

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับ “ผู้พิการ” โดยเน้นย้ำถึงศักดิ์ศรี และสิทธิมนุษยชน (Dignity and human right) การได้รับความคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ภายใต้การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของผู้พิการ ชุมชน และประชาชนทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวม ยึดคนเป็นศูนย์กลาง มีการปรับกลยุทธ์ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารราชการ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญและสะท้อนให้เห็นว่า รัฐตระหนักถึงการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของ “ผู้พิการ” และสังคมไทยทุกคน การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ นั้น ต้องเป็นการทำงานแบบพหุภาคี ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการพัฒนาและการสงเคราะห์ผู้พิการ กฎหมายได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 67 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ”

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ”

มาตรา 53 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 50”

มาตรา 56 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 53”

- **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- **กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**

ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ

- **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 16 “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ ผู้ด้อยโอกาส”

มาตรา 17 “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(27) การตั้งคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส”

ดังนั้น ด้วยการตระหนักถึงพันธกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตามรัฐธรรมนูญฯ กฎหมาย และนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการตระหนักถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมที่อาจรุนแรงมากขึ้นในอนาคต การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาผู้พิการ อันเป็นดัชนีชี้วัดทางสังคมประการหนึ่ง ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำ “มาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการ” ขึ้นเพื่อเป็นคู่มือแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงการ และกิจกรรม ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์กรของ “รัฐ” ที่ใกล้ชิดกับผู้พิการที่สุด เพื่อให้ “ผู้พิการ” ในฐานะ “พลเมือง” ของประเทศได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม เป็นธรรมและทั่วถึง ภายใต้การสร้างจิตสำนึกสาธารณะ การมีส่วนร่วมของผู้พิการ ครอบครัวผู้พิการ สมาชิกในชุมชน ท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ โครงการ กิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้พิการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ มีความถูกต้องเหมาะสมทางวิชาการ และสอดคล้องกับความต้องการของผู้พิการและครอบครัว ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในชุมชน

1.2.2 เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้พิการ ซึ่งถือเป็นดัชนีชี้วัดทางสังคม (Social indicators) ที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศ

1.3 ขอบเขตมาตรฐาน

มาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการนี้ กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการ นโยบายสังคม ยุทธศาสตร์ หรือ โครงการบริการแก่ผู้พิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บนพื้นฐานของความถูกต้อง เหมาะสมทางวิชาการ การคำนึงถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริบทความพร้อมด้านทรัพยากรชุมชน ของท้องถิ่นที่มีอยู่ ซึ่งถือเป็นคู่มือการกำหนดมาตรฐานการพัฒนาและสงเคราะห์ผู้พิการฉบับแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการเพิ่มมิติการบริการแก่ผู้พิการแบบการสงเคราะห์ไปสู่ **เชิงพัฒนา หรือ การฟื้นฟูสมรรถภาพและเสริมพลังให้แก่ผู้พิการมากขึ้น** ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเริ่มต้นดำเนินการให้บริการแก่ผู้พิการได้ไม่เท่ากัน หรือไม่เหมือนกัน แต่อย่างน้อยมีทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน และสามารถตระหนักรู้ได้ว่า การดำเนินการจัดสวัสดิการใดๆ ให้แก่ผู้พิการที่มีอยู่นั้นอยู่ ณ จุดใดของการบริการช่วยเหลือผู้พิการ ต้องปรับปรุงพัฒนาในด้านใดบ้าง เมื่อเทียบกับสิ่งที่กำหนดไว้ในมาตรฐานหรือคู่มือฉบับนี้ ที่สำคัญคือ เป็นการดำเนินการที่มีเป้าหมายสูงสุด คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้พิการ ครอบครัวผู้พิการ และคนในชุมชนและมาตรฐานฯ ฉบับนี้ ควรมีการติดตาม ประเมินผล โดยนำผลการปฏิบัติไปใช้ในพื้นที่จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมาพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง เป็นระยะอย่างต่อเนื่องต่อไป

1.4 คำนิยาม

1.4.1 ผู้พิการหรือคนพิการ หมายถึง คนที่มีความผิดปกติ หรือบกพร่องทางร่างกายสติปัญญา หรือทางจิตใจ ซึ่งแบ่งเป็น 5 ประเภท ตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

อนึ่ง มาตรฐานฯ ฉบับนี้ใช้ทั้งคำว่า “ผู้พิการ” และ “คนพิการ” เนื่องจากพระราชบัญญัติ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้คำว่า “ผู้พิการ” ในขณะที่ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และในวงวิชาการทั่วไปนิยมใช้คำว่า “คนพิการ” ดังนั้น บางครั้งอาจมีการใช้ทั้งสองคำปะปนกันบ้าง ซึ่งในที่นี่มีความหมายและมาจากคำในภาษาอังกฤษอย่างเดียวกัน คือ “Person with disability” หรือ “Persons with disabilities” (PWDs)

1.4.2 การสงเคราะห์ผู้พิการ หมายถึง การบริการช่วยเหลือผู้พิการที่เน้นการแก้ไข เฉพาะหน้าและชั่วคราว โดยสถานภาพ/ฐานะของผู้รับบริการจะด้อยกว่า หรือต่ำกว่า ผู้ให้บริการ

1.4.3 การพัฒนาผู้พิการ หมายถึง การบริการช่วยเหลือผู้พิการที่เน้นการแก้ไขปัญหา แบบระยะยาวและถาวร เน้นให้ผู้พิการสามารถดูแลและดำรงชีพอยู่ด้วยตนเอง ปราศจากภาวะ พิ่งพิง มีอิสรภาพ โดยสถานภาพ/ฐานะของผู้รับบริการมีความเท่าเทียมหรือเกือบเท่าเทียมกับ ผู้ให้บริการ

1.4.4 มาตรฐาน หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดคุณภาพของการ ดำเนินการ และบริการต่างๆ เพื่อให้ผู้พิการและ/หรือครอบครัวผู้พิการ ได้รับความพึงพอใจ ตอบสนองความต้องการสูงสุด รวมทั้งการดำเนินการ และบริการนั้นๆ จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อ เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม และสิ่งที่เกี่ยวข้องเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดนั้น จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลง พัฒนาอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา

1.4.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล

1.5 กฎหมาย ระเบียบ และแนวนโยบายที่เกี่ยวข้อง

มาตรฐานฯ ฉบับนี้จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบ/กฎหมาย แผนงานของประเทศ ซึ่งจะ กล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 2 และในภาคผนวก ดังนี้

1.5.1 พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

1.5.2 กฎกระทรวงมหาดไทย กำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชรา พ.ศ. 2548

1.5.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548

1.5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549)