บทที่ 2

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีที่เกี่ยวข้องต่อความมั่นคงทางอาหารของภาคครัวเรือนในคาบสมุทรสทิงพระ เพื่อต้องการทราบถึงรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีที่เกี่ยวข้องต่อความมั่นคงทางอาหารของภาคครัวเรือน มีทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือและรูปแบบความร่วมมือ
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการจำเป็น
5. แนวคิดเกี่ยวกับภาคี
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ และรูปแบบความร่วมมือ

1. ความหมายของความร่วมมือ

รุ่งนภา รุ่งรัตน์(2553:42) กล่าวว่า ความร่วมมือ หมายถึงการดำเนินกิจกรรมหรือการทำงานร่วมกันของหลายบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นหน้าที่ มีส่วนเกี่ยวข้อง ถูกบังคับหรือมีจิตสำนึกที่จะร่วมมือรับผิดชอบ เพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จให้เกิดประโยชน์หรือบรรลุวัตถุประสงค์ของงานหรือหน่วยงาน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อตนเอง ต่อสังคมส่วนรวม ประเทศชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม

พิเชณฐ สวัสดี(2547:45) กล่าวว่า ความร่วมมือหมายถึง การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูล สนับสนุนซึ่งกันและกัน อาจจะเป็นเพราะต้องมีหน้าที่ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องหรือถูกบังคับหรือมีจิตสำนึก ที่จะร่วมมือรับผิดชอบให้เกิดความสำเร็จ ด้วยกิจกรรมดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อตนเอง สังคมส่วนรวมและประเทศชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม

นิพนธ์ แจ้งเอี่ยม(2524:212) ให้ความหมายของความร่วมมือไว้ว่า เป็นความร่วมมือของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป พร้อมใจกันทำงาน หรือ ทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ความร่วมมือจึงเป็นเรื่องของการพึ่งพาอาศัยกัน หรือเป็นความหมายของคนที่มีลักษณะการติดต่อและสัมพันธ์กัน

ประเวศ วะสี และคณะ (2543:6, อ้างถึงในเฉลิมพร วรพันธกิจ, 2551:14) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือระหว่างภาคีว่าเป็นการประสานความคิดและความร่วมมือระหว่างทุกหน่วยงานของสังคมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งในการจัดการทำแผนพัฒนาระดับชุมชนแต่ละภาคี/องค์กร ควรกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเจนดังนี้ 1)ภาครัฐปรับทัศนคติและบทบาทจากผู้สั่งการมาเป็นผู้สนับสนุนประชาชนทั้งในด้านความคิด วิชาการและงบประมาณ 2)สถาบันการศึกษา ปรับกระบวนการเรียน การสอน การวิจัยให้เอื้อต่อการสนับสนุนกระบวนการพัฒนาชุมชน 3)ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สนับสนุนงบประมาณและเทคนิควิชาการที่มีประโยชน์ต่อการทำแผนชุมชน โดยเน้นการร่วมคิด วางแผนติดตาม และร่วมรับประโยชน์ 4)ชุมชนค้นหาจุดแข็งจุดอ่อนความรู้ความสามารถ (ศักยภาพ) ที่ชุมชนมีอยู่ด้วยตนเองและสร้างเครือข่ายเพื่อร่วมพลังสามัคคี รวมทั้งค้นหาชุมชนที่มีศักยภาพเพื่อเป็นพื้นที่นำร่องสำหรับการเรียนรู้ การสร้างความเข้าใจให้เป็นเวทีเรียนรู้ร่วมกัน 5) องค์กรท้องถิ่นปรับกระบวนการทำงานโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมรับข้อมูล สนับสนุนงบประมาณประสานประโยชน์พันธมิตรเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ร่วมกัน

ยรรยง โตจินดา (2542:87, อ้างถึงใน เฉลิมพร วรพันธกิจ, 2551:18) ได้กล่าวถึงวิธีการประสานงานที่นำไปสู่ความร่วมมือ สามารถดำเนินการได้ 4 วิธี ได้แก่ 1)วางแผนร่วมกันโดยการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมการปฏิบัติงานให้ได้ ผู้ใดจะปฏิบัติงานอะไร เมื่อไร 2)กำหนดการรายงานการปฏิบัติงานในจุดที่ต้องปฏิบัติให้ประสานงานกันทั้งนี้เพื่อทำให้ทราบถึงการที่ต้องประสานงาน 3)จัดประชุมร่วมกันโดยให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติงาน มีการประชุมตามระยะเวลาทั้งก่อนที่จะปฏิบัติงานและระหว่างปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดการประสานงานการปฏิบัติ 4)ตั้งคณะกรรมการร่วมกันจะทำให้สามารถร่วมปฏิบัติงานกั้นตั้งแต่ต้น นับตั้งแต่การวางแผนงาน การนัดหมายการปฏิบัติงาน การติดตามผลงาน และการปรับการปฏิบัติงานให้ประสานกัน

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2526, อ้างถึงใน กิ่งแก้ว กุดโอกาส, 2543:10) ได้ชี้ให้เห็นลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่แล้วมาเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในแง่เข้ามามีส่วนร่วมสบทบแรงงาน วัสดุ เงิน ร่วมคิด วางแผนร่วมทำ แต่การเข้ามามีส่วนร่วมในปัจจุบัน อนาคตจะเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผนร่วมทำ ร่วมบำรุงรักษา มากกว่าร่วมสมทบในรูปอื่นๆแม้ว่าจะมีหลักการในการร่วมแรง วัสดุ เงินอยู่

คันธรส อยู่คง(2555:13-14) ความร่วมมือ หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาปฏิบัติกิจกรรมร่วมกันอาจร่วมมือกันอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการเพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยอาจไม่ต้องทำวาระการประชุมร่วมกัน การทำงานร่วมกันโดยอาจประกอบด้วยการวางแผน กำหนดเป้าหมาย ทำแผนปฏิบัติการ ดำเนินการตามที่กำหนดโดยสมาชิกทุกคนต้องมีจิตสำนึกด้านความรับผิดชอบที่จะแสวงหาวิธีการเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น สร้างพลังและการช่วยเหลือกัน

ดูเบรียนและไอร์แลนด์ (Dubrion andIreland, 1993:86, อ้างถึงในธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2542:16) ได้ให้ความหมายของความร่วมมือ คือการที่คนตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือสองหน่วยงานมีปฏิสัมพันธ์ และร่วมปฏิบัติภารกิจอาจจะเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกันหรือคนละเป้าหมายก็ได้ด้วยการระดมทรัพยากรร่วมกัน ร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติและลงมือปฏิบัติอีกทั้งมีส่วนรับผิดชอบในการปฏิบัติและร่วมรับผลประโยชน์จากการปฏิบัติ ภายใต้การปฏิบัติร่วมกันดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงและความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันและกัน มาจากสาเหตุ 3 ประการ (Dubrion andIreland, 1993:125) คือ (1)มีลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันบ้างบางส่วน (2)ยอมรับรู้ถึงความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน (3)มีการแสดงออกซึ่งความจำเป็นหรือความต้องการพึ่งพาอาศัยกันในระดับปฏิบัติการ

สมิต สัชฌุกร (2546:13) กล่าวว่าความร่วมมือ หมายถึงการช่วยเหลือด้วยความสมัครใจแม้จะไม่มีหน้าที่โดยตรง อาจจะทำเรื่องเดียวกันในเวลาเดียวกัน หรือต่างเวลาก็ได้ แม้กระทั่งอาจให้ความร่วมมือทำบางเรื่องบางเวลามีนักบริหารและนักวิชาการให้ความหมายของความร่วมมือไว้ว่า ความร่วมมือเป็นความเต็มใจของแต่ละคนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความร่วมมือเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ทำงานร่วมกันหรือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง ความร่วมมือเป็นการทำงานร่วมกับคนอื่นในทางต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร หรือหน่วยงาน และความร่วมมือเป็นบุคคลในหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน

ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2542:17) กล่าวว่าความร่วมมือ หมายถึงการร่วมกันปฏิบัติงานของทั้งบุคคล กลุ่มหรือหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานหรือหน่วยงาน โดยอาศัยลักษณะการร่วมคิด ตัดสินใจ หรือกำหนดวิธีการหรือเอื้ออำนวยความสะดวกในทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2540:274 อ้างถึงในธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2542:17)ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่องค์การได้ร่วมมือกับองค์การอื่นๆ ในสภาพแวดล้อมเพื่อความมุ่งหมายเฉพาะเจาะจง โดยมีการกระทำร่วมกัน ซึ่งการกระทำร่วมกันระดับต่ำสุด คือ การเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบริการต่างๆซึ่งกันและกัน ระดับสูงขึ้นมาคือการดึงหน่วยงานต่างๆมาร่วมงานด้วยหรือเข้ามาเป็นพวกและรวมกำลัง ซึ่งเป็นระดับของการกำหนดเป้าหมายร่วมกันจัดเครือข่ายการทำงาน (Net working) และบทบาทหน้าที่ รวมทั้งเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของงานร่วมกัน

โดยสรุปความร่วมมือคือการที่ ปัจเจกบุคคล กลุ่ม หน่วยงาน องค์กรใดๆก็ตามซึ่งได้เข้าไปร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกำหนดวิธีการ ร่วมกันปฏิบัติ หรือ อำนวยความสะดวกให้กับบุคคลอื่น กลุ่มอื่น หน่วยงานอื่น หรือองค์กรอื่น ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยมีความมุ่งหวังให้กิจการนั้นสำเร็จประโยชน์ ด้วยใจอาสาสมัคร หรือด้วยการถูกบังคับ หรือ ด้วยการมีส่วนเกี่ยวข้องในพันธกิจนั้น หรือด้วยบทบาทหน้าที่ก็ตาม อาจเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน หรือ ส่วน

หนึ่งส่วนใดของเป้าหมายก็ได้ โดยการร่วมมือนี้อาจเป็นการระดมทรัพยากรร่วมกัน ร่วมกันกำหนดแผนงานแนวทางปฏิบัติและร่วมลงมือปฏิบัติก็ได้ รวมถึงการร่วมติดตามประเมินผล ด้วยการมีส่วนรับผิดชอบและรับผลประโยชน์ร่วมกัน

2. ความสำคัญของความร่วมมือ

ในการบริหารจัดการภาครัฐมีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนหรือภาคีที่เกี่ยวข้อง นั่นหมายถึงต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันบ้างบางส่วน ทำให้เกิดนัยยะของการรวมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงาน ระดมกำลัง และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายคือกิจกรรมหรือความมุ่งหวังในงานใดงานหนึ่ง หากปราศจากความร่วมมือของประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง กิจการใดๆที่ภาครัฐมุ่งหวังปฏิบัติให้บรรลุผลอาจประสบปัญหาหรืออุปสรรค ดังที่มีผู้ศึกษาและให้ความสำคัญของความร่วมมือไว้ดังนี้

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษา (2529, กิ่งแก้ว กุดโอกาส, 2543:10) ได้ให้ความหมายและหลักการบริหารและมีส่วนร่วม คือการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นหรือวินิจฉัยตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารหรือหัวหน้างานขององค์การนั้นๆโดยการบริหารแบบมีส่วนร่วม(Participative Management)อาจกระทำได้หลายวิธีการดังนี้ 1)ในระบบการประชุมหรือระบบคณะกรรมการในการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ 2)เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยพฤติกรรมต้องเข้าใจความสำคัญของกลุ่ม ยอมรับผู้อื่นเคารพกติกา 3)ใช้ระบบการติดต่อสองทางโดยมีการรับความคิดเห็นและให้แสดงความคิดเห็น 4)ใช้ระบบให้มีกลุ่มรับผิดชอบร่วมกัน 5)ใช้ระบบการให้รางวัล 6) ผู้เป็นหัวหน้าหรือผู้นำต้องพร้อมที่จะรับฟังยอมรับในกรณีที่มีส่วนร่วมนั้นๆ กล่าวโดยสรุปการบริหารแบบมีส่วนร่วมทำให้องค์การมีความกระตือรือร้น มีความรับผิดชอบในการทำงาน เห็นคุณค่าของตนเองร่วมดำเนินงานกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย การวินิจฉัยและร่วมรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้น ช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับที่ รุ่งนภา รุ่งรัตน์(2553:42)ได้สรุปไว้ว่าในการบริหารย่อมต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันบ้างบางส่วน ยอมรับรู้ถึงความจำเป็นว่า ต้องพึ่งพาอาศัยกันและมีการแสดงออกซึ่งความจำเป็นหรือความต้องการพึ่งพาอาศัยกันในระดับปฏิบัติการ จึงทำให้เกิดนัยยะของการร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงาน การระดมและการใช้ทรัพยากรอ่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าลดความซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่เพื่อใช้ในการบริหาร และ การพัฒนา

เรวัตร ชาตรีวิศิษฎ์ (2539:115, อ้างถึงใน รุ่งนภา รุ่งรัตน์, 2553:42) อธิบายว่าองค์กรซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่เดียวกัน หรือมีลักษณะที่ให้บริการแก่ประชาชนด้วยกันหากมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นไปในทางร่วมมือกันแล้วจะมีผลดีในแง่ที่ทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ลดความซ้ำซ้อนของการบริการที่มีต่อประชาชนและ

ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ความคิดริเริ่มในโครงการใหม่ๆจะเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก เพราะไม่ต้องเกรงว่าจะต้องไปแย่งชิงทรัพยากรกับองค์กรอื่นๆ โดยที่ต่างคนต่างไม่รู้ว่าใครกำลังทำอะไรอยู่ก่อนแล้วจึงเท่ากับลดอุปสรรคการทำงานลงได้

ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2542:18)ได้อธิบายถึงจุดมุ่งหมายของความร่วมมือคือการร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ที่แต่ละองค์กรมีและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน โดยกำหนดกรอบการปฏิบัติภายใต้ความร่วมมือร่วมกันทั้งนโยบาย เป้าหมายทรัพยากร วิธีการทำงานและข้อมูลข่าวสาร เพื่อที่ทำให้งานผสมผสานสอดคล้องลดความซ้ำซ้อนมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันแก่ทุกฝ่าย

โดยสรุปความสำคัญของความร่วมมือคือความจำเป็นในการพึ่งพาอาศัยกันโดยการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์กร หน่วยงาน กลุ่มบุคคลเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน โดยกำหนดกรอบการปฏิบัติงานภายใต้ความร่วมมือทั้งนโยบาย วิธีการ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้งานประสานสอดคล้องกันลดความซ้ำซ้อนก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันแก่ทุกฝ่าย

3. จุดมุ่งหมายของความร่วมมือ

รุ่งนภา รุ่งรัตน์(2553:42)ได้สรุปความไว้ว่าจุดมุ่งหมายของความร่วมมือประกอบด้วยความคาดหวังต่อความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องในสามส่วนคือ 1) องค์กรประชาชนต้องให้ความร่วมมือนำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาและการประสานงานทางวิชาการ อีกทั้งก่อให้เกิดเครือข่ายการทำงานระหว่างรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชนและส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการระดมทรัพยากรซึ่งทำให้การพัฒนาชุมชนดีขึ้น 2)องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและองค์กรเอกชนและผลักดันให้เกิดการประสานทรัพยากรร่วมกัน อำนวยความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสารและวิชาการและ 3)ความคาดหวังของรัฐต้องการให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทในการทำงานร่วมกับรัฐทั้งบทบาทในเรื่องการวางแผน การปฏิบัติงาน และร่วมติดตามตรวจสอบโครงการ ส่วนข้อสรุปร่วมกันอันเป็นจุดมุ่งหมายของความร่วมมือทั้งสามส่วนคือ ภายใต้ความร่วมมือในการพัฒนา ควรมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับ ความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ยอมรับในข้อแตกต่างและวิธีการทำงานของทั้งสองฝ่ายเอื้ออำนวยความสะดวกให้ซึ่งกันและกันทั้งข้อมูลข่าวสาร วิชาการ และทรัพยากร และก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน และร่วมกันพิจารณาแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยกลุ่มคณะกรรมการร่วม

4. รูปแบบหลักการและลักษณะของความร่วมมือ

การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐเอกชนและภาคีต่างๆจะสำเร็จตามความต้องการนั้น สิ่งที่จำเป็นที่สุดคือ การกำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ในการทำงานร่วมกัน

เรวัตร ชาตรีวิศษฎ์ (2539:117-119, อ้างถึงใน ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2542:19) ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการทำงานร่วมกันมี 3 ประการคือ 1)จัดตั้งคณะทำงานหรือกลุ่มทำงานเพื่อให้การประสานงานได้สะดวกและยังเป็นการพิจารณาหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน 2)กำหนดแผนการและวิธีการประสานงานรวมถึงวิธีปฏิบัติให้แน่ชัดแจ้งให้กับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายได้ทราบเพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงาน 3)ลดปัญหาการขัดแย้งและปรับวิธีการทำงานเข้าหากัน เนื่องจากระบบการทำงานและระเบียบการปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงานมีข้อแตกต่างกันมาก ทั้งในความคล่องตัวความยืดหยุ่นข้อบังคับและกฎหมาย อันอาจจะเป็นอุปสรรคการทำงาน จึงจำเป็นต้องปรับตัวด้วยกันทั้งสองฝ่ายซึ่งบางครั้งอาจเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะต้องประนีประนอมเข้าหากัน

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ(2546:208-209) ได้แบ่งลักษณะของความร่วมมือดังนี้ การสนับสนุนทรัพยากรคือสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรมคือการเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินการติดตามและประเมินผลและอำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วมคือ การเป็นผู้นำ เป็นกรรมการเป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะของความร่วมมือ แสดงถึง ระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งว่า การเข้าร่วมนั้นบางครั้ง ก็เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมเป็นบางส่วนเท่านั้น เพราะในหลายกรณีผู้เข้าร่วมอาจจะไม่มีโอกาสได้ตัดสินใจ ซึ่งทางออกที่ดีนั้น ควรเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่ผู้เข้าร่วมบ้าง

เรวัตร ชาตรีวิศิษฎ์(2539:120) ได้แบ่งลักษณะของการร่วมมือตามระดับความสำคัญดังนี้ 1)ความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานระดับต่ำได้แก่การทำความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จากองค์การหรือหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องและต้องปฏิบัติงานร่วมกัน การทำความคุ้นเคยกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น จัดให้มีการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลทั่วไป โดยเน้นด้านโครงการและเป็นคณะกรรมการระหว่างองค์กรร่วมกัน 2) ความร่วมมือระหว่างองค์การระดับกลางได้แก่การจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลอย่างเป็นทางการ เช่น การรายงานข่าวเป็นการภายในระหว่างองค์การ จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดให้มีโครงการร่วมกันระหว่างองค์กร 3)ความร่วมมือระหว่างองค์การระดับสูง ได้แก่การจัดให้มีการพิจารณางบประมาณร่วมกันตลอดจนจัดให้มีการแลกเปลี่ยน และโอนย้ายงบประมาณระหว่างหน่วยงานกันได้ จัดให้มีคณะกรรมการร่วมอย่างเป็นทางการ จัดให้ร่วมเป็นเจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกด้วยกัน และจัดให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ เกี่ยวกับนโยบายและโครงการขององค์การ สร้างการดำเนินงานและการวางแผน ในด้านของความคาดหวังของความร่วมมือในระดับสูงสุดคือการก่อให้เกิดความเป็นทีมและสามารถพัฒนางานได้อย่างบรรลุตามเป้าหมายร่วมกัน

ประเวส วะสี (2536:10-12, อ้างถึงใน รุ่งนภา รุ่งรัตน์, 2553:44) เสนอแนวคิดของความร่วมมือในลักษณะของเบญจภาคีกล่าวคือ ทำงานแบบมีหุ้นส่วนในการพัฒนาระหว่าง 5 ฝ่าย คือ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ราชการและธุรกิจ ซึ่งความร่วมมือระหว่างฝ่าย

ต่างๆ ถือเป็นหัวใจของการพัฒนา โดยภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว เสนอแนะว่าควรเรียนรู้และพัฒนาจากการปฏิบัติงานร่วมกัน

องค์การอนามัยโลก (WHO 1978:12, อ้างถึงใน รุ่งนภา รุ่งรัตน์, 2553:46)ได้เสนอรูปแบบของความร่วมมือที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริง ต้องประกอบด้วยกระบวนการสี่ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนคือการร่วมมือในการวิเคราะห์ปัญหา ระบุปัญหา อธิบายปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และการตัดสินใจดำเนินกิจกรรม คือ ต้องร่วมมือในการจัดการและบริหาร การใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงินและการบริการ การใช้ประโยชน์คือต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม และการได้รับประโยชน์ เป็นการร่วมมือที่ได้รับผลแจกจ่าย ผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นฐานที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ส่วนตัวในสังคมหรือวัตถุก็ได้

โทมัส และโรเบิร์ต (Thomas and Robert, 1982:74 อ้างถึงใน ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ , 2542:19) แบ่งลักษณะความร่วมมือไว้ 2 ลักษณะดังนี้ 1)การต่อรอง(Bargaining)หมายถึงการตกลงร่วมกันระหว่างองค์กร 2 องค์กร หรือมากกว่าในการที่จะแลกเปลี่ยนผลผลิตหรือบริการระหว่างกัน 2) การชักชวนมาร่วม(Co-ordination)หมายถึงกระบวนการดูดซึมเอาบุคคลใหม่ๆ นอกองค์การเข้าสู่โครงสร้างในการเป็นผู้นำหรือโครงสร้างของการตัดสินนโยบายขององค์การ

การศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองขอนแก่น (2537, อ้างถึงใน ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ , 2542:19) พบว่ารูปแบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองมี 3 ประการ กล่าวคือ 1)ควรจัดตั้งคณะกรรมการที่มาจากทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชนและผู้แทนองค์กรชุมชน 2)คณะกรรมการดังกล่าวควรร่วมกันวิเคราะห์ ตัดสินใจ และวางแผนการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง และ 3)ควรส่งเสริมสนับสนุนให้แผนดังกล่าวสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการพัฒนาบุคลากรผู้เกี่ยวข้อง สนับสนุนทรัพยากร ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัย(2540:120, อ้างถึงใน ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2542:21) อธิบายถึงรูปแบบและขบวนการของความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ก่อให้เกิดการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน(Community-Based Approach)ว่ามีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ 1)การสร้างองค์กรแห่งความร่วมมือ 2)การสร้างเครือข่ายในการติดต่อสื่อสาร และประสานงานความร่วมมือระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นเครือข่าย 3)การแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการทำงาน 4)การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโดย การมีส่วนร่วมคัดเลือกจากทุกฝ่ายและกำหนดบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ 5)การกำหนดกรอบกิจกรรมและลักษณะงานที่ทำ 6)การติดตามประเมินผลเพื่อขจัดปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน

อนุรักษ์ อัมพาผล (2529:114) อธิบายถึงแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือในระดับท้องถิ่น จำเป็นที่

จะต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆฝ่ายภายในท้องถิ่นและองค์กรความร่วมมือในท้องถิ่นส่วนใหญ่อาจแบ่งออกได้ 2 องค์กร นั่นก็คือ องค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนซึ่งต้องมีความเข้าใจด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ตรงกัน เพื่อช่วยในกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาไปในทางเดียวกันได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ในการพัฒนาก็ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรสำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากเช่นกัน นั่นคือ องค์กรภาคประชาชน

สุภาภรณ์ ปันวารี (2548, อ้างถึงใน คันธรส อยู่คง, 2555:14-15) ได้กล่าวถึงลำดับขั้นของความร่วมมือไว้ดังนี้ 1)ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย(Identify stakeholder)ความร่วมมือจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการระบุถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อจะได้ร่วมประชุมวางแผนกำหนดความต้องการ นิยามเป้าหมาย และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากความเป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละคนซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือ การสนองเหตุผลและความต้องการในการมีส่วนร่วม (Have Collaborators State Their Reasons for wanting to Participateหลังจากการกำหนดผู้เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือซึ่งอาจอยู่ในรูปตัวแทนองค์กรหรือครอบครัวชุมชนแล้วต้องทบทวนอยู่เสมอว่าความร่วมมือที่ดำเนินการอยู่ได้สนองความต้องการโดยทำให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากรและแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญเพื่อสนองตอบความต้องการและเป้าหมายของชุมชนแล้วหรือยัง 2)สร้างพันธะสัญญาสู่เป้าหมายร่วมกัน(Get a Commitment to Stated Goals)ความร่วมมือที่เกิดจากการสั่งการจะไม่ทำให้เกิดจิตสำนึกและการแลกเปลี่ยนความคิด และหากปราศจากการแลกเปลี่ยนความคิดในการกำหนดเป้าหมาย จะทำให้โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือมีน้อย 3)การกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม(Establishing a Shared Vision)การสร้างความร่วมมือจะประสบความสำเร็จจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีภูมิหลังและมุมมองที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามความหลากหลายอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจและการควบคุม 4)การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือ (Developing a Collaborative Strategic Plan)การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสำเร็จระยะยาวภายในสองถึงสี่ปี ในที่ประชุมผู้มีส่วนร่วมทุกคนต้องร่วมแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญ ความหวัง สิ่งที่เป็นความวิตกกังวล และร่วมกันร่างแผนยุทธศาสตร์โดยคำนึงถึงความใส่ใจต่อทรัพยากรที่ขาดแคลนเน้นมุมมองที่หลากหลาย อธิบายถึงรายละเอียดขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะเกิดผลต่อองค์กรและเพื่อนบ้าน ส่งเสริมให้เกิดความสามารถในการชี้แจงเหตุผล บริการจัดการโดยรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลอื่น สร้างพันธะสัญญาความร่วมมือในการสร้างพันธกิจและเป้าหมาย และประเมินจุดแข็งจุดอ่อนของหุ้นส่วนทุกคน 5)การกำหนดข้อปฏิบัติในการประชุม(Determining Meeting Rules)ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถร่วมกำหนดข้อปฏิบัติบางส่วนในการประชุม ซึ่งอาจเป็นเยเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือเรื่องที่จำเป็น 6)การสร้างข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการตัดสินใจ(Building Consensus about Decision Making) ข้อขัดแย้งต่างๆเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกิดขึ้น ดังนั้นการสร้างความร่วมมือจึงถือ

เป็นสิ่งท้าทาย การย้อนกลับไปทบทวนเพื่อหาคำตอบของข้อขัดแย้งและทักษะการสร้างข้อตกลงร่วมกันเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จ การให้ความไว้วางใจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ หากปราศจากความไว้วางใจแล้วหุ้นส่วนทุกคนจะไม่ยอมเปิดเผยความคิดเห็นส่วนตัว

โดยสรุปรูปแบบและลักษณะของการร่วมมือ จึงอาจเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างองค์การสององค์การหรือหลายองค์การก็ได้ ที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรหรือบริการระหว่างกัน หรือชักชวนบุคคลใหม่ๆ ภายนอกเข้ามาสู่โครงสร้างขององค์การก็ได้ โดยการเข้ามาร่วมทำงานในลักษณะการเป็นหุ้นส่วน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกัน ร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ ร่วมกันติดตามและประเมินผล และร่วมกันปรับปรุงเพื่อให้โครงการใดโครงการหนึ่งบรรลุผลสำเร็จ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local administration)หมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น สามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมาย ดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหาร งบประมาณและบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลระดับชาติมิได้แยกตัวเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ(Nation State) แต่อย่างใด(อำนาจ เลรามัญ, 2552:1)ได้กล่าวไว้ถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น(Two Tier System)คือมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง(Lower Tier)หรือระดับพื้นที่ที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน(Upper Tier)หรือระดับจังหวัด การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองระดับมีความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่จึงได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์กรทั้งสองให้แตกต่างกันในเชิงภารกิจ กล่าวคือให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่กำหนดในพื้นที่รับผิดชอบส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ที่เกินขีดความสามารถหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง หรือภารกิจที่มีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่องระหว่างเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่ง(Function Based Across Areas)หรือกิจกรรมที่เป็นภาพรวมของท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจความหมายและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อประชาชนในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร

Daneil wit (อ้างถึงในอุบลวรรณ สุภาแสน, 2543:7) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

สถาบันโอพิเนียน (2545:122) ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีวัตถุประสงค์ไปในทางเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลมีตัวแทน ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปเพื่อปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดมีงบประมาณเป็นของตนเอง

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2535:2, อ้างถึงในนันธิดา จันทร์ศิริ, 2553:28)ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนัยนี้จะเกิดองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

โดยสรุปคือ การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่กระจายอำนาจการปกครองของรัฐให้กับประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และ หน่วยการปกครองนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานปฏิบัติหน้าที่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นๆ

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พิณสุดา สิริธรังศรี, สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์(2541, อ้างอิงในสุริยา หมัดหลี, 2551:17)ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองรูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการปกครองรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร การแบ่งส่วนการปกครองตามความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้การปกครองชุมชนหนึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ทั้งนี้จะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อีกทั้งจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยแบ่งสิทธิตาม

กฎหมายได้เป็นสองประเภทคือ 1)หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริการตามหน้าที่ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น 2)สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539:11-14, อ้างถึงในนันธิดา จันทร์ศิริ, 2553:29) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลให้ลดน้อยลง เนื่องจากการบริหารประเทศของรัฐบาล จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัด แต่มีภารกิจที่ต้องดำเนินการให้กับชุมชนต่างๆทั่วประเทศก็อาจจะมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอได้ ดังนั้นหากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆก็สามารถมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเองต่อการดำเนินการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเองได้ จึงเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งในด้านการเงิน บุคคลและเวลา ในการดำเนินการ 2)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในด้านการตอบสนอง (Response)ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะมีการเลือกตั้งโดยสภาท้องถิ่น และผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นการปกครองที่สามารถตอบสนองความต้องการและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง(Political Participation)มากขึ้น 3)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น จากการปกครองตนเอง ของแต่ละท้องถิ่นนั้น ทำให้ท้องถิ่นมีโอกาสกำหนดนโยบายและควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ และการกำหนดนโยบายนั้นก็ย่อมเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเจริญของบ้านเมืองมีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีภาระที่สำคัญในการสร้างความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมได้ 4)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาด้านการเมือง(Political Development) สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย(Developing Countries) ทั้งนี้โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถือเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้กล่าว คือ ทำให้ประชาชนมีการเรียนรู้เข้าใจในระบบการเมืองรับรู้การเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง Participation ทั้งนี้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีการต่อสู้ และแข็งขันทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกา (Rule of the Game) ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมทั้งเข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular control)

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548:14-16, อ้างถึงใน นันธิดา จันทร์ศิริ, 2553:30) ได้อธิบายถึงหลักสำคัญที่สนับสนุนเหตุผลและความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ด้าน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัย การพัฒนาและการมีส่วนร่วม เนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยและความวุ่นวายหรือภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทำให้มนุษย์หวาดกลัว ซึ่งเป็นเหตุผลพื้นฐานที่สนับสนุนให้รัฐทำงานร่วมกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 1)เพื่อสร้างหลักประกันในการสร้างความมั่นคงให้กับชีวิต และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนได้อย่างทั่วถึงโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ 2)เพื่อสร้างความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรม รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถกำหนดรูปแบบในการดำเนินชีวิตร่วมกันในชุมชนได้ตามอัตภาพทั้งนี้ แต่ละท้องถิ่นต่างมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน บางแห่งอาจเลือกเอกลักษณ์ในการเป็นเมืองประวัติศาสตร์ เมืองท่องเที่ยว เมืองสมุนไพร เมืองเกษตรกรรม เป็นต้น การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิต ความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน 3)เพื่อสร้างความสมดุลแห่งรัฐในการกระจายอำนาจปกครองบริหารในยุคสมัยแห่งประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ชุมชนมาถ่วงดุลการใช้อำนาจที่เกินพอดีของภาครัฐและการครอบงำของกลไกตลาด ซึ่งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง รวมถึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบ การปกครองท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจเกินพอดี 4)เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น ช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารและการใช้ทรัพยากรของรัฐ การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและการกำหนดขนาดการผลิตที่เหมาะสมกับชุมชน (Economy of Scale) ซึ่งทำให้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดได้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด

โดยสรุปคือการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการภายในพื้นที่ที่ตนเองได้รับมอบอำนาจภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางให้อำนาจในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2550:220-225, อ้างถึงใน อาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา, 2554:21)กล่าวว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยเทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชน ที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงปัจจุบัน

อาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา(2554:22-23) สรุปว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มีดังนี้ 1)อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติหน้าที่ของเทศบาล 2)อำนาจหน้าที่อาจจัดทำ เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใดๆในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ให้มีน้ำสะอาด หรือ การประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและเทศพานิช

กาญจนา สุวลักษณ์(2546:20-21) กล่าวว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 2 ส่วน โดยส่วนที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กิจกรรมที่ต้องดำเนินการคือจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก ผู้สูงอายุและผู้พิการ การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ในส่วนที่ 2 ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง ได้แก่การให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร การให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

เอกวิทย์ คนใหญ่ (2543:8)ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้ 1)ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2)ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านการเมืองในเรื่องของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในระดับตำบล การพัฒนาทางการเมืองในเรื่องของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในระดับตำบลการพัฒนาทางการบริหารของประชาชนโดยให้ประชาชนเป็นผู้บริหาร ให้เกิดความก้าวหน้าของชุมชนตนเอง 3)การพัฒนาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม 4)การพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แนวทางในการดำเนินการแก้ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปัญหาที่เกิดขึ้นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำปัญหาดังกล่าวมาจัดทำโครงการเสนอขอรับการ

สนับสนุนด้านงบประมาณจากแหล่งต่างๆดังนี้ (กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2543:159 อ้างถึงในกาญจนา สุวลักษณ์, 2546:21) 1)การพึ่งงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเองก่อน 2)โดยการสร้างความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียงที่มีปัญหาเหมือนกัน 3)ขอความร่วมมือหรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆทั้งรัฐและเอกชน

ปรีชา กาแก้ว (2554:23)ได้สรุปแนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ประกอบด้วยภารกิจ 3 ประการคือ 1)ภารกิจหน้าที่ตามบัญญัติในกฎหมาย(Ultra Vires)หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะหมายถึงว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุมกิจกรรมอะไรบ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้นๆ กล่าวในอีกแง่หนึ่งย่อมแสดงว่า ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมีกฎหมายรับรองหรือระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายไม่ได้ระบุเอาไว้จะถือเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายระบุไว้ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายนั่นเอง 2)ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป(General Competence) ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดภารกิจหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป จะหมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ตราบเท่าที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางการปกครองอื่นๆนั่นคือเป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมนั้นๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏการระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายกิจกรรมแต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรก็ได้เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนของตนเอง การจัดภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปจึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง 3)ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandotory Delegated Function)ซึ่งหมายถึงหลักการจัดทำภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่า ภารกิจหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้มอบหมายหรือมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไป

ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน ในปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล(แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยสรุปกฎหมายการปกครองท้องถิ่นกำหนดบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการคือ ต้องการให้การจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ จัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึง และตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น ตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นซึ่งจุดมุ่งหมายนี้ จะสำเร็จลงได้ ก็ด้วยวิธีการให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย และต้องการให้การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรพื้นฐานในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นแนวคิดพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นจึงสรุปได้ว่า 1)เป็นระบบของการกระจายอำนาจทางการปกครอง 2)เป็นรูปแบบการปกครองที่มุ่งจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงตรงกับความต้องการของราษฎรและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น 3)เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ 4)เป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น 5)ราชการส่วนกลางต้องไม่มีอำนาจเหนือคณะผู้บริหารท้องถิ่นแต่มีบทบาทในการกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ 6)ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดทิศทาง นโยบายและการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตนเองได้ในระดับหนึ่ง

4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525:453, อ้างถึงใน นันธิดา จันทร์ศิริ ,2553:9)ได้ให้ความหมายของคำว่าบทบาทว่าหมายถึง ทำท่าตามบท รำตามบท โดยปริยายหมายความว่า การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์(2526:91, อ้างถึงในนันธิดา จันทร์ศิริ ,2553:9)ได้กล่าวถึง ความหมายของบทบาทว่า หมายถึง สิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับองค์การและแสดงพฤติกรมของคนในองค์การที่คาดว่าจะแสดงออก บทบาทเกิดจากผลเกี่ยวข้องกันขององค์การที่เป็นทางการ เทคนิควิธีการ องค์การที่ไม่เป็นทางการและความคาดหมายของบุคคลในงานที่ทำ

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์(2544:100) กล่าวว่าบทบาทคือรูปแบบพฤติกรรมที่คาดหวังว่าบุคคลจะต้องกระทำในตำแหน่งที่เขาได้รับในสังคม

กาญจนา สุวลักษณ์(2546:15)ได้สรุปสาระสำคัญของบทบาทไว้ว่าบทบาทหมายถึงขอบเขตหน้าที่และการประพฤติปฏิบัติ ของบุคคลตามตำแหน่ง หรือ สถานภาพที่บุคคลอื่นหรือสังคมได้คาดหวังไว้ โดยแต่ละบุคคลจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไป

อัญญารัตน์ สุวรรณโณ(2545:14)ได้สรุปสาระสำคัญของบทบาทไว้ว่า บทบาทหมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่ง

ผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมโดยที่สังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งไว้ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้นๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

โอเวน(Owen, 1998:48, อ้างถึงในใหม่ บัวบาล, 2556:26)ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า เป็นการแสดงพฤติกรรมจริงๆ ของแต่ละบุคคลเมื่อมีการปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ขณะปฏิบัติหน้าที่งานในตำแหน่งต่างๆในองค์การและมีความคาดหวังที่จะให้แสดงพฤติกรรมออกมาอย่างไร

บรูม และเซลนิค (Broom andSelznick, 1968:18-19, อ้างถึงในธิดา จิตต์ล้ำเลิศกุล, 2552:16)กล่าวถึงบทบาทไว้คือ บทบาท(บางครั้งเรียกบทบาททางสังคม)เป็นหน่วยพื้นฐานของโครงสร้างทางสังคม บทบาทอาจให้คำนิยามว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของพฤติกรรมที่แสดงออกต่อกันซึ่งเห็นได้ชัดในตำแหน่งทางสังคม เช่น พ่อ ครู ลูกจ้าง หรือคนไข้ บทบาทจะถูกกำหนดโดยหน้าที่และตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบ่งบอกว่า บุคคลหนึ่งคาดหวังอะไรกับเขาในบทบาทที่เป็นอยู่ ซึ่งเป็นสิ่งผูกมัดที่เขาต้องปฏิบัติตาม บทบาทที่ปฏิบัติจริงมักจะมีอิทธิพลมาจากการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล กล่าวโดยสรุปบทบาทเป็นเรื่องที่ซับซ้อนหากจะระบุให้แน่ชัดจำเป็นที่จะต้องศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งทางสังคมที่สัมพันธ์กัน และบทบาทนั้นจะถูกกำหนดโดยองค์กรทางสังคมที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว โรงเรียน หรือองค์กรอื่น

เลวิสัน(Levison, 1964:284-285, อ้างถึงในประวิทย์ ตั้งคงนุช, 2539:22) ได้กล่าวถึงความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ บทบาทหมายถึงปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่นๆที่มีลักษณะในทำนองเดียวกันซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุดแต่มุ่งไปถึง การบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ บทบาทหมายถึงความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คาดหวัง และกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ บทบาทหมายถึง การกระทำของบุคคล แต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆเอง

กล่าวโดยสรุปบทบาทจึงมีความหมายครอบคลุมถึง สิ่งที่บุคคล หน่วยงานหรือองค์กรใดๆก็ตามต้องปฏิบัติให้บรรลุผลตามหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่งทางสังคมที่ได้รับ ซึ่งตำแหน่งนั้นๆได้รับการกำหนดเอาไว้แล้วว่า ต้องปฏิบัติหรือกระทำการใดให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามความคาดหวังของหน่วยสังคมนั้นๆ

5. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท

อัญญารัตน์ สุวรรณโณ (2545:16)ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดทฤษฎีบทบาทไว้ว่า บทบาทของมนุษย์แปลผันตามตำแหน่งทางสังคม โดยที่ตำแหน่งทางสังคมเป็นตัวจำแนกคุณลักษณะและพฤติกรรมของมนุษย์ ทั้งนี้บทบาทของมนุษย์เป็นไปใน 2 ลักษณะคือ 1)บทบาท

ตามอุดมคติ หรือบทบาทตามความคาดหวังก็คือบทบาทที่อยู่ในระดับความคิดเห็นส่วนบุคคลเท่านั้น คือคาดว่าจะกระทำหรือแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างไร แต่ยังไม่ได้กระทำจริงๆ 2)บทบาทที่ปรากฏจริงหรือพฤติกรรมบทบาทนั้น เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของการกระทำจริง ไม่ใช่เพียงระดับความคิดเท่านั้น

เบอโล(Berlo,1966:34-35, อ้างถึงในปทุมพร กรสุทธิโสภณ, 2539:24)ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบาททางพฤติกรรมของบุคคล โดยแบ่งบทบาทออกเป็น 1)บทบาทที่กำหนดไว้(Role Prescriptions)เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดแจ้งว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง 2)บทบาทที่กระทำจริง(Role Descriptions)เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่อได้อยู่ในบทบาทนั้น 3)บทบาทที่ถูกคาดหวัง(Role Expectations)เป็นบทบาทที่ถูกคาดหวังโดยบุคคลอื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นๆควรจะกระทำอะไร

ทิตยา สุวรรณชฎ(2510:4, อ้างถึงในยรรยง สุวรรนาวุธ, 2538:14)ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่าบทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่ง และยังได้แบ่งบทบาทออกเป็น บทบาทตามอุดมคติ(Ideal role)หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติและบทบาทที่เป็นจริง(Actual role)หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง โดยกล่าวว่าบทบาทที่แท้จริงนี้เป็นผลรวมของ บทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานะตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ และปฏิกิริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง (จำนง อดิวัฒนสินธ์และคณะ, 2533:45-46, อ้างอิงในนันธิดา จันทร์ศิริ ,2553:9-10)ได้จำแนกของลักษณะของบทบาทไว้ 3 ประการดังนี้ 1)บทบาทในอุดมคติ (Ideal role) เป็นบทบาทที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือความคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคม เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งมีผู้มีสถานภาพหนึ่งๆควรกระทำ แต่อาจไม่มีใครทำตามนั้นก็ได้ 2)บทบาทที่บุคคลเข้าใจ(Perceived role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นๆที่คาดคิดด้วยตนเองว่าควรเป็นอย่างไรทั้งนี้เกี่ยวข้องกับทัศนคติ บุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล 3)บทบาทที่แสดงออกจริง (Actual role)เป็นการกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นด้วย สถานการณ์ดังกล่าวอาจเป็นสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทางสังคม เช่นการกดดันของกลุ่มต่างๆ และบทบาทที่กระทำจริงอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทในอุดมคติ หรือบทบาทที่บุคคลรับรู้ก็ได้

อรุณ รักธรรม(2535:112)ได้ให้ความหมายของบทบาทที่เป็นจริง(Actual Role)ไว้ว่าพฤติกรรมที่แท้จริงของผู้ที่ถูกควบคุมโดยอารมณ์ เจตคติ พฤติกรรมส่วนตัวและปัญหาการปฏิบัติงาน

สงวน สุทธิเลิศอรุณ(2523:149)ได้ให้ความหมายของบทบาทที่เป็นจริง(Actual Role)ไว้ว่า การแสดงบทบาทตามตำแหน่งที่บุคคลครองอยู่นั้นถือว่าเป็นบทบาทจริง ซึ่งยึดถือตามนัยสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง และสอดคล้องกับค่านิยมและปทัสถานทางสังคม

สงวนศรี วิรัชชัย(2527:23)ได้ให้ความมายของบทบาทที่คาดหวัง(Expectation Role)ไว้ว่า บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ บทบาทที่ผู้รับความคาดหวังอาจไม่ตรงกับบทบาทที่กำหนดไว้ได้ เพราะอาจมีการคาดหวังมากกว่าหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

โดยสรุปคือ บทบาทที่เป็นจริง(Actual Role)คือ การแสดงบทบาทตามตำแหน่งที่บุคคลครองอยู่นั้นถือว่าเป็นบทบาทจริง ซึ่งยึดถือตามนัยสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง บทบาทที่คาดหวัง(Expectation Role) คือ บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ บทบาทที่ผู้รับความคาดหวังอาจไม่ตรงกับบทบาทที่กำหนดไว้ได้ เพราะอาจมีการคาดหวังมากกว่า หรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหาร

1. ความหมายของความมั่นคงทางอาหาร(Food Security)

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO, อ้างถึงในคณะอนุกรรมการจัดทำแผนเพื่อการบริหารความมั่นคงทางด้านอาหาร, 2555:7)ให้คำนิยามของความมั่นคงทางอาหารดังนี้ ความมั่นคงทางอาหารครอบคลุมถึงการที่ประชาชนมีอาหารเพื่อการบริโภคที่เพียงพอ มีความหลากหลายของประเภทอาหารที่ได้รับ อาหารมีคุณภาพซึ่งหมายถึงคุณค่าทางโภชนาการและความสะอาดปลอดภัยและประชาชนสามารถเข้าถึงอาหาร อันเกิดจากระบบการกระจายอย่างทั่วถึงได้ โดยมีองค์ประกอบความมั่นคงด้านอาหารดังนี้ การมีอาหาร(Food Availability)หมายถึงการมีอาหารในปริมาณที่เพียงพอและมีคุณภาพที่เหมาะสม ทั้งจากการผลิตภายในประเทศและหรือการนำเข้า(รวมถึงความช่วยเหลือด้านอาหาร) การเข้าถึงอาหาร(Food Access)หมายถึงการเข้าถึงทรัพยากรที่เหมาะสม(สิทธิ)เพื่อการหาอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสม สิทธิมีความหมายว่า กลุ่มของอาหารที่บุคคลใดสามารถครอบครอง โดยกฎหมายทางการเมือง การจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่อาศัยอยู่ ทั้งนี้ปัจจัยด้านการตลาดและราคาอาหารรวมถึงอำนาจการซื้อของปัจเจกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับโอกาสในการจ้างงานและการดำรงชีวิตจะเป็นปัจจัยผลักดันให้เข้าถึงอาหาร การใช้ประโยชน์(Food Utilization)หมายถึงการใช้ประโยชน์จากอาหารในการบริโภคโดยมีปริมาณอาหารที่เพียงพอ มีน้ำสะอาดในการบริโภค อุปโภค มีสุขอนามัยและการดูแลสุขภาพที่ดี ทำให้ความเป็นอยู่ทางกายภาพได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอ ให้ได้อยู่ในสภาพที่ได้รับคุณค่าทางโภชนาการที่ดี และบรรลุความต้องการทางกาย เสถียรภาพด้านอาหาร(Food stability)หมายถึง ประชาชนหรือครัวเรือน หรือบุคคลต้องเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอตลอดเวลาไม่มีความเสี่ยงในการเข้าถึงอาหาร เมื่อเกิดความขาดแคลนขึ้นมาอย่างกะทันหัน(เช่น วิกฤติทางเศรษฐกิจหรือภูมิอากาศ)หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรเช่นความไม่มั่นคงทางอาหารตามฤดูกาล เสถียรภาพด้านอาหารเกี่ยวข้องกับมิติความมั่นคงทางอาหารในเรื่องการมีและการเข้าถึงอาหาร

องค์การอนามัยโลก (WHO, อ้างถึงในคณะอนุกรรมการจัดทำแผนเพื่อการบริหารความมั่นคงทางด้านอาหาร, 2555:7)ให้ความหมายว่า ความมั่นคงทางอาหารหมายถึง การที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอในทุกเวลารวมทั้งอาหารมีความปลอดภัย และคุณค่าทางโภชนาการที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีและแข็งขัน ทั้งนี้มิได้เพียงให้มีการผลิตทางอาหารมากขึ้นแต่รวมไปถึงโอกาสของประชาชนที่สามารถมีรายได้ในการซื้ออาหาร จะต้องมั่นใจได้ว่าประชาชนทุกคน แม้แต่คนที่จนที่สุดในกลุ่มคนจนจะได้รับอาหารด้วยและจะต้องคำนึงถึงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

USAID (1992, อ้างถึงในชมพูนุช ชุมภูปฏิ, 2555:19)ได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางอาหารคือ การที่ประชาชนทุกคนมีทั้งปัจจัยทางกายภาพ และปัจจัยทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอตลอดเวลาเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสุขภาพแข็งแรง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 ได้ให้ความหมายว่า ความมั่นคงทางอาหารหมายความว่า การเข้าถึงอาหารที่มีอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภคของประชาชนในประเทศ อาหารมีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการ เหมาะสมตามความต้องการตามวัยเพื่อการมีสุขภาวะที่ดี รวมทั้งการมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุนรักษาความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาและความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติของประเทศทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติสาธารณะภัยหรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร

คณะอนุกรรมการจัดทำแผนเพื่อการบริหารความมั่นคงทางอาหาร(2555:7)ความมั่นคงทางอาหารหมายถึง การที่ประชาชนทุกกลุ่ม สามารถเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการอย่างเพียงพอ

การประชุม World Food Summit 1991 (จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ และคณะ, 2552:12)ได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางอาหารว่า เป็นความมั่นคงทางอาหารในระดับบุคคล ครอบครัว ประชาชาติ ภูมิภาคและระดับโลก จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อทุกบุคคลในทุกเวลามีความสามารถทางกายภาพและทางเศรษฐกิจ ที่จะเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีสารอาหารครบหมู่เพื่อสนองความต้องการอาหารและรสชาติอาหารประจำวัน ในอันที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีชีวิตชีวาและมีสุขภาพดี

วียา คัมเปซีนา (2539:1, อ้างอิงในทรงสิริ วิชิรานนท์ และคณะ, 2555:16)ความมั่นคงทางอาหารเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและต้องได้รับหลักประกันอำนาจอธิปไตย ซึ่งก็คือสิทธิที่ดำรงไว้และพัฒนาศักยภาพตนในการผลิตอาหารอยู่บนพื้นฐานของความเคารพในวัฒนธรรมท้องถิ่นและความหลากหลายทางการผลิต เกษตรกรมีสิทธิในการผลิตอาหารของเกษตรกรเองภายใต้ขอบเขตของตนเอง

สรุปได้ว่าความมั่นคงทางอาหารคือการเข้าถึงอาหารอย่างพอเพียงสำหรับการบริโภคของมนุษย์ในระดับบุคคล ครอบครัว ประเทศ ภูมิภาคและโลก โดยอาหารนั้นจะต้องมีความปลอดภัย มีคุณค่าทางโภชนาการ สนองตอบได้ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพและรสชาติ และระบบ

การผลิตอาหารนั้นจะต้องเกื้อหนุนรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ โดยการเข้าถึงอาหารนี้แม้คนจนที่สุดในกลุ่มคนจนแล้วจะต้องสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอกอปรทั้งปริมาณคุณภาพและรสชาติ สภาวะความมั่นคงนี้ต้องครอบคลุมทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือ การก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องกับอาหาร สภาวะที่ตรงข้ามกับความมั่นคงทางอาหารคือความไม่มั่นคงทางอาหาร สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทตามระยะเวลาของความไม่มั่นคง คือ ความไม่มั่นคงทางอาหารเรื้อรัง(Chronic) และความไม่มั่นคงทางอาหารแบบชั่วคราว(transitory)(ศจินทร์ ประชาสันติ์, 2552:7)

2. แนวคิดอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร

ศจินทร์ ประชาสันติ์ (2552:8-9)ได้อธิบายแนวคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเปราะบาง (Vulnerability)ความเปราะบางเป็นแนวคิดที่สัมพันธ์กับมิติด้านเวลา หรือ เสถียรภาพ ของความมั่นคงทางอาหารอย่างใกล้ชิด องค์ความรู้เรื่องความเปราะบางในความมั่นคงทางอาหารยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่แล้ว ความเปราะบางเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาในงานศึกษาเรื่องความยากจนมากกว่า ความเปราะบางในมิติของความมั่นคงทางอาหารหมายถึง โอกาสที่คนๆหนึ่ง หรือครัวเรือนจะตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีระดับความมั่นคงทาอาหารต่ำกว่าเกณฑ์ความมั่นคงทางอาหารขั้นต่ำที่พึงมีในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ความต่างระหว่างความมั่นคงทางอาหารและความเปราะบางคือในขณะที่ความมั่นคงทางอาหารให้ความสนใจสถานการณ์และวิธีการแก้ไขปัญหา (coping strategies)ด้านอาหารในปัจจุบัน แนวคิดความเปราะบางมุ่งไปที่ความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางอาหารในอนาคต อย่างไรก็ตามแม้ว่าความเปราะบางจะเป็นแนวคิดที่ดูเป็นกลางๆแต่เมื่อถูกใช้ในบริบทความมั่นคงทางอาหารมักจะหมายถึงผลลัพธ์ของความไม่มั่นคงทางอาหารในเชิงลบทำให้ความเปราะบางมีนัยยะถึงการแทรกแซงจากรัฐหรือหน่วยงานต่างๆเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางอาหารหรือป้องกัน หรือลดผลกระทบที่เกิดจากความไม่มั่นคงทางอาหารผ่านมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาวเช่นเดียวกับความมั่นคงทางอาหาร ความเปราะบางของแต่ละกลุ่มคนมีระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงและความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนของสถานการณ์ คนที่ไร้ความมั่นคงทางอาหารวันนี้อาจมีความเปราะบางน้อยในอนาคตพอๆกับคนที่มีความมั่นคงทางอาหารวันนี้ก็ได้ หากสถานการณ์ด้านอาหารในอนาคตของคนกลุ่มแรกดีขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากคนๆหนึ่งหรือครัวเรือนมีความมั่นคงทางอาหารมากในวันนี้ แต่มีแนวโน้มหรือโอกาสที่จะขาดความมั่นคงทางอาหารในอนาคต พวกเขาก็มีความเปราะบางมาก อย่างไรก็ตามในการประเมินความเปราะบางนั้นในวงวิชาการยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าใช้วิธีการใดเป็นมาตรฐาน รวมถึงยังไม่มีเกณฑ์ในการตัดสินอย่างชัดเจนว่าเส้นแบ่งของความเปราะบางอยู่ที่ใด ตัวอย่างการวิเคราะห์ความเปราะบางเท่าที่มีอยู่เช่น 1)พิจารณาจากทรัพย์สินหรือทุนที่บุคคลหรือครัวเรือนมีอยู่(รวมถึงทุนทางสังคม)โดยมีสมมุติฐานว่าการมีทรัพย์สินหรือทุนจะทำให้รับมือกับสถานการณ์เลวร้ายได้มากขึ้นและช่วยลดความเปราะบางลง 2)การเน้นไปที่แหล่งที่มาของความเสี่ยง ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฉับพลัน เหตุการณ์ตามกระแสแนวโน้ม หรือเหตุการณ์ที่

เกิดขึ้นตามฤดูกาล และศักยภาพในการควบคุมความเสี่ยงของชุมชน 3)เน้นไปที่การพยากรณ์ความแปรปรวนหรือขาดแคลนอาหารในอนาคต 4)ความเป็นไปได้ที่ระดับการบริโภคของบุคคลหรือครัวเรือนจะลดต่ำลงจากระดับปกติ 5)การวัดภาวะน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์หรือภาวะทุโภชนาการ 6)พิจารณาจากแหล่งที่อยู่และรูปแบบวิถีชีวิต(เช่นการผลิต การหารายได้ และแนวปฏิบัติทางสุขภาพเป็นต้น) ความมั่นคงทางอาหารในมิติจิตวิทยาและสังคม งานศึกษาความมั่นคงทางอาหารในมิติจิตวิทยาและสังคมยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ในทางจิตวิทยาความไม่มั่นคงทางอาหารทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกถูกกีดกัด หรือขาดแคลนหรือทำให้ครัวเรือนรู้สึกกระวนกระวายใจว่าจะมีอาหารเพียงพอหรือไม่ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความเครียดตามมา ในมิติสังคมความไม่มั่นคงทางอาหารหมายถึงการได้มาซึ่งอาหารโดยวิธีการที่ต่างไปจากแบบแผนปกติของสังคมและวัฒนธรรม เช่น ไม่อาจกินอาหารได้สามมื้อต่อวัน ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมหรืองานประเพณีที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ต้องทานอาหารที่ได้มาจากการบริจาคทาน ต้องลักขโมยหรือติดหนี้ชำระค่าอาหารเป็นต้น ซึ่งผลในทางสังคมนี้สามารถส่งผลกลับในทางจิตวิทยาได้ด้วย เช่นทำให้รู้สึกไร้อำนาจรู้สึกผิดและอายและรู้สึกแปลกแยกเป็นต้น

Radimer (1990, อ้างถึงในศจินทร์ ประชาสันติ์, 2552:9-10) Radimerและทีมวิจัยได้ทำการศึกษากลุ่มผู้หญิง ผู้มีรายได้น้อยในนิวยอร์กโดยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์บรรยายถึงสถานการณ์ที่พวกเธอตกอยู่ในภาวะหิวโหยหรือใกล้เคียง ทำให้ทีมวิจัยสรุปว่า ความไม่มั่นคงทางอาหารของบุคคลและครัวเรือนประกอบด้วยลักษณะ 4 อย่างคือ รู้สึกกังวลใจเกี่ยวกับอาหาร คุณภาพของอาหารที่ไม่เพียงพอ ปริมาณอาหารไม่เพียงพอ และวิธีการได้มาซึ่งอาหารโดยไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม

ตาราง 1 มิติของความไม่มั่นคงทางอาหารจากงานวิจัยเชิงปริมาณของ Radimer(199)

มิติความไม่มั่นคงทางอาหาร	ระดับปัจเจกบุคคล	ระดับครัวเรือน
เชิงปริมาณ	การบริโภคไม่เพียงพอ	อาหารหมดลง
เชิงคุณภาพ	ความไม่เพียงพอทางโภชนาการ	อาหารไม่เหมาะสม
เชิงจิตวิทยา	ขาดตัวเลือก รู้สึกขาดแคลน	กระวนกระวายใจเรื่องอาหาร
เชิงสังคม	รูปแบบการบริโภคถูกรบกวน	ได้อาหารมาโดยวิธีการที่สังคมไม่ยอมรับ

ที่มา:Kendall et al อ้างถึงใน Valerie Tarasuk,2001,อ้างถึงในศจินทร์ ประชาสันติ์,2552:10

3. สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารในสังคมไทย

สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารในสังคมไทย ปัจจุบันประกอบด้วยสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ด้านความพอเพียงและความหลากหลาย สถานการณ์ด้านการกระจายและ

การเข้าถึงระบบอาหาร และสถานการณ์ด้านคุณภาพอาหารด้านปริมาณความพอเพียงและความหลากหลาย ปัญหาและผลกระทบในด้านปริมาณและความพอเพียง เกษตรกรของไทยยังสามารถผลิตอาหารส่วนใหญ่ได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและเหลือเพื่อการส่งออกภายนอกประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากพิจารณาตัวเลขในแง่ตัวเลขการส่งออกสินค้าทางการเกษตรของไทยนับว่าอยู่ในระดับสูง แต่มีประเด็นสำคัญอีกหลายประเด็นที่ควรพิจารณาในแง่แหล่งอาหารซึ่งสะท้อนถึงการกระจายอาหารและความสามารถในการจัดหา การควบคุมปริมาณคุณภาพอาหาร รวมถึงการล้มละลายของเกษตรกรในด้านหนี้สิน การสูญเสียที่ดิน การเสื่อมสลายของแหล่งทรัพยากรดินน้ำ ต้นทุนการใช้เทคโนโลยีและสารเคมีทั้งในรูปแบบปุ๋ยและสารกำจัดศัตรูพืชมากขึ้น แหล่งอาหารจากธรรมชาติลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว (สุนันท์ธนา, 2546, วิทูรย์,2551 อ้างถึงในอัจฉรา, 2553) ด้านความหลากหลายพบว่าประเทศไทยพึ่งพาสินค้าหลักน้อยชนิดโดยพืชเศรษฐกิจที่เป็นอาหาร 4 ชนิดคือ ข้าว อ้อย ข้าวโพด น้ำมันปาล์ม และพืชผักสำคัญในตลาดในประเทศมี 8 ชนิดคือ ผักบุ้ง คะน้า กะหล่ำปลี กะหล่ำดอก ผักกาดขาว กวางตุ้ง พริกขี้หนู แตงกวา แสดงว่าพืชที่ผลิตเพื่อเป็นอาหารในตลาดและเพื่อการค้าลดลง ถูกแทนที่ด้วยพืชเศรษฐกิจอื่นๆที่ไม่ใช่อาหาร (ศยามล, 2551 อ้างถึงในอัจฉรา, 2553) ด้านการกระจายและการเข้าถึงระบบอาหารในอดีตวิถีชีวิตของชุมชนชนบท พึ่งพิงธรรมชาติ มีการปลูกเลี้ยงเพื่อบริโภคในครัวเรือน เมื่อมีการปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อเศรษฐกิจมากขึ้น ส่งผลให้การบริโภคต้องพึ่งพาระบบตลาด เช่น ร้านชำ ตลาดร้านค้า แผงลอย ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรเป็นครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (สุนันท์ ธนา, 2546, อ้างถึงในอัจฉรา, 2553)โดยราคาสินค้าเป็นเครื่องกำหนดความสามารถในการเข้าถึงอาหารของผู้บริโภคทำให้คนชนบทซึ่งมีกำลังซื้อต่ำ ต้องซื้อหาอาหารที่มีราคาแพงและด้อยคุณค่ามาบริโภค ส่วนชุมชนเมืองการได้มาซึ่งอาหารผ่านระบบการตลาดโดยสิ้นเชิง ทำให้คนเมืองไม่สามารถควบคุมชนิด คุณภาพและความปลอดภัยของอาหารได้ด้วยตนเอง ด้านคุณภาพอาหาร ข้อมูลทางภาวะโภชนาการ พ.ศ. 2540-2542 พบว่าคนไทยยังเสี่ยงต่อการขาดสารอาหารบางชนิดเช่น ธาตุเหล็ก และ ไอโอดีน ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับภาวะโภชนาการเกินในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โรคที่มีแนวโน้มของปัญหาสูงขึ้นได้แก่โรคอ้วน โรคเบาหวาน ด้านสถานที่ผลิตอาหารคนไทยยังมีความเสี่ยงตั้งแต่ การผลิตในฟาร์มไปถึงการจำหน่ายสู่ผู้บริโภค รวมถึงสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะในการผลิตอาหาร(สุนันท์ธนา,2546,เชษฐา,2551 อ้างถึงในอัจฉรา,2553)

4. ดัชนีชี้วัดระดับความมั่นคงด้านอาหาร

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO, อ้างถึงในทรงสิริ วิชิรานนท์และคณะ, 2555:21-22)ได้กำหนดเกณฑ์การชี้วัด สำหรับการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารดังนี้ 1)เกณฑ์ชี้วัดสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารระดับโลก(Global Food Security Situation) (อ้างถึงในสุพาณี ธนีวุฒิ, 2544) 1.1)การประเมินสต็อกคงเหลือของธัญญาหารของโลกโดยการสำรวจปริมาณธัญญาหารแล้วนำมาเปรียบเทียบกับความต้องการในการบริโภคของประชากร ซึ่งมาตรฐานของ FAO ได้กำหนดว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปริมาณอาหารกับความ

ต้องการบริโภคถ้ามีอัตราส่วนเท่ากับร้อยละ 17-18 เป็นตัวชี้วัดว่ามีความมั่นคงทางอาหาร 1.2)พิจารณาถึงศักยภาพและความสามารถของผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญ 5 ประเทศของโลกได้แก่ ออสเตรเลีย อาร์เจนติน่า แคนนาดา สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา 1.3)สำรวจปริมาณสต็อกคงเหลือของธัญญาหารในแต่ละหมวด ได้แก่ ข้าวสาลี ข้าวโอ๊ต ข้าวและข้าวโพด 1.4)ติดตามประเมินการผลิตธัญญาหารซึ่งเป็นการประเมินจากกลุ่มประเทศที่มีประชากรที่มีรายได้ต่ำ และประชากรมีภาวการณ์ขาดแลนอาหารสูงอาทิ จีน อินเดีย และการประเมินการเคลื่อนไหวของราคาส่งออกธัญญาหารชนิดต่างๆเช่น ข้าวโพด ข้าว 2) เกณฑ์ชี้วัดความมั่นคงทางอาหารระดับประเทศ (National Food Security Situation)ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญดังนี้(อ้างถึงในสุพาณี ธนีวุฒิ ,2544) 2.1)ตัวชี้วัดด้านความพอเพียงของอาหารกับความต้องการบริโภคอาหารของคนในประเทศ โดยพิจารณาจากความต้องการพลังงานของอาหารต่อคนต่อวัน 2.2)ตัวชี้วัดด้านความสามารถในการเข้าถึงอาหาร ซึ่งเป็นความสามารถที่จะเข้าถึงอาหารได้ตลอดเวลาโดยพิจารณาจากรายได้ประชาชาติของประชากรต่อคนต่อปีและสัดส่วนในด้านรายจ่ายอาหาร 2.3)ตัวชี้วัดด้านการมีปริมาณอาหารสะสมโดยพิจารณาจากความสามารถในการผลิตภายในประเทศ ได้แก่ การคาดการณ์ความหลากหลายของการผลิตอาหาร 2.4)ตัวชี้วัดด้านสถานการณ์บริโภคอาหารของประชาชนโดยพิจารณาจากสัดส่วนของประชากรที่ขาดอาหารเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ 2.5)ตัวชี้วัดด้านสถานะทางโภชนาการโดยพิจารณาจากสัดส่วนร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน 2.6)ตัวชี้วัดทางสาธารณสุขโดยพิจารณาจากอัตราการเสียชีวิตของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี 2.7)ตัวชี้วัดด้านอนามัยโดยพิจารณาปริมาณการมีแหล่งน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคที่คุณภาพสะอาดปลอดภัย 3)เกณฑ์ชี้วัดสถานการณ์วามมั่นคงทางอาหารในระดับท้องถิ่น (Simonและ Marisol, 1991 Alberto, 1978 อ้างถึงในปิยนาถ อิ่มดี, 2549) 3.1)มีระบบการจัดการที่ดีเพื่อให้มีอาหารเพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในครัวเรือนและชุมชน มีการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เพื่อผลิตอาหารประเภทต่างๆ สำหรับตอบสนองความต้องการบริโภคและมีการจัดการเพื่อให้อาหารที่มี สามารถกระจายไปสู่ครัวเรือนชุมชนได้อย่างทั่วถึง รวมถึงการรักษาระบบนิเวศเกิดความหลากหลายในทางชีวภาพหรือให้มีความสมดุลอยู่เสมอ

ศจินทร์(2555:45)ได้กล่าวถึงดัชนีชี้วัดความมั่นคงทางอาหารไว้ดังนี้ ดัชนีชี้วัดความมั่นคงทางอาหารโดยตรง 1)ดัชนีกระบวนการ(Process indicator)เป็นดัชนีที่แสดงความมั่นคงทางอาหารในมิติของอุปทานอาหารและการเข้าถึงอาหารในพื้นที่หนึ่งๆประกอบด้วยการศึกษาปัจจัยทางสภาพอากาศ เศรษฐกิจและสังคมต่างๆที่จะส่งผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับอุปทานและการเข้าถึงอาหาร มักพบดัชนีกระบวนการแบบใดแบบหนึ่งในระบบการประเมินผลหรือระบบการติดตามความมั่นคงทางอาหารที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป สถานการณ์ด้านอุปทานอาหาร(Food Supply)ดัชนีที่แสดงอุปทานอาหารมีอยู่หลายตัว ได้แก่ ดัชนีที่สะท้อนสภาพดินฟ้าอากาศ เช่นปริมาณน้ำฝน ดัชนีที่บอกสภาพและการเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวม ดัชนีด้านสถานการณ์การผลิตทางการเกษตร สมดุลอาหาร ดัชนีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแมลงและศัตรูพืช ดัชนีด้านโครงสร้างตลาดและการ

สนับสนุนเชิงสถาบันอื่นๆเช่น จำนวนตลาดหรือจำนวนร้านค้าในท้องถิ่น ดัชนีรายได้(Income indicators)เป็นดัชนีที่สะท้อนถึงการเข้าถึงอาหารโดยเฉพาะในหมู่คนที่ไม่สามารถผลิตอาหารเองได้และต้องซื้อกินเป็นหลักการวัดทางตรงทำได้โดยการนำรายได้ของทุกแหล่งในครัวเรือนมารวมกัน 2)ดัชนีผลลัพธ์จากการบริโภค

ศจินทร์ (2552, อ้างถึงในอัจฉรา, 2553)ทำการศึกษาเรื่องดัชนีวัดความมั่นคงด้านอาหาร ผลการศึกษาสามารถอธิบายได้ว่า ดัชนีวัดความมั่นคงด้านอาหารหมายถึง ชุดของปัจจัยที่ใช้ชี้วัดมิติใดมิติหนึ่งหรือหลายมิติของความมั่นคงด้านอาหาร ที่แสดงให้เห็นถึงสถานภาพที่เป็นอยู่ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น หรือผลลัพธ์ที่ได้จากมาตรการแทรกแซง ซึ่งพัฒนาการของดัชนีชี้วัดความมั่นคงด้านอาหารที่ผ่านมามี 3 ลักษณะได้แก่ 1)จากความเพียงพอด้านอาหารสู่ประเด็นการเข้าถึงอาหารเนื่องจากในระยะแรก ความมั่นคงด้านอาหารถูกมองว่าเป็นปัญหาของการขาดแคลนอุปาทาน ดัชนีที่ใช้เป็นหลักจะอยู่ในรูปของส่วนต่างระหว่างปริมาผลผลิตอาหารและความต้องการอาหารของประชากร ในระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ หรือที่เรียกว่าตารางสมดุลอาหาร (Food balance sheet)ส่วนในระดับย่อยลงไประดับครัวเรือน และปัจเจก จะใช้ภาวะโภชนาการเป็นดัชนีวัดความมั่นคงด้านอาหาร เมื่อความมั่นคงด้านอาหารครอบคลุมถึงประเด็นการเข้าถึงอาหารในเวลาต่อมา ดัชนีทางเศรษฐกิจสังคมจึงได้รับความสำคัญมากขึ้นแต่เนื่องจากการพัฒนาดัชนีทางเศรษฐกิจสังคมจำเป็นต้องลงทุนทั้งด้านเวลาและทรัพยากร เพื่อทำความเข้าใจกับบริบทของชุมชนเป้าหมายจึงทำให้จนถึงปัจจุบันมีระบบติดตามความมั่นคงด้านอาหารที่สามารถรวบรวมข้อมูลทั้งทางด้านอุปาทานและการเข้าถึงอาหารไว้ด้วยกันจำนวนน้อยมาก 2)จากการวัดภววิสัย(objective)สู่อัตวิสัย(subjective)พัฒนาการส่วนนี้ได้รับอิทธิพลมาจากการศึกษาความยากจนซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการฟังประสบการณ์ของคนจน แทนที่การวัดจากมูลค่าที่เป็นตัวเงินซึ่งดัชนีความมั่นคงด้านอาหารโดยอัตวิสัยคือดัชนีที่อยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกหรือการรับรู้หรือประสบการณ์ของครัวเรือนหรือปัจเจก ซึ่งรวมถึงการให้ความสำคัญกับคุณค่าและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางอาหาร 3)การใช้ดัชนีตัวแทน(proxy)สู่ดัชนีพื้นฐาน(fundamental)การวัดความมั่นคงด้านอาหาร จากการศึกษาจำนวนมากใช้ดัชนีตัวแทน เช่นระดับรายได้ ปริมาณแคลอรี่ ข้อมูลการบริโภคและทรัพย์สินที่มีดัชนีเหล่านี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์พื้นฐานกับระดับความมั่นคงด้านอาหารโดยตรงแต่ถือว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกับระดับความมั่นคงด้านอาหาร ข้อจำกัดของการใช้ดัชนีตัวแทนคือในบางบริบท อาจจะไม่สามารถบอกความมั่นคงด้านอาหารได้อย่างถูกต้อง เช่นการใช้ระดับรายได้ในการวัดความมั่นคงด้านอาหารไม่สามารถให้ผลที่ถูกต้องในสถานการณ์ที่ครัวเรือนปลูกพืชอาหารกินเอง ดังนั้นงานศึกษาในช่วงหลังซึ่งเน้นไปที่การศึกษาเชิงคุณภาพ และพัฒนาดัชนีพื้นฐานมากขึ้น ประเภทดัชนีโดยทั่วไปดัชนีความมั่นคงด้านอาหารสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่คือ 1)ดัชนีกระบวนการ(process indicator)เป็นดัชนีที่แสดงความมั่นคงด้านอาหารในมิติอุปทานอาหาร(Food supply)และการเข้าถึง(Access)ในพื้นที่หนึ่งๆประกอบด้วยการศึกษาปัจจัยทางด้านสภาพอากาศ เศรษฐกิจ และสังคมต่างๆที่ส่งผลกระทบเกี่ยวข้องกับอุปทานและการเข้าถึงอาหาร โดยทั่วไปมัก

พบดัชนีกระบวนการแบบใดแบบหนึ่งในระบบการประเมินผลหรือระบบติดตามความมั่นคงด้านอาหาร 2)ดัชนีผลได้(Outcome indicator)ดัชนีชี้วัดเป็นจำนวนมากใช้ผลได้ จากการบริโภคเป็นตัวแปรแทนในการวัดความมั่นคงด้านอาหารของปัจเจกและครัวเรือน การวัดผลได้จากการบริโภควัดได้หลายทาง เช่น การรับรู้ของครัวเรือนโดยสอบถามถึงความมั่นคงด้านอาหารรายจ่ายหรืองบประมาณด้านอาหารของครัวเรือนเป็นต้น 3)ดัชนีโครงสร้าง(Structural indicator)ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างทางสถาบันหรือทางกฎหมายต่างๆ ที่ดำรงอยู่ ซึ่งใช้เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหาร ดัชนีเชิงโครงสร้างนี้เกี่ยวข้องกับการติดตามตรวจสอบการดำเนินตามพันธกรณีของรัฐ ในเรื่องสิทธิการเข้าถึงอาหารเช่น กฎหมายว่าด้วยสิทธิที่จะมีอาหารอย่างพอเพียง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางอาหาร ในขณะที่ศจินทร์(2552, ชมพูนุช ชุมภูปฏิ, 2555:21-22)ได้ศึกษาถึงการพัฒนาดัชนีชี้วัดความมั่นคงด้านอาหาร โดยได้ระบุว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมิติอื่นๆ ของความมั่นด้านอาหาร อาจไม่ใช่เรื่องของอาหารโดยตรงแต่ส่งผลต่อความมั่นคงด้านอาหารดังเช่น ความเปราะบางในมิติของความมั่นคงด้านอาหารหมายถึง โอกาสที่คนๆ หนึ่งหรือครอบครัว จะตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีระดับความมั่นคงทางอาหารต่ำกว่าเกณฑ์ความมั่นคงทางอาหารขั้นต่ำที่พึงมีในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ความต่างระหว่างความมั่นคงทางอาหารและความเปราะบางคือ ในขณะที่ความมั่นคงทางอาหารได้ให้ความสนใจสถานการณ์และวิธีการแก้ไขปัญหา(coping strategic)ด้านอาหารในปัจจุบัน แนวคิดความเปราะบางมุ่งไปที่ความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางอาหารในอนาคต แม้ว่าความเปราะบางจะเป็นแนวคิดที่ดูจะเป็นกลางๆ แต่เมื่อถูกใช้ในบริบทความมั่นคงทางอาหารมักจะหมายถึงผลลัพธ์ของความไม่มั่นคงทางอาหารในเชิงลบ ทำให้ความเปราะบางมีนัยยะถึงการแทรกแซงจากรัฐหรือหน่วยงานต่างๆเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางอาหาร หรือป้องกัน หรือลดผลกระทบที่เกิดจากความไม่มั่นคงทางอาหารผ่านมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว เช่นเดียวกับความมั่นคงทางอาหาร ความเปราะบางของแต่ละกลุ่มคนมีระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงและความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยง ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ ตัวอย่างการวิเคราะห์ความเปราะบางเช่น 1)พิจารณาจากทรัพย์สินหรือทุนที่บุคคลหรือครัวเรือนมีอยู่ รวมถึงทุนทางสังคม โดยมีสมมุติฐานว่า การมีทรัพย์สินหรือทุน จะทำให้รับมือกับสถานการณ์เลวร้ายได้มากขึ้น และช่วยลดความเปราะบางลง 2)การเน้นไปที่แหล่งที่มาของความเสี่ยงซึ่งหมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฉับพลัน เหตุการณ์ตามกระแสแนวโน้ม หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลและศักยภาพในการจัดการความเสี่ยงของชุมชน 3)เน้นไปที่การพยากรณ์ความแปรปรวนหรือขาดแคลนอาหารในอนาคต 4)ความเป็นไปได้ที่ระดับการบริโภคของบุคคลหรือครัวเรือนจะลดต่ำลงจากระดับปกติ 5)การวัดภาวะน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์หรือภาวะทุโภชนาการ 6)พิจารณาจากแหล่งที่อยู่ และรูปแบบวิถีชีวิตเช่น การผลิต การหารายได้ และแนวปฏิบัติทางสุขภาพเป็นต้น ความมั่นคงทางอาหารในมิติจิตวิทยาและสังคมยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ในทางจิตวิทยาความไม่มั่นคงทางอาหารทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกถูกกีดกัน หรือขาดแคลน หรือทำให้ครัวเรือนรู้สึกกระวนกระวายว่าจะมีอาหารเพียงพอหรือไม่ ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความเครียดตามมา ในมิติสังคมความไม่มั่นคงทาง

อาหารหมายถึง การได้มาซึ่งอาหารโดยวิธีการที่ต่างไปจากแบบแผนปกติของสังคมและวัฒนธรรม เช่น ไม่อาจกินอาหารได้สามมื้อต่อวัน ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมหรืองานประเพณีที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ต้องทานอาหารที่ได้มาจากการบริจาคทาน ต้องลักขโมย หรือติดหนี้ชำระค่าอาหารเป็นต้น ซึ่งผลในทางสังคมนี้สามารถส่งผลกลับในทางจิตวิทยาได้ด้วย เช่น ทำให้รู้สึกไร้อำนาจ รู้สึกผิดและอาย และรู้สึกแปลกแยกเป็นต้น ความไม่มั่นคงทางอาหารไม่ได้เป็นกระบวนการที่หยุดนิ่งแต่มีพลวัตและขั้นตอนในตัวของมันเอง ครัวเรือนไม่ได้นิ่งเฉยเมื่อเกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารซึ่งอาจจะแสดงออกมาทั้งในแง่ของจิตวิทยาและความพยายามแก้ไขปัญหาในลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา เช่น เมื่อสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางอาหารเกิดขึ้น ความรู้สึกกระวนกระวายใจจะมาก่อนเป็นอันดับแรก หลังจากนั้นจึงจะตามมาด้วยการลดคุณภาพอาหาร แล้วจึงลดปริมาณอาหารของสมาชิกผู้หญิง โดยที่ลดคุณภาพและปริมาณอาหารของสมาชิกที่เป็นเด็กเล็กแทบจะไม่เกิดขึ้นหากสถานการณ์ยังไม่แย่จนเกินไป ในทางตรงกันข้ามในกลุ่มผู้สูงอายุพบว่า คนกลุ่มนี้จะลดคุณภาพของอาหารลงเป็นอันดับแรก แล้วจึงตามมาด้วยความรู้สึกกระวนกระวายใจหากสถานการณ์ไม่ดีขึ้น การแก้ปัญหาหรือยุทธศาสตร์ในการปรับตัวของครอบครัวจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความสามารถทรัพยากร ความรุนแรงและระยะเวลาของสถานการณ์ รวมถึงปัจจัยด้านประชากรอื่นๆเช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ชนชั้น อายุ เป็นต้น

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้แบ่งและให้ความหมายความมั่นคงทางอาหารออกเป็น 4 มิติย่อย (ศจินทร์ ประชาสันติ์. 2552)ได้แก่ความพอเพียง: ความพอเพียงของปริมาณอาหารในคุณภาพที่เหมาะสม ซึ่งอาจได้มาจากการผลิตภายในประเทศหรือการนำเข้า รวมถึงความช่วยเหลือทางอาหาร การเข้าถึง: การเข้าถึงทรัพยากรที่พอเพียงของบุคคลเพื่อได้มาซึ่งอาหารที่เหมาะสมและมีโภชนาการ ทรัพยากรที่ว่าหมายความถึงความสามารถของบุคคลที่จะกำหนดควบคุมกลุ่มสินค้าหนึ่งๆได้ภายใต้บริบททางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่บุคคลอาศัยอยู่(รวมถึงสิทธิตามประเพณี เช่น การเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน) การใช้ประโยชน์: การใช้ประโยชน์ด้านอาหารผ่านอาหารที่เพียงพอ น้ำสะอาดและการรักษาสุขภาพและสุขอนามัยเพื่อที่จะเข้าถึงภาวะความเป็นอยู่ที่ดีทางโภชนาการซึ่งความต้องการทางกายภาพทั้งหมดได้รับการตอบสนอง โดยนัยยะนี้ จึงสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้าที่ไม่ใช่อาหารด้วย เสถียรภาพ: เพื่อจะมีเสถียรภาพทางอาหาร ประชาชน ครัวเรือนและบุคคลจะต้องเข้าถึงอาหารที่เพียงพอตลอดเวลา ไม่ต้องเสี่ยงกับการไม่เข้าถึงอาหารอันเป็นผลมาจากวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน (เช่น วิกฤตทางทางเศรษฐกิจหรือสภาพภูมิอากาศ) หรือเหตุการณ์ที่เป็นไปตามวงจร(เช่น ภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารตามฤดูกาล) ในความหมายนี้ จึงครอบคลุมถึงทั้งมิติความพอเพียงและการเข้าถึงอาหาร

พัฒนาการของดัชนีชี้วัดความมั่นคงทางอาหาร ที่ผ่านมามี 3 ลักษณะ (Patrick Webb et al..2006 อ้างถึงในศจินทร์ ประชาสันติ์. 2552) ได้แก่ 1) จากความพอเพียงของอาหารสู่ประเด็นการเข้าถึงอาหารเนื่องจากในระยะแรกที่แนวคิดความมั่นคงทางอาหารถูกมองว่าเป็นปัญหา

ของการขาดแคลนอุปทาน ดัชนีที่ใช้เป็นหลักจะอยู่ในรูปของส่วนต่างระหว่างปริมาณผลผลิตอาหารและความต้องการอาหารของประชากรในระดับภูมิภาคหรือประเทศ หรือที่เรียกว่าตารางสมดุลอาหาร (food balance sheet) ส่วนในระดับย่อยลงไป คือระดับครัวเรือนและปัจเจกจะใช้ภาวะโภชนาการเป็นดัชนีวัดความมั่นคงทางอาหารเนื่องจากความเชื่อที่ว่าการขาดแคลนอาหารในระดับมหภาคจะส่งผลกระทบให้เกิดภาวะทุพโภชนาการ ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา เกิดการเฝ้าระวังโภชนาการอย่างแพร่หลายในประเทศกำลังพัฒนา โดยจะรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ทางโภชนาการของประชากรโดยใช้ข้อมูลสภาวะโภชนาการในเด็กเป็นหลักอย่างไรก็ตาม เมื่อความมั่นคงทางอาหารครอบคลุมถึงประเด็นการเข้าถึงอาหารในเวลาต่อมา ดัชนีทางเศรษฐกิจสังคมจึงได้รับความสำคัญมากขึ้น แต่เนื่องด้วยการพัฒนาดัชนีทางเศรษฐกิจสังคมจำเป็นต้องลงทุนทั้งเวลาทรัพยากรเพื่อทำความเข้าใจกับบริบทของแต่ละชุมชนเป้าหมาย ทำให้จนถึงปัจจุบันมีระบบการติดตามความมั่นคงทางอาหารจำนวนน้อยที่สามารถผนวกรวมทั้งข้อมูลด้านอุปทานและการเข้าถึงไว้ด้วยกัน 2) จากการวัดภววิสัย (objective) สู่อัตวิสัย (subjective)พัฒนาการในส่วนนี้ได้รับอิทธิพลมาจากงานศึกษาเรื่องความยากจน ซึ่งได้หันมาให้ความสำคัญกับการฟังประสบการณ์ของคนจน แทนที่จะวัดจากมูลค่าที่เป็นตัวเงินแบบเดิม ดัชนีความมั่นคงทางอาหารโดยอัตวิสัยคือ ดัชนีที่อยู่บนฐานของความรู้สึกหรือการรับรู้หรือประสบการณ์ของครัวเรือนหรือปัจเจก ซึ่งยังรวมถึงการให้ความสำคัญกับคุณค่าและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางอาหาร 3) จากการใช้ดัชนีตัวแทน (proxy) สู่ดัชนีพื้นฐาน (fundamental)การวัดความมั่นคงทางอาหารในงานจำนวนมากมักใช้ดัชนีตัวแทน เช่น ระดับรายได้ ปริมาณแคลอรีข้อมูลการบริโภค หรือทรัพย์สินที่มี เป็นต้น ซึ่งดัชนีเหล่านี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์พื้นฐานกับระดับความมั่นคงทางอาหารโดยตรง แต่ถือว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกับระดับความมั่นคงทางอาหาร ข้อจำกัดของการใช้ดัชนีตัวแทน คือ ในบางบริบทอาจจะไม่สามารถบอกความมั่นคงทางอาหารได้อย่างถูกต้อง เช่น การใช้ระดับรายได้ในการวัดความมั่นคงทางอาหารจะไม่สามารถให้ผลที่ถูกต้องในสถานการณ์ที่ครัวเรือนปลูกพืชอาหารกินเอง นอกจากนี้ดัชนีตัวแทนอาจทำให้ไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของความไม่มั่นคงทางอาหารที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย เช่น ในสหรัฐฯ ความรู้สึกกังวลว่าอาหารจะไม่เพียงพอมีผลกระทบทางกายได้ทั้งๆที่ครัวเรือนอาจจะยังไม่ได้ประสบกับการขาดแคลนอาหารจริงๆด้วยซ้ำ ดังนั้น งานศึกษาในช่วงหลังจึงได้พยายามเจาะไปที่การศึกษาเชิงคุณภาพ และพัฒนาดัชนีพื้นฐานมากขึ้น

จากรายงานการศึกษาโครงการการศึกษาและพัฒนามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ โดย คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2547.อ้างถึง ในศจินทร์ ประชาสันติ์. 2552)

ผลของการพัฒนาดัชนีในส่วนความมั่นคงทางอาหารทำให้ได้ดัชนี 3 ดัชนี โดยมีตัวชี้วัดย่อยๆ 7 ตัว

ดัชนี	ตัวชี้วัด
1. คนไทยมีอาหารกินพอเพียง	- คนไทยมีอาหารกินครบมื้อ

	- ไม่มีภาวะทุพโภชนาการ
2. คนไทยกินอาหารปลอดภัย	- คนไทยกินเนื้อสัตว์ที่ปรุงสุก ด้วยความร้อน - กินอาหารที่ปลอดจากสารพิษปนเปื้อน
3. คนไทยไม่กินอาหารเกินจำเป็น	- ไม่มีภาวะเสี่ยงเกี่ยวกับการกิน อาหารและออกกำลังกาย - ไม่หลงเชื่อและบริโภคอาหารเสริมที่เกินจำเป็น เช่น เครื่องดื่มชูกำลัง - ไม่ถูกครอบงำให้กินอาหารที่ขาดคุณค่าทางโภชนาการเป็นประจำ

AnupolChareesri (2009.อ้างถึงในศจินทร์ ประชาสันติ์. 2552) ได้พัฒนาตัวชี้วัดโดยผู้วิจัยใช้แนวคิดความมั่นคงทางอาหารตามความหมายของเอฟเอโอ โดยได้กำหนดรายการตัวชี้วัดในแต่ละมิติของความมั่นคงทางอาหารไว้เป็นการเบื้องต้น (ยกเว้นมิติการใช้ประโยชน์ เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับการผลิต) กระบวนการคัดเลือกตัวชี้วัดทำโดยการจัดสัมมนาร่วมกับเกษตรกรและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เป็นเวลา 2 วัน เป้าหมาย คือ เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของความมั่นคงทางอาหารและจัดลำดับความสำคัญของตัวชี้วัดจากรายการดัชนีที่เตรียมไว้ เพื่อหาคำตอบว่ามีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารและเหมาะสำหรับจะใช้เป็นมาตรฐานการผลิตแบบมีส่วนร่วมเพียงใด ตัวชี้วัดที่ได้รับการคัดเลือกจะถูกประเมินและแปลงให้อยู่ในรูปแบบทางการของมาตรฐานระบบการรับรองแบบมีส่วนร่วม โดยมีหลักเกณฑ์ว่าดัชนีต้องเข้าใจได้ง่ายและชัดเจนเพียงพอสำหรับทั้งเกษตรกรและผู้ตรวจสอบ มีตัวชี้วัดดังนี้

ตัวชี้วัดด้านการมีอาหารถึงพร้อม (Food availability)

เกณฑ์	ตัวชี้วัด
ทรัพยากรการผลิต	• เกษตรกรต้องมีการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่ถึงพร้อม ได้แก่ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า แรงงาน และเมล็ดพันธุ์
ขนาดไร่นา	• เกษตรกรต้องมีพื้นที่ทำกินโดยแบ่งเป็นพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อบริโภคในครัวเรือน อย่างน้อย 3 ไร่

ศักยภาพการผลิต	• เกษตรกรต้องสามารถผลิตอาหารไว้บริโภคเองได้ตลอดทั้งปี มากกว่าซื้อจากตลาดหรือเก็บจากแหล่งธรรมชาติ ปริมาณการซื้ออาหารต้องลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะการซื้ออาหารในช่วงก่อนทำเกษตรยั่งยืน • ปริมาณในการผลิต ข้าว:ผัก:ผลไม้:เนื้อสัตว์ ควรมีการผลิตข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักมากที่สุดอย่างน้อยร้อยละ 50 ของอาหารที่ผลิต ตามด้วยผัก ผลไม้ และเนื้อสัตว์

ตัวชี้วัดของความเสถียรภาพของอาหาร (Food stability)

เกณฑ์	ตัวชี้วัด
การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ	• มีการบำรุงรักษาดิน เช่นการใช้ปุ๋ยหมัก การปลูกพืชคลุมดิน หรือปลูกพืชหมุนเวียน • มีบ่อน้ำที่เป็นแหล่งเก็บน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร และไม่มีการทิ้งขยะหรือปล่อยสารเคมีลงในแหล่งน้ำ • มีพื้นที่ป่า หรือที่ปลูกไม้ยืนต้นใน ฟาร์ม อย่างน้อย 10%ของพื้นที่ฟาร์ม
ระบบไร่นา	• ระบบไร่นามีส่วนสนับสนุนความยั่งยืนของเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและชุมชน ซึ่งอาจอยู่ในรูปเกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร เกษตรชีวภาพ ฯลฯ • เกษตรกรมีแผนการผลิตอาหารที่ดีตลอดปี ผลิตพืชและสัตว์ซึ่งครัวเรือนบริโภคและเป็นที่ต้องการของตลาด • ระบบไร่นามีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือน
เสถียรภาพด้านรายได้	• มีรายได้ที่ไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร หรือเส้นความยากจนที่ กำหนดไว้โดยสภาพัฒนา ประมาณ 1443 บาทต่อคนต่อเดือน • ถ้ารายได้หลักมาจากการเกษตร เกษตรกรต้องมีที่ดินเป็นของตัวเอง มีตลาดที่สามารถนำผลผลิตไปขายได้ความรู้และข้อมูล

	• เกษตรกรควรเป็นสมาชิกกลุ่ม สมาคม สมาพันธ์ สหพันธ์ หรือองค์กรทางด้านการเกษตรอันเป็นประโยชน์ เพื่อการได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารยามขาดแคลน และมีอำนาจในการต่อราคาผลผลิต • มีศูนย์เรียนรู้ในพื้นที่ที่จะให้ข้อมูลทางการเกษตร การใช้ประโยชน์อาหารและอื่นๆ เพื่อเท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น

ตัวชี้วัดของการเข้าถึงอาหาร (Food accessibility)

เกณฑ์	ตัวชี้วัด
การเข้าถึงอาหารที่ตนเองผลิต	• มีอาหารที่ผลิตเองตลอดทั้งปี และสามารถเก็บอาหารได้ทุกเมื่อ เมื่อมีความต้องการ หรือขาดแคลนด้านอาหาร • เกษตรกรควรจะมีที่ดินเป็นของตนเองการเข้าถึงตลาด • มีตลาดท้องถิ่นที่เกษตรกรสามารถหาซื้ออาหารที่ไม่ได้ผลิตเอง หรือขายผลผลิตได้ในเขตพื้นที่ชุมชน หรือมีรถพุ่มพวงหรือบริการอื่นๆที่เกษตรกรสามารถซื้ออาหารได้
การเข้าถึงอาหารธรรมชาติ	• มีแหล่งอาหารธรรมชาติที่สมบูรณ์ในพื้นที่ใกล้เคียง มีความหลากหลายทางชีวภาพ เช่นมีพืชพื้นถิ่น พืชสมุนไพร เห็ด หรือสัตว์ที่สามารถนำมาเป็นอาหารได้

ตัวชี้วัดการใช้ประโยชน์ของการอาหาร (Food utility)

เกณฑ์	ตัวชี้วัด
ความปลอดภัยด้านอาหาร	• มีเกณฑ์ในการเลือกซื้อ บริโภคอาหารที่มีความสะอาดและปลอดภัยต่อ โดยผ่านระบบการผลิตที่ดี ปราศจากสารเคมีตกค้าง • มีการเข้าถึง และใช้น้ำจากแหล่งน้ำที่สะอาดในการนำมาประกอบอาหารโภชนาการ • เลือกผลิต ซื้อ และบริโภคอาหารให้ครบตามหลักโภชนาการ โดยบริโภคตามเกณฑ์ที่กองโภชนาการได้แนะนำ มีความหลากหลายของ

ชนิดอาหาร ไม่บริโภคอาหารชนิดเดียวซ้ำๆ
• เข้าใจและรู้วิธีการปรุงอาหารอย่างเหมาะสม เช่น การเลือกวัตถุดิบที่ดี การเตรียมอาหารที่สะอาดและปลอดภัย

แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาความต้องการจำเป็น

1. คำนิยามและความหมายของความต้องการจำเป็น

สรวรรณ เรืองเรนทร์ (2553:34-36) ได้กล่าวถึงความหมายของความต้องการจำเป็นว่ามีความหมายสองมุมมอง คือ มุมมองด้านจิตวิทยา ซึ่งมีทฤษฎีความต้องการจำเป็น (Needs) ดังที่อับบราฮัม เอช มาสโลว์ (Abraham H. Maslow, 1987) ได้กำหนดเป็นทฤษฎีความต้องการไว้ดังนี้ ความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นขั้นแรกของมนุษย์ คือ ความต้องการจำเป็นด้านกายภาพ (Physiological Needs) หมายถึงอากาศ ความอบอุ่น อาหาร การนอน ความต้องการจำเป็นด้านนี้มีความเข้มมากหากไม่ได้รับมนุษย์ก็ต้องตาย ความต้องการจำเป็นขั้นที่สอง คือ ความต้องการจำเป็นด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security / Safety Need) หมายถึง ความปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวง ความต้องการจำเป็นขั้นที่สามคือ ความต้องการจำเป็นด้านความรัก และ การได้เป็นเจ้าของ (Love and Belonging Needs) เป็นความต้องการจำเป็นที่ต้องการเพื่อน คนรัก รู้สึกว่าตนเองเป็นที่ต้องการ และ เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความต้องการจำเป็นขั้นที่สี่ คือ ความต้องการจำเป็นด้านการเห็นคุณค่าในตนเอง (Esteen Needs) หมายถึงความรู้สึกภายภูมิใจในการเป็นที่ยอมรับทั้งจากตนเองและผู้อื่น ในขั้นนี้มีความรู้สึกแยกเป็นสองระดับคือระดับที่ต่ำกว่าคือต้องการให้เชื่อถือมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก ระดับที่สูงกว่า คือต้องการความนับถือในตนเอง มีความเชื่อมั่น มีความสามารถบรรลุความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนด ความต้องการจำเป็นขั้นที่ห้า ซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายคือ ความต้องการจำเป็นในการบรรลุสัจการแห่งตน (Self-Actualization)เป็นความต้องการจำเป็นที่บุคคลไม่รู้สึกว่าตนมีความขาดแคลน แต่จะรู้สึกถึงการบรรลุความต้องการทั้งมวลที่ตนเองอยากได้ เป็นสภาวะที่ตนเองรู้สึกได้ว่ามีสิ่งที่ต้องการครบถ้วนสมบูรณ์ ในอีกมุมมองหนึ่งคือมุมมองทางการประเมิน ที่ปรากฏชัดเจนในนิยามและความหมายสามารถจัดจำแนกได้สองกลุ่มคือ ความต้องการจำเป็นคือความแตกต่าง(Discrepancy)และความต้องการจำเป็นคือประโยชน์ที่ได้รับ(Benefits)

Nufeldt & Guralnik (1988 อ้างถึงในสุวิมล ว่องวานิช, 2550:33)จากการศึกษาพจนานุกรมของ Webster “Need” หมายถึง สิ่งที่เป็นประโยชน์ซึ่งขาดแคลน และเป็นที่ต้องการ หรือ

ปรารถนาจะได้ สำหรับคำแปลภาษาไทยที่ใช้กันมีหลายคำได้แก่ ความต้องการจำเป็น หรือ สิ่งที่ต้องการ หรือ สิ่งที่จำเป็น หรือ ความต้องการ

สุวิมล ว่องวานิช(2550:33-41)ได้กล่าวถึง มุมมองทางการประเมินความต้องการจำเป็นไว้ว่า นักประเมินทางการศึกษาหือทางสังคมให้นิยามและความหมายของคำว่า ความต้องการจำเป็น ไว้หลากหลายแต่ที่ปรากฏชัดเจนสามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ ความต้องการจำเป็น คือ ความแตกต่าง(Discrepancy)และความต้องการจำเป็น คือ ประโยชน์ที่ได้รับ(Benefits) กลุ่มที่ 1 ความต้องการจำเป็นคือความแตกต่าง/ความขาดแคลน การนิยามความต้องการจำเป็นในยุคนี้ให้ความสำคัญกับการศึกษาผลต่างของสภาพที่เกิดขึ้นจริง กับสภาพที่พึงประสงค์อยากให้เกิด Scriven และ Roth เป็นผู้นำในการกำหนดนิยามของความต้องการจำเป็นในยุคแรกนี้ แม้จะมีการนิยามวามต้องการจำเป็นตามความแตกต่าง แต่นักวิชาการก็ยังมีมุมมองที่จำแนกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกนิยามความต้องการจำเป็นตามมิติของความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นอยู่และสภาพที่ควรจะเป็น กลุ่มที่สองนิยามความต้องการจำเป็นตามมิติของความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นจริงและสภาพที่ควรจะเป็นเช่นกัน แต่เพิ่มมิติของสภาวะความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมา หากความขาดแคลนที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการตอบสนอง ผู้เขียนนำเสนอลักษณะของการนิยามความต้องการจำเป็นออกเป็นสองกลุ่มย่อยดงรายละเอียดต่อไปนี้ กลุ่มที่ 1.1 มุมมองในมิติความแตกต่าง Trimby(1979)ได้เปรียบเทียบโมเดลการประเมินความต้องการจำเป็นของนักวิชาการ จำนวน 4 โมเดล ได้แก่ Kaufman s Model of Need Assessment, Coffing Client Need Assessment, Lee s Need Assessment และ Harless s Front-End Analysis ในแต่ละโมเดลมีการให้คำนิยามของความต้องการจำเป็นสอดคล้องกันคือ นิยามความแตกต่าง(discrepancy)ยกเว้นโมเดลของ Harless ที่นิยามในรูปของปัญหา(problems)ที่เกิดขึ้นซึ่งทำให้สภาพที่เป็นอยู่ไม่สมบูรณ์ ไม่มีประสิทธิผล จำต้องหาทางแก้ไข Kaufman และ English (1981)กล่าวว่า “ความต้องการจำเป็นเป็นความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสิ่งที่ปรารถนาจะให้เกิดขึ้นหรือต้องการให้เกิดขึ้น” Witkin (1984) ได้ให้คำนิยามของความต้องการจำเป็นไว้ว่า เป็นความแตกต่างระหว่างช่องว่าง(gap)ระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่/สภาพที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน (what is)กับสิ่งที่ควรจะเป็น/สภาพที่พึงปรารถนา(what should be) กลุ่มที่ 1.2 มุมมองในมิติความแตกต่างมิติความเสียหายที่เกิดขึ้น Scriven และ Roth (1968 อ้างถึงใน Kaufman, 1977)กล่าวว่า needs หมายถึง ช่องว่างระหว่างความจริงกับความพึงพอใจ ถ้าเขียนประโยคว่า A need X หมายความว่า ถ้าไม่มี X แล้ว A จะอยู่ไม่ได้ หรือถ้าอยู่ได้ ก็ต้องอยู่ในสภาวะที่ไม่น่าพึงพอใจ แสดงว่า X มีอิทธิพลต่อ A ทำให้ A ได้รับประโยชน์ในที่นี้ X จึงเป็นความต้องการจำเป็น ถ้าวิเคราะห์นิยามนี้จะเห็นว่า ความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างสภาพที่เป็นอยู่จริงกับสภาพที่พึงพอใจต้องมีมากถึงระดับที่ทำให้เกิดปัญหาตามมา ดังนั้นหากความแตกต่างใดยังไม่รุนแรงพอที่จะทำให้ประสบภาวะที่

ไม่น่าพึงพอใจ ความแตกต่างนั้นก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะเรียกว่า ความต้องการจำเป็น Stufflebeam (1977 อ้างถึงใน Witkin, 1984)ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นออกเป็น 4 มุมมอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้ 1) มุมมองความแตกต่าง(discrepancy view)ความต้องการจำเป็น หมายถึง ความแตกต่างระหว่างผลการปฏิบัติงานที่ต้องการกับที่สังเกตุเห็นเป็นการให้ความหมายแบบดั้งเดิม 2) มุมมองประชาธิปไตย(democratic view) ความต้องการจำเป็น หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการให้เกิดโดยกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้อง 3) มุมมองวินิจฉัย(diagnostic view) ความต้องการจำเป็นหมายถึง สิ่งซึ่งหากไม่ได้รับการตอบสนองหรือขาดแคลนจะทำให้เกิดอันตราย 4)มุมมองวิเคราะห์(analytic view)ความต้องการจำเป็นหมายถึงทิศทางหรือแนวทางที่คาดว่าต้องมีการปรับปรุงจากข้อมูลสารสนเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งสี่มุมมองเป็นการกำหนดนิยามของวามต้องการจำเป็นทั้งสิ้น แต่ Stufflebeam เห็นว่าความหมายตามมุมมองความแตกต่างเป็นที่นิยมใช้กันในการประเมินความต้องการจำเป็นมากกว่ามุมมองอื่น

Roth (1978 อ้างถึงใน Witkin, 1984)ได้เสนอระดับของสภาพที่ควรจะเป็นออกเป็น 5 ระดับ ขึ้นอยู่กับระดับของสภาพที่ควรจะเป็น(target state)ได้แก่ระดับอุดมคติ(ideal)ซึ่งเป็นระดับที่สูงมากเหมือนยากที่จะปฏิบัติได้สำเร็จ รองลงมาคือระดับที่พึงปรารถนา(desired)ถ้าสามารถทำได้ก็จะดีระดับที่คาดว่าจะทำได้(expected)เป็นระดับที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้สำเร็จ ระดับปกติวิสัย(norm)เป็นระดับที่โดยทั่วไปสามารถเป็นไปได้อยู่แล้ว และระดับต่ำสุด(minimal sufficiency)เป็นระดับที่จำเป็นมากหากไม่ได้น่าจะเกิดภาวะวิกฤติมาก เมื่อนำระดับที่คาดหวังไปเปรียบเทียบกับระดับของสภาพที่เป็นอยู่จริง โดยการวิเคราะห์ความแตกต่าง ผลลัพธ์ที่ได้เรียกว่าความขาดแคลน(deficit)ความขาดแคลนนี้มีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับน้อยสุดที่เรียกว่าความขาดแคลนระดับสำคัญ(essential deficit)จนถึงความขาดแคลนระดับสูงสุดคือระดับเป้าหมาย(goal deficit)การเสนอแนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่า Roth มีทัศนะเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นว่าเป็นความแตกต่าง ของผลที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการไม่ได้รับการตอบสนองในประเด็นเกี่ยวกับการแปลความหมายของความสำคัญของความต้องการจำเป็น Kaufman, Rojas และ Mayer(1993)ได้จัดลำดับความสำคัญของการประเมินความต้องการจำเป็นออกเป็น 6 ระดับ ตั้งแต่ระดับไม่ต้องทำอะไรเลย เพราะไม่มีความต้องการจำเป็นต้องแก้ไข จนถึงระดับที่มีความสำคัญมากต้องแก้ไขโดยเร็วที่สุดโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ระดับความสำคัญ	ความหมาย
ระดับวิกฤติ(critical)	เป็นเรื่องที่สำคัญ และจำเป็นมากต้องแก้ไขโดยเร็วที่สุด เช่น ภายใน 6 เดือนจากนี้ไป
ระดับสำคัญมาก(very important)	จำเป็นต้องแก้ไขเสร็จภายใน 1 ปี
ระดับสำคัญ(important)	สำคัญและควรแก้ไขให้เสร็จภายใน 2 ปี
ระดับสำคัญน้อย(minimal)	เป็นปัญหาบ้าง แต่รอได้ ค่อยทำเมื่อมีเวลาหรือทรัพยากรเพียงพอ
ระดับไม่สำคัญ(not important)	ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไข ละเลยไม่ให้ความสำคัญได้
ระดับไม่เป็นความต้องการจำเป็น (not a need)	ไม่ต้องทำอะไรเลย ไม่มีอะไรเป็นปัญหาให้แก้ไข

ตาราง 2 Kaufman,Rojas,Mayer(1993)

Guba และ Lincoln(1982)นิยามว่า ความต้องการจำเป็น เป็นผลต่างระหว่างสภาพที่ควรจะเป็นกับสภาพที่เป็นอยู่จริง และ จะเป็นความต้องการจำเป็นต่อเมื่อสิ่งที่ได้รับนั้นก่อให้เกิดประโยชน์และหากไม่ได้รับการตอบสนองก็จะอยู่ในสภาพที่เป็นทุกข์ อันตราย หรือสภาพที่ไม่น่าพอใจ นิยามของ Guba และ Lincoln (1982) เป็นการรวมนิยามของ Roth และนิยามของ Scriven และ Roth เข้าด้วยกัน Suarez (1990) นิยามความต้องการจำเป็นที่ใช้กันมี 3 ประเภท ประเภทแรก คือ การนิยามในรูปแบบของความแตกต่าง ซึ่งปัญหาอยู่ที่ว่า จะกำหนดระดับของสภาพที่ควรจะเป็นอยู่ในระดับใด ตั้งแต่ระดับอุดมคติ ระดับปกติวิสัย ระดับที่พอใจ ระดับที่คาดหวัง และ ระดับที่คิดว่าควรจะเป็น ประเภทที่สอง คือ นิยามในรูปของความต้องการ(want)หรือความชอบ (preference)ซึ่ง Suarez ระบุว่าแม้จะมีผู้คัดค้านนิยามนี้มาก แต่ก็มีการใช้กันมาก ประเภทที่สามคือ นิยามรูปของความขาดแคลน(deficit)ซึ่งหากไม่ได้รับการตอบสนองจะตกอยู่ในภาวะอันตราย นิยามนี้ไม่ค่อยมีการนำไปใช้ เนื่องจากเป็นการยากที่จะกำหนดว่าระดับใดถือว่าเป็นระดับขั้นต่ำ ที่หากไม่ได้รับการตอบสนองจะตกอยู่ในสภาวะที่ไม่น่าพอใจ กลุ่มที่ 2 ความต้องการจำเป็นคือประโยชน์ที่ได้รับ Scriven(1991)แสดงความเห็นว่า นิยามของความต้องการจำเป็นที่ยอมรับกันส่วนใหญ่ คือ นิยามความแตกต่าง(discrepancy definition)ไม่ค่อยเหมาะสม ปัญหาของนิยามนี้อยู่ที่ระดับที่พึงประสงค์ซึ่งมักจะเป็นอุดมคติเกินไป ไม่สามารถปฏิบัติได้และในความคิดของแต่ละคนการกำหนดระดับที่ควรจะเป็นก็แตกต่างกัน Scriven ยกตัวอย่างประกอบการอธิบายว่าหากจะถามว่าหลักสูตรในอุดมคติ มีลักษณะเช่นใด ก็จะมีคำตอบมากมาย Scriven เห็นว่าความต้องการจำเป็นไม่จำเป็นต้องกำหนดในรูปของความแตกต่าง หลายสิ่งที่เป็นสิ่งที่จำเป็นและมีอยู่ในสภาพจริงโดยไม่ต้องกำหนดสภาพที่ควรจะเป็นเช่น อากาศ น้ำ อาหาร เป็นต้น นิยามที่ Scriven เห็นว่าเหมาะสมกว่า คือ นิยามเชิงวินิจฉัย(diagnostic needs)เป็นการกำหนดความต้องการจำเป็นสำหรับอะไรก็ตามที่ทำ

เกิดความพอใจ(satisfaction)และระดับความพึงพอใจนี้ ก็ขึ้นอยู่กับบริบท(context dependent)ความต้องการจำเป็นของคนกลุ่มหนึ่งอาจไม่ใช่สิ่งจำเป็นของคนอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้ แต่ต้องมาหาวิธีเลือกความต้องการจำเป็นที่สำคัญที่สุด ผลการสังเคราะห์นิยามเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นที่กล่าวมาข้างต้น สามารถจำแนกได้ว่าความต้องการจำเป็นมีสองประเภทคือ นิยามตามโมเดลความแตกต่าง (Discrepancy Model)และนิยามตามโมเดลการแก้ไขปัญหา(Solution Model)ถ้าพิจารณานิยามทั้งสองประเภทจะพบว่า นิยามตามโมเดลความแตกต่างเป็นการนิยามในลักษณะที่ “need” เป็นคำนามในภาษาอังกฤษซึ่งแปลว่า ความต้องการจำเป็น เช่น The need is A โดยนัยยะนี้ need คือ A ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะของความขาดแคลนและทำให้เกิดปัญหา(problem)แต่หากนิยามตามโมเดลการแก้ปัญหา เป็นการนิยามในลักษณะที่ need เป็นคำกิริยาในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลว่า ต้องการ หรือ มีความต้องการจำเป็น เช่น A needs B โดยนัยยะนี้ need คือ B ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา(solution)หรือสิ่งที่จำเป็นต้องทำให้เกิดเพื่อทำให้สภาวะที่ไม่น่าพอใจที่เกิดกับ A หมดไป

โดยสรุปการกำหนดความต้องการจำเป็นตามนิยามความแตกต่าง(discrepancy)ในลักษณะที่ ความต้องการจำเป็นเป็นคำนาม แสดงถึงผลที่ได้รับซึ่งสะท้อนถึงปัญหา (problem)ที่เกิดขึ้น เช่น เด็กมีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน แสดงว่าน้ำหนักที่มีอยู่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน ความแตกต่างของน้ำหนักแสดงถึงความต้องการจำเป็นที่เด็กคนนี้ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่หรือแก้ไขปัญหา และสภาวะนี้ถือว่าเด็กคนนี้กำลังมีปัญหาเรื่องน้ำหนัก ถ้าพูดสั้นๆก็จะได้ว่าความต้องการจำเป็น(คำนาม)ของเด็กผู้นี้คือ น้ำหนักที่ต่ำกว่าเกณฑ์ ในขณะที่การกำหนดความต้องการจำเป็นโดยมุ่งไปที่สิ่งที่ต้องการหรือสิ่งที่พึงปรารถนา เพื่อที่จะนำมาขจัดช่องว่างที่เกิดขึ้น (solution)ในกรณีนี้ ความต้องการจำเป็นถูกใช้เป็น คำกิริยา ผลที่ได้รับสะท้อนแนวทางแก้ไขปัญหาหรือวิถีทาง(means)ที่จะไปสู่จุดมุ่งหมาย(ends) จากตัวอย่างเดียวกันหากพูดว่าเด็กคนนั้นต้องการสารอาหาร หรือต้องการบริโภคอาหารที่ถูกหลักโภชนาการ ข้อความที่ตามหลังคำว่า ต้องการ (คำกิริยา) แสดงถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา(solution)ถ้าพูดสั้นๆก็จะได้ว่า ความต้องการจำเป็นคือ สารอาหาร หรือ การบริโภคที่ถูกหลักโภชนาการ

สุวิมล ว่องวานิช(2548, อ้างถึงในสุริยา หมาดหลี, 2551:11)ได้สรุปและสังเคราะห์นิยามเกี่ยวกับความต้องการจำเป็น โดยจำแนกนิยามของความต้องการจำเป็นออกเป็นสองประเภท คือ 1)นิยามตามโมเดลความแตกต่าง(Discrepancy Model)อันหมายถึง ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่มุ่งหวัง กับสิ่งที่เป็นอยู่จริง โดยจำแนกเป็นสองกลุ่มคือ 1.1) จำแนกตามความแตกต่างของผลที่เกิดขึ้น 1.2)จำแนกตามผลที่เกิดขึ้นหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่ได้รับ หรือ ความเสียหายที่เกิดขึ้น หากไม่ได้รับการตอบสนอง 2) นิยามตามโมเดลการแก้ปัญหา(Solution Model)เป็นการนิยามว่าความต้องการจำเป็นเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการตอบสนอง หรือสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าเป็น

ประโยชน์ หากไม่ได้รับการตอบสนองหรือเสริมส่วนที่ขาดหายจะก่อให้เกิดภาวะที่ไม่พึงประสงค์ สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นมีความหมายสองมุมมองดังนี้ 1)มุมมองด้านจิตวิทยา 2)มุมมองด้านการประเมินในมุมมองด้านจิตวิทยาอับบราฮัม เอช มาสโลว์(Abraham H. Maslow, 187:143-149 อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา, 2546:81)กำหนดไว้ว่าความต้องการจำเป็นพื้นฐานซึ่งเป็นขั้นแรกของมนุษย์ คือ ความต้อการจำเป็นด้านกายภาพ(Physiological Needs) ความต้องการจำเป็นขั้นที่สองคือ ความต้องการจำเป็นด้านความมั่นคงปลอดภัย(Seecurity/Safety needs) ความต้องการจำเป็นขั้นที่สามคือ ความต้องการจำเป็นด้านความรักและการได้เป็นเจ้าของ(Love and Belonging Needs) ความต้องการจำเป็นขั้นที่สี่คือ ความต้องการจำเป็นด้านการเห็นคุณค่าในตนเอง(Esteem Needs) ความต้องการจำเป็นขั้นที่ห้า คือ ความต้องการจำเป็นในการบรรลุสัจการแห่งตน(Self-Actualization) ส่วนมุมมองทางการประเมินนั้น นักการประเมินทางการศึกษา หรือทางสังคมให้คำนิยามและความหมายของความต้องการจำเป็นไว้หลากหลาย แต่ที่ปรากฏชัดเจน จำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ ความต้องการจำเป็นคือความแตกต่าง(Discrepancy) และความต้องการจำเป็นคือประโยชน์ที่ได้รับ(Benefits)

สุวิมล ว่องวานิช(2550)ได้อธิบายไว้ว่า พัฒนาการของการประเมินความต้องการจำเป็นแบ่งออกเป็น 3 ยุค ได้แก่ ยุคที่ 1 การประเมินความต้องการจำเป็นเพื่อการกำหนดเป้าหมายที่พึงประสงค์(Needs assessment for goal setting)ระหว่างปี ค.ศ. 1930-1960 นักวิชาการที่สำคัญคือ Tyler และ Bode ยุคที่ 2 การประเมินความต้องการจำเป็นเพื่อการวางแผน(Needs assessment for planning) ช่วงระหว่างปี ค.ศ.1961-1970 ยุคที่ 3 การประเมินความต้องการจำเป็นเพื่อการวางแผนและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Needs assessment for planning and implementing)อยู่ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1971-ปัจจุบัน

คัฟแมนและอิงลิช(Kaufman and English, 1981:74-76 อ้างถึงในสรวรรณ เรืองเรนทร์, 2553:35)ให้ความหมายไว้ว่า ความต้องการจำเป็นหมายถึงความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและ สิ่งที่ปรารถนาเกิดขึ้นสอดคล้องกับที่ วิทกิน(Witkin, 1984:135-136)ให้ความหมายไว้ว่า ความต้องการจำเป็น หมายถึง ความแตกต่างหรือช่องว่าง(Gap)ระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่สภาพปัจจุบันกับสิ่งที่ควรจะเป็น หรือสภาพที่พึงปรารถนา

สุบิน ยุระรัช(2554) การสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็น เป็นการวิจัยรูปแบบหนึ่งที่อยู่บนฐานของการใช้ข้อมูลทุติยภูมิ และเป็นการสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่ทำในหัวข้อเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาข้อสรุปหรือข้อค้นพบใหม่ไม่ได้มุ่งตัดสินคุณค่าของงานประเมิน สำหรับวิธีการสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นอยู่บนรากฐานของการสังเคราะห์งานวิจัยเชิงปริมาณด้วยการวิเคราะห์อภิมานและการสังเคราะห์งานวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการอภิมานเชิงชาติพันธุ์วรรณนา และการออกแบบการวิจัยแบบ

ผสมโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหามาช่วยอธิบาย เปรียบเทียบและแปลความหมายของข้อมูล จุดเด่นของการสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นในบทความนี้ มุ่งไปที่การศึกษาความต้องการจำเป็นในระดับองค์กรที่เกิดจากการสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นในระดับหน่วยงานย่อยแล้วได้ข้อสรุปหรือข้อค้นพบใหม่ที่ชัดเจน นอกจากนี้การสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นนี้เป็นเครื่องมือที่หน่วยงานต้นสังกัด หรือสถานศึกษาสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้ สำหรับกระบวนการสังเคราะห์งานาประเมินความต้องการจำเป็นมีจำนวน 6 ขั้นตอนได้แก่ (1) การระบุปัญหาและประเภทของเอกสาร (2) การรวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (3) การประเมินข้อมูลและสารสนเทศ (4) การวิเคราะห์ข้อมูล (5) การเขียนรายงาน และ (6) การนำข้อค้นพบไปใช้ประโยชน์ สำหรับนิยามของคำว่า การประเมินความต้องการจำเป็น(Needs assessment)มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย Kafman(1982 อ้างถึงในสุวิมล ว่องวาณิช, 2550)กล่าวไว้ว่าการประเมินความต้องการจำเป็นหมายถึง การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อแสดงความแตกต่างระหว่างผลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา การจัดเรียงลำดับความสำคัญและการเลือกความต้องการจำเป็นมาแก้ไข ส่วน Witkin(1984) กล่าวไว้ว่าการประเมินความต้องการจำเป็นหมายถึง กระบวนการที่เป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อกำหนดความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นอยู่กับสภาพที่มุ่งหวัง โดยเน้นความแตกต่างของผลลัพธ์(Outcome gaps)และนำมาจัดเรียงลำดับและเลือกความต้องการจำเป็นมาแก้ไข

Witkin&Altschuld (1995, อ้างถึงในสุวิมล ว่องวานิช, 2542:18-21)ได้เสนอโมเดลการประเมินความต้องการจำเป็นที่เรียกว่า Three-Phase Model โดยแบ่งขั้นตอนการประเมินความต้องการจำเป็นออกเป็น3 ระยะ ระยะที่หนึ่งคือระยะก่อนการประเมิน เป็นขั้นเตรียมการวางแผนการประเมินความต้องการ การสำรวจข้อมูลต่างๆเพื่อทำการประเมินความต้องการจำเป็นได้แก่ การกำหนดลักษณะของความต้องการจำเป็น เทคนิควิธีการเก็บข้อมูล การใช้ผลการประเมิน ระยะที่สองคือระยะเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการจำเป็น การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดเรียงลำดับความต้องการจำเป็น ระยะที่สามคือ การใช้ผลการประเมินความต้องการจำเป็นได้แก่ การนำเสนอผลที่ได้ การสื่อสารความคิดกับผู้ที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ หัวใจสำคัญของการประเมินความต้องการจำเป็นอยู่ที่การจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น การประเมินความต้องการจำเป็นมีลักษณะคล้ายคลึงกับ การดำเนินการที่มีจุดมุ่งหมายและมีระบบโดยทั่วไป สิ่งที่ต้องวางแผน ตรวจสอบและประเมิน การวางแผนประกอบด้วยการตัดสินใจที่ยึดวัตถุประสงค์ สิ่งที่มุ่งหวังและขอบเขตของการประเมิน การนำผลที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความต้องการจำเป็น การวางแผนอาจรวมขั้นตอนการวิเคราะห์สาเหตุของความต้องการจำเป็นเข้าไปด้วยเนื่องจากเป็นการคาดคะเนปัญหาที่มีศักยภาพและเป็นการ

ออกแบบแผนการดำเนินงาน ระยะที่ 1 ก่อนการประเมิน(การสำรวจ) ระยะนี้เป็นการสำรวจ ผู้ประเมินจะพิจารณาว่ามีอะไรบ้างที่รู้แล้วที่เกี่ยวข้องกับความต้องการจำเป็น กำหนดขอบเขตและประเด็นของความต้องการจำเป็น กำหนดจุดมุ่งหมายของความต้องการจำเป็น แหล่งที่มาของข้อมูล ข้อมูลที่ได้รับจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไร ในระยะที่ 1 ผู้ประเมินความต้องการจำเป็นต้องพัฒนาแผนการดำเนินงานสำหรับระยะที่ 2 และกำหนดเกณฑ์สำหรับทำการประเมิน การประเมินความต้องการจำเป็นในแต่ละขั้นตอน ระยะที่ 2 การประเมิน(การเก็บรวบรวมข้อมูล)ผู้ประเมินความต้องการจำเป็นและคณะกรรมการประเมินความต้องการจำเป็นทำการเก็บรวบรวมข้อมูล และความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการจำเป็น จัดเรียงลำดับความต้องการจำเป็นก่อนหลังขั้นแรกและวิเคราะห์หาสาเหตุของความต้องการจำเป็นทั้ง 3 ระดับ ระยะที่ 3 หลังการประเมิน(การนำไปใช้ประโยชน์) เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลและแผนการดำเนินงานที่ได้รับเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินงาน งานหลักคือการเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังและเกณฑ์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา เรียงลำดับความสำคัญของแนวทางแก้ไขปัญหา จัดทำแผนปฏิบัติงาน ข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินความต้องการจำเป็น นำเสนอแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจัดเตรียมสำหรับดำเนินการเพื่อขจัดความต้องการจำเป็นหรือนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ

โดยสรุปคือ ความต้องการจำเป็น คือ ผลของความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและ สิ่งที่ปรารถนาให้เกิดขึ้น การประเมินความต้องการจำเป็น จึงเป็นกระบวนการที่เป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อกำหนดความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นอยู่กับสภาพที่มุ่งหวังโดยเน้นความแตกต่างของผลลัพธ์และนำมาจัดเรียงลำดับและเลือกความต้องการจำเป็นมาแก้ไข

2. กระบวนการประเมินความต้องการจำเป็น

Witkin & Altschuld(1995, อ้างถึงในสุบิน ยุระรัช, 2554)ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการประเมินความต้องการจำเป็นไว้ว่า การประเมินความต้องการจำเป็นมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนการดำเนินงาน (2) การสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดความต้องการจำเป็น และ (3) การใช้ประโยชน์จากความต้องการจำเป็น

สุวิมล ว่องวานิช(2548) ได้อธิบายกระบวนการประเมินความต้องการจำเป็น ได้ตามประเภทการได้มาซึ่งข้อมูลดังนี้ (1)การวิจัยเชิงสำรวจ การวิจัยเชิงสำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรยายลักษณะของประชากรโดยภาพรวมขององค์กรที่เกิดขึ้น โดยไม่เน้นบรรยายลักษณะของรายบุคคลทั้งนี้การวิจัยสำรวจเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการนำไปใช้เพื่อระบุความต้องการจำเป็น วิเคราะห์สาเหตุและกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา นอกจากต้องการมีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนประชากร ผลการวิจัยที่ได้สามารถนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนา การ

ดำเนินงานของหน่วยงานได้ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงสำรวจ สามารถทำได้หลายวิธีได้แก่ การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสังเกต ทั้งนี้วิธีการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามมีสองลักษณะคือ รูปแบบการตอบสนองข้อมูลชุดเดียวหรือการตอบสนองเดี่ยว(single response format)ซึ่งเป็นแบบสอบถามที่ใช้มาตรวัดประมาณค่าตอบสนองข้อมูลชุดเดียว และรูปแบบการตอบข้อมูลสองชุดหรือการตอบสนองคู่(dual response format)เป็นแบบสอบถามที่ใช้มาตรประมาณค่า ตอบสนองข้อมูลสองชุด ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้แบบสอบถามแบบการตอบสนองคู่ (dual response format)โดยให้ระบุภาพที่เป็นจริงและภาพที่คาดหวัง (2)การสนทนากลุ่ม(Focus group) การจัดสนทนากลุ่ม เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิจัยที่มีการใช้กระบวนการกลุ่มในการเก็บข้อมูล กำหนดบุคคลที่เข้าร่วมกระบวนการและกำหนดประเด็นวิจัยที่จะสนทนาร่วมกัน ระหว่างนักวิจัยและสมาชิกที่อยู่ในกลุ่ม สำหรับเทคนิคการจัดสนทนากลุ่มนั้นเป็นการจัดประชุมกลุ่มให้สมาชิกสนทนากันในประเด็นที่นักวิจัยเจาะจงล่วงหน้าว่าจะสนทนากันเรื่องอะไร นอกจากนี้ สุวิมล ว่องวานิช(2548:62)ได้กล่าวถึงกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลของการศึกษา สรุปได้เป็น 3 ตอนดังนี้ ขั้นที่ 1 ขั้นก่อนการประเมิน(Pre-assessment)ในขั้นนี้เป็นขั้นตอนการสำรวจ(Exploration) ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยๆดังนี้ ก) วางแผนสำหรับการประเมินความต้องการจำเป็น ข) นิยามหรือกำหนดจุดประสงค์ทั่วไปสำหรับการประเมินความต้องการจำเป็น ค) กำหนดขอบเขตของการประเมินความต้องการจำเป็นหลักและ/หรือประเด็นที่ต้องการประเมิน ง) กำหนดรายละเอียดและข้อมูลความต้องการตามขอบเขตที่จะประเมิน ซึ่งรวมถึงกลุ่มเป้าหมายในการประเมิน จ)ตัดสินใจกำหนดเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูล แหล่งข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูล ผลที่ได้จากขั้นตอนนี้คือแผนเบื้องต้นสำหรับการประเมินความต้องการจำเป็นและนำไปใช้ในขั้นที่ 2 และ 3 ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการประเมิน(Assessment)หลังจากการสำรวจความต้องการจำเป็นต่างๆแล้ว ในขั้นนี้เป็นขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล (data gathering)ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยๆดังนี้ ก)สรุปตัดสินใจกำหนดเกี่ยวกับบริบท ขอบเขตและสิ่งที่เกี่ยวข้องในการประเมินความต้องการจำเป็น ข)เก็บรวบรวมข้อมูลของความต้องการ ซึ่งในขั้นตอนนี้ย่อมทำให้ทราบความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ค)หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว นำข้อมูลที่ได้มาจัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นในเบื้องต้นระยะแรก ง)วิเคราะห์หาสาเหตุของความต้องการหรือประเด็นปัญหา จ)วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด ผลที่ได้จากขั้นตอนนี้ คือความต้องการจำเป็นหรือปัญหาที่ต้องการการแก้ไขตามลำดับความสำคัญในระยะแรก ขั้นที่ 3 ขั้นหลังการประเมิน(Post Assessment)เมื่อได้รับผลการประเมินความต้องการจำเป็นแล้วในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่ง คือ การนำผลการประเมินไปใช้(utilization)ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ ก)จัดเรียงลำดับ(set priority)ความสำคัญของความต้องการจำเป็น เทคนิคที่ใช้ในการจัดเรียงลำดับ

เช่น การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย(mean difference analysis)การวิเคราะห์ข้อมูลหลายมิติ (multi component data analysis)การกำหนดดัชนีความต้องการจำเป็นที่มีการถ่วงน้ำหนัก(weighted needs index) ข)พิจารณาหาทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาจากข้อ ก. การจัดเรียงลำดับทำให้ทราบปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนที่สุด ถ้าหากไม่นำมาแก้ปัญหาก็จะสูญเปล่าในการทำการประเมิน ดังนั้นจึงต้องช่วยกันพิจารณาหาทางเลือกในการแก้ปัญหา ค)พัฒนาแผนการปฏิบัติเพื่อใช้ในการดำเนินการต่อไป ง)ประเมินผลของการประเมินความต้องการจำเป็น จ)รายงานผลการประเมินความต้องการจำเป็น

Witkin & Altschuld(1995, อ้างถึงในสุริยา หมัดหลี, 2551:15)ได้กล่าวถึง การแบ่งขั้นตอนการประเมินความต้องการจำเป็นได้ 3 ขั้น โดยสรุปคือ ขั้นตอนที่ 1 ก่อนการประเมิน(Pre assessment)เป็นขั้นตอนสำรวจความต้องการ โดยมีผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนนี้คือ แผนการปฏิบัติงานเบื้องต้น สำหรับการประเมินในขั้นที่ 2 และ 3 ขั้นตอนที่ 2 ขั้นประเมิน(Assessment)เป็นขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนนี้คือเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อพิจารณาระดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น ขั้นตอนที่ 3 ขั้นหลังการประเมิน(Post assessment)เป็นขั้นตอนการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ โดยมีผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนนี้ คือแผนการปฏิบัติงาน รายงานผลการประเมินหรือข้อสรุป

สมบัติ นพรัก และคณะ(2551)การสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นมีกระบวนการที่เป็นระบบ มีขั้นตอนการดำเนินงานชัดเจน และมีแนวคิดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้โดยการลงทุนไม่มากนัก การประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับการสังเคราะห์งานประเมินความต้องการจำเป็นมาใช้ในระดับหน่วยงานต้นสังกัด สามารถทำได้ตามขั้นตอน 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การระบุปัญหาและประเภทของเอกสาร (2) การรวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (3) การประเมินข้อมูลและสารสนเทศ (4) การวิเคราะห์ข้อมูล (5) การเขียนรายงานและ (6) การนำข้อค้นพบไปใช้ประโยชน์

สรวรรณ เรืองเรนทร์(2553:39-47)ขั้นตอนการศึกษาความต้องการจำเป็น (1)กำหนดจุดมุ่งหมาย ขอการวิจัยประเมินต้องการจำเป็น ขั้นตอนแรกของการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็นคือการกำหนดจุดมุ่งหมายของการวิจัยว่า ต้องการทำการประเมินความต้องการจำเป็นไปเพื่ออะไร สำหรับองค์กรหรือบุคคลใด จุดมุ่งหมายที่กำหนดจะช่วยให้กำหนดประเด็นวิจัยได้เหมาะสมขึ้น โดยที่การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็นจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของหน่วยงานหรือบุคคลที่จำเป็นต้องได้รบการแก้ไขหรือพัฒนา จุดมุ่งหมายของการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น จึงมีหลายประการเช่นการพัฒนาบุคคล การวางแผนการทำงานที่สนองความต้องการขององค์กร การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าตามเป้าหมายที่กำหนด

(2)กำหนดคำถามและขอบเขตการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น ขึ้นอยู่กับคำถามวิจัย (3)การกำหนดกรอบการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็นโดยที่การประเมินความต้องการจำเป็นเป็นการวิจัยเชิงปริมาณรูปแบบหนึ่ง การเริ่มต้นทำการประเมินความต้องการจำเป็นจึงต้องมีการออกแบบการประเมินเช่นเดียวกับการเริ่มต้นทำการวิจัย ซึ่งต้องมี การออกแบบงานวิจัย งานสำคัญของการออกแบบการประเมินความต้องการจำเป็นอยู่ที่การกำหนดกรอบการประเมินความต้องการจำเป็น (Need Assessment Framework)ซึ่งต้องประกอบด้วยการกำหนดกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น การกำหนดวิธีการเก็บข้อมูล การกำหนดเครื่องมือเก็บข้อมูล การกำหนดวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำรายงานผลการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น และ การใช้ผลการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น

โดยสรุปคือ การประเมินความต้องการจำเป็นมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนการดำเนินงาน (2) การสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดความต้องการจำเป็น และ (3) การใช้ประโยชน์จากความต้องการจำเป็น

3. ขั้นตอนสำคัญของการประเมินความต้องการจำเป็น

Kaufman(1987, สุวิมล ว่องวาณิช, 2550:90-91)เสนอขั้นตอนการประเมินความต้องการจำเป็นแบบองค์รวม โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนรวม 10 ขั้นตอน รายละเอียดของแต่ละขั้นตอนมีดังนี้ (1)การกำหนดหลักการและเหตุผลในการประเมินความต้องการจำเป็น ขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจวางแผนโดยใช้ข้อมูลจากการประเมินความต้องการจำเป็น (2)กำหนดระดับความเข้มในการประเมินความต้องการจำเป็น ขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจเลือกระดับของการประเมินความต้องการจำเป็นซึ่งจำแนกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ระดับกลาง(middle) ระดับรวบยอด(comprehensive) และ ระดับกลยุทธ์(strategic) ความต้องการจำเป็นระดับกลาง(middle)เป็นการประเมินความต้องการจำเป็นเกี่ยวกับปัจจัยป้อน(imput)และกระบวนการหรือวิธีการ(process)และผลผลิตที่เกิดขึ้นโดยทันที(immediate products) ความต้องการจำเป็นระดับรวบยอด (comprehensive)เป็นการประเมินความต้องการจำเป็นระดับกลางรวมกับการประเมินความต้องการจำเป็นด้านผลิตผล(outputs) หรือการบริการ(services) ในระดับองค์กรที่ได้บริการกับลูกค้าขององค์กร ส่วนความต้องการจำเป็นระดับกลยุทธ์(strategic)เป็นการประเมินความต้องการจำเป็นระดับองค์รวม(holistic level)เป็นการประเมินความต้องการจำเป็นระดับรวบยอด รวมกับการประเมินความต้องการจำเป็นด้านผลลัพธ์(outcomes) ซึ่งองค์กรได้ให้บริการที่ส่งผลต่อสังคม รวมทั้งผลกระทบ(impact)ที่มีต่อสังคม (3)ระบุและคัดเลือกกลุ่มบุคคลที่จะวางแผนและประเมินความต้องการจำเป็น กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมี 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากผลที่เกิดขึ้นของ

องค์กร กลุ่มผู้ทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็น และ กลุ่มลูกค้าหรือสมาชิกในสังคมผู้ได้รับผลขององค์กร การคัดเลือกบุคคลมาร่วมการประเมินความต้องการจำเป็น ควรคำนึงถึงความเป็นตัวแทนกลุ่มมากกว่าปริมาณของคนเข้าร่วม (4)การสร้างบรรยากาศการทำงานแบบมีส่วนร่วม ขั้นตอนนี้เป็นการจัดหากิจกรรมและการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ช่วยให้การประเมินความต้องการจำเป็นดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว โดยผู้เกี่ยวข้องทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เนื่องจากความต้องการจำเป็นมีหลายความหมาย ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจความหมายตรงกัน จึงต้องมีกิจกรรมเพื่อให้ผู้ร่วมประเมินทุกฝ่ายมีความเข้าใจตรงกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ช่วยให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมอย่างได้ผลดี (5)การสร้างความตกลงร่วมกันในทุกขั้นตอนของการประเมินความต้องการจำเป็น ขั้นตอนนี้เป็นการยอมรับมโนทัศน์ที่ถูกต้องตรงกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวกับความต้องการจำเป็น การใช้ประโยชน์จากผลการประเมินความต้องการจำเป็น ทั้งนี้ระดับของความต้องการจำเป็นที่มีความสำคัญมากคือระดับกลยุทธ์ซึ่งเป็นการศึกษาความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นอยู่จริงกับสภาพที่ควรจะเป็น โดยพิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับสังคม (6)การเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดขอบข่ายการสร้างเครื่องมือ และรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินทั้งความต้องการจำเป็นภายในและความต้องการจำเป็นภายนอก (7)การระบุความต้องการจำเป็น ขั้นตอนนี้เป็นการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมในขั้นตอนที่ 6 มาวิเคราะห์เพื่อกำหนด ระบุความต้องการจำเป็น (8)การวิเคราะห์จัดเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น (9) การสร้างข้อสรุปร่วมกันในการระบุความต้องการจำเป็นที่เกิดขึ้นโดยประสานความคิดของผู้เกี่ยวข้องให้มีมติเห็นพ้องและสรุปผลการประเมินความต้องการจำเป็น โดยอิงข้อมูลที่จัดเก็บได้ มีการระดมความคิดและอภิปรายเกิดฉันทามติ (10) การระบุปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

Kaufman(1987) สรุปว่าการประเมินความต้องการจำเป็น ไม่ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง ไม่ว่าจะเป็นด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน หรือเวลาที่สูญเสียไป แต่เป็นกระบวนการที่ให้ผลคุ้มค่า การประเมินความต้องการจำเป็นเป็นกระบวนการที่ให้ผลตอบแทนมากกว่าที่จะเสียผลประโยชน์หรือหมดเปลืองค่าใช้จ่าย

Altschuld ได้กล่าวไว้ในระหว่างสอนวิชา **Need Assessment** ที่ **The Ohio State University** ในปี ค.ศ.1985 ว่า กระบวนการประเมินความต้องการจำเป็น มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่า **" Who determined what as defined by whom for what purpose?"** นั่นคือ ในการประเมินความต้องการจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมินก่อนว่า ต้องการทำไปเพื่อใช้ประโยชน์ในเรื่องใด จากนั้นจึงกำหนดว่าต้องการประเมินความต้องการจำเป็นของใครมีเนื้อหาสาระของความต้องการจำเป็นเรื่องใด และมีการนิยามความต้องการจำเป็นนี้อย่างไร ใครจะเป็นผู้ให้นิยาม ให้ข้อมูล และดำเนินการประเมินความต้องการจำเป็นนั้น

สุวิมล ว่องวานิช(2550:165)นักประเมินใช้การวิจัยสำรวจในการระบุความต้องการจำเป็นได้ เพราะความต้องการจำเป็นจัดเป็นความคิดเห็น ความเชื่อ และอาจจัดเป็นพฤติกรรมได้ และนอกจากนี้ สุวิมลยังกล่าวอีกว่า การวิจัยการวิจัยสำรวจ เพื่อระบุความต้องการจำเป็นมีหลักการวิจัยสำรวจโดยทั่วไป คือ มีการกำหนดคำถามวิจัยที่นำไปสู่การได้คำตอบ ที่เป็นความต้องการจำเป็น คำถามวิจัยของการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็นที่ว่า "ครูในยุคปฏิรูปการศึกษาจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาในเรื่องใด? เพื่อให้สามารถจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้สอดคล้องตามแนวปฏิรูปการเรียนรู้" จะทำให้ได้เฉพาะคำตอบที่เป็นเพียงการระบุความต้องการจำเป็นเพียงอย่างเดียว หากต้องการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดความต้องการจำเป็น ต้องกำหนดคำถามวิจัยในลักษณะที่ว่า "อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครูไม่สามารถทำ จัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้ประสบความสำเร็จ" และหากต้องการให้ได้คำตอบเกี่ยวกับแนวทางหรือยุทธวิธีที่ใช้ในการพัฒนาครูก็ต้องกำหนดคำถามการวิจัยว่า " วิธีพัฒนาครู ให้มีความสามารถในการจัดการเรียนรู้ ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญได้มีอะไรบ้าง อะไรเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด และวิธีที่เสนอมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด" วิธีวิจัยที่ใช้ในการตอบคำถามวิจัยสองคำถามหลัง จำเป็นต้องมีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบความคิดของการวิจัย และกำหนดนิยามความต้องการจำเป็นว่าจะใช้นิยามใด เพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นความต้องการจำเป็น โดยปกติมักใช้นิยามความแตกต่างเพื่อเปรียบเทียบสภาพที่เป็นอยู่เดิม กับสภาพที่ควรจะเป็น

NCREL(2002, อ้างถึงในสุวิมล ว่องวานิช, 2550:102)เป็นศูนย์ปฏิบัติการทางการศึกษาระดับภาคเหนือตอนกลาง(North Central Regional Educational Laboratory)ของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอว่า การประเมินความต้องการจำเป็นทางเทคโนโลยีการศึกษาเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งในการประเมินโครงการ เป็นกระบวนการที่ระบุ ความแตกต่างของวิสัยทัศน์และเป้าหมายของโรงเรียนด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา กับสภาพที่เป็นอยู่จริงและเป็นการวางแผนกลยุทธ์ในการปิดช่องว่างดังกล่าว ศูนย์นี้ได้แสดงแนวปฏิบัติ ในการประเมินความต้องการจำเป็น เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้ (1) การวางแผนการประเมินความต้องการจำเป็นโดยอาศัยการมีส่วนร่วม ของตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ (2) การกำหนดเป้าหมายของการทำงานโดยยึดวิสัยทัศน์ (3) การจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานขั้นต้น (4) การกำหนดข้อมูลที่ต้องจัดหาเพิ่ม (5) การเลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และเครื่องมือที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเก็บข้อมูล (6) กำหนดช่วงเวลาการทำงาน (7) การมีความไวพอที่จะพบว่าในการประเมินความต้องการจำเป็นอาจมีความจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรหรือเวลาของคนบางกลุ่ม (8) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลความต้องการจำเป็น ระดับต่างๆและจัดเรียงลำดับความสำคัญ (9) การรายงานผลการทำงาน ลำดับ

ความสำคัญ การปฏิบัติเพื่อสร้างฉันทามติในการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินความต้องการจำเป็น (10) การเคารพต่อคุณค่าของกลุ่มเป้าหมายที่ถูกประเมินความต้องการจำเป็น

White(2002, อ้างถึงในสุวิมล ว่องวานิช, 2550:103)มีการกำหนดกระบวนการประเมินความต้องการจำเป็น 4 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนการประเมินความต้องการจำเป็น 1.1) การกำหนดขอบเขตของการประเมินความต้องการจำเป็นประกอบด้วยการตัดสินใจเลือกรูปแบบการประเมินความต้องการจำเป็นแบบสมบูรณ์ การกำหนดจุดเน้น หรือมิติของการประเมิน การกำหนดประเด็นที่ต้องการพิจารณาเป็นพิเศษ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการประเมินและสารสนเทศที่จำเป็นต้องจัดเก็บ 1.2) การกำหนดผู้ใช้ประโยชน์จากผลการประเมินความต้องการจำเป็น ให้ความสำคัญกับประเด็นหรือสาระที่ผู้ใช้ข้อมูลต้องการ 1.3) กำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินงาน 1.4) การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบแบบร่วมมือ โดยการกำหนดกลุ่มบุคคลที่ต้องมีการประสานงานร่วมกัน กำหนดผู้รับผิดชอบและขอบข่ายของงาน รวมทั้งการกำหนดแนวทางและวิธีการกำกับกะบวนการดำเนินงาน 1.5) การวางแผนสร้างกระบวนการดึงชุมชนให้รับรู้และสนับสนุนกระบวนการดำเนินงาน ขั้นตอนที่ 2 การออกแบบการประเมินความต้องการจำเป็น ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลทั้งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data)และข้อมูลปฐมภูมิ(Primary data)การกำหนดขอบข่ายข้อมูล การระบุกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลและการออกแบบวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล การเลือกวิธีที่ใช้ในการประเมิน การออกแบบเครื่องมือเก็บข้อมูล การกำหนดวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล คำถามที่น่าสนใจสำหรับการดำเนินงานในขั้นตอนนี้มีดังนี้ มีข้อมูลอะไรที่เกี่ยวข้องต้องเก็บข้อมูลเพิ่มเติมอะไรบ้าง ใครรับผิดชอบจัดทำเครื่องมือสำหรับเก็บข้อมูลและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ มีเครื่องมืออะไรบ้างที่มีอยู่แล้ว และ สามารถนำไปใช้ได้เลยหรือไม่ ตั้งคำถามอะไรบ้างในการเก็บข้อมูล ใครเป็นผู้จัดเก็บและจะเก็บอย่างไรเมื่อไร ใช้คำถามกี่ข้อ ถามเรื่องอะไรบ้าง ใช้วิธีใดตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อคำถาม มีการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพข้อมูลอย่างไร เก็บรักษาความลับของข้อมูลอย่างไร เมื่อไร วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลควรทำอย่างไรและจะเสนอผลให้คณะทำงานทราบอย่างไร ขั้นตอนที่ 3 การรวบรวมข้อมูลในขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่ได้ออกแบบไว้แล้ว โดยทั่วไปเป็นการดำเนินการสุ่มตัวอย่าง ที่เป็นตัวแทนจากประชากรกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด โดยอาจใช้การเจาะจงเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อศึกษาข้อมูลเป็นรายบุคคล วิธีการรวบรวมข้อมูลใช้ได้ทั้งการถามด้วยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ หรือ การใช้กระบวนการกลุ่ม ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์และการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเท การจัดระบบและการนำเสนอผล โดยมีหลักการว่า

วิธีการวิเคราะห์ที่ใช้ควรสอดคล้องกับธรรมชาติของข้อมูล และ การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลควรเป็นวิธีที่เข้าใจง่าย

สรวรรณ เรืองเรนทร์(2553:42-47)กล่าวถึง การจัดลำดับความสำคัญของการประเมินความต้องการจำเป็นไว้ดังนี้ การจัดลำดับความสำคัญ(Priority Setting)ของความต้องการจำเป็น เป็นขั้นสุดท้ายของการระบุความต้องการจำเป็น การวิเคราะห์สาเหตุและการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา การจัดลำดับ ของความต้องการจำเป็นเป็นการศึกษาวิเคราะห์ความต้องการแต่ละประเด็น จากนั้นนำความต้องการมาจัดเรียงลำดับ(sort)ตั้งแต่ความสำคัญมากไปหาน้อย

สุวิมล ว่องวานิช(2550:265-279)ได้กล่าวถึงเทคนิคการจัดลำดับสำหรับข้อมูลแบบการตอบสนองเดี่ยว ได้แก่ข้อมูลที่ผู้ตอบเลือกตอบข้อคำถามในแบบสอบถามเพียงส่วนเดียว โดยอาจถามว่า “ข้อความนี้มีความต้องการจำเป็นอยู่ในระดับใด” หรือ “ท่านมีความต้องการจำเป็นในด้านนี้มากน้อยเพียงใด” เป็นการกำหนดความต้องการจำเป็นตามนิยามการแก้ปัญหา(solution definition)ในกลุ่มเทคนิควิธีนี้ ผู้เขียนนำเสนอวิธีการจัดลำดับจำนวน 3 วิธี วิธีการจัดเรียงลำดับตามค่ามัธยฐานสำหรับมาตรแบบกลุ่ม(category scales)วิธีนี้นักวิจัยกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างระบุน้ำหนักความสำคัญของความต้องการจำเป็นตามการรับรู้เป็นรายประเด็นตามมาตรประมาณค่า ผู้ให้ข้อมูลจะให้น้ำหนักความสำคัญกับความต้องการจำเป็นประเด็นต่างๆเท่ากันได้ หากเห็นว่าความต้องการจำเป็นเหล่านั้น มีระดับความสำคัญเท่ากัน จากนั้นทำการแจกแจงนับความถี่ที่กระจายตามมาตรประมาณค่าของแต่ละข้อรายการ แล้วหาค่ามัธยฐานหรือฐานนิยม หรือค่าเฉลี่ย แต่ค่ามัธยฐานจะเป็นค่าสถิติที่เหมาะสมสำหรับข้อมูลที่อยู่ในมาตราจัดอันดับในการจัดลำดับ ในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นสามารถเรียงค่าจากมากไปหาน้อย หรือ จากน้อยไปหามากตามค่าสถิติที่ได้ในแต่ละข้อรายการ อย่างไรก็ตามผลที่ได้จากการใช้วิธีนี้ ในการจัดลำดับความสำคัญมีความเป็นไปได้สูงที่ความต้องการจำเป็นทุกประเด็นมีค่าเท่ากัน ซึ่งทำให้ต้องมีการอภิปรายเสริมหรือหาข้อมูลอื่นเสริมว่า ความต้องการจำเป็นประเด็นใดมีความสำคัญมากที่สุด นับเป็นจุดอ่อนของวิธีนี้ วิธีการสร้างมาตรประมาณช่วงขนาด(Magnitude Estimation Scaling)การจัดลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็น สามารถกระทำได้โดยใช้วิธีการสร้างมาตรประมาณช่วงขนาด(Magnitude Estimation Scaling)โดยเปรียบเทียบความสำคัญของความต้องการจำเป็นซึ่งมีหลายด้านว่า ด้านใดมีความสำคัญมากกว่า วิธีการสร้างมาตรประมาณช่วงขนาดจะมีการกำหนดความสำคัญของแต่ละข้อรายการด้วยคะแนนในเชิงเปรียบเทียบกับคะแนนความสำคัญของข้อความแรก(ความต้องการจำเป็น)ที่ใช้เป็นฐานอ้างอิงซึ่งกำหนดโดยนักประเมินความต้องการจำเป็น(Lodge, 1981)ซึ่งถือว่าเป็นวิธีที่ลดจุดอ่อนของวิธีแรก ขั้นตอนการสร้างมาตรประมาณช่วงขนาด เริ่มต้นโดยการเตรียมข้อรายการที่เป็นความต้องการจำเป็นทั้งหมด จากนั้นนักประเมินกำหนดคะแนนที่แสดง

ความสำคัญหรือน้ำหนักความสำคัญกับข้อแรก(arbitrary) เช่น กำหนดให้ข้อความแรกมีคะแนนความสำคัญเท่ากับ 500 จากนั้นให้ผู้ตอบกำหนดคะแนนให้กับข้อความที่สองเมื่อเทียบระดับความสำคัญกับข้อความแรกโดยให้คะแนนเท่าใดก็ได้ ไม่มีการกำหนดคะแนนเพดานเมื่อผู้ตอบทราบว่าข้อความแรกมีคะแนน 500 ผู้ตอบต้องพิจารณาระดับความสำคัญของข้อความที่ 2,3,4,5…. กับข้อความแรก โดยทุกข้อความต้องนำไปเปรียบเทียบกับข้อความแรก การให้น้ำหนักความสำคัญโดยวิธีการนี้ โอกาสที่กลุ่มตัวอย่างแต่ละคนให้คะแนนแตกต่างกันมากๆเป็นไปได้สูงมาก เนื่องจากไม่มีการกำหนดคะแนนเต็ม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการทางสถิติโดยการปรับโค้งของคะแนนให้เรียบ(smooth the curve) ด้วยการใส่ log ฐาน 10 ก่อนที่จะหาคะแนนเฉลี่ยของระดับความสำคัญของแต่ละข้อความ แต่หากข้อมูลที่ได้จากการตอบ มีการกระจายเป็นโค้งปกตินักวิจัยสามารถอนุโลมให้ใช้การคำนวณค่าเฉลี่ยโดยไม่ต้องปรับโค้งคะแนนให้เรียบด้วยการใส่ log เพราะจะทำให้สามารถคำนวณได้ง่ายขึ้น Lodge(1981) แนะนำว่าเพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงและขจัดอิทธิพลของลำดับที่ของข้อความทั้งหมดที่เตรียมไว้ให้ ควรให้กลุ่มตัวอย่างแต่ละคนเปรียบเทียบความสำคัญของแต่ละข้อความกับข้อความแรก ซึ่งเป็นข้อความตั้งต้นหลายครั้ง วิธีการสร้างมาตรประมาณช่วงขนาดสามารถคำนวณได้ด้วยเครื่องคิดเลข โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (1)กำหนดคะแนนสำหรับข้อความแรกเป็นค่าเริ่มต้น (2) กลุ่มตัวอย่างแต่ละคนกำหนดคะแนนให้ข้อความที่ 2,3,4,….. (3) ใส่ log ฐาน 10 สำหรับคะแนนของแต่ละคนในแต่ละข้อความ (4) คำนวณค่าเฉลี่ยของ log ของคะแนนแต่ละข้อความ (5) คำนวณค่ามัชฌิมเรขาคณิต(geometric mean)หรือค่า antilog ของคะแนนเฉลี่ยซึ่งถือว่าเป็นวิธีการวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางที่เหมาะสมสำหรับข้อมูลที่เป็นช่วง วิธีการกำหนดน้ำหนักคะแนนรายคู่(Paired-Weighting Procedure) กระบวนการกำหนดน้ำนักคะแนนรายคู่ (Paired-Weighting Procedure) เป็นวิธีจัดลำดับความสำคัญด้วยการเปรียบเทียบความสำคัญของความต้องการจำเป็นทุกประเด็นเป็นรายคู่ให้ครบทุกคู่ที่เป็นไปได้วิธีนี้จึงมีจุดเด่นกว่าสองวิธีแรก โดยปกติความต้องการจำเป็นที่ต้องการจัดลำดับความสำคัญไม่ควรเกิน 15 ข้อ หากเกิน 15 ข้อ จะทำให้กลุ่มตัวอย่างสับสนและไม่สามารถจำรายละเอียดของข้อรายการต่างๆได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ยกตัวอย่างการประเมินความต้องการจำเป็นในการพัฒนาสถานศึกษาตามตัวบ่งชี้ ที่กำหนดไว้ 7 ตัวบ่งชี้ โดยมีการดำเนินงานตามขั้นตอนดังต่อไปนี้ (1)เตรียมแบบฟอร์มสำหรับทำวิธีการกำหนดน้ำหนักคะแนนรายคู่ เพื่อจัดลำดับความต้องการจำเป็นแก่คณะกรรมการประเมินผลภายใน หรือกลุ่มครูอาจารย์ในสถานศึกษา (2) ผู้ดำเนินการ(Facilitator)จะอ่านข้อความทีละคู่ ออกเสียงดังๆและให้เวลาสมาชิกในกลุ่มประมาณ 10 นาที ตัดสินใจว่าข้อรายการคู่ใด มีความสำคัญมากกว่ากัน โดยทำเครื่องหมายในกระดาษที่แจก (3) สมาชิกพิจารณาความสำคัญของตัวบ่งชี้ ที่ยังไม่บรรลุผลทีละคู่แล้ววงกลมรอบตัวเลขที่แสดงถึงความต้องการจำเป็นตัวที่สำคัญกว่า (4) หลังจากทำการเปรียบเทียบ

ครบทุกคู่แล้ว เพื่อให้ง่ายต่อการนับเลขควรลากเส้นเป็นตัว L แล้วให้แต่ละคนรวมคะแนนความสำคัญของแต่ละรายการแต่ละข้อ โดยการนับความถี่ของตัวบ่งชี้ ที่ถูกวงกลมหมายเลขข้อความใดมีความถี่มากที่สุด ถือว่ามีความต้องการจำเป็นสูงสุด (5)รวมคะแนนของสมาชิกแต่ละคนตามแต่ละตัวบ่งชี้ วิธีการจัดเรียงลำดับความสำคัญด้วยการ์ด(card sort)การจัดเรียงลำดับความสำคัญด้วยการ์ดเป็นวิธีการที่ใช้การ์ดเป็นอุปกรณ์ที่ทำให้ผู้ประเมินความต้องการจำเป็นมีความสะดวกในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นมากขึ้น วิธีนี้มีขั้นตอนดังนี้(1) ผู้รับผิดชอบในการประเมินความต้องการจำเป็นเตรียมข้อความที่แสดงความต้องการจำเป็นทั้งหมดที่ต้องจัดลำดับ โดยการพิมพ์ในกระดาษที่เป็นการ์ด จัดทำการ์ดเป็นชุดๆตามจำนวนคนที่ทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญ (2)มอบการ์ดให้กับกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่จัดเรียงลำดับความสำคัญ ชี้แจงให้แยกการ์ดออกเป็นกองๆตามกลุ่มของข้อความที่คิดว่ามีความสำคัญอยู่ในกองเดียวกัน จะเป็นกี่กองก็ได้ (3) ระบุระดับความสำคัญในการ์ดแต่ละใบแล้วมอบการ์ดคืน (4) ผู้รับผิดชอบในการประเมินความต้องการจำเป็นจัดทำการแจกแจงความถี่ของคะแนนของการ์ดแต่ละใบ แล้วสรุปคะแนนเป็นภาพรวม เสนอเป็นผลการประเมินความต้องการจำเป็นจากมากไปหาน้อย นอกจากนี้สุวิมล ว่องวานิช ได้นำเสนอเทคนิคการจัดลำดับสำหรับข้อมูลแบบการตอบสนองคู่ (Dual-response format)มักปรากฏในแบบสอบถามที่มีข้อความในรูปมาตรประมาณค่าโดยให้ระบุข้อมูลทั้งสองชุดคือระดับสภาพที่เป็นอยู่จริง และสภาพที่ควรจะเป็น รูปแบบนี้สร้างขึ้นโดยมีพื้นฐานแนวคิดของการนิยามความต้องการจำเป็นตามโมเดลความแตกต่าง(discrepancy model)วิธีการนี้ใช้หลักประเมินความแตกต่างมีรากฐานมาจากการประเมินความต้องการจำเป็นที่ใช้โมเดลความแตกต่าง ซึ่งมีการรวบรวมข้อมูลแบบการตอบสนองคู่จากมาตรวัดที่แสดงระดับความสำคัญ I = Importance ของข้อความนั้น เปรียบเสมือนค่าที่บอกระดับของ “what should be” และมาตรวัดที่แสดงระดับที่ข้อรายการนั้นได้รับการตอบสนอง หรือระดับสัมฤทธิผล D = Degree of success ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเปรียบเสมือนค่าที่บอกระดับของ “what is” สูตรในการคำนวณระดับความต้องการจำเป็นแต่ละวิธีมีดังนี้ วิธี Mean Difference Method(MDF) กำหนดโดยหาผลต่างของค่าเฉลี่ย ของ I และค่าเฉลี่ยของ D บางคนเรียกวิธีนี้ว่า rank order of difference scores สูตรที่ใช้คือ MDF = I-D วิธี Priority Needs Index(PNI)เป็นวิธีการเรียงลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นซึ่งพัฒนาขึ้นมาโดยใช้ค่าสถิติในรูปดัชนีที่สามารถบอกค่าต่ำสุดและสูงสุดได้ Lane,Crofton และ Hall(1983,อ้างถึงใน Witkin,1984)ได้สร้างดัชนีชื่อว่า Priority Needs Index (PNI) ซึ่งแปลงมากวิธีการเรียงตำแหน่งความต้องการจำเป็นจากความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของสภาพที่คาดหวังกับสภาพที่เป็นอยู่จริง(mean difference)โดยการถ่วงน้ำหนักของผลต่างของค่าเฉลี่ย ระหว่าง I และ D ด้วยน้ำหนักความสำคัญของ I สูตรที่ใช้คือ PNI=(I-D) x I วิธี Priority Needs Index (PNI) แบบปรับปรุงเป็นสูตรที่ปรับปรุงจากสูตร PNI

ดั้งเดิม โดยนงลักษณ์ วิรัชชัย และสุวิมล ว่องวานิช เป็นวิธีการที่หาค่าผลต่างของ(I-D)แล้วหารด้วยค่า D เพื่อควบคุมขนาดของความต้องการจำเป็นให้อยู่ในพิสัยที่ไม่มีช่วงกว้างมากเกินไป และให้ความหมายเชิงเปรียบเทียบ เมื่อใช้ระดับของสภาพที่เป็นอยู่เป็นพื้นฐานในการคำนวณค่าอัตราการพัฒนาเข้าสู่สภาพที่คาดหวังของกลุ่ม

สรุปคือ สูตรการประเมินระดับความต้องการจำเป็น คือ $PNI_{modified} = (I-D)/D$ โดยนงลักษณ์ วิรัชชัย และสุวิมล ว่องวานิช เป็นวิธีการที่หาค่าผลต่างของ(I-D)แล้วหารด้วยค่า D เพื่อควบคุมขนาดของความต้องการจำเป็นให้อยู่ในพิสัยที่ไม่มีช่วงกว้างมากเกินไป

แนวคิดเกี่ยวกับภาคี

1. ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับภาคี

นิภาวรรณ พุทธสงกรานต์และคณะ (2550)ศึกษาเกี่ยวกับโครงการศักยภาพด้านการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศของภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวทางธรรมชาติอย่างยั่งยืนบนพื้นที่เกาะช้าง กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราดได้กำหนดนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยไว้ว่า ภาคีหมายถึงผู้มีส่วนหรือผู้เป็นฝ่ายในการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งหมายถึงภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน

Linder(1999, อ้างถึงในณัฐพงศ์ พื้นแสน, 2554:9)ได้อธิบายนิยามความหมายของภาคีความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนว่า มีความแตกต่างกันระหว่างฐานความคิดทางเสรีนิยมใหม่(Neo-Liberalism)กับฐานความคิดอนุรักษ์นิยมใหม่(Neo-conservatism)ด้วยการนิยามความหมายที่แตกต่างกัน ทำให้นำทฤษฎีไปใช้แตกต่างกันทั้งเชิงบริบททางสังคมและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แนวความคิดเสรีนิยมใหม่(Neo-Liberalism)มีพื้นฐานความคิดเกี่ยวกับภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนว่า ควรใช้กลไกทางการตลาดเพื่อสร้างการแข่งขัน ส่วนแนวคิดของอนุรักษ์นิยมสมัยใหม่(Neo-conservatism)ให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือร่วมใจของชุมชน (Community Solidarity Civic Virtue)และการฝึกอบรม(Individual Trainning)เป็นหลัก จากพื้นฐานความคิดที่แตกต่างกัน ภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้นจึงมีความหมายในหลายนัยยะ คือ การปฏิรูปการจัดการ(Management Reform)การแปลงปัญหา(Problem Conversion) การสร้างมโนธรรม(Moral Regeneration)การถ่ายโอนความเสี่ยง(Risk Shifting)การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริการสาธารณะ(Retructuring Public Service)และการแบ่งบันอำนาจ(Power Sharing)

Holland(1984)และ Stren and Harding(2002, อ้างถึงในณัฐพงศ์ พื้นแสน, 2554:9) ศึกษาภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่และภาคส่วนได้ร่วมกัน

อเนก นาคะบุตร(2540)ได้กล่าวไว้ว่า การรวมตัวของชุมชนต่างๆเป็นเครือข่ายมี 3 ระดับได้แก่ระดับชุมชน ระดับนิเวศและระดับสมัชชาและสรุปได้ว่าเครือข่ายทั้งสามระดับเข้าเกี่ยวข้องทั้งทางการคือ เข้าสู่โครงสร้างอำนาจและทางอ้อมคือเข้าไปเป็นภาคีความร่วมมือดังกล่าวะอาศัยพลังองค์กรชาวบ้านซึ่งได้แก่พลังวัฒนธรรม ภูมิปัญญาชาวบ้าน และคุณค่าเก่าในชุมชนเป็นพลังการจัดการเครือข่ายที่เกิดจากการเรียนรู้ และพลังประชาชนอันเกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน พ่อค้า ประชาชนและสื่อมวลชน

สรุปได้ว่าภาคีคือบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมมือกันดำเนินการในกิจการใดกิจการหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันทั้งโดยจิตอาสาหรือบทบาทหน้าที่อย่างเป็นทางการก็ตาม ดังนั้นภาคีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารในงานวิจัยนี้จึงหมายความรวมถึง บุคคล คณะบุคคล กลุ่ม องค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์และคณะ(2552:บทคัดย่อ)ได้ทำการศึกษากระบวนการและรูปแบบกระบวนการจัดการจัดการพื้นที่ริมโขงเพื่อความมั่นคงด้านอาหารของบ้านปากลา ตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อศึกษาวิถีชีวิตและการใช้ประโยชน์จากน้ำโขงทรัพยากรรอบชุมชนในอดีตถึงปัจจุบัน ศึกษามูลค่าทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการปรับตัวของชุมชนต่อการพัฒนาของรัฐ กระตุ้นให้ประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าวิถีชีวิตริมฝั่งโขง ในฐานะที่เป็นทรัพยากรความมั่นคงทางอาหารและศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรชุมชนในการดำรงความมั่นคงทางด้านอาหารที่ยั่งยืนในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ผลการศึกษามีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้ ฐานทรัพยากรที่เป็นปัจจัยในการหล่อเลี้ยงชุมชนปากลาในด้านความมั่นคงทางอาหารได้แก่ แม่น้ำโขง(แหล่งหาปลา) พื้นที่ริมโขง(แหล่งทำการเกษตรในช่วงหน้าแล้งหรือน้ำลด) พื้นที่เทิงโขง(พื้นที่ทำการเกษตรในพื้นราบ) ป่า(หน่อไม้ เห็ด) กระบวนการในการจัดการพื้นที่ริมโขง เมื่อเกิดกรณีพิพาทใดๆจะใช้การสนทนาระหว่างกัน รวมทั้งใช้ระบบการสืบทอดทางมรดกจากบรรพบุรุษ มิได้ใช้กฎระเบียบในชุมชนแต่อย่างใด ส่วนการตระหนักศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของชุมชน ภายใต้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีในชุมชนและวิถีการดำรงชีวิตภายใต้มิติทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมรวมถึงสถานการณ์เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ยังไม่มีความชัดเจนใน

การระบุพื้นที่การใช้ประโยชน์ของชุมชน โดยอาศัยแนวคิดโฉนดชุมชนซึ่งกำลังก่อรูปกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางด้านอาหารจากการเปลี่ยนแปลงทางบริบทการพัฒนาในอนาคต

สุรชัย รักษาชาติ(2545:บทคัดย่อ)ได้ทำการศึกษาแบบแผนในการสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับครัวเรือนของชุมชนชายขอบ ผลการศึกษาระดับครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนกระเหรี่ยงที่มีฐานะยากจนทุ่มเทเวลาการทำงานในการผลิตข้าวให้พอแก่การเลี้ยงชีพตลอดปี ปรับตัวให้เข้ากับระบบการผลิตเพื่อขายในระยะแรก แต่ส่งผลให้เกิดหนี้สินพัวพันกับนายทุนคนไทยจึงหันมาผลิตข้าวไร่ในเขตป่า โดยใช้ภูมิปัญญาเดิมแต่ขัดแย้งกับเงื่อนไขใหม่ที่เปลี่ยนไป เช่นเงื่อนไขทางกฎหมาย สำหรับชาวกระเหรี่ยง ความมั่นคงทางอาหารนั้นมีความเชื่อมโยงโดยตรงต่อฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า แรงงาน การศึกษาครั้งนี้ทำให้เห็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ต้องการ งานวิจัยเพื่อหาหนทางทำการเกษตรทางเลือก ให้สามารถฟื้นฟูดินในพื้นที่ทำกินทางการเกษตรในปัจจุบันรวมทั้งการจัดการกับศัตรูพืชที่เหมาะสม โดยทั้งหมดนี้เป็นการลงทุนที่ต่ำและควรใช้ภูมิปัญญาเดิม

Chaiwat Konjing(1991, อ้างถึงในสุรชัย รักษาชาติ, 2545:33)ได้ทำการศึกษาเรื่อง **Food Consumption and Food Security of Rural Households in Thailand.** โดยได้ทำการค้นหารูปแบบการบริโภคอาหารรวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริโภคอาหารในระดับครัวเรือน ผลการศึกษาสรุปไว้ว่า ข้าวเป็นอาหารยืนพื้นของครัวเรือนที่ทำการศึกษา ครอบครัวที่ถือครองพื้นที่ทางการเกษตรมากกว่า มีรายได้ค่อนข้างสูง มีแนวโน้มที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ครัวเรือนที่ถือครองพื้นที่น้อยกว่า ครัวเรือนที่ยากจนจะไมขาดสารอาหารประเภทคาร์โบไฮเดรตแต่จะขาดสารอาหารประเภทโปรตีนและไขมัน ทั้งนี้ยังพบอีกว่าการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอของครัวเรือนที่ยากจนนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเพิ่มผลผลิตทางอาหารและโอกาสในเรื่องของรายได้ แต่อย่างไรก็ตามการเพิ่มผลผลิตและรายได้ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า บุคคลในระดับปัจเจกมีภาวะทางโภชนาการที่สมดุลและเพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย

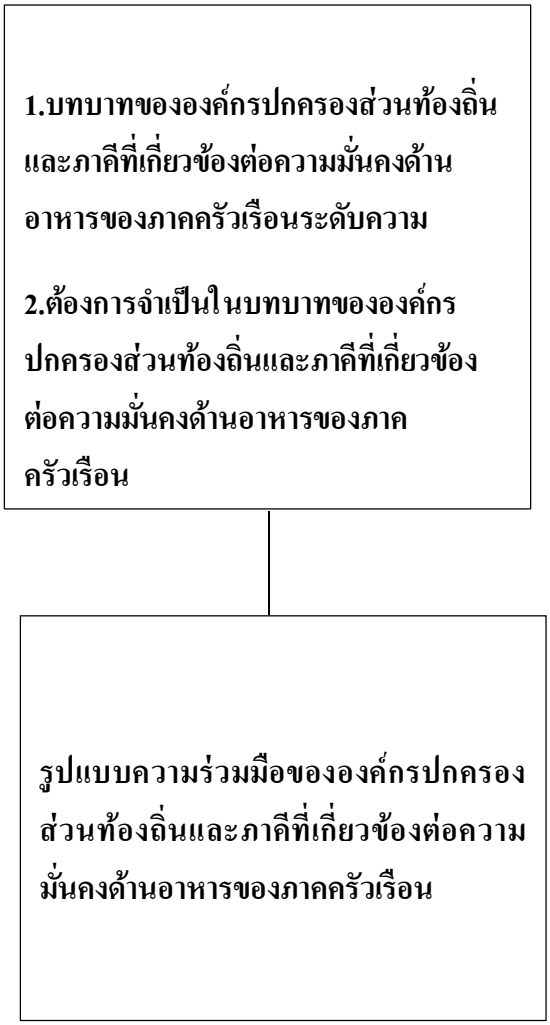
Gyawali(2007, อ้างถึงใน อัจฉรา, 2553)ทำการประเมินความมั่นคงด้านอาหารของชนกลุ่มทารุ ในจังหวัดแดง ประเทศเนปาล โดยเป็นการศึกษาเพื่อหาปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการเข้าถึงความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือนของชนกลุ่มทารุ ซึ่งทำการรวบรวมข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผลผลิตพืชอาหาร และการบริโภคเพื่อนำมาวิเคราะห์ระดับร้อยละที่เพียงพอของอาหารที่บริโภคในครัวเรือนและทำการวิเคราะห์ตัวแปรอิสระจำนวนแปดตัว คือ การยอมรับพันธุ์ข้าวใหม่ๆ การเข้าถึงการส่งเสริมการเกษตร รายได้ของครัวเรือน การผลิตแอลกอฮอล์จากธัญพืช อายุของหัวหน้าครัวเรือน จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่สามารถทำงานได้ ผลิต ขนาดของที่ดิน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์การถดถอย ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 32 ของครัวเรือนทั้งหมดมีความมั่นคงด้านอาหารใน

ระดับมั่นคง ร้อยละ 33 มีความมั่นคงด้านอาหารในระดับที่ไม่มั่นคง ปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือนของชนกลุ่มทารุคือการเข้าถึงการส่งเสริมการเกษตร การยอมรับพันธุ์ข้าวใหม่ๆ รายได้ที่สูงขึ้น การลดการผลิตแอลกอฮอล์จากธัญพืช และการกลับไปยึดถือวัฒนธรรมดั้งเดิมของชนกลุ่มทารุจะเป็นการเพิ่มระดับการดำรงชีพและความมั่นคงด้านอาหาร

อัจฉรา ทองประดับ(2552:บทคัดย่อ)ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือน จากการเปลี่ยนพื้นที่นาข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจอื่นๆในตำบลการะเกด อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่าในประเด็นด้านการมีอาหารของครัวเรือนนั้น ครัวเรือนที่ทำนา ปลูกปาล์มน้ำมันและสนประดิพัทธ์ ส่วนใหญ่มีระดับการมีอาหารในระดับค่อนข้างมั่นคงมากที่สุด ด้านการเข้าถึงอาหารของครัวเรือนนั้นพบว่า ครัวเรือนที่ปลูกปาล์มน้ำมันและสนประดิพัทธ์นั้น มีระดับการเข้าถึงอาหารที่ค่อนข้างมั่นคงมากที่สุด การปรับเปลี่ยนอาชีพมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือน เพราะมีผลต่อตัวแปรต่างๆที่มีผลต่อความมั่นคงด้านอาหาร การเพิ่มระดับความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือนควรมีการดำเนินโครงการต่างๆ ทั้งในเชิงนโยบาย เชิงพื้นที่ เพื่อค่าของตัวแปรต่างๆในองค์ประกอบของความมั่นคงด้านอาหารเพิ่มขึ้น ทำให้ระดับความมั่นคงด้านอาหารเพิ่มขึ้นไปด้วย

วรางคณา วัฒโย(2540:193-210, อ้างถึงใน สรวรรณ เรืองเรนทร์, 2553:49)ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน:กรณีศึกษาสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” พบว่าปัญหาสำคัญของชุมชนคือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาการขาดแคลนการบริการขั้นพื้นฐาน ความต้องการของประชาชนสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางการจัดทำแผนได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาการใช้ที่ดิน การบริการขั้นพื้นฐาน เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สรวรรณ เรืองเรนทร์(2553:บทคัดย่อ)ได้ศึกษาระดับความต้องการจำเป็นในการพัฒนาชุมชนของประชาชนในชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ตามกรอบภาระหน้าที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ศึกษาเปรียบเทียบความต้องการจำเป็นในการพัฒนาชุมชนของประชาชนในชุมชนแออัดตามปัจจัยด้านเพศ ศาสนา อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชนแออัด ผลการวิจัยพบว่าความต้องการจำเป็นในการพัฒนาชุมชนตามการรับรู้ของคนในชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ 4 ด้านคือ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า เงื่อนไขที่มีผลต่อแนวทางการพัฒนาชุมชนคือ งบประมาณของเทศบาลนคร

หาดใหญ่ นโยบายของเทศบาลนครหาดใหญ่ในการจัดลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด เครือข่ายความร่วมมือแก้ไข

กรอบแนวคิดในการวิจัย