

การศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผล ต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2562

The Study of Institutional and Political System Factors Affecting
Changes in Educational Public Expenditure from 1998 to 2019

พิชิตชัย กิ่งพวง*

Phichitchai Kingphuang**

บทความนี้

Received

15 กุมภาพันธ์ 2566

Revised

3 เมษายน 2566

Accepted

5 เมษายน 2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของไทย เปรียบเทียบกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา (time series) ในช่วงระยะเวลา 22 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 – 2562 มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ได้แก่ เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา เปรียบเทียบกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงปี พ.ศ.2541-2562 และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนารูปแบบการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางการศึกษามากขึ้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและขยายโอกาสทางการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ได้แก่ จำนวนประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (วัดจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (วัดจากสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้) และการเปิดเสรีทางการค้า มีความสัมพันธ์กับรายจ่าย

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** Student in Doctor of Public Administration, School of Public Administration, National Institute of Development Administration

สาธารณะด้านการศึกษา ส่วนปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ได้แก่ การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปในระบบราชการ ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า ประสิทธิภาพภาครัฐ และเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง โดยรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามีแนวโน้มค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร อัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป และเป็นปัจจัยที่รัฐควบคุมได้ยาก โดยมิผลให้การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อยจากปีก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศยังมีความเหลื่อมล้ำในระดับสูง หากต้องการให้รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมาก จะต้องสนับสนุนหรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยอื่นๆ อาทิ การอาศัยโอกาสจากการเปิดเสรีทางการค้า เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นปัจจัยทางอ้อมหรือปัจจัยสนับสนุนให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น และทำให้รัฐมีรายได้เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งต้องกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งบประมาณถูกใช้ไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับการกำกับดูแลให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และเสถียรภาพของพลเมือง เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง

คำสำคัญ: การเมืองกับการศึกษา, รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา, ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง, ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

Abstract

This research article analyzes the effects of institutional and political system factors, compared with socioeconomic factors, on the adjustment in public expenditure on education in Thailand, using secondary data and time series data for 22 years from 1998 to 2019. The objective of the study is to observe the influence of institutional and political system factors on the changes in public expenditure on education, compared with that of socioeconomic environment factors from 1998 to 2019, and to propose policy recommendations that improve the allocation of public expenditures more focused on education development to reduce inequality and expand educational opportunities.

The result of the study reveals that the influential socioeconomic factors on the change in public education expenditure, such as population, economic development

(gross domestic product change rate), income inequality (Gini coefficient), and trade openness, are correlated with the public expenditure on education. On the other hand, institutional and political system factors inducing the changes in public education expenditure include gradual decision-making in bureaucracy—analyzing public education expenditures in the previous years, government efficiency, and political stability & absence of violence. The public education expenditure tends to gradually modify from the original due to changes in the demographic, gross domestic product change rate, and the Gini coefficient, which are socioeconomic factors that slowly shift and are difficult for the state to control. As a result, the allocation of public expenditure on education has altered slightly from the previous year. However, the country is a high level of inequality, so the significant shift in education expenditure requires changes in other factors. For instance, make use of the opportunities from trade openness to achieve economic growth that will be an indirect factor for the government in generating more revenue for expanding public services, along with supervision to ensure that government agencies operate efficiently so that the budget is used more effectively and efficiently, same as overseeing political stability and civil liberties for continuous development.

Keywords: Politics and education, educational public expenditure, institutional and political system factors, socioeconomic factors

1. บทนำ

ความเหลื่อมล้ำเป็นบ่อเกิดหรือปัจจัยเสริมของอีกหลายปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมืองที่ทวีความรุนแรงในรอบกว่าสิบปีมานี้ โดยความเหลื่อมล้ำถือเป็นปัญหาที่เรื้อรังมายาวนาน หากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง คาดว่าสังคมไทยจะยังคงประสบปัญหาเหล่านี้ต่อไปในอนาคต ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการสะสมทุน การกระจุกตัวของผลประโยชน์ และระยะห่างที่มากขึ้นของผลตอบแทนจากเงินเดือนและค่าจ้าง โดยประสบการณ์จากต่างประเทศบ่งชี้ว่าการลดความเหลื่อมล้ำต้องการความมุ่งมั่นและความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง ซึ่งแม้สถานการณ์ของไทยปัจจุบันจะกำลังเคลื่อนไปทิศทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังเป็นไปค่อนข้างช้า และเมื่อผสมเข้ากับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมบางประการก็ทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจน ดังนั้นจึงเป็นความท้าทายว่าประเทศไทยจะสามารถมีนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริงและทันทั่วถึงจนไม่ตกอยู่ในกับดักความเหลื่อมล้ำหรือไม่ (สมชัย จิตสุชน, 2558, น. 3) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจะกลายเป็นปัญหาที่มักจะถูกพูดถึงในช่วงหลายปีมานี้ และได้รับความสนใจมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ปรากฏเครื่องมือที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (ธรรมาพิชิต, 2559, ออนไลน์) ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่ความสนใจที่ว่าจะมีแนวทางใดบ้างที่เหมาะสมในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาคือช่วยบรรเทาความเหลื่อมล้ำในสังคม

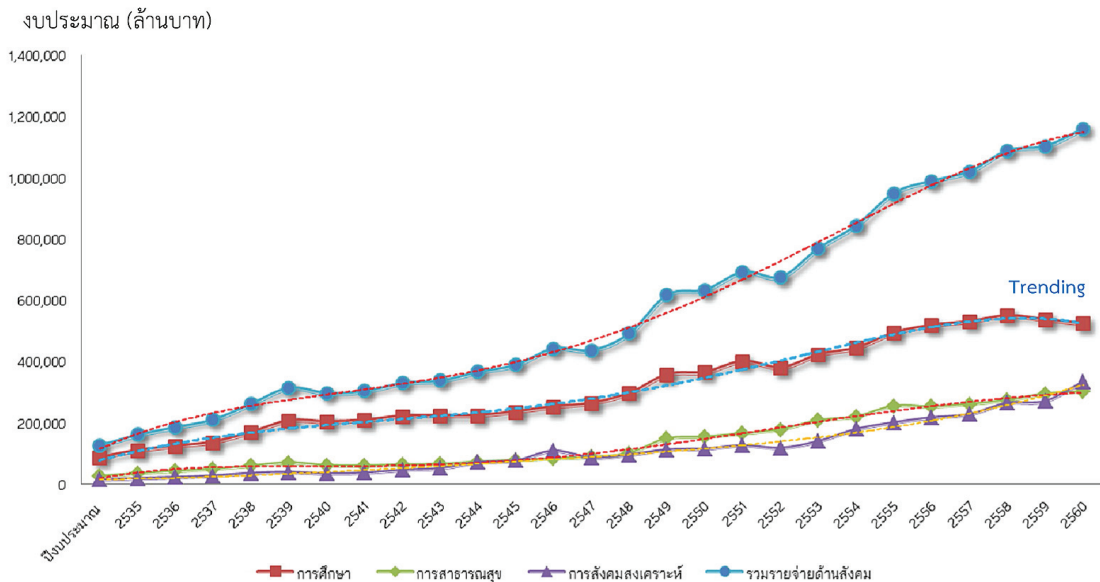
โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำประการหนึ่งคือ การสนับสนุนและขยายโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากเชื่อได้ว่าหากมีการพัฒนาและส่งเสริมด้าน

การศึกษาแก่ประชาชนจะช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถและสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปประกอบอาชีพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวได้ โดยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้มีนโยบายเพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาหลากหลายนโยบาย อาทิ นโยบายการขยายการศึกษาภาคบังคับในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) ที่ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีนโยบายให้การศึกษา 12 ปี แก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย รวมทั้งในปี พ.ศ. 2541 ได้มีนโยบายเพื่อช่วยให้ประชาชนในครอบครัวที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ โดยการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับแรกของไทย ที่มอบสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีแก่เยาวชนไทย โดยรัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนและสร้างโอกาสทางการศึกษามาโดยตลอด

โดยเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ก็คือ “รายจ่ายสาธารณะ” ซึ่งตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา รายจ่ายสาธารณะของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในส่วนของรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมถือเป็นรายจ่ายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีสัดส่วนที่มากเมื่อเทียบกับรายจ่ายด้านอื่นๆ และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (ภาพที่ 1) แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสังคมเป็นอย่างมาก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคือและรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม

อาทิ ปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมยังเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม และกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งภายหลังการประกาศใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมมากขึ้น ซึ่งนโยบายดังกล่าวล้วนแล้วแต่ทำให้รายจ่ายสาธารณะด้านสังคมเพิ่มสูงขึ้น พิจารณาได้จากรูปภาพด้านล่างนี้



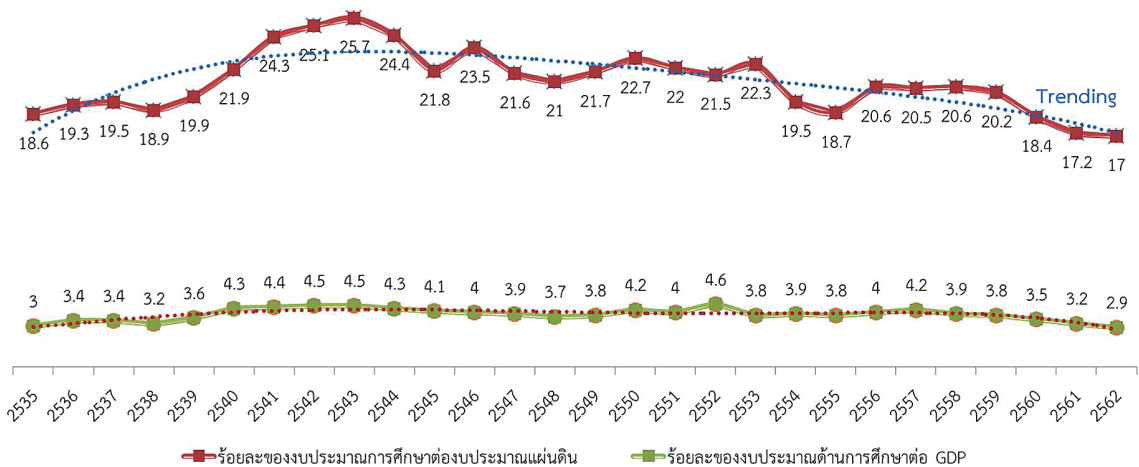
ภาพที่ 1 รายจ่ายสาธารณะด้านสังคมของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535-2561

หมายเหตุ รายจ่ายสาธารณะด้านสังคมในที่นี้ ประกอบด้วย การศึกษา การสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาหลายรัฐบาลจะกล่าวอยู่เสมอว่าได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาและมีนโยบายด้านการศึกษาจำนวนมาก ทั้งการมุ่งเน้นการสร้างโอกาสและความเท่าเทียมกันทางการศึกษาของคนในสังคม โดยการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปีและจาก 9 ปีเป็น 12 ปีตามลำดับ รวมทั้งนโยบายการจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายหรือเรียนฟรี (วรพงศ์ ตระกูลศิริพันธ์, 2553, น. 5) แต่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของงบประมาณหรือรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาต่องบประมาณภาครัฐทั้งหมดและต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) กลับเป็นที่น่าสนใจว่า ในขณะที่สัดส่วนของ

รายจ่ายสาธารณะด้านสังคมอื่นๆ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่สัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในช่วงหลายปีมานี้กลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (พิจารณาได้จากภาพที่ 2) ซึ่งแตกต่างจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ให้ความสำคัญและตื่นตัวในเรื่องของการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพและยกระดับฐานะของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาจากสาเหตุหรือปัจจัยที่หลากหลาย โดยกรณีของไทย การที่รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา มีแนวโน้มลดลง ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งอัตรา

การเพิ่มของประชากรไทยมีแนวโน้มลดลงอย่าง - 0.02 ในปี 2564 ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาต่อไป
ต่อเนื่องจากร้อยละ 0.92 ในปี 2558 ลดลงเหลือร้อยละ



ภาพที่ 2 ร้อยละของงบประมาณการศึกษาต่อประมาณแผ่นดินและร้อยละของงบประมาณ
ด้านการศึกษาต่อ GDP ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2562

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงต้องการศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2562 โดยการศึกษาในครั้งนี้จะให้ความสำคัญกับการศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง ทั้งในมิติของสถาบันในเชิงบริหารจัดการและมิติของ/ระบบการเมือง เนื่องจากงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่เน้นศึกษาถึงปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลมาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาแนวทางการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา เปรียบเทียบกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2562

2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนารูปแบบการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษามากขึ้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและขยายโอกาสทางการศึกษา

3. คำถามของการศึกษา

ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2562 หรือไม่ และแตกต่างจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 ขอบเขตของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา เป็นงบประมาณรายจ่ายที่จำแนกตามลักษณะงาน ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ทำโดยสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นรายจ่ายที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้

หมายความว่ารวมถึงรายจ่ายสาธารณะอื่นที่เป็นเงินนอกงบประมาณ โดยศึกษารายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาใน 3 กรณี ได้แก่ (1) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด (2) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา) และ (3) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา

4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2541 ถึงปี พ.ศ. 2562

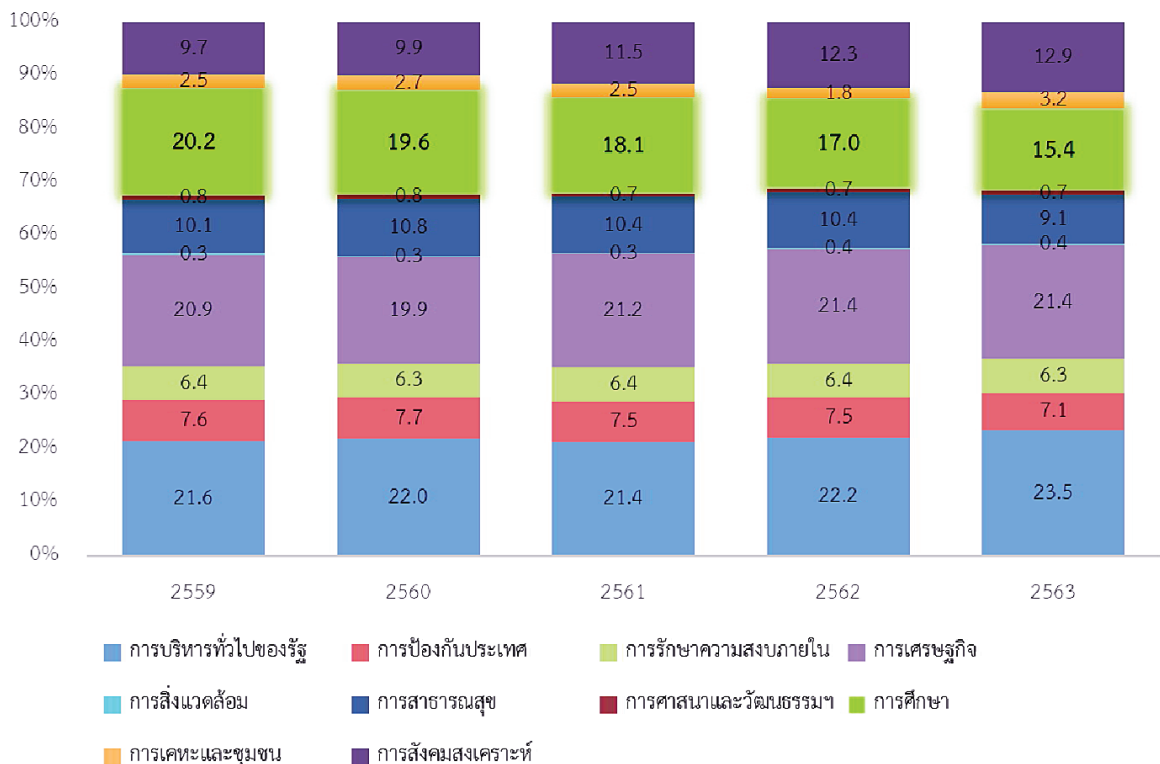
4.3 ขอบเขตของการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาปัจจัยทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศที่ส่งผลต่อการขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา เนื่องจากปัจจุบันนี้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทาง

เศรษฐกิจและสังคมไม่ได้ถูกกำหนดโดยปัจจัยภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกด้วย โดยมุ่งเน้นเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

5. ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ได้ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นฐานในการศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

5.1 แนวโน้มของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของไทย



ภาพที่ 3 สัดส่วนของงบประมาณแผ่นดิน จำแนกตามลักษณะงาน ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2562

จากข้อมูลรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐบาลที่ผ่านมา พบว่า มีสัดส่วนของงบประมาณสูงเป็นอันดับต้นๆ ของรายจ่ายสาธารณะทั้งหมดของประเทศใกล้เคียงกับรายจ่ายในการบริหารงานทั่วไปของรัฐบาลและรายจ่ายด้านการเศรษฐกิจ โดยมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 15-20 หรือคิดเป็น 1 ใน 5 ของงบประมาณของรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 20.2 ลดลงเหลือร้อยละ 15.4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (พิจารณาได้จากภาพที่ 3) อย่างไรก็ตาม การที่รายจ่ายสาธารณะด้านศึกษามีแนวโน้มลดลงในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อาจเป็นผลมาจากจำนวนประชากรในวัยเรียนที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 18,107,083 คน ในปี 2545 ลดลงเหลือ 14,873,135 คน ในปี 2564 ส่งผลให้จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียน ที่มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงร้อยละของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ จะพบว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาจำนวนมาก แต่ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศภายใต้โครงการเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) แต่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศทั่วโลก อีกทั้งยังมากกว่ารายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีอันดับคุณภาพการศึกษาจากการทดสอบตามโครงการ PISA อยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก เพราะฉะนั้นจึงสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาจำนวนมาก แต่การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ ส่งผลให้การศึกษาของไทยยังมีคุณภาพไม่เพียงพอและไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2561, ออนไลน์)

นอกจากนี้ ในการศึกษาาระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ (National Education Account of Thailand : NEA) พบว่า ไทยมีทรัพยากรด้านการศึกษาอย่างเพียงพอ โดยในปี 2556 มีรายจ่ายเพื่อการศึกษาว่า 800,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6.4 ของ GDP ซึ่งใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานร้อยละ 70 การศึกษาระดับอุดมศึกษาร้อยละ 20 และที่เหลือสำหรับการศึกษาอื่นๆ แต่ผลลัพธ์ทางการศึกษายังไม่เป็นที่น่าพอใจ พิจารณาได้จากผลคะแนนทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินขั้นพื้นฐาน (O-NET) ที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากในวิชาหลัก (คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ) หรือผลการทดสอบ PISA ในปี 2555 พบว่า ถึงแม้คะแนนเฉลี่ยจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ยังมีผลการทดสอบต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมาตรฐานกลาง อีกทั้งยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกัน สะท้อนว่า การจัดสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะส่วนที่เป็นงบประมาณแผ่นดิน ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการใช้งบประมาณไปเป็นจำนวนมากก็ตาม (ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, 2558, น. 1-10)

5.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา

5.2.1 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร (Economic – Demographic Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ โดยเน้นศึกษาปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร มีนักวิชาการที่สำคัญ อาทิ Wagner, Peacock & Wiseman, Musgrave เป็นต้น โดย Wagner ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะในประเทศเยอรมันจากข้อมูลในอดีต รวมทั้งอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้รายจ่ายสาธารณะของประเทศต่างๆ ขยายตัวเพิ่ม

มากขึ้น โดยตั้งเป็นสมมุติฐานเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะที่เรียกว่า “กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ” (Law of Rising Public Expenditure) กล่าวคือ รัฐบาลทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทหรือดำเนินการอย่างกว้างขวางมากขึ้น อีกทั้งยังขยายตัวเร็วกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเพิ่มระดับราคาสินค้า ตลอดจนการพัฒนาทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าหรือบริการต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรายจ่ายสาธารณะจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น (พลภัทร บุราคม, 2560, น. 149; เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2546, น. 497-499)

5.2.2 ปัจจัยด้านการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจนโยบายจะเกี่ยวข้องกับการกระทำของข้าราชการหรือองค์การที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธทางเลือกนโยบายในขั้นตอนการพิจารณา โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ ทฤษฎีการตัดสินใจแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incrementalism Theory) ซึ่งมีแนวคิดว่าคุณลักษณะของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ในแต่ละปีจะมีลักษณะดังนี้ (1) ขนาดของงบประมาณในแต่ละปีจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักจากปีก่อน และ (2) ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในขนาดของงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนในสัดส่วนค่อนข้างคงที่ (Stable Incremental Growth) โดยผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักจะใช้งบประมาณปีเดิมมาเป็นฐาน และพิจารณาเฉพาะส่วนของงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากปีเดิมนั้น เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป และเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ค่อนข้างคงที่จากขนาด

ของงบประมาณในปีที่ผ่านมา เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงและพยายามประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2560, น. 265-268; พลภัทร บุราคม, 2560, น. 129-132; วรพงศ์ ตระการศิรินนท์, 2553, น. 34-36)

5.2.3 ปัจจัยด้านการเมือง เป็นกลุ่มแนวคิดที่ใช้หลักการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดของปัจเจกบุคคลมาเป็นหลักในการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ โดยถือว่าตามธรรมชาติแล้ว มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและพยายามใช้เหตุผลในการกระทำต่างๆ เพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุดทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นนักการเมือง ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือผู้เสียภาษีก็ตาม เพราะฉะนั้นในการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะตามแนวทางทางเลือกสาธารณะ (Public choice) จะใช้ปัจจัยด้านการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด (Utility maximization) ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะมาเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาทิ ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด (Vote-Maximizing Theory) และทฤษฎีมีฐานของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Median Voter Theory) ซึ่งเป็นการอธิบายว่า รายจ่ายสาธารณะถูกกำหนดโดยผู้ที่ออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองที่จะชนะการเลือกตั้งได้ จะต้องสามารถแสวงหาเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด (Majority Election) โดยต้องสามารถครองใจผู้มีสิทธิออกเสียงให้ได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือเกินกว่าค่ามีฐานของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Median Voter) ซึ่งจะสามารถทำได้โดยการเสนอนโยบายที่ตรงตามความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่ เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้ง (พลภัทร บุราคม, 2560, น. 159-167)

5.2.4 ปัจจัยเชิงสถาบัน เป็นการศึกษาในมิติของขนาดของระบบราชการและรายจ่ายสาธารณะของรัฐ โดย Mueller (1987, pp. 115-116) ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างขนาดของระบบราชการ (size of the bureaucracy) และอัตราการเติบโตของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อข้าราชการมีจำนวนมากขึ้นก็จะทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งการที่ระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้นจะทำให้การตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมจากภายนอกยากยิ่งขึ้นเท่านั้น และบุคลากรภายในก็จะทำงานเพื่อเพิ่มขนาดของระบบราชการ นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอีกประการหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสนใจในการศึกษา คือ การทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของระดับรายจ่ายสาธารณะและทำให้รายได้ลดลงอันเนื่องมาจากระบบการทุจริตคอร์รัปชัน (Mauro, 1997, pp. 9-12)

5.2.5 ปัจจัยด้านโลกาภิวัตน์ มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ Compensation Theory โดยแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นสถานะที่เกิดจากการเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นในที่หนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ไม่มากก็น้อย โดยในทางเศรษฐกิจ หากประเทศมีการเปิดเสรีทางการค้าและมีการลงทุนกับต่างประเทศมาก จะทำให้มีความเสี่ยงต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกสูง และอาจได้รับผลกระทบรุนแรงเมื่อสถานะเศรษฐกิจของโลกมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ อีกทั้งยังต้องเพิ่มรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาและการฝึกอบรมให้แก่แรงงาน เพื่อให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของตลาดโลก จึงส่งผลให้รายจ่ายสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มสูงขึ้น (Ponlapat Buracom, 2017, pp. 1,763-1,764; พลภัทร บุราคม,

2561, น. 57-59; วรพงศ์ ตระการศิรินนท์, 2553, น. 51-52)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามทฤษฎีระบบ (System theory) จะพบว่า ปัจจัยทั้งสองจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ การพัฒนาเศรษฐกิจและการเปิดเสรีทางการค้า ย่อมส่งผลให้ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เช่น อัตราการเพิ่มของประชากรที่มีแนวโน้มลดลง และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จะส่งผลให้ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน

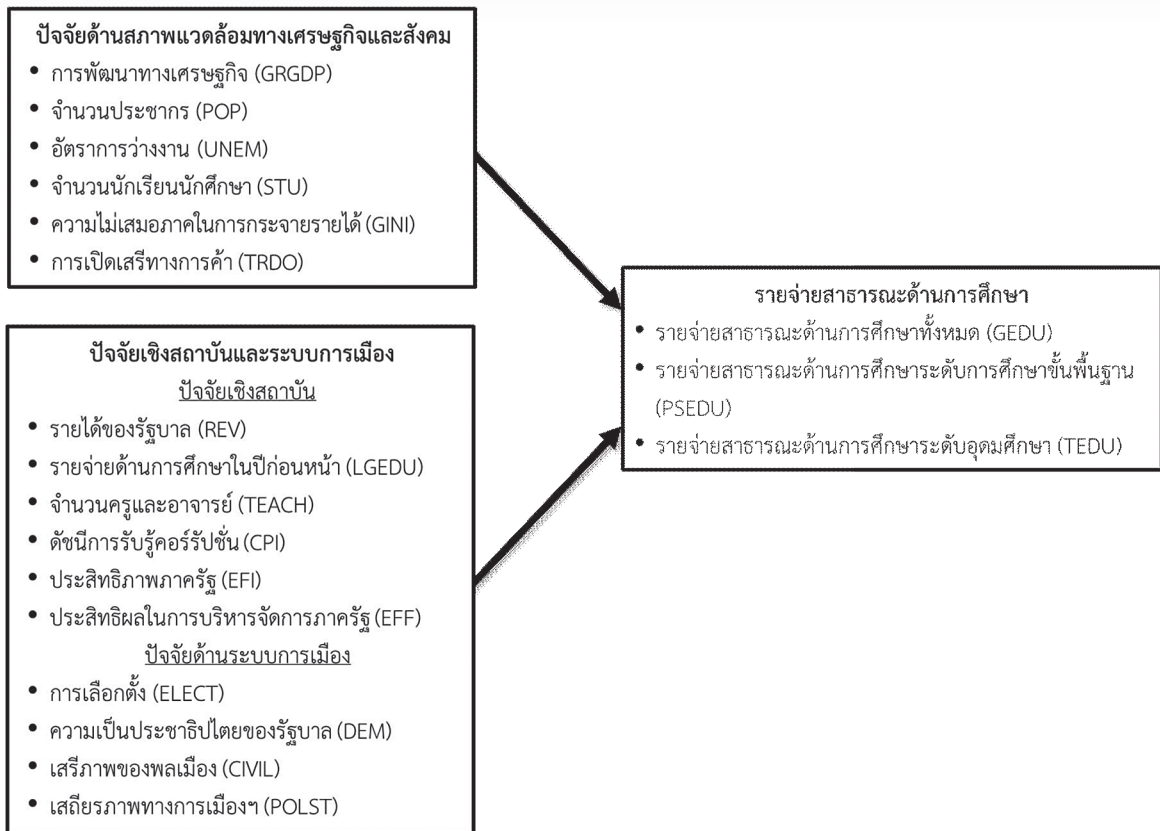
6. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะยึดกรอบแนวคิดตามทฤษฎีระบบ (System theory) เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่ง David Easton ได้นำความคิดเชิงระบบมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์การเมือง โดยมีสมมติฐานว่า การเมืองดำรงอยู่อย่างเป็นระบบเปรียบเสมือนหนึ่งชีวิตการเมือง (Political life) กล่าวคือ ระบบการเมืองประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ทั้งองค์ประกอบภายใน เช่น สถาบันการเมือง โดยมีสภาพแวดล้อมเป็นองค์ประกอบภายนอก ที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของระบบการเมือง ซึ่งกิจกรรมทางการเมืองกับสภาพแวดล้อม (Environment) จะมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลาไม่หยุดนิ่ง (Dynamic System) จึงทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าชีวิตการเมือง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อมจะก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ โดยสิ่งที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมจะส่งผลกระทบเข้าสู่ระบบการเมือง

ในรูปแบบของปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งระบบการเมือง จะทำหน้าที่ตัดสินใจและนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ โดยระบบการเมืองเปรียบเสมือนกล่องดำ (Black box) ซึ่งหมายความว่า โครงสร้าง กิจกรรมทางการเมือง การใช้อำนาจในการบริหาร และกฎระเบียบต่างๆ ดังนั้น ผลผลิตของระบบการเมืองหรือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจก็คือนโยบายสาธารณะหรือปัจจัยนำออก (Outputs) และผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเข้าสู่ระบบอีกครั้งในรูปแบบของปัจจัยสภาพแวดล้อม ซึ่งจะถูกนำเข้าระบบการเมืองในรูปแบบของความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) เพื่อผลักดันให้ระบบการเมืองดำเนินการตามความต้องการดังกล่าว ซึ่งระบบการเมืองจะมีการปรับตัวเพื่อให้ชีวิตการเมือง ดำรงอยู่ต่อไปได้ (Easton, 1957, pp. 383-400; Easton, 1965, pp. 29-32, 112; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2560, น. 240-241)

จากแนวคิดข้างต้นจึงนำมาประยุกต์เพื่อกำหนด กรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งเปรียบเสมือนการศึกษา ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิตหรือปัจจัย นำออก (Outputs) โดยตัวแปรระบบสังคม (Society)

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจและสังคม ส่วนระบบการเมือง (Political system) ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ ปัจจัยเชิงสถาบันและ ระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะให้ความ สนใจศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง มากขึ้น เนื่องจากมีผู้ศึกษาไม่มากเท่ากับปัจจัยด้าน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีตัวแปร ที่ใช้ในการศึกษาไม่หลากหลายมากนัก โดยการเพิ่ม ตัวแปรต่างๆ อาทิ เสรีภาพของพลเมือง และเสถียรภาพ ทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง เป็นต้น รวมทั้งให้ความสนใจศึกษาปัจจัยด้านประสิทธิภาพของ รัฐ ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ ภาครัฐ รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและความคุ้มค่า จากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยมีตัวแปรตามคือ รายจ่าย สาธารณะด้านการศึกษา โดยจะทำการศึกษารายจ่าย สาธารณะด้านการศึกษาใน 3 กรณี ได้แก่ (1) รายจ่าย สาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด (2) รายจ่ายสาธารณะ ด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ (3) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้



ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

7. วิธีการศึกษา

7.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ประเภทอนุกรมเวลา (Time series data) เป็นรายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2562 และใช้วิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบความสามารถในการอธิบายระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม และเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีตัวแปรอิสระ 2 ตัวขึ้นไป

7.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาในครั้งนี้มีแหล่งที่มาของข้อมูลดังนี้ (1) ข้อมูลรายจ่ายสาธารณะ จากสำนักงบประมาณ และ (2) ข้อมูลปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง จากธนาคารโลก, องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO), Economist Intelligence Unit, Freedom House, กระทรวงการคลัง, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลบางรายการไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลทุกปี ดังนั้นจะเทียบเคียง (proxy) โดยใช้ข้อมูลจากปีก่อนหน้าในการคำนวณ ได้แก่ ข้อมูลสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ และเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง

7.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบความสามารถในการอธิบายระหว่าง

ตัวแปรต้นและตัวแปรตาม และเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีตัวแปรอิสระ 2 ตัวขึ้นไป ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Least Square Method) โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (SPSS) โดยจะพิจารณาผลการศึกษาจากค่า R-Square ซึ่งเป็นสัมประสิทธิ์การตัดสินใจ โดย R-Square หมายถึง สัดส่วนหรือเปอร์เซ็นต์ที่ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามได้ ในการศึกษาครั้งนี้มีแบบจำลองที่เป็นฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์และสมการถดถอยพหุคูณที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นกับตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

$$(1) \text{GEDU} = a + b1\text{GRGDP} + b2\text{POP} + b3\text{UNEM} + b4\text{STU} + b5\text{GINI} + b6\text{TRDO} + e1$$

$$(2) \text{GEDU} = a + b1\text{REV} + b2\text{LGEDU} + b3\text{TEACH} + b4\text{CPI} + b5\text{EFI} + b6\text{EFF} + b7\text{ELECT} + b8\text{DEM} + b9\text{CIVIL} + b10\text{POLST} + e2$$

$$(3) \text{PSEDU} = a + b1\text{GRGDP} + b2\text{POP} + b3\text{UNEM} + b4\text{STU} + b5\text{GINI} + b6\text{TRDO} + e7$$

$$(4) \text{PSEDU} = a + b1\text{REV} + b2\text{LGEDU} + b3\text{TEACH} + b4\text{CPI} + b5\text{EFI} + b6\text{EFF} + b7\text{ELECT} + b8\text{DEM} + b9\text{CIVIL} + b10\text{POLST} + e8$$

$$(5) \text{TEDU} = a + b1\text{GRGDP} + b2\text{POP} + b3\text{UNEM} + b4\text{STU} + b5\text{GINI} + b6\text{TRDO} + e9$$

$$(6) \text{TEDU} = a + b1\text{REV} + b2\text{LGEDU} + b3\text{TEACH} + b4\text{CPI} + b5\text{EFI} + b6\text{EFF} + b7\text{ELECT} + b8\text{DEM} + b9\text{CIVIL} + b10\text{POLST} + e10$$

โดยในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามนั้น จะต้องพิจารณาว่าตัวแปรอิสระนั้นมีความสัมพันธ์กันเองในระดับสูงหรือปัญหาการสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (Multicollinearity) หรือไม่เสียก่อน โดยการวิเคราะห์สถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ซึ่งถ้ามีความสัมพันธ์เกิน 0.80 แสดงว่าเกิดปัญหา Multicollinearity หรือพิจารณาจากค่า Tolerance โดยต้องมีค่าเข้าใกล้ 1 และ Variance Inflation Factor (VIF) มีค่าไม่เกิน 10 ทั้งนี้ หากเกิดปัญหาดังกล่าว จะแก้ไขโดยการนำตัวแปรอิสระ

ที่มีความสัมพันธ์กันเองออกจากการวิเคราะห์ แล้วจึงค่อยนำตัวแปรที่เหลือทั้งหมดเข้าสู่การวิเคราะห์ต่อไป รวมทั้งพิจารณาถึงปัญหา Autocorrelation หรือสหสัมพันธ์ของตัวแปรบกวน (Residual) โดยพิจารณาจากค่า Durbin-Watson Test ถ้าหากค่า Durbin-Watson อยู่ระหว่าง 1.5-2.5 แสดงว่าตัวแปรบกวนไม่มีความสัมพันธ์กัน หรือไม่เกิดปัญหา Autocorrelation (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2545, น. 90; เพ็ญแข แสงแก้ว, 2544, น. 13-23)

8. ผลการศึกษา

8.1 รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด

ในการวิเคราะห์ขั้นต้นจะต้องนำตัวแปรทั้งหมดตามแบบจำลองที่ได้จากกรอบแนวคิดในการศึกษามา

ทำการวิเคราะห์ว่าตัวแปรอิสระต่างๆ มีความสัมพันธ์กันเอง (multicollinearity) หรือไม่ ซึ่งหลังจากการวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว มีตัวแปรที่ต้องนำออกไปจากการวิเคราะห์ ได้แก่ STU, GINI, REV และ CIVIL โดยผลการศึกษาเป็นไปตามตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด โดยวิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม: รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด (GEDU)					
	Coefficients		T-stat	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	beta			Tolerance	VIF
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม						
GRGDP	-6,001.191	-0.156*	-2.734	0.014	0.789	1.267
POP	0.057	0.733**	9.045	0.000	0.390	2.565
UNEM	745.317	0.007	0.039	0.969	0.087	11.447
TRDO	1,506.903	0.312	2.040	0.057	0.110	9.121
(Constant)	-3,444,838.120		-7.843	0.000		
R ² = 0.956; adjusted R ² = 0.946; F-stat = 93.386; p = 0.000; n = 22; Durbin-Watson = 1.913						
ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง						
ELECT	-9,916.387	-0.040	-0.973	0.348	0.659	1.518
DEM	7,723.957	0.029	0.506	0.621	0.339	2.952
POLST	-30,822.311	-0.174**	-3.603	0.003	0.476	2.103
LGEDU	0.912	0.914**	15.883	0.000	0.335	2.989
TEACH	-0.082	-0.020	-0.412	0.687	0.488	2.048
CPI	-5,645.917	-0.110	-2.052	0.061	0.384	2.603
EFI	2,989.115	0.090*	2.278	0.040	0.705	1.418
EFF	117,068.774	0.089	1.595	0.135	0.359	2.789
(Constant)	176,810.336		1.081	0.299		
R ² = 0.986; adjusted R ² = 0.977; F-stat = 111.159; p = 0.000; n = 22; Durbin-Watson = 2.347						

* statistically significant at 0.05 level.

** statistically significant at 0.01 level.

จากตารางที่ 1 **กรณีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม** พบว่า ค่า $F = 93.386$ (prob. = 0.000) มีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่าสมการที่วิเคราะห์หามาได้นั้นมีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยค่า $R^2 = 0.956$ แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายตัวแปรตามคือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด (GEDU) ได้ถึงร้อยละ 95.6 ส่วนอีกร้อยละ 4.4 มาจากอิทธิพลของตัวแปรอื่นที่ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาในการศึกษา และมีค่า D.W.Statistic เท่ากับ 1.913 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ไม่เกิดปัญหาสหสัมพันธ์ของตัวแปรบวกวน

(Autocorrelation) โดยมีตัวแปรอิสระ 2 ประการที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (GRGDP) มีความสัมพันธ์เชิงลบ และจำนวนประชากร (POP) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอัตราว่างงาน (UNEM) และการเปิดเสรีทางการค้า (TRDO) ไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด สรุปแบบจำลองในการวิเคราะห์ที่ได้ดังนี้

$$(1) \text{GEDU} = -3,444,838.120 + -6,001.191\text{GRGDP}^* + 0.057\text{POP}^{**} + 745.317\text{UNEM} + 1,506.903\text{TRDO}$$

สำหรับ**ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง** พบว่า ค่า $F = 111.159$ (prob. = 0.000) มีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่าสมการที่วิเคราะห์หามาได้นั้นมีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยค่า $R^2 = 0.986$ แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายตัวแปรตามคือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด (GEDU) ได้ถึงร้อยละ 98.6 ส่วนอีกร้อยละ 1.4 มาจากอิทธิพลของตัวแปรอื่นที่ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาในการศึกษา และมีค่า D.W.Statistic เท่ากับ 2.347 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ไม่เกิดปัญหาสหสัมพันธ์ของตัวแปรบวกวน (Autocorrelation) โดยมีตัวแปรอิสระ 3 ประการที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า (LGEDU)

มีความสัมพันธ์เชิงบวก และเสถียรภาพทางการเมืองฯ (POLST) มีความสัมพันธ์เชิงลบ ส่วนผลการจัดอันดับความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ มีความสัมพันธ์เชิงบวก กล่าวคือ ถ้าอันดับความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาครัฐมาก (หมายความว่า มีประสิทธิภาพในการบริหารงานน้อย) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมดจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นแท้จริงแล้วหมายความว่าประสิทธิภาพของภาครัฐ (EFI) มีความสัมพันธ์เชิงลบกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ตัวแปรการเลือกตั้ง (ELECT) จำนวนครูและอาจารย์ (TEACH) ดัชนีการรับรู้คอร์รัปชัน (CPI) ไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด สรุปแบบจำลองในการวิเคราะห์ที่ได้ดังนี้

$$(2) \text{GEDU} = 176,810.336 - 9,916.387\text{ELECT} + 7,723.957\text{DEM} - 30,822.311\text{POLST}^{**} + 0.912\text{LGEDU}^{**} - 0.082\text{TEACH} - 5,645.917\text{CPI} + 2,989.115\text{EFI}^* + 117,068.774\text{EFF}$$

8.2 รายจ่ายสาธารณะด้านศึกษาระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในการวิเคราะห์ขั้นต้นจะต้องนำตัวแปรทั้งหมดตามแบบจำลองที่ได้จากกรอบแนวคิดในการศึกษา

มาทำการวิเคราะห์ว่าตัวแปรอิสระต่างๆ มีความสัมพันธ์กันเอง (multicollinearity) หรือไม่ ซึ่งหลังจากการวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว มีตัวแปรที่ต้องนำออกไปจากการวิเคราะห์ ได้แก่ STU, GINI, REV และ CIVIL โดยผลการศึกษาเป็นไปตามตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยวิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม: รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (PSEDU)					
	Coefficients		T-stat	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	beta			Tolerance	VIF
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม						
GRGDP	-4,072.303	-0.145	-1.971	0.065	0.789	1.267
POP	0.035	0.621**	5.942	0.000	0.390	2.565
UNEM	-214.053	-0.003	-0.012	0.991	0.087	11.447
TRDO	1,453.006	0.412	2.090	0.052	0.110	9.121
(Constant)	-2,164,195.536		-5.236	0.000		
R ² = 0.928; adjusted R ² = 0.911; F = 54.535; p = .000; n = 22; Durbin-Watson = 1.493						
ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง						
ELECT	-9,868.142	-0.054	-1.013	0.329	0.659	1.518
DEM	21,122.983	0.108	1.449	0.171	0.339	2.952
POLST	-34,082.476	-0.263**	-4.169	0.001	0.476	2.103
LGEDU	0.638	0.875**	11.623	0.000	0.335	2.989
TEACH	-0.237	-0.078	-1.244	0.236	0.488	2.048
CPI	-2,485.304	-0.066	-0.946	0.362	0.384	2.603
EFI	3,833.636	0.159**	3.058	0.009	0.705	1.418
EFF	51,011.902	0.053	0.728	0.480	0.359	2.789
(Constant)	148,846.513		0.952	0.358		
R ² = 0.975; adjusted R ² = 0.960; F = 64.244; p = .000; n = 22; Durbin-Watson = 1.694						

* statistically significant at 0.05 level.

** statistically significant at 0.01 level.

จากตารางที่ 2 กรณีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่า ค่า $F = 54.535$ (prob. = 0.000) มีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่าสมการที่วิเคราะห์หามาได้นั้นมีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยค่า $R^2 = 0.928$ แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายตัวแปรตามคือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (PSEDU) ได้ถึงร้อยละ 92.8 ส่วนอีกร้อยละ 7.2 มาจากอิทธิพลของตัวแปรอื่นที่ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาในการศึกษา และมีค่า D.W.Statistic

เท่ากับ 1.493 โดยมีเพียงตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่านั้น ที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอื่นไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปแบบจำลองในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

$$(3) \text{PSEDU} = -2,164,195.536 - 4,072.303\text{GRGDP} + 0.035\text{POP}^{**} - 214.053\text{UNEM} + 1,453.006\text{TRDO}$$

สำหรับปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง พบว่า ค่า $F = 64.244$ (prob. = 0.000) มีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่าสมการที่วิเคราะห์หามาได้นั้นมีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยค่า $R^2 = 0.975$ แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายตัวแปรตามคือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (PSEDU) ได้ถึงร้อยละ 97.5 ส่วนอีกร้อยละ 2.5 มาจากอิทธิพลของตัวแปรอื่นที่ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาในการศึกษา และมีค่า D.W.Statistic เท่ากับ 1.694 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ไม่เกิดปัญหาสหสัมพันธ์ของตัวแปรปรบกววน (Autocorrelation) โดยมีตัวแปรอิสระ 3 ประการที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า (LGEDU)

มีความสัมพันธ์เชิงบวก และเสถียรภาพทางการเมือง (POLST) มีความสัมพันธ์เชิงลบ ส่วนผลการจัดอันดับความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ มีความสัมพันธ์เชิงบวก กล่าวคือ ถ้าอันดับความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาครัฐน้อย (หมายความว่า มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมาก) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีแนวโน้มลดลง เพราะฉะนั้นแท้จริงแล้วหมายความว่า ประสิทธิภาพของภาครัฐ (EFI) มีความสัมพันธ์เชิงลบกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ตัวแปรการเลือกตั้ง (ELECT) จำนวนครูและอาจารย์ (TEACH) และดัชนีการรับรู้คอร์รัปชัน (CPI) ไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปแบบจำลองในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

$$(4) \text{PSEDU} = 148,846.513 - 9,868.142\text{ELECT} + 21,122.983\text{DEM} - 34,082.476\text{POLST}^{**} + 0.638\text{LGEDU}^{**} - 0.237\text{TEACH} - 2,485.304\text{CPI} + 3,833.636\text{EFI}^{**} + 51,011.902\text{EFF}$$

8.3 รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ในการวิเคราะห์ขั้นต้นจะต้องนำตัวแปรทั้งหมดตามแบบจำลองที่ได้จากกรอบแนวคิดในการศึกษา

มาทำการวิเคราะห์ว่าตัวแปรอิสระต่างๆ มีความสัมพันธ์กันเอง (multicollinearity) หรือไม่ ซึ่งหลังจากการวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว มีตัวแปรที่ต้องนำออกไปจากการวิเคราะห์ ได้แก่ STU, GINI, REV และ CIVIL โดยผลการศึกษาเป็นไปตามตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยวิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม: รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา (TEDU)					
	Coefficients		T-stat	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	beta			Tolerance	VIF
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม						
GRGDP	-1,210.095	-0.141*	-2.556	0.020	0.789	1.267
POP	0.016	0.934**	11.859	0.000	0.390	2.565
UNEM	7,524.204	0.304	1.828	0.085	0.087	11.447
TRDO	386.405	0.360*	2.426	0.027	0.110	9.121
(Constant)	-1,023,124.780		-10.803	0.000		
R ² = 0.959; adjusted R ² = 0.949; F = 99.202; p = .000; n = 22; Durbin-Watson = 1.534						
ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง						
ELECT	-2,151.741	-0.039	-0.763	0.459	0.659	1.518
DEM	-6,094.872	-0.103	-1.445	0.172	0.339	2.952
POLST	472.174	0.012	0.200	0.845	0.476	2.103
LGEDU	0.216	0.974**	13.582	0.000	0.335	2.989
TEACH	0.047	0.050	0.850	0.411	0.488	2.048
CPI	-1,432.525	-0.126	-1.883	0.082	0.384	2.603
EFI	-205.324	-0.028	-0.566	0.581	0.705	1.418
EFF	15,825.366	0.054	0.780	0.449	0.359	2.789
(Constant)	11,375.257		0.251	0.805		
R ² = 0.978; adjusted R ² = 0.964; F = 71.034; p = .000; n = 22; Durbin-Watson = 1.976						

* statistically significant at 0.05 level.

** statistically significant at 0.01 level.

จากตารางที่ 3 กรณีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่า ค่า $F = 99.202$ (prob. = 0.000) มีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่าสมการที่วิเคราะห์หามาได้นั้นมีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยค่า $R^2 = 0.959$ แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายตัวแปรตามคือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา (TEDU) ได้ถึงร้อยละ 95.9 ส่วนอีกร้อยละ 4.1 มาจากอิทธิพลของตัวแปรอื่นที่ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาในการศึกษา และมีค่า D.W.Statistic เท่ากับ 1.534 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ไม่เกิดปัญหาสหสัมพันธ์ของตัวแปรรบกวน (Autocorrelation) โดยมีตัวแปรอิสระ 3 ประการที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้าน

การศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (GRGDP) ซึ่งพิจารณาจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีความสัมพันธ์เชิงลบ ส่วนจำนวนประชากร (POP) และการเปิดเสรีทางการค้า (TRDO) ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนของการนำเข้าและส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอัตราการว่างงาน (UNEM) ไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา สรุปแบบจำลองในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

$$(5) \text{TEDU} = -1,023,124.780 - 1,210.095\text{GRGDP}^* + 0.016\text{POP}^{**} + 7,524.204\text{UNEM} + 386.405\text{TRDO}$$

สำหรับปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง พบว่า ค่า $F = 71.034$ (prob. = 0.000) มีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่าสมการที่วิเคราะห์หามาได้นั้นมีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยค่า $R^2 = 0.978$ แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายตัวแปรตามคือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา (TEDU) ได้ถึงร้อยละ 97.8 ส่วนอีกร้อยละ 2.2 มาจากอิทธิพลของตัวแปรอื่นที่ไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาในการศึกษา และมีค่า D.W.Statistic เท่ากับ 1.976 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ไม่เกิดปัญหาสหสัมพันธ์ของตัวแปรรบกวน (Autocorrelation)

โดยมีเพียงตัวแปรการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า (LGEDU) เท่านั้นที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ เมื่อรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้าเพิ่มขึ้น รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอื่นไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา สรุปแบบจำลองในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

$$(6) \text{TEDU} = 11,375.257 - 2,151.741\text{ELECT} - 6,094.872\text{DEM} + 472.174\text{POLST} + 0.216\text{LGEDU}^{**} + 0.047\text{TEACH} - 1,432.525\text{CPI} - 205.324\text{EFI} + 15,825.366\text{EFF}$$

9. สรุปผลและอภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา สามารถสรุป

ผลการศึกษา ได้ตามตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา

ประเภทของรายจ่ายสาธารณะ	ตัวแปร	ความสัมพันธ์
รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด (GEDU)	การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	-
	จำนวนประชากร	+
	เสถียรภาพทางการเมือง	-
	รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า	+
	ประสิทธิภาพภาครัฐ	-
รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (PSEDU)	จำนวนประชากร	+
	เสถียรภาพทางการเมือง	-
	รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า	+
	ประสิทธิภาพภาครัฐ	-
รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา (TEDU)	การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	-
	จำนวนประชากร	+
	การเปิดเสรีทางการค้า	+
	รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า	+

จากผลการศึกษา พบว่า **ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม** ที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามากที่สุด ได้แก่ จำนวนประชากร (POP) โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้ครอบคลุมประชากรของประเทศ ดังนั้น เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น รัฐจะต้องมีรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยเฉพาะกรณีการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ

ประชาชนที่รัฐจะต้องจัดบริการให้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม และมีคุณภาพ รวมทั้งการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ประชากรสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของไทยมีแนวโน้มลดลงในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่อัตราการเพิ่มของประชากรไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนประชากรในวัยเรียนที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 18,107,083 คน ในปี 2545 ลดลงเหลือ 14,873,135 คน ในปี 2564 เช่นเดียวกับจำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียน ที่มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน โดยลดลงจาก 14,085,700 คน ในปี 2545 เหลือ 12,158,415 คน ในปี 2564 สอดคล้องกับกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (Law of Rising Public Expenditure)

ของ Wagner ซึ่งได้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้รายจ่ายสาธารณะของประเทศต่างๆ ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทหรือดำเนินการอย่างกว้างขวางมากขึ้น ประกอบกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเพิ่มระดับราคาสินค้า และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าหรือบริการต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น รายจ่ายสาธารณะจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น

ในส่วนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GRGDP) ซึ่งพิจารณาจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีความสัมพันธ์เชิงลบกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา กล่าวคือ ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษา มากขึ้น เพื่อไม่ให้แก่นักเรียนนักศึกษาสามารถอยู่ในระบบการศึกษาต่อไปได้ อาทิ ในช่วงเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนค่าเทอมของนักเรียนนักศึกษา เป็นต้น โดยผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับ Keynesian Counter-Cyclical Theory ซึ่งอธิบายว่า ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและว่างงานสูง รัฐบาลต้องพยายามเพิ่มรายจ่ายสาธารณะให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นอุปสงค์รวม (aggregate demand) ในระบบเศรษฐกิจให้ขยายตัว เพื่อให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น (พลภัทร บุราคม, 2560, น. 126-127) แต่ไม่สอดคล้องกับกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (Law of Rising Public Expenditure) ของ Wagner ซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าหรือบริการต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีตัวแปรด้านโลกาภิวัตน์ คือ การเปิดเสรีทางการค้า (TRDO) ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนของการนำเข้าและส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากในกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศต้องพึ่งพาเศรษฐกิจระหว่างประเทศมาก โดยเมื่ออยู่ในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญเติบโต จะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และสามารถจัดสรรงบประมาณด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากจะมีส่วนสำคัญในการผลิตคนให้มีทักษะขั้นสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ และมีทักษะสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งพิจารณาได้จากในช่วงปี 2544 – 2549 ที่มีนโยบายเปิดเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) เกิดขึ้นทั่วโลก โดยประเทศไทยได้มีการลงนาม FTA กับหลายประเทศ อาทิ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ รวมทั้งได้มีการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประเทศในแถบเอเชียให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.4 อันเป็นผลมาจากแรงขับเคลื่อนของภาคส่งออกที่ได้ปัจจัยหนุนจากค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลงมาก เมื่อเทียบกับช่วงก่อนวิกฤติต้มยำกุ้ง รวมทั้งอุปสงค์จากประเทศจีนที่ทำให้การค้าโลกเติบโตและทำให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์เพิ่มขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2566, ออนไลน์) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีทางการค้ามีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ สอดคล้องกับ Compensation Theory ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ว่า การที่ประเทศเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ ทำให้มีความเสี่ยงต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกสูง และอาจได้รับผลกระทบรุนแรงเมื่อสถานะเศรษฐกิจของโลกมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ อีกทั้งยังต้องเพิ่ม

รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาและการฝึกอบรมให้แก่แรงงาน เพื่อให้แรงงานสามารถปรับตัวให้เข้ากับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของตลาดโลก (พลัทรบุรคัม, 2561, น. 57-59) นอกจากนี้ การเปิดเสรีทางการค้าอาจมีลักษณะเป็นปัจจัยทางอ้อมหรือปัจจัยสนับสนุนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การเปิดเสรีทางการค้าทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น จึงทำให้มีรายได้เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

สำหรับปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามากที่สุด ได้แก่ การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า (LGEDU) โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา สอดคล้องกับทฤษฎีการตัดสินใจแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incrementalism Theory) กล่าวคือรายจ่ายสาธารณะในแต่ละปีจะมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปจากปีเดิม โดยเปลี่ยนแปลงจากปีก่อนไม่มากนัก เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงและความไม่แน่นอน หากเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณไปจากเดิม และสอดคล้องกับทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Theory) โดยภาครัฐจะพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับประโยชน์จากนโยบายหรืองบประมาณของรัฐ เนื่องจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์อาจจะออกมาเรียกร้องหรือเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณตามเกณฑ์การจัดสรรในปีก่อนแล้วเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงจากปีก่อนไม่มากนัก

ในขณะที่ตัวแปรประสิทธิภาพภาครัฐ (EFI) มีความสัมพันธ์เชิงลบกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาศาสตร์

ทั้งหมด และรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ถ้าอันดับความสามารถด้านประสิทธิภาพของภาครัฐมาก (หมายความว่าภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน) รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากการที่หน่วยงานของภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานและปฏิบัติงาน จะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ จึงต้องใช้งบประมาณมากกว่าปกติในการดำเนินการกิจต่างๆ แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐในประเทศที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากจะสามารถดำเนินการกิจแบบเดียวกันได้โดยประหยัดและใช้งบประมาณน้อยกว่า สอดคล้องกับกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (Law of Rising Public Expenditure) ของ Wagner ซึ่งเชื่อว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทหรือดำเนินการอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนประการหนึ่งคือ ภาครัฐมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ แตกต่างจากเอกชนที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตสินค้าและบริการจึงทำให้ภาคเอกชนต้องพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริการอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ในระยะยาวต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะของภาครัฐจึงมีแนวโน้มสูงกว่าต้นทุนการผลิตสินค้าเอกชน

ในส่วนของตัวแปรด้านระบบการเมือง พบว่าเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (POLST) มีความสัมพันธ์เชิงลบกับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาทั้งหมด และรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ในช่วงที่ไม่มีความมั่นคงทางการเมืองหรือมีแนวโน้มในการเกิดความรุนแรงที่มีแรงจูงใจจากการเมือง รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน อาทิ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่างๆ มาเป็น

ระยะ ๆ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยอาจทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มสูงขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Musgrave (1969 อ้างถึงใน พลภัทร บุราคม, 2560, น. 156-157) ซึ่งเชื่อว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมทางสังคมและการเมืองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกลุ่มต่างๆ ย่อมจะส่งผลให้รัฐบาลต้องพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ มากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามีแนวโน้มค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอันเนื่องมาจากการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปในระบบราชการ ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในปีก่อนหน้า ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป และเป็นปัจจัยที่รัฐควบคุมได้ยาก ดังนั้นการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อยจากปีก่อนหน้า นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยภายในด้วยกันทั้งประสิทธิภาพภาครัฐ และเสถียรภาพทางการเมือง นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงสัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาต่อรายจ่ายสาธารณะทั้งหมดและต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) จะพบว่า สัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะด้านสังคมอื่นๆ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่สัดส่วนของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในช่วงหลายปีมานี้กลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ให้ความสำคัญและตื่นตัวในเรื่องของการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพและยกระดับฐานะของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม

ถึงแม้ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่อัตราการเพิ่มของประชากรไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนประชากรในวัยเรียนที่มีแนวโน้มลดลง แต่ระบบการศึกษาของไทยยังคงมีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศยังมีความเหลื่อมล้ำในระดับสูง หากต้องการผลักดันให้ภาครัฐให้ลงทุนทางด้านการศึกษามากขึ้น จะต้องสนับสนุนหรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยอื่นๆ อาทิ การอาศัยโอกาสจากการเปิดเสรีทางการค้า โดยการส่งเสริมให้มีการนำเข้าและส่งออกสินค้าเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นปัจจัยทางอ้อมหรือปัจจัยสนับสนุนให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น และทำให้รัฐมีรายได้เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น โดยรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีทักษะความรู้ความสามารถที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งในระยะยาวจะสามารถจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น สำหรับปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมือง ถึงแม้จะพัฒนาได้ไม่มากนัก แต่ถือเป็นปัจจัยภายในที่สามารถควบคุมหรือกำกับดูแลได้ เช่น การกำกับดูแลและพัฒนากระบวนการให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการปรับโครงสร้างทางการเมืองเพื่อให้สนับสนุนนโยบายด้านการศึกษามากขึ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนหรือด้อยโอกาสในสังคมที่จะได้มีโอกาสในการสะท้อนปัญหาหรือความต้องการของกลุ่มตนเอง เพื่อให้ภาครัฐกำหนดนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตลอดจนการกำกับดูแลให้การเมือง

มีเสถียรภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเกิดความต่อเนื่องทางการเมือง ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการลงทุนหรือการพัฒนาการศึกษาให้เพิ่มมากขึ้น

10. ข้อเสนอแนะ

10.1 การปรับโครงสร้างทางการเมืองและการใช้ระบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

เนื่องจากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สัดส่วนของงบประมาณหรือรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาคือ งบประมาณภาครัฐทั้งหมดและต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) จะพบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ให้ความสำคัญกับการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพและยกระดับฐานะของประชาชนในประเทศ ดังนั้น **จะต้องปรับโครงสร้างทางการเมืองเพื่อให้สนับสนุนด้านการศึกษาเพิ่มมากขึ้น** โดยการพัฒนากระบวนการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก การมีระบบการเมืองมีเสถียรภาพจะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการลงทุนและพัฒนาในด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและแสดงออกทางการเมืองได้ ซึ่งการที่สังคมมีความเป็นประชาธิปไตย จะทำให้ความต้องการและปัญหาของประชาชนมีแนวโน้มได้รับการแก้ไขและตอบสนองมากยิ่งขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงติดตามประเมินผล ตลอดจนการใช้ระบบการจัดทำ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอความต้องการและร่วมจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเฉพาะประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับการช่วยเหลือและพัฒนา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อีกทั้งยังทำให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน และเกิดความโปร่งใสในการใช้งบประมาณภาครัฐมากขึ้น

10.2 การจัดทำงบประมาณโดยยึดหลักเหตุผล (Rational budgeting) และการเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อนหน้าเพียงเล็กน้อย (Incrementalism) กล่าวคือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจจัดสรรงบประมาณโดยยึดรูปแบบการจัดสรรงบประมาณในปีก่อนหน้าเป็นเกณฑ์แล้วปรับลดหรือเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพื่อลดความเสี่ยงหากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ส่งผลให้การพัฒนาประเทศขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นไปในทิศทางที่กำหนด ดังนั้นรัฐบาลจะต้อง **ปรับปรุงรูปแบบการตัดสินใจเป็นการตัดสินใจโดยยึดหลักเหตุผล (Rational decision-making) มากขึ้น** โดยการจัดทำงบประมาณหรือจัดสรรรายจ่ายสาธารณะควรอยู่บนฐานของความเป็นเหตุเป็นผล และข้อมูลเชิงประจักษ์ มากกว่าการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incrementalism) ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ **ต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลภาครัฐ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณ** โดยจะต้องรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นระบบ ทั้งข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของ

ประเทศ แทนที่การใช้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณในปีก่อนเป็นฐานหลักในการจัดทำงบประมาณในปีปัจจุบัน แล้วปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมจากเดิมบางส่วน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากเป็นปัจจัยภายในที่สามารถควบคุมและกำกับดูแลได้ โดยในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการประเมินตามข้อกำหนดเพื่อให้ครบขั้นตอนเท่านั้น ไม่ได้นำผลการประเมินมาปรับปรุงรูปแบบการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ ดังนั้นจะต้องพัฒนารูปแบบการติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อนำผลที่ได้มาใช้ในการประกอบการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป อีกทั้งเมื่อตรวจพบการกระทำผิดต้องมีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง

10.3 รัฐบาลต้องตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เนื่องจากพบว่า รายงานสาธารณะด้านการศึกษา มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ประกอบกับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้การพัฒนาประเทศต้อง

พึ่งพาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจะต้องตัดสินใจลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีแรงงานที่มีทักษะและเกิดการพัฒนานวัตกรรม ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่า ทั้งค่าแรง และทรัพยากรการผลิต

10.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

อาจพิจารณาใช้ข้อมูลรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาจากระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ (National Education Account of Thailand : NEA) ในการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นข้อมูลรายจ่ายที่มีการใช้จ่ายจริง รวมทั้งศึกษาปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความหลายหลายมากขึ้น รวมทั้งวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ครอบคลุม และสามารถนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบหรือแนวทางการจัดสรรงบประมาณในระยะต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2561). *เจาะลึกบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทย และข้อเสนอเชิงนโยบาย*. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/wp-content/uploads/2018/10/PB_EEF-1.pdf
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2546). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2558). *เผยแพร่รายจ่ายการศึกษาไทย: เงินหายไปไหนหมด. ใน โครงการติดตามประเด็นเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธร ปิติตล. (2559). *ภาษีกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/112691>
- พลภัทร บุราคม. (2560). *รายจ่ายสาธารณะ: ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสิทธิภาพระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พลภัทร บุราคม. (2561). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะในประเทศไทย*. นนทบุรี: โรงพิมพ์รัตนไตร.
- เพ็ญแข แสงแก้ว. (2544). *การวิจัยทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพงศ์ ตระการศิรินนท์. (2553). *ปัจจัยที่มีผลต่อรายจ่ายสาธารณะด้านสังคมและผลต่อการกระจายรายได้ของไทย. (รัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต)* สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- สมชัย จิตสุชน. (2558). *รายงานการวิจัย ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2560). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2566). *เหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย*. สืบค้นจาก <http://www.fpojjournal.com/important-events-in-thai-economic-history/>
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2545). *การใช้สถิติในงานวิจัยอย่างถูกต้องและได้มาตรฐาน*. กรุงเทพฯ: สามลดา.

ภาษาอังกฤษ

- Buracom, P. (2017). Globalization, Democracy, and Social Spending in ASEAN. *Proceedings of 2017 Annual KAPA International Conference*, South Korea, 1759-1783.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

- Mauro, P. (1997). *Why Worry about Corruption?*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Mueller, D. C. (1987). The Growth of Government: a Public Choice Perspective. *Staff Papers-International Monetary Fund*, 115-149.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven: Yale University Press.