

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ผู้วิจัยได้นำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

1. การบริหาร โรงเรียนระดับประถมศึกษา
  - 1.1 ความหมายการบริหาร โรงเรียน
  - 1.2 กระบวนการบริหาร โรงเรียน
  - 1.3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม
  - 1.4 การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ
  - 1.5 การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM)
  - 1.6 การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
2. โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน
  - 2.1 ความหมายของโครงการอาหารกลางวัน
  - 2.2 ความเป็นมาของการจัดโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน
  - 2.3 วัตถุประสงค์ของโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน
  - 2.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน
  - 2.5 รูปแบบการจัดอาหารกลางวันในโรงเรียน
  - 2.6 การดำเนินโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน
  - 2.7 กิจกรรมที่นำรายได้และผลผลิตมาสนับสนุนโครงการอาหารกลางวัน
3. บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## 1. การบริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษา

### 1.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียน

การบริหารตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Administration” ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ด้วยกันหลายท่าน ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540 : 15) รายงานว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารจัดการโดยผู้มีบทบาทหน้าที่ในโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนเป็นสถานที่จัดการศึกษาแก่ชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยอาศัยกระบวนการอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน 2) การวางแผน 3) การดำเนินงานตามแผน และ 4) การประเมินผล

พิทักษ์ จอมเมือง (2541 : 9) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารโรงเรียนบริหารงานตามภารกิจทั้งหกงาน คือ งานวิชาการ งานธุรการ การงาน งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานบุคลากร และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร

กำพล แสสนบุญเรือง (2542 : 17) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน คือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลเพื่อการบริหารและพัฒนาการศึกษาแก่สมาชิกในสังคมเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมโดยอาศัยหลักสูตรเป็นแนวในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย หลักการของหลักสูตรโดยไม่หวังผลกำไรที่เป็นสิ่งของ แต่มุ่งการพัฒนาคนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

ธีระ รุญเจริญ (2548 : 42-43) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง กระบวนการที่ต้องอาศัยผู้บริหาร โรงเรียนและครู ในการบริหารจัดการเพื่อให้โรงเรียนประสบความสำเร็จตามภารกิจ เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย แนวทางการจัดการศึกษาตามรูปแบบการจัดการศึกษาตามหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนการสอน

กู๊ด (Good, 1972 : 3) ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียน ไว้ ดังนี้

1. การบริหารโรงเรียน หมายถึง การจัดการ การควบคุม และอำนวยความสะดวกในการเรียนการสอนให้ดำเนินไปตามนโยบายเป้าหมายที่วางไว้ เช่น การจัดครูเข้าสอน การจัดชั้นเรียน การจัดนักเรียนเข้าชั้น การจัดตารางสอน การจัดกิจกรรม การปรับปรุงหลักสูตร

การวางแผนการสอน และการจัดแนะแนว เป็นต้น

2. การบริหาร โรงเรียน หมายถึง การจัดการ ควบคุมและอำนวยความสะดวก ในการดำเนินภารกิจของโรงเรียนทุกอย่าง เช่น การเรียนการสอน และงานธุรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้การบริหารการศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการศึกษาตามขอบเขตบทบาท หน้าที่ของสถานศึกษา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดการศึกษา

### 1.2 กระบวนการบริหารโรงเรียน

กระบวนการบริหารโรงเรียน เป็นส่วนประกอบในการบริหารที่เป็นหน้าที่ของนักบริหารที่จะใช้ความรู้ ความสามารถ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารหน่วยงานของตน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ผู้วิจัยขอเสนอพอเป็นสังเขป ดังนี้

บาร์ทอล และ มาร์ติน (สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. 2546 : 307-308 ; อ้างอิงมาจาก Bartol and Martin. 1991 : 7-8) กล่าวว่า การบริหาร เป็นกระบวนการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย

1. การวางแผน (Planning) คือ กระบวนการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตัดสินใจเลือกปฏิบัติเป็นขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. การจัดองค์กร (Organizing) คือ กระบวนการจัดปัจจัยทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงบุคคลเข้าสู่โครงสร้าง การแบ่งงานตามภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กำหนดลักษณะการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

3. การนำหรือการสั่งการ (Leading or Directing) คือ กระบวนการมอบหมายสั่งการ ให้นำบุคลากรปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามโครงสร้างงานที่กำหนด ใช้ความเป็นผู้นำสร้างอิทธิพล โน้มน้าวบุคลากรปฏิบัติหน้าที่อย่างได้ผล (Productive)

4. การควบคุม (Controlling) คือ กระบวนการติดตามตรวจสอบ กำกับ ดูแล ณะนาการแก้ไข ให้นำบุคลากรปฏิบัติกิจกรรมหรืองานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพที่พึงปรารถนาหรือบรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ

กระบวนการการบริหารโดยทั่วไป มีหลักการดำเนินการของ PAPOSDCORB มีหลักปฏิบัติ 9 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. 2546 : 309)

1. การกำหนดนโยบาย (Policy) รวมถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ทิศทางการผลิต และการบริการ

2. การจัดแบ่งและใช้อำนาจหน้าที่ (Authority) เพื่อการบังคับบัญชา วินิจฉัยสั่งการตัดสินใจ

3. การวางแผน (Planning) กำหนดผลที่ต้องการ ของการผลิตหรือการบริการ นำมากำหนดกิจกรรมและวิธีการดำเนินงาน ระยะเวลา ปัจจัยที่ต้องใช้ และผู้รับผิดชอบ

4. การจัดองค์กร (Organizing) จัดกลุ่มงานตามโครงสร้างขององค์กร จัดการดำเนินงานให้มีความสัมพันธ์กัน

5. การจัดตัวบุคคล (Staffing) เข้าหน่วยงานหรือเข้ากลุ่มต่าง ๆ กำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน กำหนดสายงานการบังคับบัญชา การควบคุมงาน การพัฒนาบุคลากร การสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจ

6. การสั่งการหรือการอำนวยการ (Directing) เป็นการใช้อำนาจหรืออิทธิพล โดยผู้บริหารต่อผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามแผน จนบรรลุตามเป้าหมาย

7. การประสานงาน (Coordinating) ระหว่างผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ส่งเสริมความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งการสื่อสารในองค์กร การระดมความคิดเห็น ความร่วมมือ ขจัดปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาอุปสรรคในการทำงาน

8. การประเมินและการรายงาน (Reporting) การใช้ปัจจัยการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติงานได้มาตรฐาน และผลผลิตของการดำเนินงานที่แสดงถึงการบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การนำผลการปฏิบัติและผลที่ได้จากการป้อนข้อมูลกลับ (Feedback) เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงาน

9. การจัดงบประมาณ (Budgeting) และปัจจัยทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ครอบคลุมถึงงบประมาณที่จะใช้ในการลงทุน และการพิจารณาจัดรายได้นำมาตอบแทนบุคลากร

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540 : 15) รายงานว่า การบริหารโรงเรียน จะดำเนินไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ย่อมต้องอาศัยกระบวนการบริหารอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

1. การศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และความต้องการของโรงเรียน
2. การวางแผน
3. การดำเนินงานตามแผน
4. การประเมินผล

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารโรงเรียน ต้องเริ่มต้นจากการวางแผนการทำงานอย่างเป็นระบบและรอบคอบ แล้วจัดทำเค้าโครงการบริหาร โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน การสรรหาบุคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน การฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร

การให้ขวัญและกำลังใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก และนิเทศงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด แล้วจึงสรุปและประเมินผล

การบริหารโรงเรียนเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพของนักเรียน มีคุณภาพตามเป้าหมายของหลักสูตร เป็นคนดี มีปัญญา และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขนั้น นอกจากจะส่งผลต่อผู้เรียนโดยตรงแล้วยังส่งผลต่อชุมชน สังคม และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติด้วย ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา นำเสนอตามลำดับดังนี้

### 1.3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งใช้คำย่อว่า PM เป็นแนวคิดการบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้รับความสนใจในวงการบริหาร ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

#### 1.3.1 ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 4-6) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือในกระบวนการบริหาร การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

- 1) การเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (Involvement)
- 2) การช่วยเหลือและการทำประโยชน์ (Contribution)
- 3) การรับผิดชอบ (Responsibility)

สมยศ นาวิการ (2545 : 1) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการของการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาของการบริหาร ที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่ของการบริหารของพวกเขาให้กับผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของพวกเขา

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2546 : 364 – 365) รายงานว่า การมีส่วนร่วมเป็นความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นการ



เร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อกลุ่มดังกล่าว โดยสรุปในรูปแบบการได้ดังนี้

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

Participation = Co-operation + Co-ordination + Responsibility

ความร่วมมือ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน ให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การประสานงาน หมายถึง ห่วงเวลาและลำดับการที่มีประสิทธิภาพในการทำกิจกรรม หรือการงาน

ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการกระทำงาน และในการทำให้เกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพ การทำงานทำด้วยความรู้สึกผูกพัน มีความเชื่อถือและไว้วางใจได้ การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพ และอุทิศตนเพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา

### 1.3.2 ประเภทของการมีส่วนร่วม

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม สามารถสร้างความรู้สึกที่ดีในการปฏิบัติงานและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ความรู้ ความสามารถของตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและหน่วยงาน ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม 4 รูปแบบ คือ (สมพงษ์ เทือกทุม. 2547 : 11-13 ; อ้างอิงมาจาก เอกชัย กี่สุขพันธ์. 2538 : 328 – 332)

1. การปรึกษาหารือ (Committee Management) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) เช่น คณะกรรมการโครงการ คณะกรรมการดำเนินการ คณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือคณะกรรมการที่เรียกชื่ออย่างอื่น รูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจให้ผู้บริหารระดับต้นขึ้นไป โดยการมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ประธานโครงการ ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ เป็นต้น

2. กลุ่มคุณภาพ (QC Circles) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปแบบของกลุ่มบุคคล 3-10 คน ที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน รูปแบบกลุ่มคุณภาพนี้เหมาะสำหรับใช้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติหรือระดับหัวหน้า

เพราะเป็นการฝึกฝนและเปิด โอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน เพื่อค้นหาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา หาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งมี กระบวนการในการบริหารกลุ่มสร้างคุณภาพ 4 ขั้นตอน คือ P (Plan) การวางแผน, D (Do) การปฏิบัติ, C (Check) การตรวจสอบ, และ A (Action) การปรับปรุงแก้ไข หรือ PDCA นั้นเอง อย่างไรก็ตามระบบกลุ่มคุณภาพจะใช้ได้ผลดี ก็ต่อเมื่อมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิค QC และการใช้ กระบวนการกลุ่มให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และ ที่สำคัญที่สุดคือความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานต้องอยู่ในเกณฑ์สูง จึงจะสามารถนำระบบกลุ่มคุณภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ระบบข้อเสนอแนะ (Suggestion System) เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ได้ผลมากในการปฏิบัติ โดยมีลักษณะที่แตกต่างจากข้อเสนอแนะที่มักพบเห็นทั่ว ๆ ไป ที่มีลักษณะเป็นกล่องหรือตู้รับฟังความคิดเห็นเท่านั้น กล่าวคือ รูปแบบนี้จะมีแบบฟอร์มข้อเสนอแนะให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกรอกตามแบบที่กำหนด เช่น ปัญหาที่พบคืออะไร สาเหตุของปัญหามาจากอะไร และผลที่คาดหวังว่าจะได้รับคืออะไร สำหรับแบบฟอร์มที่ให้กรอกอาจมีความแตกต่างกันแล้วแต่ความต้องการของแต่ละหน่วยงาน แต่มีหลักการปฏิบัติเดียวกันคือ จะต้องมีการพิจารณาข้อเสนอแนะมีหน้าที่ในการประเมินข้อเสนอแนะจากแบบฟอร์มต่าง ๆ นั้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพียงใด ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติมากน้อยแค่ไหน และสมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่ แล้วนำข้อเสนอแนะเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการต่อไป และถ้าข้อเสนอใดมีการนำไปปฏิบัติควรมีการประชาสัมพันธ์และให้ผลตอบแทน เป็นรางวัลหรือผลตอบแทนอื่น ๆ ตามที่หน่วยงานกำหนด ซึ่งรูปแบบนี้เหมาะสมสำหรับใช้กับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ อาจเสนอความคิดเห็นเดียวกันหรือมากกว่าก็ได้ และรูปแบบนี้จะได้ผลดีก็ต่อเมื่อ

- 1) นโยบาย เป้าหมายขององค์กรต้องมีความชัดเจน
- 2) ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานต้องอยู่ในระดับสูง
- 3) การกำหนดผลตอบแทนให้แก่ผู้ที่เสนอความคิดเห็นต้องสร้าง

ความรู้สึกว่าคุ้มค่าและมีผลทางจิตใจ

4) ระบบและขั้นตอนการพิจารณานั้นจะต้องรวดเร็ว มีหลักการในการพิจารณาแน่นอน และชัดเจน

5) ควรมีการประชาสัมพันธ์ หรือมีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ และใช้แบบฟอร์มข้อเสนอแนะให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบนี้จะช่วยให้ผู้บริหารได้ความคิดเห็นที่หลากหลายในการปฏิบัติหรือปรับปรุงงานก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญของระบบข้อเสนอแนะคือ การเขียน เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชุมชนชนบทมีความรู้ระดับ ป. 4 หรือ ป. 6 อาจมีปัญหาในการเขียน ดังนั้นวิธีแก้ที่ดีที่สุดคือการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอความคิดเห็นมานั่งคุยกันแบบตัวต่อตัว หรือไปหาข้อมูลโดยการสอบถามหรือการสัมภาษณ์โดยตรง

4. ระบบส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ (Employee Ownership System) รูปแบบนี้มักพบเห็นในรูปบริษัท หน่วยงานเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการด้วยการลงทุนซื้อหุ้นของบริษัท หรือบริษัทอาจจ่ายโบนัสส่วนหนึ่งเป็นทุนเรือนหุ้นในแต่ละปี จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการเอง และมีความรู้สึกผูกพันในการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นในรูปแบบนี้ผู้บริหารอาจนำมาประยุกต์ใช้โดยการสร้างบรรยากาศให้ความรู้ถึงการเป็นเจ้าของหน่วยงานเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความพึงพอใจที่จะมีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุด

ชูชาติ พ่วงสมจิตต์ (2540 : 17) ได้แบ่งประเภทของการบริหารแบบมีส่วนร่วมออกเป็นเรื่องของการตัดสินใจ (Decision making) การดำเนินการ (Implementation) ผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการตัดสินใจนั้นประการแรกที่สุดที่ต้องกรก็คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลื่อนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงของการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงของการดำเนินการตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้จากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้ด้วยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน เป็นต้น

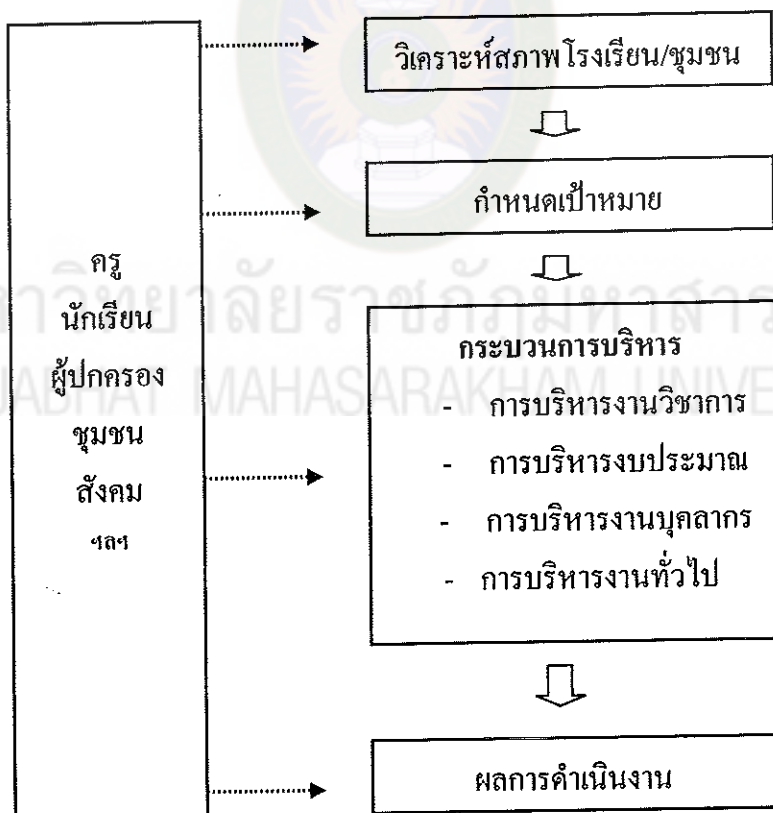
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและคุณภาพแล้วยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วยผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นไปในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบ ที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลด้วย



4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกต คือ ความเห็น (views) ความชอบ (preferences) และความคาดหวัง (expectation) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

1.3.3 กระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา

ในปัจจุบันการบริหารแบบมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาทต่อการบริหารงานในสถานศึกษา เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามลำพังคนเดียว กอปรกับในปัจจุบันมีกระแสการมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นเจ้าขององค์กร อันก่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหาร ทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระของโรงเรียนได้อีกด้วย ซึ่งมีกระบวนการการดำเนินงานตามขั้นตอน ดังนี้ (สัมฤทธิ์ กางเพ็ญ. 2544 : 10 – 12)



แผนภูมิที่ 1 กระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา

### 1.3.4 ประโยชน์และอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารการศึกษาศึกษาในแต่ละแบบมีจุดเด่นและจุดด้อยที่ผู้บริหารต้องนำไปปรับให้กับสภาพของหน่วยงานตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการของหน่วยงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เป็นสำคัญ การบริหารแบบมีส่วนร่วมก็เช่นกันมีประโยชน์และมีอุปสรรคสำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. 2546 : 366 -367)

#### 1. ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1.1 การยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง เขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้บริหารสภาพงานมีความราบรื่นมากขึ้น

1.3 ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการขององค์กรที่สำคัญ เช่น การตัดสินใจ

1.4 ความไว้วางใจผู้บริหารมีมากขึ้น พนักงานมีส่วนร่วมจะมีความรู้สึกริ้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น

1.5 การบริหารผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีความง่ายมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาผูกพันยอมรับการเปลี่ยนแปลงและไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การบริหารมีความง่ายมากขึ้น

1.6 การตัดสินใจการบริหารมีคุณภาพดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจทางการบริหารมาจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยการคิดแก้ปัญหา

1.7 การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องสูงดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้องค์กรมีสิ่งย้อนกลับจากพนักงานได้เป็นอย่างดี

1.8 การสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารแบบมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงทีมงานให้ดีขึ้น ซึ่งทีมงานมีความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนที่เผชิญโดยองค์กรส่วนใหญ่ในปัจจุบัน

#### 2. อุปสรรคของการใช้บริหารแบบมีส่วนร่วม

2.1 อุปสรรคทางด้านองค์การ ตัวองค์กรเองทำให้เกิดอุปสรรคหลายอย่างต่อการมีส่วนร่วม อุปสรรคดังกล่าวได้แก่ ประเพณี ปรัชญาและค่านิยมขององค์กร คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ คุณภาพของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างขององค์การ การขาดบรรยากาศสนับสนุนและการขาดระบบการให้รางวัลการมีส่วนร่วม

2.2 อุปสรรคด้านการบริหาร อุปสรรคบางอย่างเกิดขึ้นจากตัวผู้บริหารเองที่จัดวางการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้แก่ นิสัยด้านการบริหาร ความไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วมสมมุติฐานของทฤษฎี X (ของ Mc Gregor) การขาดความมั่นคงและความกลัว

2.3 อุปสรรคทางด้านผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา อุปสรรคหลายอย่างที่เกิดขึ้นจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีหลายอย่าง ได้แก่ การขาดความสามารถในการมีส่วนร่วม การขาดความต้องการ การขาดความรู้เนื้อหาหรือความเชี่ยวชาญ การไม่รู้ว่าถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วมและความกลัว

2.4 อุปสรรคทางด้านสถานการณ์ การใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพอาจถูกจำกัดด้วยอุปสรรคทางด้านสถานการณ์บางอย่างด้วย ได้แก่ เวลา งาน อิทธิพลทางด้านสิ่งแวดล้อม การเอาชนะอุปสรรคต่างๆ การสร้างบรรยากาศขององค์การแบบสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง นโยบายและระบบการให้รางวัล การให้การฝึกอบรมและการศึกษาและความรู้สึกไวต่อสภาพแวดล้อม

#### 1.4 การบริหารงานในรูปคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล

การบริหารงานโดยคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล เป็นรูปแบบการบริหารที่ให้ผู้บุคคลหลายฝ่ายมีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินใจ วางแนวทางในการบริหาร การที่บุคคลหลายฝ่ายในหน่วยงานได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในทางบริหาร ซึ่งเป็นไปตามความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ที่ต้องการมีส่วนร่วมในสังคมหรือองค์การ เช่น การกำหนดนโยบายการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดผลดีต่อหน่วยงานหรือองค์การ ผู้วิจัยนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

##### 1.4.1 ความหมายของการบริหารโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานโดยคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล ได้มีผู้รู้และนักการศึกษาหลายท่านให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

สวัสดิ์ วงศ์วิจิตรสุนทร (2541 : 10) กล่าวว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการ เป็นการบริหารงานโดยคณะบุคคลมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ร่วมวางแผน ร่วมวินิจฉัย การอภิปรายแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน จะทำให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยให้เหตุผล 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง การศึกษาเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งปัจจุบันและอนาคต ประชาชนต้องรับรู้และร่วมรับภาระ

ประการที่สอง การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล ควรจัดอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในการควบคุมคุณภาพต้องอาศัยส่วนร่วมเข้ามารับผิดชอบ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมเป็นการบริหารในรูปคณะกรรมการทำให้เกิดความรู้สึที่ดีเกี่ยวกับบทบาทที่รับผิดชอบร่วมกัน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542 : 54) รายงานว่าการบริหารโดยคณะกรรมการ เป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวินิจฉัย การตัดสินใจ การวางแผน และแนวทางที่สำคัญให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการ การดำเนินการเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อการมีโอกาสร่วมพิจารณาและผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีความผูกพันกับหน่วยงานที่ตนสังกัด การเปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายร่วมเป็นคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคลได้ร่วมมือกันบริหารงาน วินิจฉัยปัญหา กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงาน จะทำให้การบริหารงาน การพิจารณา การวินิจฉัยมีความรอบคอบ เอื้อประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเกิดผลดีต่อส่วนรวม

บุญมี เชาระกำ (2542 : 17) กล่าวว่า การบริหารโดยคณะกรรมการ หมายถึง การบริหารโดยกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคล หรือองค์การให้ร่วมปฏิบัติหน้าที่ หรือทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

สรุปได้ว่า การบริหารโดยคณะกรรมการ หมายถึง การบริหารที่บุคคลในชุมชนและสมาชิกขององค์การมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบาย วางแผน กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและดำเนินการอย่างรอบคอบ ทุกคนมีความรู้สึกที่ตนเองมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

#### 1.4.2 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานโดยคณะกรรมการ บุคคลที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่เป็นอย่างดีเพราะถ้าหากมีความเข้าใจไม่ชัดเจนจะก่อให้เกิดความสับสนหรือเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารดังกล่าว จึงควรศึกษาทำความเข้าใจหลักการหรือแนวทางดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 54)

1) การบริหารงานโดยคณะกรรมการ จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1.1) สำนักงานหรือสถานศึกษา จะทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำหรือบริหารงานโดยตรง

1.2) คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องหรือผู้แทนฝ่ายปฏิบัติ ทำหน้าที่บริหารทางอ้อม โดยใช้การประชุมวางแผนทางการบริหาร วินิจฉัย ตัดสินใจ เพื่อให้สำนักงานนำไปดำเนินการ

2) การบริหารงานจะเกิดผลดีมีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของสำนักงานและคณะกรรมการให้ชัดเจน

3) สำนักงานคณะกรรมการ ต้องดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรเป็นสำคัญ

4) การเสนอเรื่องต่าง ๆ ให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องเสนอข้อมูลและพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5) การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมติในที่ประชุมควรมาจากการยอมรับด้วยเหตุผลมากกว่ามติจากการลงคะแนน

6) การดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการจะต้องมีข้อตกลงร่วมกัน และปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์ ยุติธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

จากหลักการและแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารงานโดยคณะกรรมการหรือ องค์คณะบุคคลจะบังเกิดผลดี สิ่งสำคัญที่สุดได้แก่ สมาชิกทุกคนในคณะกรรมการจะต้องมีความรู้ความสามารถ เข้าใจบทบาทหน้าที่ ร่วมแรงร่วมใจกันทำงานอย่างเต็มศักยภาพ เคารพสิทธิและมีความจริงใจต่อการบริหารงานและตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นประชาธิปไตย ถูกต้อง ยุติธรรม ตลอดจนมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ในทางตรงกันข้ามถ้าหากสมาชิกหรือคณะกรรมการดังกล่าวขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ขาดความจริงใจ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม การทำงานในรูปคณะกรรมการอาจจะประสบความล้มเหลวได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในรูปคณะกรรมการย่อมต้องมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยหลายอย่าง ดังที่หลายท่านได้เสนอแนะไว้ดังนี้



### 1.4.3 ข้อดีและข้อเสียของการบริการในรูปแบบคณะกรรมการ

กิติมา ปรีดีดิถ (2542 : 43) ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียขององค์การแบบ กรรมการว่า

ข้อดีขององค์การแบบคณะกรรมการ

1. ก่อให้เกิดความร่วมมือกันปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
2. ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันให้ทำงานลุล่วงไปด้วยดี
3. เป็นแหล่งให้ความคิดและข้อเสนอแนะที่ดี
4. ช่วยส่งเสริมให้บุคคลที่เป็นคณะกรรมการมีความภาคภูมิใจและทำงาน

ในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

ข้อเสียขององค์การแบบคณะกรรมการ

1. สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจเกิดการตัดสินใจเนื่องจากต้องประนีประนอมทำให้ไม่ได้รับการ

ตัดสินใจที่ดี

3. ไม่สามารถหาข้อยุติได้
4. มีแนวโน้มที่จะทำลายตัวเอง
5. เป็นการกระจายความรับผิดชอบ ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง

ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับ พรรณี ประเสริฐวงษ์ (2543 : 149) ได้ชี้ให้เห็นผลดีผลเสียของการบริหารงานโดยคณะกรรมการคือ

ผลดีของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

1. ก่อให้เกิดความร่วมมือกันปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย
2. เป็นที่ทราบเรื่องราวต่างๆ ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ดี
3. เป็นวิธีการที่ดีสำหรับการศึกษาและอบรม
4. เป็นการบริหารแบบประชาธิปไตย
5. กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ

ผลเสียของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

1. เป็นการสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจทำให้เกิดการตัดสินใจปัญหาด้วยความประนีประนอม
3. ไม่สามารถหาข้อยุติได้
4. มีแนวโน้มจะทำลายตนเอง

5. เป็นการกระจายความรับผิดชอบ

6. อาจถูกกลุ่มคนทำลาย

**ประธาน คณะกรรมาธิการ (2539 : 177-178) การแต่งตั้งคณะกรรมการย่อมก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียในการบริหารหรือการทำงานได้ ซึ่งตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้**

**ผลดีของคณะกรรมการ**

1. เป็นการทำงานที่อาศัยพลังความคิด สติปัญญาของบุคคลต่างๆ ที่มีความรู้และประสบการณ์มาช่วยกันคิดหรือทำงานร่วมกัน จะทำให้งานหรือผลที่ได้เป็นงานที่มีคุณภาพและมีค่ามากที่สุด

2. เป็นการหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ในทำนองหลายความคิดหรือหลายหัวข้อดีกว่าหัวข้อเดียว เป็นการทำงานที่รอบคอบ กลั่นกรอง วิพากษ์วิจารณ์ละเอียด

3. เป็นการทำงานที่มีส่วนเสริมสร้างการประสานงานในการทำงานหรือการบริหารระบบคณะกรรมการจะมีส่วนช่วยให้การบริหารงานหรือการทำงานมีการประสานงานได้ดีที่สุด

4. เป็นหนทางที่ก่อให้เกิดความสามัคคี การเสริมสร้างความเข้าใจอันดีในการทำงานเพราะทุกคนที่มาร่วมงานก็คงมีความคุ้นเคยเป็นกันเอง

5. เป็นหลักประกันถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม การทำงานอาจมี ข้อควรตัดสินใจหรือตัดสินอะไรทำลงไปโดยคนคนเดียว อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือกระทำทุจริตต่าง ๆ ในการทำงานโดยคณะกรรมการอาจเป็นเครื่องประกันในเรื่องดังกล่าวได้

6. ระบบคณะกรรมการเป็นวิธีการทำงานที่ดี ตามหลักการบริหารแบบประชาธิปไตย เพราะทำให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการทำงาน การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเป็นประโยชน์ในลักษณะของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

7. ระบบคณะกรรมการเป็นหนทางหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศการทำงาน ทำให้บุคคลในองค์กรมีฐานะหรือบทบาทที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น และเป็นหนทางซึ่งนำมาของการแสดงความสามารถในการทำงาน ตลอดจนเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในการทำงานได้

**ผลเสียของคณะกรรมการ**

1. ในกรณีที่แต่งตั้งบุคคลคนเดียวเป็นกรรมการหลายคณะ อาจมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลคนนั้นได้ ซึ่งต้องทำให้บุคคลนั้นให้กับการเป็นกรรมการในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ได้รับจนไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็น

2. การทำงานของคณะกรรมการมีการอภิปรายมาก หาข้อยุติได้ยาก อาจใช้ เวลาประชุมนาน จะมีผลเสียในลักษณะล่าช้า แต่การทำงานในคณะกรรมการบางชุดบางคณะ อาจสร้างความล่าช้าขึ้นได้

3. การทำงานของคณะกรรมการอาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดความ รับผิดชอบของบุคคลที่พึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบ และโดยปกติบุคคลที่ต้องตัดสินใจทำให้ การทำงานเกิดความรวดเร็ว หรือเป็นวิสัยของการทำงานที่มีความรับผิดชอบ นั้นเป็น ความต้องการของการบริหารงาน แต่ระบบของคณะกรรมการก็ดูเหมือนเป็นเครื่องมือปิด ความรับผิดชอบได้

4. การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องระมัดระวังอาจจะมีการทำงานของ คณะกรรมการที่ซ้ำซ้อนและซ้ำกันกับคณะกรรมการต่างๆ ที่ตั้งขึ้น หรืออีกอย่างหนึ่งอาจเป็น หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดทำอยู่แล้ว เรื่องนี้อาจเกิดปัญหา การทำงานซ้ำซ้อนกัน การทำงานที่สืบสนหาข้อยุติได้ยาก เป็นการทำงานที่สิ้นเปลืองทั้งคน เงินและเวลาโดยไม่จำเป็น

5. ในบางครั้งการที่บุคคลได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการก็มีความกระตือรือร้น รู้สึกเป็นเกียรติ เป็นความดีความชอบ แต่บุคคลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอาจมีความอิจฉาริษยากันขึ้น ในเรื่องผลประโยชน์ ทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น เป็นผลกระทบต่อความสามัคคีได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2538 : 59) รายงานถึง ข้อเสียของการตัดสินใจโดยคณะกรรมการพอสรุปได้ดังนี้

1. เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก เช่น การเดินทาง เวลาในการประชุม เป็นต้น
2. ผู้ร่วมตัดสินใจอาจใช้ความประนีประนอมแทนการใช้เหตุผล เนื่องจาก เกรงใจหรือไม่อยากเสียเวลา

3. ยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้
4. ทำให้เกิดการล่าช้า ยืดเยื้อ ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติได้
5. อาจถูกอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ครอบงำ
6. การควบคุมโดยประธานทำให้ยากในการตัดสินใจในบางเรื่อง
7. มักไม่มีการติดตามผลให้มีการนำมติที่ประชุมไปปฏิบัติ
8. ถ้าแบ่งงานไม่ชัดเจนและเข้าใจไม่ตรงกัน การปฏิบัติงานอาจมีลักษณะ ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของผู้บริหารหรือหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ผลดีและผลเสียของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือ องค์กรบุคคล ที่กล่าวมาแล้ว เช่น เรื่องการตัดสินใจ การร่วมมือร่วมใจกันทำงาน การรวมเอาบุคคลจากหลายฝ่ายหลายสาขาอาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ มาร่วมกันแก้ปัญหา ให้มีประสิทธิภาพ เป็นการกระจายอำนาจให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้มีส่วนร่วมในการทำงาน เป็นการรวมพลัง ระดมความคิด การสร้างความสามัคคีตามแนวทางประชาธิปไตย ทุกอย่างถ้ามีข้อดีก็ต้องมีข้อเสีย ฉะนั้นถ้ามีการกำหนดกลไกและวิธีการทำงานให้รอบคอบ รัดกุม การกำหนดบทบาทหน้าที่และทุกคนตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวม ขอบกพร่องหรือปัญหาต่าง ๆ ก็ลดน้อยลงหรือหมดไปในที่สุด

### 1.5 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารโรงเรียนที่ริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษที่ 1980 แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ แนวคิดนี้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษา และกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งเกิดจากความไม่พอใจของผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการของรัฐ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : ข) มีการศึกษาและผลักดันให้เกิดนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ปัจจุบัน มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครอบคลุมทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ รวมทั้งถูกนำมาใช้ในประเทศไทยตามสารบัญญัตติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

#### 1.5.1 แนวคิดพื้นฐาน

แนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ในระหว่างปี ค.ศ.1960-1979 ในวงการศึกษามหาวิทยาลัยและประเทศต่าง ๆ ได้แสวงหาแนวคิดกรรมมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่พอใจนัก จนกระทั่งปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมามีการศึกษาพบว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องปรับปรุงกระบวนการและวิธีการจัดการศึกษา ที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียน การสอนปรับไปสู่การบริหาร โดยการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง (Beck and Murphy, 1996 : 4-5)

นอกจากแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาแล้ว ยังเกิดกระแสเรื่องการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared - Decision Making Movement) ขึ้นในช่วงเดียวกัน และในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้มีการใช้วิธีการและกระบวนการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นไปทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งแรก และแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ (ดิเรก วรรณเสียร. ม.ป.ป. : 4)

### 1.5.2 ความหมายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM)

รุ่ง แก้วแดง (2543 : 10) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นยุทธศาสตร์ที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนจึงมีอิสระในการบริหารจัดการตั้งแต่เรื่องวิชาการ (หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน) บุคลากร (การแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อน ลด) งบประมาณ (ทั้งรับ ทั้งจ่าย) และงานบริหารทั่วไป (จัดซื้อ จัดจ้าง และจัดการทั่วไป) การกระจายอำนาจการบริหารให้โรงเรียนจะเป็นการสร้างเสริมเข้มแข็งให้สถานศึกษาและชุมชน ที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 13-14) ได้ให้ความหมาย “SBM” ไว้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองชุมชนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Base Management : SBM) เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้โรงเรียน หรือสถานศึกษา เพราะการศึกษาเกิดขึ้นที่โรงเรียน ผู้บริหาร ควรมีอำนาจการบริหาร อำนาจการจัดการ การตัดสินใจ และอิสระในการจัดการศึกษาร่วมกับชุมชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544 : 45-48) รายงาน คำว่า School Based Management : SBM ว่า การบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา โดยจะต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ให้มีอำนาจและความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ เช่น ทางด้านวิชาการ



งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Board) เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) หมายถึง กระบวนการในการปฏิรูปการศึกษา ที่เป็นการกระจายอำนาจการบริหาร การจัดการ และการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิษย์เก่า มีอำนาจในการตัดสินใจ บริหารจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไป เพื่อเป็นไปตามความต้องการของโรงเรียนและชุมชน

### 1.5.3 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบครูและชุมชนมีบทบาทหลักในการจัดการศึกษา

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่อง การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน ด้านวิชาการ งบประมาณและบุคลากร ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียน จะมีตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น ผู้บริหาร ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนจากเขตการศึกษา และตัวแทนนักเรียน จากการศึกษาารูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานพบว่า มีรูปแบบที่สำคัญอยู่ 4 แบบ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 18)

1) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ มีความเชื่อว่า ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูได้รับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่ผู้ปกครอง ก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครู โดยมีสัดส่วนคณะกรรมการโรงเรียน ตัวแทนครูและผู้ปกครอง ชุมชน โอกาสเท่า ๆ กัน ซึ่งสอดคล้องกับ วันชัย คณิต โมนูท และไกร เกษทัน (2543 : 17) ที่กล่าวว่า เป็นรูปแบบการผสมผสานระหว่างผู้ปกครองกับครูให้มีบทบาทในการกำกับ ดูแล โรงเรียนด้วยกันทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ผู้ปกครองและครูจึงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจ (Balanced Control SBM : Parents and Teachers., as Equals, Decide) ทั้งในด้านหลักสูตร งบประมาณและบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียนรูปแบบนี้จึงเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และมีความสมดุลระหว่างสมาชิกที่ได้มาจากครูและผู้ปกครอง ชุมชน

รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบครูและชุมชนมีบทบาทหลัก พบในเมือง Salt Lake City รัฐ Utah สหรัฐอเมริกา คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ ประเมินบุคลากร จัดหลักสูตรและกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศ Spain ซึ่งประกาศปฏิรูปการศึกษา ในปี ค.ศ.1985 ตามกฎหมายการศึกษา (Education Law of 1985) คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน (เป็นประธาน) ตัวแทนของครู หรือหัวหน้าวิชาการ (มากกว่า 1 ใน 3) ตัวแทนชุมชนและผู้ปกครองนักเรียน (มากกว่า 1 ใน 3) ตัวแทนจากเมือง 1 คนและเลขานุการ 1 คน (เลือกจากโรงเรียน ไม่มีสิทธิออกเสียง) คณะกรรมการจะเลือกผู้บริหารโรงเรียนจากคณะครูในโรงเรียนมีสัญญาการทำงานวาระ 3 ปี เมื่อพ้น 3 ปี แล้ว หากไม่ได้รับเลือกอีก ผู้บริหารผู้นั้นต้องออกไปทำหน้าที่ครูปกติ คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการรับนักเรียน การจัดหลักสูตร การบริหารงบประมาณ การจัดกิจกรรมพิเศษ การจัดเครื่องอำนวยความสะดวก นิเทศการบริหารและการจัดการเรียนการสอน

2) รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียน เป็นหลัก (Administrative Control SBM) แนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากรและวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียนเพื่อให้การบริหารโรงเรียนมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือตัวแทนชุมชนคณะกรรมการโรงเรียนมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับ วันชัย ดนัยตโมนุท และไกร เกษทัน (2543 : 15) ที่กล่าวไว้ว่า เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจ (Administrative Control SBM : Principle Decides) ในเรื่อง งบประมาณ บุคลากร และด้านหลักสูตรแก่ผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการบริหารที่ครูใหญ่เป็นผู้ชี้แนะ เป็นการบริหารที่ใช้การปรึกษากับบุคลากรในโรงเรียนหรือผู้ปกครอง แต่อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ครูใหญ่

ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบายในการวางแผน การหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิด แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นมาตรฐานที่ควบคุมโดยผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนในเขต Edmonton เมือง Alberta ประเทศ Canada ในปี ค.ศ.1980 มีการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนในทุกโรงเรียน ให้ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้มากขึ้น แต่อำนาจในการตัดสินใจ อยู่ที่ตัวผู้บริหารโรงเรียน และในประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐ Texas ซึ่งมีกฎหมายประกาศใช้รูปแบบการบริหารแบบควบคุมโดยผู้บริหารต่อมาได้ค่อย ๆ เปลี่ยนไปใช้รูปแบบที่ควบคุมโดยครู

3) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) การบริหารตามแนวทางนี้ ตัวแทนครูจะมีสัดส่วนมากที่สุด ในคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบแนวคิดเกิดจากครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับวันชัย ดนัยตโมนุท และไกร เกษทัน (2543 : 10) ที่กล่าวไว้ว่า เป็นรูปแบบที่คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจ (Professional Control SBM : Teacher Decider) ด้านงบประมาณ บุคลากรและด้านหลักสูตร โดยมีตัวแทนครูเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เช่น ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้บริหาร เป็นต้น

การบริหารแบบนี้มีในเขต Columbus รัฐ Ohio สหรัฐอเมริกา ประกาศใช้รูปแบบนี้เมื่อ ปี ค.ศ.1989 มีการตั้งสภา ABC (Association Building Council) ขึ้นแต่ละเขตการศึกษาประกอบด้วยผู้แทนสหภาพครู 1 คน ตัวแทนครู 2 คน เลือกโดยกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและตัวแทนครูอีก 2 คน ซึ่งเลือกโดยคณะครู รวมมีสมาชิกสภา ABC 5 คน

4) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) เป็นรูปแบบที่คณะกรรมการโรงเรียนมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด จุดประสงค์การบริหารแบบนี้เป็นการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน โดยการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง และผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจ ในการศึกษามากที่สุดซึ่งสอดคล้องกับวันชัย ดนัยตโมนุท และไกร เกษทัน (2543 : 16) ที่กล่าวว่าเป็นรูปแบบที่เพิ่มอำนาจในการตรวจสอบให้แก่ผู้ปกครองและชุมชน หลักสูตรของโรงเรียน ควรสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าและความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน มีอำนาจในการตัดสินใจ (Community Control SBM : Parent / Community Members Decide)

รูปแบบการบริหารลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้มีกฎหมายปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียนและชุมชนมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียน เรียกว่า คณะกรรมการสภาบริหารโรงเรียน

(Board of Trustees) ประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง 5 คน (มาจากการเลือกตั้ง) ผู้แทนครู 1 คน (จากการเลือกตั้ง) ผู้บริหารโรงเรียนและนักเรียน 1 คน (มาจากการเลือกตั้ง) ผู้แทนครู 1 คน (จากการเลือกตั้ง) ผู้บริหารโรงเรียนและนักเรียน 1 คน (เฉพาะนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการเงิน การให้จ้างและเลิกจ้างผู้บริหารและครู และการบริหารทุกอย่างในโรงเรียน คณะกรรมการจะต้องมีนโยบายการบริหารที่ชัดเจนที่ระบุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อความชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ ประเทศสหรัฐอเมริกาใน Chicago ได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Chicago Reform Act) ในปี ค.ศ. 1988 ได้มอบอำนาจการบริหารให้แก่ คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีอำนาจในการจ้างการประเมิน หรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียนได้ คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วย สมาชิก 11-12 คน เป็นผู้ปกครอง 6 คน ตัวแทนครู 2 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน ผู้บริหารและนักเรียน (เฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย) ผู้แทน ชุมชน และผู้ปกครอง มาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี ผู้แทนครูได้รับการแต่งตั้งจากเขตการศึกษา โดยผ่านการลงมติจากคณะครู ผู้บริหารมีสิทธิในการออกเสียงทุกเรื่อง ยกเว้น เรื่องเกี่ยวกับการประเมินและสัญญาจ้างผู้บริหารเอง

#### 1.5.4 หลักการของ School Based Management : SBM

ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจากรูปแบบใดก็ตาม สรุปได้ว่า มีหลักการสำคัญในการบริหารแบบ School Based Management โดยทั่วไปสรุปได้ดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ. 2543 : บทนำ)

1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยงานสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to people) ในอดีต การจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัด หรือองค์กรในท้องถิ่นเป็น ดำเนินการ ต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพ

และมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น ความเจริญด้านต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน และชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น และประชาชนได้จัดการศึกษาอีกครั้ง

4) หลักการบริหารตนเอง (Self-Managing) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงสำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการบรรลุเป้าหมาย และนโยบายส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินงานได้หลากหลายด้วยสูงกว่าเดิม ที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่ กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐาน เป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าว จะทำให้เชื่อว่า การบริหารโรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา เพราะเป็นการบริหารที่กระจายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติได้ตัดสินใจดำเนินการที่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันปัญหา และความต้องการ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ส่งผลให้การบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

### 1.5.5 ประโยชน์ของการบริหารโรงเรียนแบบ School Base Management :

#### SBM

ประชุม โทธิกุล (2544 : 15-18) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารโรงเรียนแบบ School Base Management : SBM ดังนี้

- 1) สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นและโรงเรียนได้ดีขึ้น
- 2) สามารถระดมผู้มีประสบการณ์มาช่วยเหลือได้มากขึ้นในรูปของ

#### คณะกรรมการ

- 3) ครูมีขวัญกำลังใจดีขึ้น เพราะได้มีโอกาสคิดเอง ทำเอง และแสดงออก



มากขึ้น

- 4) เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของจากการร่วมตัดสินใจ
- 5) สร้างผู้นำใหม่ในทุกระดับ
- 6) เพิ่มการติดต่อสื่อสาร
- 7) ประหยัดค่าใช้จ่ายประมาณ
- 8) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้
- 9) เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตร
- 10) แก้ปัญหาความขัดแย้งได้ดี เพราะครูได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น

#### 1.5.6 เงื่อนไขความสำเร็จในการนำ School Base Management : SBMสู่การ

ปฏิบัติ

เงื่อนไขความสำเร็จในการการนำ School Base Management : SBMสู่การไปใช้ในสถานศึกษา ประกอบด้วยเงื่อนไข ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 109)

1) ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้ นิเทศเป็น และเป็นแบบอย่างที่ดี สามารถจูงใจให้ทุกคนทำงานและมุ่งสู่ความสำเร็จของงาน

2) ผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความเข้าใจบทบาทของตนเองในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาและประการสำคัญที่สุด คือ ทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของการศึกษาและผู้เรียนเป็นสำคัญ

3) ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้ทุกคนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในทุกกิจกรรม และเน้นทำงานเป็นทีม

4) เน้นการพัฒนาวิชาชีพให้บุคลากรในโรงเรียน โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการสื่อสารเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับ

5) ให้รางวัลกับผู้ที่มีผลงานดีเด่น โปร่งใส เสริมสร้างระบบคุณธรรม เพื่อเสริมแรงจูงใจให้สมาชิกองค์กรได้ทำงานอย่างมีความสุข

6) ต้องเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน เพราะการเรียนรู้คือหัวใจของการบริหารและการจัดการศึกษาที่สถานศึกษาต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน มีการประเมินผลตามสภาพจริง มีแผนการเรียนรู้และมีวิจัยในชั้นเรียน

7) ต้องมียุทธศาสตร์การสร้างเครือข่าย เช่น เครือข่ายพ่อแม่ เครือข่ายศิษย์เก่า เพื่อพัฒนาการศึกษาาร่วมกัน

8) ศึกษาไปให้หน่วยงานในระดับล่างได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบบ

### 1.6 การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

การบริหารและการจัดการศึกษาในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิรูปการเรียน และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และงานบริหารทั่วไป และดำเนินการได้อย่างอิสระ คล่องตัว และรวดเร็ว โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นนิติบุคคล ทำให้สถานศึกษาสามารถจัดหารายได้ ผลประโยชน์และระดมทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาได้มากขึ้น ขณะเดียวกันสถานศึกษาก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารสถานศึกษาให้มีความเหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาแต่ละแห่งอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพต่อไป ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหลักการและทฤษฎีการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล นำเสนอตามลำดับ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 1 – 75)

#### 1.6.1 ความเป็นมาของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

การปฏิรูปการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545) ซึ่งให้มีการกระจายโครงสร้างและกระบวนการในการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว และมีอิสระในการจัดการศึกษา และบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SMB) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

จากแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง รัฐจึงจัดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ดังนี้

“มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล”

เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

#### 1.6.2 ความหมายของนิติบุคคล

นิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น เพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ และสามารถทำการอันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ที่จัดขึ้น

นิติบุคคลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดา รวมตัวกันทำกิจกรรมอันหนึ่งอันใด และเพื่อให้กิจการนั้น ๆ ใช้นิติบุคคลจำเป็นต้องมีทรัพย์สินและสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาตามกฎหมายและดำเนินการ ภายใต้นิติบุคคลเพียงบุคคลเดียว หรือในกรณีที่เป็นความร่วมมือที่จัดสรรไว้เป็นกองทุน เพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง เช่น เพื่อการศึกษา ศาสนา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์ และเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วยอมเป็นนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

นิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มีการใช้อำนาจมหาชน

2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินกิจกรรมที่เป็นสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชนของรัฐ เทศบาล วรรค เป็นต้น

ในกรณีสถานศึกษา สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาได้รับสภาพเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

ภายใน ขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

### 1.6.3 วัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

1) เพื่อให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างอิสระ คล่องตัว ให้สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2) เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

### 1.6.4 สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา นอกจากจะต้องดำเนินการวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา ยังมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายทั้งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นสถานศึกษาจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจและหน้าที่ ตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษาเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ดังปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นนิติบุคคล

ประเด็น	สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล	สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล
สถานภาพของสถานศึกษา	เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระบบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	เป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา	การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรม วัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นได้อย่างมีความสุข	วัตถุประสงค์และหลักการเช่นเดียวกับสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล
ความรับผิดชอบ	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบสถานศึกษา ในฐานะสถานศึกษาเป็นหน่วยงานในสังกัด	สถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษารับผิดชอบต่อตามที่กำหนดไว้ในกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา โดยตรง จึงเป็นความรับผิดชอบของสถานศึกษาโดยตรง
อำนาจหน้าที่	มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล</li> <li>- อำนาจหน้าที่เพิ่มในฐานะนิติบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้อำนาจและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ</li> </ul>



ประเด็น	สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล	สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล
	2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	สถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมของสถานศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

### 1.6.5 แนวทางการส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

การบริหารและการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนแล้ว รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริการภาครัฐมากขึ้น จึงนำหลักที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการและการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าวได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินการต่าง ๆ ของสถานศึกษาได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ดังมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้อำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้ได้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาคำเนินการโดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญที่จะให้สถานศึกษา มีความเข้มแข็งและการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผลและประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

#### วัตถุประสงค์

1) เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านวิชาการได้โดยอิสระ คล่องตัว

รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น

2) เพื่อให้การบริหารและการจัดการของสถานศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาตนเอง และการประเมินคุณภาพจากภายนอก

3) เพื่อให้สถานศึกษาได้พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองตามความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

4) เพื่อให้สถานศึกษาได้ประสานความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาและของบุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง

ขอบข่ายและภารกิจ

- 1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
- 2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 3) การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนการเรียนรู้
- 4) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 5) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 6) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้

7) การนิเทศการศึกษา

8) การแนะแนวการศึกษา

9) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

10) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

11) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น

12) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร

หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

2) การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

รวมทั้งการจัดหารายได้จากการบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อผลประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา  
ส่งผลให้ เกิดผลที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

#### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระ  
คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้
- 2) เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงบริการ
- 3) เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้อย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ

#### ขอบข่ายภารกิจ

- 1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ
  - 1.1) วิเคราะห์และพัฒนานโยบายการศึกษา
  - 1.2) การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
  - 1.3) การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
- 2) การจัดสรรงบประมาณ
  - 2.1) การจัดสรรงบประมาณ ในสถานศึกษา
  - 2.2) การเบิกจ่ายและอนุมัติงบประมาณ
  - 2.3) การโอนเงินงบประมาณ
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผล  
การดำเนินงาน
  - 3.1) การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
  - 3.2) การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินการ
- 4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
  - 4.1) การจัดการทรัพยากร
  - 4.2) การระดมทรัพยากร
  - 4.3) การจัดหารายได้และผลประโยชน์
  - 4.4) กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
  - 4.5) กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
- 5) การบริหารการเงิน
  - 5.1) การเบิกเงินจากคลัง

- 5.2) การรับเงิน
- 5.3) การเก็บรักษาเงิน
- 5.4) การจ่ายเงิน
- 5.5) การนำส่งเงิน
- 5.6) การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี
- 6) การบริหารบัญชี
  - 6.1) การจัดทำบัญชีการเงิน
  - 6.2) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
  - 6.3) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
  - 7.1) การจัดทำฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
  - 7.2) การจัดหาพัสดุ
  - 7.3) การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
  - 7.4) การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ
- 3) การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคลากรของสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อการดำเนินการด้านการบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสรระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

#### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- 2) เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ และมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 3) เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ โดยยึดมั่นในระเบียบ จรรยาบรรณอย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ

4) เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่ายภารกิจ

- 1) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- 2) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- 3) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- 4) วินัยและการรักษาวินัย
- 5) การออกจากราชการ

4) การบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนด โดยมีบทบาทหลักในการประสานงานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการบริการทุกรูปแบบมุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานและอำนวยความสะดวก ให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) เพื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของสถานศึกษา ต่อสาธารณชนซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เจตคติ เสียใจ สรัทธาและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา

ขอบข่ายภารกิจ

- 1) การดำเนินงานธุรการ
- 2) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 4) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายทางการศึกษา
- 5) การจัดระบบการบริหารงานและพัฒนาองค์กร



- 6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 7) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหาร

ทั่วไป

- 8) การดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม
- 9) การจัดหาตำราและสื่อการเรียน
- 10) การรับนักเรียน
- 11) การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และ

ตามอัยยาศัย

- 12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 13) การส่งเสริมกิจการนักเรียน
- 14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 15) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล

ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นในการจัดการศึกษา

- 16) งานประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
- 17) การจัดระบบการควบคุมภายในโรงเรียน
- 18) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

#### 1.6.6 ข้อพึงระวังของสถานศึกษาที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการพ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 โดยมีได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะตัวแทนนิติบุคคลจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 โดยเคร่งครัด และควรระมัดระวังในเรื่องต่อไปนี้

1. ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนนิติบุคคล อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบทางราชการ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของ โจทย์อันเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถานศึกษา

2. ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนนิติบุคคลจะกระทำนิติกรรม

สัญญาใด ๆ ก็ต่อเมื่อกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชามอบอำนาจให้กระทำได้ การกระทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งผู้บังคับบัญชามอบอำนาจให้กระทำได้ หรือกระทำนิติกรรมสัญญาเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจ ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องรับผิดชอบทางกฎหมายด้วยตนเอง

3. ผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจถูกฟ้องให้ได้รับผิดในฐานะละเมิดได้ ถ้าการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นไปขัดแย้งกับสิทธิของคนอื่น หรือบริหารงานนอกขอบอำนาจของสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจรับผิดชอบทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือถูกดำเนินการทางวินัย หรืออาจได้รับโทษทางอาญาก็ได้

4. การบริหารสินทรัพย์ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 59 ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีความรอบรู้และระมัดระวังในการทำนิติกรรมสัญญาของทรัพย์สินแต่ละประเภท และวางแผนบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบ และกฎหมายที่ทางราชการกำหนดด้วยคงความรัดกุมรอบคอบ มิฉะนั้นอาจถูกฟ้องร้องได้

5. ทรัพย์สินทางปัญญา หรือสื่อ สิ่งประดิษฐ์ ที่เป็นนวัตกรรม ที่สถานศึกษาประดิษฐ์คิดค้นขึ้น ถ้าไม่มีข้อยกเว้นกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์แล้ว สถานศึกษาสามารถจดทะเบียนสิทธิบัตรให้เป็นทรัพย์สินของสถานศึกษาได้

6. ในการปฏิบัติงานหากมีปัญหาด้านกฎหมายควรปรึกษานิติกรประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานอื่นและอัยการจังหวัด เป็นต้น

7. ผู้อำนวยการศึกษาพึงให้ความสำคัญและเคร่งครัดต่อการจัดระบบการเงิน การบัญชี การพัสดุ ภายในสถานศึกษาโดยให้อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพราะในปัจจุบันเมืองกรุงอิสระ หรือหน่วยตรวจสอบภายนอกซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้เมื่อมีการตรวจสอบพบการกระทำผิดแล้ว สามารถระบุโทษให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษได้ โดยไม่มีการสอบสวน เหมือนกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

8. สถานศึกษาควรรวบรวมกฎหมายการศึกษาและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ในสถานศึกษา เพื่อให้สะดวกแก่การศึกษาค้นคว้า และนำไปใช้ได้อย่างรวดเร็ว เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น

9. ผู้อำนวยการสถานศึกษาควรพัฒนาตนเองและทีมงานให้มีความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. โครงการอาหารกลางวัน

### 2.1 ความหมายของโครงการอาหารกลางวัน

โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา มุ่งจะช่วยแก้ปัญหาแก่นักเรียนให้ได้มีโอกาสรับประทานอาหารกลางวัน และเป็นการส่งเสริมสุขภาพแก่นักเรียน เป็นการประหยัดต่อเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียน ได้มีผู้ให้ความหมายของโครงการอาหารกลางวัน ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2537 : 24) รายงานว่า โครงการจัดอาหารกลางวันในโรงเรียนว่า หมายถึง โครงการส่งเสริมการจัดอาหารให้นักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันที่โรงเรียนเพื่อส่งเสริมภาวะโภชนาการที่ดี การเลือกอาหารที่สอดคล้องกับกำลังซื้อและฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งยังส่งเสริมการพัฒนาทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ และสุขนิสัยที่ดีในการรับประทานอาหาร

จินตนา สุราษฎร์พิทักษ์ (2541 : 83) กล่าวว่า โครงการอาหารกลางวัน หมายถึง การจัดการบริการอาหารกลางวัน ในโรงเรียน เป็นโครงการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสุขภาพนักเรียนและครูในโรงเรียน ทั้งยังเป็นการประหยัดเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียน การจัดการอาหารกลางวันในโรงเรียน ควรจัดให้เหมาะสมกับความต้องการด้านโภชนาการของนักเรียน ตลอดจนจะต้องมีความต้องการทางด้านโภชนาการของนักเรียนและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง ตลอดจนมีการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการสุขาภิบาลให้ถูกต้องด้วย

อนุรักษ์ บุญจันทร์ (2543 : 11) กล่าวว่า โครงการอาหารกลางวัน หมายถึง การจัดโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน เพื่อส่งเสริมด้านโภชนาการให้นักเรียนและครูในโรงเรียน นักเรียนได้รับประทานอาหารสะอาดมีคุณค่า เหมาะสมกับความต้องการ เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ปกครอง เป็นการช่วยเหลือเด็กนักเรียนที่ยากจนให้มีอาหารกลางวันรับประทาน และเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาด้วยวิธีต่าง ๆ

วุฒิพงษ์ พงษ์ประดิษฐ์ (2547 : 9) กล่าวว่า โครงการอาหารกลางวัน หมายถึง การที่โรงเรียนจัดอาหารกลางวันให้แก่นักเรียน เพื่อส่งเสริมภาวะโภชนาการที่ดีกับเด็ก และให้เด็กนักเรียนรับประทานอาหารเช้า มีคุณค่า และปริมาณเพียงพอเหมาะสมกับความต้องการ

สรุปได้ว่า การดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน เป็นการจัดบริการอาหารกลางวันให้แก่เด็กนักเรียนที่ขาดแคลน เด็กที่มีสภาวะทุพโภชนาการ และบริการเด็กนักเรียนในโรงเรียน นักเรียนได้รับบริโภคอาหารที่ดีมีคุณค่าทางโภชนาการอย่างเพียงพอและเหมาะสมตามความต้องการของร่างกายเป็นการส่งเสริมให้เด็กมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์แข็งแรง มีการพัฒนาการด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคมที่ดีและเจริญเติบโตตามความเหมาะสมอย่างปกติ

## 2.2 ความเป็นมาของการจัดโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน

โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษาได้เริ่มครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2495 ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยคำสั่งคณะปฏิวัติในขณะนั้น ได้พิจารณาเห็นว่า การขาดแคลนอาหารกลางวันของนักเรียนเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้โรงเรียนประถมศึกษา มีการเรียนช้าขั้นปีละมาก ๆ จึงได้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางโครงการอาหารกลางวันซึ่งคณะปฏิวัติเห็นชอบ โครงการอาหารกลางวันดังกล่าว แต่เนื่องจากช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 3 มีปัญหาด้านงบประมาณ จึงดำเนินการเท่าที่ทำได้ ในปีการศึกษา 2518 ดำเนินการโดยใช้งบประมาณมูลนิธิช่วยเหลือการศึกษาโรงเรียนประชาบาล จำนวน 43 โรงเรียน จำนวน 39 โรงเรียน และปีการศึกษา จำนวน 74 โรงเรียน

ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 ได้มีโครงการอาหารกลางวันอย่างจริงจัง โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้บรรจุโครงการอาหารกลางวันไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4-5 และได้เพิ่มจำนวนโรงเรียนเพื่อดำเนินการมากขึ้นทุก ๆ ปี

เมื่อ พ.ศ. 2523 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และได้ดำเนินการโครงการอาหารกลางวันเรื่อยมา และมีจำนวนโรงเรียนที่จัดโครงการอาหารกลางวันเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณ และภาคเอกชนได้เข้ามา มีบทบาทให้ความช่วยเหลือมากขึ้น จำนวนโรงเรียนในโครงการเพิ่มเป็นกว่า 5,000 โรงเรียน และในปีการศึกษา 2530 อันเป็นวโรกาสเฉลิมพระชนพรรษา ครบ 5 รอบ ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้อนุมัติเงินงบประมาณ 112 ล้านบาท จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียนประถมศึกษา โดย

จัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อโครงการอาหารกลางวันขึ้นเพื่อน้อมเกล้าฯ ถวาย  
 ทิดพระเกียรติในวโรกาสดังกล่าว และกำหนดให้ปีการศึกษา 2529 เป็นปีโรงเรียน  
 ประถมศึกษา มีอาหารกลางวันให้นักเรียนครบทุกโรงเรียนภายในวันที่ 5 ธันวาคม 2530  
 ภายใต้คำขวัญว่า “60 พรรษามหาราชชาติเด็กประถมศึกษาไม่หิวโหย” โดยใช้ชื่อว่า “โครงการ  
 พัฒนาการเรียนการสอนอาหารกลางวัน” ถือเป็นการขยายโครงการอาหารกลางวันครั้งใหญ่  
 และครอบคลุมทั่วประเทศ

ด้วยรัฐบาลเห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กที่มีต่อการพัฒนา  
 คุณภาพการศึกษาและคุณภาพของคนในชาติ รัฐบาลจึงกำหนดให้โครงการอาหารกลางวัน  
 เป็นนโยบายที่สำคัญอีกนโยบายหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน  
 เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันใน  
 โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกลไกกลไกอันกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรองรับโครงการ  
 อาหารกลางวันของนักเรียนเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อสนับสนุน ช่วยเหลือภาวะ  
 โภชนาการของเด็กในโรงเรียนประถมศึกษา โดยกำหนดวงเงินกองทุนไว้ทั้งหมด 6,000 ล้าน  
 บาท รัฐจะจัดสรรงบประมาณเป็นเงินกองทุนให้ปีละไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท และให้นำดอก  
 ผลไปดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ทันที นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเป็น  
 ค่าอาหารกลางวัน สำหรับนักเรียนขาดแคลนในระดับก่อนประถมศึกษาทุกสังกัดอีกจำนวน  
 หนึ่งด้วย โดยเริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2536 เป็นต้นมา (บุญฤทธิ ศิลาแก้ว. 2544 : 6-7)

### 2.3 วัตถุประสงค์ของโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน

โครงการอาหารกลางวัน เป็นโครงการที่จัดขึ้นเพื่อนักเรียนที่ยากจนและขาดแคลน  
 ตลอดจนเป็นการแก้ปัญหาเด็กที่มีภาวะทุพโภชนาการ รัฐบาลจึงได้เป็นนโยบายสำคัญที่จะต้อง  
 ดำเนินการในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับเป็นอันดับแรก

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2530 : 14) กำหนดให้  
 การดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 โดย  
 บูรณาการการเรียนการสอน กลุ่มประสบการณ์ต่างๆ ซึ่งมีกลุ่มงานพื้นฐานอาชีพเป็น  
 แกนกลาง
2. เพื่อให้นักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันที่มีคุณค่า เพียงพอต่อความ  
 ต้องการของร่างกาย
3. เพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนและขาดแคลนอาหารกลางวัน



4. เพื่อเสริมสร้างสุขนิสัยที่ดีในการรับประทานอาหาร
5. เพื่อเผยแพร่งานโครงการการศึกษาแก่ชุมชน

มหาวิทยาลัยอุทัยธานี (2536 : 85) รายงานว่า การจัดโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนควรมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ให้นักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันที่มีคุณค่า ได้สัดส่วนและเพียงพอต่อร่างกาย

2. ใช้เป็นแหล่งปฏิบัติการเพื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับโภชนาการ
3. ให้นักเรียนได้รับประทานอาหารที่ถูกสุขลักษณะและราคาถูก
4. ปลุกฝังนิสัยในการเลือกบริโภคอาหาร
5. ฝึกมารยาทในการรับประทานอาหาร
6. สงเคราะห์ให้นักเรียนที่ขาดแคลนได้มีอาหารกลางวันได้รับประทาน

บุษบา จันทร์ส่อง (2542 : 163) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนเพื่อ

1. ให้นักเรียนได้รับประทานอาหารที่มีคุณค่าและปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย อย่างน้อย 1 ใน 3 ของความต้องการสารอาหารของร่างกาย
2. ช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนอาหารกลางวันได้มีอาหารกลางวัน

รับประทาน

3. เป็นการสร้างสุขนิสัยในการทานอาหาร
4. เป็นการบูรณาการกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดการจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโภชนาการสู่ชุมชนและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรม

อนุรักษ์ บุญจันทร์ (2543 : 15) กล่าวว่า การจัดอาหารกลางวันในโรงเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กได้พัฒนาร่างกาย สมอง จิตใจ อารมณ์และสังคม อย่างครบถ้วนเพื่อให้นักเรียนได้รับประทานอาหารที่ถูกต้องและมีคุณค่าต่อร่างกาย อันจะช่วยให้มีสุขภาพดี ลดภาวะทุพโภชนาการให้แก่เด็กในวัยเรียนและสงเคราะห์นักเรียนที่ขาดแคลนอาหารกลางวันในโรงเรียน

สำนักงานโครงการอาหารกลางวัน (2544 : 3) รายงานว่า วัตถุประสงค์ของโครงการอาหารกลางวัน เพื่อให้นักเรียนก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาที่มีอาหาร

กลางวันที่มีคุณค่าทางโภชนาการรับประทานทุกวัน ตลอดปีการศึกษาอย่างเพียงพอตามความต้องการของร่างกาย

สรุปได้ว่า การดำเนินการ โครงการอาหารกลางวันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ได้รับประทานอาหารกลางวันที่มีคุณค่าทางโภชนาการ ได้สัดส่วนครบทุกหมู่และเพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย อาหารถูกสุขลักษณะ ส่งเสริมให้นักเรียนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง โครงการอาหารกลางวันยังช่วยลดปัญหาเด็กมีสถานะทุพโภชนาการ ช่วยเหลือเด็กนักเรียนที่ขาดแคลนอาหารกลางวันและสร้างสุขนิสัยที่ดีให้แก่เด็กนักเรียนด้วย

#### 2.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน

เด็กในวัยเรียนโดยเฉพาะเด็กประถมศึกษาที่มีอายุระหว่าง 5 – 14 ปี เป็นวัยที่กำลังเจริญเติบโต และต้องการอาหารเพื่อใช้ในการประกอบกิจกรรมต่างๆ อันทำให้เป็นผู้มีคุณภาพในอนาคต ฉะนั้นการจัดอาหารกลางวันในโรงเรียนจึงมีความสำคัญและเกิดประโยชน์ ดังนี้

ก้วน ขาวหนู (2544 : 24) กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดอาหารกลางวันแก่นักเรียน ดังนี้

1. เป็นการประหยัดแทนผู้ปกครองที่จะจ่ายเงินให้ลูกมาก ๆ ก็ลดลง เพราะโรงเรียนทำอาหารมิได้มุ่งผลกำไร (Non Profit) ค่าแรง ค่าอุปกรณ์ในการทำโรงเรียนเป็นฝ่ายออกเองทั้งหมด
2. เพื่อให้เด็กได้กินอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ และครบถ้วนตามที่ร่างกายต้องการเป็นการป้องกันโรคขาดอาหาร ในกรณีที่ทางบ้านขาดอาหารอะไร ทางโรงเรียนก็จะได้เสริมอาหารจำพวกนั้นให้มากขึ้น เพราะทางโรงเรียนรู้ว่านักเรียนแต่ละคนต้องการอะไร คนละเท่าไร
3. ให้ประโยชน์ทางการศึกษา เด็กจะได้รับประสบการณ์ต่างๆ ในการทำอาหาร เช่น การจำหน่าย การประกอบอาหาร การบริโภคอาหารที่มีคุณค่า
4. เป็นการฝึกนิสัยการบริโภค (Food habit) ที่ดี เช่น รู้จักล้างมือก่อนรับประทานอาหาร มารยาทในการรับประทานอาหารในสังคม ไม่เลือกรับประทานอาหารที่ตนเองชอบเพียงอย่างเดียว
5. สงเคราะห์เด็กยากจน โรงเรียนหนึ่ง ๆ จะมีนักเรียนยากจนแม้กระทั่งอาหารกลางวันก็ไม่มีเงินที่จะซื้อกิน เด็กจะทรมานจิตใจ และเกิดปมด้อย เกิดความหิวโหย

หมดสมาธิในการเรียน ซึ่งเด็กเหล่านี้ต้องได้รับความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน เพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. เด็กได้รู้จักทำการเกษตร เช่น การทำสวน เลี้ยงสัตว์ ได้เห็นคุณค่าของผลงาน ซึ่งจะช่วยให้เด็กเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อได้นำผลผลิตนั้นมาประกอบอาหาร

7. รู้จักเข้าสังคมกับเพื่อน ๆ ร่วมกิจกรรมรยาทเป็นการฝึกเด็กเข้าไปในตัว

8. เป็นการปูพื้นฐานประชาธิปไตย โดยการให้บริการ (Serve) ตนเอง โดยการเข้าแถวลำดับก่อนหลัง

9. เพื่อให้เด็กได้นำความรู้ไปเผยแพร่แก่ทางบ้านและชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2530 : 14) รายงานว่า ประโยชน์ของการจัดโครงการอาหารกลางวัน ไว้ดังนี้

1. นักเรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับหลักปฏิบัติเกี่ยวกับโภชนาการ การเกษตร ฯลฯ จากการปฏิบัติจริง และสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้

2. นักเรียนสุขภาพดีขึ้น มีความสามารถในการเรียน อันจะทำให้เป็นพลเมืองดีของชาติที่มีคุณภาพ และเป็นกำลังของชาติในอนาคต

3. นักเรียนได้รับอาหารกลางวันอย่างทั่วถึง โดยบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง เสียค่าใช้จ่ายอย่างประหยัด

4. นักเรียนมีพัฒนาการที่ดีทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา อันจะส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จูลี พิมพัวปี (2546 : 17) กล่าวว่า การจัดโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนเป็นการยกระดับภาวะโภชนาการของนักเรียนวิธีหนึ่ง นอกจากนี้การจัดโครงการอาหารกลางวันยังเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับโภชนาการแก่นักเรียนอีกทางหนึ่งด้วย และนักเรียนยังถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับสู่ครอบครัวและชุมชนอีกทางหนึ่งด้วย ฉะนั้นการจัดโครงการอาหารกลางวันจึงได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อนักเรียนและชุมชน

สรุปได้ว่า ประโยชน์ของการจัดโครงการอาหารกลางวันแก่นักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษานั้น มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อเด็กนักเรียนในทุกด้าน ทั้งในด้านการพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ด้านสุขภาพอนามัย และด้านการเรียนรู้ที่ได้จากการปฏิบัติจริง รวมทั้งการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่โรงเรียนทุกโรงเรียนต้องดำเนินการ

## 2.5 รูปแบบการจัดอาหารกลางวันในโรงเรียน

โรงเรียนสามารถที่จะเลือกจัดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบตามสภาพความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจและท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความประหยัดและความปลอดภัย และให้คุณค่าอาหาร

สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (2530 : 25-28) ได้กำหนดการจัดไว้ 4 รูปแบบดังนี้

1. รูปแบบเพิ่มเติม เป็นรูปแบบการจัดอาหารที่ให้นักเรียนนำมาจากบ้าน แล้วทางโรงเรียนจัดทำอาหารคาวหวาน (กับข้าว) หรืออาหารหวาน (ขนม) เพิ่มเติมให้ทุกวัน เพื่อให้นักเรียนได้รับประทานอาหารที่มีคุณค่าตามหลักโภชนาการที่ได้สารอาหารอย่างครบถ้วน เช่น วิธีการให้นักเรียนนำข้าวและอาหารแห้งมาจากบ้าน โรงเรียนจัดอาหารประเภท ผักต้มและแกงเพิ่มเติม เป็นต้น โดยการจ่ายให้นักเรียนเป็นกลุ่ม เพื่อจะได้แลกเปลี่ยนอาหารซึ่งกันและกันหรือ โรงเรียนจะจำหน่ายอาหารให้นักเรียนในราคาถูกลงก็ได้ แล้วจัดอาหารส่วนหนึ่งแบ่งปันให้นักเรียนที่ขาดแคลน ได้มีอาหารรับประทานด้วย
2. รูปแบบอาหารจานเดียว เป็นรูปแบบการจัดอาหารกลางวันที่โรงเรียนทั่วไปสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากราคาถูก ประกอบง่ายและมีคุณค่าทางอาหารครบถ้วน เป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดสลับรูปแบบอื่นๆ เพราะบางครั้งนักเรียนเบื่อข้าว โรงเรียนก็จัดอาหารจานเดียวแทน ซึ่งมีให้เลือกหลายชนิด เช่น ขนมจีนน้ำยา ราดหน้า ก๋วยเตี๋ยวน้ำ-แห้ง กวยจั๊บ บะหมี่น้ำ-แห้ง ข้าวผัด ข้าวคลุกกะปิ ข้าวราดแกง ข้าวมันไก่ ข้าวหมูแดง ข้าวขาหมู เป็นต้น
3. รูปแบบอาหารชุด เป็นรูปแบบการจัดอาหารกลางวันที่สมบูรณ์ที่สุด ทั้งปริมาณและคุณค่าทางโภชนาการ ประกอบด้วย ข้าว กับข้าว และขนมและผลไม้ รูปแบบนี้ให้นักเรียนแจ้งความประสงค์รับประทานอาหารกลางวันเป็นรายเดือน ซึ่งโรงเรียนขนาดใหญ่และใหญ่มาก สามารถดำเนินการโครงการอาหารกลางวันได้ดีกว่าทุกรูปแบบ
4. รูปแบบผสม เป็นรูปแบบการจัดอาหารกลางวันในโรงเรียนที่มีตั้งแต่หนึ่งรูปแบบขึ้นไป เพื่อดำเนินการโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน เช่น
  - วันจันทร์ นักเรียนนำกับข้าวและอาหารมา โรงเรียนแกงส้มผักรวม (รูปแบบเพิ่มเติม)
  - วันอังคาร นักเรียนนำกับข้าวและอาหารมา โรงเรียนผัดผักคะน้าหมู (รูปแบบเพิ่มเติม)

วันหยุด โรงเรียนทำก๋วยเตี๋ยว ผัดราดหน้า (อาหารจานเดียว) หรือบางโรงเรียนจะดำเนินการให้นักเรียนรับประทานอาหารเช้าเป็นรายเดือน และนักเรียนบางส่วนซื้อข้าวราดแกง หรือก๋วยเตี๋ยวที่โรงเรียนจำหน่าย ซึ่งทั้งอาหารเช้าและอาหารจานเดียวสลับกันไป ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น ถ้าโรงเรียนนำมาจัดสลับวันกัน เราเรียกว่า การจัดอาหารกลางวันรูปแบบผสม

บุษบา จันทร์ผ่อง (2542 : 167-168) กล่าวว่า การจัดอาหารกลางวันมีหลายรูปแบบให้โรงเรียนได้เลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อจำกัดทางด้านกำลังคน งบประมาณ ลักษณะท้องถิ่นที่ตั้งของโรงเรียน ความห่างไกลชุมชนหรือแอ่งแอ้งหรือไม่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบมีให้กิน รูปแบบนำมาจากบ้าน รูปแบบอาหารเสริม รูปแบบอาหารเพิ่มเติม รูปแบบอาหารจานเดียว รูปแบบอาหารเช้า และรูปแบบผสม

ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารกองทุน ไม่ได้จำกัดให้โรงเรียนต้องดำเนินการด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดเป็นการเฉพาะ โดยให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียนสามารถดำเนินการได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม แต่ต้องให้เด็กนักเรียนได้รับความช่วยเหลือ รับประทานอาหารเช้ากลางวันที่มีปริมาณและมีคุณภาพที่เหมาะสมกับคุณค่าของเงิน ที่ได้รับจัดสรรให้ของแต่ละคน ดังนั้นรูปแบบการจัดอาหารกลางวันที่ได้เปลี่ยนเป็นการยึดหลักให้นักเรียนได้รับสารอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและได้รับสารอาหารครบถ้วนแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบอาหารเพิ่มเติม เหมาะสำหรับโรงเรียนที่มีบุคลากรจำกัดไม่สามารถจัดอาหารกลางวันแบบเต็มรูปแบบได้ โดยนักเรียนจะนำข้าวมาจากบ้าน ส่วนทางโรงเรียนจะทำอาหารเพิ่ม 1-2 อย่าง หรือทำขนม ซึ่งจะทำให้นักเรียนได้รับประทานอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนอาหารให้มีอาหารรับประทานด้วย เช่น ทำแกงไก่กับวุ้นเส้นน้ำเชื่อมเพิ่ม เป็นต้น

2. รูปแบบอาหารจานเดียว โรงเรียนส่วนใหญ่ นิยมจัดอาหารแบบนี้เนื่องจากสะดวก รวดเร็ว และประหยัด เพราะใช้บุคลากรน้อยแต่ให้คุณค่าทางโภชนาการมาก เช่น ราดหน้าหมู ก๋วยเตี๋ยวลูกชิ้นเนื้อ ข้าวหมกไก่ ข้าวหมูแดง ข้าวคั่วกะปิ และอื่น ๆ เป็นต้น

3. รูปแบบผสม ได้แก่ การจัดรูปแบบอาหารตั้งแต่ 2 รูปแบบขึ้นไป สลับกันไปในแต่ละวัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโรงเรียน เช่น

วันจันทร์ ข้าวน้ำพริกปลาหู ผักจิ้ม แกงจืดตำลึงหมูสับ

วันอังคาร ขนมจีนน้ำยา ผักเครื่องเคียง บัวลอยไข่ เป็นต้น



## 2.6 การดำเนินโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน

โครงการอาหารกลางวันเป็นโครงการสำคัญที่เกิดขึ้นจากความตระหนักของรัฐบาลที่มีเจตนารมณ์มุ่งมั่นจะแก้ไขภาวะโภชนาการของเด็กและเยาวชนของชาติ ให้มีพัฒนาการด้านสุขภาพและอนามัยที่ดี อันจะเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มั่นคงและยั่งยืน สำนักงานโครงการอาหารกลางวันโรงเรียนประถมศึกษาได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินงานของทุกหน่วยงานในสังกัดทุกระดับ ให้สามารถจัดบริการอาหารกลางวันให้นักเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกคนได้รับประทานอาหารในปริมาณที่พอเพียงและมีคุณค่าทางโภชนาการครบถ้วน ดังต่อไปนี้ (สำนักโครงการอาหารกลางวัน. 2544 : 3 - 11)

### 2.6.1 วัตถุประสงค์

เพื่อให้นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาได้รับประทานอาหารกลางวัน มีอาหารกลางวันที่มีคุณค่าทางโภชนาการรับประทานอาหารทุกวันตลอดปีการศึกษา อย่างเพียงพอกับความต้องการของร่างกาย

### 2.6.2 เป้าหมาย

นักเรียนกลุ่มเป้าหมาย คือ นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษาทุกคนที่รับประทานอาหารกลางวัน โดยจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องรับประทานอาหารกลางวันทุกวัน ดังนี้

- 1) นักเรียนที่มีภาวะทุพโภชนาการ
- 2) นักเรียนที่ขาดแคลนอาหารกลางวัน
- 3) นักเรียนอื่นนอกเหนือจากสองกลุ่มแรก

### 2.6.3 งบประมาณของโครงการ งบประมาณที่ได้รับจาก

- 1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี หมวดอุดหนุน
- 2) เงินคอกผลจากกองทุนโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา

### 2.6.4 การจัดสรรงบประมาณ

จัดสรรให้นักเรียนกลุ่มเป้าหมาย ร้อยละ 30 ของนักเรียนทั้งหมด โดยจัดสรรให้นักเรียนดังกล่าวคนละ 6 บาท ต่อวัน จำนวน 200 วันต่อปีการศึกษา โดยให้สถานศึกษาจัดอาหารกลางวันด้วยรูปแบบต่าง ๆ ให้กับเด็กกลุ่มเป้าหมายตามลำดับ

### 2.6.5 วิธีการและมาตรการ

- 1) ดูแล จัดการให้นักเรียนที่มีภาวะทุพโภชนาการ ได้รับประทานอาหารกลางวัน ที่มีคุณค่า
- 2) ดูแล จัดการให้นักเรียนที่ขาดแคลนอาหารกลางวันทุกคนได้รับประทานอาหารที่มีคุณค่าเหมาะสม
- 3) ตรวจสอบคุณภาพอาหารเพื่อให้อาหารมีคุณค่าทางโภชนาการ สะอาด ถูกหลักอนามัย สำหรับนักเรียน
- 4) บูรณาการกิจกรรมการเรียนรู้ในกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ตามหลักสูตร เชื่อมโยงกับโครงการอาหารกลางวัน
- 5) จัดทำกิจกรรมอื่น ๆ เสริมสนับสนุนด้านเงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เช่น โครงการส่งเสริมผลิตเพื่ออาหารกลางวัน เป็นต้น
- 6) ประสานความร่วมมือจากองค์กรหน่วยงานราชการเพื่อสนับสนุนโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น ส่งเสริมการสร้างผลิตในโรงเรียน การจัดหาอาหารกลางวันให้นักเรียน เป็นต้น
- 7) การนิเทศ ติดตามผลโครงการอาหารกลางวัน โดยเน้นการปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนเพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักเรียนด้านต่าง ๆ โดยมีบูรณาการเข้ากับกลุ่มประสบการณ์ในหลักสูตรให้มากที่สุด

### 2.6.6 แนวทางการดำเนินงาน โครงการอาหารกลางวันของสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด เป็นหน่วยปฏิบัติและแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2535 จึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาดังนี้

- 1) การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ

การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นขั้นตอนเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อมูลสภาพที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน สภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมทั้งข้อมูลสำคัญอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการวางแผนจัดทำโครงการ ซึ่งได้แก่

#### 1.1) นักเรียนกลุ่มเป้าหมาย

##### 1.1.1) จำนวนนักเรียนที่มีภาวะทุพโภชนาการ

1.1.2) จำนวนนักเรียนขาดแคลนอาหารกลางวันที่สามารถได้รับความช่วยเหลือ

1.2) นักเรียนกลุ่มอื่น เช่น

1.2.1) นักเรียนที่นำอาหารมาจากบ้าน

1.2.2) นักเรียนที่มีเงินซื้ออาหารรับประทาน

1.3) บุคลากรกลุ่มบุคคลที่จะให้ความช่วยเหลือโครงการอาหารกลางวัน อาจได้แก่

1.3.1) บุคลากรในโรงเรียน เช่น ครู นักการภารโรง นักเรียน

1.3.2) บุคลากรหรือกลุ่มบุคคลจากภายนอก พระสงฆ์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน สัตวแพทย์อำเภอ เป็นต้น

1.3.3) องค์กร หรือกลุ่มบุคคล เช่น กรรมการโรงเรียน กลุ่มยูวเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

1.4) ทุนในการดำเนินโครงการอาหารกลางวันอาจได้จาก

1.4.1) งบประมาณจากหน่วยงานต้นสังกัด จัดสรรให้หมวดเงินอุดหนุนและส่วนที่เป็นเงินคอกผลของกองทุน

1.4.2) มูลนิธิต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น

1.4.3) ผู้บริจาค เช่น การบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา บริษัทห้างร้าน สมาคม และชมรมต่าง ๆ เป็นต้น

1.4.4) โรงเรียนจัดหาเอง ได้แก่ การจัดชุมนุมศิษย์เก่า การจัดงานประเพณีประจำปี การจัดงานปิดภาคเรียน เป็นต้น

1.5) วัสดุอุปกรณ์การครัว และเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบและปรุงอาหาร

1.6) สถานที่ประกอบอาหาร สถานที่สำหรับให้นักเรียนรับประทานอาหาร หรือบริเวณที่ใช้ทำการเกษตร

1.7) แหล่งวัตถุดิบราคาถูกเพื่อใช้ประกอบอาหาร

2) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการ

สถานศึกษาควรมีคณะกรรมการอย่างน้อย 1 ชุด เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการดำเนินโครงการ และแก้ปัญหาการดำเนินโครงการ เพื่อให้ดำเนินงานบริการอาหารกลางวันได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จึงให้หัวหน้าสถานศึกษา

แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันไม่น้อยกว่า 3 คน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนชุมชน ผู้ปกครอง ผู้แทนครูที่รับผิดชอบโครงการ นอกจากนี้โรงเรียนอาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อร่วมดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ให้เป็นไปอย่างคล่องตัวปราศจากปัญหา อุปสรรค เช่น คณะกรรมการวางแผนด้านรายการอาหารและจัดเตรียมวัตถุดิบ อนุกรรมการด้านการเงิน บัญชี อนุกรรมการติดตามคุณภาพอาหาร อนุกรรมการบูรณาการอาหารกลางวันกับการเรียน การสอน อนุกรรมการติดตามประเมินผลโครงการตามเป้าหมายที่วางไว้

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 (2550 : 3) กำหนดให้สถานศึกษาจะต้องตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และครูผู้รับผิดชอบโครงการอาหารกลางวัน

ดังนั้นสรุปได้ว่า สถานศึกษาจะต้องตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษา จำนวนอย่างน้อย 5 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และครูผู้รับผิดชอบโครงการอาหารกลางวัน

### 3) วางแผนดำเนินงาน

เพื่อให้โครงการส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายโดยตรง และเพื่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สถานศึกษาจึงควรได้จัดการให้มีการวางแผน เพื่อดำเนินการในสิ่งต่อไปนี้

- 3.1) กำหนดแนวทางดำเนินงานกลุ่มเป้าหมาย
- 3.2) การเลือกสรรรูปแบบการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแนวทางและการดูแลกลุ่มเป้าหมายตามที่กำหนด
- 3.3) การใช้จ่ายงบประมาณให้เพียงพอตลอดปี
- 3.4) การจัดทำรายการอาหารเพื่อโรงเรียนมีอาหารที่มีคุณค่า และเหมาะสมตามฤดูกาล และราคาประหยัด
- 3.5) วางแผนดำเนินงานและการบริหารบุคคล ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน
- 3.6) วางแผนการสอนกับกระบวนการจัดทำอาหารกลางวัน
- 3.7) เชื่อมโยง ประสานการดำเนินงานกับโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับ

การผลิตวัตถุดิบป้อนโครงการอาหารกลางวัน

3.8) ประชาสัมพันธ์โครงการ อันจะส่งผลต่อการระดมทุนและความช่วยเหลือสนับสนุนโครงการอาหารกลางวัน

3.9) วางแผนประเมินผลและการรายงานข้อมูล

3.10) เสนอแผนงานโครงการให้คณะกรรมการ โรงเรียนพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติดำเนินงาน

4) ดำเนินงานตามแผน

4.1) ชี้แจงให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญและเข้าใจนโยบาย เป้าหมายของการจัดโครงการอาหารกลางวัน เพื่อขอความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลอาชีพต่าง ๆ ในการให้ความสนับสนุนด้านทุน วัสดุครุภัณฑ์ วัสดุเกษตร และแรงงานในการประกอบอาหาร ที่จะทำให้โครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนดำเนินไปด้วยความราบรื่น ยั่งยืนและบรรลุตามเป้าหมายที่วางได้

4.2) ดำเนินงานตามที่แผนได้กำหนดไว้ เพื่อโครงการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โรงเรียนต้องคำนึงถึงส่วนประกอบต่าง ๆ เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ การจัดบริการ การประกอบอาหาร การบริหารจัดการ การสุขาภิบาลอาหาร และรูปแบบการจัดอาหารกลางวัน เป็นต้น

รูปแบบที่ 1 โรงเรียนประกอบการเอง

1. ครูและลูกจ้างจัดทำ
2. ครูและนักเรียนจัดทำ
3. ครูและนักเรียน ผู้ปกครองจัดทำ
4. ประชาอาสา
5. จ้างบุคคลภายนอกมาประกอบอาหาร
6. จัดซื้ออาหาร

รูปแบบที่ 2 ศูนย์ผลิตอาหารในโรงเรียนประถมศึกษา

รูปแบบที่ 3 จัดจ้างเอกชนดำเนินการ

5) การประเมินผลโครงการอาหารกลางวัน โรงเรียนควรประเมินผลโครงการและรายงานผล เช่น

5.1) โรงเรียนสามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมสนับสนุนหรือบูรณาการกับ



การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่ออาหารกลางวันหรือไม่ มากน้อยเพียงใด โครงการ  
อะไรบ้าง ที่ดำเนินการ

- 5.2) ชุมชนมีส่วนร่วมหรือให้การสนับสนุนในการจัดโครงการอาหาร  
กลางวันหรือไม่
- 5.3) จัดอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการหรือไม่
- 5.4) นักเรียนมีทุพโภชนาการ นักเรียนขาดแคลนได้รับประทานอาหาร  
กลางวัน ครบ 200 วันหรือไม่
- 5.5) การเจริญเติบโตของนักเรียนมีพัฒนาการด้านน้ำหนัก ส่วนสูงตาม  
เกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงสาธารณสุขหรือไม่
- 5.6) นักเรียนมีสุขนิสัยที่ดีในการรับประทานอาหารเช้าหรือไม่
- 5.7) อื่น ๆ ตามความเหมาะสม

#### 6) การรายงาน

การรายงานผลเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินงาน โครงการอาหารกลางวัน  
วันที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่แสดงถึงความเคลื่อนไหวของสภาพปัญหาโภชนาการ  
ของนักเรียนและปัญหาการดำเนินงานโครงการอื่น ๆ ให้งานหน่วยงานต้นสังกัด ผู้บริหาร  
บุคลากร ในโรงเรียนและชุมชนรับทราบ เพื่อเป็นต้นเหตุในการสนับสนุน ส่งเสริมการ  
ดำเนินงานโครงการของโรงเรียน และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในจัดทำรายงานของโรงเรียน  
ควรดำเนินการรายงานข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการตามรายการที่กำหนดตามปฏิทิน และ  
แบบรายงาน

### 2.7 กิจกรรมที่นำรายได้และผลผลิตมาสนับสนุนโครงการอาหารกลางวัน

ในการดำเนินโครงการอาหารกลางวันเท่าที่ผ่านมา โรงเรียนประถมศึกษาส่วน  
หนึ่งประสบปัญหาการขาดทุน เนื่องนักเรียนมีฐานะยากจนไม่สามารถซื้ออาหารรับประทานได้  
ราคาอาหารสด อาหารแห้งในท้องถิ่นแพงขึ้น แต่โรงเรียนได้รับงบประมาณต่อหัวจำนวนน้อย  
กอปรกับโรงเรียนจัดอาหารฟรีให้แก่ นักเรียน เมื่อพิจารณาปัญหานี้แล้ว การดำเนินโครงการ  
อาหารกลางวันแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจประสบความสำเร็จ โรงเรียนจำเป็นต้องลดรายจ่ายหรือ  
หารายได้จากทางด้านอื่นสนับสนุน โครงการอาหารกลางวันให้สามารถดำเนินการได้ตลอด  
ทั้งปี ในที่นี้ขอเสนอแนะกิจกรรมที่สนับสนุนโครงการอาหารกลางวัน ดังนี้ (วุฒิพงษ์  
พงษ์ประดิษฐ์. 2547 : 12)

### 2.7.1 งานเกษตร

#### 1) การเพาะปลูก โรงเรียนควรส่งเสริมให้นักเรียนปลูกพืชผักต่าง ๆ

ดังนี้

1.1) การปลูกพืชผักสวนครัว ทั้งที่โรงเรียนและที่บ้าน เพื่อให้ได้นำผลผลิตมาใช้ตลอดทั้งปี เช่น ถั่ว หน่อไม้ ตำลึง ผักกาด หอม กระเทียม ฯลฯ

1.2) การปลูกผลไม้ สำหรับโรงเรียนที่มีพื้นที่เพียงพอ ควรปลูกมะม่วง ก่อกล้วย มะละกอ ข้าวโพด ฯลฯ

1.3) การปลูกข้าว สำหรับโรงเรียนที่มีเนื้อที่กว้างขวาง โรงเรียนอาจติดต่อประสานงานกับเกษตรอำเภอ เกษตรจังหวัด เพื่อขอเมล็ดพันธุ์มาปลูก โดยทำเป็นแปลงสาธิตให้เด็กจัดทำ ถ้ามีที่ดินมากอาจขอแรงผู้ปกครองมาช่วยปักดำและเก็บเกี่ยวได้

1.4) การเพาะถั่วงอกและเห็ด ได้แก่ เห็ดฟาง เห็ดหูหนู เห็ดเป๋าฮื้อ

เป็นต้น

#### 2) การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ วัว กระบือ หมู เป็ด ไก่ ปลา เป็นต้น

ซึ่งโรงเรียนขนาดใหญ่สามารถเลี้ยงสัตว์ที่โรงเรียนได้ โดยมีผู้ติดตามประเมินผล

### 2.7.2 การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน

ประถมศึกษา กิจกรรมสหกรณ์เพื่อหารายได้สนับสนุนการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน ในโรงเรียน โดยครู นักเรียน และผู้ปกครองนักเรียนมีส่วนร่วมดำเนินการ

### 2.7.3 จัดหารายได้ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยให้โครงการอาหารกลางวัน

ดำเนินการได้ตลอด การจัดหารายได้มีหลายวิธี เช่น วึ่งและเดินการกุศล จัดตลาดนัด การขอรับบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา เป็นต้น

### 2.7.4 การประชาสัมพันธ์ผู้ปกครอง ประชาสัมพันธ์ผู้ปกครองและประชาชน

นำผลผลิตในท้องถิ่นมาจำหน่ายให้กับโรงเรียนในราคาประหยัดโดยตรง

## 3. บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มายังคณะกรรมการและ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยหลักการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามภารกิจความคุ้มค่า และประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน และความมีเอกภาพในการบริหาร ทั้งนี้สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามหาสารคาม เขต 2 มีข้อมูลพื้นฐานทั่วไปและบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2549 : 3-5)

### 3.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามหาสารคาม เขต 2 ตั้งอยู่ที่อำเภอวาปีปทุม มีพื้นที่เขตบริการ 5 อำเภอ คือ อำเภอวาปี อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอนาเชือก อำเภอนาดูน และ อำเภอยางสีสุราช มีโรงเรียนในเขตพื้นที่บริการจำนวน 319 โรงเรียน แยกตามช่วงชั้นที่เปิดสอนได้ดังตาราง 2

ตารางที่ 2 จำนวนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามหาสารคามแยกตามระดับที่เปิดสอน ปีการศึกษา 2551

ระดับช่วงชั้น	ช่วงชั้นที่ 1-2 (อบ. 1-ป. 6)	ช่วงชั้นที่ 1-3 (อบ. 1 – ม. 3)	ช่วงชั้นที่ 3 – 4 (ม. 1 – ม. 6)	รวม
จำนวน โรงเรียน	177	50	10	237

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามหาสารคาม เขต 2

ตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง แบ่งส่วนราชการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่ ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัย แผนพัฒนาการอุดมศึกษา และความต้องการของท้องถิ่น

2. วิเคราะห์การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ ติดตาม เฝ้าระวังการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาดังกล่าว

3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
4. ส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาเพื่อคนพิการผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ รวมทั้งประสานหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา
5. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสานส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา
11. ประสานปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา ในกรณีที่ต้องมีกิจกรรมร่วมหรือตัวแทนการดำเนินการหรือการประชุมในจังหวัด โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทน และประสานกับเขตพื้นที่การศึกษาอื่นในจังหวัดเดียวกัน ส่วนการดำเนินกิจกรรมในระดับอำเภอ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งอยู่ในเขตอำเภอนั้นทำหน้าที่เป็นตัวแทน
12. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานนโยบายจากส่วนกลาง

### 3.3 สรุปผลการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2550

จากการศึกษารายงานผลการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2550 พบว่า มีผลการดำเนินงาน ดังนี้(สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2550 : 15-28)

1. สถานศึกษาในสังกัดจำนวน 297 โรงเรียนมีการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน คิดเป็นร้อยละ 100
2. สถานศึกษาส่วนใหญ่ จำนวน 278 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 93.60 ใช้รูปแบบ ที่ 1 การจัดอาหารเพิ่มเติม ใช้รูปแบบอาหารจานเดียว จำนวน 13 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 4.38 และใช้รูปแบบผสม จำนวน 6 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 2.02
3. มีสถานศึกษาที่สามารถจัดอาหารกลางวันให้นักเรียนได้รับประทานครบทุกคนจำนวน 152 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 51.18 ของโรงเรียนทั้งหมด
4. มีสถานศึกษาที่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนหรือหน่วยงานอื่น ๆ จำนวน 164 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 55.22 ของโรงเรียนทั้งหมด
5. สถานศึกษาจัดทำโครงการ/กิจกรรมเกษตรเพื่ออาหารกลางวันครบทั้ง 297 โรงเรียน
6. สถานศึกษาจำนวน 175 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 58.92 ของโรงเรียนทั้งหมด ใช้วิธีการให้ครูและนักเรียนช่วยกันประกอบอาหาร มีจำนวน 93 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 31.31 ของโรงเรียนทั้งหมด ใช้วิธีจ้างแม่ครัวประกอบอาหาร และอีก จำนวน 29 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 9.76 ของโรงเรียนทั้งหมด ใช้วิธีอื่น ๆ เช่น ใช้ผู้ปกครองนักเรียนช่วยประกอบอาหาร การจ้างหมาประกอบอาหาร เป็นต้น
7. ปัญหาในการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน พบว่ามีปัญหาหลักได้แก่
  - 7.1 งบประมาณในการดำเนินงานมีไม่เพียงพอจำเป็นต้องระดมความร่วมมือจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น
  - 7.2 งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการโอนล่าช้าทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง



7.3 โรงเรียนส่วนใหญ่ใช้การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน แต่ชุมชนก็ยังเข้ามาช่วยเหลือได้ไม่ต่อเนื่องตามความพร้อมของแต่ละชุมชน

7.4 ชุมชนมีความเข้าใจคาดเคลื่อนว่าการดำเนินงานอาหารกลางวัน เป็นหน้าที่ของโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนขาดการประสานงานที่ดี

8. ข้อเสนอแนะ มีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ ดังนี้

8.1 ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการจัดอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนและระดมความร่วมมือให้มากขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพนักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันที่มีคุณภาพทุกคนทุกวันที่มาเรียน

8.2 ให้มีการจัดทำเกษตรเพื่ออาหารกลางวันเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุประกอบอาหารและเป็นการฝึกอาชีพให้นักเรียน

8.3 ควรประสานความร่วมมือในชุมชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น และแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรเอกชนเพิ่มเติม

#### 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 4.1 งานวิจัยในประเทศ

สวัสดิ์ ขนานใต้ (2543 : 78 - 81) ได้ศึกษาระดับการดำเนินการโครงการอาหารกลางวันของผู้บริหาร โรงเรียน และเปรียบเทียบการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน โดยส่วนรวมและรายชั้นตอนอยู่ในระดับมาก ยกเว้นชั้นตอนประชุมผู้ปกครอง ครู นักเรียน และผู้เกี่ยวข้องอยู่ในระดับปานกลาง ผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนประเภทต่างกัน มีการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน โดยส่วนรวมและรายชั้นตอนไม่แตกต่างกัน และผู้บริหารโรงเรียน ที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน มีการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน โดยส่วนรวมและรายชั้นตอนไม่แตกต่างกัน ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง การดำเนินงานอาหารกลางวันของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ เห็นว่า ผู้บริหารควรศึกษาข้อมูลในการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันให้ถูกต้องและเป็นข้อมูลปัจจุบันควรแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน จากคณะกรรมการโรงเรียนตลอดจนชี้แจงคณะกรรมการทราบถึงนโยบายเป้าหมายของโครงการอาหารกลางวันและควรจัดการประชุมคณะกรรมการอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง

อนุรักษ์ บุญจันทร์ (2543 : 86-88) ได้ศึกษาการดำเนินโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่า

1) ครูโดยรวมและจำแนกตามขนาดโรงเรียนมีการดำเนินการโครงการอาหารกลางวันโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนมโดยรวมและรายชั้นตอนอยู่ในระดับมาก โดยมีรายชื่อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากมีค่าเฉลี่ยสูงสุดในแต่ละชั้นตอนดังนี้

ชั้นตอนการประชุมคณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ มีการจัดโครงการอาหารกลางวันไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ชั้นตอนการดำเนินงานตามโครงการ คือ มีการบันทึกหลักฐานการรับจ่ายเงินเกี่ยวกับโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน และชั้นตอนการประเมินผลโครงการ คือ การให้ครู อาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมินโครงการ 2) ครูในโรงเรียนขนาดต่างกันมีการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน โดยรวมและรายค้ำไม่แตกต่างกัน

พรรณี บัญชรหัตถกิจ และคณะ (2543 : 76-79) ได้ศึกษาเปรียบเทียบโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนในเขตอำเภอและนอกเขตอำเภอ จังหวัดขอนแก่น ระหว่างโรงเรียนในเขตอำเภอและนอกเขตอำเภอ จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานระหว่างโรงเรียนในเขตอำเภอและนอกอำเภอ จัดโครงการได้ต่อเนื่องร้อยละ 75.00 และ ร้อยละ 78.33 ตามลำดับ จัดได้ครอบคลุมนักเรียนทุกคนร้อยละ 73.33 และร้อยละ 83.33 ตามลำดับ นักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันทุกวันร้อยละ 48.00 และร้อยละ 50.00 ตามลำดับงบประมาณที่จัดสรรให้กับนักเรียนที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์คนละ 5 บาท ต่อวัน ทั้งสองกลุ่มไม่เพียงพอ ร้อยละ 84.17 และร้อยละ 80.00 ตามลำดับ โรงเรียนในเขตอำเภอนักเรียนมีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 10.88 โรงเรียนนอกเขตอำเภอนักเรียนที่น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 14.36 แนวโน้มการพึ่งตนเองในการดำเนินโครงการฯ โรงเรียนช่วยเหลือตนเองไม่ได้ร้อยละ 70.00 และร้อยละ 65.00 ตามลำดับ

บุญฤทธิ์ ศิลาแก้ว (2544 : 72-76) ได้วิจัยติดตามการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน 100 % ในโรงเรียนที่ช่วยเหลือตนเองได้น้อย สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินโครงการอาหารกลางวัน 100 % ของโรงเรียนที่ช่วยเหลือตนเองได้น้อย สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านการบูรณาการการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนด้านอาหารกลางวันปฏิบัติในระดับมาก ด้านการจัดกิจกรรมโครงการเกษตรเพื่ออาหารกลางวันปฏิบัติในระดับปานกลาง ปัญหาการดำเนินงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ความต้องการในการดำเนินงานโรงเรียนมีความต้องการในระดับมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ

นันทา วงษ์วรรณ (2545 : 75-79) ได้ประเมินผลโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพแวดล้อมของโครงการด้านวัตถุประสงค์ของโครงการอาหารกลางวัน มีความสอดคล้องกับนโยบายทางการศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 8 ของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และโรงเรียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในระดับมาก 2) ปัจจัยเบื้องต้นของโครงการอาหารกลางวัน ปัจจัยด้านบุคลากรมีระดับผลการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ครูผู้รับผิดชอบมีความรู้ความเข้าใจในวิธีดำเนินโครงการอาหารกลางวันให้วัตถุประสงค์ ครูมีความคิดเห็นที่ดีต่อโครงการโรงเรียนส่วนใหญ่ใช้รูปแบบอาหารชุด และรูปแบบอาหารจานเดียว โดยให้นักเรียนขาดแคลนอาหารกลางวัน และขาดแคลนสารอาหารรับประทานฟรีกันทุกคน 3) กระบวนการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน โรงเรียนมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน มีระดับผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก โดยที่โรงเรียนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบโครงการอาหารกลางวัน และโรงเรียนได้ศึกษาและสำรวจข้อมูลให้พร้อมเพื่อช่วยในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) ผลผลิตจากการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน โรงเรียนสามารถจัดอาหารกลางวันให้นักเรียนที่ขาดแคลนอาหาร และขาดสารอาหารรับประทานทุกคนและทุกวันที่มาเรียน โรงเรียนมีการประเมินภาวะโภชนาการของเด็กนักเรียน จัดให้มีการตรวจสุขภาพอนามัยทั่วไปแก่เด็กนักเรียน รวมทั้งนักเรียนได้รับประทานอาหารกลางวันที่มีคุณค่าหลักโภชนาการ และเพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย

สุรียนต์ กุลโพนเมือง (2546 : 115-119) ได้ศึกษาการพัฒนางานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนบ้านหนองช้าง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 1 ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏว่า ก่อนพัฒนาการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนพบว่า นักเรียนขาดแคลนอาหารกลางวัน และภาวะทุพโภชนาการ ในปีการศึกษา พ.ศ. 2545 จำนวน 24 คน สาเหตุเนื่องมาจากครู บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ เรื่องวิธีการจัดทำอาหารที่มีคุณภาพ ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เมื่อได้ดำเนินการพัฒนาบุคลากร ผู้จัดทำอาหารกลางวัน โดยใช้กลยุทธ์การพัฒนา 4 กลยุทธ์ กล่าวคือ การประชุมเชิงปฏิบัติการ การศึกษาดูงาน การมีส่วนร่วมของชุมชน และการนิเทศ ติดตาม แล้วพบว่า ครู บุคลากรทางการศึกษา ชุมชน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความรู้ความเข้าใจมีความพึงพอใจในบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการอาหารกลางวันใน

โรงเรียนมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ เป็นที่พึงพอใจของโรงเรียนและผู้ปกครองนักเรียน

จูลี พิมพ์วารี (2546 : 81 – 84) ได้ศึกษาการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน โรงเรียนประถมศึกษา อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ประกอบด้วย 1.1) งบประมาณอาหารกลางวันไม่เพียงพอ 1.2) ขาดบุคลากรในการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน 1.3) ขาดการประสานงานกับชุมชน 1.4) เครื่องครัวและอาคารสถานที่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน 1.5) การบูรณาการการเรียนการสอนโครงการอาหารกลางวันกับวิชาต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ และ 1.6) ขาดการประเมินผล 2) บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี มีความเห็นว่า การจะทำให้การดำเนินโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษาประสบความสำเร็จนั้น รัฐบาลควรจัดสรรอัตรากำลังและงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน แต่ในสภาพจริงที่เป็นอยู่การกระทำดังกล่าวคงเป็นไปได้ยาก การประสานงานกับชุมชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาบุคลากรและงบประมาณ นอกจากนี้การจัดอบรมครูประจำการเพื่อเพิ่มความรู้ทางอาหารและโภชนาการ และการจัดการเรียนการสอนและบูรณาการ การปรับใช้อาคารสถานที่วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสม และการติดตามประเมินผลอย่างจริงจังและเป็นระบบก็จะช่วยป้องกันการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษาประสบความสำเร็จ

สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 4 (2547 : 25 - 28) ได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดโครงการอาหารกลางวันแบบยั่งยืนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตตรวจราชการที่ 4 ผลการศึกษาพบว่า 1) สภาพการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา ปรากฏว่า 1.1) สภาพภาพของโรงเรียนและชุมชน พบว่า โรงเรียนที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาลเมือง ถึงร้อยละ 97.7 มีนักเรียนอยู่ระหว่าง 121 – 200 คน มีครูและบุคลากรที่รับผิดชอบโครงการอาหารกลางวันมากที่สุด 7 คน กิจกรรมที่สนับสนุนโครงการอาหารกลางวันที่มีปฏิบัติมากที่สุด คือ การทำเกษตรด้วยการปลูกพืช รูปแบบการจัดอาหารกลางวันใช้วิธีการจ้างบุคลากรภายนอกมาประกอบอาหาร สภาพชุมชนโดยรอบมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดี มีลักษณะเป็นสังคมชนบท 1.2) สภาพการดำเนินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ปรากฏว่า 1.2.1) ด้านบุคลากร พบว่า ผู้รับผิดชอบมีความรู้ ความเข้าใจในนโยบายวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คณะกรรมการดำเนินงานมีความรู้ ความเข้าใจวิธีปฏิบัติงานใน



ระดับมาก ความพอเพียงของบุคลากรที่ร่วมกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง 1.2.2) ด้านงบประมาณ พบว่า โรงเรียนมีความเห็นต่อความพอเพียงของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปานกลาง การได้รับการอุดหนุนจากแหล่งภายนอกน้อย และการได้รับบริจาคจากผู้ปกครองและชุมชนน้อยด้วย 1.2.3) ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ พบว่า สภาพโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งด้านสภาพความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาหาร และความพอเพียงของโต๊ะ ที่นั่ง สำหรับนั่งรับประทานอาหาร 1.2.4) ด้านการปฏิบัติกิจกรรม ปรากฏว่า สภาพการดำเนินงานการมีแผนงาน/โครงการจัดกิจกรรมอาหารกลางวัน และการนิเทศ กำกับ ติดตาม ประเมินผลโครงการในระดับมาก ส่วนการจัดประชุมคณะกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน และการจัดกิจกรรมสนับสนุนอาหารกลางวันในโรงเรียน เช่น เลี้ยงสัตว์ ปักธงพืช อยู่ในระดับปานกลาง 1.2.5) ด้านการมีส่วนร่วมของนักเรียน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งด้านการมีส่วนร่วมของนักเรียนในการจัดโครงการอาหารกลางวัน การได้รับการสนับสนุนกิจกรรมโครงการอาหารกลางวันจากผู้ปกครองและชุมชน การได้รับการสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณ 1.2.6) ด้านภาวะโภชนาการของนักเรียน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง คือ นักเรียนได้รับอาหารกลางวันเพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย นักเรียนได้รับสารอาหารครบถ้วนจากโครงการอาหารกลางวัน ทำให้นักเรียนเจริญเติบโต เป็นไปตามวัย และนักเรียนมีน้ำหนักเป็นไปตามเกณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข 1.2.7) ด้านสุขนิสัยของนักเรียน พบว่า อยู่ในระดับมาก ได้แก่ นักเรียนมีสุขนิสัยหลังรับประทานอาหาร เช่น การเก็บภาชนะ การแปรงฟัน นักเรียนมีสุขนิสัยก่อนรับประทานอาหาร เช่น ล้างมือ การเข้าแถวรับประทาน อาหาร นักเรียนมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และร่วมมือกันทำงานโครงการอาหารกลางวัน และนักเรียนมีมารยาทในการรับประทานอาหารกลางวัน 1.2.8) ด้านการบูรณาการการเรียนรู้ของนักเรียน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ นักเรียนนำความรู้จากการปฏิบัติกิจกรรมในโครงการอาหารกลางวันไปใช้ในชีวิตประจำวัน ครูนำความรู้จากการปฏิบัติกิจกรรมในโครงการอาหารกลางวันไปใช้ในการวัดประเมินสาระการเรียนรู้ของนักเรียน และนักเรียนได้เรียนรู้และฝึกปฏิบัติจริงตามกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่ออาหารกลางวัน 1.3) ปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญปรากฏว่า 1.3.1) ด้านบุคลากร พบว่า ส่วนใหญ่โรงเรียนมีครูไม่เพียงพอ บางแห่งต้องขูบรวม 2 ชั้นเรียนเข้าด้วยกัน เพื่อให้พอดีกับจำนวนครู ทำให้เป็นภาระการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดโครงการอาหารกลางวัน เนื่องจากครูไม่มีเวลาเพียงพอในการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน 1.3.2) ด้านงบประมาณ พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีปัญหางบประมาณที่ได้รับ มีเพียงเงินอุดหนุนรายหัว หัวละ 6 บาท/คน ร้อยละ



30 ของนักเรียนทั้งหมด ซึ่งไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียนที่ยากจน และเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้เป็นค่าอาหารหัวละ 6 บาท นั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน เพราะวัตถุดิบในการประกอบอาหารมีราคาแพงขึ้น งบประมาณที่ได้รับไม่ทันช่วงเปิดเทอม และงบที่ได้รับเป็นเพียงค่าอาหารของเด็กไม่มีงบประมาณสำหรับจัดซื้อภาชนะล้างแม่ครัว 1.3.3) ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องสถานที่ที่ใช้เป็นโรงอาหารมีไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน อุปกรณ์ประกอบอาหารมีไม่เพียงพอ เนื่องจากชำรุดเนื่องจากไม่มีงบประมาณมาจัดซื้อเพิ่มได้ โรงเรียน บางแห่งไม่มีโรงอาหาร โต๊ะ เก้าอี้ มีไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน สถานที่ไม่สะดวก คับแคบ ไม่ถูกสุขลักษณะ มีสภาพไม่เหมาะสม เช่น มีน้ำท่วมขัง ยุงชุม ไม่มีสถานที่ปรุงอาหาร โรงอาหารชำรุดไม่ปลอดภัย ไม่มีสถานที่ทำการเกษตรเพื่ออาหารกลางวัน 1.3.4) ปัญหาอื่นๆ ที่พบ ได้แก่ โรงเรียนขาดเงินทุนหมุนเวียนสำหรับซ่อมบำรุงวัสดุครุภัณฑ์ ที่พักขยะไม่ได้มาตรฐาน ขาดการติดตามดูแลหรือแก้ปัญหาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับสูงขึ้นไป ไม่มีภารโรงทำให้ครูต้องเฉลี่ยเงินจ้างคนมาช่วยทำความสะอาด ไม่มีงบประมาณในการจัดทำแปลงเกษตร แหล่งน้ำอยู่ไกล และไม่มีผู้ยื่นสำหรับเก็บวัตถุดิบสำหรับประกอบอาหาร

เจริญศรี พงษ์สิงห์ (2548 : 85 – 89) ได้ศึกษาการพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการอาหารกลางวันโรงเรียนบ้านหนองไผ่ (วัดเวฬุวันอุปถัมภ์) อำเภอพิบูลย์รักษ์ สำนักงานเขตพื้นที่อุดรธานี เขต 3 ตามขั้นตอนการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการริเริ่มพัฒนา การวางแผนในการพัฒนา การรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา โดยใช้การวิจัยปฏิบัติการ 2 วงรอบ ประกอบด้วย การวางแผน การปฏิบัติ การสังเกต และการสะท้อนผลก่อนการพัฒนา พบว่า บุคลากรไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวัน ส่งผลให้นักเรียนได้รับอาหารกลางวันไม่ถูกหลักโภชนาการ หลังการดำเนินการพัฒนาพบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูผู้รับผิดชอบโครงการอาหารกลางวัน กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรรมการชมรมผู้ปกครองนักเรียนและครู มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการอาหารกลางวันตามขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการริเริ่มพัฒนา วางแผนในการพัฒนา ดำเนินการพัฒนา และรับผลประโยชน์จากการพัฒนา แต่ยังมีปัญหา คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน มีความตระหนักในบทบาทหน้าที่น้อย เนื่องจากเวลาว่างไม่ตรงกัน จึงขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา การรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และการ

ประเมินผลการพัฒนา ภายหลังจากการนำข้อปัญหาที่ค้นพบในวงรอบที่ 1 ร่วมกันพิจารณา แก้ไขด้วยการสนทนากลุ่ม ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีส่วนร่วมมากขึ้นและร่วมทุกขั้นตอน

#### 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

แลมเบิร์ต (Lambert. 2000 : 2998 - B) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความตั้งใจของผู้ปกครองที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนลูกๆ ้วยเรียน ประถมศึกษาของตนให้เข้ามีส่วนร่วมในโปรแกรมอาหารกลางวันแห่งชาติ กับการมีส่วนร่วมจริงของลูกๆ ของตน ผู้ศึกษาใช้ทฤษฎีการปฏิบัติที่ชอบด้วยเหตุผลเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา โดยตั้งเอาความเชื่อซึ่งเป็นข้อมูลจากการอภิปรายกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ปกครอง แล้วนำมาใช้พัฒนาเครื่องมือสำรวจซึ่งมีชื่อว่าแบบสำรวจอาหารกลางวัน โรงเรียนของผู้ปกครอง ใช้แบบสำรวจเชิงคุณภาพนี้วัดโครงสร้างเชิงพฤติกรรมและขอ โครงสร้างความเชื่อที่สร้างขึ้นเป็นกฎเฉพาะของผู้ปกครองของเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาที่มีต่อ โปรแกรมอาหารกลางวัน โรงเรียนแห่งชาติ และแบบสำรวจอาหารกลางวัน โรงเรียนของผู้ปกครองนี้ยังใช้วัดเจตคติ บรรทัดฐานแบบอัตนัย และความตั้งใจของผู้ปกครองที่มีต่อการสนับสนุนลูกๆ ของตนเข้ามีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวัน โรงเรียนของผู้ปกครอง กลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลเป็น โรงเรียนประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐจำนวน 14 โรงเรียน แจกแบบสำรวจ จำนวน 15 ชุด ให้ชั้นเรียนแต่ละชั้น จากชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปรากฏว่า ผู้ปกครองจำนวน 1,039 คน ที่รอกแบบสำรวจ มี 960คน (92%) อนุญาตให้ผู้วิจัยรับบันทึกการมีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวัน โรงเรียนของนักเรียนเป็นเวลา 1 เดือน ผลการศึกษาพบว่า มีสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่าง โครงสร้างความเชื่อที่สร้างขึ้นเป็นกฎเฉพาะของบรรทัดฐานแบบอัตนัย ส่วนด้านความตั้งใจมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างเจตคติต่อพฤติกรรมกับบรรทัดฐานแบบอัตนัย มีสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับความตั้งใจในการมีส่วนร่วม ไม่มีสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างระดับชั้นหรือเพศของนักเรียนกับความตั้งใจของผู้ปกครอง และไม่มีสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างระดับชั้นหรือเพศของนักเรียนกับการมีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวัน โรงเรียนแห่งชาติ เมื่อระบุความเชื่อที่นำความตั้งใจของผู้ปกครองไปมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของเด็กในโปรแกรมอาหารกลางวันแห่งชาติแล้ว กลยุทธ์การตลาดที่ใช้การสื่อสารชักจูงในการสนับสนุน โปรแกรมอาหารกลางวันแห่งชาติก็สามารถจะพัฒนาขึ้นได้ ผลการศึกษารั้งนี้ให้ข้อมูลที่ให้นำผลประโยชน์ในการพัฒนาการตลาดที่จะนำไปสู่ความเชื่อของผู้ปกครอง ซึ่งอาจจะเพิ่มความตั้งใจของคนที่สนับสนุนลูกๆ ให้มีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวัน ของโรงเรียนแห่งชาติได้

มอร์ริส (Morris. 2000 : 3516 - B) ได้พัฒนาหลักสูตรโภชนาการแบบประสม ประสานเพื่อปรับปรุงความรู้ด้านโภชนาการและการขอรับประทานผักของเด็กวัยเรียน โดย ดำเนินการศึกษาแก่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทั้งในกลุ่มควบคุม และกลุ่มทดลอง จำนวน 98 คน และตั้งสมมติฐานไว้ว่าการปลูกผักและการเก็บผักสวนครัวและจะส่งผลต่อการขอ รับประทานผักของเด็กมากกว่าบทเรียนในชั้นเรียนเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาพบว่า มีการ ปรับปรุงที่ดีขึ้นในความเต็มใจที่จะลองชิมรสผักของนักเรียนในกลุ่มทดลอง ต่อมาได้ทำการ ทดลองกับนักเรียนระดับประถมปลาย โดยใช้นักเรียนกลุ่มหนึ่งเรียนบทเรียนโภชนาการในชั้น พร้อมกับใช้โรงเรียนเป็นฐานในการสร้างความรู้ทางโภชนาการ อีกกลุ่มใช้การเรียนโภชนาการ โดยการทำสวนครัว ผลการทดลองพบว่า มีการปรับปรุงความรู้เพิ่มขึ้นด้านความรู้เกี่ยวกับ โภชนาการของนักเรียนในโรงเรียนที่มีวิชาโภชนาศาสตร์ศึกษาที่อาศัยสวนครัวเป็นพื้นฐาน นักเรียนที่มีวิชาโภชนาศาสตร์ศึกษาที่อาศัยชั้นเรียนเป็นฐานชอบผักมากขึ้น คือ แครอท บร็อก โกลี ซั๊กซินี และถั่วขาว การปรับปรุงที่ดีขึ้นในกลุ่มทั้งหมด พบว่า มีอยู่เพื่อติดตามประเมินหลัง ทดลอง 6 เดือน โดยสรุป หลักสูตรวิชาโภชนาศาสตร์ศึกษาที่เสริมการทำสวนครัวด้วย เป็น เครื่องมือที่มีประสิทธิผลสำหรับปรับปรุงความรู้ทางโภชนาการ และความขอรับประทานผัก ของเด็กวัยประถมศึกษา

วิกกินส์ (Wiggins. 2001 : 4476 -B) ได้ศึกษาการรับรู้โปรแกรม โภชนาการ โรงเรียนของผู้อำนวยการฝ่ายโภชนาการของ ผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาและผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาและผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในรัฐจอร์เจีย โดยใช้แบบ สำนวณที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นเองสอบถามกลุ่มบุคคล ดังกล่าว จำนวน 456 คน ผลการศึกษาพบว่า บุคคลในกลุ่มผู้ร่วมวิจัยโดยรวมรับรู้ว่าการเชื่อมโยงนี้บ่อยครั้งกว่า ผู้บริหาร โรงเรียน ประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาและ โรงเรียน มัธยมศึกษาตอนปลายมีการรู้เหมือนกันเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนของ โปรแกรมโภชนาการใน โรงเรียนยกเว้นในด้านโภชนาการซึ่งรับรู้ว่าเป็นจุดแข็งจุดหนึ่ง ผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ส่วนใหญ่ (92.5%) รับรู้ว่าโภชนาการเป็นจุดแข็งของ โปรแกรม ผู้อำนวยการฝ่ายโภชนาการ โรงเรียนส่วนใหญ่ (83%) และผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายส่วนใหญ่ (78%) มีการรับรู้ ใกล้เคียงกันเกี่ยวกับโภชนาการที่ถือเป็นจุดแข็งของ โปรแกรมทั้ง 3 กลุ่มอาชีพนี้มีการรับรู้ เหมือนกันเกี่ยวกับบุคลากรที่ถือเป็นจุดแข็ง ผู้อำนวยการเกี่ยวกับโภชนาการ โรงเรียนรับรู้ว่ามีจุด แข็งและจุดอ่อนมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียนมีความรู้เกี่ยวกับ โปรแกรมมากกว่า จึงมีความเข้าใจ เกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนเหล่านี้มากกว่าทั้ง 3 กลุ่ม อาชีพนี้มีการรับรู้เกี่ยวกับจุดแข็งจุดอ่อน

ของโปรแกรมโภชนาการ โรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญของสถิติ โดยผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายมีความแตกต่างจากผู้อำนวยการฝ่ายโภชนาการ โรงเรียน ในด้านของการรับรู้เกี่ยวกับการเชื่อมโยงระหว่างโภชนาการการเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ยูน (Yoon. 2001 : 188 - B) ได้ทำการศึกษาผลกระทบทางโภชนาการของอาหารบริการด่วนยี่ห้อยี่ห้อ ซึ่งเสนอเป็นส่วนหนึ่งของอาหารกลางวัน โรงเรียนที่เบิกเงินค่าอาหารกินได้ มีผลกระทบต่อการใช้บริการอาหารกลางวันของนักเรียนหรือไม่ การศึกษาใช้การสำรวจ 2 ครั้ง เพื่อประเมินสถานการณ์ปัจจุบันของการใช้ อาหารบริการด่วนในโปรแกรมอาหารกลางวัน โรงเรียนของรัฐอินเดียน่า แล้วทำการศึกษาแยกกันอีก 3 ครั้ง เพื่อประเมินผลกระทบของอาหารบริการด่วนยี่ห้อยี่ห้อที่มีต่อสารอาหาร การบริโภคและมีส่วนร่วมในอาหารกลางวันของโรงเรียนตามลำดับ การเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำในปี 1999-2000 ในรัฐอินเดียน่า ข้อมูลสถิติภูมิทัศน์วิเคราะห์ตามความเหมาะสม ผลการศึกษาพบว่า การใช้อาหารบริการด่วนในโปรแกรมอาหารกลางวันของโรงเรียนในรัฐอินเดียน่า มีอยู่จำกัดในด้านชนิดความถี่ของการเสนอขายอาหารบริการด่วนยี่ห้อยี่ห้อ แตกต่างกันอย่างชัดเจนตามชนิดของอาหารตามยี่ห้อยี่ห้อ อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแคลอรี และร้อยละแคลอรีจากไขมันและไขมันอิ่มตัวของอาหารบริการด้วยยี่ห้อยี่ห้อไม่แตกต่างกันอย่างชัดเจนจากอาหารที่บริโภคซึ่งไม่มียี่ห้อยี่ห้อที่โรงเรียนทำขึ้นเอง อาหารบริการด้วยยี่ห้อยี่ห้อที่มีจำนวนโซเดียมสูงกว่า เมื่อเทียบกับอาหารชนิดเดียวกันที่โรงเรียนปรุงเอง นักเรียนชั้นประถมศึกษา มักจะบริโภคอาหารจำนวนเท่า ๆ กัน ส่วนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมปลาย มักบริโภคอาหารในสัดส่วนปริมาณเท่า ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็อาหารบริการด่วนหรือไม่ ในโรงเรียนที่เสนอขายอาหารบริการด่วนเพียงอย่างเดียวในโปรแกรมอาหารกลางวันของโรงเรียน อัตราการมีส่วนร่วม โปรแกรมมีอาหารกลางวันในโรงเรียน โดยเฉลี่ยเมื่อมีการขายอาหารบริการด่วนสูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเสนอขายอาหารที่โรงเรียนปรุงเอง ผลการศึกษาโดยสรุป พบว่า การเสนออาหารบริการด่วนยี่ห้อยี่ห้อเป็นส่วนหนึ่งของอาหารกลางวันในโรงเรียนในรัฐอินเดียน่า นั้นจะสามารถปรับปรุงพัฒนาคุณภาพทางโภชนาการเกี่ยวกับคุณค่าทางสารอาหารที่จะให้นักเรียนบริโภคได้ โดยคำนึงถึงสารโซเดียม เพราะมีสารโซเดียมเกินขนาดในอาหารบริการด่วน ต้องมีการปรับปรุงคุณภาพอาหารบริการด่วน เรื่องพลังงานวิตามินเอ และแคลเซียม เนื่องจากมีผลทางบวกต่อการมีส่วนร่วมในโปรแกรมอาหารกลางวันในโรงเรียนด้วย

เลเซอร์ (Laser. 2002 : 529) ได้ทำการศึกษาคุณภาพอาหารและคุณลักษณะ ส่วนตัวของเด็กอายุ 6-11 ปี ที่เข้ามามีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวันในโรงเรียนแห่งชาติ



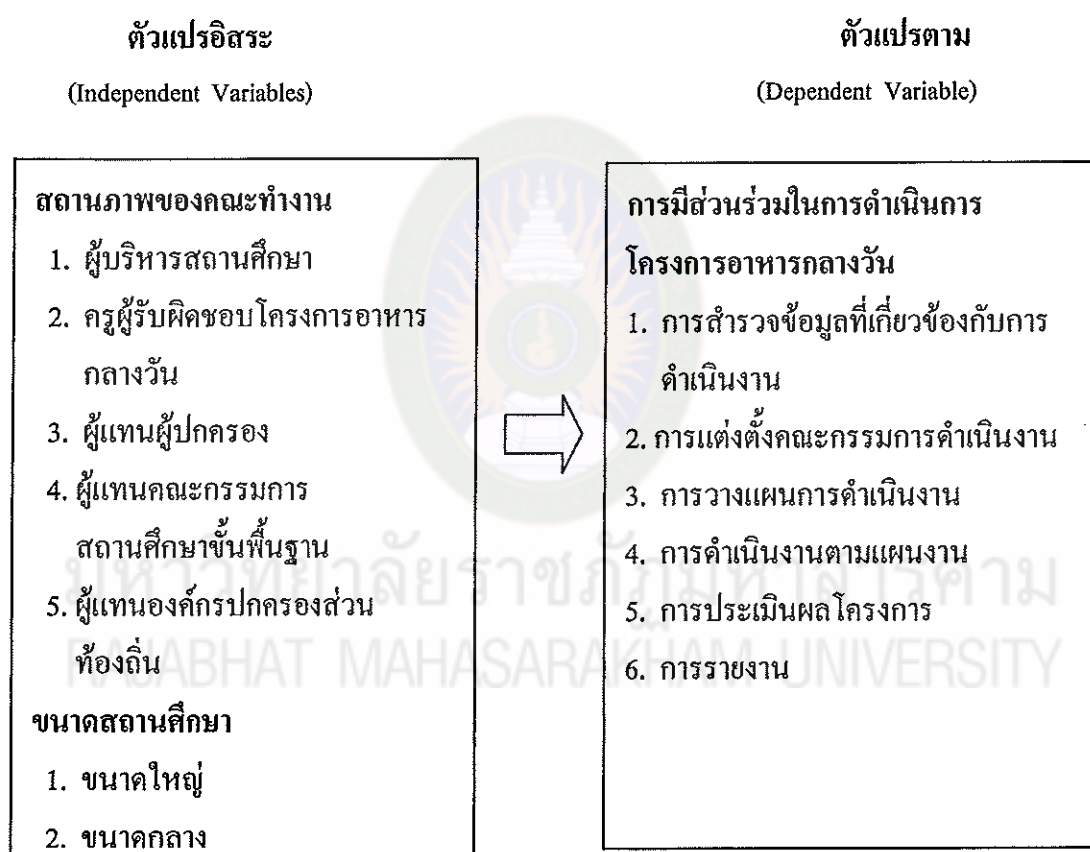
โดยใช้ข้อมูลจากปี ค.ศ.1994 และแบบสำรวจข้อมูลชนิดต่อเนื่อง เกี่ยวกับการบริโภคอาหารของแต่ละบุคคลของเด็กที่มีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวัน โดยแบ่งเด็กที่มีส่วนร่วมใน โปรแกรมอาหารกลางวันเป็นประเภทได้ 3 ประเภท คือ ประเภทเข้าร่วม 5 วัน ประเภทเข้าร่วม 1-4 วัน หรือพวกที่ไม่เข้าร่วมเลย เด็กที่เข้าร่วม โปรแกรมอาหารกลางวัน 5 วัน ต่อสัปดาห์ มีการบริโภค โปรตีน ไขมัน ไขมันที่อิ่มตัวทำให้มีคอเลสเตอรอลและ โซเดียมสูงกว่าเด็กที่เข้าร่วม โปรแกรม 1-4 วัน หรือไม่เข้าร่วมเลย เด็กที่เข้าร่วม โปรแกรมอาหารกลางวัน 5 วัน มีจำนวน มากส่วนใหญ่เป็นเด็กชายผิวดำเชื้อสายสเปน เป็นเด็กจำพวกมีหนังสือรับรองให้รับประทาน อาหารฟรี เด็กที่มาจากครอบครัวที่มีสมาชิกหลายคน มีฐานะยากจนและอยู่ทางภาคใต้เขต ชนบทของประเทศ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นการมีส่วนร่วมในการ จัดโครงการอาหารกลางวันของสถานศึกษา พบว่า การจัดอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนใน สถานศึกษามีปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ การ ดำเนินการเป็นไปไม่ต่อเนื่อง ขาดบุคลากรในการดำเนินการทำให้งาน โครงการอาหารกลางวัน เพิ่มภาระให้แก่ครู ครูขาดความรู้ ความเข้าใจในการบูรณาการการเรียนการสอนกับโครงการ อาหารกลางวัน และขาดแคลนอุปกรณ์ผู้บริหาร โรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่ถึงอย่างไร ก็ตามโครงการอาหารกลางวันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาเด็กไทยในด้าน สุขภาพอนามัย ให้สามารถเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของชาติใน อนาคต โรงเรียนประถมศึกษานานาชาติทุกโรงเรียนต้องดำเนินการ และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัด โครงการอาหารกลางวันของคณะกรรมการในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มหาสารคาม เขต 2 ตามแนวทางการดำเนินงานของสำนักงาน โครงการอาหารกลางวัน กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ การแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินโครงการ การวางแผนดำเนินงาน การดำเนินงาน ตามแผน การ ประเมินผลโครงการ และการรายงานผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ ให้ผู้ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการโครงการให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดต่อไป



## 5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กรอบการมีส่วนร่วมตามแนวทางการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในสถานศึกษา ของสำนักงานโครงการอาหารกลางวัน กระทรวงศึกษาธิการ 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน 2) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการ 3) การวางแผนดำเนินงาน 4) การดำเนินการงานแผน 5) การประเมินผลโครงการและ 6) การรายงาน (สำนักงานโครงการอาหารกลางวัน กระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : 6-7)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย