**บทที่ 1**

**บทนำ**

**1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9 ได้กำหนดหลักการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ หมวด 5 ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา  
ที่สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16-18 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอันได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นระบบบริการสาธารณะประเภทหนึ่งและ มาตรา 30(1) บัญญัติให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความครอบคลุมถึงการถ่ายโอนภารกิจการศึกษา นอกจากนี้กรอบทิศทางการพัฒนาการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) ได้กำหนดนโยบายให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)ให้มีความคล่องตัว และมีอิสระในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551, 2551:1-2)

โครงการอาหารเสริมโรงเรียน เป็นโครงการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535   
เพื่อแก้ปัญหาการขาดสารอาหารและภาวะทุพโภชนาการในเด็ก ซึ่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้แนะนำให้เด็กได้ดื่มนม ซึ่งเป็นอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูง อันจะส่งผลต่อพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของเด็กเป็นไปอย่างเต็มศักยภาพประกอบกับระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาล  
มีนโยบายส่งเสริมการเลี้ยงโคนมของเกษตรกร ตลอดจนการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมให้สามารถขายน้ำนมดิบได้ จึงส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กนักเรียนได้ดื่มนมอย่างจริงจัง โดยการดำเนินการระยะแรก ปี 2535 - 2543 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อเฉพาะโรงเรียนในสังกัด ระยะต่อมา ตั้งแต่ปี 2544 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ถ่ายโอนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ จัดตั้งขึ้น  
เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2488 วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาด้านโภชนาการและมาตรฐานการครองชีพของประชากรโลก เพื่อเพิ่มความสามารถการผลิตด้านการเกษตร และเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต  
ของประชากรในชนบท โครงการนมในโรงเรียนจึงเกิดขึ้นโดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขึ้นพื้นฐาน ได้ให้โรงเรียนทุกโรงได้จัดโครงการนมโรงเรียนให้แก่นักเรียน ให้ครบตามงบประมาณที่ทางรัฐบาลได้จัดสรรให้ โดยให้สรุปและประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการเป็นระยะ โดยเฉพาะการประเมินโครงการที่จัดทำนั้น  
ต้องมีความถูกต้อง รัดกุม ชัดเจน ตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้งบประมาณของประเทศจำนวนมากในการจัดโครงการนมโรงเรียนทำให้ผู้วิจัย ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับการศึกษาโดยเฉพาะโครงการจัดซื้อนมโรงเรียน เห็นว่าการบริหารโครงการนมโรงเรียนนั้น เป็นกิจกรรมที่สำคัญกิจกรรมหนึ่งในขอบข่ายของงานกิจการนักเรียน ที่เป็นภารกิจสนับสนุนการบริหารงานของโรงเรียนที่ต้องจัดบริการให้แก่นักเรียน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขภาวะทุพโภชนาการของนักเรียน และจากการดำเนินงานโครงการนมโรงเรียน เห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายด้านปริมาณอย่างมีประสิทธิผล (Effectiveness) คือ สามารถทำให้นักเรียนระดับประถมศึกษาทุกคนได้ดื่มนม แต่คำถามก็มีอยู่ว่าโครงการนมโรงเรียน ได้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด   
ซึ่งปัญหาของโครงการนมโรงเรียนนั้นได้เกิดขึ้นหลากหลายปัจจัย เช่น ปัจจุบัน รัฐบาลจัดสรรงบประมาณโครงการนมโรงเรียนปีละ 13,000 ล้านบาท พบว่าในจำนวนนี้เป็นนมปลอมปน  
มากถึง ร้อยละ 70 มีเม็ดเงินถึงมือเกษตรกรโคนมเพียง 1,585 ล้านบาทเท่านั้น การทุจริตคุณภาพนมส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเกษตรกรและเด็กนักเรียน ทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณ ขณะที่มีเด็กไทยได้ดื่มนมโรงเรียนเพียง ร้อยละ 60-70 จากทั้งหมด ราว 10 ล้านคน ส่วนเด็กอีก ร้อยละ 40 ไม่ได้ดื่มนม เพราะนำไปเททิ้งจากการไม่เห็นคุณค่า หรือนมบูดเสียจนดื่มไม่ได้ การจัดกิจกรรมดังกล่าวจะประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไรนั้น

โครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬได้รับงบประมาณตามโครงการดังกล่าวที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการขาดสารอาหาร และภาวะทุพโภชนาการในเด็ก ด้วยเห็นว่า เด็กควรจะได้ดื่มนมซึ่งเป็นอาหารธรรมชาติที่มีความสมบูรณ์และมีคุณค่าทางโภชนาการสูง อันจะส่งผลให้พัฒนาการด้านต่าง ๆ ของเด็กเป็นไปอย่างเต็มศักยภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาร่างกายของนักเรียนให้มีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ แข็งแรงและมีน้ำหนัก ส่วนสูงเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงสาธารณสุข จำเป็นต้องมีการประเมินโครงการ เพราะการประเมินจะได้สารสนเทศผลการดำเนินงานทราบถึงปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินงานโครงการ เพื่อเป็นประโยชน์ช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารโครงการว่าจะดำเนินโครงการต่อไปหรือไม่และหรือมีข้อปรับปรุงอย่างไร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานโครงการอาหารกลางวัน, 2554)

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดการประเมินโครงการ ของสตัฟเฟิลบิม เป็นรูปแบบการประเมินโครงการอย่างครบด้านและตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต เป็นการประเมินผลที่ครอบคลุมถึงผลกระทบ ประสิทธิผล ความยั่งยืน และการถ่ายทอดความสำเร็จ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้รูปแบบ CIPPIEST ของสตัฟเฟิลบิม (Daniel L. Stufflebeam) มาเป็นกรอบแนวคิดในการประเมินโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ต่อไป

**1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย**

เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาของการประเมิน ผู้ประเมินจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการไว้ดังนี้

1. เพื่อประเมินด้านโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ด้านบริบท

2. เพื่อประเมินด้านโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ด้านปัจจัยนำเข้า

3. เพื่อประเมินด้านโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ด้านกระบวนการ

4. เพื่อประเมินด้านโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ด้านผลผลิต ประกอบด้วย

4.1 ผลกระทบ

4.2 ประสิทธิผล

4.3 ความยั่งยืน

4.4 ถ่ายโยงความรู้

**1.3 ขอบเขตการวิจัย**

**1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา**

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการประเมิน ได้แก่ โครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ โดย ผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการประเมิน CIPPEST แบ่งเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านบริบท

2. ด้านปัจจัยนำเข้า

3. ด้านกระบวนการ

4. ด้านผลผลิต

4.1 ผลกระทบที่

4.2 ประสิทธิผล

4.3 ความยั่งยืน

4.4 ถ่ายโยงความรู้

**1.3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

1.3.2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากประชากร คือ ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครูผู้สอน นักเรียน และผู้ปกครองนักเรียน ในโรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 1,432 คน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาท้องถิ่น, 2558) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและครูผู้สอน  
ในโรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 315 คน

2) นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6 ในโรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 554 คน

3) ผู้ปกครองนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6 ในโรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 554 คน

1.3.2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่าง มีจำนวน 467 คน จำแนกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และครูจำนวน 167 คน นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6 จำนวน 150 คน ผู้ปกครองนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6 จำนวน 150 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ เครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1977) กลุ่มตัวอย่างได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling)โดยวิธีกำหนดสัดส่วน

**1.3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา**

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการประเมินโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ใช้ระยะเวลาปีการศึกษา 2559

**1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ**

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดคำนิยามศัพท์เฉพาะ ดังต่อไปนี้

“การประเมิน” หมายถึง กระบวนการตรวจสอบการทำงาน ทั้งในช่วงก่อนดำเนินการขณะดำเนินการ และเวลาหลังเสร็จสิ้นลงแล้ว เพื่อหาข้อสรุปว่า งานที่ทำนั้นได้รับความสำเร็จ ตามความคาดหวัง หรือไม่มีปัญหา หรืออุปสรรคใดเกิดขึ้นอันเป็นผลทำให้งานไม่สำเร็จตาม ความคาดหวัง หรือใกล้ความคาดหวังมากที่สุด

“รูปแบบการประเมิน CIPPEST” หมายถึง แบบจำลองโครงสร้างการประเมินของ   
สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) ที่เป็นกระบวนการประเมินประกอบด้วย

1. การประเมินด้านบริบท หมายถึง ประเมินความสอดคล้องระหว่างนโยบายของรัฐบาลด้านอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับวัตถุประสงค์ของโครงการ

2. การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า หมายถึง การประเมินความพร้อม และความเหมาะสมในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ

3. การประเมินด้านกระบวนการ หมายถึง การประเมิน การเตรียมการ ตรวจสอบกิจกรรม เวลา และทรัพยากร การดำเนินการปฏิบัติกิจกรรมย่อย

4. การประเมินด้านผลผลิต หมายถึง การตรวจสอบประสิทธิผลของโครงการ โดยเฉพาะความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ที่ได้ ประกอบด้วยการประเมินกิจกรรม

4.1 การประเมินผลกระทบ หมายถึง การศึกษาผลกระทบในด้านบวก และด้านลบ  
ตามจุดมุ่งหมายของโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ

4.2 ผลการประเมินด้านประสิทธิผล หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตในการพัฒนาโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด  
บึงกาฬ

4.3 ผลการประเมินด้านความยั่งยืน หมายถึง สามารถนำความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬอย่างต่อเนื่อง

4.4 ผลการประเมินด้านการถ่ายโยงความรู้ หมายถึง สามารถถ่ายทอดความรู้ได้อย่างถูกต้องตามจุดมุ่งหมายของโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ ที่เกิดขึ้นก่อนโครงการ ระหว่างโครงการ และหลังโครงการ

“โครงการนมโรงเรียน” หมายถึง โครงการกิจกรรมที่โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬได้ดำเนินการจัดหานมให้เด็กนักเรียน ในแต่ละปีการศึกษา

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน หรือรักษาการในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียน

“คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ปรึกษาในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียน

“ครู” หมายถึง ครูสายงานปฏิบัติการสอนนักเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา

“ผู้ปกครอง” หมายถึง ผู้ที่เป็นผู้ดูแลนักเรียนของแต่ละคน

“นักเรียน” หมายถึง เด็กที่เรียนในระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ 4-6

“โรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”หมายถึง สถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 5 โรง

**1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ**

1.5.1 ได้สารสนเทศที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการประเมินโครงการอื่น

1.5.2. ได้ข้อสารสนเทศเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดบึงกาฬ