

ชื่อ

ดร.คณวิศ สาศกริก

Dissertation, Doctor of Philosophy (Development Administration)

School of Public Administration,

National Institute of Development Administration ปีการศึกษา 2554

ชื่อเรื่อง

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายด้านการศึกษาในประเทศไทย

(The Analysis of the Determinants of Education Expenditures in Thailand)

\*\*\*\*\*

## บทสรุปผู้บริหาร

ในช่วงสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา นับได้ว่ารายจ่ายภาครัฐได้เพิ่มสูงเป็นอย่างมากในหลายประเทศ และถือเป็นความท้าทายที่รัฐบาลของทุกประเทศพยายามที่จะใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือ รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม เช่น ในเรื่องของการศึกษาในประเทศไทย การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้มีการเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และให้ความสำคัญต่อการศึกษาเป็นอย่างมาก ส่งผลให้รายจ่ายด้านการศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเพิ่มในสัดส่วนที่สูงในหลายๆ ปีที่ผ่านมา นับเป็นภาระทางงบประมาณของรัฐบาลไทยในหลายๆ ยุคที่ผ่านมา

ความเข้าใจถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลให้รายจ่ายด้านการศึกษาเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถมีการตัดสินใจที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในบริบทของประเทศไทยที่เป็นการศึกษาเชิงลึก สามารถช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงสามารถทำให้การกระจายของงบประมาณมีความเสมอภาคเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการงบประมาณของภาครัฐเป็นอย่างมาก และจะยังเป็นประโยชน์ต่อการใช้จ่ายด้านการศึกษาเพราะมีการใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

การศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายด้านการศึกษาในประเทศไทยในครั้งนี้ มาจากการใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในหลากหลายด้านทั้งทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในการ

วิจัยครั้งนี้เพื่อที่จะค้นหาว่าปัจจัยในมิติได้บ้างที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาในประเทศโดยคำนึงถึงมิติต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และด้านการศึกษา โดยทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์นั้นมีความเชื่อมโยงในมิติต่างๆ และทฤษฎีเหล่านี้จะถูกนำมาสร้างกรอบแนวคิด

การศึกษาวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ทั้งหมดด้วยกัน 5 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศไทยในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาถึงการกระจายและการจัดสรรรายจ่ายด้านการศึกษาในระดับจังหวัด
3. เพื่อวิเคราะห์และระบุถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งในภาพรวม ในแต่ละประเภทของรายจ่าย รวมทั้งในแต่ละระดับของการศึกษา
4. เพื่อระบุถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระจายของรายจ่ายด้านการศึกษาในระดับจังหวัด
5. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถพัฒนาการจัดสรรรายจ่ายด้านการศึกษาในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ฐานข้อมูลที่เป็นวารสารวิชาการในต่างประเทศทั้งหมด ทั้งในส่วนของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีนโยบายสาธารณะ รวมทั้งได้ทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาในต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายการศึกษาในหลายๆ ประเทศ ทั้งในระดับมหภาคและในระดับมลรัฐหรือระดับจังหวัด ก่อนที่จะจัดทำกรอบแนวคิดขึ้นมาใหม่ที่เรียกในงานวิจัยชิ้นนี้ว่า Multidimensional Analysis of Policy Determinants (MAPD) Framework ซึ่งได้ปรับให้เหมาะกับบริบทของประเทศไทยและสังคมไทย โดยอิงตัวแปรต่างๆ จากทฤษฎีและงานวิจัยที่ผ่านมา และได้เพิ่มบางตัวแปรที่เหมาะสมกับประเทศไทย จนได้ขอสรุปได้ออกมาเป็น 2 กรอบแนวคิด คือในส่วนของการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้จ่ายด้านการศึกษาในระดับประเทศ และกรอบแนวคิดสำหรับวิเคราะห์ในระดับจังหวัดหรือในส่วนของการกระจายรายจ่าย

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นในส่วนของการเป็นวิชาการและในส่วนของการกำหนดนโยบายเนื่องจากงานวิจัยลักษณะนี้ที่รวมการวิเคราะห์ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดยังไม่ได้มีการจัดทำอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในด้านการศึกษาที่วิเคราะห์ลงไป

ประเภทของรายจ่าย และในระดับชั้นต่างๆของการศึกษา รวมทั้งได้ใช้ข้อมูลย้อนหลังไปถึง 30 ปี และในส่วนระดับจังหวัดเป็นการวิเคราะห์แบบ Panel Data ซึ่งก็จะทำให้มีความลึกซึ้งในการวิเคราะห์มากขึ้นสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์นโยบายงบประมาณรายจ่ายการศึกษา และการกระจายตามพื้นที่จังหวัดในประเทศไทย ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้อาศัยตัวเลขสถิติทุติยภูมิ (secondary data) เป็นหลักเพื่อใช้ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลสถิติทุติยภูมิ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525-พ.ศ.2553 เพื่อวิเคราะห์ในภาพรวมของประเทศ โดยมีตัวแปรตามคือรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ทั้งภาพรวมและแยกเป็นประเภทรายจ่ายดำเนินงานและการลงทุนรวมทั้งแยกเป็นระดับการศึกษาต่างทั้งขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา และใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2552 สำหรับวิเคราะห์รายจ่ายจังหวัด ซึ่งในส่วนนี้จะไม่รวมยอดหนุนต่อหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่จะวิเคราะห์เฉพาะรายจ่ายเพื่อการพัฒนาและการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อสะท้อนถึงควมมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายทางด้านการศึกษา โดยจะใช้ทั้งรายจ่ายรวมและจะนำมาหารด้วยจำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน และจำนวนครู เพื่อจะได้วิเคราะห์ในเชิงการกระจายแบบเปรียบเทียบได้ดียิ่งขึ้น โดยตัวแปรตามเป็นรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาที่ลงไปในแต่ละจังหวัด การจัดเก็บข้อมูลส่วนใหญ่จะมาจากหน่วยงานราชการ เช่น ข้อมูลรายจ่ายด้านการศึกษาจะจัดเก็บจากสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

งานวิจัยนี้สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของงานวิจัย โดยสามารถยืนยันข้อค้นพบจากการทดสอบทางสถิติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวได้ว่า การขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในระดับประเทศในช่วงเกือบ 30 ปีที่ผ่านมาสามารถอธิบายได้ด้วย ทฤษฎีด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและประชากร (Economic-Demographic Theory) และ ทฤษฎีด้านการตัดสินใจ (Incrementalist Theory) เป็นสำคัญ

โดยพบว่าปัจจัยที่สามารถอธิบายรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในระดับประเทศได้คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านการตัดสินใจแบบ incremental มีตัวแปรด้านความเป็นอุตสาหกรรม อัตราการว่างงาน เงินเฟ้อ ภาษีทางอ้อม และรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาปีก่อนหน้า โดยตัวแปรที่กล่าวมามีผลที่มีนัยสำคัญต่อรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งในภาพรวมตามประเภทและตามระดับการศึกษา ตัวแปรที่มีผลโดดเด่นที่สุด คือ รายจ่ายปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลเชิงบวกต่อรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาในระดับประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติที่ระดับ 0.01 (สัมประสิทธิ์ถดถอย = .910) ในขณะที่อัตราการว่างงานมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายด้านการศึกษานในภาพรวม ในส่วนของงบลงทุนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับอัตราเงินเฟ้อนั้นจะส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายด้านการศึกษาโดยรวมซึ่งสอดคล้องกับ Keynesian Counter Cyclical Theory

จากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการจัดสรรของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษานในภาพรวม ได้คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านการตัดสินใจซึ่งมีตัวแปรรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษานปีก่อนหน้า โดยทั้งสองตัวแปรมีผลเชิงบวก อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษานปีก่อนหน้าจะมีอิทธิพลอยู่พอสมควรแต่รายจ่ายด้านการศึกษานในบางช่วงก็เพิ่มขึ้นอย่างสูงมากในลักษณะกระโดดจากปีก่อนหน้าพอสมควร

ส่วนในระดับจังหวัด พบว่า ปัจจัยที่สามารถอธิบายรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษานได้คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคมและปัจจัยด้าน โดยจำแนกเป็นปัจจัยที่มีผลเชิงบวก ได้แก่ ปัจจัยด้านราคาหรืออัตราเงินเฟ้อ ซึ่งก็เป็นไปตามทฤษฎี Baumol Disease รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ เช่น จำนวนประชากร จำนวนนักเรียน และระดับความยากจน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการกระจายของรายจ่ายด้านการศึกษานมีความเหมาะสมในระดับหนึ่งที่สะท้อนความต้องการของสังคม แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยบางตัวก็มีความคลุมเครือถึงผลกระทบ เช่น ในส่วนของรายจ่ายปีก่อนหน้า ซึ่งถ้าดูในภาพรวมมีผลกระทบเชิงบวกแต่ถ้าดูเฉพาะในส่วนของการศึกษานขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นรายจ่ายหารด้วยจำนวนโรงเรียนและจำนวนนักเรียนก็จะมีผลกระทบเชิงลบ

ผู้วิจัยได้สรุปผลของการค้นพบที่สำคัญๆ เสนอไว้ในบทสรุปนี้พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ รายจ่ายด้านการศึกษานของรัฐบาลไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2553 มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีลักษณะที่อิงจากการจัดสรรในปีก่อนหน้าอยู่พอสมควรแม้ว่าในบางประเภทของรายจ่ายจะได้รับอิทธิพลจากความเป็นอุตสาหกรรมของประเทศบ้าง ซึ่งการที่อิงการจัดสรรรายจ่ายจากปีก่อนหน้ามากเกินไปก็อาจทำให้การจัดสรรรายจ่ายขาดประสิทธิภาพและไม่สนองต่อความต้องการในการบริการการศึกษานของรัฐ

โดยสรุปพบว่า ปัจจัยที่สามารถอธิบายรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษานได้คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการตัดสินใจ และปัจจัยด้านการศึกษาน ทั้งนี้ทั้งในระดับประเทศและในส่วนของการจัดสรรหรือการกระจายควรจะมีนโยบายที่สอดคล้องกันเพื่อความมีประสิทธิภาพในการ

บริหารจัดการที่ดีและสามารถประเมินและตรวจสอบได้ โดยการกำหนดนโยบายด้านรายจ่าย การศึกษานั้นสามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้ และจากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่ดีขึ้นดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาในการกำหนดนโยบายรายจ่ายด้านการศึกษาเพื่อให้การจัดสรรรายจ่ายนั้นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ประการที่สอง คือ เรื่องของการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระเพิ่มเติมเพื่อเป็นหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบการจัดสรรรายจ่ายทางการศึกษาเพื่อคอยติดตามและประเมินการกำหนดนโยบายรายจ่ายด้านการศึกษาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สาม ควรจัดให้มีการจัดสรรรายจ่ายด้านการศึกษาตามปัจจัยที่ไม่ใช่วัตถุหรืออาคารเรียน แต่ควรใช้เรื่องของตัววัดเชิงคุณภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่งน่าจะช่วยให้การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะด้านศึกษามีประสิทธิภาพและความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้น

\*\*\*\*\*

**THE ANALYSIS OF THE DETERMINANTS OF EDUCATION  
EXPENDITURES IN THAILAND**

**Danusas Sagarik**

**A Dissertation Submitted in Partial  
Fulfillment of the Requirements for the Degree of  
Doctor of Philosophy (Development Administration)  
School of Public Administration  
National Institute of Development Administration  
2012**

## ABTRACT

<b>Title of Dissertation</b>	The Analysis of the Determinants of Education Expenditures in Thailand
<b>Author</b>	Danuvas Sagarik
<b>Degree</b>	Doctor of Philosophy (Development Administration)
<b>Year</b>	2012

---

The aim of this integrative study builds on the established theories of public policy analysis, economics, and public finance to empirically investigate and analyze the determinants of public expenditure on education in Thailand. For the purpose of this study, it is posited that education expenditure are determined by multi-dimensional determinants. A number of theories are therefore incorporated regarding economic-demographic, political, institutional, decision-making theories as well as the concept of education. This study recognizes and quantifies educational expenditures by both types and stages of education according to the allocation of government budget and the education system in Thailand. The results reveal that the education policy in Thailand is mainly determined by last year's expenditure. Industrialization also increases the total education expenditure. This is what the incrementalism theory and the Wager's Law postulate respectively. Besides, unemployment has an inverse impact on several educational expenditures. These results imply that the Thai government mainly takes into account only certain factors and neglect to incorporate the importance of other factors, such as demographic and educational indicators, when allocating education expenditures. Nevertheless, the results from the estimations of the provincial distribution are rather ambiguous and it is unclear to conclude that the distribution of educational expenditure in Thailand across provinces is able to improve the equality.