

บทที่ 4

สภาพปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

กรณีการรับคนพิการเข้าทำงาน

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในบทที่ 1 บทที่ 2 และบทที่ 3 สำหรับเนื้อหาในบทที่ 4 นี้ จะประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อาทิ ปัญหาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการจัดรูปแบบองค์กรในการการคุ้มครองสิทธิคนพิการ ข้อกำหนดที่รัฐกำหนดขึ้น ไม่สอดคล้องหรือเอื้อต่อการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และส่วนที่สอง เป็นส่วนที่ว่าด้วยเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพคนพิการเป็นองค์กรมหาชน

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

สิทธิของคนพิการ (Rights of Persons with Disabilities) ในการประกอบอาชีพนั้น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้สถานประกอบการจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน โดยกฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ (Employer or Owner of the Establishment) จะต้องรับเข้าทำงาน โดยให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 200 คนขึ้นไป มีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานในอัตราส่วน 200 คน ต่อคนพิการ 1 คน ถ้าเศษเกิน 100 คน ให้รับเพิ่มอีก 1 คน และต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 โดยประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้าง

ตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป รับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วน ลูกจ้างที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคน ต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน และให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป รับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้สถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มอัตราส่วนจากเดิม 200 คน ต่อคนพิการ 1 คน เป็น 100 คน ต่อคนพิการ 1 คน

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการจำกัดสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพมีดังต่อไปนี้

1) ความขาดแคลนบริการทางการศึกษา (Education Services) และการฝึกอาชีพ (Vocational Training) สำหรับคนพิการที่มีคุณภาพ สถานศึกษาและสถานฝึกอาชีพสำหรับคนพิการมีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้คนพิการที่ได้รับการศึกษามีเพียงประมาณร้อยละ 12 และคนพิการที่ได้รับการฝึกอาชีพมีจำนวนเพียงประมาณร้อยละ 10 ของคนพิการที่ได้รับการศึกษาเท่านั้น เช่น จากการสำรวจพบว่าคนพิการทางสติปัญญา (Intellectual Disabilities) 69.4% ไม่ได้รับการศึกษา และ 93.6% ไม่มีอาชีพ ซึ่งเป็นปัญหาในการพัฒนาประชากรของประเทศไทย¹ นอกจากนี้ การจัดการศึกษาตามนโยบายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการก็ยังมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ โดยเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่ได้เชื่อมโยงหรือสนับสนุนด้านวิชาชีพในขณะที่คนพิการก็ต้องการพัฒนาความรู้ความสามารถของตนให้เต็มศักยภาพ ซึ่งการพัฒนาความรู้ความสามารถดังกล่าว ต้องอาศัยการบริการทางการศึกษาและการฝึกอาชีพจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ²

2) การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการประกอบอาชีพในบทบัญญัติของกฎหมายด้วยการใช้ถ้อยคำต่าง ๆ เช่น กายพิการ กายทุพพลภาพ หูหนวก หูหนวกเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ ไม่สมประกอบ พิการทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

¹ ข้อมูลจาก มูลนิธิช่วยคนปัญญาอ่อนแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ตามหนังสือที่ ม.ป.อ. 354/2559 เรื่อง ขอเชิญร่วมบริจาคสนับสนุนงาน “วันรวมใจประชา เมตตาปัญญาอ่อน” ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2559

² วิจิตรา (ฟุ้งสัลดดา) วิเชียรชม. (2555) *กฎหมายสวัสดิการสังคม*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 147-148.

มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ เป็นต้น อาทิ มาตรา 96 (3)³ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 หรือคุณสมบัติของผู้สมัครสอบฝ่ายเดินเรือตามข้อ 20⁴ และคุณสมบัติของผู้สมัครสอบฝ่ายช่างกลเรือตามข้อ 67 (4)⁵ แห่งข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยการสอบความรู้

³พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

มาตรา 96 ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถตามมาตรา 93 ในประเภทการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง หรือการขนส่งโดยรถขนาดเล็กต้องมีคุณสมบัติและลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีความรู้และความสามารถตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (3) ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการจนเป็นที่เห็นได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเหมาะสม
- (4) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) ไม่เป็นผู้มีโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจ
- (6) ไม่เป็นผู้ติดสุราขมาหรือยาเสพติดให้โทษ
- (7) ไม่เป็นผู้มีใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถประเภทหรือชนิดเดียวกับที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้ว
- (8) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถ เว้นแต่การเพิกถอนใบอนุญาตนั้นพ้นกำหนดสามปีแล้วนับแต่วันที่มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต
- (9) ไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดอันได้กระทำโดยประมาทที่มีใช้เกี่ยวกับการใช้รถในการกระทำความผิดหรือความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินสามปี

(10) ไม่เป็นผู้เคยถูกควบคุมตัวเพราะมีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม หรือเป็นอันธพาล เว้นแต่ได้พ้นจากการควบคุมตัวมาแล้วเกินหนึ่งปี

⁴ข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยการสอบความรู้ผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2532

ข้อ 20 ผู้สมัครสอบต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสียหายร้ายแรง หรือมีความประพฤติเสียหาย อันอาจนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัย หรือความไม่สงบขึ้นในเรือ
- (3) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (4) ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการหรือมีร่างกายไม่สมประกอบจนไม่สามารถทำการตามตำแหน่งหน้าที่ได้
- (5) ไม่เป็นผู้มีโรคติดต่อซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ
- (6) เป็นผู้มิใช่สายตาดำและหูฟังเสียงได้ดี
- (7) คุณสมบัติตาม (3), (4), (5) และ (6) ผู้สมัครสอบต้องแสดงเอกสารใบรับรอง

⁵ ข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยการสอบความรู้ผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2532

ข้อ 67 ผู้สมัครสอบต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย

ผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2532 ข้อ 4 (3)⁶ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 หรือตามข้อ 6⁷ แห่งระเบียบการท่าเรือแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนผู้ทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ พ.ศ. 2542 หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง ข้อ 4⁸ แห่งข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการรับสมัครเป็นสมาชิกสภา

(2) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสียหายร้ายแรง หรือมีความประพฤติเสียหายอันอาจนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัย หรือความไม่สงบขึ้นในเรือ

(3) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการหรือมีร่างกายไม่สมประกอบจนไม่สามารถทำการตามตำแหน่งหน้าที่ได้

(5) ไม่เป็นผู้มีโรคติดต่อซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ

(6) คุณสมบัติตาม (3), (4), และ (5) ผู้สมัครสอบต้องแสดงเอกสารใบรับรองแพทย์ประกอบการพิจารณาด้วย
⁶กฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

ข้อ 4 บุคคลใดประสงค์จะทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศดังกล่าวใน ข้อ 1 ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนตามแบบท้ายกฎกระทรวงนี้ต่อผู้อำนวยการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีความประพฤติเรียบร้อย

(2) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

(4) ไม่เป็นโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง
⁷ระเบียบการท่าเรือแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนผู้ทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล ต่างประเทศ พ.ศ. 2542

ข้อ 6 บุคคลซึ่งประสงค์ขอจดทะเบียน ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

6.1 มีความประพฤติเรียบร้อย

6.2 ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

6.3 ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

6.4 ไม่เป็นโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคยาเสพติดให้โทษร้ายแรง

⁸ข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการรับสมัครเป็นสมาชิกสภาวิศวกรประเภทบุคคลธรรมดา พ.ศ. 2542

ข้อ 4 ผู้สมัครเป็นสมาชิกสามัญ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

(2) มีสัญชาติไทย

(3) มีความรู้ในวิชาชีพวิศวกรรมโดยได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญา ในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่สภาวิศวกรรับรอง

(4) ไม่เป็นผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณอันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามที่กำหนด ในข้อบังคับสภาวิศวกร

วิศวกรประเภทบุคคลธรรมดา พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 30⁹ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Unfair Discrimination) ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการจะกระทำมิได้ การที่กฎหมายกำหนดถ้อยคำดังกล่าวจึงเป็นถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน หรือเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ (discretion) ทำให้กีดกันคนพิการไม่ให้มีงานทำ และทำให้ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งพิการในภายหลังต้องถูกให้ออกจากงาน เพราะเป็นการนำสภาพทางกายภาพมาเป็นเหตุตัดสิทธิในการประกอบอาชีพโดยมิได้คำนึงถึงความสามารถในการทำงานของคนพิการ

3) การกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ให้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งคณะกรรมการ

(5) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่เป็นการประพฤติดิจรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

(6) ไม่เป็นผู้มีกายพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือไม่เป็นผู้มีจิตพินเพื่อนไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคดังต่อไปนี้

โรคเรื้อนในระยะติดต่อหรือในระยะปรากฏอาการที่เป็นที่รังเกียจของสังคม

วัน โรคระยะอันตราย

โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจของสังคม

โรคพิษสุราเรื้อรัง

ติดยาเสพติดให้โทษ

สมาชิกวิสามัญต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับวิชาชีพวิศวกรรมจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

กฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ้างงานคนพิการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (กรณีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน))¹⁰ สรุปความได้ว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติได้มีหนังสือชี้แจงการปฏิบัติตามกฎหมายเรื่อง การจ้างงานคนพิการ โดยเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐได้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไม่สอดคล้องกับมาตรา 34 ซึ่งกำหนดให้สถานประกอบการเท่านั้นส่งเงินเข้ากองทุน และต่อมาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือชี้แจงว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และบริษัท ไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 4 ดังนั้น จึงสามารถเลือกส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 แทนการจ้างงานคนพิการตาม มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) มีความเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่ใช่ “หน่วยงานของรัฐ” ตามนิยาม ในมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงสามารถเลือกส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้

จากความเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการแปลงสภาพเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในความเป็นจริงหน่วยงานเหล่านี้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการในหลาย ๆ เรื่อง และมีรัฐเข้าไปถือหุ้นในสัดส่วนที่สูง นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพมากเพียงพอในการดำเนินการจ้างคนพิการเข้าทำงาน เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่ แต่กลับเลือกวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนแทน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้มีการจ้างงานคนพิการเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในทุกกิจกรรม และให้คนพิการมีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีได้เป็นภาระของสังคมแต่อย่างใด แม้กฎหมายจะให้สิทธิในการเลือกส่งเงินเข้ากองทุนได้ แต่หากสถานประกอบ

¹⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (กรณีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) (เรื่องเสรีที่ 184/2556)

การเอกชน ได้จ้างคนพิการเข้าทำงานในองค์กรของตนแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรและแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม

4) การออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554¹¹ ซึ่งตามข้อ 3 วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้การนับจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชนกรณีที่มีหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาในจังหวัดเดียวกันให้นับรวมลูกจ้างของหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาทุกแห่งในจังหวัดนั้นเข้าด้วยกัน มิได้กำหนดนับรวมทุกสาขาเข้าด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารเอกชน หรือร้านค้าสะดวกซื้อต่าง ๆ ให้นับรวมจำนวนของลูกจ้างทุกสาขาในจังหวัดเดียวกันกับจำนวนรวมของลูกจ้างในทุกสาขาทั้งประเทศยอดรวมย่อมแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าการนับรวมทุกสาขาในจังหวัดนั้นอาจไม่ถึงหนึ่งร้อยคนในแต่ละจังหวัด ทำให้ไม่ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงาน แต่หากนับรวมทั้งประเทศจะมีผลให้ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงานหลายคน นอกจากนี้กำหนดให้นับจำนวนลูกจ้างทุกวันที่ 1 ตุลาคม ของแต่ละปี ยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของภาคเอกชน เพราะการประกอบธุรกิจของเอกชนจะพิจารณาการดำเนินงานตามปีปฏิทิน (Calendar year) มิใช่ทุกวันที่ 1 ตุลาคมที่เป็นวันเริ่มปีงบประมาณ (Fiscal Year) เช่นภาครัฐ

5) การมีเจตคติในทางที่ไม่สร้างสรรค์ของผู้ประกอบการต่อคนพิการ อันเนื่องมาจากผู้ประกอบการไม่ประสงค์ที่จะรับคนพิการเข้าทำงานไม่ว่าในภาคธุรกิจ หรือการประกอบวิชาชีพด้านอื่น ๆ เช่น ครูตาม โรงเรียนเอกชน จึงพยายามอ้างเหตุผลทำให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการรับคนพิการเข้าทำงาน ไม่ว่าจะเป็เหตุผลจากฝ่ายผู้ประกอบการหรือเหตุผลจากความไม่พร้อมของฝ่ายคนพิการก็ตาม¹² หรือหากแม้มีการจ้างงานคนพิการการจ้างงานนั้นก็ไม่ได้เป็นการพัฒนาชีวิตคนพิการอย่างแท้จริง เพราะส่วนใหญ่รับคนพิการทำงานเพียงเพื่อเลี้ยงการจ่ายเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การจ้างงานโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ ความรู้ ความสามารถของคนพิการ บางสถานประกอบการรับคนพิการทำงานในตำแหน่งเดียวกันกับคนปกติแต่ค่าตอบแทนหรือค่าตำแหน่งกลับไม่เท่ากัน บางแห่งไม่สนใจแม้กระทั่งการศึกษา หรือความสามารถขอเพียงมีบัตรประจำตัวคนพิการ หากนายจ้าง (Employers) หรือเจ้าของสถาน

¹¹ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554. ข้อ 3.

¹² วิจิตรา (ฟุ้งสัดดา) วิเชียรชม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 147.

ประกอบการ (Owner of the Establishment) ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนยังคงยึดแนวปฏิบัติ เช่นนี้ทุกที่ทุกหน่วยงาน คุณภาพของคณพิการที่ประสงค์ให้เกิดขึ้น ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ คณพิการ ซึ่งได้พยายามพัฒนาตัวเองเพื่อให้ตัวเองมีคุณภาพและสามารถแข่งขันกับคนปกติก็จะเกิดความท้อแท้ไม่ต้องการพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพอีกต่อไป

6) การจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการซึ่งมีหลักการ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556¹³ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจติดตามสภาพปัญหาคณพิการ จัดทำระบบข้อมูลการให้บริการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์แก่คณพิการ เรียกร้องแทนคณพิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการ พ.ศ. 2550 เป็นต้น โดยตามมาตรา 20/3 วรรคสอง กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการได้โดยซึ่งงบประมาณของตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มิได้เป็นบทบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการ เท่ากับว่าคณพิการที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ไม่มีการจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการนั้นจะไม่มีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์อันควรจะได้รับจากการจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการ ซึ่งถือเป็นการไม่เท่าเทียมกันของคณพิการ อันเป็นการจำกัดสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย และอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) อีกรูปแบบหนึ่ง นอกจากนี้ ข้อ 8 แห่งระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับศูนย์บริการคณพิการ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้องค์กรด้านคณพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คณพิการยื่นคนขอจัดตั้งศูนย์ ในกรณีจังหวัดอื่นให้ยื่นที่ศูนย์บริการคณพิการระดับจังหวัด ซึ่งการจัดตั้งศูนย์บริการระดับจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นในจังหวัดใดจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการแห่งชาติประกาศกำหนด กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาว่า หากจังหวัดนั้น ๆ คณะกรรมการมิได้ประกาศจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการระดับจังหวัด การที่องค์กรด้านคณพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ไม่ใช่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ จะยื่นคำขอจัดตั้งศูนย์บริการคณพิการจะสามารถกระทำได้หรือไม่

7) การที่คณพิการไม่มีโอกาสบรรจุเข้ารับราชการ อาจเป็นไปได้เพียงลูกจ้างชั่วคราวในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐยังคงไม่เปิดโอกาสให้บรรจุแต่งตั้งคณพิการเข้ารับราชการ

¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคณพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556. มาตรา 20/3 วรรคสอง.

บางหน่วยงานมีการบรรจุให้เป็นลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการไม่บรรจุเข้ารับราชการนั้น จะมีที่มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือทัศนคติต่อคนพิการของผู้ที่พิจารณารับเข้าทำงาน หรือความไม่พร้อมของส่วนราชการในการจัดสถานที่ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการ ก็ตาม เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียม (inequality) และการแบ่งแยก และเป็น การจำกัดสิทธิของคนพิการทั้งสิ้น

8) กฎหมายของไทยนั้นมองว่าคนพิการมีความเสียเปรียบ (handicap) ในสังคม เนื่องจาก ความพิการของเขาเองมิใช่ความผิดของสังคม ดังนั้น สังคมควรโอบอุ้มให้การเกื้อกูล สงเคราะห์ พัฒนา ช่วยเหลือคนพิการเหล่านั้นด้วยจิตใจที่เมตตา สงสาร มีจิตสำนึก มีมโนธรรม และให้ การช่วยเหลือแก่คนพิการ ซึ่งหมายความว่า หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลนั้นอาจ ไม่พร้อมที่จะเกื้อกูล สงเคราะห์หรืออาจขาดจิตสำนึกและมโนธรรม แต่ไม่ถือเป็นเรื่องร้ายแรง และผิดกฎหมายหรือต้องลงโทษบุคคลนั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 นี้บางคนจึงเรียกว่า “กฎหมายแห่งเมตตาธรรม” ซึ่งแตกต่างจากกฎหมาย ว่าด้วยสิทธิคนพิการของเครือรัฐออสเตรเลีย¹⁴ และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา¹⁵ ที่มีทัศนะ มุมมองต่อคนพิการว่าความเสียเปรียบคือโอกาสของคนพิการนั้น เกิดจากสังคมเป็นผู้กระทำ โดยเฉพาะการไม่ให้โอกาสหรือการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (Discrimination) ของสังคม ดังนั้น การเลือกปฏิบัติถือเป็นการลิดรอนสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และถือเป็นเรื่องผิด กฎหมายและสมควรได้รับการลงโทษ

9) การที่ไม่มีการส่งเสริมให้คนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างแท้จริง จากข้อมูลตาม รายงานสถานการณ์คนพิการที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุระหว่าง 15 - 60 ปี) มีจำนวน 748,941 คน แต่มีคนพิการที่ประกอบอาชีพ จำนวน 213,896 คน คนเป็นร้อยละ 28.56 เท่านั้น¹⁶ เห็นได้ว่ามี คนพิการที่สามารถประกอบอาชีพได้กว่าร้อยละ 70 ที่ได้ไม่ประกอบอาชีพแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ทรัพยากรบุคคลคนไทยทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานไม่ควรที่จะว่างงาน เพื่อช่วย พัฒนาด้านเศรษฐกิจทั้งของบุคคลนั้นเองและของประเทศ สำหรับคนพิการซึ่งตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการเป็นส่วนราชการคอยดูแลให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการโดยตรง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 และบทที่ 3 แต่เนื่องจากการดำเนินการกิจจัดทำบริการ

¹⁴ พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ค.ศ. 1992 -Disability Discrimination Act, 1992

¹⁵ รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 –American With Disabilities Act of 1990

¹⁶ สถิติที่น่าสนใจ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2558). *รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้าน คนพิการในประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://dep.go.th/th/page> [2559, 7 พฤษภาคม]

สาธารณชนในรูปแบบส่วนราชการมีข้อจำกัดหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องความล่าช้า ไม่คล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน การทำงานอยู่ภายใต้ระบบสายงานการบังคับบัญชา ลักษณะของการทำงานขาดความเป็นอิสระ จึงเป็นปัญหาลักษณะการดำเนินการกิจประการหนึ่งที่ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

10) การดำเนินการกำกับดูแล การกระตุ้นการใช้กฎหมายยังน้อยมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะไม่มีบทลงโทษส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดองค์กรและบุคลากรที่สอดคล้องดูแลอย่างจริงจัง และอีกประการหนึ่งก็คือขาดเอกภาพในการทำงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีรัฐมนตรี (Minister) หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ 4 หน่วยงาน คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน รับผิดชอบ ทำให้การดำเนินงานบางอย่างค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนไม่เป็นเอกภาพ เนื่องจากต้องมีการประสานงานระหว่างกระทรวงหลายหน่วยงาน

4.2 ความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพคนพิการเป็นองค์กรมหาชน

แนวความคิดเรื่องการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพ (Institute for Vocational Training) คนพิการเป็นองค์กรมหาชน (Public Organization) นั้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนพิการมีความพร้อมและเตรียมความพร้อมในการเข้าทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ หรือเป็นการสร้างอาชีพให้กับคนพิการได้สามารถประกอบอาชีพอิสระและพึ่งพาตัวเองได้

จากการศึกษาในบทที่ 2 และบทที่ 3 เกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการในด้านการประกอบอาชีพหรือมีงานทำพบว่า ตั้งแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้สถานประกอบการของเอกชนใดที่มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ในอัตราลูกจ้างทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดจำนวนทุกสองร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของทุกสองร้อยคนถ้าเกินหนึ่งร้อยคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน จนถึงการประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และมีการออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถาน

ประกอบการ และหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่านายจ้าง (Employers) หรือเจ้าของสถานประกอบการ (Owner of the Establishment) และหน่วยงานของรัฐ (Government Agencies) มีการจ้างงานคนพิการในระดับที่น้อย และมีนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานคนพิการในระดับที่น้อยเช่นกัน ส่วนหนึ่งมาจากเหตุปัจจัยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นายจ้างของหรือสถานประกอบการของเอกชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายส่วนใหญ่เลือกที่จะส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่าการรับคนพิการเข้าทำงานไม่ว่าจะมีสาเหตุมาจากไม่มีคนพิการมาสมัครงาน ไม่มีตำแหน่งงานที่จะรับคนพิการหรือไม่เชื่อในศักยภาพของคนพิการว่าจะสามารถทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ หรือการที่ไม่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานเพื่อรองรับคนพิการก็ตาม จากการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีว่าด้วยองค์การมหาชน และจากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในบทที่ 3 พบว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านการประกอบอาชีพ แม้จะมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ให้บริการด้านการประกอบอาชีพสำหรับคนพิการ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงแรงงาน ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคม (Social Security Office) กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ สถาบันราชานุกูล กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของแต่ละและแห่งนั้นจะพบว่าเป็นการดำเนินการกิจจัดทำบริการสาธารณะ (public service) โดยส่วนราชการที่ดำเนินงานในลักษณะเป็นงานสงเคราะห์ซึ่งเป็นเพียงงานส่วนหนึ่งของหน่วยงาน มิได้มีการดำเนินการโดยมุ่งหมายให้เป็นภารกิจหลักหรือมีการดำเนินงานอย่างจริงจัง ผลการดำเนินการจึงไม่ประสบผลสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเท่าที่ควร ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการดำเนินงานในรูปแบบส่วนราชการ และจากการศึกษาถึงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งมีการดำเนินการในสามรูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน พบว่าการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ คนพิการขาดความรู้ความสามารถเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Labour Market) ที่นายจ้าง ผู้ประกอบการ

หรือหน่วยงานของรัฐจะรับเข้าทำงาน หรือเพื่อไปประกอบอาชีพของตัวเอง ดังนั้น การจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการขึ้นมาเป็นการเฉพาะ จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะสามารถช่วยเหลือคนพิการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

4.3 วิเคราะห์รูปแบบการจัดตั้งองค์กรของรัฐด้านการฝึกอาชีพคนพิการ

จากการศึกษาหน่วยงานที่จัดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านอาชีพ มีทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งภาครัฐมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบการจัดตั้งเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นต้น สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านอาชีพในหน่วยงานของรัฐ วิเคราะห์ได้ดังนี้

4.3.1 การดำเนินการกิจโดยจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพในรูปแบบส่วนราชการ

ในภาคราชการ (Public Administration Sector) มีการจัดฝึกอาชีพให้กับคนพิการในหลายหน่วยงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เช่น ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการที่อยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัจจุบันมีศูนย์ฟื้นฟูอยู่ 8 แห่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการจะมีหน้าที่หลักในเรื่องของ การจัดการบริการฝึกอาชีพแก่คนพิการดูแลเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกายจิตใจและสังคม รวมไปถึงให้คำแนะนำปรึกษาและแนะแนวอาชีพให้กับผู้พิการ จัดให้มีการอบรมฝึกอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มทักษะทางด้านวิชาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด (ฝึกอาชีพฟรี) วิชาและหลักสูตรในการฝึกอาชีพให้แก่คนพิการ วิชาหลัก ๆ ที่เปิดสอนในแต่ละศูนย์ ได้แก่ ช่างตัดผม ช่างเสริมสวย ช่างเย็บหนัง ช่างเชื่อมโลหะ คอมพิวเตอร์ ช่างอิเล็กทรอนิกส์ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ 8 แห่ง ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้แก่

- 1) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
- 2) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
- 3) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการบ้านทองพูลเผ่าพนัส จังหวัดอุบลราชธานี
- 4) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝน จังหวัดเชียงใหม่
- 5) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช
- 6) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการจังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองคาย
- 7) สถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดอุบลราชธานี

8) ศูนย์บริการสวัสดิการสังคมเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ จังหวัดลพบุรี

จะเห็นได้ว่า แม้ส่วนราชการจะได้จัดให้มีศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับคนพิการ แต่ทั้งประเทศมีจำนวนไม่ถึงสิบแห่ง และเป็นการฝึกอาชีพในวงจำกัดเพียงไม่กี่อาชีพเท่านั้น และถึงแม้ว่าจะมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นในภาคต่าง ๆ จำนวน 12 แห่ง และจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเกือบทุกจังหวัดทั่วประเทศ แต่ก็เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานและศักยภาพของกำลังแรงงานและผู้ประกอบกิจการ ซึ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่แรงงานปกติ มิได้มุ่งหมายฝึกอาชีพหรือพัฒนาฝีมือแรงงานคนพิการ และจากข้อจำกัดในการดำเนินงานในรูปแบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล และมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ และมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภารกิจเฉพาะด้านได้ การดำเนินงานขาดความคล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้า

4.3.2 การดำเนินการกิจโดยจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) คือ หน่วยงานทางธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic person) หรือเป็นองค์กรที่บริหารงานอิสระที่มีรัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นข้างมาก การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจก็เนื่องจากการให้บริการสาธารณะบางประเภทต้องอาศัยลักษณะของการตกลงด้วยความสมัครใจในการเข้ารับบริการจากรัฐมากกว่าที่ต้องอาศัยการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวอันเป็นลักษณะของส่วนราชการ ดังนั้น การดำเนินการภารกิจในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและการค้าจึงต้องการการบริหารงานที่มีความคล่องตัว มีการปรับเปลี่ยนนโยบายของตนเองให้เหมาะสมกับกลไกตลาด¹⁷ จึงถือกันว่ารัฐวิสาหกิจเป็น “การพาณิชย์ของรัฐ” เพื่อผลิตสินค้าและบริการออกจำหน่ายแก่ประชาชน กิจการของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) มิได้ใช้หลักอำนาจมหาชน แต่เป็นกิจการที่ประชาชนเลือกได้ว่าจะขอรับบริการในเรื่องนั้น อันเป็นเรื่องความสมัครใจ เช่นเดียวกับการซื้อขายทั่วไป กิจการของรัฐวิสาหกิจจึงมุ่งถึงการค้าที่ประชาชนต้องจ่ายเงินแลกกับการได้รับบริการ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงต้องมีต้นทุนและกำไรเพื่อขยายขอบเขตการให้บริการ รวมทั้งเป็นรายได้ของรัฐเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่นต่อไป ด้วยเหตุนี้ การประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน คือ การพิจารณาจากผลกำไรในการประกอบการ ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินการกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า จึงไม่เหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการในรูปรัฐวิสาหกิจ

¹⁷ อัคร จารุจินดา. (ม.ป.ป.). *คู่มือองค์การมหาชน*. (ม.ป.ท.). หน้า 3.

ที่ดำเนินการกิจโดยมุ่งแสวงหากำไร เนื่องจากการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการนั้นมิได้มุ่งในเชิงการค้าพาณิชย์หรือแสวงหาผลกำไร

4.3.3 การดำเนินการกิจโดยการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการในรูปแบบองค์การมหาชน

ในการปฏิบัติตามภารกิจของรัฐนั้นจะมีภารกิจในการให้บริการเฉพาะเรื่องทางสังคมและวัฒนธรรม (socio-cultural) ที่มีลักษณะพิเศษกว่าการให้บริการพื้นฐานปกติของรัฐ เช่น งานด้านการศึกษาวิจัย การค้นคว้าวิชาการระดับสูง การเผยแพร่วัฒนธรรม หรือการให้บริการเฉพาะทางที่มีได้มีลักษณะเฉพาะทางที่มีได้มีลักษณะทางอุตสาหกรรมหรือการค้า หรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนบางกลุ่มตามนโยบายของรัฐ กิจกรรมดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการความอิสระ (Autonomy) ในการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบของส่วนราชการที่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาและการตัดสินใจตามลำดับชั้นไม่อาจสนองตอบความต้องการได้ และภารกิจเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นการประกอบอุตสาหกรรมหรือการค้า โดยไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ในเชิงพาณิชย์อันเป็นลักษณะของรัฐวิสาหกิจ¹⁸ แม้จากการศึกษาจะพบว่า องค์กรเพื่อคนพิการในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในรูปของมูลนิธิ (Foundation) สมาคม (Association) และสหกรณ์ (Cooperative) และมีการเสนอรูปแบบการจัดองค์กรเพื่อคนพิการในรูปแบบวิสาหกิจเพื่อสังคมสำหรับคนพิการ เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลและสาธารณประโยชน์ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกิดการจ้างงานคนพิการ สร้างรายได้ให้คนพิการสามารถพึ่งพาตนเองได้และเพื่อแก้ไขปัญหาคนพิการด้วยการต่อยอดจากองค์กรเพื่อคนพิการรูปแบบเดิมที่กระทำในรูปมูลนิธิ สมาคม และสหกรณ์¹⁹ นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการเสนอให้จัดตั้งองค์กรเพื่อคนพิการโดยภาคเอกชน ซึ่งก่อนที่จะจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมสำหรับคนพิการในรูปแบบบริษัทจำกัดที่ดำเนินธุรกิจโดยคนพิการให้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จนั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการเตรียมและสร้าง โอกาสความพร้อมความสามารถในการทำงานให้กับคนพิการด้วยการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการ โดยเฉพาะในรูปแบบองค์การมหาชน (Public Organization) โดยการรวมหน่วยงานส่วนราชการที่ดำเนินงานด้านการฝึกอาชีพ (Vocational Training) สำหรับคนพิการที่มีอยู่ทั้งหมดให้อยู่การสังกัดองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อการบูรณาการ (Integration) หน่วยงานที่มีอยู่ให้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹⁹ อนุ ธรรมกิตติลิริ. (2555). *การส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมสำหรับคนพิการ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายสำหรับนักบริหาร), คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 106-107.

สามารถตอบสนองความต้องการศึกษาเรียนรู้และฝึกอาชีพเพื่อนำไปใช้ในการทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ หรือการประกอบอาชีพของคนพิการได้เองอย่างมีระบบเป็นองค์รวม

โดยที่การจัดองค์กรในรูปองค์การมหาชนมีเหตุผลความจำเป็นมาจากเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาของสังคม และมีการยอมรับว่าในการให้บริการสาธารณะ (Public Service) นอกจากจะมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังต้องมีหน่วยงานที่อยู่กึ่งกลางของหน่วยงานทั้งสองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนขึ้น ซึ่งมีลักษณะโดยสรุปดังนี้

(1) มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากส่วนราชการ แต่สามารถทรงสิทธิที่จะมีได้แต่นิติบุคคลมหาชน และได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ

(2) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นภารกิจของรัฐในด้านใดด้านหนึ่งที่กำหนดชัดเจนเฉพาะเรื่องและสามารถแยกจากภารกิจหลักของส่วนราชการ

(3) องค์การมหาชนไม่มีเป้าหมายในการแสวงหาผลตอบแทนการประกอบการในรูปกำไร ซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ จึงต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐตามความจำเป็น

(4) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมกับภารกิจ มีระบบการบริหารงานบุคคลอิสระ²⁰

จากลักษณะขององค์การมหาชนโดยสรุปที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหากจัดตั้งสถาบันการศึกษาและฝึกอาชีพสำหรับคนพิการในรูปองค์การมหาชนนั้นมีความเหมาะสมอย่างยิ่ง ในด้านภารกิจเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ไม่เป็นส่วนราชการเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่ไม่ต้องผ่านสายการบังคับบัญชาหลายชั้นหรือหลายขั้นตอนจากกฎระเบียบของทางราชการ ในด้านงบประมาณจากรัฐ การจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการในรูปแบบองค์การมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์การฝึกอาชีพให้กับคนพิการ โดยเฉพาะเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริการงานให้เกิดประสิทธิภาพโดยไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาจากรัฐ การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนจึงมีความคล่องตัวและอยู่ในความรับผิดชอบการบริหารจัดการขององค์การมหาชนโดยมีการตรวจสอบการองค์กรภายนอก ลักษณะการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจึงเป็นงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุน มิใช่ตามภารกิจหรือโครงการเพื่อให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นนำไปบริการจัดการได้เอง ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐนั้น องค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาของรัฐ แต่อยู่ในกรอบการกำกับดูแลของรัฐ การบริหารงานจึงมีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการดำเนินงานของตนเอง

²⁰ อัคร จารุจินดา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 5.

ความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานที่มีต่อรัฐจึงเป็นไปในรูปคณะบุคคลมิใช่คนคนเดียว และจะต้องมีระบบการประเมินผลเพื่อวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในด้านกฎหมาย โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 บัญญัติให้มีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นส่วนราชการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยโอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแล้ว ดังนั้นในการจัดตั้งสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการในรูปแบบขององค์การมหาชนจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้เงินทุนและทรัพย์สินส่วนหนึ่งของสถาบันฝึกอาชีพสำหรับคนพิการมาจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ