

กฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันโรงเรียน: โอกาสและ
อุปสรรคในการเชื่อมโยงกับระบบอาหารชุมชน *

Government Regulations for School Lunch Procurement:
Opportunities and Challenges in Linking with Community
Food Systems

สร้อยญา สุจิตพงศ์ และ นฤมล เจริญใจ
Sarunya Sujaritpong and Narumon Charoenjai
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
Institute for Population and Social Research, Mahidol University
Corresponding Author, Email: narumon.ch818@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคของการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันโรงเรียนในการเชื่อมโยงการใช้วัตถุดิบอาหารจากระบบอาหารชุมชน ภายใต้การดำเนินงานตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติระบบบริหารงบประมาณภาครัฐ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ แบบกรณีศึกษาและการวิจัยเอกสาร นำกรอบสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบายมาใช้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล คัดเลือกโรงเรียนกรณีศึกษา 10 แห่ง ใน 5 ภูมิภาค แบ่งเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) 6 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 3 แห่ง และ กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง มีแนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก ส่วนข้อมูลทุติยภูมิเป็นการทบทวนเอกสารกฎระเบียบหนังสือราชการภาครัฐ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์แก่นสาร

* ได้รับบทความ: 31 กรกฎาคม 2568; แก้ไขบทความ: 27 พฤศจิกายน 2568; ตอรับตีพิมพ์: 27 พฤศจิกายน 2568



ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถเน้นคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารมากกว่าราคา โรงเรียนสังกัด อบท. เพิ่มงบประมาณค่าอาหารกลางวัน ความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณนำไปสู่การส่งเสริมการซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรรายย่อยในท้องถิ่นหรือที่ปลูกแบบไม่ใช้สารเคมี อย่างไรก็ตามยังพบกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรค โดยโรงเรียนสังกัด สพฐ. มีขั้นตอนงบประมาณมากกว่าโรงเรียนสังกัด อบท. รวมทั้งได้รับงบประมาณล่าช้าและงบประมาณไม่เพียงพอ และยังขาดนโยบายภาครัฐที่จูงใจให้โรงเรียนซื้อวัตถุดิบอาหารจากชุมชนหรือวัตถุดิบอาหารปลอดภัย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) ออกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนเลือกซื้อวัตถุดิบอาหารที่ปลอดภัย หรือผลิตจากระบบอาหารชุมชน 2) หน่วยงานในพื้นที่ควรสนับสนุนโรงเรียนด้านงบประมาณและเทคนิคการตรวจสอบความปลอดภัยของวัตถุดิบอาหาร 3) ออกเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเฉพาะสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐที่ยั่งยืน 4) หน่วยงานการศึกษาของภาครัฐส่วนกลางออกแนวทางปฏิบัติหรือต้นแบบรายละเอียดสัญญาจ้างที่ใช้ในการจ้างผู้ประกอบการอาหาร

คำสำคัญ: กฎระเบียบข้อบังคับภาครัฐ; จัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียน; ระบบอาหารชุมชน;

Abstract

This research aims to analyze the opportunities and obstacles related to regulations governing school food procurement and budgeting in the context of sourcing food ingredients from community food systems. The research employed two qualitative approaches: case study and document review. Policy Analysis Triangle Framework was used as the main framework for data collection and analysis. Ten schools from five regions across the country were selected as case studies: six affiliated with the Office of the Basic Education Commission (OBEC), three with local administrative organizations (LAOs), and one with the Bangkok Metropolitan Administration. The study collected primary data through in-depth



interviews with case studies and secondary data through government documents. Data were analyzed using thematic analysis.

Results: The implementation of rules and regulations created the following opportunities: prioritizing food quality and safety over price; increasing the lunch budget and enhancing budget management flexibility for schools under LAOs; and promoting the purchase of raw materials from small-scale farmers, particularly those who practice chemical-free cultivation. The following obstacles emerged from the implementation of regulations: schools under OBEC faced more bureaucratic budget management than those under LAOs, schools continued to receive delayed and insufficient budgets, and there were no government policies in place to encourage schools to purchase food ingredients from local communities or to promote the use of safe ingredients.

Policy recommendations: Based on the key findings, here are policy recommendations: 1) Issue measures to create economic incentives for schools to promote purchasing safe food ingredients or sourced from the community food system. 2) Local government agencies should provide supports to schools in terms of additional budget and technical assistance for inspecting the quality and safety of food ingredients. 3) Issue specific criteria and guidelines for sustainable government food procurement. 4) Central government educational agencies issue guidelines or prototypes of contract details or Terms of References used in hiring food entrepreneurs.

Keywords: government regulations; school food procurement; community food systems



1. บทนำ

เป็นที่ยอมรับในระดับสากลถึงบทบาทของโรงเรียนในการจัดอาหารที่มีคุณภาพและโภชนาการที่เหมาะสมให้แก่เด็กวัยเรียน ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตทั้งร่างกายและพัฒนาการทางสติปัญญา (FAO, 2018) นอกจากผลต่อสุขภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา การดำเนินโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนยังเป็นกลไกสำคัญที่สามารถส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน อาทิ เป้าหมายที่ 2 ส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน หากมีการจัดซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรในชุมชน หรือเกษตรกรอินทรีย์ (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, 2020) เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำโดยการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรรายย่อย และเป้าหมายที่ 13 ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการขนส่งวัตถุดิบระยะไกล (Swensson, 2018) ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีกรอบกฎหมาย Public Procurement Directive 2014/24/EU และแนวทาง Green Public Procurement เพื่อบูรณาการเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในการจัดซื้อของรัฐบาล (European Commission, Directorate-General for Environment, & ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2016) ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาลี เอธิโอเปีย และบราซิล ต่างดำเนินนโยบายจัดซื้ออาหารจากเกษตรกรท้องถิ่นเพื่อลดความยากจนและเพิ่มความมั่นคงทางอาหาร (Souza & Villar, 2019) โดยเฉพาะกรณีของบราซิลที่กฎหมาย 11.947/2009 บังคับให้ใช้ร้อยละ 30 ของงบประมาณอาหารกลางวันโรงเรียนในการจัดซื้อจากเกษตรกรรายย่อย ทำให้เกิดการบูรณาการระหว่างรัฐ ชุมชน และภาคสังคม จากการปฏิบัติในต่างประเทศสะท้อนให้เห็นว่าการมีกฎระเบียบและเครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสมเป็นจุดคานงัดที่สำคัญที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตในท้องถิ่นกับโครงการอาหารในโรงเรียน และสามารถกำหนดทิศทางการผลิตและบริโภคผ่านการจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น (Swensson, 2018)

ในบริบทประเทศไทย รัฐได้สนับสนุนโครงการอาหารกลางวันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยมีการจัดสรรงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) และพัฒนาเครื่องมืออย่างระบบ Thai School Lunch (TSL) เพื่อให้โรงเรียนสามารถวางแผนเมนูอาหารอย่างมีโภชนาการแม้ไม่มีนักโภชนาการประจำโรงเรียน (ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, 2562) อย่างไรก็ตาม อัตราการจัดซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรในชุมชนหรือวัตถุดิบอินทรีย์ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยจากการสำรวจพบว่ามีเพียงร้อยละ 5.2 ที่ซื้อจากเกษตรกรชุมชน และร้อยละ 13.2 ที่ซื้อจากแหล่งผลิตปลอดภัย/อินทรีย์



(มูลนิธิสร้างเสริมวิถีบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ, 2562) ซึ่งส่งผลตามมาให้จากการสุ่มตัวอย่าง วัตถุประสงค์ผักผลไม้จากโรงเรียน 55 แห่ง ใน 4 จังหวัดกระจายในแต่ละภูมิภาค พบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและแมลงตกค้างในผักผลไม้ยอดนิยมที่โรงเรียนใช้ประกอบอาหาร เช่น แครอท กะหล่ำปลี ผักกาดขาว ผักคะน้า และมะเขือเทศ เป็นต้น นอกจากนี้การสุ่มตรวจปีสภาวะในนักเรียนและครู 436 ตัวอย่างจากกลุ่มโรงเรียนดังกล่าว พบสารฆ่าแมลงตกค้างชนิดเดียวกับที่พบในผักผลไม้เกือบ 100% เช่นกัน (ไทยรีฟอร์ม, 2561)

ผลการศึกษาในต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐมักขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานหลากหลายสังกัดที่มีวัตถุประสงค์และภารกิจแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง การบริหารงบประมาณ การกระจายอำนาจ ความปลอดภัยอาหาร ธรรมชาติบาล หรือข้อกำหนดเฉพาะของแต่ละหน่วยงานที่ให้บริการอาหารภาครัฐ (Heinzerling, 2015) สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนถึงความท้าทายที่ประเทศไทยต้องเผชิญ หากต้องมีการพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐให้สนับสนุนการใช้วัตถุดิบที่ปลอดภัยหรือผลิตโดยเกษตรกรในชุมชนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เชิงระบบเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประเมินโอกาสและอุปสรรคจากการบังคับใช้จริงในระดับพื้นที่ เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่เอื้อต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดห่วงโซ่อาหาร และนำไปสู่การขับเคลื่อนระบบอาหารที่ยั่งยืนผ่านกลไกจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคของการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันโรงเรียนในการเชื่อมโยงการใช้วัตถุดิบอาหารจากระบบอาหารชุมชน ภายใต้การดำเนินงานตามกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติระบบบริหารงบประมาณภาครัฐ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 รูปแบบการวิจัย ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ แบบวิธีกรณีศึกษาและวิจัยเอกสาร (document analysis) กรณีศึกษาที่สนใจ ได้แก่ โรงเรียน พื้นที่ หรือชุมชนที่มีกระบวนการจัดหาวัตถุดิบอาหาร โดยโครงการอาหารกลางวัน มีวิธีการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงตามแต่ละพื้นที่/บริบท



3.2 กรอบแนวคิดการวิจัย ใช้กรอบสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis Triangle Framework) พัฒนาขึ้นโดย Walt and Gilson (1994) ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ครอบคลุมสี่ด้านของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการประเด็นทางนโยบาย ได้แก่ 1) บริบท รวมถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจ สถานการณ์การเมือง วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ 2) เนื้อหา เน้นที่จุดประสงค์ของนโยบาย/กฎหมาย/ข้อบังคับ/ระเบียบปฏิบัติ 3) กระบวนการการพัฒนาและนำนโยบาย/กฎหมาย/ข้อบังคับ/ระเบียบปฏิบัติไปใช้ การตีความ การเปลี่ยนแปลงแก้ไข และประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ 4) ผู้กระทำ คือ ผู้ที่นำนโยบาย/กฎหมาย/ข้อบังคับ/ระเบียบไปปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้กระทำอาจเป็นบุคคล กลุ่มคน หรือหน่วยงานสถาบัน

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง มีโรงเรียนกรณีศึกษาทั้งหมด 10 แห่ง ครอบคลุม 5 ภูมิภาคของประเทศ แบ่งผู้ให้ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 1

ผู้ให้ข้อมูลจัดเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้กระทำที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโรงเรียนกรณีศึกษา ที่เป็นโรงเรียนขนาดกลางหรือใหญ่มีนักเรียน 121 คน ขึ้นไป อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และสังกัดกรุงเทพมหานคร มีการจัดซื้อวัตถุดิบอาหารจากชุมชน ทั้งจัดซื้อโดยตรงหรือผ่านผู้ประกอบการที่รับจ้างทำอาหารกลางวัน โดยไม่จำกัดสัดส่วนการซื้อ โดยเก็บข้อมูลผู้กระทำตลอดห่วงโซ่อาหาร ได้แก่ บุคลากรโรงเรียน เกษตรกรผู้ผลิต แม่ครัว และหน่วยจัดการกลาง ผู้ประกอบการรวบรวมวัตถุดิบ 2) หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุขในสังกัด อปท. มีบทบาทในการบริหารจัดการงบประมาณอาหารกลางวัน และหน่วยงานสาธารณสุขที่ดูแลงานสุขภาพหรือโภชนาการในโรงเรียน 3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่มีบทบาทเชิงนโยบายเกี่ยวกับโครงการอาหารกลางวัน การจัดสรรงบประมาณ และการกำกับดูแลคุณภาพอาหารปลอดภัยในระดับประเทศ

เกณฑ์คัดออก ได้แก่ 1) โรงเรียนเอกชน โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน) และโรงเรียนที่ไม่มีการจัดซื้อวัตถุดิบอาหารจากชุมชน 2) หน่วยงานภาครัฐทั้งระดับพื้นที่และส่วนกลาง ที่ไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้อบังคับหรือกฎหมายในการบริหารจัดการงบประมาณอาหารกลางวัน หรือไม่มีบทบาทเชื่อมโยงโรงเรียนกับชุมชน รวมถึงหน่วยงานที่ไม่สามารถให้สัมภาษณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด



ตารางที่ 1 จำแนกประเภทและจำนวนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจำนวน 121 คน

ผู้ให้ข้อมูล	ลักษณะผู้ให้ข้อมูล	จำนวน
บุคลากรโรงเรียน	ครูผู้รับผิดชอบโครงการอาหารกลางวัน แม่ครัวหรือผู้ประกอบการอาหารของโรงเรียน	51
เกษตรกรผู้ผลิต	เกษตรกรในชุมชนที่จำหน่ายวัตถุดิบ ผักและผลไม้ให้แก่โรงเรียน	13
หน่วยจัดการกลาง ผู้ประกอบการรวบรวม วัตถุดิบ	วิสาหกิจชุมชน กลุ่มธุรกิจ หรือผู้ประกอบการที่รวบรวม วัตถุดิบจากเกษตรกรเพื่อส่งให้โรงเรียน	3
หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่	เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาของ อบต. เจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของ อบต. เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรอำเภอ/จังหวัด เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด/โรงพยาบาล เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพฐ.) เจ้าหน้าที่สำนักงานการศึกษาและกรุงเทพมหานคร	45
หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง	กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และศูนย์เทคโนโลยี อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ	9

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการเก็บข้อมูล 2 วิธี คือ

1) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) แบบเผชิญหน้า หรือมีข้อยกเว้นสัมภาษณ์แบบออนไลน์ถ้าผู้สัมภาษณ์ไม่สะดวกให้เข้าพบ มีแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิจัย และมีเครื่องบันทึกเสียง เป็นเครื่องมือสำคัญในการเก็บข้อมูล ทำการสัมภาษณ์เพียงครั้งเดียว และแต่ละครั้งจะใช้เวลา 40-60 นาที สัมภาษณ์ในช่วงเดือนธันวาคม 2566 – พฤษภาคม 2567

2) ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ การรวบรวมกฎระเบียบหรือข้อกำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันโรงเรียน และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รายงานและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ตีพิมพ์ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2566



โครงการวิจัยนี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (หมายเลขรับรอง 2023/08-184) และ คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน กรุงเทพมหานคร (หมายเลขรับรอง E020qm/67_EXP)

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล 1) การจัดระเบียบข้อมูล ทำการถอดเทปจากบทสัมภาษณ์แบบ คำต่อคำ เพื่อเตรียมข้อมูลสู่การจัดการและวิเคราะห์ 2) สร้างกรอบคิดในการวิเคราะห์ โดยใช้ การวิเคราะห์หาแก่นสาร (Thematic analysis) ในการสร้างประเด็นวิเคราะห์จากแนวคิดและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ บริบทกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ศึกษา 3) การกำหนดรหัสข้อมูล จำแนกข้อมูล ออกเป็นหน่วยย่อย กำหนดรหัสของข้อมูลโดยที่ แต่ละหน่วยมีความหมายเฉพาะของตนเอง โดยแต่ละหน่วยย่อยของข้อมูลมีสัญลักษณ์เป็นรหัส แทนการใช้นามจริงของกลุ่ม 4) การให้ความหมาย ตีความ และเชื่อมโยงข้อมูล ที่บ่งบอกถึงเรื่อง หรือแก่นสาระเดียวกัน 5) การนำเสนอข้อมูล นำเสนอข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้อมูล แยก ตามหมวดหมู่ของประเด็นสาระหลัก และมีการแสดงข้อความสนับสนุน โดยใช้ข้อมูลจากคำพูด ของผู้ร่วมวิจัยเพื่อเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์

4. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นผลวิเคราะห์จากการนำสามเหลี่ยม นโยบายมาใช้วิเคราะห์บริบท ผู้กระทำ และกระบวนการ ที่ส่งผลต่อการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการอาหารโรงเรียน ส่วนที่สองเป็นผลวิเคราะห์โอกาสและ อุปสรรคที่เกิดจากการนำกฎระเบียบข้อบังคับไปปฏิบัติใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียนที่ เชื่อมโยงกับระบบอาหารชุมชน

4.1 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่าจุดมุ่งหมายของการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าอาหารกลางวันโรงเรียนเพื่อให้ นักเรียนประถมศึกษาได้รับโภชนาการที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามเมื่อเงินงบประมาณดังกล่าวมา จากภาครัฐ ขั้นตอนการดำเนินการทั้งการเบิกจ่ายงบประมาณและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้อง เป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติที่กำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 บริบท บริบทที่สำคัญที่สุดซึ่งส่งผลต่อการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ และวิธี ปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียน คือ พัฒนาการ



ทางการเมืองของประเทศ ที่มุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจให้แก่ อบท.ฯ) กำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 อบท. ต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ที่มาจากรายได้สุทธิของรัฐ และเพิ่มถึงร้อยละ 35 ดังนั้นการจัดสรรเงินงบประมาณค่าอาหารกลางวันโรงเรียนรัฐทุกสังกัดซึ่งจัดอยู่ในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ อบท. เพื่อให้สัดส่วนงบประมาณของ อบท. ที่ได้รับจากการจัดเก็บของรัฐบาลส่วนกลางและแบ่งให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 จึงทำให้การบริหารงบประมาณค่าอาหารกลางวันของโรงเรียนรัฐทุกสังกัดต้องทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดขั้นตอนการตั้งงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จากนั้นจึงส่งผ่านต่อไปที่ อบท. ในพื้นที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่

บริบทที่มีความสำคัญรองลงมา คือ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพของเด็กนักเรียน โดยเฉพาะที่เกิดจากการบริโภคอาหารที่ตามโภชนาการ มีคุณภาพและปลอดภัย ผ่านการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวัน โดยทั่วไปการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายหลัก คือ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการบริหารพัสดุภาครัฐ 2560 (พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฯ) อย่างไรก็ตามการจัดซื้อจัดจ้างโครงการอาหารกลางวันซึ่งมีความเฉพาะตัวเรื่องอาหารเป็นไปตาม หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค. (กวจ.) 0405.2/ว116 ลงวันที่ 12 มี.ค. 2562 เรื่อง “แนวทางการปฏิบัติในการจัดซื้อวัตถุดิบเพื่อใช้ในการประกอบอาหาร การจ้างบุคคลเพื่อประกอบอาหาร หรือการจ้างเหมาประกอบอาหาร (ปรุงสำเร็จ)” (หนังสือ ก. คลัง ว.116 เรื่องแนวทางปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างอาหารฯ) แบ่งการปฏิบัติออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) การจัดซื้อวัตถุดิบอาหาร 2) การจ้างบุคคลประกอบอาหาร และ 3) การจ้างเหมาประกอบอาหารปรุงสำเร็จ โดยในรูปแบบที่ 2 และ 3 สามารถจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง มุ่งเน้นที่คุณค่าโภชนาการและความปลอดภัยมากกว่าการคำนึงถึงราคาเพียงอย่างเดียว ในหนังสือฉบับนี้ยังได้กำหนดวิธีปฏิบัติการตรวจรับวัตถุดิบหรืออาหารปรุงสำเร็จ การรายงานการตรวจรับ รวมทั้งคณะกรรมการตรวจรับ และยังมีแนวทางปฏิบัติการประเมินคุณภาพอาหารที่ให้นักเรียนเข้ามามีส่วนร่วม

บริบทสุดท้ายเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีเจตนาให้เกิดความโปร่งใสและลดการคอร์รัปชัน จึงมีการออก หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0816.2/ว4/จ ลงวันที่ 19 ธ.ค. 2565 เรื่อง “กำชับมาตรการป้องกันการทุจริตงบประมาณ



ค่าอาหารกลางวันนักเรียน” (หนังสือ ก. มหาดไทย ที่ มท. 0816.2) ซึ่งกำหนดแนวทางให้โรงเรียนปฏิบัติ และให้ อปท. เป็นหน่วยงานกำกับดูแล เช่น ให้ปิดประกาศรายการอาหาร ปริมาณวัตถุดิบที่ใช้ประกอบอาหารแต่ละวันให้ผู้ปกครองและนักเรียนทราบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการอาหารโรงเรียน

4.1.2 ผู้กระทำ สามารถแบ่งผู้กระทำออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1) **ผู้กระทำที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ** กำหนดกฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติในการบริหาร ขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐที่ออกกฎระเบียบเป็นหน่วยงานส่วนกลางระดับประเทศใน 4 กระทรวง ได้แก่ **กระทรวงมหาดไทย** ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบเพื่อทำให้การใช้งบประมาณอาหารโรงเรียน ซึ่งอยู่ในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่让孩子ได้รับอาหารที่ส่งเสริมโภชนาการและมีคุณภาพ นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังออกกฎระเบียบที่กำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานอื่นนอกกระทรวง เช่น โรงเรียนที่ไม่ได้สังกัด อปท. ในการเบิกจ่ายงบประมาณ และการส่งคืนงบประมาณหากเหลือจ่าย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณ ถัดมาคือ **กระทรวงการคลัง** ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฯ **กระทรวงศึกษาธิการ** ซึ่งดูแลรับผิดชอบโรงเรียนรัฐสังกัด สพฐ. ออกกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจงกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติสำหรับโรงเรียนในสังกัดในการนำงบประมาณอาหารกลางวันที่ได้รับจาก อปท. ไปใช้ นอกจากนี้ สพฐ. สนับสนุนด้านวิชาการให้กับโรงเรียนให้สามารถจัดสำรับเมนูอาหารตามโภชนาการที่ถูกต้องโดยใช้โปรแกรม TSL จัดอบรมครูของโรงเรียนในสังกัดให้เข้าใจกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียนและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และการดำเนินการจัดอาหารกลางวันให้เด็กได้อย่างเหมาะสมตามงบประมาณที่จัดสรรให้ **สำนักนายกรัฐมนตรี** โดย **สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ (ปปท.)** ทำหน้าที่เฝ้าระวังและตรวจสอบการใช้งบประมาณของโรงเรียนในการจัดอาหารกลางวัน

หน่วยงานที่นำกฎระเบียบและแนวทางไปดำเนินการเป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคและหน่วยงานในพื้นที่ โดยหน่วยงานระดับภูมิภาค คือ **สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา** ซึ่งทำหน้าที่กำกับ นิเทศ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนสังกัด สพฐ. สำหรับหน่วยงานในพื้นที่หรือระดับปฏิบัติการ มีโรงเรียนเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนหน่วยงานสนับสนุนคล้ายกับโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยมี



อปท. ในพื้นที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่เป็นหน่วยงานในการเสนอและจัดสรรงบประมาณโครงการอาหารกลางวันให้กับโรงเรียน นอกจากนี้ อปท. ยังติดตามประเมินผลของโรงเรียนทุกสังกัดที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนเพื่อตรวจสอบการดำเนินการโครงการอาหารกลางวัน นอกจากนี้ในพื้นที่ยังมีหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องผ่านการทำงานคณะกรรมการโครงการอาหารกลางวันระดับโรงเรียน ซึ่งกำหนดให้ต้องมีผู้แทนจากผู้ที่มีความรู้หรือหน่วยงานด้านสาธารณสุขเข้ามาช่วยดูแล ซึ่งในทางปฏิบัติกรณีท้องถิ่นที่เป็นระดับเทศบาลซึ่งมีบุคลากรทางสาธารณสุข กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านวิชาการ และช่วยติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสุขาภิบาลและความปลอดภัยของอาหาร สถานที่ปรุงและรับประทานอาหาร หรืออาจเป็นหน่วยงานสาธารณสุขภาครัฐอื่น ๆ ในพื้นที่ เช่น สาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลชุมชน หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล

2) ผู้กระทำอื่น ๆ มีทั้งที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดอาหารกลางวันให้เด็ก ได้แก่ ตัวแทนผู้ปกครอง ในกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการโครงการอาหารกลางวันโรงเรียน ผู้รับจ้างประกอบอาหาร ผู้ประกอบการจัดซื้อวัตถุดิบ แม่ครัว ในกรณีที่โรงเรียนเลือกวิธีการจ้างผู้ประกอบการเข้ามาดำเนินการจัดอาหารบางส่วนหรือทั้งหมด นอกจากนี้มีผู้กระทำกลุ่มอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องทางอ้อมเนื่องจากอยู่ในห่วงโซ่การเกษตรและอาหาร เช่น เกษตรกร ผู้จำหน่ายวัตถุดิบอาหารในตลาดหรือร้านค้าชุมชน ตัวกลางที่ช่วยรวบรวมผลผลิตที่เกษตรกรในพื้นที่ปลูกและนำมาส่งให้โรงเรียน เจ้าหน้าที่เกษตรตำบล/อำเภอ ที่สนับสนุนด้านวิชาการให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ยังมีผู้กระทำอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญถึงแม้ไม่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงคือ ผู้ปกครองนักเรียน และคนในชุมชนโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งห่วงใยสุขภาพนักเรียนซึ่งเป็นลูกหลานของตน

4.1.3 กระบวนการ การพัฒนากระบวนการและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการนำไปบังคับใช้และปฏิบัติในการจัดอาหารกลางวันให้นักเรียนมีลักษณะเป็นสองทาง ทั้งจากหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดกฎระเบียบเพื่อให้หน่วยงานระดับภูมิภาคและหน่วยงานในพื้นที่ได้นำไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการแบบรวมศูนย์ (centralization) อย่างไรก็ตามหลังจากดำเนินการไประยะหนึ่งหากหน่วยงานระดับปฏิบัติการพบปัญหาอุปสรรคสามารถนำเสนอไปยังหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดกฎระเบียบให้ออกระเบียบ หนังสือราชการ หรือแนวทางการปฏิบัติเพิ่มเติมที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ การขอเพิ่มเติมงบประมาณอาหารกลางวันโรงเรียนให้ทันกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นและเหมาะกับการปฏิบัติจริงในโรงเรียนที่มีลักษณะ



ต่างกัน ผ่านมติคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาต่าง ๆ จากเดิมที่ทุกโรงเรียนได้ในอัตราที่เท่ากัน ภายหลังถูกแก้ไขให้เป็นแบบขั้นบันไดตามขนาดของโรงเรียน เช่น ขนาดนักเรียน 1-40 คน ได้รับ 36 บาทต่อวัน ซึ่งมากกว่าโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121 คนขึ้นไป ได้รับ 21 บาทต่อวัน หรือ ตัวอย่างการออกระเบียบเพิ่มเติม เช่น การออก หนังสือสำนักงาน ปปท. ที่ ปป 0010/387 ลงวันที่ 8 พ.ค. 2563 เรื่อง “ข้อเสนอแนะในการดำเนินการโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ” กำหนดให้อปท. สามารถใช้เงินสะสมทดรองจ่ายให้โรงเรียนสังกัด สพฐ. ได้ เพื่อแก้ปัญหากรณีถ้ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ อปท. ไม่ทัน ส่งผลให้โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้รับเงินงบประมาณอาหารกลางวันล่าช้า ซึ่งมักเป็นปัญหาที่พบอยู่เสมอของการเบิกจ่ายงบประมาณระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวง

นอกจากนี้ยังมีกระบวนการที่นำไปสู่การทำให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดอาหารกลางวันให้นักเรียน โดยการออก หนังสือ ก. มหาดไทย ที่ มท. 0816.2 ให้ผู้ปกครองและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบงบประมาณอาหารกลางวันมากขึ้น

4.2 โอกาสและอุปสรรค

4.2.1 กฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นโอกาส

ผลจากการวิเคราะห์เอกสารและบทสัมภาษณ์สามารถจัดแก่นสาระของโอกาสที่เกิดจากกฎระเบียบข้อบังคับตามมุมมองบริบทการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันโรงเรียนที่เชื่อมโยงกับระบบอาหารชุมชนหรือการซื้อวัตถุดิบอาหารปลอดภัยออกเป็นสามกลุ่ม คือ 1) ให้ความสำคัญกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารมากกว่าราคา 2) เพิ่มงบประมาณค่าอาหารกลางวันและความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนสังกัด อปท. และ 3) ส่งเสริมการซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรรายย่อยในท้องถิ่นหรือที่ปลูกแบบไม่ใช้สารเคมี ในแต่ละกลุ่มมีรายละเอียด ดังนี้

1) ให้ความสำคัญกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารมากกว่าราคา

ตามที่กำหนดใน หนังสือ ก. คลัง ว.116 เรื่องแนวทางปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างอาหารฯ ระบุแนวทางปฏิบัติเมื่อการซื้อหรือจ้างแต่ละครั้งมีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท สามารถทำได้โดยวิธีเฉพาะเจาะจง โดยการซื้อหรือจ้างแบ่งย่อยได้เป็นรายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายภาคการศึกษา แล้วแต่ความเหมาะสม วิธีแบบนี้เฉพาะเจาะจงทำให้โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนค่อนข้างมาก เช่น โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไปที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 121 คน



เลือกจัดซื้อหรือจัดจ้างเป็นรายสัปดาห์ ซึ่งทำให้จำกัดวงเงินซื้อหรือจ้างไม่เกิน 500,000 บาท นำไปสู่การให้ความสำคัญกับคุณภาพและความปลอดภัยมากขึ้น เพราะไม่ต้องแข่งขันราคาด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ โรงเรียนที่จ้างผู้ประกอบการซื้อวัตถุดิบหรือผู้ประกอบการอาหารปรุงสำเร็จสามารถกำหนดคุณลักษณะของวัตถุดิบอาหารไว้ในสัญญาหรือข้อกำหนด (Term of Reference -TOR) ให้ผู้ประกอบการซื้อวัตถุดิบมีคุณภาพดีและปลอดภัย หรือแม้แต่เป็นวัตถุดิบอินทรีย์ผลิตมาจากชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหนังสือฯ ที่คำนึงถึงคุณค่าทางอาหารหรือโภชนาการที่จำเป็นของผู้บริโภคอาหาร

ในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงยังเพิ่มประสิทธิภาพการจัดอาหารและความยืดหยุ่นการเบิกจ่ายงบประมาณ เมื่อเทียบกับอีกสองวิธีของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ คือ การประกาศเชิญชวนทั่วไป และวิธีการคัดเลือก การจัดซื้อวัตถุดิบอาหารและจัดจ้างบุคคลเพื่อประกอบอาหาร หรือการจ้างเหมาประกอบอาหารต้องดำเนินการทุกวันที่มีการเรียนการสอน จึงไม่สามารถเปลี่ยนผู้ปรุงอาหารหรือผู้ประกอบการได้ทุกครั้งที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสะดวกและสะท้อนการปฏิบัติที่เป็นไปได้จริงตามหนังสือฯ ฉบับนี้ให้โรงเรียนสามารถจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงได้ ส่งผลให้ประหยัดเวลาและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดอาหาร

2) เพิ่มงบประมาณอาหารกลางวันและความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณของโรงเรียนสังกัด อปท.

ตามที่กำหนดไว้ใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยรายได้และการจ่ายเงินของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ในหมวด 1 ข้อ 6 (1) ทำให้ อปท. สามารถใช้เงินรายได้ของหน่วยงานสมทบเพื่อให้สถานศึกษาในสังกัดใช้จ่ายเพิ่มเติมในการดำเนินโครงการอาหารกลางวันได้ นอกจากนี้โรงเรียนสังกัด อปท. มีความยืดหยุ่นในการสะสมเงินค่าอาหารกลางวันที่เหลือเมื่อสิ้นปีงบประมาณ สะสมอยู่ในประเภทเงินรายได้สถานศึกษาได้โดยไม่ต้องโอนคืนไปที่ อปท. ต้นสังกัด การใช้เงินเหลือจากเงินงบประมาณค่าอาหารกลางวัน โรงเรียนจะต้องขออนุญาตจากผู้บริหารของ อปท. และเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วย โดยเงินที่เหลือนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาหารกลางวันหรือไม่ก็ได้ตามบทสัมภาษณ์ที่ได้จาก อปท. แห่งหนึ่งในพื้นที่กรณีศึกษา ต่างจากโรงเรียนสังกัด สพฐ. ซึ่งทำไม่ได้เพราะข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ



“ส่วนมากจะใช้เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ บางทีเงินที่เราสนับสนุนไปมีจำกัด โรงเรียนก็เก็บเล็กผสมน้อยไปเรื่อย ๆ จนได้เป็นเงินก้อน อาจจะไปทำรั้วใหม่หรือทำอาคารเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือทำห้องน้ำ ซ่อมแซมสิ่งที่เป็นเรื่องเร่งด่วน ถ้าจัดซื้อจัดจ้างตามระบบราชการใช้เวลา แต่ถ้าใช้ความเร่งด่วนอาจจะดำเนินการได้เลย”

(เจ้าหน้าที่ อบท. คนที่ 2, สัมภาษณ์, 25 มกราคม 2564)

ข้อมูลที่ได้จากโรงเรียนกรณีศึกษาที่สังกัด อบท. รวมทั้งโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นว่าทุกแห่งมีการสมทบค่ารายหัวเพิ่มเติมจากที่ได้จากงบประมาณแผ่นดินสำหรับเป็นค่าอาหารกลางวัน เงินสมทบเพิ่มเติมอยู่ในช่วง 3-8 บาท/หัว/วัน โดยมีโรงเรียนกรณีศึกษาสังกัด อบท. แห่งหนึ่งที่น่าเงินสมทบดังกล่าวไปใช้เฉพาะเพื่อการซื้อวัตถุดิบอาหารอินทรีย์ หรือวัตถุดิบปลอดภัยที่ผลิตจากระบบอาหารชุมชน โดยให้เหตุผลของการสมทบเงินเพิ่มเติมดังกล่าวว่าวัตถุดิบปลอดภัยและสารตกค้างมีราคาสูงกว่าราคาวัตถุดิบทั่วไปในท้องตลาด ดังนั้นการได้รับเงินสมทบดังกล่าวทำให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการซื้อวัตถุดิบอาหารอินทรีย์/ปลอดภัย ซึ่งอาจจะมีต้นทุนการผลิตหรือค่าดำเนินการในการรวบรวมสูงกว่าวัตถุดิบทั่วไป

3) ส่งเสริมการซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรรายย่อยในท้องถิ่นที่ปลูกแบบไม่ใช้สารเคมีที่อาจมีราคาสูงกว่าราคาตลาด

ตามที่กำหนดใน หนังสือ ก. คลัง ว.116 เรื่องแนวทางปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างอาหารฯ ข้อ 2.4 เกี่ยวกับราคากลาง ซึ่งกำหนดให้ใช้วงเงินงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างโครงการอาหารกลางวันซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว เนื่องจากราคากลางที่โรงเรียนได้รับจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนกำหนดตามจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียน 121 คน ขึ้นไป ได้รับ 22 บาท/คน/วัน จากที่นำเสนอข้างต้นในหัวข้อ 1.2 พบโรงเรียนกรณีศึกษาสังกัด อบท. ได้รับเงินสมทบค่ารายหัวเพิ่มเติมจากเงินค่าอาหารกลางวัน โดย อบท. ใช้รายได้ของท้องถิ่นเพื่อให้โรงเรียนนำไปซื้อวัตถุดิบอินทรีย์ที่ผลิตจากชุมชน การกระทำได้กล่าวอาจขัดต่อคำนิยามของ “ราคากลาง” ตามที่กำหนดในหนังสือฉบับนี้ กรณีนี้ได้มีหนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตอบข้อหารือที่ อบท. แห่งนี้ได้ยื่นหนังสือสอบถามเกี่ยวกับการสมทบเงินเพิ่มเติมค่าอาหารกลางวันจากเงินรายได้ของ อบท. เพื่อจัดซื้อวัตถุดิบปลอดภัยและสารเคมีว่าขัดแย้งกับการกำหนดราคากลางหรือไม่



โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่าการสมทบเงินดังกล่าวสามารถทำได้และไม่ขัดแย้งกับหลักการของราคากลาง ตามข้อความด้านล่างดังนี้

“....กรณีการนำเงินไปสมทบดังกล่าว จึงถือเป็นวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นรายหัว จึงสามารถใช้ราคาวงเงินที่ได้รับจัดสรรและเงินสมทบเป็นราคากลาง ตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค. (กวจ.) 0405.2/ว116 ลงวันที่ 12 มี.ค. 2562 ได้”

(คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, 2562)

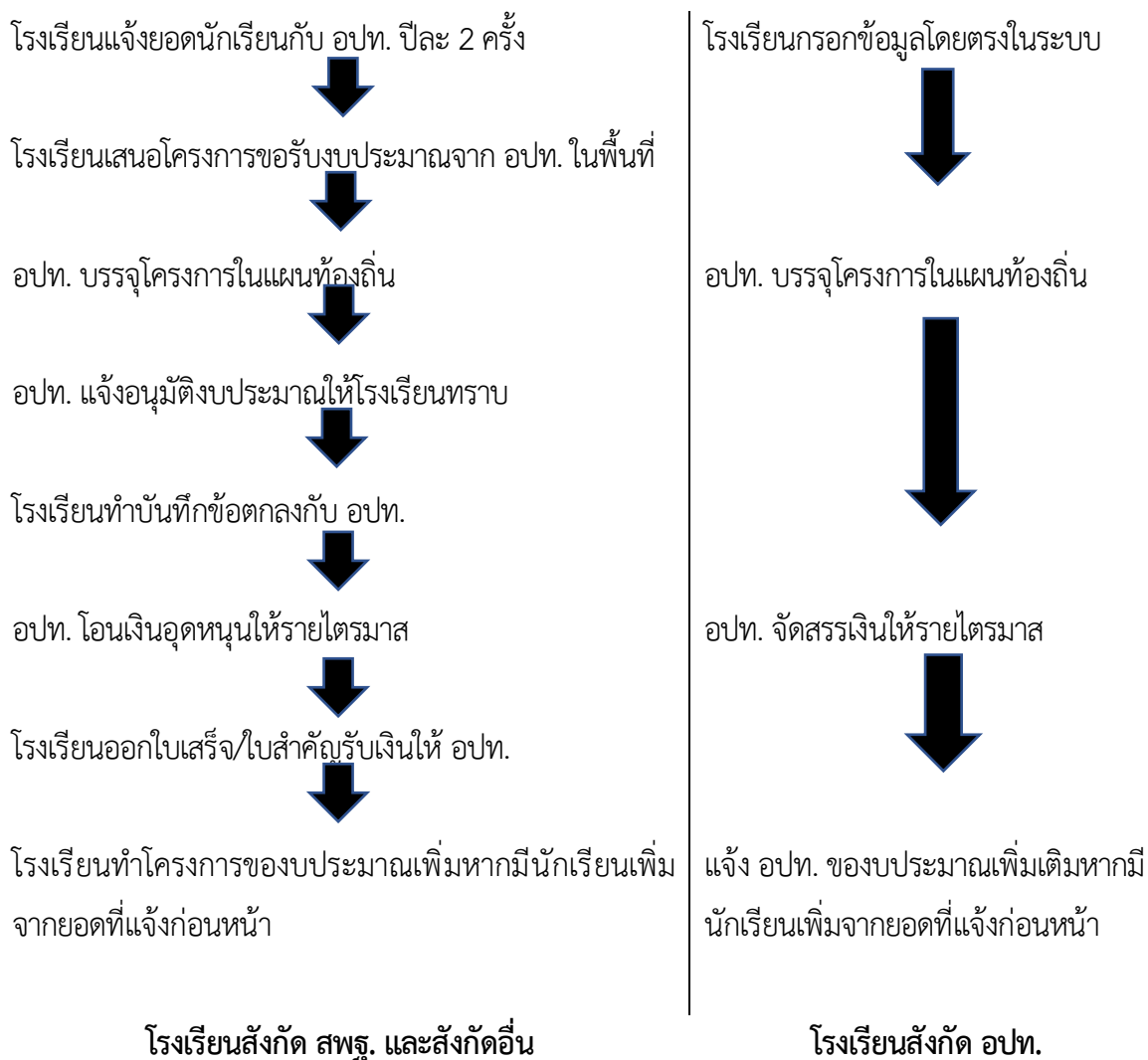
4.2.2 กฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นปัญหาอุปสรรค

แก่นสาระของอุปสรรคที่วิเคราะห์จากบทสัมภาษณ์ร่วมกับการศึกษาเอกสาร กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลัก คือ 1) โรงเรียนสังกัด สพฐ. มีขั้นตอนงบประมาณมากกว่าโรงเรียนสังกัด อบท. และได้รับงบประมาณล่าช้า 2) งบประมาณไม่เพียงพอ 3) ขั้นตอนการตรวจรับพัสดุและการประเมินคุณภาพอาหาร และ 4) ขาดนโยบายภาครัฐที่จูงใจให้โรงเรียนซื้อวัตถุดิบอาหารจากชุมชนหรือวัตถุดิบอาหารปลอดภัย มีรายละเอียด ดังนี้

1) โรงเรียนสังกัด สพฐ. มีขั้นตอนงบประมาณมากกว่าโรงเรียนสังกัด อบท. และได้รับงบประมาณล่าช้า

ความล่าช้าการจัดสรรงบประมาณโครงการอาหารกลางวันส่วนมากเกิดกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. เนื่องจาก พ.ร.บ. กระจายอำนาจให้ อบท. ฯ ทำให้โรงเรียนประถมของรัฐทุกสังกัด ต้องขอรับค่าอาหารกลางวันจาก อบท. ในพื้นที่ และต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563

ตามที่แสดงในรูปที่ 1 เมื่อเปรียบเทียบขั้นตอนที่โรงเรียนสังกัด สพฐ. และสังกัดอื่นต้องปฏิบัติ เห็นได้ชัดเจนว่ามีขั้นตอนที่มากกว่าของโรงเรียนสังกัด อบท. ส่งผลทำให้โรงเรียน สพฐ. ได้รับโอนงบประมาณล่าช้า โดยเฉพาะในช่วงรอยต่อเปิดภาคการศึกษาที่ 2 ในเดือนพฤศจิกายน และอาจมีผลกับการจ่ายเงินค่าวัตถุดิบหรือค่าจ้างผู้ปรุงอาหาร/ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะการซื้อวัตถุดิบอาหารจากชุมชนซึ่งมักจะจ่ายเป็นเงินสดให้กับเกษตรกรและ จ่ายทุกวันที่มีการทำอาหารให้นักเรียน



ภาพที่ 1. ขั้นตอนการขอรับงบประมาณโครงการอาหารกลางวันของ
โรงเรียนสังกัด อปท. กับสังกัดอื่น

ความล่าช้าในการโอนงบประมาณค่าอาหารกลางวันระหว่าง อปท. และโรงเรียนที่ไม่ได้สังกัด อปท. ถูกนำมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขเป็นระยะ เห็นได้จากบันทึก
รายงานการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน



สังกัด สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 5 ก.พ. 2563 ซึ่งจัดโดย ปพท. โดยเป็นประเด็นปัญหาจากการตรวจเยี่ยมโครงการอาหารกลางวันจากโรงเรียนจำนวน 93 แห่ง

“การจัดสรรงบประมาณควรมีคณะทำงานเพื่อพิจารณาว่าควรจัดผ่านสังกัด (สพฐ.) หรือจัดผ่านท้องถิ่น เนื่องจากที่ผ่านมามีการตั้งปัจจุบันบางท้องถิ่นติดขัดเรื่องกระบวนการทำให้เกิดความล่าช้า โรงเรียนจะต้องสำรองจ่ายเพื่อการบริหารจัดการ ดังนั้นควรปรับเปลี่ยนเงินให้ออนผ่านต้นสังกัด สพฐ. ผ่านไปยัง สพป. หรือโอนโดยตรงมาที่โรงเรียน เพื่อลดจุดอ่อนในการบริหารจัดการ”

(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2563)

ถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับรู้ถึงปัญหามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 และได้มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหานี้ยังถูกกล่าวถึงจากการสัมภาษณ์หน่วยงานในพื้นที่โรงเรียนกรณีศึกษาภายใต้การศึกษานี้ โดยความคิดเห็นจากบุคลากรของโรงเรียน สพฐ. เห็นว่าเงินงบประมาณค่าอาหารกลางวันจัดสรรให้โรงเรียน สพฐ. ไม่ควรไปผ่านการดำเนินการของ อพท. ส่วนเจ้าหน้าที่ อพท. เองเห็นว่าหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณค่าอาหารกลางวันให้โรงเรียนสังกัดอื่นเป็นการเพิ่มภาระให้กับหน่วยงาน

2) งบประมาณไม่เพียงพอ

ถึงแม้ตามมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0816.2/ว 9433 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2565 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เป็นต้นมา ค่ารายหัวอาหารกลางวันโรงเรียนได้ถูกปรับเพิ่มขึ้นให้อยู่ในช่วง 22-36 บาท อย่างไรก็ตามการบริหารงบประมาณของโรงเรียนขนาดกลางที่มีจำนวนนักเรียนอยู่ในช่วง 121-300 คน ซึ่งได้รับเงินค่าอุดหนุนรายหัว 22 บาท เพื่อให้จัดอาหารกลางวันที่มีโภชนาการเหมาะสมและมีปริมาณเพียงพอแก่นักเรียนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ในงานวิจัยครั้งนี้โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนอยู่ในช่วง 121-300 คน โดยเฉพาะโรงเรียนสังกัด สพฐ. ครูที่มีหน้าที่จัดอาหารกลางวันให้นักเรียนได้สะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับความไม่เพียงพอของงบประมาณ ดังนี้

“ส่วนการจ้างแม่ครัวนี่จะเป็นเราระดมทุนกัน เช่น มีเงินบริจาคมาช่วย เพราะว่าในงบรายหัวของเด็กก็ได้แค่ 22 บาท ไม่เพียงพอ ส่วนมากก็จะเป็นเวลาที่เราระดมทุนผ้าป่า”

(ครูในโรงเรียนคนที่ 15, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2567)



“ถามว่า 22 บาท ในเด็กหลักร้อย มันน้อยไปนะคะ สำหรับที่จะเหมาทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นค่าแรง ค่าเครื่องปรุง ค่าแก๊ส คือถ้าได้เพิ่มขึ้นมาอีกให้ราคาที่มันน้อยได้มันก็น่าจะดีกว่านี้”

(ครูในโรงเรียนคนที่ 33, สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2567)

และด้วยงบประมาณที่มีจำกัด หากโรงเรียนต้องการซื้อวัตถุดิบอาหารอินทรีย์หรือวัตถุดิบปลอดภัย ซึ่งอาจมีราคาสูงกว่าวัตถุดิบทั่วไปมาประกอบอาหาร จำเป็นต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติม จากข้อมูลการศึกษาในครั้งนี้เห็นได้จากกรณีตัวอย่างโรงเรียนซึ่งเทศบาลสมทบเงินค่ารายหัวเพิ่มเติมเพื่อให้โรงเรียนในสังกัดนำเงินอุดหนุนนี้ไปจัดซื้อวัตถุดิบอินทรีย์จากกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ซึ่งมีราคาสูงกว่าวัตถุดิบผักผลไม้ทั่วไปตามที่นำเสนอไปข้างต้น

3) ขั้นตอนการตรวจรับพัสดุและการประเมินคุณภาพอาหาร

ตาม หนังสือนั่ง ก. คลัง ว.116 เรื่องแนวทางปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างอาหารฯ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่โรงเรียนดำเนินการเพื่อตรวจรับพัสดุและการประเมินคุณภาพอาหาร ซึ่งรวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งรวมถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคลากรของสถานศึกษา เช่น ผู้ปกครองนักเรียนเข้าร่วมเป็นกรรมการ การจัดทำเอกสารตรวจรับ และการมีส่วนร่วมของนักเรียนในการประเมินคุณภาพอาหาร เพื่อให้ทั้งวัตถุดิบอาหารและอาหารที่ปรุงสุกมีคุณภาพและโภชนาการที่เหมาะสม รวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

โดยเจตนารมณ์ของหนังสือนั่งฯ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจรับวัตถุดิบอาหารและอาหารปรุงสำเร็จไว้อย่างละเอียดครบถ้วน และระบุขั้นตอนเพื่อการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การนำไปปฏิบัติพบประเด็นปัญหา ได้แก่

(1) ตรวจสอบคุณภาพของวัตถุดิบอาหารและอาหารปรุงสุกจำกัดเพียงความครบถ้วนของปริมาณ และคุณลักษณะทางกายภาพ สิ่งที่โรงเรียนสามารถปฏิบัติได้จริงในการตรวจรับพัสดุ คือความครบถ้วนของปริมาณ และคุณลักษณะทางกายภาพ ยังมีข้อจำกัดในการตรวจความปลอดภัย ทั้งด้านความสะอาด การปนเปื้อนของจุลชีพก่อโรค การปนเปื้อนสารเคมีตกค้าง ดังนั้นการตรวจรับพัสดุที่กำหนดไว้ยังไม่เพียงพอ บุคลากรโรงเรียนส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและความรู้ทักษะ ส่วนโรงเรียนที่สามารถตรวจความปลอดภัยของวัตถุดิบอาหารและอาหารปรุงสุกได้จำเป็นต้องได้รับการอบรมจากหน่วยงานสาธารณสุข หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ



(2) ขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยบุคคลอื่น เช่น ผู้ปกครอง

ถึงแม้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในหนังสือฯ ให้มีบุคคลอื่น เช่น ผู้ปกครอง เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจรับพัสดุ ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง ผู้ปกครองมีเวลาจำกัด การให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบเกิดขึ้นได้ยาก อย่างไรก็ตามมีโรงเรียนกรณีศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ที่นำการสื่อสารผ่านไลน์แอปพลิเคชัน ถ่ายรูปอาหารที่นักเรียนได้รับในแต่ละวันแจ้งให้ผู้ปกครองได้ทราบ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง นำไปสู่ความโปร่งใส และเป็นการตรวจสอบทางอ้อมสำหรับคุณภาพอาหารกลางวันที่นักเรียนได้รับ

“ครูเวรก็จะถ่ายรูปวัตถุดิบหลักว่ามีอะไร แล้วก็แจ้ง และจะทำทุกวัน คือเราแจ้งเป็นเทอม เป็นสัปดาห์ แล้วก็ในวันเลย ครูประจำชั้นบางห้องเขาจะส่งหรือไม่ส่ง อันนี้เราก็ไม่ได้บังคับเขา เขาก็อาจจะส่งไปในห้องกลุ่มไลน์ของห้องเขาเลย พ่อแม่บางคนเขาก็รู้ เขาก็จะมีลูกใจกลับมา พ่อแม่เขาก็จะเห็น ก็รับรู้ว่ามีอะไร ไม่ค่อยมีคอมเมนต์ที่ไม่ดีกลับมา ทำอย่างนี้มา 2-3 ปีแล้ว”

(ครูในโรงเรียนคนที่ 30, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2567)

(3) ขาดการประเมินคุณภาพอาหารโดยเด็กนักเรียนหรือปฏิบัติได้ไม่

สม่ำเสมอ ตามเจตนารมณ์ของหนังสือฯ ที่กำหนดให้นักเรียนมีส่วนประเมินคุณภาพอาหารโดยการสุ่มตรวจ อาจส่งผลทำให้เด็กมีความใส่ใจในโภชนาการและคุณภาพอาหาร ทราบถึงที่มาของวัตถุดิบอาหาร และส่งผลลดขยะเศษอาหารเพราะนักเรียนทานโดยไม่เหลือทิ้ง อย่างไรก็ตามจากการสังเกตในระหว่างเก็บข้อมูลจากโรงเรียนกรณีศึกษาและบทสัมภาษณ์ที่ได้จากงานวิจัยครั้งนี้พบว่า มีโรงเรียนส่วนน้อยที่นักเรียนประเมินอาหารได้อย่างสม่ำเสมอ โดยเป็นการประเมินความพึงพอใจในรสชาติและความชอบเมนูอาหาร ซึ่งการที่ให้นักเรียนสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมได้ โรงเรียนต้องให้เด็กเกิดความสุข เช่น ปรับรูปแบบให้เป็นเกม ผลการประเมินของนักเรียนทำให้โรงเรียนหรือผู้ประกอบการสามารถปรับปรุงเมนูอาหารที่เด็กนักเรียนชอบและทานได้หมด

“ครูจะมีบอร์ดอีกฝั่งหนึ่งจะเป็นรูปภาพเมนูอาหารให้เขาเอาดาวสติ๊กเกอร์ไปติดว่าเขาชอบเมนูนี้หรือว่าชอบเมนูไหนมากกว่ากันทุกชั้น จะมีโต๊ะตรงนั้นเป็นโต๊ะประเมินอาหาร แล้วจะแจกสติ๊กเกอร์ให้”

(ครูโรงเรียนคนที่ 4, สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2566)



“กิจกรรมโรงเรียนที่เด่นขึ้นมากคือการโหวตเมนูอาหารที่นอกเหนือจากเมนูปกติทั่วไป เพราะผมเชื่อว่าอย่างตอนเราเป็นเด็กเราอาจจะเบื่อเมนูอาหารแล้วอันนี้เป็นความคิดสร้างสรรค์อีกแบบหนึ่งที่น้อง ๆ อาจจะทำอะไรลองโหวตมาดู”

(หน่วยจัดการกลางหน่วยที่ 3, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2567)

(4) ขาดนโยบายภาครัฐที่จูงใจให้โรงเรียนซื้อวัตถุดิบอาหารจากชุมชนหรือวัตถุดิบอาหารปลอดภัย ประเทศไทยยังไม่มีกฎระเบียบหรือข้อกำหนดทั้งในลักษณะของการบังคับควบคุม หรือสร้างแรงจูงใจทางด้านเศรษฐศาสตร์ (economic incentive) ที่จูงใจให้โรงเรียนเลือกซื้อวัตถุดิบอาหารที่ปลอดภัยจากสารเคมีตกค้าง หรือที่ผลิตจากชุมชนดังเช่นที่เริ่มพบในหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐบาลท้องถิ่น (รัฐนิวยอร์ก เป็นต้น) (Krasnoff, Schmit, & Bilinski et al., 2023) โดยโรงเรียนที่ซื้อวัตถุดิบอาหารที่ผลิตจากภายในรัฐดังกล่าวเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งจะได้รับงบประมาณค่าอาหารในปีถัดไปเพิ่มขึ้น ส่วนประเทศอิตาลี รัฐบาลกลางกำหนดให้องค์กรสถาบันของรัฐรับซื้อวัตถุดิบอาหารจากฟาร์มครอบครัวในราคาที่สูงกว่าราคากลาง ร้อยละ 40 (Gaitán-Cremaschi et al., 2022)

5. อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิเคราะห์กฎระเบียบข้อบังคับของประเทศไทยจากข้อมูลitudyภูมิตามเอกสารและวิธีปฏิบัติจริงในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการอาหารกลางวันจากข้อมูลปฐมภูมิผ่านการสัมภาษณ์โรงเรียนกรณีศึกษา แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของกฎระเบียบที่ออกและบังคับใช้โดยหน่วยงานสังกัดกระทรวงต่าง ๆ มีทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเฉพาะเจาะจงกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารขององค์กรภาครัฐ และที่เกี่ยวข้องทางอ้อมซึ่งกำหนดสัดส่วนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจ และขั้นตอนการบริหารเงินงบประมาณโครงการอาหารกลางวันที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป รวมทั้งการตรวจสอบทุจริตการใช้เงินงบประมาณ กฎระเบียบข้อบังคับเหล่านี้เปิดโอกาสให้โรงเรียนได้เลือกซื้อและกำหนดคุณลักษณะของวัตถุดิบอาหารโดยการซื้อแบบเฉพาะเจาะจง ที่คำนึงถึงคุณภาพความปลอดภัยและแหล่งผลิตที่มาจากชุมชน อปท. สามารถเพิ่มงบประมาณค่าอาหารกลางวันให้กับโรงเรียนในสังกัดได้หากใช้วัตถุดิบอาหารอินทรีย์ที่ราคาสูงกว่าราคาตลาดโดยไม่ขัดกับกฎระเบียบ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบปัญหาอุปสรรคที่โรงเรียนได้รับงบประมาณล่าช้า



มีงบประมาณไม่เพียงพอ ขั้นตอนการตรวจรับพัสดุและประเมินคุณภาพอาหารยังขาดการมีส่วนร่วมจากผู้กระทำอื่นที่ไม่ใช่บุคลากรโรงเรียน อีกทั้งข้อจำกัดของการขาดเครื่องมือทางนโยบายที่ส่งเสริมให้การจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับความยั่งยืนของระบบอาหาร

เมื่อเปรียบเทียบผลจากงานวิจัยนี้ในประเทศไทยกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐที่สนับสนุนระบบอาหารยั่งยืนในต่างประเทศ ส่วนแตกต่างที่ชัดเจนคือการที่ประเทศไทยยังขาดเครื่องมือทางนโยบายที่มุ่งให้องค์กรภาครัฐซึ่งรวมถึงโรงเรียนปรับเปลี่ยนวิธีจัดซื้อจัดจ้างอาหารที่ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนมากขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจัดอาหารที่โรงเรียนให้กับเด็ก ภายใต้ Healthy Hunger-Free Kids Act 2010 รัฐบาลกลางออกระเบียบสนับสนุนงบประมาณกับโรงเรียนที่ซื้อวัตถุดิบอาหารจากแหล่งท้องถิ่นหรือปลูกที่โรงเรียนผ่านโปรแกรม Farm-to-School ส่งผลให้สหรัฐกว่า 46 แห่งออกกฎหมายเพื่อให้โรงเรียนจัดซื้อวัตถุดิบอาหารที่ผลิตจากเกษตรกรท้องถิ่น (Bobronnikov et al., 2021) นอกจากนี้ยังมีระเบียบเฉพาะที่ออกมาเพื่อยกเว้นให้โรงเรียนสามารถซื้อวัตถุดิบอาหารที่ไม่ผ่านการแปรรูปจากผู้ผลิตที่มาจากเขตพื้นที่เดียวกันที่ถึงแม้มีราคาสูงโดยไม่ขัดต่อกฎระเบียบการประกวดราคา (Kapata, 2020) หลายประเทศที่กำลังพัฒนาในทวีปละตินอเมริกา เช่น บราซิล (Fonseca, Proença, Luna, & Saes, 2025) รวมถึงในแถบแอฟริกา เช่น โบลิเวีย มีกฎระเบียบเฉพาะที่กำหนดสัดส่วนวัตถุดิบอาหารที่โรงเรียนปรุงประกอบต้องซื้อมาจากฟาร์มครอบครัว (Mercado, Hjortsø, & Kledal, 2016) Swensson (2018) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเครื่องมือทางนโยบายและกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดวิธีการปฏิบัติขององค์กรภาครัฐให้เปลี่ยนมาเลือกซื้ออาหารจากแหล่งผลิตที่เป็นเกษตรกรรายย่อยหรือผลิตจากชุมชน

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากกฎระเบียบให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียนเชื่อมโยงกับระบบอาหารชุมชนที่พบจากงานวิจัยนี้ของประเทศไทยเทียบกับงานวิจัยในต่างประเทศพบว่าสอดคล้องกันในหลายด้าน จากการที่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่หลากหลายกระทรวง ส่งผลให้ขาดความเป็นเอกภาพ บางกฎระเบียบมีวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน ผลจากการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงวิธีการบริหารงบประมาณโครงการอาหารกลางวันระหว่างโรงเรียนต่างสังกัดซึ่งมีความแตกต่างกัน เป็นผลจากกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีเจตนาพัฒนาท้องถิ่นแต่นำไปสู่ขั้นตอนที่ยุ่ยากขึ้นของการบริหารและลดประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียนลง โรงเรียนที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบซึ่งลดความซับซ้อนของขั้นตอนการบริหารงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง ได้งบประมาณตรงเวลา มีความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ



แต่ยังตั้งอยู่ในกรอบของความโปร่งใส ได้รับเงินสมทบงบประมาณค่ารายหัวอาหารกลางวัน ส่งผลให้ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณดีกว่า และมีแนวโน้มที่พิจารณาเกณฑ์อื่นนอกจากด้านราคาในการเลือกซื้อวัตถุดิบอาหาร โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยและแหล่งผลิตที่ส่งเสริมสุขภาพและความยั่งยืนของท้องถิ่น ผลจากการศึกษาของ Kapata (2020) สรุปว่าถึงแม้ในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่สนับสนุนให้ภาครัฐเลือกซื้ออาหารที่ผลิตโดยชุมชนอยู่บ้าง แต่กระจายอยู่ในภาคส่วนและระดับการปกครองที่ต่างกันไป อุปสรรคที่สำคัญคือขาดการจัดการและปรับแก้กฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลาง และการมีกฎหมายหลายระดับทำให้ขั้นตอนวิธีปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น เกษตรกรท้องถิ่นเข้าไม่ถึงการจัดซื้อจัดจ้างอาหารของภาครัฐ อุปสรรคจากงบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดเครื่องมือทางนโยบายที่จูงใจให้เลือกซื้ออาหารจากเกณฑ์ด้านความยั่งยืนอื่น ๆ ที่พบจากงานวิจัยนี้ พบว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้องค์กรสถาบันภาครัฐของประเทศในยุโรปเลือกซื้ออาหารจากเกณฑ์ด้านราคาเป็นหลัก (Krivašonoka, 2017, pp. 195-202.)

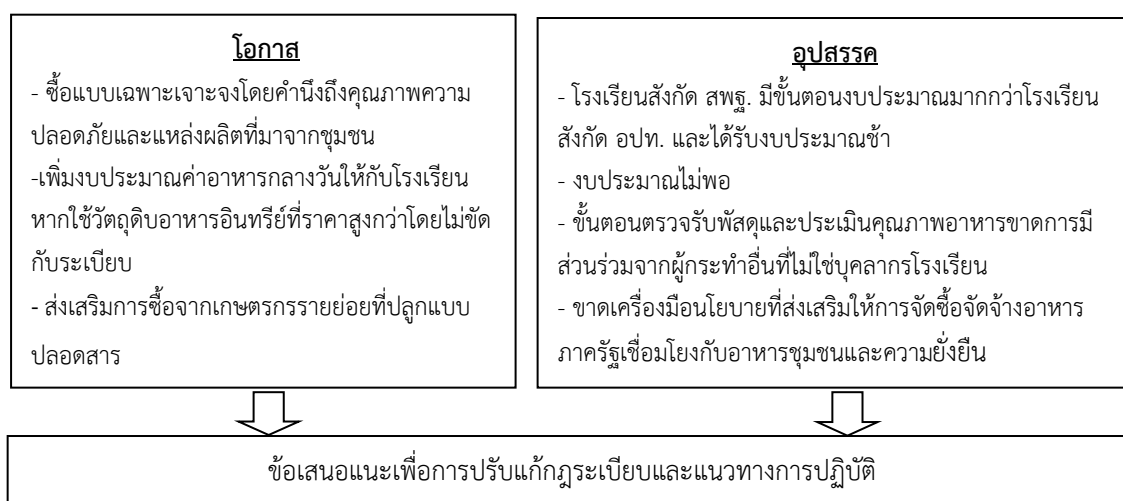
การนำกรอบสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบายมาใช้ในการวิจัยนี้แสดงให้เห็นถึงพลวัตของกระบวนการทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารของประเทศไทยที่ถึงแม้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น (agenda setting) ที่องค์กรสถาบันภาครัฐในระดับท้องถิ่นเริ่มผนวกหลักการของความยั่งยืนโดยเฉพาะประเด็นด้านความปลอดภัยอาหารและเศรษฐกิจชุมชนมาพิจารณาเลือกซื้อวัตถุดิบอาหารโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้รับอิทธิพลจากภายนอกแต่อย่างใด บ่งชี้ถึงกระบวนการทางนโยบายแบบล่างขึ้นบนจากความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนที่แท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับบริบทระดับนานาชาติของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 12.7 (United Nations Environment Programme, 2022) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ยั่งยืน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างอาหารที่องค์กรระหว่างประเทศและหลายประเทศกำลังพยายามผลักดันให้เป็นแรงขับเคลื่อนและจุดคานงัดที่ทำให้ระบบอาหารให้มีความยั่งยืนมากขึ้น (Luana, Swensson, & Tartanac, 2020) ทั้งนี้กรอบสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบายยังชี้ให้เห็นบทบาทของผู้กระทำในห่วงโซ่อาหารที่ส่งผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียน รวมทั้งบทบาทของหน่วยงานที่ออกกฎระเบียบทั้งจากภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นต่างสังกัดที่มีส่วนในการบริหารงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ด้วยความซับซ้อนของห่วงโซ่อาหารและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำเหล่านี้ ดังนั้นกระบวนการพัฒนานโยบายในอนาคต ทั้งการปรับปรุงแก้ไข การเลือกเครื่องมือทางนโยบายที่มีความเหมาะสม หรือแม้แต่อาจ



ต้องถึงระดับการปฏิรูปกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารขององค์กรสถาบันภาครัฐต่อไปควรวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครอบคลุมและรอบด้าน โดยมุ่งประโยชน์ด้านความยั่งยืนและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสาธารณชนเป็นหลัก อีกทั้งต้องเหมาะสมกับบริบทของระบบอาหารและกรอบกฎหมายของประเทศไทย

6. องค์ความรู้จากการวิจัย

องค์ความรู้ใหม่จากงานวิจัยคือการวิเคราะห์ให้เห็นถึงโอกาสและปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันโรงเรียนเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างอาหารโรงเรียนมีความยั่งยืนและมีการเชื่อมโยงกับระบบอาหารชุมชน ส่งผลให้เด็กนักเรียนได้รับอาหารที่มีความปลอดภัยแสดงดังรูปที่ 2 โดยโอกาสได้แก่ การจัดซื้อแบบเฉพาะเจาะจงที่คำนึงถึงคุณภาพ ความปลอดภัย และแหล่งผลิต การที่ อบต. ให้ความสำคัญผ่านการเพิ่มงบประมาณค่าอาหารกลางวัน และการส่งเสริมให้มีการจัดซื้อวัตถุดิบอาหารโรงเรียนจากเกษตรกรรายย่อย ส่วนอุปสรรคที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ ได้แก่ ขั้นตอนงบประมาณของโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ยุ่งยากมากกว่าโรงเรียนสังกัด อบต. การขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจรับพัสดุ และประเมินคุณภาพอาหารกลางวันโรงเรียน และการขาดเครื่องมือทางนโยบายที่ส่งเสริมให้มีการจัดซื้ออาหารภาครัฐเชื่อมโยงกับอาหารชุมชนและส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างอาหารอย่างยั่งยืน



ภาพที่ 2. องค์ความรู้ใหม่จากงานวิจัย



7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1.1 ควรมีมาตรการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ให้โรงเรียนเลือกซื้อวัตถุดิบที่ปลอดภัย ปราศจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ผลิตแบบอินทรีย์ หรือมาจากเกษตรกรในชุมชน โดยอาศัยแหล่งเงินสนับสนุนจากสองช่องทาง ได้แก่ (1) อปท. ที่มีศักยภาพทางการคลัง เช่น เทศบาลเมือง ซึ่งสามารถกำหนดเงื่อนไขการให้เงินสมทบเพิ่มเติมเฉพาะเมื่อโรงเรียนจัดซื้อวัตถุดิบจากชุมชน และควรขยายแนวทางนี้ไปยังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ได้รับงบประมาณโครงการอาหารกลางวันด้วย และ (2) กองทุนโครงการอาหารกลางวัน ซึ่งสามารถขยายวัตถุประสงค์การสนับสนุนให้ครอบคลุมโครงการที่ส่งเสริมการผลิตของฟาร์มโรงเรียนและการเชื่อมโยงกับระบบอาหารชุมชน

7.1.2 อปท. และหน่วยงานในพื้นที่ควรสนับสนุนโรงเรียนทั้งด้านงบประมาณและด้านเทคนิคในการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของวัตถุดิบอาหาร เช่น สาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล โรงพยาบาลชุมชน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล เนื่องจากงบประมาณอาหารกลางวันที่โรงเรียนได้รับยังไม่ครอบคลุมต้นทุนด้านการตรวจสอบทางจุลินทรีย์และทางเคมี

7.1.3 หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ได้แก่ สพฐ หรือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรจัดทำเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเฉพาะสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐที่ยั่งยืน เช่นเดียวกับรายการสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยกรมควบคุมมลพิษและนำไปใช้โดยกรมบัญชีกลาง

7.1.4 หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ได้แก่ สพฐ หรือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรจัดทำต้นแบบ TOR จ้างผู้ประกอบการอาหารที่ระบุประเด็นด้านสุขภาพ ความปลอดภัยของวัตถุดิบ และที่มาของแหล่งผลิตไว้ให้ชัดเจน และบรรจุไว้ในคู่มือโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน เพื่อส่งเสริมระบบอาหารที่ยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรม

7.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

7.2.1 ศึกษาเพิ่มเติมกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างอาหารในภาคส่วนอื่นที่ส่งเสริมระบบอาหารยั่งยืน ที่ผ่านมามีงานวิจัยที่ศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างอาหารในโรงพยาบาลบ้าง แต่ยังขาดจากภาคส่วนอื่น เช่น เรือนจำและทัณฑสถาน ค่ายทหาร สถานสงเคราะห์



7.2.2 วิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมถึงผลลัพธ์ของมาตรการจูงใจให้วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมเข้ามาในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้งการขอความร่วมมือให้ภาครัฐ สนับสนุนสินค้าและบริการจากวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคมส่งผลจูงใจให้กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชนที่ปลูกแบบเกษตรอินทรีย์หรือสนับสนุนความยั่งยืนทางสังคมเข้าร่วมในการ จัดซื้อจัดจ้างอาหารภาครัฐหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). *สรุปการจัดสรรงบประมาณโครงการอาหารกลางวัน ปีงบประมาณ 2566*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. (2562) แนวทางการ ปฏิบัติในการจัดซื้อวัตถุดิบเพื่อใช้ในการประกอบอาหาร การจ้างบุคคลเพื่อประกอบ อาหารหรือการจ้างเหมาประกอบอาหาร (ปรุงสำเร็จ) (หนังสือที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 116). กรมบัญชีกลาง. สืบค้นจาก <https://ops.moe.go.th/wp-content/uploads/2023/03/Lunch007.pdf>

ไทยรีฟอর্ম. (2561). วิจัยอาหารกลางวันนักเรียน พบยาฆ่าแมลงในผักผลไม้เกือบ 100%. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/content-page/item/71891-food71891.html>

มูลนิธิสร้างเสริมวิถีบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ (มอส.). (2562). รายงานโครงการขับเคลื่อน นโยบายอาหาร โภชนาการและสุขภาพเด็กวัยเรียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. (2562). พัฒนาเครื่องมืออย่างระบบ Thai School Lunch (TSL) เพื่อให้โรงเรียนสามารถวางแผนเมนูอาหารอย่างมี โภชนาการแม้ไม่มีนักโภชนาการประจำโรงเรียน (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: ศูนย์ เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ.



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2563). *การประชุมเพื่อกำหนดแนวทางและแนวนโยบายในการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน* สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (รายงานการประชุม). นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ท.

Bobronnikov, E., Boyle, M., Grosz, M., Lipton, I., Nutter, R., Velez, M., & Yadav, L. (2021). *Farm to school literature review* [PDF file]. Retrieved from <https://fns-prod.azureedge.us/sites/default/files/resource-files/Farm-to-School-LitReview.pdf>

European Commission, Directorate-General for Environment, & ICLEI – Local Governments for Sustainability. (2016). *Buying green! A handbook on green public procurement* (3rd ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). Home-Grown School Feeding Resource Framework. Retrieved from <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d082f20d-a9b4-4a3e-9574-3551ef74043e/content>

Fonseca, C. V. C., Proença, Y., Luna, I., & Saes, M. S. M. (2025). Transformative policies in Brazilian agri-food systems: An analysis of family farm procurement under the national school feeding program. *Food Policy*, 132, 102856. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2025.102856>

Gaitán-Cremaschi, D., Klerkx, L., Aguilar-Gallegos, N., Duncan, J., Pizzolón, A., Dogliotti, S., & Rossing, W. A. (2022). Public food procurement from family farming: A food system and social network perspective. *Food Policy*, 111, 102325. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102325>



- Heinzerling, L. (2015). Divide and Confound: The Relationship Between Transparency, Public Health, and Regulatory Authority in the National Food System. In S. F. Halabi (Ed.), *Food and Drug Regulation in an Era of Globalized Markets* (pp. 125–134). San Diego, CA: Academic Press. doi:10.1016/B978-0-12-802311-2.00010-2
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2020). Food security and nutrition: Building a global narrative towards 2030 (HLPE Report 15) [PDF file]. Retrieved from <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8357b6eb-8010-4254-814a-1493faaf4a93/content>
- Kapata, A. (2020). Legal instruments to support local food systems in United States law. *Comparative Law Review*, 26(1), 9-50.
- Krasnoff, S. M., Schmit, T. M., & Bilinski, C. B. (2023). Economic impact assessment of public incentives to support farm-to-school food purchases. *Food Policy*, 121, 102545. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2023.102545>
- Krivašonoka, I. (2017). Regulations of public food procurement: Opportunities and challenges. *Research for Rural Development*, 2, 195-202.
- Mercado, G., Hjortsø, C. N., & Kledal, P. R. (2016). Public procurement for school breakfasts in the Bolivian Altiplan: governance structures enabling smallholder inclusion. *Journal of Rural Studies*, 44, 63-76.
- Souza, L. R., & Villar, B. S. (2019). Home-grown school feeding: A policy option for developing countries. *International Journal of Nutrition and Food Sciences*, 8(3), 40–47.
- Swensson, L. F. J. (2018). Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: the case of home-grown school feeding programmes (Working Paper No. 177). Retrieved from <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca2060en>



- Swensson, L. F., & Tartanac, F. (2020). Public food procurement for sustainable diets and food systems: the role of the regulatory framework. *Global Food Security*, 25, 100366. doi:10.1016/j.gfs.2020.100366
- Walt, G., & Gilson, L. (1994). Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. *Health policy and planning*, 9(4), 353-370.
- United Nations Environment Programme. (2022). Sustainable Public Procurement: 2022 Global Review (Parts I and II). Retrieved from <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/sustainable-public-procurement-2022-global-review-parts-i-and-ii>