การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาลงพื้นที่จังหวัด : กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

PROVINCIAL EDUCATION BUDGET ALLOCATION: MINISTRY OF EDUCATION AND MINISTRY OF HIGHER EDUCATION SCIENCE, RESEARCH AND INNOVATION

มีชัย ออสุวรรณ[1*], อุมาพร บึงมุม[2], วัลยา ชูประดิษฐ์[3], บุษยา วงษ์ชวลิตกุล[4], ภูษิตย์ วงษ์เล็ก[5]

Meechai Orsuwan[1*], Umaporn Buengmum[2], Wallaya Chupradist[3], Busaya Vongchavalitkul[4], Pusit Wonglek[5]

[1]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10900 ประเทศไทย*

[1]Assistant Professor Dr., Educational Administration, Faculty of Education, Kasetsart University, Bangkok, 10900, Thailand*

[2]นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงบประมาณของรัฐสภา กรุงเทพมหานคร 10300 ประเทศไทย

[2]Plan and Policy Analyst, Senior Professional Level, Parliamentary Budget Office, Bangkok, 10300, Thailand

[3]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก กรุงเทพมหานคร 10260 ประเทศไทย

[3]Assistant Professor Dr., Educational Administration, Faculty of Arts, Southeast Bangkok University, Bangkok, 10260, Thailand

[4]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก กรุงเทพมหานคร 10260 ประเทศไทย

[4]Assistant Professor Dr., Faculty of Accountancy and Management, Southeast Bangkok University, Bangkok, 10260, Thailand

[5]อาจารย์ ดร. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก กรุงเทพมหานคร 10260 ประเทศไทย

[5]Lecturer Dr., Educational Administration, Faculty of Arts, Southeast Bangkok University, Bangkok, 10260, Thailand

E-mail address (Corresponding author): [1*]meechai.o@ku.ac.th; (Authors): [2]buengmumpbo@gmail.com, [3]wallaya@southeast.ac.th, [4]busaya@southeast.ac.th, [5]pusit@southeast.ac.th

---

รับบทความ : 6 กรกฎาคม 2565 / ปรับแก้ไข : 10 สิงหาคม 2565 / ตอบรับบทความ : 17 สิงหาคม 2565

Received : 6 July 2022 / Revised : 10 August 2022 / Accepted : 17 August 2022

DOI : 10.14456/nrru-rdi.2023.17

ABSTRACT

This research had two objectives: 1) to examine how the education budget was allocated to the provinces and 2) to analyze the relationship between the size of the education budget and the level of human educational development. Secondary data collected by several government offices such as the Bureau of the Budget, the National Statistical Office, the National Economic and Social Development Council, the Comptroller General's Department, and the Office of the Civil Service Commission were checked with the original data files for accuracy, completeness and reliability before conducting descriptive statistical and ordinary least squares (OLS) analyses. The research had two key findings. First, a large portion of the education budget was allocated to Bangkok and other major provinces. Second, the education budget was weakly correlated with the level of human educational development. This research suggested that the government should allocate the education budget by using the "distribution based on the equality" rule. In addition, the education budget should be allocated inversely with the level of human educational development. That is, the provinces with a low human educational development level should be given more educational subsidies, so they will be able to "catch up" with those living in other more developed provinces in the long run.

Keywords : Area-based budgeting, Education, University, Inequality, Human development

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้วัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาลักษณะการกระจายงบประมาณด้านการศึกษาที่จัดสรรไปสู่จังหวัด และ 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของงบประมาณด้านการศึกษากับระดับการพัฒนาคน

ของแต่ละจังหวัด โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานรัฐ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมบัญชีกลางในการทำวิจัย โดยคณะนักวิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลกับฐานข้อมูลต้นฉบับที่จัดทำโดยหน่วยงานเหล่านี้เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนและน่าเชื่อถือก่อนนำไปใช้ในวิเคราะห์โดยการใช้สถิติพรรณาและด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด มีข้อค้นพบ 2 ประการ คือ 1) งบประมาณด้านการศึกษาโดยส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไปยังกรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ และ 2) งบประมาณด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคนด้านการศึกษาเพียงเล็กน้อย โดยมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลนำหลักเกณฑ์การลดความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้กับจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โดยจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาด้านการศึกษาต่ำ ควรได้รับการสนับสนุนทรัพยากรด้านการศึกษามากขึ้น เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดสามารถ “ไล่กวด” คนในพื้นที่จังหวัดอื่นได้ในระยะยาว

คำสำคัญ : งบประมาณมิติพื้นที่, การศึกษา, มหาวิทยาลัย, ความเหลื่อมล้ำ, การพัฒนาคน

บทนำ

การที่ประเทศจะ “เติบโตจากภายใน” อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน พร้อมที่จะก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางได้นั้น ทุกจังหวัดไม่ว่าจะเป็น “จังหวัดเล็กหรือจังหวัดใหญ่” “เมืองหลักหรือเมืองรอง” จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน โดยประชาชนในจังหวัดสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การศึกษาที่ดีอย่างถ้วนหน้า โอกาสดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐมีการกระจายงบประมาณด้านการศึกษาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม งบประมาณด้านการศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งของรัฐบาลที่จะทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ที่ตั้งเป้าให้ทุกคนในประเทศได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ (SDG 4: Quality education) (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2015, p. 1) กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นหน่วยงานหลักที่ได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการศึกษาของประเทศ หากพิจารณาสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษากับงบประมาณรายจ่ายภาพรวมจะพบว่า ในปีงบประมาณ 2565 กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดเป็นอันดับ 1 (330,426 ล้านบาท) ส่วนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับที่ 7 (123,446 ล้านบาท) จากทั้งหมด 18 กระทรวง โดยทั้ง 2 กระทรวงมีงบประมาณรวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 453,872 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.64 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 ซึ่งถือเป็นจำนวนเงินไม่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่น ๆ ของไทย แต่ยังคงไม่ถึงร้อยละ 15-20 ของรายจ่ายด้านการศึกษาของงบประมาณประจำปีที่องค์การยูเนสโกได้เคยเสนอไว้ในรายงาน “Education for All Global Monitoring Report” (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2015, p. 1) สื่อและสังคมไทยโดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึง “งบประมาณด้านการศึกษา” จะหมายถึงแค่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการแต่ไม่รวมงบประมาณของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทั้งที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยกว่า 156 แห่งทั่วประเทศ งานวิจัยชิ้นนี้นำตัวเลขงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มาพิจารณาร่วมกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการสากลที่องค์การยูนิเซฟได้เสนอแนะว่า “งบประมาณด้านการศึกษา” คือรายจ่ายการศึกษาของประเทศในทุกระดับตั้งแต่ระดับชั้นเตรียมอนุบาล ประถม มัธยม สายอาชีพไปจนถึงระดับอุดมศึกษา (United Nations Children’s Fund, 2019, p. 18)

เนื่องจากประเทศไทยมีงบประมาณจำกัด การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้เพียงพอเป็นไปได้ยาก แต่สิ่งหนึ่งที่สามารถทำได้เพื่อให้การศึกษาไทยมีการพัฒนาอย่างเท่าเทียมภายใต้กรอบงบประมาณ คือการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้มีการกระจายตัวอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การจัดสรรงบประมาณมิติพื้นที่เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของนักการเมืองและนักวิชาการที่สงสัยว่า “ทำไมบางจังหวัดได้มาก บางจังหวัดได้น้อย?” ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, มีชัย ออสุวรรณ และอุมาพร บึงมุม (Pattamasiriwat, Orsuwan & Buengmum, 2022, online) ได้ให้เหตุผลไว้ 2-3 ประการ เช่น จังหวัดที่มีความเจริญกว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ด้อยความเจริญกว่า เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ มีประชากรหนาแน่น ประชากรในวัยเรียนมีจำนวนมาก ภาครัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรการบริการสาธารณะ และทรัพยากรด้านการศึกษาให้มากกว่า การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้เรียกว่า “growth-led budget” (ความเจริญนำมาซึ่งงบประมาณ) หรืออาจจะเป็นไปได้ว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้พื้นที่ในชนบทที่ห่างไกลความเจริญมากกว่าจังหวัดที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่หรือจังหวัดที่เจริญแล้วเพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนในพื้นที่ดังกล่าว สามารถเข้าถึงการศึกษาที่ดี มีคุณภาพ สามารถพัฒนาศักยภาพของคนในพื้นที่ให้เทียบเท่าคนในจังหวัดอื่น ๆ การจัดสรรงบประมาณแบบนี้เรียกว่า “budget-led growth” (งบประมาณนำมาซึ่งความเจริญ) การที่จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณมากน้อยต่างกันอาจเกี่ยวข้องกับเหตุผลที่มีความสลับซับซ้อน เช่น รัฐธรรมนูญ การเมือง ประวัติศาสตร์ หรือปัจจัยอื่น ๆ (Inter-American Development Bank Research Department, 2009, pp. 1-3) การศึกษาว่างบประมาณที่จัดสรรลงสู่จังหวัดส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) (Dubnick & Frederickson, 2011, pp. xxiv-xxvi) ที่ว่าการทำงานของรัฐบาลต้องมีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบการทำงานและความรับผิดรับชอบได้ (Accountability)

นอกจากนี้คณะนักวิจัยยังได้นำดัชนีความก้าวหน้าของคน (เฉพาะด้านการศึกษา) ที่จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในการศึกษาความสอดคล้องระหว่างขนาดของงบประมาณด้านการศึกษากับระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาของแต่ละจังหวัด โดยดัชนีความก้าวหน้าของคนด้านการศึกษานี้ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 ตัว ได้แก่ 1) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป 2) อัตราการเข้าเรียนรวมระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา 3) พัฒนาการสมวัยของเด็กวัย 0 ถึง 5 ปี และ 4) คะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-NET ระดับมัธยมปลาย (Office of the National Economic and Social Development Council, 2020, pp. 1-2) ตัวชี้วัดเหล่านี้ สามารถวัดระดับพัฒนาการทางการศึกษาของคนในแต่ละจังหวัดได้หลายประการ เช่น พื้นที่จังหวัดที่มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไปสูง แสดงว่าจังหวัดนั้นมีทุนมนุษย์ที่มีศักยภาพสูง (ระดับการศึกษาสูง) มีการศึกษาต่อหลังจากการศึกษาภาคบังคับ (อาจถึงระดับอุดมศึกษา) ตัวชี้วัดนี้ นักวิจัย เช่น McMahon (2018, p. 541) ได้นำมาวิเคราะห์เรื่องผลกระทบของคลังทรัพยากรมนุษย์ (Human capital stock) ที่มีต่อความเหลื่อมล้ำและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่จากรายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (Office of the Education Council, 2018, p. 12) กลับพบว่าประชาชนไทยที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่ถึงระดับการศึกษาภาคบังคับ ส่วนพัฒนาการของเด็กอายุ 0-5 ปี เป็นตัวชี้วัดที่วัดระดับทุนเริ่มต้นของผู้เรียน ทั้งที่เป็นทางกายภาพ (น้ำหนัก ส่วนสูง) และทางสิ่งแวดล้อมในการเลี้ยงดู (การช่วยเหลือตัวเอง การเข้าใจและใช้ภาษา) ส่วนอัตราการเข้าเรียนมัธยมปลายและอาชีวศึกษาแสดงให้เห็นถึงระดับการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับของคนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (Office of the Education Council, 2019, p. chor) ใช้ตัวชี้วัดนี้ในการศึกษาอัตราการคงอยู่ของนักเรียนในระดับ

การศึกษาขั้นพื้นฐานจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงระดับอุดมศึกษา และคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-NET ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นคะแนนที่ใช้ประกอบการคัดเลือกผู้เข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย

การใช้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of analysis) มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ ประการแรก จังหวัดเป็นกลไกทางการเมืองและทางการบริหารที่ได้รับอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง อีกทั้งยังเป็น “หน่วยรับงบประมาณ” ที่ทำหน้าที่ตอบสนองและแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้สำนักงบประมาณได้จัดทำฐานข้อมูลที่นักวิจัยสามารถตรวจสอบได้ว่างบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ถูกจัดสรรไปยังจังหวัดใดบ้าง จำนวนเท่าไร และประการที่สอง ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 ได้กำหนดให้จังหวัดมีสมาชิกผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน (อีก 100 คน เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ) ที่ทำหน้าที่เป็น “ตัวแทนของประชาชน” ในแต่ละจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน ทุกครั้งที่มีการประชุมสภาหรือพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีสมาชิกผู้แทนราษฎรจำนวนมากต่างฝ่ายต่างอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาความต้องการจำเป็นของงบประมาณที่ควรจัดสรรลงพื้นที่จังหวัดตัวเองอย่างเข้มข้น เพื่อแสดงความเป็น “ผู้แทน” ของประชาชนชี้ให้เห็นถึงปัญหาและความสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ของตนเองซึ่งในท้ายที่สุดแต่ละจังหวัดอาจจะได้รับงบประมาณมากน้อยต่างกัน (Orsuwan, Buengmum, & Senbut, 2022, p. 16) เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดเหมือนการแบ่งพิซซ่าที่พ่อ (รัฐบาล) ตัดแบ่งให้ลูกทุกคน (77 จังหวัด) แต่ลูกทุกคนอาจจะได้ไม่เท่ากัน ขนาดของชิ้นพิซซ่าของลูกคนหนึ่งจะมีผลต่อขนาดพิซซ่าของลูกคนอื่น ๆ (หมายความว่าถ้าจังหวัดหนึ่งได้รับงบประมาณสูงขึ้น จังหวัดอื่นจะได้รับงบประมาณที่น้อยลง) ข้อมูลจากงานวิจัยนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่มีหลากหลายมุมมอง และมีความเป็นธรรม (Equity) มากขึ้น

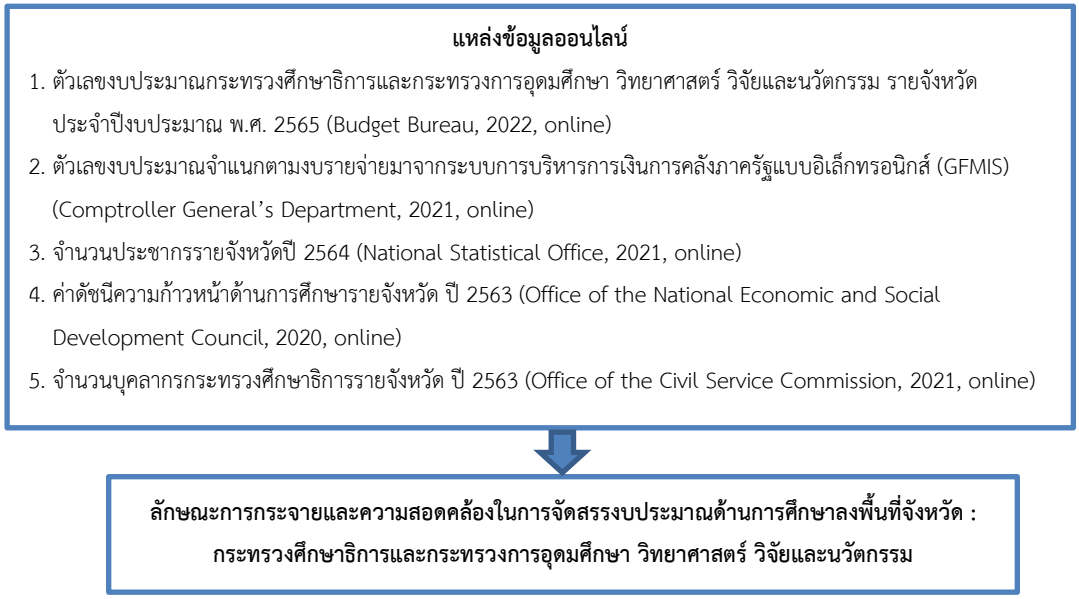
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ลักษณะการกระจายตัวของงบประมาณด้านการศึกษา (รวมงบกระทรวงศึกษาธิการและงบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) ที่จัดสรรไปสู่จังหวัด
2. เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างขนาดของงบประมาณด้านการศึกษากับการพัฒนาคนของจังหวัด

ประโยชน์จากการวิจัย

1. นักวิเคราะห์งบประมาณและนักวิจัยสามารถนำผลรวมตัวเลขการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่กระจายลงสู่จังหวัดไปใช้ในการวิเคราะห์การลงทุนด้านการศึกษาของประเทศ (งานวิจัยในอดีตศึกษาเพียงงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ)
2. นักวิเคราะห์งบประมาณและนักวิจัยสามารถตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างงบประมาณด้านการศึกษากับการพัฒนาคนของจังหวัด
3. สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีข้อมูลในมิติที่มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

สมมุติฐานของการศึกษา

สมมุติฐานที่ 1: งบประมาณกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางและตามจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่

สมมุติฐานที่ 2: งบประมาณด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ซึ่งมีลักษณะเป็นการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จากแหล่งข้อมูลในรูปแบบออนไลน์ ดังนี้

1. ตัวเลขงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รายจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (Budget Bureau, 2022)

2. ตัวเลขรายงานการเงินภาครัฐ ปี พ.ศ. 2564 จำแนกตามงบรายจ่ายมาจากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ของกรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department, 2021)

3. จำนวนประชากรรายจังหวัดปี 2564 (National Statistical Office, 2021)

4. ค่าดัชนีความก้าวหน้าด้านการศึกษารายจังหวัด ปี 2563 (Office of the National Economic and Social Development Council, 2020)

5. จำนวนบุคลากรกระทรวงศึกษาธิการรายจังหวัด จากเอกสารกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปี 2563 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (Office of the Civil Service Commission, 2021)

งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิซึ่งเป็นข้อมูลที่คณะนักวิจัยไม่ได้เก็บรวบรวมเอง แต่มีหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมบัญชีกลาง ได้ทำการจัดเก็บข้อมูลมาใช้ในการทำวิจัย ทั้งนี้คณะนักวิจัยได้ใช้ความระมัดระวังและตรวจสอบคุณภาพข้อมูลก่อนที่จะนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เช่น ในส่วนของตัวเลขงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวง

การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม คณะนักวิจัยได้ดาวน์โหลดรายงานแสดงแผนการจัดสรรงบประมาณ (มิติจังหวัด) ประจำปีงบประมาณ 2565 เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลขงบประมาณก่อนนำไปวิเคราะห์และประมวลผล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในขั้นตอนแรก คณะนักวิจัยได้ทำการหาค่าเฉลี่ยของงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในช่วงระยะเวลา 4 ปี (2562-2565) แล้วนำงบประมาณของทั้ง 2 กระทรวงมารวมกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมงบประมาณด้านการศึกษาลงแต่ละจังหวัด จากนั้นนำงบประมาณดังกล่าวไปหารด้วยจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัดเพื่อหางบประมาณต่อหัวประชากร แล้วนำไปเปรียบเทียบระหว่างจังหวัด จากนั้นนำตัวเลขดังกล่าวไปคำนวณคะแนน z (z-score) เพื่อนำไปสร้างแผนภูมิจุดแบบกระจัดกระจายเพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษากับระดับดัชนีความก้าวหน้าด้านการศึกษา

หลังจากนั้น ทำการวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณด้านการศึกษาต่อคุณภาพการศึกษาระดับจังหวัด โดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) ตัวแปรที่นำมาใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ตัวแปรตาม คือคะแนนสอบโอเน็ตในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาของจังหวัด ส่วนตัวแปรต้นเป็นงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัว ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวประชากร และภูมิภาค (ตัวแปรหุ่น=ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

การพิทักษ์สิทธิ์

การวิจัยครั้งนี้ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการวิจัยที่ COE65/079 วันที่ 30 พฤษภาคม 2565

ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายตัวของงบประมาณด้านการศึกษา (รวมงบกระทรวงศึกษาธิการและงบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) ที่จัดสรรไปสู่จังหวัด แสดงผลการศึกษาดังตาราง 1

ตาราง 1 งบประมาณด้านการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ+การอุดมศึกษา) ปี พ.ศ. 2565 (หน่วย:ล้านบาท)

ลำดับ	จังหวัด	งบกระทรวงศึกษาธิการ (ล้านบาท)	งบกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (ล้านบาท)	รวมงบ ด้านการศึกษา (ล้านบาท)	ประชากร (คน)	งบด้านการศึกษา ต่อหัว (บาท)
			10 อันดับสูงสุด			
1	กรุงเทพมหานคร	65,999	43,297	109,296	5,527,994	19,771
2	นครปฐม	7,535	9,797	17,133	922,171	18,795
3	ปทุมธานี	6,143	9,110	15,253	1,190,060	12,818
4	สงขลา	8,833	5,663	14,496	1,431,536	10,126
5	เชียงใหม่	10,547	7,081	17,628	1,789,385	9,852
6	นครนายก	1,383	847	2,230	260,433	8,563
7	พิษณุโลก	5,104	2,149	7,253	847,384	8,560
8	ขอนแก่น	10,610	4,016	14,626	1,790,863	7,916
9	อยุธยา	4,201	1,815	6,016	820,512	7,332
10	พะเยา	2,493	904	3,397	464,505	7,314

ตาราง 1 (ต่อ)

ลำดับ	จังหวัด	งบกระทรวงศึกษาธิการ (ล้านบาท)	งบกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (ล้านบาท)	รวมงบด้านการศึกษา (ล้านบาท)	ประชากร (คน)	งบด้านการศึกษาต่อหัว (บาท)
			10 อันดับต่ำสุด			
68	ตาก	3,077	19	3,097	676,583	4,577
69	สระบุรี	2,887	28	2,915	643,963	4,528
70	ภูเก็ต	1,549	317	1,866	418,785	4,457
71	สมุทรสงคราม	834	15	849	190,842	4,450
72	ลำพูน	1,731	9	1,740	401,139	4,338
73	พิจิตร	2,281	10	2,291	529,395	4,329
74	ชัยนาท	1,339	-	1,339	320,432	4,179
75	นนทบุรี	3,858	807	4,665	1,288,637	3,621
76	สมุทรปราการ	4,415	435	4,850	1,356,449	3,576
77	สมุทรสาคร	1,895	131	2,026	586,789	3,454

ที่มา: Budget Bureau, 2022, online; National Statistical Office, 2021, online.

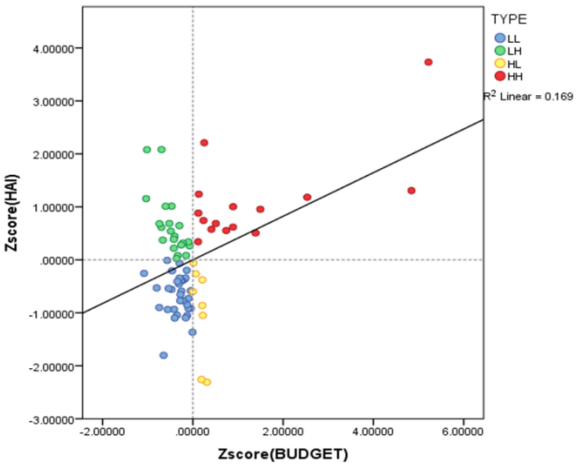
หมายเหตุ: ตัวเลขงบประมาณต่อหัวประชากรมาจากการคำนวณ

ตาราง 1 แสดงงบประมาณด้านการศึกษาที่เป็นผลรวมจากงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ของแต่ละจังหวัด (เฉลี่ย 4 ปี พ.ศ. 2562-2565) งบบุคลากรของกระทรวงการอุดมศึกษาถูกรวมอยู่ในงบอุดหนุนซึ่งมีการจัดสรรงบลงพื้นที่จังหวัดตามที่ตั้งของมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว ดังนั้นตัวเลขงบประมาณของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่จัดสรรสู่จังหวัดจึงถูกรวมเข้าไปเป็นงบจังหวัดด้วย แต่เนื่องจากงบบุคลากรของกระทรวงศึกษามีการตั้งไว้ที่กรุงเทพมหานคร (จังหวัดที่ตั้งของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ทำให้งบประมาณลงพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงศึกษาสูงกว่าความเป็นจริง (หรืออีกนัยหนึ่งงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการที่จัดสรรลงพื้นที่ 76 จังหวัดต่ำกว่าความเป็นจริง) ดังนั้นคณะนักวิจัยจึงได้ทำการเกลี่ยงบบุคลากรของกระทรวงศึกษา ให้กระจายลงพื้นที่จังหวัดตามจำนวนครูและบุคลากรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ (ตัวเลขจากสำนักงานก.พ.) โดยนำงบบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมดหารด้วยจำนวนบุคลากรของกระทรวงเพื่อหางบประมาณต่อหัว แล้วจึงนำตัวเลขนี้ไปคูณกับจำนวนครูและบุคลากรกระทรวงศึกษาที่อยู่ในแต่ละจังหวัดก่อนที่จะนำไปรวมกับงบกระทรวงศึกษาเดิม (ที่ไม่รวมงบบุคลากร) จากนั้นนำตัวเลขดังกล่าวไปรวมกับงบประมาณของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรียกว่า “งบประมาณด้านการศึกษา”

ตาราง 1 แสดงค่าเฉลี่ยงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัว (งบประมาณด้านการศึกษาของจังหวัด/จำนวนประชากรของจังหวัด) ช่วงปี พ.ศ. 2562-2565 (4 ปี) จะเห็นการกระจายตัวงบประมาณด้านการศึกษาที่ลงสู่พื้นที่จังหวัด (สูงสุด/ต่ำสุด) เห็นได้ว่าจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (19,771 บาท/หัว) ตามด้วย นครปฐม (18,795 บาท/หัว) และปทุมธานี (12,818 บาท/หัว) ส่วน 3 จังหวัดที่ได้งบประมาณด้านการศึกษาน้อยที่สุด ได้แก่ สมุทรสาคร (3,454 บาท/หัว) สมุทรปราการ (3,576 บาท/หัว) และนนทบุรี (3,621 บาท/หัว) พบข้อสังเกตที่น่าสนใจ เช่น หลายจังหวัดที่ได้รับงบประมาณ

ด้านการศึกษาต่อหัวประชากรสูงเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร นครปฐม ปทุมธานี เชียงใหม่ สงขลา เชียงใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีจังหวัดใหญ่บางจังหวัดได้งบการศึกษาต่อหัวประชากรติดอันดับท้าย ๆ เช่น นนทบุรี และสมุทรปราการ บางจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากกว่าล้านคนขึ้นไปแต่กลับได้รับงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวค่อนข้างน้อย เช่น นครสวรรค์ ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด อุดรธานี (ไม่ได้อยู่ในตาราง) และมี 6 จังหวัด ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้แก่ ชัยนาท สิงห์บุรี บึงกาฬ กระบี่ อ่างทอง และสุโขทัย เป็นต้น

การวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างขนาดของงบประมาณด้านการศึกษากับการพัฒนาคนของจังหวัด คณะนักวิจัยได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวประชากรกับดัชนีความก้าวหน้าด้านการศึกษาของจังหวัดโดยทำการแปลงตัวเลขงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวประชากรกับดัชนีความก้าวหน้าด้านการศึกษาของจังหวัดให้เป็นคะแนนมาตรฐาน (z-score) หลังจากนั้นนำค่ามาตรฐานของตัวแปรทั้งสองมาสร้างแผนภูมิจุดแบบกระจัดกระจาย (Scatter plot) ที่แบ่งระนาบออกเป็น 4 ส่วน แต่ละส่วนเรียกว่า จตุภาค (Quadrant) โดยกำหนดให้งบประมาณด้านการศึกษาอยู่ในแนวนอน (X-Axis) และระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาอยู่ในแนวตั้ง (Y-Axis) แสดงผลการศึกษาดังภาพ 1 ถึงภาพ 5



LL : LOW Education Budget; LOW human educational development
กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาน้อย; ระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาต่ำ

LH : LOW Education Budget; HIGH human educational development
กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาน้อย; ระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาสูง

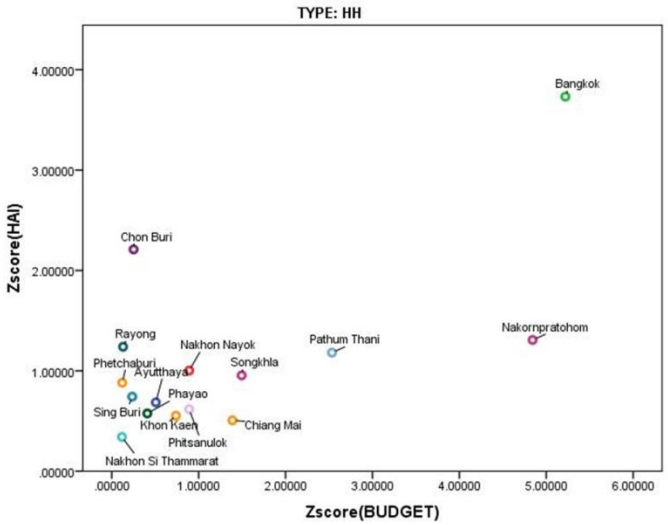
HL : HIGH Education Budget; LOW human educational development
กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษามาก; ระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาต่ำ

HH : HIGH Education Budget; HIGH human educational development
กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษามาก; ระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาสูง

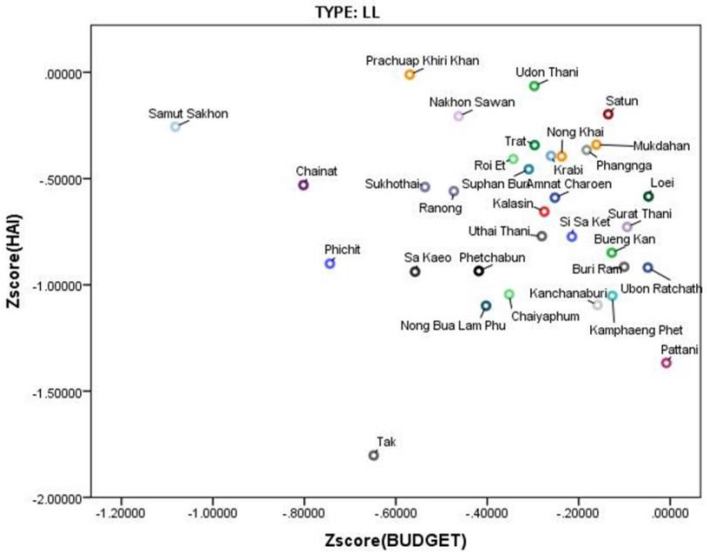
ภาพ 1 งบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวกับความก้าวหน้าด้านการศึกษาของทั้ง 77 จังหวัด

ภาพ 1 แสดงแผนภูมิจุดแบบกระจัดกระจายที่แสดงความสัมพันธ์เชิงบวกเพียงเล็กน้อย (R^2=0.169) ระหว่างงบประมาณด้านการศึกษาและระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาในรูปเดียวกัน จะเห็นได้ว่า สามารถแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษามาก และระดับการพัฒนาคน

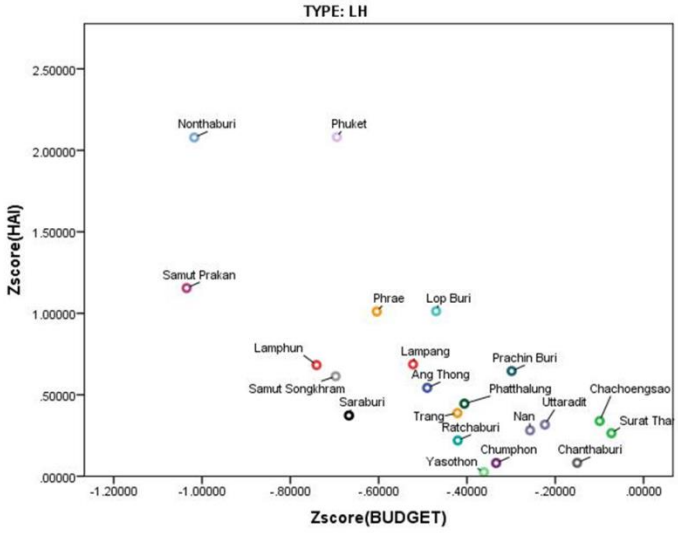
ด้านการศึกษาสูง (HH) 2) กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาน้อย และมีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาต่ำ (LL) 3) กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาน้อย แต่มีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาสูง (LH) และ 4) กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษามาก แต่มีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาต่ำ (HL)



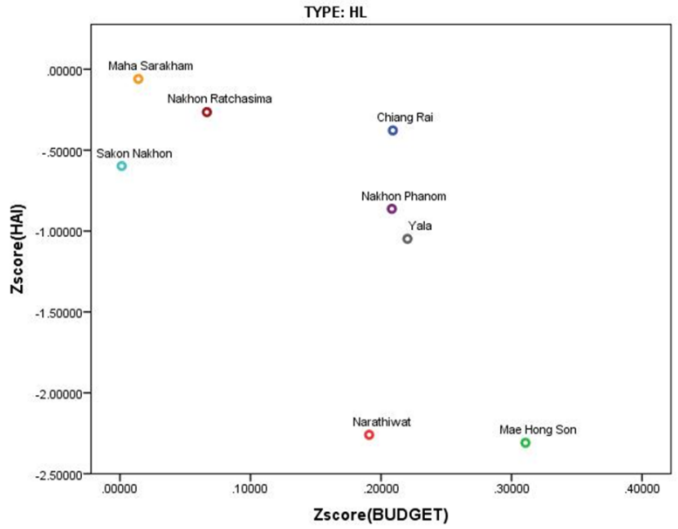
ภาพ 2 กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษามาก และมีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาสูง (HH)



ภาพ 3 กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาน้อย และมีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาต่ำ (LL)



ภาพ 4 กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาน้อย และมีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาสูง (LH)



ภาพ 5 กลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษามาก และมีระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาต่ำ (HL)

ภาพ 2 ถึงภาพ 5 แสดงแผนภูมิจุดแบบกระจัดกระจายแบบแยกกลุ่ม เพื่อให้เห็นรายชื่อจังหวัดได้ชัดเจนขึ้น เห็นได้ว่า จังหวัดโดยส่วนใหญ่อยู่ใน กลุ่ม 1 งบมาก การศึกษาสูง (HH) และกลุ่ม 2 งบน้อย การศึกษาต่ำ (LL) แสดงว่า ระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาแปรผันตรงตามขนาดงบประมาณด้านการศึกษา (ความสัมพันธ์เชิงบวก) ทั้งนี้จังหวัดที่อยู่ในกลุ่มที่ 1 “งบมาก การศึกษาสูง” ได้แก่ ปทุมธานี สงขลา เชียงใหม่ ชลบุรี ขอนแก่น เป็นต้น จังหวัดในกลุ่มที่ 2 “งบน้อย การศึกษาต่ำ” เช่น สตูล สมุทรสาคร พิจิตร ปัตตานี ตาก เป็นต้น กลุ่มที่ 3 “งบน้อย การศึกษาสูง” เป็นกลุ่มที่น่าสนใจ น่าจะนำไปศึกษาเชิงลึกในโอกาสต่อไป เนื่องจากจังหวัดเหล่านี้ได้รับงบประมาณต่อหัวประชากรน้อย แต่กลับมีระดับดัชนีความก้าวหน้าด้านการศึกษาสูง เช่น นนทบุรี สมุทรปราการ ภูเก็ต แพร่ เป็นต้น จังหวัดในกลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่ม “งบมาก การศึกษาต่ำ” เช่น แม่ฮ่องสอน นราธิวาส ยะลา เชียงราย นครราชสีมา เป็นต้น

สำหรับผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษากับคุณภาพการศึกษาโดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) โดยตัวแปรตาม โดยใช้คะแนนโอเน็ตในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เป็นตัวแปรตาม ที่สะท้อนคุณภาพการศึกษาของจังหวัด (onetm6) ส่วนตัวแปรอิสระเป็นงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวประชากร (ed budget per cap) ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวประชากร (gpp per cap) และ ตัวแปรหุ่น (isan) (ตะวันออกเฉียงเหนือ=1 และพื้นที่อื่น=0) ตามสมการข้างล่างนี้

$$onetm6 = \beta_o + \beta_1 \text{ed budget per cap} + \beta_2 \text{gpp per cap} + \beta_3 \text{isan} + \varepsilon$$

ผลการวิเคราะห์โดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS)

$$onetm6 = 31.899 + 0.238 \text{ ed budget per cap.} + 0.329 \text{ gpp per cap} - 0.315 \text{ isan.} + \varepsilon$$

แปลผลได้ว่า งบประมาณด้านการศึกษามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับคุณภาพการศึกษา (คะแนนสอบโอเน็ต) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 แสดงว่า จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาสูง เป็นจังหวัดที่มีคุณภาพการศึกษาสูง (วัดจากคะแนนสอบโอเน็ต มัธยมศึกษาปีที่ 6) นอกจากนี้เศรษฐกิจจังหวัดมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษาเชิงบวกที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 แสดงว่าการที่จังหวัดมีเศรษฐกิจดี (GPP สูง) ทำให้พ่อแม่ผู้ปกครองมีงานทำ มีความสามารถในการลงทุนด้านการศึกษาของบุตรธิดา ทำให้คะแนนสอบโอเน็ตอยู่ในระดับที่สูง ส่วนตัวแปรหุ่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) มีความสัมพันธ์เชิงลบกับคะแนนสอบโอเน็ตที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 แปลผลได้ว่า เมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ แล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคุณภาพการศึกษาต่ำกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ (ตัวแปร isan มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เป็นลบ)

อภิปรายผล

การกระจายตัวของงบประมาณด้านการศึกษา (รวมงบกระทรวงศึกษาธิการและงบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) ที่จัดสรรไปสู่จังหวัด แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความพยายามในการใช้งบประมาณด้านการศึกษาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อยู่บ้างพอสมควร เช่น จังหวัดที่มีค่าดัชนีความก้าวหน้าด้านการศึกษาในอันดับท้าย ๆ ของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง เช่น แม่ฮ่องสอน ปัตตานีและนราธิวาส ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวประชากรค่อนข้างสูง (สูงกว่าค่าเฉลี่ย) นอกจากนี้ มีข้อค้นพบที่น่าสนใจอีก 2 ประการ คือ การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาโดยส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไปยังพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอุมาพร บึงมุม (Buengmum, 2022, p. 16) ที่พบว่า งบประมาณของประเทศจำนวนมากถูกตั้งไว้ที่หน่วยงานส่วนกลางทั้งในส่วนของงบบุคลากรและงบในการบริหารจัดการต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณในมิติกระทรวงถ้าไม่นับรวมพื้นที่กรุงเทพมหานครยังพบว่ามีการกระจุกตัวอยู่ตามพื้นที่ที่มีความเจริญแล้ว โดยจังหวัดเหล่านี้ มักได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดตามภูมิภาคที่อยู่ห่างไกล สอดคล้องกับงานวิจัยของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (Pattamasiriwat, 2022, pp. 3-4) และงานวิจัยของมีชัย ออสุวรรณ, อุมาพร บึงมุม และภูเบต เส็นบัตร (Orsuwan, Buengmum, & Senbut, 2022, p. 16) ที่พบว่า การจัดสรรงบประมาณยังคงมีลักษณะแนวตั้ง การกระจายทรัพยากรไปยังพื้นที่จังหวัดและท้องถิ่นยังคงมีไม่มากนัก อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เป้าหมายของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำมิติพื้นยังคงไม่บรรลุผลสำเร็จ ทำให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัดมีความซับซ้อน การอธิบายเหตุผลว่า “รัฐบาลจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัดอย่างไร?” ต้องอิงหลายแนวคิดหลายทฤษฎี สอดคล้องกับดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, มีชัย ออสุวรรณ และอุมาพร บึงมุม (Pattamasiriwat, Orsuwan, &

Buengmum, 2022, online) ได้กล่าวไว้ว่า จังหวัดที่เจริญกว่าและมีความพร้อมมากกว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่า (Growth-led budget) ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการ (เศรษฐกิจดี ทำเลดี มีระบบสาธารณูปโภคที่ครบครัน เป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการกลางส่วนภูมิภาค)

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษายังไม่สอดคล้องกับระดับความก้าวหน้าในการพัฒนาคนด้านการศึกษาของแต่ละจังหวัดมากนัก ซึ่งลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำของคนในแต่ละพื้นที่ หากโครงสร้างและรูปแบบการจัดสรรงบประมาณยังคงกระจุกอยู่ตามพื้นที่เมืองหลวงและเมืองใหญ่อย่างเช่นปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและด้านรายได้ของประชาชนในแต่ละจังหวัดน่าจะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ อลิตา ดาด้วง และชญาพิมพ์ อุสาโห (Daduang & Usaho, 2018, p. 83) ที่พบว่า งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศถูกจัดสรรแบบไม่เสมอภาค เนื่องจากสถานศึกษาที่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรสูงเป็นโรงเรียนที่ดีอยู่แล้ว และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขนาดของงบประมาณด้านการศึกษาที่สูงขึ้นไม่ได้ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงขึ้นตามไปด้วย โดยข้อสรุปของ Inter-American Development Bank Research Department (2009, pp. 1-3) พบว่า การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างที่สลับซับซ้อน หรืออาจเป็นเพราะความเคยชิน ในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เดิม ๆ ก็เป็นได้

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ ให้เน้นกระจายอำนาจและกระจายงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่พื้นที่จังหวัดอื่นอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการภาครัฐ มีการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ มีการพัฒนาตนเองตลอดช่วงชีวิตและ “เก่งในทุกมิติ”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการศึกษาไปใช้

กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. ควรทบทวนโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม โดยเน้นกระจายงบประมาณด้านการศึกษาจากภารกิจพื้นที่ส่วนกลาง หรือกรุงเทพมหานครไปยังพื้นที่จังหวัดอื่นที่อยู่ห่างไกล และมีระดับความก้าวหน้าต่ำให้มากขึ้น โดยควรใช้หลักเกณฑ์ “การลดความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่” ประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้กับแต่ละจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณให้มีความเป็นธรรม เพื่อยกระดับสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยไปจนถึงระดับอุดมศึกษาให้เป็น “โรงเรียนดี มหาวิทยาลัยดี ในพื้นที่ใกล้บ้าน” ผู้เรียนมีทางเลือกทางการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ ที่อยู่ในภูมิลำเนาของตนเอง เพื่อลดปัญหา “สมองไหล” ลดอัตราการโอนย้ายสถานที่เรียนจาก “ต่างจังหวัด สู่เมืองหลวง” “ชานเมืองสู่ตัวเมือง”

2. นำดัชนีความก้าวหน้าคนด้านการศึกษามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการคำนวณงบประมาณด้านการศึกษาที่จัดสรรลงสู่จังหวัด โดยอาจมีบางส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาที่ผกผันกับระดับการพัฒนาคนด้านการศึกษาของจังหวัดนั้น ๆ (จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาด้านการศึกษาต่ำ ควรจะได้รับการสนับสนุนมากกว่า) หรือมีลักษณะที่อิงหลักความเสมอภาค (equalization grant) คือ จังหวัดที่ “ด้อยกว่า”ควรได้รับการสนับสนุน ดูแลมากกว่าจังหวัดที่มีศักยภาพแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าทางการศึกษาต่ำมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาประชาชนในพื้นที่ให้มีศักยภาพเทียบเท่าประชาชนในจังหวัดอื่นได้

3. ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณให้มากขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม อาจเปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการทรัพยากรของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนงบประมาณด้านการศึกษา ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

4. ควรส่งเสริมให้มีการจัดสอบโอเน็ตแบบเดิม (ก่อนวิกฤตโควิด-19) เนื่องจากคะแนนผลทดสอบดังกล่าวสามารถนำมาใช้วัดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาในประเทศ ใช้ในการวัดความพร้อมในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะผลคะแนนสอบโอเน็ต ม. 6 เป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการทำวิจัยและจัดทำนโยบายการศึกษา (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำดัชนีวัดความก้าวหน้ารอบล่าสุด)

5. เร่งให้ความสำคัญกับการเพิ่มโอกาสและการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้เรียนศึกษาต่อหลังจากจบการศึกษาภาคบังคับ ส่งเสริมการเข้าเรียนศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษาให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการได้งานทำที่มีรายได้สูง

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ผลรวมของเงินงบประมาณของกระทรวงการศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่เป็นตัวเลขในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ ไม่รวมตัวเลขขั้นตอนในการบริหารงบประมาณ ซึ่งอาจมีการโอนงบประมาณในการลงพื้นที่จังหวัดภายหลัง เช่น งบกลาง เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

Budget Bureau. (2022). *Area-based budget.* Retrieved February 22, 2022, from https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud65/index2.html (In Thai)

Buengmum, U. (2022). *A budget analysis and spatial inequality between 2019 to 2022: by provinces and departments.* Retrieved April 14, 2022, from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/PBO/65unequal.pdf (In Thai)

Comptroller General's Department. (2021). *The 2021 government financing report.* Retrieved March 6, 2022, from https://www.gfmis.go.th (In Thai)

Daduang, A., & Usaho, C. (2018). Approaches for budget allocation improvement affecting student quality of schools under the secondary educational service area office 1. *An Online Journal of Education, 13*(4), 80–93. (In Thai)

Dubnick, M. J., & Frederickson, G. H., (2011). *Accountable governance: Problems and promises.* New York, NY : Routledge.

Inter-American Development Bank Research Department. (2009). *The politics of the budget process.* Retrieved April 22, 2022 from https://publications.iadb.org/publications/english/document/Ideas-for-Development-in-the-Americas-(IDEA)-Volume-20--September-December-2009-The-Politics-of-the-Budget-Process.pdf

McMahon, W. W. (2018). The total return to higher education: Is there underinvestment for economic growth and development?. *The Quarterly Review of Economics and Finance, 70*, 90-111.

National Statistical Office. (2021). *2021 Thailand's population statistics.* Retrieved December 12, 2021, from http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx (In Thai)

Office of the Civil Service Commission. (2021). *Government manpower in 2021.* Retrieved October 12, 2021, from https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-manpower-2563.pdf (In Thai)

Office of the Education Council. (2018). *Thailand's education statistics from 2016-1017.* Bangkok : Prik Wan Graphics. (In Thai)

Office of the Education Council. (2019). *Thai average of schooling year in 2018.* Bangkok : Prik Wan Graphics. (In Thai)

Office of the National Economic and Social Development Council. (2020). *The 2020 human development index.* Retrieved October 5, 2021, from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11971& filename=social (In Thai)

Orsuwan, M., Buengmum, U., & Senbut, P. (2022). Provincial budgetary allocation and inequality in human development. *King Prajadhipok's Institute Journal, 19*(3), 5-28. (In Thai)

Pattamasiriwat, D. (2022). *Provincial growth and inequality in Thailand.* Bangkok : P.A. Living. (In Thai)

Pattamasiriwat, D., Orsuwan, M., & Buengmum, U. (2022). *Budget allocation by province and provincial cluster: 2022.* Retrieved March 1, 2021, from https://www.matichon.co.th/columnists/news_3226783 (In Thai)

United Nations Children's Fund. (2019). *Guidelines for developing an education budget brief.* Retrieved May 11, 2021, from https://www.unicef.org/esa/sites/unicef.org.esa/files/2019-04/Guidelines-Developing-a-Education-Budget-Brief-March-2019.pdf

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2015). *Education for all global monitoring report.* Retrieved March 22, 2022 from https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232654