มีความซับซ้อนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย โดยเชื่อมโยงกระบวนการนโยบาย ซึ่งจะต้องมองไปถึงภาพรวมของกระบวนการนโยบายทั้งหมด

โดยสรุปแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่มีอยู่ในรูปแบบของกฎหมายนโยบายหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นของการก่อรูปนโยบาย อย่างไรก็ตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ

²⁹ Gerston, Larry, *Making public policy: From conflict to resolution*. (Illinois: Scott Foreman and Company, 1983), 95.

³⁰ Randall B. Ripley, and Grace A. Franklin, *Policy implementation and bureaucracy*, (California: Brooks/Cole Publishing, 1986), 4.

³¹ Edward III, *Implementing public policy*, (Washington, D.C.: CQ Press, 1980), 1-2.

³² Robert T. Nagamura, and Frank Smallwood, *The politics of policy implementation*. (New York: St. Martin' Press, 1980), 21.

จริงนั้นอาจไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากการดำเนินการนั้นยังมีตัวแปรอื่น ๆ ที่มีความไม่แน่นอนและไม่สามารถควบคุมได้เป็นจำนวนมาก นโยบายอาจประสบความสำเร็จหรือเหลวได้ตั้งแต่ตอนคิดหรือก่อรูปของนโยบาย ดังนั้นการนำนโยบายมาปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน นักวิชาการหลายคนจึงมองว่าเป็นเรื่องของการเมืองซึ่งอยู่ข้างในนั้น ดังนั้นการสังเกตจากความขัดแย้งและการแสวงหาความร่วมมือในการต่อรองและต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบาย อย่างไรก็ตามการนำนโยบาย ไปปฏิบัติอาจมองจากบนลงล่าง หรืออาจมองจากพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างเป็นหลักหรือการมองแบบทั้งสองแบบก็ได้

2.2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการใช้วิธีวิจัยที่แตกต่างกันและใช้มาตรฐานการประเมินที่ไม่เหมือนกัน ผ่านการใช้แนวคิด พื้นที่สาขา และระเบียบวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อในภาพรวมอาจสรุปได้ว่าทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ด้วยกัน 3 กลุ่มคือ 1) ทฤษฎีบนลงล่าง (Top - Down Theories) 2) ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom - Up Theories) และ 3) ทฤษฎีผสม (Hybrid Theories) ซึ่งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 กลุ่มต่างมีลักษณะที่สำคัญที่แตกต่างกันออกไป โดยจากทั้ง 3 ทฤษฎีที่ได้กล่าวมาในข้างต้น สามารถอธิบายในรายละเอียดได้ ดังนี้

2.2.2.1 ทฤษฎีบนลงล่าง (Top - Down Theories) เฮลกา พัลซล และ ออลิเวอร์ เทริบ (Helga Pulzl and Oiliver Treib)³³ ได้อธิบายรากฐานมาจากตัวแบบขั้นตอน State Model ในการมองถึงกระบวนการนโยบายกล่าวคือ มีพื้นฐานว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร และมักไม่สนใจผลกระทบที่มาจากผู้ปฏิบัติ จึงกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) สรุปได้ว่าทฤษฎีบนลงล่างยึดตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (Rational System Model) หรือบางครั้งก็เรียกว่าตัวแบบในอุดมคติ (Ideal Type) เนื่องจากมุ่งหาคำตอบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ (Perfect Implementation) เป็นอย่างไร โดยมีนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่างดังต่อไปนี้

เพลสแมน และวิลดาฟสกี มีสมมุติฐานว่าหน่วยงานส่วนกลางนั้นเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของนโยบาย การวิจัยของพวกเขาจึงทำเพื่อวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไปไม่ถึงเป้าหมายผ่านระบบปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างกันซึ่งเป็นความสัมพันธ์

³³ Helga Pulzl, and Oiliver Treib, *Impelmenting public policy*. (New York: CRC Press, 2007), 90-92.

เชิงเส้นตรง (Linear Relationship) สำหรับในส่วนต้น ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบ และมีระเบียบวิธีการที่จะทำให้นโยบายชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในส่วนปลายภาคส่วนที่ปฏิบัติจะต้องมีทรัพยากรมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น งานของพวกเขาเริ่มจุดเริ่มต้นเหมือนเพลสแมน และวิลดาฟสกี กล่าวคือ เป็นการศึกษาว่าผลลัพธ์ของนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ โดยส่วนที่แตกต่างออกไปคือ มีการใช้ตัวแบบวิเคราะห์ที่ประกอบด้วยตัวแปรต่าง ๆ ซึ่งพวกเขามองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการมองเห็นถึงเป้าหมายเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายซึ่งการศึกษาของพวกเขาต่างจากงานของกลุ่มอื่นตรงที่ได้สร้างกลุ่มวิเคราะห์ในเชิงวิชาการมากกว่าการให้คำแนะนำแก่ผู้ตัดสินใจ

บาร์แดซ เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการเมืองจึงต้องใช้เกมส์เป็นเครื่องมืออธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยยังมุ่งให้คำแนะนำแก่ผู้ตัดสินใจผ่านการจำลอง (Scenario Writing) กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจบรรลุได้หากผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายมีความเข้าใจถึงโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี

ซาบาเตียร์ และแมชเมเนียน เห็นว่านโยบายที่ตัดสินใจโดยรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนการก่อรูป กับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งถูกแยกออกจากกัน โดยมีตัวแปรที่ทำให้นโยบายมีประสิทธิภาพ 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) เป้าหมายนโยบายมีความชัดเจน 2) นโยบายอยู่บนหลักเหตุและผล 3) โครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี 4) จุดมุ่งหมายของนโยบายกับผู้ปฏิบัติ 5) ผู้มีอำนาจบริการ นิติบัญญัติ และกลุ่มผลประโยชน์ 6) การเปลี่ยนแปลงที่มีความเสี่ยงจากเงื่อนไขทางสังคม และเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าพวกเขาจะยอมรับว่าการควบคุมตามลำดับขั้นนั้นทำได้ยาก และเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว ในทางกลับกันพวกเขาก็เห็นว่าควรออกแบบนโยบาย และจัดโครงสร้างของการนำนโยบายปฏิบัติที่ดี เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2.2 ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom - Up Theories) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เนื่องจากงานวิจัยหลายชิ้นพบว่าผลลัพธ์ของนโยบายไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ดังนั้นการถือว่าผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์มีความสัมพันธ์กันเชิงสาเหตุและผลจึงไม่อาจถูกต้อง นักทฤษฎีเหล่านี้เห็นว่าควรศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติตลอดจนวิเคราะห์ถึงอิทธิพลที่เป็นสาเหตุต่อการปฏิบัติ โดยระดับล่าง ได้แก่ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายซึ่งปฏิเสธที่ว่านโยบายเริ่มต้นจากระดับบน เนื่องจากกลุ่มนี้เห็นว่าคนข้างล่างมีการใช้ดุลพินิจ และมีความใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน ดังนั้นหน่วยวิเคราะห์ของกลุ่มนี้จึงได้แก่ คนในพื้นที่

(Street Level Bureaucrats) หรือเจ้าหน้าที่แนวหน้า (Front - Line Workers) ซึ่งหมายถึงผู้ส่งต่อบริการในพื้นที่ เช่น โครงการบริการทางสังคม โดยมีนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มล่างขึ้นบน ดังต่อไปนี้

ลิปสกี ได้วิเคราะห์พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ควบคู่กับความเชื่อมโยงโดยตรงของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่กับชาวบ้าน โดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีอำนาจในการจัดการกับผู้ให้บริการ ซึ่งมีความเป็นอิสระและมีที่มาของอำนาจที่มีความสำคัญคือการใช้ดุลยพินิจ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยเขาได้ให้ความเห็นสำคัญ 2 ประการคือประการแรก คือระเบียบวิธีการวิเคราะห์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และประการที่สองการเน้นว่าการศึกษามากทฤษฎีบนลงล่างไม่สามารถเป็นหลักได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ

ซเจอร์น ได้พัฒนาวิธีศึกษาเครือข่ายเชิงประจักษ์ (Empirical Network Methodology) เพื่อใช้สำหรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาควรเริ่มต้นด้วยการระบุว่าเครือข่ายของตัวแสดงอยู่ที่ไหนก่อน จากนั้นจึงเป็นการมองหาวิธีการปรับแก้ปัญหาของแต่ละฝ่าย จึงทำให้การศึกษาเช่นนี้มีข้อดีที่จะทำให้เห็นส่วนประกอบของการนำนโยบายที่นำมาปฏิบัติทั้งหมด ซึ่งจุดอ่อนโดยไม่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

หากวิเคราะห์ถึงความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีแรกมุ่งวิเคราะห์ว่า ผู้กำหนดนโยบายมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร โดยเริ่มจากระดับบนซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องแสดงเจตนาออกมาเป็นข้อความที่มีความชัดเจนจากนั้นระดับล่างในแต่ละชั้นก็จะค่อย ๆ แปลงรายละเอียดของนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ชัดเจนขึ้น ในส่วนของผลลัพธ์ว่าเจตนาดังกล่าวจะประสบความสำเร็จหรือไม่ หรือตามความประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ การศึกษาในแนวนี้นี้ทั้งการศึกษาปัญหาการบริการ การจัดการองค์กร หรือหากมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องก็อาจวิเคราะห์ได้ว่า ประเด็นทางการเมืองเป็นอย่างไรมีปัญหายังไร หรือการนำนโยบายปฏิบัติในบางเรื่อง ขึ้นอยู่กับการยอมรับรูปแบบของเทคโนโลยีบางอย่าง ดังนั้นการวิเคราะห์อาจแจกแจงทางเลือกของการปฏิบัติตามประเด็นปัญหา

อย่างไรก็ตามทฤษฎีบนลงล่างยังมีจุดอ่อนตรงที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถควบคุมกระบวนการที่ทำให้เกิดผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่นในเรื่องขององค์การการเมืองและเทคโนโลยี ซึ่งความคิดนี้เป็นจริงเพียงแค่เป็นความเชื่อของการศึกษาบริหารรัฐกิจและการวิเคราะห์นโยบาย แบบดั้งเดิม

ในขณะที่ทฤษฎีบนลงล่างมีฐานคิดที่ว่า หากทิศทางนโยบายชัดเจนเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบเท่านั้น และการกำหนดถึงผลลัพธ์ที่จะใช้ในการวัดผลก็จะยิ่งช่วยให้การดำเนินนโยบายประสบผลสำเร็จ ซึ่งทฤษฎีบนลงล่างนั้น สามารถสร้างความเข้าใจที่ผิดว่า

การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกควบคุมจากด้านบน อีกทั้งยังเป็นการวิเคราะห์ในเชิงแคบ เนื่องจากเป็นการอธิบายเฉพาะความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยข้อจำกัดที่ชัดเจนที่สุดคือการไม่มีทางเลือกอื่นทั้ง ๆ ที่เป็นความจริงจากผู้กำหนดนโยบายอาจไม่สามารถควบคุมกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้

หากต้องการมองผลพวงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลลัพธ์ของนโยบายผ่านผู้กำหนดนโยบายที่ส่งต่อการนำมาปฏิบัติ โดยทิศทางของนโยบายที่ไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบยิ่งขึ้น รวมถึงมีการกำหนดผลลัพธ์ไว้ชัดเพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้น

นอกจากนี้ทฤษฎีบนลงล่างถือว่าหน่วยงานที่นำนโยบายไปดำเนินการมีความสัมพันธ์กันเป็นระดับชั้นกล่าวคือหน่วยงานที่อยู่ใกล้แหล่งของที่มาในของนโยบายเท่าใดก็ยังมีอำนาจและอิทธิพลมาก ความสามารถในการจัดการระบบที่ซับซ้อนขึ้นอยู่กับการสายบังคับบัญชาและการควบคุมที่ชัดเจนโดยทฤษฎีร่างขึ้นบนมีความคิดตรงกันข้าม ประการแรกคือยิ่งหน่วยที่อยู่ใกล้กับปัญหาเท่าใดยิ่งมีความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อปัญหามากขึ้นเท่านั้น และความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนไม่ได้ขึ้นอยู่กับการควบคุมตามสายบังคับบัญชาแต่ขึ้นอยู่กับการรู้จักใช้ดุลพินิจให้มากที่สุดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่สำหรับความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างกับล่างขึ้นบน สามารถจำแนกเป็นประเด็นเพื่อเปรียบเทียบกันโดยจำแนกได้ 5 ประเด็นดังนี้

1) กลยุทธ์การวิจัย (Research Strategy) ทฤษฎีทั้งสองกลุ่มใช้กลยุทธ์ที่ต่างกัน โดยกลยุทธ์จากบนลงล่างหมายถึง การตัดสินใจเริ่มจากระดับบนของระบบการเมืองและทำงานตามเส้นทางที่ไหลลงไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลยุทธ์จากล่างขึ้นบนเริ่มจากการระบุถึงตัวแสดงระดับล่างที่ทำหน้าที่ให้บริการที่เป็นรูปธรรมอันหนึ่ง ต่อจากนั้นก็วิเคราะห์การเคลื่อนที่ไปสู่ระดับบนหรือด้านข้างเพื่อระบุเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปดำเนินการ และวิธีการในการแก้ไขปัญหา

2) จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ (Goal of Analysis) ในส่วนของทฤษฎีบนลงล่างต้องการสร้างทฤษฎีทั่วไป เพื่อพยากรณ์ว่านโยบายอื่นต่อไปจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และใช้เป็นคำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย ในส่วนของจุดมุ่งหมายของทฤษฎีล่างขึ้นบนต้องการพรรณนาและอธิบายความเชื่อมโยง รวมถึงวิธีแก้ไขปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ให้บริการ ทำให้เกิดการศึกษาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่น การศึกษาโครงสร้างของเครือข่ายหรือโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ตัวแบบของกระบวนการนโยบาย (Model of Policy Process) ทฤษฎีบนลงล่างมองถึงการแบ่งนโยบายออกเป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน แต่อาจวิเคราะห์ได้ไม่หมดทุกขั้นตอนเพียงว่ามีอะไรเกิดขึ้นหลังจากที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ในส่วนของทฤษฎีล่างขึ้น

บนเห็นว่า การนำไปนโยบายปฏิบัติแยกออกจากกรอบหรือกำหนดนโยบายจึงยึดตัวแบบหลอมรวม ซึ่งหมายถึงการกำหนดนโยบายมีอยู่ตลอดทั้งกระบวนการ ดังนั้นนักทฤษฎีล่างขึ้นบนจึงไม่ได้สนใจ เฉพาะขั้นใดขั้นหนึ่ง แต่มองกระบวนการทั้งหมดซึ่งถือว่านโยบายมีการนิยามมีรูปร่าง และถูกนำไปปฏิบัติ และเกิดการนิยามใหม่อยู่ตลอด

4) ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Character of Implementation) ในส่วนของทฤษฎีบนลงล่างเป็นการทำความเข้าใจในการนำนโยบายไปดำเนินการ โดยการตัดสินใจไปทำซึ่งมองว่าไม่มีการเมืองแต่เป็นขั้นตอนของการบริหารโดยอำนาจสูงสุดของนโยบายอยู่ที่ผู้ตัดสินใจส่วนกลางซึ่งสามารถกำหนดนโยบายได้ชัดเจนและกำหนด แนวปฏิบัติให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ในขณะที่ทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นตรงข้ามว่า ผู้กำหนดนโยบาย ไม่อาจกำหนดวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน และไม่สามารถควบคุมกระบวนการปฏิบัติจากบนลงล่างได้ ทฤษฎีดังกล่าวมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเต็มไปด้วยการใช้ดุลพินิจซึ่งก็คือการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินโยบายจึงเป็นเรื่องของการตัดสินใจของตัวแสดงผลของนโยบายจึง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาจากระดับล่างมากกว่าแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นตามลำดับขั้น

5) พื้นฐานความคิดของตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย (Underlying Model of Democracy) ในส่วนของทฤษฎีบนลงล่างมีรากฐานมาจากแนวคิดผู้นำ ของประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งมีผู้แทนเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชน ดังนั้นในการตัดสินใจต่าง ๆ จึงต้องดำเนินการให้แน่นอนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรืออีกนัยยะหนึ่งคือการกระทำที่ต่างไปจาก เป้าหมายของนโยบายที่ฝ่าฝืนตามมาตรฐานของประชาธิปไตย ในขณะที่ทฤษฎีล่างขึ้นบนเน้นว่า การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งกลุ่มเป้าหมายสามารถมีสิทธิตรวจสอบได้ โดยทฤษฎีดังกล่าวเห็นว่าตัวแบบผู้นำไม่ให้ความสำคัญตั้งแต่ต้น ดังนั้นการกระทำดังกล่าวจึงแตกต่าง ออกไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายจึงไม่ได้ผิดหลักประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามประชาธิปไตย จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดการมีส่วนร่วมโดยผู้นำได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย

ในการเปรียบเทียบทฤษฎีทั้งสองที่ได้กล่าวมานั้นทำให้เห็นว่า ประเด็น ที่ถกเถียงกันมีมากกว่าแรงจูงใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ทว่าประเด็นแรงจูงใจก็เป็น เรื่องที่ไม่มีประโยชน์เพราะทั้งสองฝ่ายก็กล่าวถึงจุดยืนของตัวเอง และให้ความสำคัญกับความซับซ้อน ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเกินไป จึงทำให้เกิดการศึกษาที่พบว่าสามารถมองภาพ จากส่วนกลางและความยืดหยุ่นของผู้ปฏิบัติได้ซึ่งเรียกว่าทฤษฎีผสม (Hybrid Theories)

2.2.2.3 ทฤษฎีผสม (Hybrid Theories) นักทฤษฎีกลุ่มหนึ่งพยายามผสมทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน โดยพยายามนำเสนอตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อแก้จุดอ่อนของทฤษฎี โดยเฮลกา พัลซัล และออลิเวอร์ เทريب(Helga Pulzl, and Oiliver)³⁴ ได้อธิบายผ่านมุมมองของนักวิชาการกลุ่มดังกล่าว ดังนี้

เอลมอร์ มีการนำเอาแนวทางทั้งสองแนวทางเข้าด้วยกัน การให้ความสนใจในเรื่องทรัพยากรมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองแนวทาง ซึ่งผู้ที่กำหนดแนวทางหรือนโยบายนั้นควรให้ความสนใจ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากจุดเน้นของทฤษฎีบนลงล่าง ในทางตรงข้ามก็ต้องให้ความสำคัญกับผู้กำหนดแนวทางนโยบายกับกลุ่มเป้าหมายจากจุดเน้นของทฤษฎีล่างขึ้นบน

ซาบาเตียร์ มีแนวคิดว่าการแยกการเกิดขึ้นของนโยบายกับการดำเนินนโยบายนั้นจะทำให้เกิดการศึกษาในเรื่องการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ไม่ได้ จึงเกิดเป็นแนวคิดการผสมผสานการผลักดัน (Advocacy Coalition Framework) ซึ่งปฏิเสธกระบวนการนโยบายแต่ละการดำเนินงาน และอธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายในภาพรวมทั้งหมด โดยมีคล้ายกับทฤษฎีล่างขึ้นบน โดยเริ่มจากปัญหา นโยบาย และกำหนดว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา มีใครบ้างใด และมีรูปแบบใดบ้าง โดยเน้นการเรียนรู้นโยบายและเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ และมีผลต่อการคิดนโยบาย

ในขณะที่วิลดาฟสกี เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีการปรับเปลี่ยน และนิยามใหม่อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นหัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น

วินเตอร์ ได้สังเกตเห็นถึงผลกระทบของการกำหนดนโยบายที่มีต่อการดำเนินนโยบาย โดยการสนใจในลักษณะบางอย่างอาจกำหนดนโยบาย เช่น รูปแบบของความขัดแย้งหรือการให้ความสนใจของผู้สนับสนุนนโยบายที่มีผลต่อการดำเนินนโยบาย

ก๊อกกิน, บาวแมน, เลสเตอร์, และโอทูล จูเนียร์ ยอมรับว่าส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและส่งต่อไปยังผู้ปฏิบัติระดับล่างปฏิบัติ และยอมรับว่า ผู้นำนโยบายไปดำเนินการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในทางการเมือง และการต่อรองระหว่างผู้นำและเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง

ชาร์ฟ แสดงให้เห็นว่าส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงเป็นจำนวนมาก โดยมีผลประโยชน์และกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงกับแนวคิดเครือข่ายนโยบายมาใช้และทำให้เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือ

³⁴ Helga Pulzl, and Oiliver Treib, *Impelmenting public policy*, 95-97.

ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพากัน ซึ่งในเวลาต่อมาแนวคิดเครือข่ายนโยบายนี้จึงกลายเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ริปลีย์ และแฟรงกลิน ให้ความสำคัญกับจุดที่ทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบนที่ไม่สนใจคือประเภทของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ ได้แก่ นโยบายการกระจายทรัพยากร (Distributive) นโยบายการบังคับ (Regulatory) และนโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Regulatory) โดยมีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Groups of Stakeholders) โดยจำแนกออกได้เป็นสองประเภท คือ นโยบายการกระจายทรัพยากร กับนโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่

ทฤษฎีผสมได้สร้างนวัตกรรมให้กับการศึกษานโยบายไปในแง่ของจุดอ่อนที่เป็นช่องว่างของทั้งสองทฤษฎีและนำเอาแนวคิดของทั้งสองส่วน ที่มีการศึกษาร่วมกันของการควบคุมจากส่วนกลางและความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติ จึงทำให้เห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขาดการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายไม่ได้ตามที่ซาบาเตียร์และวินเตอร์ได้เสนอ ทั้งนี้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่โดยทั่วไปไม่สามารถเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นได้เพียงลำพัง หากแต่มีกระบวนการอื่นเข้ามาแทรกการนำนโยบายไปดำเนินการ โดยอาจเป็นรับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ หรือนโยบายอื่น ๆ โดยสร้างผลกระทบของประเภทนโยบายที่แตกต่างกันในแต่ละปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

2.2.3 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (The Policy - Program - Implementation Process : The PPIP Model)

ตัวแบบ (Model) เป็นกรอบแนวคิดเชิงระบบเพื่อศึกษานโยบายสาธารณะนำมาจำลองเหตุการณ์ กระบวนการ หรือตัวแปรต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ โดยจำแนกองค์ประกอบซึ่งแสดงความสัมพันธ์ และมีการตั้งสมมติฐานระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในส่วนของตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความพยายามรวบรวมความรู้ในการนำนโยบายไปดำเนินการเพื่อวิเคราะห์ ซึ่งต้องการพัฒนาของการวิเคราะห์ที่ระบุถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อสร้างทฤษฎี และพิสูจน์ความถูกต้องบนพื้นฐานของการวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณและการทดสอบสมมติฐาน³⁵

สำหรับตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (The Policy - Program - Implementation Process : The PPIP Model) เป็นตัวแบบที่มองว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยทฤษฎีสถานการณ์ (Contingency Theory) เป็นการแปรจากความต้องการ

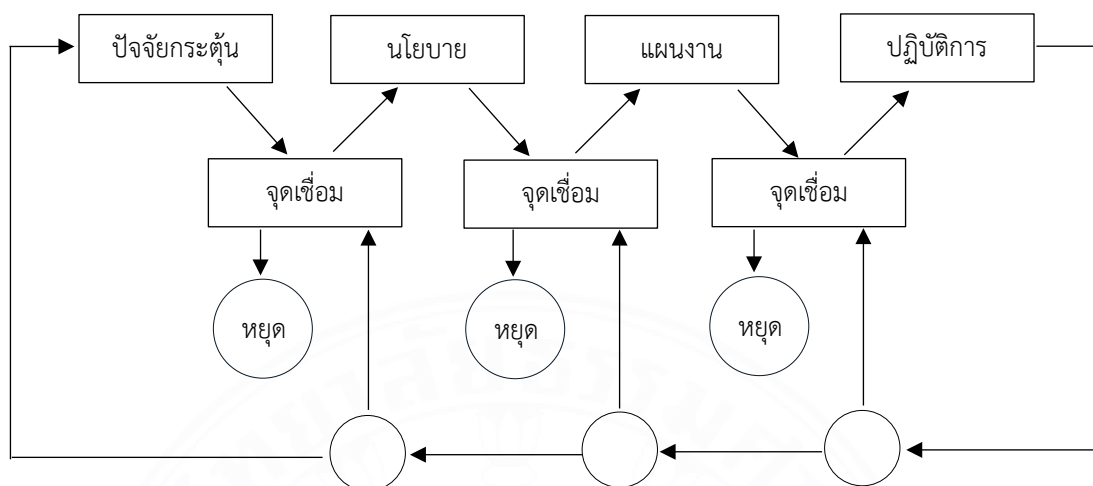
³⁵ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2551), 217.

ไปสู่การนำไปปฏิบัติ (Transformation of Intent Into Action) ที่เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง โดยอเล็กซานเดอร์ เออเนสต์ (Ernest R. Alexander)³⁶ มีความพยายามอย่างมากในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยสองประการที่จำกัดความเข้าใจ ปัจจัยแรกคือ ความยุ่งยากของการดำเนินงานร่วมกัน (Joint Action) ปัจจัยที่สองคือ การสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับกระบวนการที่เชื่อมโยงแนวคิดเข้ากับการปฏิบัติจริง โดยกระบวนการนี้เป็นสิ่งที่รวมถึงสิ่งที่มักถูกคิดว่าเป็น “การดำเนินนโยบาย” (Implementation) คือกระบวนการที่นำการตัดสินใจไปสู่ปฏิบัติ ซึ่งโดยปกติแล้วจะถูกกำหนดในกฎหมาย โดยกระบวนการดำเนินนโยบายมักประกอบด้วยหลายขั้นตอน เริ่มจากการผ่านกฎหมาย ตามด้วยผลลัพธ์เชิงนโยบาย (Policy Outputs) ซึ่งเป็นการตัดสินใจของหน่วยงานที่ดำเนินการ ตลอดจนการปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจจากผลลัพธ์เหล่านั้น โดยผลกระทบเหล่านี้สามารถรับรู้ได้จากการเลือกของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น

เออเนสต์ ได้อธิบายแนวคิดนี้เกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าว ผ่านการมองเห็นการเปลี่ยนแปลงจากเจตนารมณ์ของนโยบายไปสู่การกระทำเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องและมีการโต้ตอบระหว่างกัน โดยกระบวนการเริ่มต้นด้วยสิ่งเร้าซึ่งทำให้ความสนใจมุ่งไปที่ปัญหาของเป้าหมายหลังจากสิ่งเร้าได้กระตุ้นแล้ว จึงนำไปสู่ขั้นตอนที่อาจเกิดขึ้น (แต่ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้น) ซึ่งเชื่อมโยงเจตนารมณ์ของนโยบายไปสู่การดำเนินการ เช่น การระดมกำลังทางการเมือง และการพัฒนานโยบาย การขยายรายละเอียดของนโยบายในรูปแบบของโครงการ ผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ แผน และโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินการตามโครงการ

ขั้นตอนของตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ เป็นการแยกแยะตามลำดับขั้นของการดำเนินนโยบาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแยกที่ค่อนข้างเลือกได้อย่างอิสระ เนื่องจากกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง แต่ขั้นตอนเหล่านี้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของการนำนโยบายไปดำเนินการ และสร้างความสะดวกสำหรับการวิเคราะห์ โดยตัวแบบดังกล่าวประกอบด้วยลักษณะภายในและตัวแปร โดยมี "จุดเชื่อมต่อ" ที่แสดงถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อกระบวนการ เช่น ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับบริบท องค์กร สิ่งแวดล้อม และการรับรู้ เป็นต้น ดังที่แสดงตามรูปภาพนี้

³⁶ Ernest R. Alexander, "Form Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of Policy Implementation Process." *Administration and Society* 16, no. 4 (February 1985): 403-426.



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (The PPIP Model)

ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจาก Ernest R. Alexander, "Form Idea to Action," 403-426.

จากรูปภาพจะเห็นได้ว่า ตัวแบบดังกล่าวมีปฏิสัมพันธ์ที่เป็นลักษณะที่มีความต่อเนื่องโดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

2.2.3.1 ปัจจัยกระตุ้น เป็นการยอมรับปัญหา หรือการบ่งบอกของสภาพปัญหา ประเด็นปัญหา หรือสิ่งกระตุ้นให้มีการพัฒนานโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา

2.2.3.2 นโยบาย เป็นแนวปฏิบัติซึ่งจะกำหนดว่าปัญหานั้นมีผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องบ้าง โดยจะมีการมอบหมายให้ดำเนินการ ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมาย พร้อมขั้นตอนดำเนินงานจะทำให้บรรลุเป้าหมาย

2.2.3.3 แผนงาน เป็นตัวแบบในข้อกำหนดเฉพาะเรื่องเพื่อที่จะนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามองค์ประกอบของแผนงาน โดยระบุแนวทาง กำหนดทรัพยากร และกำหนดกลุ่มประชากรที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย

2.2.3.4 ปฏิบัติการ คือการลงมือดำเนินงานตามแผนในพื้นที่ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์จากนโยบายตามวัตถุประสงค์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้บรรลุ

ทั้งนี้ เอเนสต์ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อ “ตัวเชื่อม” ทำหน้าที่ประสานขั้นตอนต่าง ๆ เข้าด้วยกันประกอบด้วย 3 ตัว ได้แก่

ตัวเชื่อมที่ 1 มีหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นกับตัวนโยบาย โดยความจำเป็นของสภาพแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบาย เช่น ปัญหาห้วยไต่ดินเป็นสิ่งเร้าที่นำไปสู่แนวความคิดการทำห้วยไต่ดินถูกกฎหมาย โดยตัวดังกล่าวคือ สิ่งแวดล้อมด้านกฎระเบียบที่เอื้อหรือ เป็นความขัดข้องต่อการทำให้ห้วยไต่ดินขึ้นมาอยู่บนดิน เป็นต้น

ตัวเชื่อมที่ 2 มีหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายกับแผนงาน โดยตัวเชื่อมที่ 2 เป็นตัวกำหนดขอบเขตเฉพาะของแผนงานระหว่างสภาพแวดล้อมนโยบายกับการออกแบบจัดทำแผน เช่น เมื่อมีนโยบายทำให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย ต้องมีการกำหนดแนวทางดำเนินงาน (แผนงาน) ตัวเชื่อมดังกล่าวคือ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

ตัวเชื่อมที่ 3 เป็นสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาคสนาม ซึ่งมีคนเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับบน โดยตัวเชื่อมดังกล่าวมีหน้าที่แสดงโครงสร้างการดำเนินงานที่แสดงความเกี่ยวโยงขององค์การในแต่ละระดับองค์กร ผ่านการกำกับให้กลไกสามารถเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายได้สำเร็จ

กรณีการหยุด มีได้ 2 กรณี คือ 1) เมื่อการความสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบเสร็จสิ้นแล้ว หรือ 2) เมื่อที่ไม่สามารถมีความสัมพันธ์ต่อไปได้เพราะสภาพแวดล้อมจากการต่อต้านหรือคัดค้าน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนที่จากแต่ละขั้นตอนของตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ ไม่ได้มีความเป็นกระบวนการที่เป็นเส้นตรงทีเดียว แต่ในแต่ละขั้นตอนจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยที่ซับซ้อน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการโดยรวมและอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการนั้น ตัวแบบดังกล่าวจึงสามารถทำหน้าที่เป็นกรอบสำหรับการจัดการกับแนวคิดที่มีความหลากหลาย และมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่การดำเนินการแบบลำดับขั้น และครอบคลุมกระบวนการดำเนินงานที่ซับซ้อน โดยตัวแบบดังกล่าวอาจต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นจากสิ่งเร้าบางประการและผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของตัวนโยบาย นำไปสู่การวางแผนงาน ไปจนถึงการนำไปปฏิบัติ โดยในแต่ละขั้นตอนจะมีจุดเชื่อมโยงปัจจัยในแต่ละขั้นตอนที่สร้างปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน โดยในตัวเชื่อมที่ 1 ซึ่งเป็นจุดที่การกระตุ้นต้นทาง ตัวเชื่อมที่ 2 ซึ่งเป็นจุดที่นโยบายได้รับการพัฒนาเป็นข้อบังคับ และตัวเชื่อมที่ 3 คือ สภาพแวดล้อมการดำเนินการที่อยู่ในบริบทของพื้นที่ที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าแต่ละ "จุดเชื่อม" จะเชื่อมโยงสองขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็ยังเปิดทางเลือกหลายทางที่กระบวนการอาจจะเดินไปในจุดนั้น ทางเลือกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสำหรับตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงานการนำไปปฏิบัติ ที่เชื่อมต่อกับแต่ละ "จุดเชื่อม"

จากที่ได้อธิบายนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติของเอเจนซี่ เป็นกระบวนการนำนโยบายสู่การดำเนินการตามเหตุการณ์ที่ประกอบด้วย ขั้นตอน 4 ประการ ที่มีการดำเนินไปเป็นขั้นตอน และการมีสิ่งเร้ามากระตุ้นให้มีการกำหนดนโยบาย และทำให้เกิดชุดนโยบาย โดยมีการจัดทำข้อกำหนดสำหรับการปฏิบัติที่เรียกว่าแผนงาน และมีการนำแผนงานไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ตามที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งเป้าหมายและวางแผนไว้

2.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)

กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะ โดยอาศัยบทบาทของตัวแสดงภาคสังคมบนพื้นฐานของการบริหารจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในภาคสังคมและภาครัฐบาล โดยมีรูปแบบและแนวทางในการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันเพื่อเป้าหมายในการจัดการประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของสังคม ร่วมกัน หรือสร้างโอกาสด้านต่างๆแก่สังคม ตลอดจนการปกป้องดูแลผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทั้งนี้ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ³⁷ ได้จำแนกแบบแผนวิธีปฏิบัติในการบริหารงาน ภาครัฐได้เป็น 3 ตัวแบบ ดังนี้

1) ตัวแบบการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมมีสาระสำคัญในการบริหารภาครัฐที่ยึดมั่นในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ระเบียบวิธีปฏิบัติและแนวทางที่ได้กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยให้ความสำคัญกับระบบราชการในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมองว่าการบริหารงานขององค์กรภาครัฐต้องแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาด

2) ตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการจัดบริการสาธารณะที่มีการมุ่งหวัง และให้ความสำคัญกับเทคนิคการจัดการแบบองค์การธุรกิจเอกชน ซึ่งแตกต่างจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม โดยมีสมมุติฐานที่สำคัญที่มองว่าหากภาครัฐนำเทคนิคการจัดการแบบเอกชนมาปรับใช้ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

³⁷ วสันต์ เหลืองประภัสร์, ชัย ไชยจิต, ชาลินี สนพลาย, ศศิธร ทองจันทร์ และ อินทุอร แสงอรุณ, *โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนา กลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันของคนในพื้นที่: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*, (ม.ป.ท.: สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2557), 19-23.

และการบริการสาธารณะ จะส่งผลให้การดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สูงกว่าเดิม

3) ตัวแบบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ เป็นมุมมองการวิเคราะห์ กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติต่าง ๆ อย่างหลากหลายประกอบด้วยมิติปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงทางสังคมและการเมือง มิติด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะ มิติด้านการบริหาร ราชการ มิติกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยกลไกภายใต้ระบบสัญญา และมิติการบริหาร กิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

2.3.1 ความหมายของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance Network)

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง covenant network มีรูปแบบ ที่มีลักษณะเฉพาะไม่ได้เป็นเพียงเครือข่ายทั่ว ๆ ไปที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น เครือข่ายการศึกษา เครือข่ายทางสังคม เครือข่ายวิชาชีพ หากแต่หมายถึงรูปแบบเฉพาะรูปแบบหนึ่งของการบริหารกิจการ บ้านเมือง โดยอีวา โซเรนเซน และจาค็อบ ทอร์ฟิง (Eva Sørensen and Jacob Torfing)³⁸ ได้สรุปสาระสำคัญเป็น 5 ประการดังนี้

ประการที่ 1 ความสัมพันธ์แนวนราบที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอนระหว่างตัวแสดง ที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีบทบาทของตนเองที่ชัดเจน กล่าวคือตัวแสดง ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ต่างต้องการพึ่งพาอาศัยกัน ไม่ได้มีฝ่ายใดอยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการ โดยตัวแสดงอื่นเป็นความสัมพันธ์เชิงการพึ่งพาอาศัย ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้การจัดสรรแลกเปลี่ยนทรัพยากรทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมเป็นการแบ่งปัน อย่างสมัครง และแต่ละฝ่ายต่างมีอิสระที่จะถอนตัวออกจากการเป็นเครือข่ายได้ตลอดเวลา

ประการที่ 2 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงผ่านการเจรจาต่อรองหรือข้อตกลง ร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุด โดยมีการปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับข้อดี และข้อเสียของแนวทางในการประสานตลอดจนบทบาทของตนเองซึ่งนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และการสร้างความเข้าใจร่วมกันโดยการเจรจาปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย อันเป็นการ ปฏิบัติการร่วมที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเห็นพ้องร่วมกันของทุกฝ่ายที่ยอมรับได้ ซึ่งก็คือ การยอมรับในข้อเสนอร่วมกันถึงแม้ว่าจะยังมีความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน

³⁸ Eva Sørensen and Jacob Torfing, *Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation*, (London: Palgrave Macmillan, 2008), 8-11.

ประการที่ 3 ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากการเข้ามาเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดง เป็นกรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่ายที่ไม่ใช่การนำเอากฎเกณฑ์ของแต่ละฝ่ายที่ยึดถือปฏิบัติมารวมกันแต่หากเป็นการหลอมรวมระเบียบกฎเกณฑ์ให้เป็นชุดเดียวกัน โดยการประสานแนวความคิดต่าง ๆ การสร้างความเข้าใจและข้อกำหนดที่แต่ละฝ่ายนำมาเสนอแลกเปลี่ยนกัน โดยมีลักษณะสำคัญคือเป็นกรอบการดูแลจัดระเบียบที่ยึดถือร่วมกันซึ่งมีลักษณะเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจกับเรื่องต่างๆร่วมกันของทุกฝ่ายที่ยึดถือ

ประการที่ 4 กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินโดยระบบการกำกับดูแลตนเองซึ่งมีความอิสระจากขอบเขตที่จำกัดของหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นเครือข่ายที่มีความอิสระในการจัดการและไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายบังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นกรอบของกฎหมาย การควบคุมของระบบตลาด โดยเครือข่ายการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะนี้ตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง ทรรศนะของเครือข่าย และปฏิสัมพันธ์ภายในที่มีความเป็นพลวัต ดังนั้นกระบวนการทำงานแบบนี้จึงสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบันที่เอื้อให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายเป็นไปอย่างราบรื่น และส่งผลต่อขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย

ประการที่ 5 เป้าหมายของการทำงานของเครือข่ายมีความเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งมุ่งสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวมตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายอาจเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมือง รวมถึงการชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสาธารณะ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นหรือเข้าไปผลักดันในการพัฒนานโยบายสาธารณะใหม่ ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะโดยรวม

2.3.2 ลักษณะเฉพาะของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

ลักษณะดังกล่าวเป็นกลไกการขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองซึ่งเป็นทางเลือกที่นอกเหนือจากกลไกภาครัฐและกลไกตลาด โดยมีลักษณะเฉพาะที่ทำให้เครือข่ายแตกต่างไปจากการทำงานของกลไกการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นจากบนล่างของรัฐ และกลไก

การควบคุมจัดระเบียบผ่านการแข่งขันของระบบต่าง ๆ โดยวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ³⁹ ได้สรุปลักษณะเฉพาะของเครือข่ายดังกล่าว ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ มีลักษณะเป็นระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ ตัวแสดงภาครัฐที่มีอำนาจในการกำกับ และควบคุมการจัดระเบียบต่าง ๆ ในสังคมและระบบเศรษฐกิจมีการรวมกลุ่มอำนาจซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้โดยอำนาจที่ทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ กลายเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ได้รับการกำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

กระบวนการตัดสินใจระหว่างตัวแสดงมีความแตกต่างจากการตัดสินใจในการบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ ตัวแสดงในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีความสามารถในการตัดสินใจบนพื้นฐานของความเป็นเหตุและผล ที่สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองความคิดของทุกฝ่าย และภายใต้สาระสำคัญของระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับในการปกครอง โดยเป็นกลไกในการตัดสินใจสั่งการใดของรัฐย่อมมุ่งหมาย และปรากฏเป็นรูปธรรมผ่านตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการนำไปบังคับใช้ต่อประชาชน การตัดสินใจและการจัดระเบียบดูแลในการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ จึงมีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงการสะท้อนความคิดความต้องการระหว่างกันผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนที่ทุกฝ่ายต้องพึงพาอาศัยบทบาทของฝ่ายอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อหาข้อยุติในการตัดสินใจ และหาทางออกในการแก้ไขปัญหาจากบทบาทของตัวแสดงที่มีความหลากหลาย

การนำผลการตัดสินใจที่เป็นผลต่อจากการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันไปปฏิบัติ ตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมรับและปฏิบัติตามผลของการตัดสินใจร่วมกันจากความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย อีกทั้งยังมีพันธะผูกพันทางการเมืองที่มีความมั่นคงเหนียวแน่นบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์การจัดการดูแลตนเอง และบรรทัดฐานค่านิยมที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนด และยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่ทุกภาคส่วนมีบทบาทในการกำกับ และควบคุมการจัดระเบียบในสังคม จากกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงที่มีความหลากหลายตลอดจนพึ่งพาอาศัยกันเพื่อหาข้อยุติในการแก้ไขปัญหา และสร้างข้อตกลงร่วมกัน เพื่อการนำผลการ

³⁹ วสันต์ เหลืองประภัสร์, ชาย ไชยจิต, ชาลินี สนพลาย, ศศิธร ทองจันทร์ และ อินทุอร แสงอรัญญ์, *โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนา* *กลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*, 31-32.

ตัดสินใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเหล่านั้นผ่านการยอมรับ และปฏิบัติตามจากทุกฝ่ายบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกันของแต่ละตัวแสดง โดยมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

2.3.3 โครงสร้างและกลไกการทำงานร่วมกัน

จอห์น ปีแอร์ (Jon Pierre)⁴⁰ มองมิติของการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย ที่เป็นการมุ่งพิจารณาตีโครงสร้างและกลไกในการประสานงานที่มีการรองรับกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับส่วนอื่น ๆ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่ทางการ โดยให้ความสนใจในการวิเคราะห์โครงสร้าง และกลไกของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ในการจัดประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันรวมถึงรูปแบบของการบริหารจัดการตนเองในประเด็นสาธารณะดังตัวอย่างของความร่วมมือเช่นการรวมตัวในรูปแบบเครือข่ายหรือการรวมตัวในรูปแบบภาคีหุ้นส่วน

กรอบการวิเคราะห์การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลจึงเป็นแนวทางในการมองมิติของโครงสร้างและกลไกการทำงานร่วมกันของเครือข่าย ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายของตัวแสดงภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงสร้างในการปกครอง เนื่องจากแนวคิดนี้มองว่าเครือข่ายของนโยบายเป็นการจัดวางโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองรูปแบบเฉพาะ ซึ่งเป็นกลไกที่มีเป้าหมายเพื่อจัดการปัญหาในการบริหารนโยบายสาธารณะโดยโรดส์ (R. A. W. Rhodes)⁴¹ ได้อธิบายว่าเครือข่ายที่เกิดขึ้นจึงมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และเป็นโครงสร้างของการบริหารจัดการผ่านการร่วมมือกันของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

การวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายผ่านมิติการจัดโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบัน จึงเป็นการมุ่งเน้นให้เห็นถึงการอธิบายของการทำงานของเครือข่ายหนึ่งโดยดำเนินตามกลไกการสื่อสารระหว่างภาคีเครือข่ายผ่านช่องทางต่าง ๆ ตลอดจนกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงการเรียนรู้ประสบการณ์ และทักษะความเชี่ยวชาญซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานการสร้างควมไว้วางใจกัน การแบ่งปัน

⁴⁰ Jon Pierre, *Introduction: Understanding Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 3.

⁴¹ R. A. W. Rhodes, *Governance and Public Administration*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 64.

ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งถ้าหากมองในมิติของการตัดสินใจ จะพบว่า เครือข่ายจะมีตรรกะในการประสานความร่วมมือกันของตนเองโดยยึดโยงภาคีสมาชิก และปรากฏให้เห็นผ่านกติกาของการตัดสินใจที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบของการเจรจาต่อรอง เพื่อให้การตัดสินใจสุดท้ายร่วมกันของเครือข่าย

การทำงานของเครือข่ายผ่านกรอบแนวคิดในการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลนั้น จึงส่งผลต่อประโยชน์ของการทำงานแบบเครือข่าย โดยเฉพาะกลไกของการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะในรูปแบบเครือข่ายที่มีกลไกการควบคุมการสั่งการตามลำดับชั้นในระบบราชการ กล่าวคือ ทำให้การรวมศูนย์การตัดสินใจ และการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของระบบราชการอาจไม่ได้รับผลประโยชน์หรือได้รับผลเสียจากการตัดสินใจของรัฐ ในขณะที่การประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทการทำงาน ภายใต้เครือข่ายเป็นการสร้างกลไกการทำงานที่ตั้งอยู่บนบทบาทของทุกภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ในแนวนราบ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างฐานในการมองปัญหาร่วมกันการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การแบ่งปันความเชี่ยวชาญ ตลอดจนจุดร่วมในการตัดสินใจให้กับทุกฝ่ายให้เกิดประโยชน์ทั่วถึงกัน ดังนั้นกลไกการทำงานของเครือข่ายจึงเป็นโครงสร้างของการบริหารจัดการที่จะช่วยให้ผลประโยชน์ และความต้องการของทุกฝ่ายได้รับการหยิบยกขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน⁴²

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติของการจัดโครงสร้างและกลไกการทำงาน ทำให้เห็นถึงเครือข่ายของการจัดรูปแบบโครงสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่งผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงของภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เครือข่ายที่เกิดขึ้นจึงเป็นการจัดโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ หรือเป็นการเข้าร่วมกันอย่างสมัครใจของภาคีสมาชิก ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีการจัดองค์กรตามกฎหมายหรือระเบียบราชการ อย่างไรก็ตามก็ไม่ใช่องค์กรที่รวมตัวกันอย่างชั่วคราว แต่หากเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงในระยะเวลาหนึ่งหรืออาจเป็นการร่วมกันดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการก่อตั้งเครือข่าย สำหรับการทำงานของเครือข่ายนั้นเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ได้กำหนดร่วมกันขึ้น ดังนั้นเครือข่ายในการทำงานที่อาศัยกลไกการประสานความร่วมมือแนวนราบ ระหว่างภาคีสมาชิก และเป็นไปในลักษณะของการไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้กลไกการทำงานร่วมกันดำเนินได้โดยราบรื่น

⁴² วสันต์ เหลืองประภัสร์, ชาย ไซยชิต, ซาลินี สนพลาย, ศศิธร ทองจันทร์ และ อินทุอร แสงอรัญญ์, โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, 44-45.

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการ

2.4.1 ความหมายของคนพิการ

อนุสัญญาสิทธิว่าด้วยความพิการ ได้ให้ความหมายของคนพิการว่า คนพิการหมายความว่า บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือทางประสาทสัมผัส ในระยะยาว ซึ่งเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับอุปสรรคนานัปการ จะกีดขวางการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความหมายของคนพิการว่า คนพิการหมายถึง เป็นความเสียหายเปรียบของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่เกิดจากความชำรุด หรือความสามารถบกพร่อง เป็นผลทำให้บุคคลนั้นไม่อาจแสดงบทบาท หรือทำอะไรให้เหมาะสมสอดคล้องตามวัย สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมได้

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายจากมุมมองของการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน คือ บุคคลซึ่งถูกจำกัดจากความมั่นคงในชีวิต ความก้าวหน้า ในอาชีพ จากผลของความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ

สำหรับประเทศไทย มีการนิยามคนพิการในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 2 พ.ศ. 2556⁴³ ได้ให้ความหมายของคนพิการตามมาตรา 4 หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องในด้านต่าง ๆ

จากการศึกษาข้างต้น จึงสรุปได้ว่าคนพิการหมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือทางประสาทสัมผัสในระยะยาว มีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม มีความสามารถบกพร่อง ทำให้บุคคลนั้นไม่อาจแสดงบทบาทหรือทำอะไรให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป จากอุปสรรคในด้านต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านใดด้านหนึ่งที่มีโอกาสด้านความมั่นคงในชีวิต

⁴³ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : ดิสุวรรณ์ ซัพพลายเชอร์วิส, 2552), 2.

2.4.2 ประเภทความพิการ

โดยทั่วไปแล้วเมื่อเราพบเจอคนพิการในสังคม เราอาจมองเพียงว่าคนพิการนั้นในสังคมส่วนใหญ่อาจมองเห็นเพียงเฉพาะคนพิการเชิงประจักษ์ กล่าวคือ เป็นคนพิการที่มีประเภทความพิการที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน เช่น คนพิการตาบอด คนพิการที่เป็นใบ้ คนพิการที่สูญเสียอวัยวะอย่างแขน ขา เป็นต้น ทว่าในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยได้กำหนดประเภทของความพิการไว้หลายประเภท ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 โดยได้กำหนดประเภทของความพิการออกเป็น 7 ประเภทความพิการ⁴⁴ ได้แก่

- 1) ความพิการทางการเห็น
- 2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย
- 3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย
- 4) ความพิการทางจิตใจ หรือพฤติกรรม
- 5) ความพิการทางสติปัญญา
- 6) ความพิการทางการเรียนรู้
- 7) ความพิการทางออทิสติก

ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องประเภท และหลักเกณฑ์ความพิการซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2552 และแก้ไขครั้งที่สองเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2555 กำหนดประเภทความพิการไว้ 7 ประเภทตามหลักเกณฑ์ โดยเป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ดังนี้

2.4.2.1 ความพิการทางการเห็น ได้แก่

- (1) ตาบอด หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น
- (2) ตาเลือนลาง หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, 3-4.

2.4.2.2 ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ได้แก่

การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยิน จนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านการได้ยิน มีความบกพร่องทางการสื่อความหมาย เช่น หูหนวก หูตึง และความพิการทางการสื่อความหมาย

2.4.2.3 ความพิการทางการเคลื่อนไหวถึงทางกาย ได้แก่

(1) ความพิการทางการเคลื่อนไหว หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือการสูญเสียความสามารถของอวัยวะในการเคลื่อนไหว

(2) ความพิการทางร่างกาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือความผิดปกติของศีรษะ ใบหน้า ลำตัวและภาพลักษณ์ภายนอกของร่างกาย ที่เห็นได้อย่างชัดเจน

2.4.2.4 ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม ได้แก่

การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องหรือความผิดปกติทางจิตใจหรือสมองในส่วนการรับรู้อารมณ์หรือความคิด

2.4.2.5 ความพิการทางสติปัญญา ได้แก่

การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากการมีพัฒนาการช้ากว่าปกติ หรือมีระดับเชาว์ปัญญาต่ำกว่าบุคคลทั่วไปโดยปกตินั้นแสดงก่อนอายุ 18 ปี

2.4.2.6 ความพิการทางการเรียนรู้ ได้แก่

การที่บุคคลมีข้อจำกัด โดยเฉพาะด้านการเรียนรู้ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางสมองในระดับความสามารถที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามช่วงอายุและระดับสติปัญญา

2.4.2.7 ความพิการทางออทิสติก ได้แก่

การที่บุคคลมีข้อจำกัดซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคมภาษา และการสื่อความหมายพฤติกรรมและอารมณ์ โดยมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของสมอง และความผิดปกติที่แสดงก่อนอายุสองปีครึ่ง ทั้งนี้ ให้รวมถึงการวินิจฉัยกลุ่มออทิสติกสเปกตรัมอื่น ๆ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ

การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนพิการภายในที่พักอาศัยของคนพิการดีขึ้น โดยการที่คนพิการและครอบครัวได้รับการช่วยเหลือให้ได้รับการปรับปรุง หรือออกแบบที่อยู่อาศัยให้เหมาะสม และสามารถใช้งานได้สะดวกสบายสำหรับคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นคนพิการที่มีความพิการทางกายภาพ การเคลื่อนไหว การมองเห็น หรือการได้ยิน เป็นผลดีต่อการดำเนินชีวิตอย่างอย่างอิสระ ส่งผลต่อความพึงพอใจในการใช้ชีวิตที่ดีขึ้น เช่นกันกับการมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ที่เกิดขึ้นก็เพื่อนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่คนพิการ โดยมีหัวข้อที่มีความเกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ดังนี้

2.5.1 การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

การจัดส่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในประเทศไทยนั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 2 พ.ศ. 2556 กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงการใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นใดจากรัฐ⁴⁵ ดังต่อไปนี้

2.5.1.1 การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ การปรับสภาพร่างกายจิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือการเสริมสร้างสมรรถนะให้ดีขึ้น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

2.5.1.2 การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติ ตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะ หรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกสื่อบริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการ ให้ได้รับสนับสนุนตามความเหมาะสม

2.5.1.3 การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยี หรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, 35-37.

2.5.1.4 การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

2.5.1.5 การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบายแผนงานโครงการกิจกรรมการพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมาย และการจัดหาทุนความแตกต่างแก้ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

2.5.1.6 ข้อมูลข่าวสารการสื่อสารบริการโทรคมนาคมเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร และเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนดในกฎกระทรวง

2.5.1.7 บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

2.5.1.8 สิทธิที่จะนำสัตว์นำทางเครื่องมือ หรืออุปกรณ์นำทางหรือเครื่องช่วยความพิการใดใด ติดตัวไปในยานพาหนะ หรือสถานที่ใดใด เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์เครื่องมืออุปกรณ์และเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

2.5.1.9 การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

2.5.1.10 การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยการมีผู้ช่วยคนพิการหรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพที่อาศัยของคนพิการประกอบด้วย ดังนี้

ด้านสวัสดิการสังคมการปรับสภาพสิ่งอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ การมีผู้ช่วยคนพิการ การช่วยเหลือคนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลและสิทธิของผู้ดูแลคนพิการตามระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อาศัยให้แก่คนพิการ การมีผู้ช่วยคนพิการ การช่วยเหลือ คนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลและสิทธิของผู้ดูแลคนพิการ พ.ศ. 2552 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 146 ง เมื่อ 2 ตุลาคม 2552 และได้มีการแก้ไขระเบียบ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556 ได้กำหนดแนวทางการคุ้มครองคนพิการจากสิทธิที่มี โดยสรุปได้ดังนี้

การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ โดยการปรับปรุง เพิ่มเติม ดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยทั้งหมด หรือบางส่วน โดยมีการออกแบบการซ่อมหรือก่อสร้าง

ผ่านการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อลดข้อจำกัด โดยให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตในที่อาศัยนั้น โดยสะดวกและเหมาะสมกับสภาพความพิการ รวมถึงเพื่อความปลอดภัยและสุขอนามัย โดยคนพิการในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการประกาศกำหนด หรือในจังหวัดอื่นที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือหน่วย บริการในพื้นที่ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดต่อมาได้มีการ ประกาศรับรองการปฏิบัติรวม 2 เรื่อง ได้แก่

1) ประกาศอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการเรื่องประเทศและรายละเอียดของการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2553 ซึ่งมีการกำหนดรายการของการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยไว้

2) ประกาศกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราวงเงินและรายการค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564 กำหนดอัตราวงเงินในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการในลักษณะเหมาจ่ายไม่เกิน 40,000 บาท

2.5.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

ประเทศไทยมีการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ผ่านการแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐ ทั้งในด้านของอาชีพ การมีรายได้ที่มั่นคง โดยเน้นที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม เพื่อยกระดับการมีชีวิตที่เป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้น ตลอดจนการมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ผ่านการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญกับการบูรณาการทำงานร่วมกัน โดยการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้น ต้องอาศัยภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน ภายใต้กรอบแนวคิด “ไม่เป็นเพียงการสร้างบ้าน แต่เป็นการมีส่วนร่วมของทุกคนทุกฝ่ายให้ชุมชนเข้มแข็ง”

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ขยายผลต่อยอดการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย โดยจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) คู่ขนานไปกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคน มีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในปี 2579 (Housing For All)” โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของสหประชาชาติ ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่เป็นในเรื่องของการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยที่มีความเหมาะสมสำหรับทุกคน และสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนทุกคน

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) มีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 5 ประการ คือ⁴⁶

เป้าประสงค์ที่ 1 สนับสนุนให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน

เป้าประสงค์ที่ 2 ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการเงินและระบบสินเชื่อ

เป้าประสงค์ที่ 3 ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัย

เป้าประสงค์ที่ 4 ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้

เป้าประสงค์ที่ 5 การจัดการระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ จัดการที่ดิน และผังเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

โดยการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ทั้ง 5 ประการได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการภายใต้ 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้มีมาตรฐานด้านที่อยู่อาศัยสำหรับทุกคน ผ่านการสร้างโอกาส และการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการพัฒนาาระบบสารสนเทศด้านที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างระบบการเงินและสินเชื่อเพื่อการอยู่อาศัย เป็นช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงระบบการเงิน เพื่อสร้างโอกาสในการมีที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับการบูรณาการด้านบริหารจัดการที่อยู่อาศัย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือท้องถิ่น ในการพัฒนากลไกในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัย ตลอดจนการบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน ผ่านการจัดสวัสดิการในชุมชน ส่งเสริมการสำนึกรักบ้านเกิด เพื่อให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้

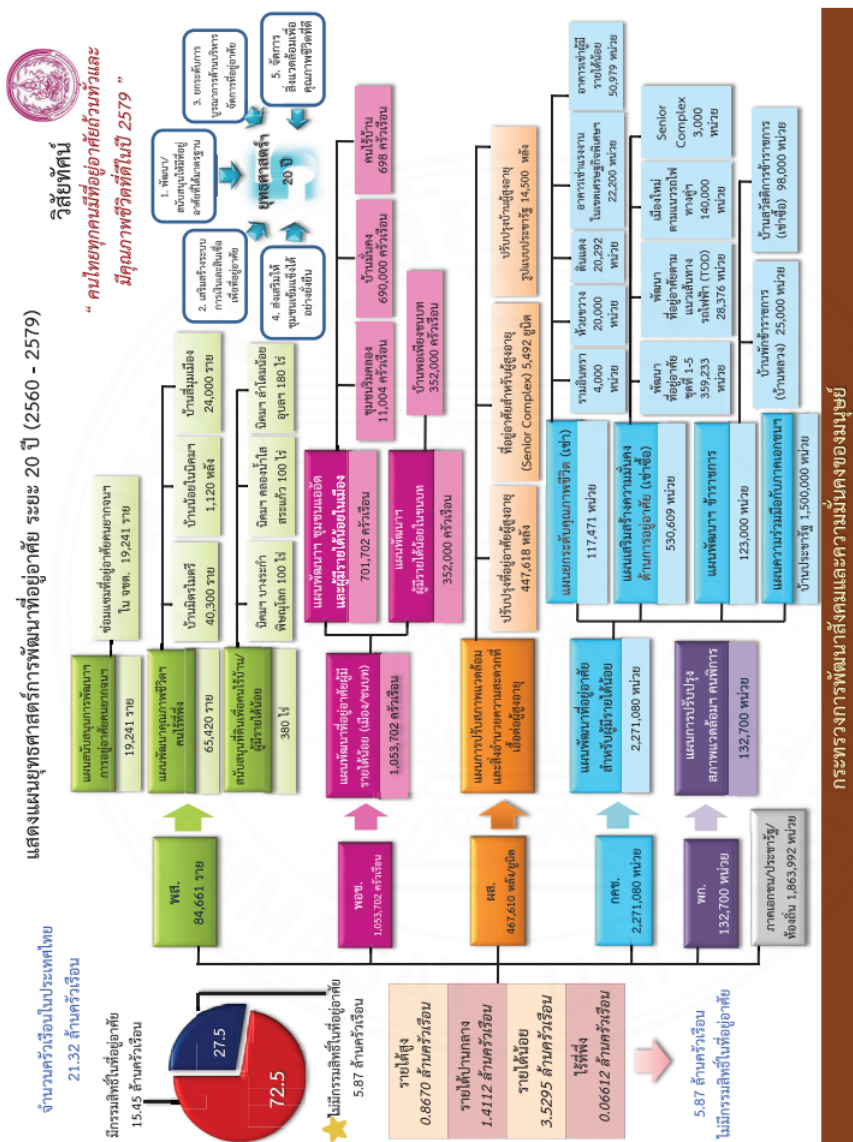
ยุทธศาสตร์ที่ 5 การจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่รองรับการจัดการโครงสร้างพื้นฐานจากระบบสาธารณูปโภค การจัดการที่ดิน ที่เน้นความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน

ทั้งนี้ กลไกที่สำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ คือ คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (กอช.) นอกจากนี้การสร้างการตระหนักรู้ต่อภารกิจ

⁴⁶ การเคหะแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579),” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567, <https://www.nha.co.th/wp-content/uploads/2020/12/แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ-20-ปี-พ.ศ.2560-2579.pdf>. 33-34.

ด้านที่อยู่อาศัย ตลอดจนความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ล้วนเป็นกลไกในการพัฒนา และการบริหารจัดการ เพื่อให้ผู้ที่มีรายได้น้อยที่เป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม สามารถมีโอกาส ในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยจากการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดชุมชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีส่วนร่วมในพัฒนาชุมชน ตลอดจนระบบและฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพ และผลักดันให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว เดินหน้าต่อไป

เมื่อพิจารณาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) พบว่าจำนวนครัวเรือนในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 21.32 ล้านครัวเรือน โดยเป็นครัวเรือนที่มีกรรมสิทธิ์ ในที่อยู่อาศัย 15.45 ล้านครัวเรือน และไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย 5.87 ล้านครัวเรือน คิดเป็น ร้อยละ 72.5 และ 27.5 ตามลำดับ โดยจำนวนครัวเรือนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย เมื่อนำเกณฑ์ รายได้มาพิจารณา พบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้สูง 0.8670 ล้านครัวเรือน จำนวนครัวเรือน ที่มีรายได้ปานกลาง 1.4112 ล้านครัวเรือน จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้น้อย 3.5295 และจำนวน ครัวเรือนไร้ที่พึ่ง 0.6612 ล้านครัวเรือน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ พบว่า มีการกำหนดเป้าหมายของการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ภายในปี พ.ศ. 2579 จำนวน 132,700 หน่วย



ภาพที่ 2.3 แผนภาพแสดงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

ที่มา : ข้อมูลจาก การเคหะแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579),” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567, <https://www.nha.co.th/wp-content/uploads/2020/12/แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ-20ปี-พ.ศ.2560-2579.pdf>. 8.

ในขณะเดียวกันแผนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการ เพื่อจัดอุปสรรคในการดำรงชีวิต และปฏิบัติการกิจกรรมในชีวิตประจำวันของคนพิการ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยเอื้อต่อคนพิการ มีสุขอนามัยและความมั่นคงปลอดภัย โดยพิจารณาคนพิการที่มีฐานะยากจน มีที่อยู่อาศัยไม่มั่นคง ปลอดภัย หรือไม่เหมาะสมกับสภาพความพิการ มีความลำบากในการปฏิบัติการกิจกรรมในชีวิตประจำวัน ซึ่งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการเพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตของคนพิการ ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยการเพิ่มเติม ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือดัดแปลงที่ อยู่อาศัยบางส่วน หรือทั้งหมดให้เหมาะสมกับสภาพความพิการ ในอัตราเหมาจ่าย หลังละไม่เกิน 40,000 บาท ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการ จำนวน 132,700 หลัง ดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงเป้าหมายแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

โครงการ	เป้าหมายระยะ 20 ปี				รวม
	2560 - 2564	2565 - 2569	2570 - 2574	2575 - 2579	
สนับสนุนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ	14,425	26,925	39,425	51,925	132,700

ที่มา : ดัดแปลงข้อมูลจาก การเคหะแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579),” 49.

2.5.3 แผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ โดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 3 เพื่อให้เป็นกรอบในการดำเนินงาน และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี อันเป็นแผนระดับที่ 1 และถ่ายระดับเป้าหมาย และประเด็นมาสู่แผนระดับที่ 2 ประกอบด้วยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา อนุสัญญา พันธกรณี กรอบยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี ของกรมนั้น ได้กำหนดวิทัศน์ไว้ว่า “เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรมอย่างยั่งยืน” โดยกำหนดแผนปฏิบัติราชการ 3 เรื่อง ได้แก่

เรื่องที่ 1 พัฒนาการขับเคลื่อนและบูรณาการนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการภายใต้การบริหารจัดการองค์กรที่มีสมรรถนะสูง (Development)

เรื่องที่ 2 ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม (Empowerment)

เรื่องที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรและเครือข่ายด้านคนพิการให้มีความเข้มแข็งเป็นไปตามมาตรฐานและมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (Participation)

สำหรับการขับเคลื่อนงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการที่ปรากฏภายใต้ แผนปฏิบัติราชการ จะอยู่ภายใต้ แผนปฏิบัติการเรื่องที่ 2 (Empowerment) เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิ สวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม ซึ่งคนพิการจะได้รับการคุ้มครองและมีความมั่นคงในการใช้ชีวิต โดยกำหนดตัวชี้วัดค่าเป้าหมายรายละเอียดตามโครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ⁴⁷ ดังนี้

⁴⁷ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, แผนปฏิบัติราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, (ม.ป.ท.: อาริรัตน์การพิมพ์, 2565), 117-119.

ตารางที่ 2.2 แสดงตัวชี้วัดค่าเป้าหมาย ของโครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย				
	พ.ศ. 2566	พ.ศ. 2567	พ.ศ. 2568	พ.ศ. 2569	พ.ศ. 2570
โครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ					
จำนวนคนพิการที่เข้าถึงสภาพแวดล้อมสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างเท่าเทียม	22,000 คน	23,100 คน	24,255 คน	25,468 คน	26,741 คน

ที่มา : ดัดแปลงข้อมูลจาก กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, แผนปฏิบัติการ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, (ม.ป.ท.: อาริรัตน์การพิมพ์, 2565), 117.

ในส่วนของแนวทางการการพัฒนาภายใต้แผนปฏิบัติการเรื่องที่ 2 ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม (Empowerment) ที่สอดคล้องกับโครงการที่จะศึกษา คือ การเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและได้มาตรฐาน และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตให้กับคนพิการ โดยมีการกำหนดโครงการ/กิจกรรม รวมถึงงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2.3 แสดงแนวทางการการพัฒนา โครงการ/กิจกรรม งบประมาณ โครงการส่งเสริมการจัด
สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

โครงการ สำคัญ/ กิจกรรม	งบประมาณ ปี พ.ศ. (บาท)					รวม
	พ.ศ. 2566	พ.ศ. 2567	พ.ศ. 2568	พ.ศ. 2569	พ.ศ. 2570	
โครงการ ส่งเสริมการจัด สิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับ คนพิการ	144,423,900	151,645,095	159,227,350	167,188,717	175,548,153	798,033,215

ที่มา : ดัดแปลงข้อมูลจาก กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, แผนปฏิบัติการราชการ ระยะ 5 ปี
(พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, (ม.ป.ท.: อาริรัตน์การพิมพ์, 2565), 119.

นอกจากนี้ กรอบทิศทางและแนวทางในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการ
ได้มีการวิเคราะห์ภายใต้การมองภาพอนาคตระยะสั้น (Short Term) เพื่อคาดการณ์และเตรียมความ
พร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ผ่านกระบวนการศึกษาทบทวนบริบทแวดล้อมที่ในการการ
พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การวิเคราะห์และสังเคราะห์สถานการณ์ การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง
ทั้งผู้บริหารของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และตัวแทนองค์กรคนพิการ
โดยมีกรอบทิศทาง ดังนี้

1) คนพิการเป็นศูนย์กลาง ของการพัฒนาและบริหารจัดการ และใช้กลไก
ของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อบูรณาการความร่วมมือในการประสานและผลักดันงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
กับคนพิการ โดยมีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่ดำเนินการด้านคนพิการให้มีความชัดเจน
ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรคนพิการ

2) นำสิทธิ สวัสดิการ สิทธิประโยชน์มาสอดคล้องกับประเภทความพิการ
และเพิ่มเติมสิทธิของคนพิการที่อาจตกหล่น ตลอดจนการสร้างความรู้ความคุ้นเคยให้กับคนพิการ

3) สร้างพลังทางสังคม (Partner) ใช้พลังจากภาคีเครือข่ายมาหนุนเสริม
การทำงาน และกำหนดบทบาทของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในการเป็นหน่วยงาน
(Focal Point) เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ชัดเจน พร้อมประชาสัมพันธ์เพื่อปรับ
ภาพลักษณ์ของหน่วยงาน

4) เร่งพัฒนาและบูรณาการเชื่อมโยงฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านคนพิการเพื่อส่งเสริมงานด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องจากสิทธิ สวัสดิการ ที่ทั่วถึงและเป็นธรรม

5) ปรับกระบวนการบริหาร/การให้บริการต่าง ๆ รวมถึงการทำงานของบุคลากรให้เป็น Digital Based มากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับชีวิตแบบใหม่ ภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐและใหม่ และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

6) เสริมสร้างสมรรถนะ (Competency) ให้กับบุคลากรของหน่วยงานให้สามารถทำงานทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ ทั้งในแนวดิ่ง (การทำงานภายในองค์กร) และแนวนราบ (การทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ) ทั้งในระดับชาติ (เลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ) ระดับจังหวัด (เลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการระดับจังหวัด) ทั้งในบทบาทของการกำกับ ติดตาม ประเมินผล และผู้สนับสนุนส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรคนพิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการนั้น มีกลไกที่เป็นระดับนโยบายตามที่ปรากฏในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) และแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน เพื่อรองรับถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีสภาพที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมสำหรับคนพิการ ตลอดจนความต้องการความช่วยเหลือในประเด็นดังกล่าวผ่านจุดเชื่อมทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ได้กำหนดตามความในมาตรา 20 ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสวัสดิการของคนพิการ ซึ่งเป็นจุดเน้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นำไปสู่การดำเนินโครงการ จากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญ ตัวแสดงหนึ่งในฐานะผู้ที่กำหนดทิศทางของนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ต่อไป

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาในแง่ของการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ การศึกษานโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ อันเป็นกลุ่มเปราะบางของสังคมให้ได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิและเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายกำหนด โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.6.1 กฤติยาภรณ์ ประสานสุข ได้ศึกษาเรื่อง “กลไกการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมวินัยการออมกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ กรณีศึกษากระทรวงมหาดไทย”⁴⁸ โดยได้ประยุกต์ใช้ตัวแบบที่สอดคล้อง คือ ตัวแบบของเอเนสต์ The Policy - Program - Implementation Process (PIIP Model) ที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนงาน และการนำนโยบายที่อยู่ในรูปแผนงานไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องจากการศึกษามองเป็น 2 ประเด็น คือ

2.6.1.1 กลไกระดับนโยบาย คือ มีกฎหมายที่รองรับ นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีเงินออม และแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคมในการปฏิรูปการออม อีกทั้งผู้บริหารระดับ กระทรวงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องของการออมเงิน และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกในการช่วยกำหนดเป้าหมาย แนวทาง แปลงนโยบายให้เกิดโครงการหรือแผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการส่งเสริมวินัยการออมกับกอช.

2.6.1.2 กลไกระดับพื้นที่ โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติในระดับพื้นที่ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเป็นตัวกลางประสานงาน ช่วยเหลือ กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้มีความเข้าใจ พร้อมทั้งให้ความร่วมมือร่วมกับจังหวัดในการลงพื้นที่ในการขับเคลื่อน โดยการลงพื้นที่ขับเคลื่อนโครงการฯ

2.6.2 ศุภชัย กระธรรมะ ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษานโยบายของรัฐเรื่องการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ”⁴⁹ จากการศึกษา พบว่า คณะรัฐมนตรีได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นดังกล่าว จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อขับเคลื่อนงานถึง 2 ครั้งด้วยกัน โดยได้มีการกำหนดตัวชี้วัดนโยบายที่ชัดเจน ประกอบด้วย 1) เป้าหมายเชิงพื้นที่ (หน่วยงานภาครัฐ) 2) ขอบเขตด้านระยะเวลา 3) เนื้อหาสาระของนโยบายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีกลไกสำคัญตามกฎหมายในระดับชาติ คือ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (กพช.) และกลไกระดับพื้นที่ คือ อนุกรรมการ

⁴⁸ กฤติยาภรณ์ ประสานสุข, “กลไกการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมวินัยการออมกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่กรณีศึกษากระทรวงมหาดไทย” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารการสาธารณสุข, สาขาบริหารจัดการสาธารณสุข สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 91-93

⁴⁹ ศุภชัย กระธรรมะ, “การศึกษานโยบายของรัฐเรื่องการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการสาธารณสุข, สาขาบริหารจัดการสาธารณสุข สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 61-67

ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการระดับจังหวัด โดยมาตรการสนับสนุนการบรรลุผลของนโยบายที่สำคัญ เช่น กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนพิการ มาตรการลดหย่อนภาษี การประกวดสถานที่ดีเด่นที่เอื้อต่อคนพิการ การทำกิจกรรมเพื่อสังคม (CSR) ตลอดจนการสนับสนุนของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ได้มีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประเทศ

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคที่สำคัญภาพรวมในเชิงนโยบายคือ ทักษะคติของคนในสังคม ได้แก่ ขาดความตระหนักรู้ (awareness) โดยเฉพาะผู้บริหารหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้การจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกในองค์กร นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การบังคับใช้กฎหมาย ขาดงบประมาณ ความรู้ของบุคลากร ความเข้าใจถึงการดำเนินงานจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกได้อย่างถูกต้อง ปัญหาของระบบรายงาน รวมทั้งกลไกการดำเนินงานคนพิการในระดับพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน

2.6.3 วิภาสิริ บุญชูช่วย ได้ศึกษาเรื่อง “แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ”⁵⁰ จากการศึกษาพบว่า นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาของคนพิการ มีเพียงพอและครอบคลุมในระดับหนึ่ง หากแต่การขับเคลื่อนนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กพิการยังมีปัญหา คือ การขาดแคลนบุคลากรด้านการศึกษาพิเศษ ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การปรับเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยครั้ง และการขาดความรู้เชิงวิชาการที่สนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย และเมื่อวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กพิการพบว่า มีกลไกการบริหารจัดการกลไกสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ และกลไกแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนแนวทางที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กพิการ ได้แก่

2.6.3.1 จัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความต้องการของคนพิการ

2.6.3.2 สนับสนุนกลไกการจัดการเรียนการสอน

2.6.3.3 สนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอแก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตลอดจนให้ความรู้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สร้างระบบ กลไกการนิเทศ ติดตาม และตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

⁵⁰ วิภาสิริ บุญชูช่วย, “แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กพิการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการจัดการและการเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 126-133.

2.6.4 นิติญา สมศิริ ได้ศึกษาเรื่อง “การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองหนองปรือ อ.บางละมุง จ.ชลบุรี”⁵¹ จากการศึกษาพบว่าเทศบาลเมืองหนองปรือมีกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ประกอบด้วย 5 กระบวนการ ได้แก่ 1) การให้ความรู้ความเข้าใจต่อชุมชน 2) การค้นหาคนพิการ ในชุมชน 3) การจัดสวัสดิการเพื่อคนพิการ 4) การฟื้นฟูสมรรถนะคนพิการ และ 5) การส่งเสริม การอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรคนพิการ นอกจากนี้ยังพบว่า การส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการของเทศบาลเมืองหนองปรือมีเงื่อนไขปัจจัยในการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ในด้านความรู้ความเข้าใจงานด้านคนพิการ ปัจจัยด้านงบประมาณ การได้รับสนับสนุน ภาครัฐส่วนต่าง ๆ การประสานความร่วมมือกับบุคคลและหน่วยงานอื่น และการบริการสวัสดิการชุมชน แก่คนพิการในชุมชน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลไกการขับเคลื่อนนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกระดับนโยบาย และกลไกในระดับพื้นที่เพื่อให้การขับเคลื่อน นโยบายเป็นไปได้อย่างราบรื่น เช่น การกำหนดกฎหมาย แผนปฏิบัติราชการ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ การมอบอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกลไกในรูปแบบคณะกรรมการที่มี หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในการขับเคลื่อนนโยบาย และสร้างความชัดเจนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในพื้นที่ ผ่านกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ การมีขั้นตอนในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีระยะเวลา ในการดำเนินงานที่เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินงาน หรือแม้กระทั่งการกำหนดตัวชี้วัดของการ ดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินนโยบายสู่การปฏิบัติ ในพื้นที่สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกในการจัดการเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลสูงสุด และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ออกแบบนโยบาย

แต่ทว่าในการกำหนดสิ่งที่เป็นกลไกระดับนโยบาย อาจไม่ได้สร้างความยืดหยุ่นให้กับ การดำเนินงานของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรคของการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแม้กระทั่งอำนาจหน้าที่ ตามภารกิจของหน่วยงาน ที่อาจไม่ได้สร้างความยืดหยุ่น หรือสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดการสนับสนุน การบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนในแง่ของทรัพยากรที่เข้ามามีส่วน ในการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น อัตรากำหนดของเจ้าหน้าที่ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย

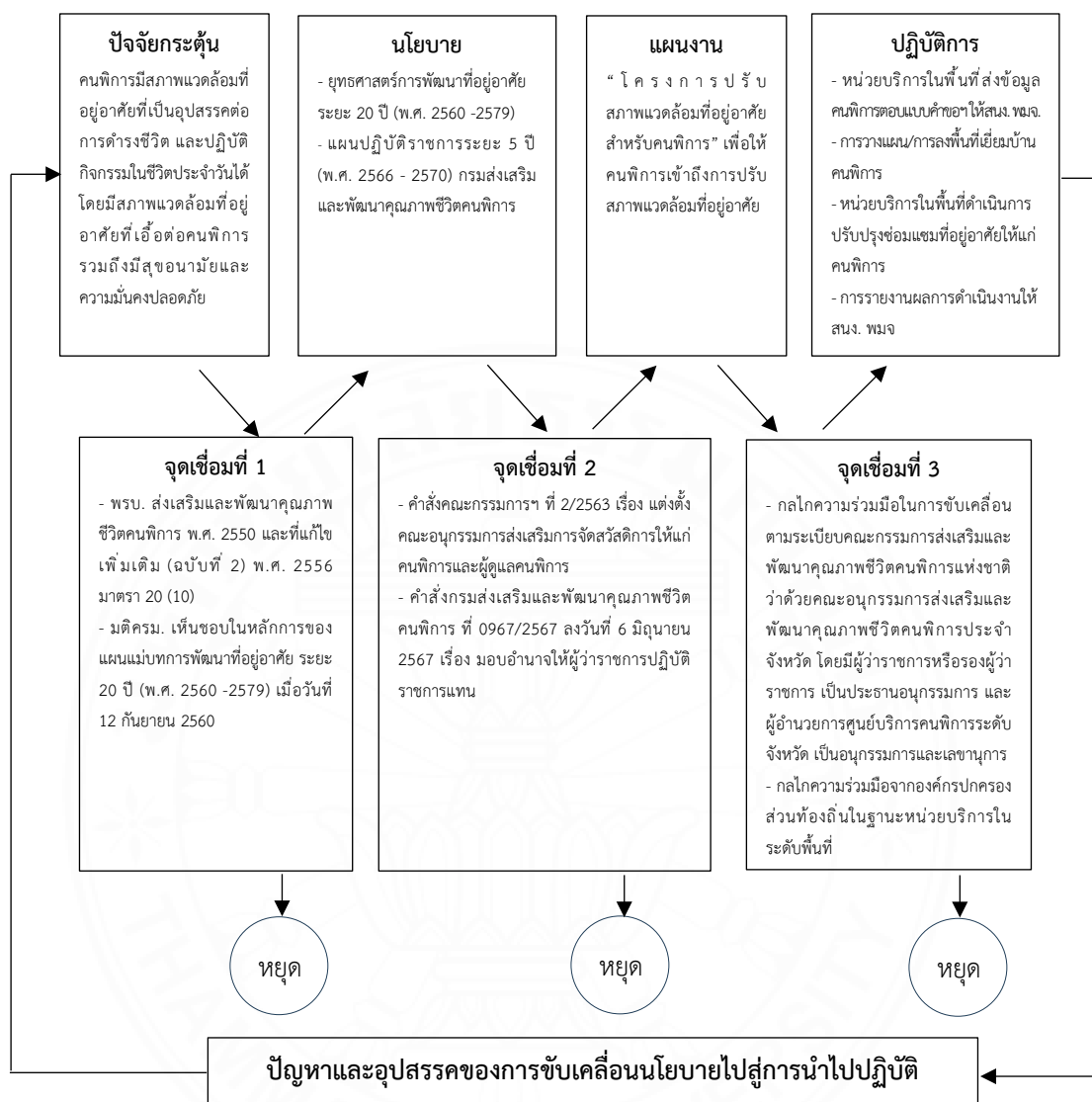
⁵¹ นิติญา สมศิริ, “การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองหนองปรือ อ.บางละมุง จ.ชลบุรี” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 122-134.

หรือแม้กระทั่งองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ที่อาจเข้าใจคลาดเคลื่อนจากความไม่ชัดเจนของระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งอาจสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงให้กับการดำเนิน

ดังนั้น ในการศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จึงเป็นการศึกษาเพื่อสร้างแนวทางในการดำเนินนโยบายในระดับพื้นที่ ที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง และแนวนราบซึ่งมีความสอดคล้องและเรียงร้อยให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ตามกรอบแนวคิดแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติของเออเนสต์ (The PPIP Model) อย่างไร โดยวิเคราะห์กลไกระดับนโยบาย และกลไกในระดับพื้นที่ ตลอดจนความร่วมมือของภาคีเครือข่าย ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีปัญหาและอุปสรรค จากจุดเชื่อมหรือในขั้นตอนกระบวนการใดบ้าง และเสนอแนะแนวทางปรับปรุง เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานด้านคนพิการให้ประสบความสำเร็จในระดับพื้นที่ต่อไป

2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการในการกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยนำหลักแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและหลักแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวเป็นตัวแบบมาประยุกต์ดัดแปลงในการสร้างกรอบแนวคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยนำแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยทฤษฎีสถานการณ์ (Contingency Theory) หรือเรียกชื่อตัวแบบแบบว่าตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติของเออเนสต์ (The PPIP Model) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ และผู้ศึกษาได้เพิ่มเติมของปัญหาหรืออุปสรรคของการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิด ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อเชื่อมโยงแผนงาน และผู้ปฏิบัติงาน ความชัดเจนของนโยบาย และวัตถุประสงค์ โดยอาศัยกระบวนการการศึกษาภายใต้เป้าหมายที่วางไว้ผ่านกลไกใด ผู้ศึกษาจึงได้กรอบแนวคิด โดยมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2567

จากกรอบแนวคิดข้างต้น ผู้ศึกษา ได้นำตัวแบบมาประยุกต์จากตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติของเออเนสต์ (The PPIP Model) โดยที่มีปัจจัยกระตุ้น คือ คนพิการมีสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต และปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้โดยมีสภาพที่อาศัยที่เอื้อต่อคนพิการ รวมถึงมีสุขภาพอนามัยและความมั่นคงปลอดภัย นโยบายคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) และแผนปฏิบัติการราชการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริม

และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พร้อมทั้งแผนงาน คือ โครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงการปรับสภาพแวดล้อมที่อาศัย และปฏิบัติการสำหรับหน่วยบริการในพื้นที่ในการจัดส่งข้อมูลคนพิการตามแบบคำขอฯ ให้กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด การวางแผนและการลงพื้นที่เยี่ยมบ้านคนพิการ จนไปถึงหน่วยบริการในพื้นที่ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ และการรายงานผลการดำเนินงานให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

ในส่วนขององค์ประกอบทั้ง 4 นั้น ยังมีจุดเชื่อมโยงที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการ ดังนี้

จุดเชื่อมโยงที่ 1 มีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นกับตัวนโยบาย ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 มาตรา 20 (10) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการของแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2560

จุดเชื่อมโยงที่ 2 ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและแผนงาน ได้แก่ คำสั่งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติที่ 2/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ และคำสั่งกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ 0967/2567 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2567 เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการปฏิบัติราชการแทน

จุดเชื่อมโยงที่ 3 โดยเชื่อมระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ คือ กลไกความร่วมมือในการขับเคลื่อนตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการเป็นประธานอนุกรรม และผู้อำนวยการศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และกลไกความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริการในระดับพื้นที่

ทั้งนี้ยังมีกรณีการหยุดอยู่ในกรอบแนวคิดเมื่อการเชื่อมต่อองค์ประกอบเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่อาจเชื่อมต่อกันได้เพราะสภาพแวดล้อมเป็นอุปสรรค เช่น กรณีที่ไม่ได้รับมติจากเวทีประชาคมของหน่วยบริการในระดับพื้นที่ และในส่วนที่เข้ามาประยุกต์ประกอบรวมกับกรอบแนวคิด คือ ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้วิเคราะห์ร่วมกับปัญหาและอุปสรรคในการศึกษาครั้งนี้

จะเห็นได้ว่า ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติของเอเอนสต์ (The PPIP Model) มาใช้เป็นแนวคิดหลักในการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยกำหนดรายละเอียดของกระบวนการที่เป็นตัวแสดงในระดับต่าง ๆ ตลอดจนกลไก ที่เป็นปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะของเครือข่ายความสัมพันธ์ ทั้งในเชิงโครงสร้าง และรูปแบบการดำเนินงานร่วมกันที่มีเป้าหมายและวิธีการเพื่อบรรลุไปสู่ผลลัพธ์ ของการดำเนินงานของโครงการดังกล่าว ที่เป็นจุดเชื่อมและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในการดำเนิน โครงการให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา



บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลและคำตอบที่เป็นจริง มีความครอบคลุมอย่างสมบูรณ์โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ เพื่อศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษา กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยผู้ศึกษาได้ทำการจำแนกวิธีการรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนของการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Review Data) และส่วนของการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Data) เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

3.1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ศึกษาดำเนินการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) โดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามวัตถุประสงค์ และการสุ่มตัวอย่างตามสะดวก (Convenience Sampling) เป็นการเลือกตัวอย่างที่ขึ้นกับความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ โดยจำแนกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

3.1.1 กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการบริหารโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน รวมถึงยังเป็นผู้ที่มีบทบาทในฐานะคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ จำนวน 3 คน ได้แก่

- 3.1.1.1 รองอธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
- 3.1.1.2 ผู้อำนวยการกองส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการคนพิการ
- 3.1.1.3 ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน

3.1.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน ที่มีภารกิจและรับผิดชอบ ต่อภาพรวมของการประสานงาน ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง ของโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ จำนวน 3 คน

3.1.2.1 ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมสิทธิ

3.1.2.2 ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์

3.1.2.3 เจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมสิทธิ ซึ่งรับผิดชอบโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่ อาศัยสำหรับคนพิการ

3.1.3 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการนำ โครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยผู้ศึกษาได้จำแนก ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ จำนวน 9 คน

3.1.3.1 กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานในส่วนจังหวัด ได้แก่ พัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด จำนวน 3 คน

3.1.3.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ได้แก่ ผู้อำนวยการศูนย์บริการคนพิการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการ คนพิการจังหวัด จำนวน 4 คน

3.1.3.3 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด จำนวน 15 คน

3.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย สำหรับคนพิการกรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” ผู้ศึกษาจะทำการศึกษา เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้มองเห็นถึงภาพรวมอย่างรอบด้านของการต่อกลไก การขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวในระดับต่าง ๆ และสามารถนำข้อมูลที่น่าเชื่อถือของการศึกษาในครั้งนี้ ได้มาวิเคราะห์ให้เห็นถึงเป็นองค์ความรู้ใหม่ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Review Data) และส่วนของการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Data) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Review Data) จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้การศึกษาจากตำราวิชาการ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) เพื่อรวบรวมข้อมูลแนวคิด ทฤษฎีทางวิชาการ ตลอดจนข้อค้นพบจากงานวิจัยต่างๆ และรายงานผลทางสถิติเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว เพื่อกำหนดกรอบแนวความคิดในการทำวิจัย และการแสวงหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อให้ข้อมูลที่ได้นั้นถูกต้องและชัดเจนตรงตามประเด็นหัวข้อวิจัยให้ได้มากที่สุด

3.2.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Research) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ที่นำไปสู่การได้มาซึ่งข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญของหน่วยงาน (Key Informant) ตามบริบทที่แตกต่างกันที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นกลไกกับการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวในระดับต่าง ๆ

3.3 เครื่องมือในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการกรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” ผู้ศึกษาใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระ ดังนี้

1) การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) ผ่านการสัมภาษณ์ผ่านระบบการประชุมทางไกล (ออนไลน์) และใช้เครื่องมือโซเชียลมีเดีย คือ เฟสบุ๊ก (Facebook) ไลน์ (Line) การโทรศัพท์ (Mobile Phone) และช่องทางแชทอื่น ๆ บนอินเทอร์เน็ตในการเก็บรวบรวมข้อมูลในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลไม่สามารถนัดพบได้ หรือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน ผู้ศึกษาจะใช้วิธีนี้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) ผู้ศึกษาใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะศึกษาและเป็นไปตามเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้

3) เครื่องบันทึกเสียงสนทนา โดยเครื่องมือดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เมื่อมีการสนทนากับกลุ่มตัวอย่าง ในบางกรณีที่เป็นสนทนาที่ใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ผู้ศึกษาจึงสังเกตเห็นว่าอาจมีข้อมูลที่ตกหล่น ดังนั้นการใช้เครื่องบันทึกเสียงสนทนาถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วน เพื่อให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมบูรณ์มากที่สุด

4) สมุดจดบันทึก โดยผู้ศึกษาจะนำสมุดจดบันทึกมาใช้ในการบันทึกประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับเครื่องบันทึกเสียงสนทนาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์

5) แบบสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาเลือกใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview) ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ใช้กับการสัมภาษณ์ที่มีลักษณะการสัมภาษณ์แบบผสมผสาน กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์ที่มีลักษณะโครงสร้างและแบบไร้โครงสร้าง จึงทำให้ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน แต่มีข้อโดดเด่นในการปรับเปลี่ยนบริบทคำถามตามสถานการณ์ และทำให้ผู้ศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องของรูปแบบคำถามได้ เพื่อคงไว้ซึ่งเนื้อหาที่ครอบคลุมทุกประเด็น

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการกรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” เป็นการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยใช้ระยะเวลาเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นเวลา 3 เดือน ระหว่างเดือนมกราคม 2568 - มีนาคม 2568 โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.4.1 การกำหนดประเด็นคำถาม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) โดยผู้ศึกษาเลือกใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview) โดยมีหลักการเดียวกันคือ การยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของการสัมภาษณ์ได้ โดยมีลักษณะของคำถามเป็นแบบปลายเปิดไม่ได้มีการกำหนดหรือเรียบเรียงลำดับหัวข้อคำถามที่ตายตัว สำหรับการสัมภาษณ์สามารถสรุปได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

3.4.1.1 การสัมภาษณ์แบบเปิดกว้างไม่จำกัดคำตอบ เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลมีความเป็นอิสระจากการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาท และหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าว

3.4.1.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก หรือการสัมภาษณ์แบบมีจุดสนใจ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์เจาะจงในบางประเด็นที่เป็นจุดสนใจของผู้ศึกษา เพื่อให้ได้ซึ่งข้อมูลที่เป็นจุดเชื่อมโยงของกลไกในการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวในหลาย ๆ มิติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงพรรณนา (Content Analysis) โดยใช้กรอบแนวความคิดทฤษฎีจากการศึกษาจากเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปรับที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล และแบ่งแยกประเภทของคำตอบโดยสรุปตามประเด็นสำคัญ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้าให้มากที่สุด

3.6 การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล

การศึกษาก่อการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการกรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้การตรวจสอบคุณภาพและความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Methodological Triangulation) ของ Denizon ที่เป็นหลักการสำคัญตรวจสอบข้อมูลให้มีความน่าเชื่อถือ ดังต่อไปนี้

3.6.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) เป็นการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้มานั้นมีความถูกต้องหรือไม่ ผ่านวิธีการตรวจสอบจากแหล่งที่มาของข้อมูล โดยพิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ หากข้อมูลต่างเวลาจะมีความคล้ายกันหรือไม่ (แหล่งเวลา) หากข้อมูลต่างสถานที่จะมีความคล้ายกันหรือไม่ (แหล่งสถานที่) หรือหากบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปจะมีความคล้ายกันหรือไม่ (แหล่งบุคคล) เป็นต้น

3.6.2 การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) เป็นการตรวจสอบว่าผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดทฤษฎีที่ต่างจากเดิมหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกัน

3.6.3 การตรวจสอบวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลสามเส้า (Data Collection Triangulation) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความแตกต่างในเรื่องเดียวกัน จะทำให้ข้อมูลนั้นมีความแตกต่างมาน้อยเพียงใด

3.7 การพิทักษ์สิทธิของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการรักษาความลับ และความเป็นส่วนตัวของผู้มีส่วนร่วมในการศึกษา โดยผู้ศึกษาจะแนะนำตัว พร้อมทั้งชี้แจงวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ จากการศึกษาวិธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการเผยแพร่ข้อมูล โดยเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมการศึกษาได้ซักถาม จนเกิดความเข้าใจ และให้ระยะเวลาในการศึกษาข้อมูลเพื่อพิจารณาจนสามารถตัดสินใจ ได้ด้วยตัวเอง ในพื้นที่ส่วนตัว เพื่อไม่ให้มีสิ่งที่เป็นอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้เข้าร่วมศึกษา หากผู้เข้าร่วมศึกษา ประสงค์หรือยินยอมเข้าร่วม ต้องแสดงความยินยอมด้วยความสมัครใจผ่านวาจา หรือเอกสาร การยินยอมเข้าร่วม หรือทั้งสองกรณี

ในกรณีเกิดปัญหาบางประการในการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสวัสดิภาพของผู้เข้าร่วมการศึกษา ผู้เข้าร่วมการศึกษามีสิทธิขอถอนตัวออกได้ทุกเมื่อ ตลอดจนการยุติ การให้ความร่วมมือทุกขั้นตอน อีกทั้งผู้ศึกษายังตระหนักในหลักผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วมในการศึกษาที่จะไม่ทำให้เกิดความเสียหายหรือคาดว่าจะเกิดน้อยที่สุด และหากมีความจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลเฉพาะ ต้องมีเหตุผลและความจำเป็นตามหลักทางวิชาการเท่านั้น

นอกจากนี้ในการนำเสนอข้อมูลจากวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาอาจนำเสนอ ในภาพรวมและหลีกเลี่ยงการใช้คำพูดที่ไม่สุภาพหรือการสร้างอารมณ์ร่วมบทรสนทนา ตลอดจน ให้ความยุติธรรมแก่ผู้มีส่วนร่วมในการศึกษาให้มากที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติขึ้น ในทุกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ผู้ศึกษาให้ความสำคัญในทุกระบวนการศึกษา ดังนี้

3.7.1 ผู้ศึกษาดำเนินการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนร่วมในการศึกษาในสถานที่เงียบสงบ และเป็นส่วนตัว เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความสบายใจในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น ในประเด็นที่อ่อนไหวและความลับส่วนตัว

3.7.2 ผู้ศึกษาคำนึงถึงการปกป้องสิทธิ และความลับของผู้มีส่วนร่วม ด้วยการ ขออนุญาตบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ และมีเพียงผู้ศึกษาคนเดียวเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูล การบันทึกนี้ได้

3.7.3 ผู้ศึกษาดำเนินการถอดข้อมูลด้วยตนเองและใช้นามสมมติแทนชื่อจริง ของผู้มีส่วนร่วมทุกคนและจะไม่เปิดเผยข้อมูลใดต่อบุคคลโดยทั่วไปสามารถเชื่อมโยงไปถึง ตัวผู้มีส่วนร่วมได้

3.7.4 หากผู้มีส่วนร่วมในการศึกษารู้สึกอัดอัดไม่สบายใจ ผู้มีส่วนร่วมในการศึกษาอาจไม่ต้องตอบคำถามหรือสนทนากับผู้ศึกษาไม่ว่ากรณีใด และมีสิทธิยุติการสัมภาษณ์หรือออกจาก การเป็นผู้ร่วมการศึกษาเมื่อใดก็ได้ที่ต้องการ



บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา 2 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ และ 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกลไกขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบวิธีการศึกษา โดยนำตัวแบบกระบวนการนโยบายแผนงานการปฏิบัติของเอเอนสต์ (The PPIP Model) มาใช้เป็นแนวคิดหลักในการศึกษาค้นคว้าอิสระ เพื่ออธิบายถึงกลไกของการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ผ่านบริบทของแต่ละภาคส่วนที่สอดคล้องและเชื่อมโยงประสานกัน และสำหรับการเลือกกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม จำนวน 15 คน ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน 2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ โดยศึกษาได้บันทึกข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้รู้หรือตัวแทนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างปรากฏเป็นผลการศึกษา ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

4.1 กลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ในการศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้นำหลักแนวคิดและทฤษฎีนำตัวแบบกระบวนการนโยบายแผนงานการปฏิบัติของเอเอนสต์ (The PPIP Model) เทียบเคียงกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และเมื่อได้ผลการศึกษาจึงนำมาเปรียบเทียบตามตัวแบบดังกล่าว ดังนี้

4.1.1 ปัจจัยกระตุ้น จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ภายใต้สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต และปฏิบัติชีวิตประจำวันได้ โดยมีสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่เอื้อต่อคนพิการ รวมถึงมีสุขอนามัยและความมั่นคงปลอดภัย ผ่านการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย

ให้แก่คนพิการตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยข้อมูลจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) พบว่าจำนวนครัวเรือนในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 21.32 ล้านครัวเรือน โดยเป็นครัวเรือนที่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย 15.45 ล้านครัวเรือน และไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย 5.87 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 72.5 และ 27.5 ตามลำดับ โดยจำนวนครัวเรือนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย เมื่อนำเกณฑ์รายได้มาพิจารณา พบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้สูง 0.8670 ล้านครัวเรือน จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง 1.4112 ล้านครัวเรือน จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้น้อย 3.5295 และจำนวนครัวเรือนไร้ที่พึ่ง 0.6612 ล้านครัวเรือน จะเห็นได้ว่าจากข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความยากลำบากของประชาชนสำหรับการมีที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครัวเรือนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยและเป็นครัวเรือนไร้ที่พึ่ง ที่มีผลจากการการมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจากที่อยู่อาศัยอาจไม่ได้มีความมั่นคงปลอดภัย

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงการมีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงปลอดภัยสำหรับกลุ่มเป้าหมาย คนพิการนั้น หากพิจารณาจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่มีการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2565 จะเห็นได้ว่า จำนวนคนพิการที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐแต่ไม่ได้รับ ที่มีความเกี่ยวข้องกับในด้านที่อยู่อาศัยที่ไม่มีความมั่นคงปลอดภัย มีจำนวนทั้งสิ้น 158,696 คน ซึ่งรองการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน¹ และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน²

“...ในทุก ๆ ปีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จะมีหนังสือถึงสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดให้สำรวจคนพิการที่ต้องการได้รับการสนับสนุนให้ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ซึ่งทางรายชื่อคนพิการที่ส่งมานั้น จังหวัดจะมีการเรียงลำดับความสำคัญของคนพิการมาอยู่แล้ว ซึ่งในการทำงานในพื้นที่นั้นจะมีการสำรวจความต้องการในการปรับบ้านในทุก ๆ ปี เช่นกัน”

¹ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานคนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 18 กุมภาพันธ์ 2568.

² กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงานคนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 18 กุมภาพันธ์ 2568.

การที่หน่วยงานในพื้นที่อย่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ได้ดำเนินการสำรวจและคัดกรองคนพิการที่จะเข้ารับการปรับปรุง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยนั้น จึงเป็นการดำเนินการที่สะท้อนและตอกย้ำให้เห็นถึงความต้องการของคนพิการและครอบครัวที่ได้รับความเดือดร้อน หรือมีความต้องการปรับปรุง ซ่อมแซม ที่อยู่อาศัยของตนจากการมีที่อยู่อาศัยที่อาจจะไม่ได้รับความสะดวก และไม่มีความเหมาะสมกับประเภทความพิการ มีความทรุดโทรม หรือแม้กระทั่งได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้คนพิการมีความต้องการในการขอรับความช่วยเหลือกับหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในปัจจุบันที่พบว่า มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับสถิติของคนพิการในปัจจุบันที่พบว่า จำนวนคนพิการที่จดทะเบียนเป็นคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการนั้นมีจำนวน 1,351,436 คน เมื่อเทียบกับสัดส่วนของคนจำนวนคนพิการทั้งหมด 2,242,693 คน คิดเป็นร้อยละ 60.26 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2568) ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าคนพิการเกินครึ่งหนึ่งที่เป็นคนพิการที่เป็นผู้สูงอายุ และเป็นคนพิการที่อาจมีการดำเนินชีวิตด้วยความยากลำบาก จากการมีสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่ไม่เอื้อต่อความพิการ สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน³ ดังนี้

“...กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีภารกิจเกี่ยวข้องที่มีความเกี่ยวข้องใน 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือการส่งเสริม การคุ้มครอง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในตอนนี้ กลุ่มเป้าหมายคนพิการเป็นผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็เป็นไปตามสถานการณ์ของประเทศไทยในตอนนี้ที่เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น อัตราการเกิดของเด็กก็มีแนวโน้มลดลง ตลอดจนโครงสร้างของครอบครัวในสังคมไทยเป็นครอบครัวเดี่ยว และมีแนวโน้มของการอยู่คนเดียวหรือไม่ก็บุตรมีจำนวนมากขึ้น”

จากสถานการณ์ทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายคนพิการที่มีความยากลำบากจากการดำรงชีวิตในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนของคนพิการที่เป็นผู้สูงอายุมีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้สูงอายุมักมีสภาพร่างกายที่นำมาซึ่งความพิการที่เพิ่มมากขึ้น จึงถือเป็นปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้เกิดการผลักดัน

³ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 18 กุมภาพันธ์ 2568.

การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ที่มีความต้องการเฉพาะบุคคล ในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัย แข็งแรง และตอบสนองต่อความต้องการ ในการใช้งานได้จริงของคนพิการและครอบครัวคนพิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนพิการที่มีความสูงอายุ

4.1.2 นโยบาย จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า นโยบายที่มีความเกี่ยวข้องที่เป็นกลไก ของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) และแผนปฏิบัติราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับอีกทั้งยังเป็นกลไกด้านนโยบายที่เป็นการกำหนดรูปแบบของแนวทางทางการพัฒนา งานที่เกี่ยวข้องในด้านที่อยู่อาศัย อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้เกิดการผลักดันโครงการ ดังกล่าว ผ่านการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินนโยบายด้านของที่อยู่อาศัย ผ่านการ ปรับสภาพบ้านของกลุ่มเป้าหมายคนพิการที่มีการกำหนดในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) และแผนปฏิบัติราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุสู่เป้าหมาย ที่ได้กำหนดขึ้น โดยในส่วนต่อไปผู้ศึกษาจะอภิปรายในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ และแผนปฏิบัติราชการฯ ดังต่อไปนี้

4.1.2.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) มีรากฐานจากปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในสังคม ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงประชากร ของประเทศ และความจำเป็นในการออกแบบสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อทุกคน โดยเฉพาะ กลุ่มคนเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้มีรายได้น้อย ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และเหมาะสมได้อย่างเท่าเทียม ผ่านการกำหนดให้ “การพัฒนาที่อยู่อาศัย” ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคน มีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี 2579 (Housing For All)” ซึ่งมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของสหประชาชาติ ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่เป็นในเรื่องของ การพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยที่มีความเหมาะสมสำหรับทุกคน และสอดคล้องกับการดำเนิน ชีวิตประจำวันของคนทุกคน สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) มีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 5 ประการ คือ เป้าประสงค์ที่ 1 สนับสนุนให้ทุกคนมีที่อยู่อาศัย ที่ได้มาตรฐาน เป้าประสงค์ที่ 2 ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการเงินและระบบสินเชื่อ เป้าประสงค์ที่ 3 ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัย เป้าประสงค์ที่ 4 ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ และเป้าประสงค์ที่ 5 การจัดการระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ จัดการที่ดิน และผังเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ นโยบายสำคัญจาก

เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 5 ประการ สามารถอธิบายได้ถึงความเชื่อมโยงของการดำเนินโครงการ ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ในเชิงของการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับ คนพิการและครอบครัว ผ่านการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของคนพิการที่ได้รับการปรับปรุงที่อยู่ อาศัย โดยมีกระบวนการขั้นตอนที่เกิดจากความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความเข้มแข็งและเข้าใจบริบทของภารกิจในการช่วยเหลือคนพิการที่มีความต้องการในการปรับปรุง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ตั้งแต่หน่วยงานในส่วนกลาง ตลอดจนหน่วยงานในพื้นที่ ที่มีกลไกการสร้าง ความร่วมมือเพื่อให้โครงการสามารถขับเคลื่อนได้ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ยังมีการกำหนดเป้าหมายของการ ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพบ้านคนพิการ จำนวน 132,700 หลัง โดยดำเนินการภายใน กรอบระยะเวลา พ.ศ. 2560 - 2579 โดยการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวจึงเป็นเหมือนนโยบาย สาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นแนวทางของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ ปรับสภาพบ้านของคนพิการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาฯ และเป้าหมาย ของการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่ม ผู้บริหารของหน่วยงาน⁴ ดังนี้

“...ในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการดำเนินการร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการดำเนินงานเพื่อสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มเปราะบาง ของประเทศ และเป็นแนวทางที่กำหนดทิศทางของการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เป็น แนวทางเดียวกันทั้งประเทศ”

ทั้งนี้ สำหรับมุมมองของทิศทางของขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ จะพบว่า ถึงแม้ว่าส่วนกลางโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจะมีการกำหนดแนวทาง ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับที่อยู่อาศัยของคนพิการ เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกันนั้น ในการนำนโยบายไปสู่การขับเคลื่อนและปฏิบัติในพื้นที่ ทว่าแนวทางที่ถูกส่งต่อมาจากส่วนกลางนั้น เป็นแนวทางกลางที่ถูกครอบด้วยระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงาน มีความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น วงเงินงบประมาณในการซ่อมแซมและปรับปรุงที่อยู่อาศัย หรือเกณฑ์ในการคัดเลือกคนพิการในจังหวัดที่จะได้รับการปรับปรุงบ้าน ซึ่งในส่วนนี้การปฏิบัติงาน

⁴ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 21 กุมภาพันธ์ 2568.

ในพื้นที่จริงขึ้นกับบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในการดำเนินงาน สิ่งนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินงานจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่นั้น ยังคงเป็นแนวทางที่อาจจะยังมีความไม่รัดกุมของการกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนงานของส่วนกลาง ที่ยังคงต้องมีการปรับปรุงระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินโครงการในพื้นที่มากขึ้น อีกทั้งยังต้องมีความชัดเจนขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ผ่านการถ่ายทอดแนวทางการทำงานจากส่วนกลางที่มีความชัดเจนและเป็นแนวทางในการดำเนินงานเดียวกันของทั่วประเทศ

4.1.2.2 แผนปฏิบัติราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นแผนหลักที่ถูกนำมาใช้ขับเคลื่อนโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน ซึ่งการปรับสภาพบ้านคนพิการนั้นถูกบรรจุอยู่ในแผนดังกล่าวเช่นกัน โดยแผนดังกล่าวเป็นการถอดประเด็นความสอดคล้องจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 1 และถ่ายระดับเป้าหมาย และประเด็นมาสู่แผนระดับที่ 2 ประกอบด้วย แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา อนุสัญญา พันธกรณีกรอบยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ภายใต้แผนปฏิบัติราชการฯ อยู่ภายใต้แนวทางการพัฒนาภายใต้แผนปฏิบัติการเรื่องที่ 2 ส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม (Empowerment) ของแผนปฏิบัติราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่เป็นการเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและได้มาตรฐาน และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตให้กับคนพิการ อีกทั้งยังมีการกำหนดตัวชี้วัดของการดำเนินนโยบาย ได้แก่ จำนวนคนพิการที่ได้รับการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิคนพิการ ภายใต้แนวทางการส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการอย่างทั่วถึง สนองต่อความต้องการจำเป็นของคนพิการแต่ละประเภท ทั้งนี้เพื่อกำหนดให้การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพบ้านของคนพิการ เป็นการดำเนินงานอย่างมีทิศทางที่ชัดเจนและมีเป้าหมายของการดำเนินงาน ตามภารกิจของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน⁵ ดังนี้

⁵ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงานคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 21 กุมภาพันธ์ 2568.

“...แผนปฏิบัติการราชการของกรมฯ เป็นส่วนที่มีความสำคัญที่เป็นการกำหนดทิศทางของการดำเนินงานของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการส่งเสริมสิทธิแก่คนพิการในเรื่องต่าง ๆ การพัฒนาและการคุ้มครองคนพิการ รวมถึงการสร้างเครือข่ายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านคนพิการของประเทศ”

นอกจากนี้ในประเด็นของการที่คนพิการที่ได้รับการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ รวมถึงการได้รับคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนพิการนั้น ภายใต้แผนปฏิบัติการฯ การสร้างความเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม ในประเด็นนี้พบว่า การออกแบบระบบคัดกรองของคนพิการที่จะได้รับสิทธิให้มีการปรับปรุงและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยนั้น จะมีคำร้องแบบคำขอให้มีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ และแบบสอบถามเท็จจริงสภาพครอบครัวของคนพิการที่ยื่นขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ซึ่งมีรายละเอียดของรายได้ของคนพิการ ประเภทความพิการ สภาพของที่อยู่อาศัยที่ต้องการให้มีการปรับปรุง ซ่อมแซม เพื่อให้แน่ใจว่าคนพิการที่เดือดร้อนมากที่สุดจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ได้ซึ่งการช่วยเหลือจากสิทธิสวัสดิการ ด้วยการกระจายทรัพยากรและงบประมาณอย่างเท่าเทียม เพื่อให้คนพิการในทุกพื้นที่สามารถเข้าถึงการได้รับการปรับปรุงและซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ทัวถึง และเป็นธรรมที่สุด ทั้งนี้จะพบว่าหน่วยงานในพื้นที่อย่างพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด มีความพยายามในการผลักดันให้มีการบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เชี่ยวชาญด้านคนพิการ ในการชี้เป้า เฝ้าระวัง แก่คนพิการในพื้นที่ที่อาจเข้าสวัสดิการไม่ถึง เพื่อให้เกิดการสื่อสารงานด้านคนพิการในพื้นที่ ตลอดจนการส่งเสริมให้คนพิการได้รับสิทธิสวัสดิการตามความต้องการของคนพิการในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่⁶ ดังนี้

⁶ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 25 กุมภาพันธ์ 2568.

“...สำหรับการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ของพมจ. นอกจากทีม พม. หนึ่งเดียวหรือ One Home ก็จะมีการขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ในการสำรวจ ชี้จุด ตลอดจนการรับเรื่องความเดือดร้อนหรือความต้องการความช่วยเหลือของคนพิการในพื้นที่มาส่งสำนักงานฯ เพื่อวางแผนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อ”

จากการกำหนดทิศทางของการดำเนินที่เกี่ยวเนื่องกับการปรับที่อยู่อาศัยของคนพิการที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับปัจจัยนโยบาย จากที่ได้กล่าวใน 2 ประเด็นข้างต้นนั้น จึงเป็นเหมือนกรอบในการกำหนดว่าการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในด้านที่อยู่อาศัยของประเทศมีทิศทางอย่างไร มีเป้าหมายอย่างไร และในส่วนของกลุ่มคนเปราะบางโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนพิการนั้น เป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ถูกกำหนดให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีแผนการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดจากการกระตุ้นในประเด็นเรื่องที่อยู่อาศัยกับคนพิการ ที่มีอยู่มากในสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทยในขณะนี้ นำไปสู่การกำหนดนโยบายผ่าน 2 ประเด็นในข้างต้น เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานของโครงการปรับสภาพบ้านคนพิการ ที่มีการกำหนดทั้งแนวทาง ตัวชี้วัด และเป้าหมายของการดำเนินงานที่ชัดเจน อีกทั้งการคำนึงถึงความทั่วถึงในการให้ความช่วยเหลือคนพิการที่มีความต้องการในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้มีความเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งในประเด็นดังกล่าวหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นภาคีเครือข่ายในการทำงานเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสอดส่องคนพิการในพื้นที่ที่มีความต้องการหรือได้รับความเดือดร้อนในประเด็นที่อยู่อาศัยที่อาจเข้าไม่ถึงสิทธิและสวัสดิการ ซึ่งการให้ความสำคัญของการสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นภาคีเครือข่ายกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด จึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญอีกแห่งหนึ่งที่จะสร้างจุดเชื่อมของการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายในพื้นที่นั่นเอง

4.1.3 แผนงาน จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า เมื่อมีการกำหนดปัจจัยนโยบายที่ชัดเจนแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนงานรองรับการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไป โดยโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ เป็นโครงการที่ดำเนินงานโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผ่านกิจกรรมสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ โดยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2568 โครงการดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณจากยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ

20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความเสมอภาค และหลักประกันทางสังคม ดังมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.1 แผนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2568

ปีงบประมาณ พ.ศ.	แผนงาน	โครงการ/กิจกรรม
2564	แผนงานยุทธศาสตร์สร้างหลักประกัน ทางสังคม	โครงการส่งเสริมการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับคนพิการ
2565		
2566	แผนงานยุทธศาสตร์มาตรการแบบเจาะจง กลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่ม	โครงการเสริมสร้างความมั่นคง ด้านที่อยู่อาศัย
2567		
2568		

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2568

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ถึงแผนงานที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อดำเนินและขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว อีกทั้งชื่อของแผนงานยังสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องของโครงการ/กิจกรรมในการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว ที่เป็นการกำหนดทิศทางของการดำเนินโครงการในแต่ละปี รวมถึงแผนงานดังกล่าวยังเป็นแผนงานเพื่อการของงบประมาณของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในแต่ละปีอีกด้วย ซึ่งสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2568 กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการในหมวดงบประมาณอุดหนุน ดังนี้

ตารางที่ 4.2 จำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสำหรับดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เงินงบประมาณ (ล้านบาท)
2564	50.000
2565	50.000
2566	140.000
2567	162.3200
2568	163.5740

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2568

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ถึงแนวโน้มของงบประมาณประจำปีสำหรับโครงการปรับบ้านคนพิการที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ และแผนปฏิบัติการ ระยะ 5 ปี ทว่างบประมาณที่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวนั้น ในการนำแผนงานไปปฏิบัติจริงในพื้นที่นั้นจากข้อมูลที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ส่งรายชื่อของคนพิการในทุก ๆ ปีนั้น มีจำนวนที่มากกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ในส่วนนี้หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักได้แก่ กองส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการคนพิการ จะดำเนินการของงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน⁷ ดังนี้

“...แหล่งงบประมาณสำหรับการดำเนินแผนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับบ้านคนพิการที่กองดำเนินการอยู่นั้น นอกจากเงินงบประมาณที่เป็นเงิน GF แล้ว ยังมีการขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อให้การขับเคลื่อนงานในแต่ละปีมีเงินสำหรับอุดหนุนลงจังหวัดที่ทำเรื่องของปรับบ้านเข้ามา”

⁷ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 21 กุมภาพันธ์ 2568.

ความต่อเนื่องของการดำเนินงานของโครงการปรับบ้านคนพิการ จึงเป็นความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาต่อเรื่องที่อยู่อาศัยของคนพิการที่มีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินโครงการดังกล่าว เพื่อให้คนพิการเข้าถึงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยจาก “แผนงาน” ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งจากงบปกติและงบจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยการเพิ่มเติม ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือดัดแปลงที่ อยู่อาศัยบางส่วน หรือทั้งหมดให้เหมาะกับสภาพความพิการ ในอัตราเหมาจ่าย หลังละไม่เกิน 40,000 บาท ตามที่มีการสำรวจความต้องการของคนพิการในแต่ละปี

4.1.4 ปฏิบัติการ จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ในส่วนของการปฏิบัติการของโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการจำนวนหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหลัก ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเครือข่ายภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เชี่ยวชาญด้านคนพิการ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติการนี้เป็นลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ ผ่านการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติของคนพิการที่ต้องการปรับสภาพบ้าน ได้แก่ เป็นผู้มีบัตรประจำตัวคนพิการ อยู่อาศัยในบ้านที่จะปรับสภาพแวดล้อมไม่น้อยกว่า 6 เดือน มีที่อยู่อาศัยที่ไม่มั่นคง/เหมาะสม และมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ โดยมีขั้นตอนของการปฏิบัติการ ดังนี้

4.1.4.1 หน่วยบริการในพื้นที่ ส่งข้อมูลคนพิการตามแบบคำขอให้มีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการแก่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยศูนย์บริการคนพิการจังหวัดที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้คนพิการที่ได้รับการปรับสภาพบ้านนั้นจะต้องเป็นคนพิการตามเกณฑ์คุณสมบัติของคนพิการที่ต้องการปรับสภาพบ้านที่กำหนดไว้

4.1.4.2 การวางแผน/การลงพื้นที่เยี่ยมบ้านคนพิการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และการประเมินสภาพบ้านที่ต้องการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ซึ่งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานที่เป็นธรรม ถูกต้อง และเป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมาย เช่น จากข้อมูลจากแบบคำขอให้มีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ และแบบสอบถามข้อเท็จจริงสภาพครอบครัวของคนพิการที่ยื่นขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่จะเป็นการคัดกรองคนพิการที่มีความต้องการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ซึ่งกระบวนการของการวิเคราะห์แบบคำขอและแบบสอบถามข้อเท็จจริงนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องสังเคราะห์ให้ได้ถึงความจำเป็นเร่งด่วน ตลอดจนความเหมาะสมของการให้ความช่วยเหลือ

จากการใช้ข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องจะช่วยให้สามารถตัดสินใจได้แม่นยำ ลดข้อผิดพลาด และทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โปร่งใส มีความเป็นธรรม ก่อนที่จะนำเรื่องเสนอเข้าที่ประชุมคณะทำงานดำเนินการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการเพื่อคัดเลือกคนพิการจากหลักฐานเชิงประจักษ์และข้อเท็จจริงที่มี

4.1.4.3 หน่วยบริการในพื้นที่ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ ตามระเบียบราชการดังนี้ 1) ประกาศคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ และผู้ดูแลคนพิการ เรื่อง ประเภทและรายละเอียดของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ (ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2553) 2) ประกาศกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เรื่อง อัตราเงินและรายการค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ (ลงวันที่ 7 มกราคม 2564) 3) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 4) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4.1.4.4 การรายงานผลการดำเนินงานให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยหน่วยบริการในพื้นที่ (อบต./เทศบาล) รายงานผลการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับ พร้อมส่งหลักฐานหลักฐานต่าง ๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับคนพิการที่ได้รับการปรับบ้าน รายงานการประชุมประชาคมหรือสรุปรายชื่อคนพิการที่ผ่านประชาคมหรือรายงานการประชุมพิจารณาของหน่วยบริการในพื้นที่ แบบสอบข้อเท็จจริง ประมาณการค่าใช้จ่าย (ปร.4 ปร.5) แบบรายงานการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย เป็นต้น

สำหรับการวิเคราะห์ปฏิบัติการของการดำเนินโครงการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการจะเห็นได้ถึงรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเครือข่ายภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เชี่ยวชาญด้านคนพิการ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินโครงการยังมีขั้นตอนกระบวนการที่เป็นรูปแบบการกำหนดจากส่วนกลางผ่านการกำหนดเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังคงสร้างความอิสระให้กับหน่วยงานในพื้นที่ในการคัดเลือกคนพิการที่มีความต้องการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ในขณะเดียวกันขั้นตอนของการรายงานผลการดำเนินทั้งหมดของการดำเนินการปรับปรุงที่อยู่อาศัยซึ่งทำให้เกิดระบบการติดตาม และสามารถตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติการของหน่วยบริการในระดับพื้นที่นั้น ได้ดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามที่ระเบียบและวิธีการของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของคนพิการ และตอบสนองกับความต้องการของคนพิการในพื้นที่อย่างไร ซึ่งแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีการร่วมมือในการบริหารจัดการ

และขับเคลื่อนการดำเนินงานดังกล่าวในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่⁸ ดังนี้

“...การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญมากของการทำงานในพื้นที่ เพราะเราไม่ได้มีฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการ หรือความต้องการของคนพิการในด้านอื่น ๆ ที่เป็นสิทธิสวัสดิการที่พวกเขาควรได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ”

“...เครือข่ายของเราที่เรามีเป็นเครือข่ายที่สำคัญมาก ในการชี้เป้า ใ้เราหวังให้กับคนพิการในพื้นที่ที่เราเข้าไปไม่ถึงพวกเขา เพื่อให้เขาได้รับการสนับสนุนทรัพยากรของหน่วยงานที่เรามี”

4.1.5 จุดเชื่อมที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย) จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า จุดเชื่อมดังกล่าวเป็นจุดที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของนโยบายดังกล่าว ที่เป็นในเรื่องของที่อยู่อาศัยที่เอื้อสำหรับคนพิการในปัจจุบัน ที่มีคนพิการที่ยังคงมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมกับประเภทความพิการ กล่าวคือ ยังคงเป็นที่อยู่อาศัยที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีความสะดวกและปลอดภัยสำหรับทุกคนในครอบครัว เนื่องจากความยากลำบากในเรื่องของรายได้ของคนพิการที่อยู่ในฐานะยากจน และเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของคนพิการในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าคนพิการกว่าครึ่งหนึ่งยังเป็นคนพิการที่เป็นผู้สูงอายุ สำหรับการมีที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัย มั่นคงแข็งแรง จะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนพิการและครอบครัว เพื่อให้พวกเขามีความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัย และจะเป็นประโยชน์ในภาพรวมของการพัฒนาศักยภาพของคนพิการในด้านอื่น ๆ ของคนพิการต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่⁹ ดังนี้

⁸ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 4 และคนที่ 5, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 5 มีนาคม 2568.

⁹ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 5 และคนที่ 7, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 5 มีนาคม 2568.

“...พอเราได้ลงไปเยี่ยมบ้านของคนพิการจริง เราพบปัญหาว่าสภาพที่อยู่ของพวกเขาบางที่ แทบจะอาศัยอยู่ไม่ได้เลยในความเป็นจริง แล้วบวกกับความพิการที่เขา มี ทำให้เขาใช้ชีวิตที่ลำบากมาก”

“...พื้มองว่าการที่คนพิการมีที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้น ทำให้เขาสามารถก้าวข้ามผ่านความพิการ และสามารถดำรงชีวิตได้เหมือนคนปกติ ซึ่งโจทย์ที่หน่วยงานควรดำเนินงานต่อคือ การต่อยอดในการพัฒนาศักยภาพของคนพิการในชุมชน ให้เขาสามารถพึ่งพาตนเองให้ได้ต่อไป”

ในส่วนนี้สิ่งสำคัญที่จะเป็นจุดเชื่อมของสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการในประเทศที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการคำนึงถึงสาเหตุและปัญหา ประกอบกับนโยบายที่ถูกนำมาใช้อย่างโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ที่ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นความเชื่อมโยงที่เปรียบเหมือนกับจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานด้านคนพิการ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ตลอดจนการให้ความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายต่อเรื่องที่อยู่อาศัยของประเทศ ในส่วนนี้เองผู้ศึกษาพบว่าปัจจัยนำเข้าที่เป็นจุดเชื่อมที่ 1 ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้น ประกอบด้วย 2 เรื่อง ได้แก่

4.1.5.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 มาตรา 20 (10) อันเป็นกฎหมายหลักที่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งในมาตรา 20 (10) นั้นได้กล่าวถึง สิทธิของคนพิการในการให้มีการช่วยเหลือในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ที่เป็นการเพิ่มเติม ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือดัดแปลงที่อยู่อาศัยบางส่วนหรือทั้งหมด สถานที่ยื่นคำขอปรับที่อยู่อาศัยของคนพิการในแต่ละพื้นที่ ประเภทและรายละเอียดของในการปรับบ้าน และอัตราเงินและรายการค่าใช้จ่ายในการปรับบ้าน สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน¹⁰ ดังนี้

¹⁰ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงานคนที่ 3, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 7 มีนาคม 2568.

“...ในการทำงานด้านการปรับบ้านคนพิการ สิ่งที่ต้องยึดอยู่เสมอคือ พรบ. ได้กำหนดให้เราทำอะไรได้บ้าง แล้วเราทำครบตามระเบียบแล้วหรือยัง หรือยังมีสิ่งไหนที่ยังปรับปรุงและแก้ไขการทำงานด้านเพื่อคนพิการ”

ในส่วนนี้พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเป็นการกำหนดทิศทางของการดำเนินงานของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผ่านกรอบของกฎหมายที่ได้มอบอำนาจไว้เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ นอกจากนี้ความในมาตรา 5 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ในการเสนอนโยบาย แผนงาน และโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต่อคณะรัฐมนตรี อย่างกรณีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการนั้น ยังเป็นนโยบายที่มีการคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่อย่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2551 โดยมีหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องในด้านความเท่าเทียมกันของโอกาส ความสามารถในการเข้าถึง และสิทธิในการอาศัยอยู่ในชุมชน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการปรับที่อยู่อาศัยของคนพิการ เพื่อให้เกิดโอกาสในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการ ที่มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนเปราะบางอย่างกลุ่มเป้าหมายคนพิการตามที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน

4.1.5.2 มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2560 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ คนพิการ และคนไร้ที่พึ่ง ได้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเน้นให้คนไทยทุกคนเข้าถึงสิทธิในที่อยู่อาศัย มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ เป็นกรอบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาว และเสริมสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการปรับบ้านคนพิการ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน อีกทั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการ มีการกำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณานำฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐของกระทรวงการคลังที่ มาพิจารณาประกอบการดำเนินการ โดยให้ความสำคัญกับผู้มีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อให้สามารถช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในด้านที่อยู่อาศัยได้อย่างทั่วถึงและเกิดประโยชน์

ต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนของคนพิการในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่¹¹ ดังนี้

“...ในแบบสอบถามของที่บ้าน จะมีในส่วนของเกณฑ์รายได้ของคนพิการ ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้งาน หรือการได้รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายให้กับบ้านของคนพิการที่ต้องการรับการปรับบ้าน ซึ่งในส่วนนี้จะถูกนำมาใช้ในการพิจารณาของการเข้าประชุมคณะอนุฯ อีกทีหนึ่ง”

จากจุดเชื่อมโยงที่ 1 จะสะท้อนให้เห็นถึงกลไกในระดับชาติที่มีผลในด้านกฎหมาย ที่มีผลบังคับใช้ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับบ้านคนพิการ อีกทั้งยังเป็นกลไกของรัฐ ผ่านยุทธศาสตร์ด้านที่อยู่อาศัยที่ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสร้างบรรทัดฐานด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ ที่ลงไปถึงกลุ่มคนเปราะบาง เพื่อให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ผ่านการมีที่อยู่อาศัย ที่มีความปลอดภัยและสะดวกสบายสำหรับคนทุกประเภท และเอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สรุปเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

¹¹ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 6 , สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 6 มีนาคม 2568.

ตารางที่ 4.3 แสดงกลไกของจุดเชื่อมต่อที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย)

จุดเชื่อมต่อที่ 1	กลไกความสัมพันธ์
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย	1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 1.1 มาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ 1.2 มาตรา 20 (10) คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ในเรื่องการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การให้มีผู้ช่วยคนพิการหรือจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด 2. มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2568

4.1.6 จุดเชื่อมต่อที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน) จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า จุดเชื่อมดังกล่าวเป็นตัวกำหนดขอบเขตของแผนงานระหว่างนโยบายกับการออกแบบจัดทำแผน ที่มีลักษณะของการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อรัฐได้กำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งออกมามีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั่นจึงเป็นเรื่องของ วิธีการ ขั้นตอน การดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ได้จริงในพื้นที่ และถูกขับเคลื่อนที่ตรงกับบริบทและความต้องการของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม ดังที่เป็นผลมาจากปัจจัยกระตุ้นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นประเด็นที่ถูกรัฐหยิบยกขึ้นมาให้เป็นนโยบายและแผนงานเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน ในที่สุด ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาพบว่าจุดเชื่อมในประเด็นระหว่างนโยบายและแผนงานประกอบด้วย 3 เรื่อง ดังนี้

4.1.6.1 คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ ตามคำสั่งคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ที่ 2/2563 ซึ่งประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 11 คน เป็นอนุกรรมการ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ และกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากองค์กรของคณาจารย์แต่ละประเภทความ จำนวน 7 คน เป็นอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาชีพ จำนวน 2 คน เป็นอนุกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่อธิบดีแต่งตั้ง จำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 24 คน

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ได้แก่ ประกาศคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ เรื่อง ประเภทและรายละเอียดของการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ ที่มีการกำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับบ้านให้แก่คนพิการ เช่น

(1) การปรับห้องน้ำ โดยให้มีการติดตั้งราวจับอุปกรณ์ฝุงตัว วัสดุปูพื้น และปรับระดับพื้นเรียบ ไม่ลื่น ปรับเปลี่ยนสุขภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ถูกสุขอนามัย ปรับแสงสว่าง และระบบระบายอากาศ ระบบสุขาภิบาลและการระบายน้ำที่ดี

(2) การปรับบันได โดยติดตั้งราวพุงตัวที่แข็งแรง ราวกันตก จมูกกันลื่น ขยายชั้นลูกนอน และปรับลดระยะกันรูปตั้งไม่ให้ชันและตั้งเกินไป และชันพัก

(3) การปรับทางเดินภายในบ้าน ห้องนอน เติงนอน พื้นที่พักผ่อน ห้องครัว ห้องอาหารภายในอาคารโดยติดตั้งราวจากอุปกรณ์พุงตัวที่แข็งแรงในพื้นที่ที่ใช้งานบ่อย การจัดเก็บสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ให้เข้าที่ และติดตั้งผลิตภัณฑ์และสิ่งอำนวยความสะดวก มือจับ เติงที่ห้อยขา ลูกเองได้

(4) การปรับหลังคา ชานบ้าน สวน ทางเดินรอบบ้านภายนอกอาคาร เช่น การปรับปรุงทางเดินทางลาด ราวจับ และที่จอดรถ และรายละเอียดอื่น ๆ เพื่อให้ที่อยู่อาศัยมีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย

ประกาศกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เรื่อง อัตราเงินและรายการค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ ตามที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ มีมติในการกำหนดอัตราเงินในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ รวมทั้งค่าบริหารจัดการและค่าตอบแทน ไม่เกิน 40,000 บาท

จะเห็นได้ว่าคณะอนุฯ ดังกล่าวมีบทบาทในการขับเคลื่อนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการของคณพิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับที่อยู่อาศัยคณพิการ ที่มีลักษณะของการกำหนดรูปแบบและอัตราเงินของการปรับที่อยู่อาศัยสำหรับคณพิการให้สอดคล้องกับการทำงานที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ดังจะเห็นได้จากการปรับขึ้นของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างที่ในปัจจุบันมีราคาที่สูงขึ้น ซึ่งในการปรับอัตราเงินที่ใช้ในการปรับบ้านคณพิการจาก 20,000 บาท เป็น 40,000 บาท ทำให้งบประมาณในการซ่อมแซม ต่อเติมบ้านของคณพิการได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน¹² และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่¹³ ดังนี้

“...การนำเรื่องเข้าที่ประชุมอนุส่วฯ ที่ผ่านมา เช่น ในการพิจารณาปรับอัตราเงินของการปรับบ้านคณพิการจาก 20,000 บาท เป็น 40,000 บาท เป็นสิ่งที่ที่ก็มองว่าสมเหตุสมผลเพราะวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้างต่าง ๆ มีราคาที่แพงขึ้น”

“...พอวงเงินสำหรับการปรับบ้านที่เพิ่มขึ้น เราก็สามารถซ่อมแซมบ้านคณพิการในส่วนที่เสียหาย หรือปรับปรุงได้มากขึ้น แต่ต้องยอมรับว่าอุปกรณ์ก่อสร้างตอนนี้แพงขึ้นเยอะจริง ๆ ในบางเคสอาจจะปรับปรุงได้แค่ห้องน้ำเพียงอย่างเดียว”

4.1.6.2 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ตามคำสั่งกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ 0967/2567 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2567 เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ และเมื่อผู้รับมอบอำนาจได้ดำเนินการแล้วเสร็จให้รายงานผลต่อกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการทราบด้วย ซึ่งในส่วนของการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นกลไกที่สะท้อนให้เห็นถึงการลดลำดับ

¹² กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงานคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 21 กุมภาพันธ์ 2568.

¹³ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 25 กุมภาพันธ์ 2568.

ขั้นของการสั่งการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และพื้นที่ในพื้นที่ยังจังหวัดในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่ได้รับมอบอำนาจ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับบ้านคนพิการ ได้แก่ การบริหารงานของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2552 โดยมีลักษณะงานที่มอบคือการรับเงินอุดหนุนเงินที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการในการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

4.1.6.3 คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นกลไกเฉพาะของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งเป็นกองทุนที่สนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมและการดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การศึกษาและการประกอบอาชีพของคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยจัดสรรให้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยคณะอนุกรรมการบริหารฯ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวน 9 คน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนองค์กรคนพิการอย่างน้อย 7 คนเป็นอนุกรรมการ และให้อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพบ้านคนพิการ ในประเด็น การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติโครงการกำหนดวงเงิน และรายการค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการอื่นเสนอ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

จากผลการศึกษาในจุดเชื่อมโยงที่ 2 สิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามาคือ คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งพบว่าในการดำเนินและขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการที่ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการนั้น

มีแหล่งประมาณมาจาก 2 ส่วน คืองบประมาณประจำปี และงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินของกองทุนฯ กลไกของคณะอนุกรรมการฯ จึงมีส่วนในการกำหนดวงเงินของงบประมาณ และระเบียบในการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เป็นต้น

การกำหนดแนวทางตลอดจนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังที่แสดงให้เห็นในจุดเชื่อมโยงที่ 2 นี้ จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นความเชื่อมโยงของนโยบายและแผนงาน ที่สะท้อนให้เห็นถึงการขับเคลื่อนแผนงานจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกลไกในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น วิธีการ ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน วงเงินงบประมาณที่ใช้ ประกอบกับแหล่งของเงินที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งได้กล่าวในข้างต้นนั้น เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องการปรับสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการสามารถขับเคลื่อนไปได้ด้วยความราบรื่น และถูกต้องโดยมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติรองรับ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน¹⁴ และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่¹⁵ ดังนี้

“...การดำเนินการตามระเบียบและแนวทางในการปฏิบัติงานเป็นเรื่องที่สำคัญ สิ่งที่เราเห็นว่าผู้ปฏิบัติในพื้นที่จะต้องศึกษาให้ละเอียดคือ สิ่งไหนบ้างที่ทำได้ หรือสิ่งไหนบ้างที่ทำได้ เพื่อป้องกันการผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น”

“...สิ่งที่ผู้ปฏิบัติอย่างเรามองว่าเป็นเรื่องสำคัญของการปฏิบัติงานคือการดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปรับบ้านคนพิการมีระเบียบที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น จากที่มาของงบประมาณที่แตกต่างกัน”

จากจุดเชื่อมโยงที่ 2 จะเห็นได้ถึงกลไกของการแปลงสิ่งที่เป็นนโยบายไปสู่การกำหนดแผนงานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ ซึ่งในการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์จะมีตัวแสดงที่มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบของการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สำหรับกลไกที่เกิดขึ้นในจุดเชื่อมโยงที่ 2 ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

¹⁴ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานคนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 18 กุมภาพันธ์ 2568.

¹⁵ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 24 กุมภาพันธ์ 2568.

ตารางที่ 4.4 แสดงกลไกของจุดเชื่อมต่อที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน)

จุดเชื่อมต่อที่ 2	กลไกความสัมพันธ์
ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน	1. อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ 1.1 กำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ 1.2 การปรับอัตราเงินที่ใช้ในการปรับที่อยู่อาศัยคนพิการ ในวงเงิน 40,000 บาท 2. การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน 2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ปฏิบัติราชการแทนได้ 2.2 การบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2552 โดยมีลักษณะงานที่มอบคือการรับเงินอุดหนุนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ 3. คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 3.1 การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติโครงการ กำหนดวงเงิน และรายการค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2568

4.1.7 จุดเชื่อมต่อที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า จุดเชื่อมดังกล่าวเป็นจุดเชื่อมต่อที่มีความสำคัญอีกตัวเชื่อมหนึ่ง ในมุมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ กล่าวคือ เป็นจุดเชื่อมต่อที่ร้อยโยงกลไกของจุดเชื่อมต่อ 2 ตัวแรกสู่การปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นแสดงในลักษณะของโครงสร้างการขับเคลื่อนโครงการที่แสดงความเกี่ยวโยงขององค์การในแต่ละระดับ ผ่านการกำกับให้กลไกสามารถเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายได้สำเร็จ โดยในจุดเชื่อมต่อที่ 3 นี้ผู้ศึกษาพบว่า การดำเนินงานของพื้นที่ที่สำเร็จได้ประกอบจากความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเป็นเครือข่ายความร่วมมือ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่าง

ภาคประชาสังคม หน่วยงานในพื้นที่ และหน่วยงานในส่วนกลางที่เอื้อให้เกิดภาพของบรรยากาศของการร่วมมือร่วมใจในการดำเนินงานร่วมกันในพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าจุดเชื่อมของความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันใน 2 ประเด็น ดังนี้

4.1.7.1 กลไกคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ และผู้อำนวยการศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยกลไกในส่วนนี้จะมีความสอดคล้องกับการกำกับติดตามการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับที่อยู่อาศัยของคนพิการ ทั้งในเรื่องของการกลั่นกรองคนพิการที่จะเข้ารับการปรับสภาพที่อยู่อาศัย การอนุมัติหลักการและค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงาน และการรายงานผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้กับส่วนกลาง ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของจุดเชื่อมที่ 2 ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนซึ่งเป็นการส่งเสริมแนวทางในการปฏิบัติที่คล่องตัวขึ้น ในการอนุมัติ อนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการในพื้นที่ ซึ่งตรงกับซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่¹⁶ ดังนี้

“...อนุกรรมการจังหวัด เป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานในพื้นที่ โดยเวทีนี้จะเป็นหนึ่งในหลาย ๆ เวทีที่เราจะได้พิจารณา ร่วมกับส่วนราชการในจังหวัดที่เป็นองค์กรประชุมในการประชุมแต่ละครั้ง”

นอกจากนี้จากผลการศึกษายังพบว่า กลไกของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด ยังเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงให้กับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่ไม่เพียงแต่ในเรื่องของการปรับบ้านคนพิการเท่านั้น แต่ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ การส่งเสริมในด้านการเกษตร และการเลี้ยงสัตว์ การส่งเสริมในด้านการศึกษาให้กับครอบครัวคนพิการ ตลอดจนการส่งเสริมด้านสุขภาพและสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามา เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นการช่วยเหลือ

¹⁶ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 5, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 12 มีนาคม 2568.

ในรูปแบบขององค์กรรวมตามที่ทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดนั้นมี เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนพิการในพื้นที่ ตลอดจนการส่งต่อผู้ประสบปัญหาทางสังคมแก่หน่วยงานหลักอื่น ๆ

4.1.7.2 กลไกของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โดยบูรณาการความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเปราะบาง ร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กาชาดจังหวัด หน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงคหบดี องค์กรภาคเอกชน ในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับกลุ่มเปราะบางในพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการให้มีความสมบูรณ์ แข็งแรง และมั่นคงปลอดภัยเพิ่มขึ้น ซึ่งตรงกับซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่¹⁷ ดังนี้

“...การมีภาคีเครือข่ายในการร่วมกันทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบูรณาการความร่วมมือ จะเป็นการเสริมสร้างให้งานไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสังคมโดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนพิการ ได้รับความช่วยเหลือที่เพิ่มมากขึ้น”

4.1.7.3 กลไกความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริการในระดับพื้นที่ จากการศึกษาพบว่า การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการนั้น การสร้างความร่วมมือกับหน่วยบริการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ผู้นำชุมชน หรืออาสาสมัคร ในการร่วมดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซม ดัดแปลงบ้านของคนพิการให้มีความแข็งแรง มั่นคง และปลอดภัยมากขึ้นตามที่มีการกำหนดไว้ โดยความร่วมมือดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการจัดเวทีประชาคมเพื่อคัดเลือกคนพิการที่จะได้รับการปรับบ้าน ที่เกิดขึ้นจากการสำรวจพื้นที่ของอาสาสมัคร กำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการสำรวจคนพิการในพื้นที่เบื้องต้น โดยการจัดทำเวทีประชาคมดังกล่าว ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ รู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนา ช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ชัดเจนขึ้น ตลอดจนการทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน และเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ และป้องกันข้อร้องเรียนที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

¹⁷ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 6, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 16 มีนาคม 2568.

นอกจากนี้หน่วยบริการในระดับพื้นที่ยังมีบทบาทสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ปรับปรุง ซ่อมแซมบ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือจะเป็นช่างชุมชนที่เป็นจิตอาสาในการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของคนพิการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดที่มีความสำคัญมาก ในการดำเนินการทั้งหมดเพื่อให้ที่อยู่อาศัยของคนพิการมีความแข็งแรง ปลอดภัย และใช้งานได้ตามประเภทความต้องการ ซึ่งในส่วนของช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่างชุมชนนั้น ในบางพื้นที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด จะมีการทบทวน การทำงานของช่างดังกล่าว ตลอดจนการเสริมความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงซ่อมแซม ที่อยู่อาศัยของคนพิการ เพื่อเป็นการทบทวนและพัฒนาองค์ความรู้ด้านงานช่าง และการปลูกฝัง เจตคติที่ดีต่อความพิการ และเข้าใจความต้องการของคนพิการ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่¹⁸ ดังนี้

“...ที่จังหวัดก็จะมีการจัดประชุมในรูปแบบที่เชิญ อปท. ช่างชุมชน อาสาสมัคร ต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปรับสภาพบ้านคนพิการ นอกจากนี้ยังมีการสร้างองค์ความรู้ผ่านรูปแบบของการออกแบบสำหรับทุกคน Universal Design (UD) ให้กับช่างที่มาอบรมกับเราอีกด้วย”

จากจุดเชื่อมที่ 3 จะเห็นภาพของการทำงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับ กลุ่มเป้าหมายคนพิการที่มีความต้องการปรับสภาพบ้านตามที่ได้ส่งคำร้อง จากการมีสภาพที่อยู่อาศัย ที่มีความเสื่อมโทรม ไม่แข็งแรงปลอดภัย หรือเสียหายจากการใช้งาน ที่มีกลไกการให้ความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการที่อาศัยการบูรณาการความร่วมมือร่วมกันของหน่วยงานในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจังหวัด และความร่วมมือจากหน่วยรับบริการในพื้นที่ ในฐานะที่เป็น Sector ของหน่วยงานภาครัฐที่เล็กที่สุด ที่เข้าถึงคนพิการในพื้นที่ได้มากที่สุด และมีการรับรู้ถึงความต้องการคนพิการในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยผู้ ศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

¹⁸ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 24 กุมภาพันธ์ 2568.

ตารางที่ 4.5 แสดงกลไกของจุดเชื่อมต่อที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ)

จุดเชื่อมต่อที่ 3	กลไกความสัมพันธ์
ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ	1. กลไกคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด 1.1 การกลั่นกรองที่อยู่อาศัยของคนพิการที่จะเข้ารับการปรับสภาพบ้าน 1.2 การอนุมัติหลักการและค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงาน 1.3 การรายงานผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้กับส่วนกลาง 2. กลไกของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของจังหวัด 2.1 บูรณาการความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเปราะบาง ร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ 3. กลไกความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริการในระดับพื้นที่ 3.1 การจัดเวทีประชาคม เพื่อคัดเลือกคนพิการที่จะได้รับการปรับที่อยู่อาศัย 3.2 การดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยโดยช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่างชุมชน

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2568

4.2 ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ

ในการดำเนินการหรือขับเคลื่อนโครงการที่เป็นนโยบายสาธารณะในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือในระดับพื้นที่ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเป็นเหมือนตัวแปรที่มีความสำคัญว่า นโยบายที่รัฐในฐานะผู้ที่ออกแบบและกำหนดนโยบายให้ขับเคลื่อนนั้นมีความคงทนของนโยบายมากน้อยเพียงใด เกิดผลลัพธ์ที่ดีขึ้นต่อสังคมและภาพรวมของประเทศอย่างไรจากการดำเนินนโยบายนั้น ๆ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่นอกเหนือจากการก่อเกิดของนโยบายการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การประเมินนโยบาย และการนำนโยบายไปใช้ ซึ่งหากเกิดปัญหาอุปสรรคจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับมาทบทวนนโยบายว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากปัญหาในนโยบายในเรื่องใด ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

หรือไม่ การทบทวนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพิจารณาปัญหาหรืออุปสรรคของการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหของการนำไปปฏิบัติในพื้นที่ และเพื่อนำนโยบายไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมองว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางการบริหารและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยองค์การจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ กลุ่มเป้าหมายได้ที่จะได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ และนโยบายจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงานที่ได้เตรียมไว้ว่า กลุ่มเป้าหมายจะได้รับผลประโยชน์พร้อมทั้งความเป็นไปได้จากเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อร่วมกันคิดค้นหาหาวิธีการร่วมมือการสร้างความร่วมมือ ความพอเพียงของทรัพยากร วัสดุ เครื่องมืองบประมาณ และองค์ความรู้ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายได้ด้วยความสำเร็จ

ในส่วนของผลการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ศึกษาจะนำแนวทางการวิเคราะห์จากจุดเชื่อมทั้ง 3 จุด ว่าในแต่ละจุดเชื่อม มีปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนงานในประเด็นใดบ้าง เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลนั้นมีลักษณะที่ทำให้เห็นภาพใหญ่ที่สุดของการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการ จนไปถึงการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ โดยสามารถแบ่งประเด็น ได้ดังนี้

4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ ในจุดเชื่อมที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย) จากสถานการณ์ที่เป็นปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้เกิดโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ความยากลำบากในการดำเนินชีวิตของคนพิการ สภาพความเปราะบางของกลุ่มคนพิการ ตลอดจนการมีรายไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และหนึ่งในนั้นคือการที่คนพิการมีสภาพที่อยู่อาศัยที่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตจากความเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัย โดยในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ค้นพบปัญหาหรืออุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติในจุดเชื่อมที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย) โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1.1 ด้านข้อมูลของคนพิการ จากสถานการณ์ในเรื่องที่อยู่อาศัยของคนพิการ หากย้อนไปถึงการเก็บข้อมูลคนพิการที่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เก็บอยู่นั้น เมื่อพิจารณาในเรื่องของความเป็นปัจจุบันของข้อมูลพบว่า ข้อมูลที่มีอยู่นั้นเป็นเพียงข้อมูลที่มาจากการที่คนพิการเข้ามาขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการ หรือเป็นข้อมูลที่อัปเดตเมื่อคนพิการเข้ามาต่ออายุบัตรประจำตัวคนพิการ อีกทั้งในการขึ้นทะเบียนคนพิการ หน่วยงานไม่ได้เก็บข้อมูลในเรื่อง

สิทธิสวัสดิการที่เป็นความต้องการของคนพิการ เมื่อไม่ได้มีการร้องขอคนพิการจึงไม่รู้ว่าแท้ที่จริงแล้วสิทธิและสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการของตนเองมีในเรื่องใดบ้าง นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้นของคนพิการที่ต้องการปรับสภาพบ้าน ที่เป็นฐานข้อมูลของหน่วยงานจึงทำให้ไม่สามารถพยากรณ์ หรือใช้ข้อมูลในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่ แต่เป็นการเชื่อมโยงระบบสมุดพกครอบครัว (MSO - Logbook) ที่มีการเก็บข้อมูลโดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพร้อมด้วยหน่วยงาน One Home ในพื้นที่ในการค้นหากลุ่มคนเปราะบางในพื้นที่ และยังมีข้อมูลแสดงให้เห็นถึงความต้องการช่วยเหลือในด้านใดบ้างตลอดจนสิทธิสวัสดิการที่เคยได้รับ ซึ่งหากสามารถเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันได้ก็จะทำให้ข้อมูลของคนพิการมีความสมบูรณ์ขึ้น

4.2.1.2 การลงพื้นที่เยี่ยมบ้านเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงของคนพิการที่ยื่นคำขอให้มีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ ในบางครั้งที่การตรวจสอบข้อเท็จจริงของคนพิการที่ยื่นคำร้องนั้น มีการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัคร หรือผู้นำชุมชนอยู่แล้ว การลงพื้นที่เยี่ยมบ้านซ้ำโดยเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการคนพิการ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นความซ้ำซ้อนของกระบวนการทำงาน และทำให้คนพิการที่ได้รับการอนุมัติให้สามารถปรับสภาพที่อยู่อาศัยนั้นมีความล่าช้า เนื่องจากต้องรอเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่เจ้าหน้าที่จะนำเรื่องเข้าที่ประชุมอนุกรรมการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการจังหวัดในการกลั่นกรองคนพิการที่ยื่นคำขอปรับสภาพบ้านคนพิการ

4.2.1.3 การใช้งบประมาณส่วนตัวที่เป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูงมาสมทบกับเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการปรับสภาพบ้านของคนพิการ เมื่อมีการติดตามผลการดำเนินงานในส่วนนี้อาจเป็นข้อผิดพลาดจากแบบรายงานการสอบสภาพครอบครัวคนพิการที่สมควรได้รับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ที่ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ทางด้านรายได้ของคนพิการที่มีความชัดเจน จึงทำให้คนพิการที่มีความเดือดร้อนจากที่อยู่อาศัยที่ไม่มีมั่นคง ปลอดภัย หรือใช้งานไม่ได้ขาดโอกาสในการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ในการซ่อมแซมต่อเติมบ้านพักอาศัยของคนพิการที่ได้รับความเดือดร้อน

จากผลการศึกษาในจุดเชื่อมโยงที่ 1 จะพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ ในโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ซึ่งเป็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องในเชิงประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ได้นำมาใช้ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของข้อมูลของคนพิการ รูปแบบของการกำหนดการทำงานที่มีความซับซ้อน ตลอดจนในแง่

ของปัญหาที่พบจากการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน¹⁹ ดังนี้

“...ตอนนี้เราก็พอจะทราบว่าปัญหาของการดำเนินโครงการปรับบ้านคนพิการ มีเรื่องอะไรบ้าง โดยในบางเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่ออุดช่อง ปัญหาของการดำเนินโครงการนี้”

4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ จุดเชื่อมต่อที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างนโยบายและแผนงาน) จากการกำหนดนโยบายของรัฐในเรื่องต่าง ๆ สู่การแปลงเป็นแผนงานที่มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของการดำเนินงานงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายนั้น ตามที่รัฐได้กำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งออกมาการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นจึงเป็นเรื่องของ วิธีการขั้นตอน การดำเนินที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ได้จริงในพื้นที่ และถูกขับเคลื่อนที่ตรงกับบริบท และความต้องการของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ค้นพบปัญหา หรืออุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติในจุดเชื่อมต่อที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างนโยบายและแผนงาน) โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.2.1 การกำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับบ้านให้แก่คนพิการ ซึ่งถูกกำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นห้องน้ำ บันได ทางเดิน ทางลาด ราวจับ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่ควรกำหนดว่าคนพิการประเภทไหนมีสิทธิได้รับการปรับปรุง ซ่อมแซม จากการประเมินในเบื้องต้นจากข้อมูลเชิงประจักษ์ต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลในแบบคำร้องฯ และแบบสอบถามเท็จจริง แต่ควรมาจากความต้องการของคนพิการว่าต้องการปรับปรุงซ่อมแซมในส่วนใดบ้างที่จะทำให้เขามีอุปสรรคในการดำรงชีวิตภายในที่อยู่อาศัยของตนเองที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนพิการเป็นหลัก

4.2.2.2 การประมาณการคนพิการในแต่ละปีที่ได้รับการสำรวจและรวบรวม โดยศูนย์บริการคนพิการจังหวัด มีความจำเป็นต้องจัดสรรจำนวนคนพิการที่ตามเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในบางปีเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการจัดสรรที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนคนพิการที่ได้รับการสำรวจ

¹⁹ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานคนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 18 กุมภาพันธ์ 2568.

ตั้งแต่แรก ทำให้คนพิการกลุ่มนี้ต้องรอการอนุมัติเงินเพิ่มเติมจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทำให้คนพิการกลุ่มนี้ได้รับการปรับสภาพที่อยู่อาศัยที่มีความล่าช้าออกไปจากเดิม อีกทั้งยังทำให้หน่วยรับบริการในพื้นที่ได้รับความกดดันจากคนพิการกลุ่มดังกล่าว ที่มีความคาดหวังว่าตนนั้นจะได้รับการปรับสภาพที่อยู่อาศัยตามที่เจ้าหน้าที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่แรกกว่าในช่วงเวลาใด

4.2.2.3 การกำหนดวงเงินสำหรับการปรับสภาพที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ในจำนวน 40,000 บาท ยังไม่เพียงพอต่อการปรับที่อยู่อาศัยคนพิการในบางกรณี เนื่องจากความเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยของคนพิการในบางกรณีการดำเนินการรื้อถอนในจุดหนึ่งอาจสร้างผลกระทบให้กับบ้านของคนพิการในอีกจุดหนึ่งให้ได้รับความเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่²⁰ ดังนี้

“...ในบางครั้งที่เราลงพื้นที่ไปปรับบ้านคนพิการ ก็จะเจอบ้านคนพิการที่พร้อมจะถล่มลงมาได้ทุกเมื่อถ้าช่างรื้อถอนไม่ดี หรือย้ายเสาออกไป ก็อาจจะทำให้บ้านพังลงมาทั้งหลังได้ หรือมีสภาพบ้านที่มีสภาพที่ไม่ถูกสุขอนามัยต้องปรับปรุงทั้งห้องน้ำ ห้องนอน หลังคาต่าง ๆ ให้มีความแข็งแรง ทนทานมากขึ้น”

จากผลการศึกษาในจุดเชื่อมที่ 2 จะพบว่าปัญหา หรืออุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ ในโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ซึ่งเป็นลักษณะของปัญหาจากการกำหนดรูปแบบที่เป็นบรรทัดฐานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการกำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับบ้านให้แก่คนพิการ ซึ่งถูกกำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ รวมถึงแหล่งของงบประมาณที่แตกต่างกันทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการในพื้นที่ต้องจัดสรรให้คนพิการตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในเบื้องต้น ตลอดจนความเพียงพอของการอุดหนุนเงินสำหรับการปรับบ้านของคนพิการที่อาจพบกรณีที่มีสภาพที่อยู่อาศัยของคนพิการคนนั้นมีปัญหาที่มีความเสียหายค่อนข้างสูง

²⁰ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 7, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 14 มีนาคม 2568.

4.2.3 ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ ในจุดเชื่อมที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) จากแผนงานที่มีการกำหนดตัวชี้วัด และเป้าหมายของการดำเนินงาน งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานมาสู่การนำนโยบายมาปฏิบัติจริง ในพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่มาจากความสัมพันธ์ของจุดเชื่อมนี้ เป็นสิ่งที่สะท้อนมาจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ปฏิบัติการ ที่แสดงความเกี่ยวข้องขององค์การในแต่ละภาคส่วน ผ่านการกำกับให้กลไกสามารถเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายได้สำเร็จ โดยในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นพบปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติในจุดเชื่อมที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.3.1 ความร่วมมือระหว่างศูนย์บริการคนพิการจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความร่วมมือในการส่งคำขอปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ในพื้นที่ ทั้งที่มีการสำรวจว่าพื้นที่ดังกล่าวมีคนพิการที่อยู่ในพื้นที่ที่ต้องการได้รับการปรับสภาพบ้าน แต่ถูกตักสำรวจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้แจ้งให้ศูนย์บริการคนพิการจังหวัดทราบ ทำให้คนพิการขาดโอกาสในการได้รับการปรับสภาพบ้าน ซึ่งในบางครั้งเองคนพิการกลุ่มนี้อาจพบในประเด็น เช่น ในประเด็นของการประที่เกี่ยวข้อกับการให้เงินสงเคราะห์ครอบครัวยากจน เป็นต้น ซึ่งก็จะมีส่งต่อเรื่องคนพิการกลุ่มนี้มายังศูนย์บริการคนพิการจังหวัดโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่²¹ ดังนี้

“...ในการประชุมที่อื่น ๆ กับหน่วยงานอื่นบางครั้งถ้าเราเห็นว่าคนพิการนั้นมีสภาพปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย เราก็จะมีการส่งต่อข้อมูลกันภายในหรือนอกรอบ เพื่อช่วยเหลือคนพิการกลุ่มนั้นเพิ่มเติม”

4.2.3.2 การกำหนดอัตราค่าแรงสำหรับช่างในการดำเนินการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ซึ่งตามระเบียบไม่ได้มีการกำหนดอัตราค่าแรง แต่ในบางจังหวัดมีแนวทางปฏิบัติ สำหรับอัตราค่าแรงงานสำหรับรายการงานก่อสร้าง ร้อยละ 30 โดยแนวทาง วิธีปฏิบัติ และรายละเอียดประกอบการถอดแบบ คำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ของกรมบัญชีกลางกำหนด

²¹ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 3, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 5 มีนาคม 2568.

อัตราค่าแรงงานสำหรับรายการงานก่อสร้าง อยู่ที่ร้อยละ 30 - 37 ของงานก่อสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน²² และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่²³ ดังนี้

“...ในส่วนของการกำหนดอัตราค่าแรงสำหรับช่าง ตอนนี้อยู่ระหว่างการทำความเข้าใจ ตกลงกับกรมบัญชีกลาง และจะการประกาศใช้ต่อไป”

“...การที่ระเบียบไม่ได้มีการกำหนดอัตราค่าแรง ทำให้ในบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนในการคำนวณค่าวัสดุและค่าแรงช่าง เพื่อให้เพียงพอต่อการปรับบ้านของคนพิการ ในส่วนนี้ก็อยากให้ความชัดเจนเพิ่มขึ้นเช่นกัน”

4.2.3.3 ความแตกต่างของค่าวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมแซมและปรับปรุงสภาพบ้านของคนพิการที่มีราคาแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทำให้ที่อยู่อาศัยของคนพิการในบางพื้นที่ได้รับการปรับปรุงได้น้อยกว่าพื้นที่ที่มีค่าวัสดุอุปกรณ์ที่มีราคาถูกกว่า เกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงปริมาณ และคุณภาพของการปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนพิการในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ ในพื้นที่ที่มีราคาวัสดุก่อสร้างสูง เช่น พื้นที่ท่าंगไกลงประมาณที่เท่ากันอาจใช้ได้เพียงบางส่วนของ การปรับปรุงที่อยู่อาศัย ส่งผลให้บ้านของคนพิการในพื้นที่นั้นได้รับการปรับปรุงเพียงบางจุดหรือมีคุณภาพต่ำกว่าเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่มีค่าวัสดุก่อสร้าง ซึ่งสามารถปรับปรุงโดยใช้วัสดุที่ดีในราคาที่ถูกลงกว่าทำให้ที่อยู่อาศัยที่ได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมมีการใช้งานมีมาตรฐานมากกว่า

จากผลการศึกษาในจุดเชื่อมที่ 3 จะพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การนำไปปฏิบัติ ในโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ลักษณะของปัญหาและอุปสรรคในจุดเชื่อมนี้ส่วนใหญ่ จะเป็นชุดเชื่อมที่เป็นกลไกในระดับพื้นที่ ที่มีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริง ที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ ที่อาจได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี หรืออาจได้รับการเพิกเฉย ตลอดจนปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินตามแผนงานผ่านระเบียบ แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ค่าแรงของช่าง การบูรณาการงบประมาณร่วมกับ

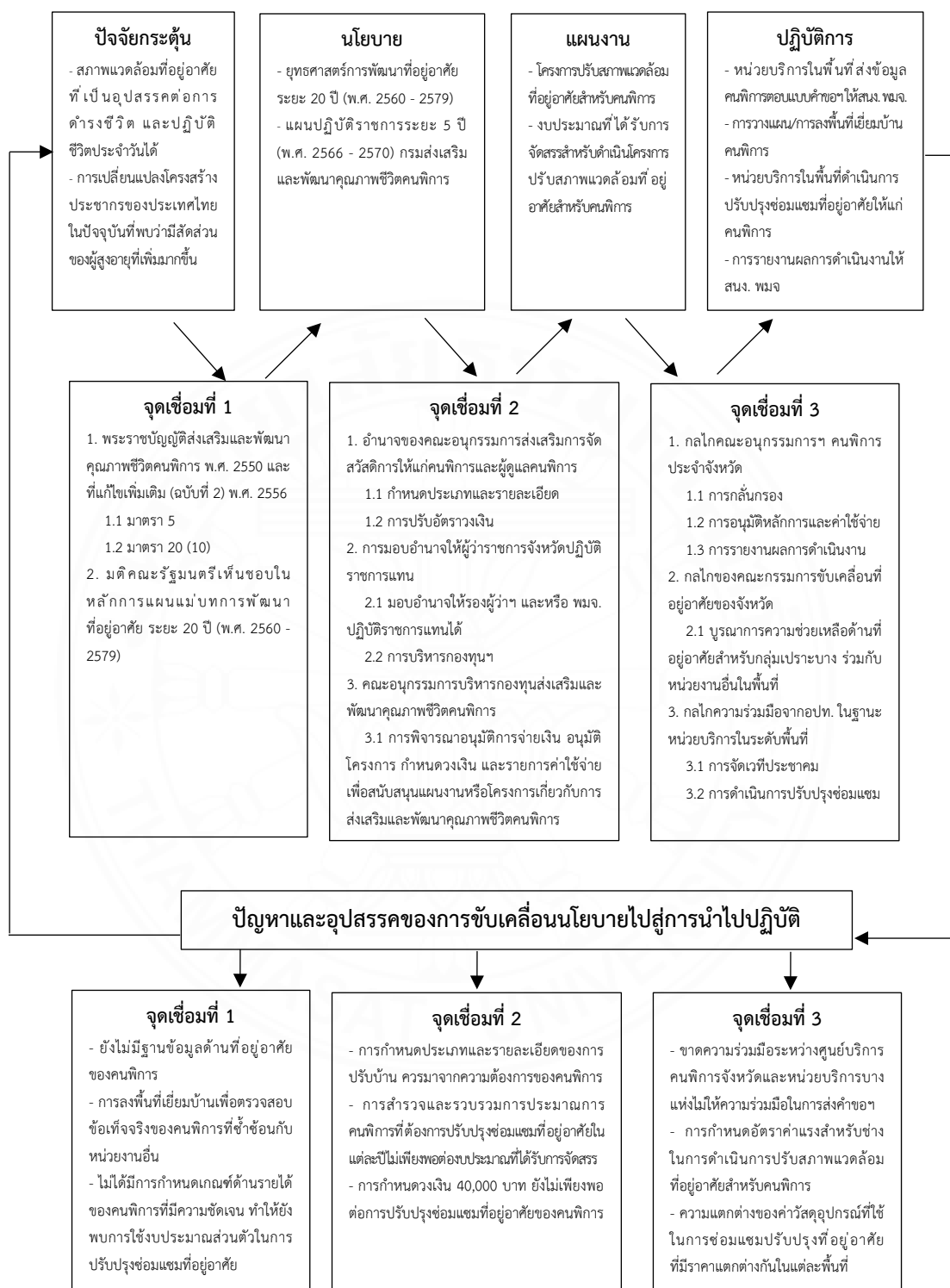
²² กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงานคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, กรม พก., 21 กุมภาพันธ์ 2568.

²³ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่คนที่ 7, สัมภาษณ์โดยผู้ศึกษา, ผ่านช่องทางออนไลน์, 5 มีนาคม 2568.

การปรับบ้านของผู้สูงอายุ และมาตรฐานการกำหนดราคาของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปรับสภาพบ้านคนพิการ

สำหรับการศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้ใช้ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PIIP Model) ของเอเอนส์มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยจากผลการศึกษาข้างต้นสามารถนำเสนอผลการศึกษาเป็นแผนภาพได้ดังนี้





แผนภาพที่ 4.1 ผลการศึกษาตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PIIP Model)
ที่มา: ผู้ศึกษา, 2568

4.3 การอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากการที่ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวในเบื้องต้น และทำให้ทราบถึงกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมสำหรับคนพิการ ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยผู้ศึกษามีการนำหลักแนวคิดและทฤษฎีนำตัวแบบกระบวนการนโยบายแผนงานการปฏิบัติของเอเนสต์ (The PPIP Model) เทียบเคียงกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่ออธิบายถึงกลไกของการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ผ่านบริบทของแต่ละภาคส่วนที่สอดคล้องและเชื่อมโยงประสานกัน รวมถึงได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านจุดเชื่อมต่อทั้ง 3 จุด ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สำหรับในส่วนต่อไปจะเป็นการอภิปรายผลการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การอภิปรายผลการศึกษาของจุดเชื่อมต่อที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย) กลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการที่มีความสำคัญในจุดเชื่อมนี้ ในส่วนแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 โดยผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวเปรียบได้กับการตอบสนองถึงประเด็นปัญหาที่เป็นปัจจัยกระตุ้นของปัญหาของสถานการณ์คนพิการในประเทศไทย ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีอัตราการเกิดต่ำและมีจำนวนคนพิการที่เป็นคนพิการสูงอายุในสัดส่วนที่เกือบครึ่งหนึ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีแนวโน้มที่หน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวที่อาจเป็นกลุ่มคนเปราะบางทั้งจากสภาพร่างกาย จิตใจ รวมไปถึงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนพิการ โดยกฎหมายดังกล่าวมีความครอบคลุมทั้งการสิ่งที่รัฐทำได้ รวมถึงสิ่งที่กำหนดให้รัฐต้องทำ และมีอำนาจในการทำเพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการของประเทศไทย ซึ่งเป็นการกำหนดที่มีความครอบคลุมในประเด็นสิทธิและสวัสดิการของคนพิการ อีกทั้งยังครอบคลุมในเชิงการบริหารจัดการและขับเคลื่อนนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ตามมาตรา 5 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ อีกทั้งยังครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดของสิทธิของคนพิการตามมาตรา 20 อีกด้วย

นอกจากนี้หากพิจารณาจากสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการนั้น จะเห็นได้ว่ายังมีคนพิการที่ยังจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการเห็นชอบในหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนไทยทั่วประเทศ ซึ่งรวมถึงคนพิการในประเทศด้วยเช่นกัน ในการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของคนไทย และทำให้เกิดมาตรการที่จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงนัยยะสำคัญของจุดเชื่อมที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย) ผู้ศึกษาเห็นว่ากลไกทั้ง 2 เรื่อง เปรียบเสมือนกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประเทศโดยเฉพาะการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของคนพิการ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาของการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของคนพิการ แต่ทว่าทั้ง 2 กลไกนั้น เป็นกลไกที่ถูกกำหนดในระดับของนโยบายเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย ประกอบกับแนวทางในการดำเนินการที่เปิดช่องของการใช้อำนาจทางกฎหมาย ว่าหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการในส่วนใดได้บ้าง ในขณะเดียวกันก็ยังมีกลไกในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการมีการกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานในภาพรวมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการยังเป็นกลไกที่มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอีกด้วย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากลไกในจุดเชื่อมนี้จึงเป็น “กลไกในระดับนโยบาย” ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้โครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการให้สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้

4.3.2 การอภิปรายผลการศึกษาของจุดเชื่อมที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน) ความสำคัญในจุดเชื่อมนี้เป็นการแปลงนโยบายเป็นแผนงาน และแนวทางในการดำเนินงาน โดยแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวอยู่ในรูปของระเบียบต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งออกด้วยกันเป็น 3 ประเด็นคือ 1) อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ 2) การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน และ 3) คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยกลไกทั้ง 3 ส่วนข้างต้นนั้นต่างมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับระเบียบตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละกลไก ที่จะเป็นการหนุนเสริมให้การขับเคลื่อนโครงการให้สามารถดำเนินการได้ โดยมีระเบียบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติมารองรับ

4.3.2.1 อำนาจของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ และผู้ดูแลคนพิการ ผู้ศึกษาเห็นว่ากลไกในส่วนนี้ยังมีปัญหาที่ต้องปรับปรุงในส่วนของการกำหนดระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ โดยสามารถแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) การกำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการควรมีการจัดเป็นคู่มือของการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ สำหรับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะของการเป็นราคากลาง เพื่อให้มีรายละเอียดของราคาที่ใช้ได้เหมือนกันทั่วประเทศจะส่งผลดีต่อการประเมินว่าที่อยู่อาศัยหลังนั้นของคนพิการสามารถปรับปรุงซ่อมแซมในส่วนใดได้บ้าง เพื่อให้เกิดความเพียงพอและสอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนที่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และลดความเหลื่อมของการประเมินที่อาจใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่างชุมชน

(2) การจัดสรรให้คนพิการได้รับการสนับสนุนให้มีการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่คนพิการจะได้รับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ยังคงมีปัญหาในเรื่องคนพิการที่เข้าไม่ถึงทรัพยากรจากรัฐ กล่าวคือ ถ้าคนพิการหรือครอบครัวไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กับชุมชน หรือหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ คนพิการหรือครอบครัวนั้นก็อาจจะไม่ได้รับเลือกให้ได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ในส่วนนี้เองผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการปรับเกณฑ์ในการพิจารณาสำหรับคนพิการที่ส่งคำขอมายังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในขณะเดียวกันก็ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องที่อยู่อาศัยของคนพิการทั่วประเทศ รวมถึงข้อมูลของคนพิการที่ต้องการสนับสนุนการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยในแต่ละปี เพื่อให้การคัดเลือกคนพิการตามความจำเป็นเร่งด่วน โดยให้คนพิการทุกคนมีสิทธิในการได้รับการสนับสนุนอย่างเท่าเทียม และทั่วถึงผ่านระบบฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการ

(3) การกำหนดแนวทางค่าแรงช่างตามแนวทางของกรมบัญชีกลาง ซึ่งระบุให้ใช้ค่าแรงประมาณ 30 - 37% ของมูลค่างานก่อสร้าง ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้การดำเนินงานปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของคนพิการในบางพื้นที่จะสามารถใช้ในอัตราใดก็ได้ซึ่งทำให้ไม่เป็นมาตรฐานและเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันทั่วประเทศ ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้คณะอนุกรรมการฯ ได้มีมาตรการของการกำหนดภายใต้วงเงินการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านนั้นควรจะมีการกำหนดให้ค่าแรงช่างอยู่ที่อัตราใด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ และไม่เป็น การเบียดบังกับงบประมาณที่คนพิการจะได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ในกรณีนี้ค่าแรงช่างในอัตราที่สูงในพื้นที่ที่แตกต่างกัน

(4) การปรับอัตรารองเงินที่ใช้ในการปรับบ้านคนพิการในวงเงิน 40,000 บาท จากเดิม 20,000 บาท ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่ากรอบวงเงินงบประมาณ หากพิจารณากับค่าวัสดุพร้อม กับค่าแรงช่างผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการอยู่ในปัจจุบันงบประมาณยังอาจไม่เพียงพอต่อการ ปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของคนพิการในบางกรณี โดยในที่นี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ยังมีโครงการปรับ สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ ที่เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่นเดียวกับกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หากมีการปลดล็อกในเรื่องของระเบียบของแหล่งงบประมาณที่ใช้ในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย สำหรับคนพิการสูงอายุ ก็จะสามารถทำให้คนพิการสูงอายุสามารถใช้เงินงบประมาณได้จาก 2 แหล่ง เพื่อให้การปรับปรุงที่อยู่อาศัยได้ครอบคลุมกับความต้องการของคนพิการเพิ่มมากขึ้น

4.3.2.2 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน กลไกในส่วนนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการลดขั้นตอนของการบริหารจัดการงานด้านคนพิการในพื้นที่ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการอนุมัติเพื่อตอบสนองในการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและยังเป็นการ อำนวยการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวของการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ถูกต้องโดยมีระเบียบและมีแนวทางปฏิบัติรับรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในระดับพื้นที่ ที่มีในเรื่องการใช้งบประมาณจาก 2 แหล่ง คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ให้มีการจัดการในพื้นที่ได้อย่าง คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

4.3.2.3 คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นกลไกที่มีความสำคัญที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษาในประเด็นของ งบประมาณที่นำมาใช้ในการดำเนินโครงการ กล่าวคือ การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยถือเป็น หน้าที่ของรัฐที่พึงกระทำให้กับคนพิการ โดยมีการใช้เงินงบประมาณประจำปีในการดำเนินโครงการ แต่ทว่างบประมาณที่กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้รับในแต่ละปีนั้น อาจไม่เพียงพอ ต่อความต้องการของคนพิการในแต่ละปี การที่คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนฯ ได้มีการจัดสรร กรอบวงเงินงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินโครงการสามารถดำเนินการได้เพิ่มขึ้น ผู้ศึกษา เห็นว่า ถือเป็นจุดแข็งหนึ่งของการดำเนินโครงการในกรณีที่หน่วยงานได้รับการสนับสนุนไม่เพียงพอ ต่อความต้องการของคนพิการที่ได้รับการสำรวจในแต่ละปี เพื่อให้การดำเนินโครงการสามารถ ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ของคนพิการในพื้นที่

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงนัยยะสำคัญของจุดเชื่อมต่อที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน) ที่ผู้ศึกษาเห็นว่ากลไกทั้ง 3 เรื่องเป็น “กลไกในระดับยุทธศาสตร์” ที่มีตัวแสดงต่าง ๆ ในระดับนโยบายที่มีบทบาทและอำนาจในการกำหนด ระเบียบและวิธีการของการดำเนินโครงการเพื่อส่งต่อไปยังในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกับสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกคนพิการที่มีความทั่วถึง เป็นธรรม การกำหนดแนวทางค่าแรงช่าง และการปรับอัตราเงินเดือนในการดำเนินโครงการผ่านการบูรณาการงบประมาณกับหน่วยงานอื่น ยังเป็นสิ่งที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรตระหนักเห็นถึงปัญหาจากการนำระเบียบ แผนงานไปใช้ในระดับพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานนั้นตอบโจทย์ในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินโครงการ และตอบสนองต่อความต้องการคนพิการให้เข้าถึงทรัพยากร การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากรัฐ

4.3.3 การอภิปรายผลการศึกษาของจุดเชื่อมต่อที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) ในส่วนของจุดเชื่อมนี้เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ที่จะเป็นเรื่องของการนำแผนงานไปใช้ในพื้นที่ผ่านกลไกรูปแบบต่าง ๆ จากผลการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่ามืองค์ประกอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน 3 ประเด็น คือ 1) กลไกคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด 2) กลไกของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของจังหวัด และ 3) กลไกความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริการในระดับพื้นที่ โดยใน 3 ประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษามีผลการอภิปราย ดังนี้

4.3.3.1 กลไกคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด ผู้ศึกษาเห็นว่ากลไกในส่วนนี้เป็นกลไกเชิงบริหารที่ทำให้การขับเคลื่อนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในระดับจังหวัด เช่น การกลั่นกรองที่อยู่อาศัยของคนพิการที่จะเข้ารับการปรับสภาพบ้าน การอนุมัติหลักการและค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงาน การรายงานผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้กับส่วนกลาง เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการมีการตรวจสอบการดำเนินงาน รวมถึงการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินโครงการภายใต้อนุกรรมการฯ ดังกล่าว ก่อนที่จะมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้กับหน่วยงานในส่วนกลาง โดยความสำคัญของคณะอนุกรรมการฯ นี้คือการเน้นให้เกิดการขับเคลื่อนการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในระดับจังหวัด

4.3.3.2 กลไกของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของจังหวัด เป็นกลไกที่ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสำคัญเช่นกันเนื่องจากในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยในระดับพื้นที่นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ และได้รับการให้ความสำคัญจากผู้บริหารในระดับพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากลไกของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของจังหวัด

ควรเป็นกลไกที่มีในทุก ๆ จังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ในบริบทของการขับเคลื่อนในระดับที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจากผลการศึกษาพบว่า ในจังหวัดที่มีกลไกของคณะกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของจังหวัด ทำให้ระบบของการขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยในจังหวัดมีกระบวนการดำเนินงานที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นกลไกภายนอกที่ครอบคลุมการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ที่ทำให้การขับเคลื่อนงานด้านที่อยู่อาศัยของจังหวัดมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

4.3.3.3 กลไกความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริการ ในระดับพื้นที่ ซึ่งถือได้ว่ากลไกที่มีความใกล้ชิดกับคนพิการมากที่สุด และเป็นกลไกที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหน่วยให้บริการในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการในพื้นที่ โดยกลไกในส่วนที่ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการปรับปรุงการขับเคลื่อนโครงการใน 2 ประเด็น ดังนี้

(1) ในการคัดเลือกคนพิการในระดับพื้นที่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการจัดเวทีประชาคม เพื่อคัดเลือกคนพิการที่จะได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนา ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ตลอดจนกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรใช้วิธีการคัดเลือกคนพิการที่จะได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยผ่านฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคนพิการที่อาจเข้าไม่ถึงทรัพยากรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของตนซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนเช่นเดียวกัน

(2) การดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยโดยช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่างชุมชน ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้และการตระหนักรู้ของช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่างชุมชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของคนพิการที่เพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ตรงกับความต้องการของคนพิการในแต่ละประเภท การออกแบบสำหรับทุกคน Universal Design (UD) ตลอดจนการสร้างเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อคนพิการและประเภทความพิการ เพื่อให้ช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่างชุมชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีความตระหนักต่อการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการที่มีความแตกต่างกับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยในแบบปกติ

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงนัยยะสำคัญของจุดเชื่อมต่อที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) ที่ผู้ศึกษาเห็นว่ากลไกทั้ง 3 ประเด็นเป็น “กลไกในระดับพื้นที่” ที่มีความสำคัญในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ผ่านการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ หรือแม้กระทั่งองค์ความรู้ต่าง ๆ สำหรับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ การสร้างความเข้าใจในความหมายของแผนงาน วัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนองค์ความรู้ ระเบียบต่าง ๆ ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ได้จริงและมีความราบรื่นในระดับพื้นที่

จากการอภิปรายผลการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอในข้างต้นนั้น จะเห็นได้ถึงสิ่งที่เป็
 กลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ผ่านจุดเชื่อมตามตัวแบบ
 กระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PIIP Model) ของเอเอนส์มาใช้ในการวิเคราะห์
 กลไกในระดับต่าง ๆ ที่มีจุดเชื่อมต่อที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งกลไกสิ่งที่เป็นผลกระทบในเชิงบวกต่อการ
 ขับเคลื่อนโครงการ รวมถึงกลไกที่ยังต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานของโครงการดังกล่าว
 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นโครงการที่สร้างผลกระทบในเชิงบวกให้กับ
 กลุ่มเป้าหมายของคนพิการในการได้รับประโยชน์จากนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของหน่วยงานภาครัฐ
 ซึ่งเป็นข้อมูลจาก กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางของหน่วยงาน
 และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เทียบเคียงกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์
 แบบเจาะลึก เพื่ออธิบายถึงกลไกของการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ผ่านบริบทของแต่ละภาคส่วน
 ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงประสานกัน โดยผู้ศึกษาจะขอก้าวโดยสรุปในบทต่อไป ซึ่งเป็นบทสุดท้าย
 แล้วของการศึกษาในครั้งนี้

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาผลกระทบของการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผู้ศึกษาได้นำตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PPIP Model) ของเอเอนส์มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้เห็นโครงสร้างและผลกระทบที่เกิดขึ้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยต่างๆ เช่น ปัจจัยกระตุ้น นโยบาย แผนงาน และปฏิบัติการ รวมถึงความสัมพันธ์ของ “จุดเชื่อม” ในแต่ละปัจจัยที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนของโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ที่จะนำไปสู่การสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของกลไกการขับเคลื่อนงานในแต่ละจุด โดยผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

การสรุปผลการศึกษาในการศึกษาเรื่องกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จากความร่วมมือของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกลไกขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งผู้ศึกษาจะสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

5.1.1 การศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ผลการศึกษพบว่า กลไกการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว นั้น เป็นกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติสู่การดำเนินการที่ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ประการ ตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PPIP Model) ผ่านปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยกระตุ้น นโยบาย แผนงาน และปฏิบัติการ ในขณะเดียวกันยังมี “จุดเชื่อม” ที่แสดงถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจุดเชื่อมนี้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว โดยผู้ศึกษาสามารถสรุปผล

การศึกษาที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนโครงการจากจุดเชื่อมตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PIIP Model) โดยแบ่งออกได้เป็นประเด็นหลัก 3 ประเด็น ดังนี้

5.1.1.1 จุดเชื่อมที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้น และนโยบาย) จุดเชื่อมนี้เป็น “กลไกในระดับนโยบาย” ที่มีลักษณะของการกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการในระดับชาติ กล่าวคือ เป็นกลไก การขับเคลื่อนที่มีผลในการบังคับใช้ในทางกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่กฎหมายได้มอบอำนาจให้ นั้น สามารถขับเคลื่อนงานในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ในที่นี้คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ตามมาตรา 20 ซึ่งระบุว่า “คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ” โดยมาตรา 20 (10) กำหนดไว้ว่า “การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ” จะเห็นได้ว่าความในมาตราดังกล่าว ได้กล่าวถึงสิทธิและสวัสดิการของคนพิการในประเด็นการปรับสภาพที่อยู่อาศัย ที่กฎหมายได้มอบ อำนาจให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการขับเคลื่อนงานในประเด็นดังกล่าว

นอกจากนี้กลไกในระดับนโยบายอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นกลไกในระดับนโยบาย ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว คือ มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ แผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ซึ่งมติดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือ ที่รัฐบาลใช้ในการกำหนดหรือยืนยันการขับเคลื่อนในประเด็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับชาติ และทำให้โครงการดังกล่าว ได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนทุกกลุ่ม รวมถึงผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเปราะบางที่เป็นคนพิการ อันสะท้อนให้เห็นและตอกย้ำว่า โครงการดังกล่าวจะเป็น “หลักประกันของความต่อเนื่องทางนโยบาย” และสะท้อนเจตนารมณ์ในการ บริหารงานของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีการให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัย จากสถานการณ์ ด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ที่เป็นปัจจัยกระตุ้นและผลักดันให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีมาตรการ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ออกมาในรูปแบบของนโยบายสาธารณะที่ดังที่แอนเดอร์สัน (James Anderson)¹ ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวนั้น ได้กำหนดมาเพื่อแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาในสังคม หรือเพื่อตอบสนองต่อ สังคมส่วนรวม ในที่นี้คือการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศอย่างเป็นระบบ และมีหน่วยงานเจ้าภาพ หลักที่รับผิดชอบในประเด็นของการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของคนพิการ

¹ James Anderson, *Public policy making*, (New York: Proeger Publishers, 1975), 3-4.

นัยสำคัญของจุดเชื่อมที่ 1 คือ การกำหนดแนวทางการส่งต่อและการถ่ายทอดของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น หากย่อในส่วนของเป้าหมายเพื่อให้บรรลุผลในการปฏิบัตินั้น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในฐานะที่เป็นหน่วยงานในส่วนกลางและมีอำนาจหน้าที่ในการถ่ายทอดการนำนโยบายของโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการลงไปในพื้นที่อย่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด โดยศูนย์บริการคนพิการจังหวัด จะเห็นได้ว่า “กลไกระดับนโยบาย” ดังกล่าวนี้นี้มีหน้าที่แปลงข้อมูลหรือแรงกดดันเป็นทิศทางนโยบายผ่านการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในที่นี้คือหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพื่อช่วยให้การดำเนินโครงการดังกล่าว ในฐานะที่เป็นนโยบายตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ที่มีลักษณะตามที่เฮลกา พัลซัล และออลิเวอร์ เทريب (Helga Pulzl and Oliver Treib)² ได้กล่าวถึง ทฤษฎีบนลงล่าง (Top - Down Theories) ที่เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร กำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

5.1.1.2 จุดเชื่อมที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างนโยบายและแผนงาน) จุดเชื่อมนี้เป็น “กลไกในระดับยุทธศาสตร์” ที่มีลักษณะของการวางรากฐานในการบริหารจัดการในระดับปฏิบัติการ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายและแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ ในที่นี้คือคำสั่งต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ ที่มีการเชื่อมโยงนโยบายที่ถูกถ่ายทอดมาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับบน มาร้อยเรียงมาซึ่งแผนงานเพื่อให้การดำเนินโครงการขับเคลื่อนต่อไปได้ ผ่านบทบาทของอนุกรมการดังกล่าว เช่น การกำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับบ้านให้แก่คนพิการ และอัตราเงินและรายการค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่คนพิการ เช่นเดียวกับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ตามคำสั่งกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ 0967/2567 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2567 เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกในระดับยุทธศาสตร์ที่ทำให้เห็นถึงการลดลำดับขั้นของการสั่งการในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ เช่น การบริหารงานของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน การจัดทำรายงานสถานะการเงิน ในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินโครงการ จะเห็นได้ว่ากลไกสำคัญในส่วนนี้คือ รูปแบบของการสั่งการเพื่อตอบสนองในการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและยังเป็นการอำนวยความสะดวก

² Helga Pulzl, and Oliver Treib, *Impelmenting public policy*, (New York: CRC Press, 2007), 90-92.

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวของการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ถูกต้องโดยมีระเบียบและมีแนวทางปฏิบัติรับรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ “กลไกในระดับยุทธศาสตร์” ที่เชื่อมความสัมพันธ์ของนโยบายและแผนงาน ที่เป็นกลไกเฉพาะของการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คือ คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นกลไกที่มีความเฉพาะในแง่ของ การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในที่นี้คือ งบประมาณในการจัดสรรแก่หน่วยงานในพื้นที่อย่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการที่ถูกถ่ายทอดแผนงานที่มาจากข้อกำหนดนโยบายสามารถดำเนินการที่เป็นการปิดจุดอ่อนในด้านของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทว่ายังมีงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มาสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

นัยสำคัญของจุดเชื่อมที่ 2 คือ การแปลงเจตจำนงค์เชิงนโยบายให้กลายเป็นทิศทางการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับบริบทที่มีความเปลี่ยนแปลง และสร้างกลไกในการขับเคลื่อนโครงการจาก “กลไกระดับยุทธศาสตร์” ให้เป็นกลไกที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระเบียบการบริหารงาน ตลอดจนระบบงบประมาณในการขับเคลื่อนโครงการที่มีความคล่องตัวและเป็นระบบ ภายใต้ข้อจำกัดจากการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในอดีตให้มีความเป็นพลวัตรที่สร้างการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการขับเคลื่อนงานที่เป็นกลไกจากกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ต่อหน่วยงานในระดับพื้นที่ อีกทั้งยังสามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายของการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวเพื่อให้คนพิการได้เข้าถึงการปรับปรุงและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัย ภายใต้กระบวนการขับเคลื่อนงาน ขั้นตอนของการปฏิบัติงาน การมอบอำนาจในการขับเคลื่อนงาน ซึ่งตรงกับที่แรนดัล บี. ริปลีย์ และเกรซ เอ. แฟรงคลิน (Randall B. Ripley, and Grace A. Franklin)³ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นสิ่งที่กฎหมายได้มอบอำนาจในการดำเนินงานหรือให้ผลประโยชน์ หรือผลผลิตบางอย่างที่จะต้องดำเนินการได้โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นของแผนหรือผลผ่านตัวแสดงหลายฝ่ายที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย

³ Randall B. Ripley, and Grace A. Franklin, *Policy implementation and bureaucracy*, (California: Brooks/Cole Publishing, 1986), 4.

จากหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ถูกถ่ายทอดจากระดับยุทธศาสตร์ ระดับแผนงาน มาสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่

5.1.1.3 จุดเชื่อมที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) จุดเชื่อมนี้เป็น “กลไกในระดับพื้นที่” ที่มีลักษณะของโครงสร้างการดำเนินงาน ที่แสดงความเกี่ยวโยงขององค์การในแต่ละระดับ ผ่านการกำกับดูแล การติดตามผล เพื่อให้กลไกในระดับพื้นที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายของนโยบายได้สำเร็จ ซึ่งในที่นี้คือ กลไกคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ โดยกลไกดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการขับเคลื่อนงานด้านคนพิการในระดับพื้นที่ เพื่อให้แผนงานหรือโครงการที่ถูกนำมาปฏิบัติในพื้นที่นั้น มีการวางแผนการทำงาน การรายงานผลการดำเนินงานของจังหวัด โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดต่อคณะอนุกรรมการฯ ประจำจังหวัด ตลอดจนการบูรณาการความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ให้กับคนพิการในพื้นที่ เช่น การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ การส่งเสริมในด้านการเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ การส่งเสริมในด้านการศึกษาสำหรับคนพิการ โดยในส่วนนี้จะมีความกลไกที่อยู่ภายในสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในการบริหารโครงการร่วมกับคณะอนุกรรมการฯ ประจำจังหวัด

นอกจากนี้ ความสำคัญของการสร้างความร่วมมือกับหน่วยบริการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาคส่วนในระดับต่าง ๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน อาสาสมัครต่าง ๆ ล้วนเป็นภาคส่วนในระดับพื้นที่ที่เป็นกลไกการสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ให้สามารถขับเคลื่อนความร่วมมือในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการ ด้วยการบูรณาการการทำงานร่วมกันตามบทบาทภารกิจของแต่ละภาคส่วนมีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนงานบรรลุผลตามเป้าหมายของโครงการ อีกทั้งบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ นั้นจะเป็นกลไกที่จะเป็นเครื่องมือที่ในการสร้างปฏิสัมพันธ์ของการทำงานด้านคนพิการในระดับพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสวัสดิการในด้านอื่น ๆ อีกด้วย

นัยยะสำคัญของจุดเชื่อมที่ 3 คือ การเป็นจุดเชื่อมในระดับพื้นที่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการ ให้เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่ ด้วยความที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด อาจเข้าไม่ถึงคนพิการที่อยู่ในพื้นที่ด้วยข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ทว่าการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ จึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง หรือแม้กระทั่งองค์ความรู้ต่าง ๆ สำหรับการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ การสร้างความเข้าใจในความหมายของแผนงาน วัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนองค์ความรู้ ระเบียบต่าง ๆ

ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ได้จริงในระดับพื้นที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสื่อสารจากหน่วยงานหลักอย่างกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ถ่ายทอดเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของโครงการให้กับหน่วยงานในระดับพื้นที่อย่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และในขณะเดียวกันยังต้องเป็นหน่วยงานหลักในระดับพื้นที่ที่จะต้องมีการสื่อสารร่วมกันในระดับพื้นที่ ซึ่งการดำเนินงานของพื้นที่ที่สำเร็จได้ประกอบมาจากความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเป็นเครือข่ายความร่วมมือ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาคประชาสังคม หน่วยงานในพื้นที่ และหน่วยงานในส่วนกลางที่เอื้อให้เกิดภาพของบรรยากาศของการร่วมมือร่วมใจในการดำเนินงานร่วมกันในพื้นที่ ซึ่งตรงกับแนวคิดในเรื่องมิติของการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายของปีแอร์ (Jon Pierre)⁴ ได้กล่าวถึงโครงสร้างและกลไกในการประสานงานที่มีการรองรับกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับส่วนอื่น ๆ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่ทางการ โดยสิ่งที่เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์นั้นก็คือการขับเคลื่อนโครงการนั่นเอง

5.1.2 การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกลไกขับเคลื่อนโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีผลการศึกษาพบว่า จากการศึกษาดำเนินการตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PIIP Model) “จุดเชื่อม” ในแต่ละจุดเชื่อมของกลไกในแต่ละระดับของการขับเคลื่อนโครงการยังคงมีการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการดำเนินโครงการ โดยผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนโครงการจากจุดเชื่อมตามตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน การนำไปปฏิบัติ (PIIP Model) โดยแบ่งออกได้เป็นประเด็นหลัก 3 ประเด็น ดังนี้

5.1.2.1 จุดเชื่อมที่ 1 (ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย) ปัญหาและอุปสรรคของจุดเชื่อมนี้ซึ่งเป็น “กลไกในระดับนโยบาย” เป็นเรื่องของการดำเนินโครงการที่ยังคงมีปัญหาในด้านของข้อมูลคนพิการของหน่วยงานที่มีการจัดเก็บอยู่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนพิการในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของตน โดยการจัดเก็บข้อมูลคนพิการในปัจจุบันเป็นการจัดเก็บข้อมูลคนพิการที่เป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานเท่านั้น แต่ไม่ได้มีข้อมูลที่เป็นข้อมูลเรื่องความต้องการตามสิทธิและสวัสดิการที่คนพิการมีความต้องการให้หน่วยงานภาครัฐช่วยเหลือ ซึ่งตรงนี้เองทำให้เกิดการขาดการวางแผนในการให้บริการ

⁴ Jon Pierre, *Introduction: Understanding Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 3.

ที่ตรงจุด และทำให้ยังไม่สามารถนำข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยของคณพิการไปใช้กำหนดนโยบาย หรือพยากรณ์ความต้องการในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยลักษณะของข้อมูลยังคง กระจัดกระจายและไม่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน เช่น ข้อมูลในระบบสมุดปกครอบครัว (MSO - Logbook) ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับข้อมูลของหน่วยงาน ในระบบ One Home จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การความซ้ำซ้อนของขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูล เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานในพื้นที่ ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการอนุมัติและดำเนินการปรับปรุง ที่อยู่อาศัยของคณพิการ อีกทั้งส่งผลให้คณพิการบางคนต้องรอความช่วยเหลือเป็นระยะเวลานาน

อีกประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของโครงการคือปัญหาเรื่อง เกณฑ์การพิจารณาโดยเฉพาะในส่วนของการประเมินรายได้ของคณพิการ ซึ่งไม่มีแนวทางกลาง ที่แน่นอน ทำให้คณพิการบางรายที่เดือดร้อนจริงอาจถูกพิจารณาว่าไม่เข้าเกณฑ์ ในขณะที่คณพิการ บางรายที่มีรายได้พอประมาณกลับได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ คณพิการ ต้องนำงบประมาณส่วนตัวมาสมทบกับงบประมาณที่นำมาสนับสนุนโครงการ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ ของการดำเนินโครงการ

5.1.2.2 จุดเชื่อมที่ 2 (ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนงาน) ปัญหาและอุปสรรคของจุดเชื่อมนี้ซึ่งเป็น “กลไกในระดับยุทธศาสตร์” เป็นเรื่องของความยืดหยุ่น ในการกำหนดประเภทและรายละเอียดของการปรับที่อยู่อาศัย ซึ่งในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นตามกลไก ของระเบียบที่มีการกำหนดนั้น ยังขึ้นอยู่กับประเภทของความพิการตามดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการพิจารณา โดยแนวทางดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ของคณพิการและครอบครัวเนื่องจากสภาพความพิการแต่ละรายมีความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะ นำไปสู่การดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมจริง และรูปแบบ การใช้ชีวิตของคณพิการ ส่งผลให้การปรับปรุงที่เกิดขึ้นไม่สามารถตอบโจทย์ความจำเป็นของคณพิการ หรือไม่เอื้อต่อสมาชิกคนอื่นในครอบครัวที่อาศัยอยู่ร่วมกัน

ข้อจำกัดของการประมาณจำนวนคณพิการที่มีความต้องการปรับปรุงซ่อมแซม ที่อยู่อาศัยกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี ผลกระทบจากปัญหานี้ทำให้คณพิการที่ได้ ยื่นความประสงค์ไว้ยังคงต้องรอความช่วยเหลืออย่างไม่มีกำหนด ซึ่งก่อให้เกิดความคาดหวัง และความกดดันต่อหน่วยงานในพื้นที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องรับมือกับคำถาม และความผิดหวังจากผู้รับบริการและครอบครัวที่หวังว่าจะได้รับการปรับปรุงบ้านตามที่แจ้งไว้ จากความล่าช้าในการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือความไม่แน่นอนในการได้รับความช่วยเหลือ ทำให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างเท่าเทียม และยังสะท้อนให้เห็น ถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการวางแผนงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการ

ของคนพิการในพื้นที่ อีกทั้งข้อจำกัดสำคัญเรื่องวงเงินสำหรับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยซึ่งมีการกำหนดไว้ 40,000 บาทต่อราย หากพิจารณาถึงกรณีที่อยู่อาศัยที่มีสภาพเสื่อมโทรมอย่างมาก หรือมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง จึงมักไม่เพียงพอที่จะปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการในระดับที่อยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสมกับการใช้ชีวิตของคนพิการ ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการทบทวนวงเงินในการดำเนินตามแผนงาน เพื่อให้ปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการให้สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็นในแต่ละ

ในส่วนของแนวทางหรือระเบียบที่กำหนดไว้ในระดับส่วนกลางที่ไม่ครอบคลุมกับบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ สถานการณ์จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนคณะกรรมการในระดับจังหวัด ที่มีการตัดสินใจที่ทำให้การปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการมีการจำกัดในเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะรูปแบบที่ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการเฉพาะของคนพิการโดยแท้จริง เช่น คนพิการมีความต้องการรับการปรับปรุงทางลาดในพื้นที่ห้องน้ำ แต่ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าบริเวณดังกล่าวไม่ควรทำเป็นทางลาดเนื่องจากข้อจำกัดในด้านพื้นที่ ทำให้การรับการปรับปรุงของคนพิการกรณีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของคนพิการ และทำให้การปรับปรุงซ่อมแซมนั้นไม่ได้สร้างผลกระทบในเชิงบวกต่อคนพิการ

5.1.2.3 จุดเชื่อมต่อที่ 3 (ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและปฏิบัติการ) ปัญหาและอุปสรรคของจุดเชื่อมนี้ซึ่งเป็น “กลไกในระดับพื้นที่” เป็นเรื่องของการแปลงนโยบายจากแผนงานไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยการดำเนินโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการในหลายพื้นที่ยังคงเผชิญกับอุปสรรคจากการขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกหลักในระดับพื้นที่ บางแห่งไม่ให้การสนับสนุนในการจัดทำหรือส่งคำขอรับการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ทั้งที่ในพื้นที่นั้นมีคนพิการที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ ส่งผลให้เกิดการตกหล่นของข้อมูล และคนพิการบางกลุ่มขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน การประสานงานจึงต้องอาศัยการติดต่อเป็นรายกรณีผ่านเครือข่ายส่วนบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความใกล้ชิดในพื้นที่ ทำให้ระบบการให้บริการไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพ

อีกหนึ่งปัญหาสำคัญคือ ความไม่ชัดเจนของอัตราค่าแรงช่างที่ใช้ในการคำนวณงบประมาณค่าก่อสร้าง โดยไม่มีการกำหนดอัตราค่าแรงไว้ในระดับระเบียบกลาง ทำให้แต่ละจังหวัดหรือพื้นที่ต้องตีความกันเอง บางพื้นที่อิงแนวปฏิบัติจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งระบุให้ใช้ค่าแรงประมาณ 30 - 37% ของมูลค่างานก่อสร้าง แต่เนื่องจากไม่ได้เป็นแนวทางกลางจึงเกิดความสับสนในกระบวนการของการตีราคาค่าแรงของช่าง และอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการ รวมถึงความแตกต่างของราคาวัสดุ

ก่อสร้างในแต่ละพื้นที่ยังเป็นอีกปัจจัยที่กระทบต่อการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของคนพิการ ซึ่งในพื้นที่ที่มีราคาวัสดุสูงอาจได้รับการปรับปรุงบ้านในปริมาณและคุณภาพที่น้อยกว่าคนพิการ ในพื้นที่ที่วัสดุมีราคาถูกทั้งที่วงเงินที่จัดสรรให้เท่ากันทั่วประเทศ ความไม่เท่าเทียมนี้เกิดขึ้นจากการขาดมาตรฐานราคากลางที่ชัดเจนสำหรับใช้อ้างอิง ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่ากัน และในภาพรวมแล้ว ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ไม่ควรมองข้ามในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการ

จากการศึกษาโครงการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ กรณีศึกษากรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สามารถสรุปได้ว่า จากการนำแนวคิดและทฤษฎีตัวแบบกระบวนการนโยบายแผนงานการปฏิบัติของเอเนสต์ (The PPIP Model) เทียบเคียงกับการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่ออธิบายถึงกลไกของการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว พบว่า กลไกที่สำคัญที่นำมาใช้การขับเคลื่อนโครงการดังกล่าว ผ่านองค์ประกอบของการขับเคลื่อนนโยบายไม่ว่าจะเป็น ปัจจัยกระตุ้น นโยบาย แผนงาน และปฏิบัติการ สิ่งที่สำคัญของการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวคือ จุดเชื่อมและในแต่ละจุด ที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับปัจจัยในแต่ละปัจจัย โดยจุดเชื่อมดังกล่าวถือเป็นกลไกหลักไม่ว่าจะเป็น จุดเชื่อมที่เป็นกลไกในระดับนโยบาย ที่สะท้อนให้เห็นถึงต้นเหตุของการขับเคลื่อนโครงการผ่านข้อเท็จจริงของข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านที่อยู่อาศัย ไปสู่การกำหนดนโยบายของผู้บริหารที่มีลักษณะของนโยบายที่เป็นรูปแบบ Top - Down ต่อมาคือจุดเชื่อมที่เป็นกลไกในระดับยุทธศาสตร์ที่เป็นจุดเชื่อมที่เน้นในเรื่องการกำหนดรูปแบบและวิธีการ ตลอดจนแผนงานและรูปแบบขับเคลื่อนงานในรูปคณะกรรมการและคำสั่งระดับต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในทั้งส่วนกลางและพื้นที่ โดยจุดเน้นของจุดเชื่อมนี้มีลักษณะของการเป็นกลไกที่มีลักษณะของการกำหนดรูปแบบและวิธีการเพื่อที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ และจุดเชื่อมที่เป็นกลไกในระดับพื้นที่ โดยจุดเชื่อมดังกล่าวเป็นกลไกที่จะเน้นให้ถึงรูปแบบของความสำเร็จของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ผ่านการบูรณาการและความร่วมมือของภาคีเครือข่ายความร่วมมือในระดับต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นกลไกที่สะท้อนถึงปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ยังมีรูปแบบของปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ยังเป็นข้อจำกัดทั้งจากความไม่แน่นอนของระเบียบต่าง ๆ ที่ยังไม่มี ความชัดเจน สิ่งเหล่านี้จึงเป็นตัวที่สะท้อนกลับในลักษณะของ Bottom - Up ของการสะท้อนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่ออำนวยความสะดวก สร้างความชัดเจน และมีความสอดคล้องกับบริบทของการขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวในระดับพื้นที่

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1 ควรส่งเสริมให้เกิดกลไกความร่วมมือในการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนโครงการ ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลไกความร่วมมือ ของคณะกรรมการที่อยู่อาศัยระดับจังหวัด และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการจังหวัด โดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอาจสนับสนุนและเสริมสร้างองค์ ความรู้เกี่ยวกับการปรับปรุง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการให้กับช่างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และช่างชุมชน ตลอดจนสนับสนุนด้วยการปรับระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน โครงการ เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่สามารถดำเนินการได้โดยราบรื่นและคล่องตัวยิ่งขึ้น

5.2.2 ควรมีการสร้างกลไกความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยของกลุ่มเปราะบาง ในพื้นที่ ผ่านภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ตลอดจนสถาบันการศึกษา โดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพิจารณาพัฒนารูปแบบ ของการสร้างแรงจูงใจระหว่างภาคีเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดสรรทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย สำหรับคนพิการ เพื่อให้คนพิการกลุ่มเป้าหมายได้รับช่วยเหลือในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ ครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการเพิ่มมากขึ้น

5.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

5.3.1 ควรมีการบูรณาการระบบข้อมูลคนพิการของหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความเชื่อมโยง หรือใช้ร่วมกันได้ เช่น ข้อมูลสถานการณ์คนพิการ ข้อมูลระบบสมุดพกครอบครัว (MSO - Logbook) และระบบ One Home ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบูรณาการข้อมูลของหน่วยงาน ภายนอก เช่น ข้อมูล TPMAPI เพื่อบูรณาการและแก้ไขความยากจนกลุ่มเปราะบางรายครัวเรือน ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่อยู่อาศัยของคนพิการ เพื่อให้กระบวนการในการชี้เป้า ตรวจสอบ ข้อมูลของคนพิการที่ยื่นคำร้องขอปรับปรุงที่อยู่อาศัยสามารถทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้คนพิการ ลดการรอคอยการช่วยเหลือเป็นระยะเวลานาน

5.3.2 ควรมีการปรับเกณฑ์การพิจารณาคำขอให้มีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย สำหรับคนพิการ โดยเฉพาะในประเด็นของการประเมินรายได้ของคนพิการที่ยังไม่มีแนวทางกลาง ที่ชัดเจนและเป็นธรรม เพื่อให้การรับการสนับสนุนของคนพิการที่ต้องการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่

อาศัย ที่มีความเดือดร้อนและมีความต้องการในการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วนจริง ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ และทำให้โครงการสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการดังกล่าว

5.3.3 ควรเปิดช่องทางของการบริหารจัดการที่เป็นการบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งควรจะสามารถร่วมสนับสนุนงบประมาณให้กับคนพิการที่เป็นผู้สูงอายุด้วยนั้น ยังไม่มีการดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีวงเงินสนับสนุนแยกจากสองหน่วยงานที่ชัดเจน (วงเงินงบประมาณสนับสนุน 40,000 บาทจากแต่ละหน่วย) และควรกำหนดให้รูปแบบของการใช้งบประมาณมีลักษณะของทุนในการนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านทั้งจำนวน เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการงบประมาณของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

5.3.4 ควรมีการจัดทำคู่มือมาตรฐานราคากลางสำหรับค่าวัสดุต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปรับสภาพแวดล้อมที่อาศัยสำหรับคนพิการ ตลอดจนให้มีการกำหนดมาตรฐานของอัตราค่าแรงช่างที่ใช้ในการคำนวณงบประมาณค่าก่อสร้าง เพื่อให้การดำเนินโครงการในพื้นที่ที่มีความเป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการในภาพรวมที่เป็นแนวทางเดียวกันทั้งประเทศ

5.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

5.4.1 ควรมีการศึกษากลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับคนพิการ ในมุมมองของหน่วยงานในระดับปฏิบัติการอื่น ๆ เช่น ในกรณีของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในฐานะผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายคนพิการในพื้นที่ เพื่อให้มีผลการศึกษาที่สะท้อนรูปแบบของกลไกการทำงานในระดับพื้นที่ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่มีความลุ่มลึกของข้อมูลมากยิ่งขึ้น

5.4.2 ควรมีการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของกลไกการขับเคลื่อนโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับคนพิการ โดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ เพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการบริหารจัดการในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินนโยบาย ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นกลไกในระดับต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เป็นจุดเด่นและจุดด้อยของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนพิการและผู้สูงอายุ

5.4.3 ควรมีการศึกษาในกลไกการขับเคลื่อนโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิ และสวัสดิการของคนพิการตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 เพื่อนำไปสู่การพัฒนากลไก การขับเคลื่อนงาน การวางแผน วิเคราะห์ และปรับปรุงการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของคนพิการ



รายการอ้างอิง

หนังสือ

- Anderson, James. *Political and economic policy making*. Mass: Addison Wesley, 1970.
- .------. *Public policy making*. New York: Proeger Publishers, 1975.
- Bridman, Peter, and Glyn Davis. *The Australian Policy Handbook*. Crown Nest: Allen&Urwin, 1998.
- Caldwell, Lynton. *Environment: a challenge to modern society*. New York: Double day and Co., 1970.
- Dye, Thomas. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- Easton, David. *The political system: An inquiry into the states of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.
- Edward III. *Implementing public policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 1980.
- Gerston, Larry. *Making public policy: From conflict to resolution*. Illinois: Scott Foreman and Company, 1983.
- Hargrove, Erwin. *The Missing link: The study of the implementation of social policy*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1975.
- Lasswell, Harold, and Abraham Kaplan. *Power and Society*. New York: Yale University Press, 1970.
- Nagamura, Robert T., and Frank Smallwood. *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press, 1980.
- Pierre, Jon. *Introduction: Understanding Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pulzl, Helga, and Oliver Treib. *Implementing public policy*. New York: CRC Press, 2007.
- Ripley, Randall B., and Franklin A. Grace. *Policy implementation and bureaucracy*. California: Brooks/Cole Publishing, 1986.
- Rhodes, R. A. W.. *Governance and Public Administration*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Shankansky, Ira. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham, 1970.

Sørensen, Eva and Jacob Torfing. *Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation*. London: Palgrave Macmillan, 2008.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ.
พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ : ดิสุวรรณ ซัพพลายเชอร์วิส. 2552.

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. แผนปฏิบัติการราชการ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) กรม
ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. ม.ป.ท.: อาริรัตน์การพิมพ์, 2565.

กุลธน ธนาพงศธร. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.
ชุมพล หนิมพานิช. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย.
นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการ
ประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2540.

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์, 2555.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2551.

วสันต์ เหลืองประภัสร์, ชาย ไชยจิต, ชาลินี สนพลาย, ศศิธร ทองจันทร์ และ อินทุอร แสงอรัญ.
โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อ
พัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.
ม.ป.ท.: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2557

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจความพิการ พ.ศ. 2565. ม.ป.ท.: ม.ป.ป., 2566.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ:
เสมาธรรม, 2549.

อมร รักษาสัตย์, สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2518.

บทความวิชาการ/วารสาร

Alexander, Ernest R.. "Form Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of Policy
Implementation Process." *Administration and Society* 16, no. 4 (February 1985):
403-426.

Meter, Van, Donald S. and & Van Horn, Carl E.. "The policy implementation process: A conceptual framework." *Administrative and Society* 6, no. 4 (February 1975): 200-217.

William, Walter. "Implementation analysis and assessment." *Policy Analysis* 1, no. 3 (Summer 1975): 154-189

ชูป กาญจนประกร. "หลักการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล." *รัฐประศาสนศาสตร์* 5, ฉ. 4 (เมษายน 2508): 493-538.

ทินพันธ์ นาคะตะ. "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ," *พัฒนบริหารศาสตร์* 13, ฉ. 1 (มกราคม 2516): 558-586.

วิทยานิพนธ์ และการค้นคว้าอิสระ

กฤติยาภรณ์ ประสานสุข. "กลไกการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมวินัยการออมกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่กรณีศึกษากระทรวงมหาดไทย." การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

ฉัตรประไพ จันทร์สว่าง. "สภาพแวดล้อมบ้านที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร." การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

ญาณิศา พลายชุม. "การศึกษาวิเคราะห์กลไกและกระบวนการในการขับเคลื่อนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

นิติญา สมศิริ. "การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองหนองปรือ อ.บางละมุง จ.ชลบุรี." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการพัฒนารัฐบาลท้องถิ่น คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

วิภาสรี บุญชูช่วย. "แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กพิการ." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

- วุฒิชัย วิเชียรศิริกาญกุล. “แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตนักศึกษาพิการ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566.
- ศุภชัย กระธรรมะ. “การศึกษานโยบายของรัฐเรื่องการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ.” การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- อัญชลี ธารานที. “การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการของสำนักงานเขตสังกัด กรุงเทพมหานคร.” การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการบริหารและนโยบาย สวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- อนล ศรีสำราญ. “การเข้าถึงสิทธิของคนพิการ ในเขตเทศบาลอ้อมน้อย.” การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- การเคหะแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579).” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567. <https://www.nha.co.th/wp-content/uploads/2020/12/แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ-20-ปี-พ.ศ.2560-2579.pdf>.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร.” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567. <https://dopa.go.th/news/cate1/view9265>.
- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. “สถานการณ์คนพิการ 30 พฤศจิกายน 2567.” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567. <https://www.dep.go.th/th/law-academic/knowledge-base/disabled-person-situation>.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

ธนวัฒน์ วัฒนพันธ์

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2555: ศิลปศาสตรบัณฑิต

(สหวิทยาการสังคมศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับสอง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่ง

นักพัฒนาสังคมปฏิบัติการ

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ. 2566 - ปัจจุบัน:

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พ.ศ. 2565 - 2566:

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์