

บทที่ 1

บทนำ

1.1 เหตุผลและความจำเป็น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างรากฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศ ประการหนึ่งคือการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนด้วยการบูรณาการกระบวนการผลิต บนฐานศักยภาพ และความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสมดุล เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียงภายในชุมชน สนับสนุนให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ กลุ่มอาชีพ สนับสนุนการนำภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในการสร้างสรรค์ คุณค่าสินค้า บริการ และสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน ในการลงทุนสร้างอาชีพ และรายได้ที่มีการจัดสรรประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ชุมชน รวมทั้งสร้างระบบบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชน ควบคู่กับการพัฒนาความรู้ด้านการจัดการ การตลาด และทักษะในการประกอบอาชีพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีฐานะยากจน และรับทราบถึงปัญหาความต้องการต่างๆ ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี จึงมีบทบาทสำคัญ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชุมชน ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการส่งเสริมอาชีพ ไว้ดังนี้

- พระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 68 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

“ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(16) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

แผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาอาชีพให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น งานส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ การสนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต การส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร งานฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย เป็นต้น โดยกำหนดประเภทของกลุ่มงานภารกิจถ่ายโอนดังกล่าว เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกทำโดยอิสระ

ภารกิจการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน มีเป้าหมายสำคัญเพื่อยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นโดยการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายและเพิ่มศักยภาพของชุมชนให้มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและเหมาะสมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาตรฐานฉบับนี้จึงจัดทำขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการรวมกลุ่มและพัฒนา กลุ่มอาชีพ ให้มีความสามารถในการผลิต การตลาดและการบริหารจัดการกลุ่มให้มีความเข้มแข็งต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมอาชีพให้กับชุมชนท้องถิ่น อันเป็นภารกิจที่สำคัญในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุขบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2. เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและให้การสนับสนุนการส่งเสริมอาชีพในระดับบุคคล กลุ่มอาชีพ ชุมชน
3. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นหลักเกณฑ์ประกอบการตัดสินใจสนับสนุนด้านการพัฒนาผลผลิต ผลิตภัณฑ์ ที่ได้มาตรฐานอาชีพ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา กลุ่มอาชีพ ผลิตภัณฑ์และช่องทางการจำหน่ายผลผลิต ผลิตภัณฑ์

1.3 ประโยชน์ของมาตรฐานการส่งเสริมอาชีพ

1. ทำให้ประชาชนรวมกลุ่มเพื่อพัฒนากลุ่มและมาตรฐานอาชีพ พัฒนาผลผลิต/ผลิตภัณฑ์ อันนำไปสู่ความเข้มแข็งของอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบและทิศทางการพัฒนาและส่งเสริมการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพมีประสิทธิภาพ
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี สามารถสร้างความเข้าใจระหว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

1.4 กรอบมาตรฐานการส่งเสริมอาชีพ

มาตรฐานการส่งเสริมอาชีพเป็นแนวปฏิบัติในการส่งเสริมอาชีพและสนับสนุนกลุ่มอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

- ส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ประกอบด้วย
 - : หลักเกณฑ์การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ
 - : หลักเกณฑ์การจัดทำแผน/การของงบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - : หลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนทางวิชาการ
 - : การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ
 - : แนวทางการจำหน่ายผลผลิต/ผลิตภัณฑ์
 - : แนวทางการพัฒนากลุ่มอาชีพและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
- ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสำรวจกลุ่มอาชีพ วัตถุประสงค์ ประชาชนชาวบ้าน เพื่อส่งเสริมสนับสนุน ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่กลุ่มอาชีพ ซึ่งประกอบด้วย
 - : การวิเคราะห์ความจำเป็นและความเหมาะสมของโครงการ
 - : การสำรวจข้อมูล/การจัดทะเบียนวัตถุประสงค์ในชุมชน
 - : การจัดทำทะเบียนประชาชนชาวบ้าน

: หลักเกณฑ์การพิจารณาสนับสนุนกลุ่มอาชีพ
: บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมอาชีพ การบริหารจัดการกลุ่มอาชีพ

1.5 แนวคิดการส่งเสริมอาชีพในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การส่งเสริมอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักทางสายกลางและการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผลและการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี โดยมีเงื่อนไขอยู่บนพื้นฐานของความรอบรู้ ความเข้าใจ ในความแตกต่างกันโดยธรรมชาติ ทั้งระดับพื้นที่ ระดับชุมชน ระดับครัวเรือนและระดับบุคคล ดังนั้นการส่งเสริมอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรทำการสำรวจข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อจัดระดับความสำคัญของการส่งเสริมอาชีพ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

1. การศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปัจจัยและองค์ประกอบที่ส่งเสริมและเอื้อต่อการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ เช่น ทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณูปโภค แหล่งทุนในท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้าน เป็นต้น

2. การจัดแบ่งกลุ่มอาชีพ อาจแบ่งตามประเภทของการส่งเสริมสนับสนุน คือ

- 1) กลุ่มอาชีพที่ต้องให้ความช่วยเหลือพิเศษ
- 2) กลุ่มอาชีพพึ่งตนเองได้แต่ยังไม่แข็งแรง
- 3) กลุ่มอาชีพที่มีความเข้มแข็ง

1) กลุ่มอาชีพที่ต้องให้ความช่วยเหลือพิเศษ คือ กลุ่มอาชีพที่ขาดปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน มีหนี้สินหรือขาดทุนจากการประกอบอาชีพ ขาดอุปกรณ์ส่งเสริมการผลิต ขาดทักษะความรู้ การให้การส่งเสริมประชาชนกลุ่มนี้ต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษเน้นการขยายโอกาสและจัดทำแผนการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง โดยการส่งเสริมและให้คำแนะนำในการหาแหล่งทุน ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกิน ส่งเสริมความรู้ ทักษะอาชีพ ประสานงาน และดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเชิงบูรณาการงบประมาณและบูรณาการแผนการช่วยเหลือ ติดตามและประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และก้าวสู่คุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น

2) กลุ่มอาชีพพึ่งตนเองได้ แต่ยังไม่แข็งแรง ควรให้การสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการประกอบอาชีพ ในกลุ่มนี้อยู่ในขั้นของการทดลอง ต้องให้ความสนับสนุนที่เอื้อต่อการดำเนินงาน เช่น การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและการพัฒนาการผลิต ปริมาณการผลิต คุณภาพการผลิต การให้ความรู้ทักษะอาชีพ การบัญชี การตลาด

3) กลุ่มอาชีพที่มีความเข้มแข็ง การส่งเสริมอาชีพในกลุ่มนี้ควรเป็นการส่งเสริมคุณภาพ ที่มีมาตรฐานสูงขึ้นตามลำดับ เช่น การส่งเสริมคุณภาพผลิตภัณฑ์สู่ระดับที่สูงขึ้น มีมาตรฐานการรับรองจากหน่วยงานของรัฐทั้งในและต่างประเทศ ส่งเสริมการบริหารจัดการขบวนการผลิต ระบบการตลาด ระบบการขนส่ง การคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภค และ ควรส่งเสริมในเชิงนโยบาย การบริหารจัดการตลาด การบริหารระบบขนส่ง (logistics)

3. การรวบรวมและจัดทำทะเบียนกลุ่มอาชีพ โดยแยกประเภทของอาชีพตามระดับของการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน และประเภทของกลุ่มอาชีพ โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการส่งเสริมอาชีพ จัดทำแผนการส่งเสริมอาชีพ และข้อมูลที่สำคัญและสอดคล้องกับพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน ควรมีการจัดทำ ทะเบียนวัตถุดิบ สถิติการผลิต การจำหน่าย แหล่งความรู้ส่งเสริมการผลิต ปราชญ์ชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นทุนและเป็นปัจจัยของการผลิต นำไปสู่การวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชน การกำหนดกรอบของการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพบนพื้นฐานข้อมูลของท้องถิ่น

4. การจัดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมชุมชนแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลท้องถิ่น เป็นสังคมของการเรียนรู้และการศึกษา และเป็นการส่งเสริมข้อมูลให้กับประชาชนในการกำหนดทิศทาง การตัดสินใจ การวางแผนการพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างระบบฐานข้อมูลด้านการส่งเสริมอาชีพในท้องถิ่น ในระดับบุคคล ระดับครัวเรือน ระดับกลุ่ม ระดับชุมชน และสร้างเครือข่ายทางธุรกิจชุมชนที่เกื้อหนุนกันในพื้นที่ระหว่างพื้นที่ อันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองและความยั่งยืน

5. การจัดทำแผนการพัฒนากลุ่มอาชีพ เพื่อกำหนดกรอบทิศทางส่งเสริมอาชีพอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ในระดับต่างๆ อาจใช้ขบวนการประชาคมในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ

6. ส่งเสริมและสนับสนุน การรวมกลุ่มอาชีพ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของการประกอบอาชีพและสร้างพลังของการบริหารจัดการการพัฒนาอาชีพในท้องถิ่น ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ การแก้ปัญหา ด้านอาชีพในท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้มีหรือให้เกิดผู้นำชุมชน เชื่อมโยงเครือข่ายอาชีพและกระตุ้นให้เกิดความสามัคคีในชุมชน

7. การส่งเสริมและพัฒนา ความรู้ ทักษะการประกอบอาชีพ สร้างและพัฒนาผลผลิต หรือผลิตภัณฑ์ของชุมชนให้เป็นที่ต้องการและตรงตามความต้องการของผู้บริโภคในท้องถิ่นและจังหวัดใกล้เคียง จนถึงระดับประเทศ ต่างประเทศ

8. การส่งเสริมและการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ค่านิยม ทักษะคติ ต่อการประกอบอาชีพ และต่อการดำเนินชีวิตให้กับประชาชนในทุกกระดับ อันเป็นภูมิคุ้มกันให้ประชาชน โดยเฉพาะการสร้างลักษณะนิสัยการจดบันทึก การสังเกต การพัฒนาเรียนรู้ ความขยัน การประหยัด และออม ให้มีในระดับปัจเจกบุคคล ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน เช่น รายได้ ค่าใช้จ่าย การจดบันทึกบัญชีครัวเรือน บัญชีต้นทุนการผลิตแยกจากบัญชีครัวเรือน เป็นต้น

9. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารประสบการณ์ และการให้ข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และหรือที่มีผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพของประชาชนแบบเข้าถึงครัวเรือน ระหว่างประชาชนกับประชาชน ประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนอาชีพและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการสร้างความร่วมมือและความเข้าใจต่อกันในระดับชุมชนและระดับท้องถิ่น

10. การติดตามประเมินผล การส่งเสริมอาชีพของท้องถิ่น เพื่อวัดความสำเร็จของการดำเนินงาน และพัฒนาอาชีพ ตามแผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

การส่งเสริมอาชีพในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



- ขั้นตอนการดำเนินการ**

 - การศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่น
 - การจัดแบ่งกลุ่มอาชีพ
 - การรวบรวมและจัดทำทะเบียนกลุ่มอาชีพ
 - การจัดระบบฐานข้อมูล
 - การจัดทำแผนการพัฒนาการส่งเสริมอาชีพ
 - การส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ทักษะ
 - การส่งเสริมและการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ค่านิยม ทศนคติต่อการประกอบอาชีพ
 - การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารประสบการณ์
 - การติดตามประเมินผล