

# การคลังเพื่อการศึกษาอัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับอุดมศึกษา และวิพากษ์กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

## Educational Finance : Return to Higher Education and Educational Loan Programs

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้ทฤษฎีทุนมนุษย์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ผลตอบแทนการลงทุนด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย เพื่อตอบคำถามเชิงนโยบายเกี่ยวกับสินเชื่อการศึกษา พร้อมกับวิพากษ์กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของไทย และเสนอแนะการปรับปรุงเงื่อนไขการให้กู้ยืมบางประการ ส่วนแรกวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือนระหว่างผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา เปรียบเทียบกับผู้จบการศึกษาระดับมัธยมตอนต้น ในกลุ่มผู้มีอายุ 15-44 ปี ใช้ผลสำรวจแรงงานและจ้างงานในปี พ.ศ. 2548 เป็นฐานข้อมูล ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ quantile regression ซึ่งเป็นเทคนิคที่สะท้อนของเงินเดือนค่าจ้างในกลุ่มรายได้สูง-ปานกลาง-ต่ำ เพื่อประมาณการเงินเดือนค่าจ้างที่คาดคะเนตามช่วงอายุ ผลการศึกษายืนยันว่า ก) อัตราผลตอบแทนของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยเท่ากับร้อยละ 18-19 โดยประมาณ ซึ่งนับว่าสูงทีเดียวเปรียบเทียบกับผลการศึกษาในต่างประเทศ ข) ผู้กู้ยืมมีความสามารถที่จะชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยได้โดยทันทีได้ในอนาคตในอัตราร้อยละ 10 ภายในกรอบเวลาสิบห้าปี สุดท้ายเสนอข้อสังเกตและวิจารณ์กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ) และเปรียบเทียบกับกองทุนให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต

**คำสำคัญ:** ทุนมนุษย์ อัตราผลตอบแทนการลงทุนการศึกษา สินเชื่อการศึกษา ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะอนุกรรมการบัญชีสองกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้เขียนขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วิสกุล ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารกองทุน กยศ. และการวิเคราะห์ข้อบกพร่องการทำงาน จากประสบการณ์อันยาวนานของท่านที่เกี่ยวข้องกับกองทุน กยศ. และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการอุดมศึกษาแห่งชาติอีกหลายท่านที่ได้เอื้อเฟื้อข้อมูลการจัดสรรเงิน กยศ. เป็นรายสถาบันและรายสาขาวิชา ตลอดจนวิธีการบริหารของ กยศ.

## Abstract

This article takes ideas from human capital theory as conceptual framework to empirically study the returns to higher education in Thailand, and comments operational bottlenecks of the educational loan programs. The first part, which is based on labor force survey in 2005, compares wage income for 2 wage-earner groups whose age range from 15-44 year: a) those who have primary education and enter the labor market and b) those who have attained university education. The quantile regression technique was applied to both groups and the estimated parameters are used to forecast wage income. An inference of the returns to education is taken by comparing benefit and cost of investment in higher education—the benefit estimate is based on wage earning differences, and the cost estimates comprise of an opportunity cost and the costs of higher education. The rate of return was found to range from 18-19 percent which is fairly high and these results confirm that it is sensible and rational to invest in higher education. The next section comments operational bottlenecks of the educational loan program that began since 1996 with imposed conditions that include eligibility criterion, imperfect information, operational lag, and management errors and suggests the ways to improve the operations. The last part compares two loan programs, i.e., the traditional (a mortgage-type loan) and the new one (an income-contingent loan). The author observes policy-inconsistency of the educational loan programs due to change in political regimes.

**Key words :** human capital theory, returns to higher education, educational loan, wage earning difference

## 1. บทนำ

ค่านิยมที่ส่งเสริมให้เยาวชนศึกษาเล่าเรียนอยู่กับคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน ดังปรากฏในคำพังเพยและคำสอนทำนองว่า “เมื่อน้อยให้เรียนวิชาเมื่อใหญ่ให้หาทรัพย์” “รู้อะไรไม่สู้รู้วิชา” แต่ในสภาพความเป็นจริงเยาวชนไทยหลายล้านคนขาดโอกาสที่จะเรียนต่อในระดับสูง (เท่ากับศักยภาพของตน) ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำของกา

กระจายรายได้ เยาวชนในครัวเรือนยากจนถูกสถานการณ์บังคับให้ออกจากโรงเรียนเพื่อทำงานช่วยเหลือครอบครัว ทำงานหนักแต่ได้รับเงินเดือนค่าจ้างต่ำ ขาดสวัสดิการและความมั่นคง

เปรียบเทียบกับเยาวชนในครอบครัวรายได้มีโอกาสเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา เยาวชนในกลุ่มหลังแม้ว่าเริ่มทำงานช้ากว่า ได้มีโอกาสได้รับตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดีกว่า เป็นอาชีพที่มั่นคงและมีความเจริญก้าวหน้าตลอดช่วงอายุการทำงาน

ทฤษฎีทุนมนุษย์ ตระหนักถึงความสำคัญของการลงทุนในตัวบุคคล พร้อมกับสนับสนุนให้มีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อวัดอัตราผลตอบแทนของการศึกษาต่อตัวบุคคลและต่อส่วนรวม<sup>2</sup> ผลงานวิจัยโดยหลายสถาบันวิชาการทั่วโลกแม้ยืนยันว่า อัตราผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษาแม้ว่าแตกต่างและหลากหลายแต่ให้ภาพสรุปสำคัญว่า เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า<sup>3</sup> แต่ในขณะเดียวกันต้องยอมรับการกู้ยืมเพื่อศึกษานั้นเกิดขึ้นได้ยาก เพราะธนาคารประเมินว่า การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีความเสี่ยงสูง ระยะเวลายาวนาน (15-20 ปี) ผู้กู้ยืมหรือผู้ค้ำประกันอาจจะเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร ตงงาน หรือลาออกไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเป็นภาระการติดตาม ฯลฯ ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น “ตลาดที่หายไป” (missing market)<sup>4</sup>

ในสองทศวรรษที่ผ่านมาเกิดพัฒนาการของนโยบายการศึกษาในหลายประเทศ โดยภาครัฐสนับสนุนให้มีกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับสูง

เพื่อ “ปิดช่องว่าง”<sup>5</sup> โดยให้นักศึกษากู้ยืมระหว่างเรียนและผ่อนชำระคืนภายหลังจากจบการศึกษาและมีงานทำ แนวความคิดนี้เรียกว่าโครงการเงินกู้ที่อิงรายได้ในอนาคต (income contingent loan, ICL) ทั้งนี้มีเหตุผลหลายประการ ประการแรก การศึกษาเป็น “สินค้ามีคุณ” (merit goods) ต่อสังคม การที่ประชาชนมีความรู้ระดับสูงช่วยเพิ่มความสามารถการผลิตของประเทศ รองรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและช่วยให้ประเทศชาติแข่งขันได้ในเวทีโลก ในมุมมองทาง การคลังรัฐบาลสามารถเก็บภาษีจากรายได้บุคคลที่เพิ่มขึ้น ประการที่สอง การที่ประชากรที่มีระดับการศึกษาสูงช่วยลดรายจ่ายของภาครัฐในหลายด้าน อาทิเช่น รายจ่ายป้องกันอาชญากรรม รายจ่ายด้านสาธารณสุขหากประชากรมีความรู้การดูแลสุขภาพที่ดี เป็นต้น ทั้งนี้ข้อสันนิษฐานว่า การที่ประชากรส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาระดับสูง จะช่วยพัฒนาการเมืองและส่งเสริมประชาสังคม (civil society) ลดปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง หมายถึง

<sup>2</sup> บทความวิชาการเศรษฐศาสตร์ที่ถือว่าเป็นผลงานคลาสสิกในหัวข้อเศรษฐศาสตร์การศึกษาและทุนมนุษย์ เช่น T.W. Schultz (1961), Gary Becker (1980), Yoram Ben-Porath (1967), Sherwin Rosen (1972), Jacob Mincer (1974) เป็นต้น

<sup>3</sup> ดูตัวอย่าง งานวิจัยเชิงสำรวจอัตราผลตอบแทนการศึกษา โดย G. Psacharopoulos (1993) ซึ่งได้รับการสนับสนุนและเผยแพร่โดยธนาคารโลก ผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ศึกษาเปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตของประเทศต่างๆ ตัวอย่างเช่น ผลงานของ Robert Barro (1997) ยืนยันว่า ตัวแปรการศึกษานั้นมีผลบวกต่ออัตราการเจริญเติบโตอย่างมีนัยสำคัญ

<sup>4</sup> ในบริบทนี้หมายความว่า มีความต้องการกู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่ขาดอุปทาน เนื่องจากการประเมินว่าสินเชื่อกิจการศึกษามีความเสี่ยงสูง

<sup>5</sup> มิลตัน ฟรีดแมน (Friedman, 1955, 1995) ปรมาจารย์นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ “ตลาดบกพร่อง” ในด้านการศึกษาตั้งแต่ในทศวรรษ 1950 พร้อมกับเสนอแนะให้รัฐบาลแทรกแซงทางด้านอุปสงค์โดยการให้เงินกู้ยืมหรือให้คูปองการศึกษา (สำหรับกลุ่มยากจน) ส่วนทางด้านอุปทานนั้นเป็นไปได้โดยเสรี กล่าวคือ มีสถานศึกษาของภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้เรียน ศาสตราจารย์บรูซ แชปแมน นักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรเลียมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน income contingent loan (ICL) ในประเทศออสเตรเลียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989-ปัจจุบัน ในวงการนักเศรษฐศาสตร์ไทยหลายท่านได้เสนอหลักการและแนวคิดการปรับปรุงมาตรการการคลังเพื่อการศึกษา บุคคลสำคัญคือ ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ เสนอให้รัฐแจกคูปองการศึกษาให้เยาวชนในครัวเรือนยากจน ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว มีบทบาทสำคัญในการผลักดันสินเชื่อการศึกษาที่อิงรายได้ในอนาคต เป็นต้น

การศึกษาสามารถให้ผลตอบแทนต่อส่วนรวม (social returns to education)<sup>6</sup> ประการที่สาม สิ้นเชื้อ การศึกษาเป็นกลไกหนึ่งซึ่งช่วยลดความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ถ้าหากสิ้นเชื้อ นี้สนับสนุนให้เยาวชนในครอบครัวยากจนมีโอกาส พัฒนาทุนมนุษย์

นับเป็นเวลากว่าสิบปีแล้วที่รัฐบาลไทยได้ ผลักดันนโยบายสิ้นเชื้อเพื่อการศึกษาโดยจัดตั้งเป็น กองทุนขนาดใหญ่ขึ้น 2 กองทุน คือ กองทุนเงินให้ กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา<sup>7</sup> และต่อมาในปี 2549 รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้จัดตั้งกองทุนใหม่ เรียกว่า กองทุน ให้กู้ยืมที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (ย่อว่า กรอ.) โดย

ตั้งเป้าหมายให้ กรอ. ทดแทน กยศ. ซึ่งคาดกันว่าจะถูก ยุบเลิกไปในอนาคต อย่างไรก็ตามมีความพลิกผัน ทางการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้ประกาศระงับการให้กู้ยืมใหม่ของ กรอ. ตั้งแต่ปีการศึกษา 2550 คงมีเฉพาะผู้กู้ กรอ. ราย เก่าเท่านั้น โดยคาดว่ากองทุน กรอ. จะดำรงอยู่จนกว่า นักศึกษารุ่นนี้จะจบปริญญาตรี<sup>8</sup> ดังนั้นในระหว่างปี การศึกษา 2550-ปัจจุบันจึงมีกองทุน กยศ. และ กรอ. ความคู่กันเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงความไม่แน่นอน ทาง ด้านนโยบายในประเทศไทย<sup>9</sup> บทความนี้เสนอ รายงานผล การวิจัยซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ ก) การ วิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของการศึกษาโดยใช้ทฤษฎี

<sup>6</sup> ขออ้างอิงคำกล่าวบางตอนในบทความของ Dutta, Sefton and Weale (2003, p.121) “Education generates higher income for private individuals; it is generally believed that the whole is more than the sum of its parts and that the social returns to education exceed private returns. Better educated workers are likely to be more productive at their own jobs; they may, at the same time, raise the productivity of their colleagues, by demonstration, discussion or dissemination. The importance of peer-group effects of this kind are self-evident in our everyday tasks of teaching and research. Their importance has valuable implications for the role of public financing as well as for the organization of education. Economic reasoning says that private individuals are likely to underinvest in activities that generate positive externalities” นักวิชาการหลายท่านได้ทำงานวิจัยเพื่อวัดผลตอบแทน ต่อสังคมจากการศึกษา เช่นผลงานของ McMahon (1999) กรณีศึกษาของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา รายงาน อัตราผลตอบแทนว่าอยู่ระหว่าง 14-15% อ้างในหนังสือของ Belfield (2000, p.167)

<sup>7</sup> ตามมติคณะรัฐมนตรี ในรัฐบาลชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 เห็นชอบการจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

<sup>8</sup> ในปี 2550 ถึงปัจจุบัน กองทุน กยศ. และ กรอ. ดำรงอยู่ต่อไป--จนกว่านักศึกษาที่กู้ยืมตามโครงการ กรอ. จะจบการศึกษาในปี การศึกษา 2552 เพื่อให้เข้าใจขนาดของ กรอ. เปรียบเทียบกับ กยศ. ขอนำเสนอสถิติสัญญาเงินกู้ปีการศึกษา 2550 มาเปรียบเทียบ ดังนี้

- กยศ. 579,050 ราย มูลค่า 18,918.76 ล้านบาท
- กรอ. 141,591 ราย มูลค่า 6,775.91 ล้านบาท

ข้อมูล ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 จากเอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา วันที่ 28 มีนาคม 2551

<sup>9</sup> รัฐบาลปัจจุบัน (นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2551 ให้รื้อฟื้นการกู้ยืมที่ผูกพันกับ รายได้ในอนาคต (กรอ.) โดยให้เริ่มในปีการศึกษา 2551 ประเมินจากสถานการณ์ปัจจุบัน (เมษายน 2551) คาดว่ารัฐบาลสมัคร จะสั่งการให้รวบรวม กยศ. และ กรอ. เข้าด้วยกัน

ทุนมนุษย์เป็นกรอบการวิเคราะห์ โดยอนุมานจากเงินเดือนค่าจ้างที่แตกต่าง (wage differentials) ระหว่างผู้จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น เปรียบเทียบกับผู้จบการศึกษาระดับ อุดมศึกษา ข) วิเคราะห์วิธีการทำงานของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการชำระคืนหนี้ของ กยศ. โดยคำนึงรายได้ของผู้จบการศึกษา โดยมีเป้าประสงค์ให้ใช้เวลาชำระคืนที่ยาวนานพอสมควร และอัตราการชำระคืนไม่เป็นภาระมาก เช่น ไม่เกินกว่าร้อยละ 10 ของรายได้ ค) เสนอความเห็นต่อแนวทางการปรับปรุง กยศ. อันเกี่ยวข้องกับปัญหาความล่าช้าของการจัดสรรเงินกู้ เนื่องจากขั้นตอนและเงื่อนไขบางประการ

บทความนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 6 ตอน **ตอนที่สอง** ทบทวนทฤษฎีทุนมนุษย์ ผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษา สார்วจแนวความคิดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อการศึกษา **ตอนที่สาม** เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้ฐานข้อมูลการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ quantile regression **ตอนที่สี่** เสนอการวิพากษ์นโยบายการคลังเพื่อการศึกษาของไทย พร้อมกับอธิบายระบบการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ. และ กรอ.) รวมทั้งแจกแจงตัวเลขวงเงินสินเชื่อและการกระจายสินเชื่อในกลุ่มนักศึกษาระดับต่างๆ **ตอนที่ห้า** อภิปราย **ตอนที่หก** สรุป

## 2. ทบทวนทฤษฎี ทุนมนุษย์ อัตราผลตอบแทนทางการศึกษา และสินเชื่อเพื่อการศึกษา

ทฤษฎีทุนมนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา และถือว่าเป็นรากฐานของวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์ เริ่ม

จากการแนวความคิดขั้นพื้นฐานที่ว่า การลงทุนในตัวบุคคลนั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการลงทุนในโรงงานในเครื่องจักรและอุปกรณ์ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองในช่วงทศวรรษ 1940s ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การพัฒนาในยุคแรกเน้นถึงความสำคัญของการออมและการลงทุน ซึ่งยอมรับกันว่าทุนเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่ง และเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตและความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องเริ่มจากการออม แต่ยอมรับว่าเป็นเรื่องยากสำหรับประเทศยากจน/คนจนที่จะอดออม เพราะรายได้ต่ำ จึงตกอยู่ในสภาพวังวนแห่งความชั่วร้าย กล่าวคือ รายได้น้อย การออมต่ำ จึงไม่สามารถลงทุนหรือลงทุนน้อยเกินไป ส่งผลต่อไปยังประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เพื่อหลุดพ้นจากวงจรแห่งความชั่วร้ายเสนอ ยุทธศาสตร์การระดมเงินออมในลักษณะการออมภาคบังคับ หรือระดมเงินออมโดยการกู้ยืมจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นรัฐบาลก็สามารถจะจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นนำไปชำระคืนเงินกู้จากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในภาคปฏิบัติมาตรการช่วยเหลือหรือการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมักจะช้อนเงินไข ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศผู้กู้เสมอไป ตัวอย่างเช่น การบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนายอมรับเทคโนโลยีจากประเทศ เริ่มตั้งแต่ทศวรรษ 1960

นักเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐหลายคนเสนอแนวคิดใหม่ (ในขณะนั้น) ว่าการลงทุนในตัวบุคคลนั้นมีความไม่ยิ่งหย่อนกว่าลงทุนในโรงงาน-เครื่องจักรและอุปกรณ์ และเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ภาครัฐควรจะให้ความสำคัญ แต่ทั้งนี้ การศึกษาและอบรมเป็นการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายสูง และมีความเสี่ยง ถึงแม้ว่าผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษาสูงกว่าอัตราดอกเบี้ย นักวิชาการในยุคแรกๆ ที่ได้ใช้ความอดสาหัสค้นคว้าวิจัยจนกระทั่งได้รับข้อสรุปจากการวิจัยที่ลึกซึ้ง ได้แก่ Theodore

W. Schultz, Jacob Mincer, Gary Becker และ Yoram Ben-Porath เป็นต้น พร้อมกับได้เสนอตัวแบบและแนวทางการวิจัยเชิงประจักษ์ เพื่อจะพิสูจน์ทฤษฎีที่ว่า การลงทุนด้านการศึกษาที่มีความคุ้มค่าต่อบุคคลและต่อส่วนรวม<sup>10</sup>

ทฤษฎีทุนมนุษย์มีส่วนสำคัญในการผลักดันสาขาวิชาใหม่ คือ เศรษฐศาสตร์การศึกษา อธิบายว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็น “สถาบัน” ซึ่งบ่มเพาะความรู้ ให้การศึกษาบรม (ความรู้ทั่วไป และความรู้เฉพาะสาขา) เป็นการผลิตที่สำคัญไม่ต่างจากการผลิตภาคธุรกิจอื่น ๆ<sup>11</sup> ทั้งนี้มีค่าใช้จ่ายการลงทุนสองส่วน ส่วนแรก คือ ค่าเสียโอกาสระหว่างเล่าเรียน ส่วนที่สอง ค่าใช้จ่ายทางตรงที่เกี่ยวกับการศึกษา ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนและอบรม เป็นต้น (Ben-Porath 1967)

นักวิจัยหลายท่านประยุกต์ใช้ทฤษฎีทุนเพื่อประกอบการวิเคราะห์โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ในระยะยาว ในรูป “เงินเดือนค่าจ้างตลอดช่วงอายุ” (lifetime earnings)<sup>12</sup> โดยที่สันนิษฐานว่า ในช่วงระยะแรกของ

การทำงาน—เงินเดือนค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ต่อจากนั้นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเมื่อเกินอายุหนึ่ง จะลดน้อยถอยลง – ทั้งนี้แบบแผนของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของแต่ละอาชีพ มีลักษณะที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น นักแสดงและนักกีฬาอาชีพมีช่วง “เวลาแห่งความรุ่งโรจน์” ที่สั้น (5-10 ปี) และมีความเสี่ยงสูง แต่ว่าคนกลุ่มนี้สามารถจะสร้างรายได้จำนวนมากในระยะสั้น ในขณะที่บางอาชีพมี “ช่วงเวลาของการทำงาน” ยาวกว่า มีรายได้สม่ำเสมอ ความเสี่ยงต่ำ ความมั่นคงสูง

องค์ความรู้เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์ได้รับการพัฒนาและแตกหน่อออกไปอย่างมากมาย ในช่วง เวลาห้าทศวรรษที่ผ่านมา ขอยกตัวอย่างเนื้อหาใหม่ๆ มาประกอบดังนี้ หนึ่งใน ผลงานของ Sherwin Rosen (1972) อธิบายว่าการเรียนรู้นั้นมิได้จำกัดอยู่ในโรงเรียน/สถาบันการศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีการเรียนรู้ควบคู่กับการทำงานหรือประสบการณ์ระหว่างการทำงาน ซึ่งบุคคลนั้นได้รับจากหน่วยงานที่บุคคลทำงานด้วย อีกนัยหนึ่งหน่วยธุรกิจ/หน่วยงานรัฐที่

<sup>10</sup> ในหนังสือ Human Capital โดยศาสตราจารย์แกรี เบ็คเกอร์ กล่าวว่า “The original aim of this study was to estimate the money rate of return to college and high-school education in the United States. In order to set these estimates in the proper context, a brief formulation of the theory of investment in human capital was undertaken...” (Becker 1980, p.15)

<sup>11</sup> ขอยกถึงข้อความบางตอนของ Gary Becker “...A school can be defined as an institution specializing in the production of training, as distinct from a firm that offers training in conjunction with the production of goods. Some schools, like those for barbers, specialize in one skill, while others, like universities, offer a large and diverse set. Schools and firms are often substitute sources of particular skills. This substitution is evidenced by the shift over time, for instances in law from apprenticeships in law firms to law schools and in engineering from on-the-job experience to engineering schools” (Becker, 1980, p.37)

<sup>12</sup> Ben-Porath 1967 ได้วางกรอบการวิเคราะห์ a production function of human capital พร้อมกับวิเคราะห์ the optimal path of accumulation of human capital ขอยกคำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้ “I shall show how the production function (through supply or cost conditions) enters into the determination of the optimal path of investment, analyze some of the implications for the individual's allocation of time, and demonstrate how the life cycle of earnings can be affected by various properties of the production function” (p.352)

จ้างคนไปทำงานนั้นก็ช่วยทำหน้าที่ให้การอบรมบุคลากรด้วยเหมือนกัน<sup>13</sup>

สอง ในมุมมองของผู้เรียน-การได้รับประกาศนียบัตรว่าจบการศึกษาชั้นสูงและจากสถาบันที่มีชื่อเสียงเป็นการส่งสัญญาณ (signaling) ว่ามีความสามารถสูง ช่วยให้ได้รับโอกาสการทำงานในหน่วยธุรกิจชั้นนำ จ่ายเงินเดือนค่าจ้างสูง ในขณะที่ฝ่ายธุรกิจ (นายจ้าง) อาศัยประกาศนียบัตรเป็นการคัดกรอง (screening) บุคลากร เนื่องจากมีผู้สมัครจำนวนมาก

สาม แบบจำลอง efficiency-wage model อธิบายนโยบายให้เงินเดือนและค่าจ้างสำหรับหน่วยธุรกิจบางประเภท ที่ต้องการจะเพิ่มบุคคลเข้าทำงาน โดยจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้ “สูงกว่าอัตราตลาด” เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พนักงานทำงานอย่างแข็งขันควบคู่กับการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เอาจริงเอาจัง “ทำงานหนัก-ประสิทธิภาพองค์กรสูง” การที่จ่ายเงินเดือนให้สูงกว่าราคาตลาดก็อาจจะคุ้มค่า เพราะหาหน่วยงานนั้นได้รับบุคลากรที่มี “ประสิทธิภาพสูง” (เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย) ในขณะเดียวกันก็เป็นการปรามพนักงานของตนให้จงรักภักดีต่อองค์กร เพราะพนักงานได้รับ “ค่าจ้างพรีเมียม” อยู่แล้ว ในทางกลับกันถ้าหากพนักงานถูกให้ออกจากงาน ก็เปรียบเสมือน “บดลงโทษ” เนื่องจากจะต้องยอมรับค่าจ้างเงินเดือนค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่ทำได้ในขณะนี้

สี่ ในหลายประเทศซึ่งมีฐานการวิจัยเข้มแข็ง นักวิชาการยังได้วิเคราะห์ผลตอบแทนต่อสังคมจากการศึกษาระดับสูง (social returns of higher

education) โดยตั้งข้อสันนิษฐานว่า การศึกษาเล่าเรียนระดับสูงนอกจากมีผลเพิ่มผลิตภาพและความชำนาญต่อผู้เรียนแล้ว ยังมีผลกระทบทางอ้อมต่อสังคมส่วนรวม กล่าวคือช่วยลดปัญหาอาชญากรรมของประเทศ ช่วยลดรายจ่ายด้านตำรวจและกระบวนการยุติธรรม ลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐด้านสุขภาพ เนื่องจากคนที่มีการศึกษาสูงสามารถดูแลสุขภาพตนเองได้ดีกว่า เสพสุราบุหรี่ยาเสพติดต่ำกว่า มีความรู้การใช้ยาและดูแลตนเองดีกว่า การเลือกบริโภคอาหารที่ปลอดภัย ฯลฯ

### บทบาทของภาครัฐในการปิดช่องว่างทางการศึกษา

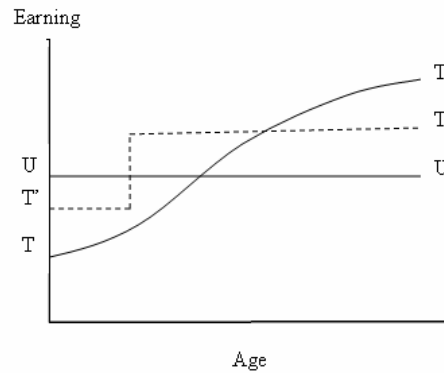
นโยบายของรัฐบาลไทยที่สนับสนุนการศึกษานั้นมีมานาน ปรากฏในคำแถลงนโยบายของทุกรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่า นโยบายการสนับสนุนของรัฐบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาจะเน้นทางด้าน อุปทานหมายถึง การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนให้สถานศึกษา โรงเรียน วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐ จัดการ ศึกษาฟรีหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อย โดยที่รัฐให้การอุดหนุนเกือบทั้งหมด (รายได้ค่าธรรมเนียมที่สถานศึกษาเก็บจากนักเรียนนักศึกษาหรือเงินบริจาคเป็นส่วนน้อย) โดยหลักการ--การอุดหนุนของภาครัฐนั้นมีลักษณะเป็นกลาง กล่าวคือ รัฐให้โอกาสแก่ประชาชนทุกกลุ่มเท่าเทียมกัน มิได้กีดกันหรือมีอคติช่วยเหลือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ในสภาพเป็นจริงนโยบายของรัฐไม่เป็นกลาง เนื่องจากในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนหรือในเขตชนบทห่างไกล เด็กและเยาวชนมีโอกาสรับ

<sup>13</sup> ขอยกคำกล่าวของ Sherwin Rosen มาประกอบดังนี้ “... education is not produced only in schools and learning does not cease after graduation. Instead, it is economical to transfer its location to the market; for after some point learning and work are complementary, and knowledge is more efficiently acquired in conjunction with work experience rather than in school. It is self-evident that work-connected learning is extremely widespread and characterizes almost all labor market activities and at every level of formal education.” (Rosen 1972, p.326)

การศึกษาน้อยกว่าครัวเรือนที่ไม่จน สำหรับครัวเรือนคนจนนั้นการศึกษาดูเหมือนเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ทั้ง ๆ ที่ความจริงผู้ปกครองตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษา แต่ต้องการให้สมาชิกทุกคนช่วยกันทำงานหารายได้ให้ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าการเข้าเรียนนั้นมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกเหนือ จากค่าเล่าเรียน บางครัวเรือนที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกลค่าพาหนะเดินทางมาโรงเรียนสูง

นักเศรษฐศาสตร์สนับสนุนแนวความคิดว่าเป็นการสมควรที่รัฐจะมีบทบาทแทรกแซงในตลาดการศึกษาในทางใดทางหนึ่ง แนวทางแรกโดยมาตรการด้านอุปทาน คือ รัฐจัดบริการให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาต่ำกว่าโดยจัดงบประมาณให้สถานศึกษาของรัฐ หรือให้การอุดหนุนแก่สถานศึกษาของภาค เอกชนพร้อมเงื่อนไขควบคุมมิให้ค่าเล่าเรียนสูงเกินไป แนวทางที่สองคือการแทรกแซงด้านอุปสงค์ ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอการให้คูปองการศึกษาให้กับนักเรียนที่ยากจนหรือกลุ่มเป้าหมาย หรือการให้นักเรียนกู้ยืมที่ผ่อนปรน ให้เวลาชำระคืนในภายหลัง หรือให้ทุนการศึกษาเป็นราย ๆ การแทรกแซงทางด้านอุปสงค์นั้นมีคุณสมบัติที่น่าสนใจ กล่าวคือ รัฐสามารถจะเลือกให้ความช่วยเหลือกับนักเรียนนักศึกษาบางคนหรือบางกลุ่มเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น เยาวชนในครัวเรือนยากจน บุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษ เช่น พิการ การให้ทุนเรียนในบางสาขา รัฐต้องการสนับสนุน ทั้งนี้ควรมีเกณฑ์การคัดเลือกที่เหมาะสม ปราศจากความลำเอียง ซึ่งมีข้อดีในแง่ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณเพราะมิได้ให้ทั่วไป การแทรกแซงทางด้านอุปสงค์จึงให้ผลดีในแง่การกระจายรายได้และให้ตรงประชากรกลุ่มเป้าหมาย แต่ทั้งนี้ภาครัฐจำเป็นต้องมีข้อมูลสนเทศที่ดีสามารถแยกแยะตามสถานะของรายได้

Relation of Earnings to Age



ภาพที่ 1 การอนุมานผลตอบแทนของการศึกษาจากความสามารถหารายได้ตลอดช่วงชีวิต ที่มา Gary Becker, 1980 *Human Capital*, p.2

### 3. การศึกษาเชิงประจักษ์การมีงานทำและค่าจ้างเงินเดือน ในบริบทของประเทศไทย

การวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อพิสูจน์ว่า การลงทุนด้านการศึกษานั้นคุ้มค่าเพียงใด โดยอนุมานจากเงินเดือนและค่าจ้างที่แตกต่างตลอดช่วงชีวิตระหว่างผู้จบการศึกษาสูง กับผู้จบการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์เงินเดือนค่าจ้าง – ตำแหน่งหน้าที่การงาน – อายุเวลาการทำงาน – ความน่าจะเป็นเกี่ยวกับการมีงานทำ

ในบทความนี้ผู้เขียนได้ข้อมูลสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (LFS = labor force survey การสำรวจรอบที่สาม) ซึ่งเป็นการสุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่ครอบคลุมตัวอย่างของแรงงานกว่าสองแสนคน นอกเหนือจากวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา ได้ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ quantile regression ซึ่งเหมาะสมสำหรับการอธิบายปรากฏการณ์ (เงินเดือนค่าจ้าง) และบรรเทาปัญหา heteroscedasticity การศึกษาด้วยแบบจำลอง



เช่นนี้ช่วยให้วิเคราะห์สถานการณ์สมมติ (simulated situations) เช่น วิเคราะห์ความแตกต่างของเงินเดือนระหว่างเพศชาย/หญิง ระหว่างภูมิภาคโดยควบคุมปัจจัยอื่นๆให้มีสภาพเหมือนกัน

ขออธิบายเหตุผลที่จำกัดขอบเขตการวิเคราะห์แรงงานในกลุ่มอายุ 15-44 ปี หนึ่ง **คนกลุ่มแรก** หมายถึงแรงงานที่จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น มักจะเข้าสู่แรงงานเมื่ออายุน้อย 15 ปี ในขณะที่**คนกลุ่มที่สอง** หมายถึงผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นจะเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่ออายุยี่สิบปีเศษ สอง การวิเคราะห์ความแตกต่างของเงินเดือนค่าจ้างในช่วงอายุ 15-44 ปี สอดคล้องกับหลักการชำระคืนเงินกู้ยืม โดยที่กำหนดกรอบว่าผู้กู้ยืมควรชำระให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี หลังการจบการศึกษาชั้นปริญญาตรี โดยนัยนี้อัตราผลตอบแทนในที่นี้จึงเป็นการประมาณการขั้นต่ำ

ตัวอย่างแรงงานที่อยู่ในการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีจำนวนมากว่าสองแสนคน แต่เมื่อตัดตัวอย่างแรงงานที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี

มีจำนวน 160,386 คน กระจายตามภูมิภาคและภาคเมืองและชนบทในตารางที่ 1 และค่าสถิติในตารางที่ 2 แจกแจงการทำงานของคนสองกลุ่ม กลุ่มแรก จบมัธยมศึกษาตอนต้น กลุ่มที่สอง ผู้ที่จบอุดมศึกษา และผู้ทำงานรับค่าจ้างรายวัน กับผู้รับเป็นเงินเดือน (ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่ามีสถานการณ์ทำงานที่มั่นคงกว่า) ร้อยละ 31.2 ของคนกลุ่มแรกได้ผลตอบแทนในลักษณะค่าจ้างรายวัน เปรียบเทียบกับกลุ่มที่สอง มีเพียงร้อยละ 1.1 เท่านั้นที่รับค่าจ้างเป็นรายวัน ส่วนใหญ่รับเป็นเงินเดือน ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นการทำงานชั่วคราวหรือระหว่างรองาน นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่าค่าจ้างรายวันแปรผันระหว่าง 175-208 บาทต่อวัน ซึ่งค่อนข้างต่ำ เมื่อคำนวณเป็นรายได้ตลอดทั้งเดือน (22 วัน) ต่ำกว่า 10,000 บาท เปรียบเทียบผู้รับเป็นเงินเดือนมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 14,169.8 บาท/เดือน นอกจากนี้กลุ่มลูกจ้างรายวันมักจะขาดโอกาสเรื่องสิทธิและสวัสดิการแรงงาน

### ตารางที่ 1 แสดงการกระจายของตัวอย่างแรงงานในการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (อายุของแรงงานตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป)

แรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ในฐานข้อมูล LFS2548\_round3

หน่วย : คน

ภูมิภาค	เมือง	ชนบท	รวม
กรุงเทพฯ	10,176	0	10,176
ภาคกลาง	29,874	22,877	52,751
ภาคเหนือ	20,028	13,783	33,811
ภาคอีสาน	21,639	15,708	37,347
ภาคใต้	14,076	12,225	26,301
<b>รวม</b>	<b>95,793</b>	<b>64,593</b>	<b>160,386</b>

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ LFS2548\_round3

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบเงินเดือนและค่าจ้าง ระหว่างผู้จบมัธยมตอนต้น กับ ผู้จบอุดมศึกษา (อายุ 15-44 ปี)

หน่วย : ตามที่ระบุข้างล่าง

ตัวแปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่า sd	ค่ามัธยฐาน	p10	p25	p75	P90
<b>จบมัธยมศึกษาตอนต้น</b>								
เงินเดือน	5259	5230.84	5923.32	4500	2600	3600	5800	7800
<b>จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา</b>								
เงินเดือน	6298	15214.35	14443.46	12000	6000	7410	17060	25720
<b>จบมัธยมศึกษาตอนต้น</b>								
ค่าจ้างรายวัน	2851	175.14	115.37	160	120	142	181	203
<b>จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา</b>								
ค่าจ้างรายวัน	63	207.29	114.61	200	120	156	210	280

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หน่วย : บาทต่อเดือน กรณีรายเดือน

บาทต่อวัน กรณีค่าจ้างรายวัน

ความถี่ หมายถึง จำนวนคน

p10, p25, p75, p90 หมายถึง เปอร์เซนต์ไทล์ที่ 10, 25, 75, และ 90 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 และ 4 แสดงผลประมาณการเงินเดือนในกลุ่มผู้จบอุดมศึกษาและผู้จบมัธยมศึกษาตอนต้น โดยใช้เทคนิค quantile regression ในแต่ละกลุ่มยังแสดงข้อแตกต่างคือรายได้น้อย-ปานกลาง-และสูง (p25, p50, p75 ตามลำดับ) ซึ่งสะท้อนว่าเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่างๆ คือ อายุ

เพศ ภูมิภาค ซึ่งสามารถนำมาคำนวณประมาณการรายได้จากการทำงานในช่วงอายุ 15-44 ปี เพื่ออนุมานความแตกต่างของรายได้และอัตราผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษาซึ่งเป็นโจทย์การวิจัยครั้งนี้

ตารางที่ 3 ผลประมาณการเงินเดือนของกลุ่มที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา อายุระหว่าง 15-44 ปี

Simultaneous quantile regression		
Number of obs	=	5259
.25 Pseudo R2	=	0.1955
.50 Pseudo R2	=	0.2395
.75 Pseudo R2	=	0.2267
bootstrap(50) SEs		
<b>univ. educated</b>		
Bootstrap		

ตารางที่ 3 (ต่อ)

<b>lw2</b>	Coef.	Std. Err.	T	P>t	[95% Conf.	Interval]
<b>q25</b>						
Age	0.04530	0.01396	3.25	0.00	0.01794	0.07266
Agesq	0.00001	0.00022	0.03	0.98	-0.00042	0.00043
_lsex_2	-0.10536	0.01967	-5.36	0.00	-0.14392	-0.06680
_lreg_2	-0.26361	0.02413	-10.93	0.00	-0.31091	-0.21631
_lreg_3	-0.40230	0.02850	-14.12	0.00	-0.45817	-0.34642
_lreg_4	-0.35986	0.02751	-13.08	0.00	-0.41380	-0.30592
_lreg_5	-0.42280	0.02372	-17.82	0.00	-0.46931	-0.37629
_cons	7.93757	0.21829	36.36	0.00	7.50964	8.36550
<b>q50</b>						
Age	0.06141	0.01314	4.67	0.00	0.03564	0.08717
Agesq	-0.00015	0.00020	-0.75	0.46	-0.00053	0.00024
_lsex_2	-0.09278	0.01627	-5.70	0.00	-0.12467	-0.06089
_lreg_2	-0.31433	0.02592	-12.13	0.00	-0.36514	-0.26352
_lreg_3	-0.47000	0.02638	-17.82	0.00	-0.52172	-0.41829
_lreg_4	-0.44743	0.02846	-15.72	0.00	-0.50322	-0.39163
_lreg_5	-0.47411	0.02805	-16.90	0.00	-0.52910	-0.41912
_cons	7.89553	0.20887	37.80	0.00	7.48606	8.30500
<b>q75</b>						
<b>lw2</b>	Coef.	Std. Err.	T	P>t	[95% Conf.	Interval]
<b>q75</b>						
Age	0.10352	0.01547	6.69	0.00	0.07319	0.13384
Agesq	-0.00076	0.00024	-3.20	0.00	-0.00122	-0.00029
_lsex_2	-0.14181	0.01888	-7.51	0.00	-0.17883	-0.10480
_lreg_2	-0.43080	0.02706	-15.92	0.00	-0.48385	-0.37776
_lreg_3	-0.67706	0.02941	-23.02	0.00	-0.73472	-0.61940
_lreg_4	-0.69011	0.02961	-23.31	0.00	-0.74817	-0.63206
_lreg_5	-0.64566	0.03366	-19.18	0.00	-0.71165	-0.57968
_cons	7.66156	0.24939	30.72	0.00	7.17266	8.15046

หมายเหตุ : รหัสตัวแปรมีความหมายดังนี้

Age = อายุ

Agesq = อายุยกกำลังสอง

\_lsex2 = เพศหญิง

\_lreg = รหัสภูมิภาค 1=กรุงเทพและปริมณฑล 2=ภาคกลาง 3=ภาคเหนือ 4=ภาคอีสาน 5=ภาคใต้

ตารางที่ 4 ผลประมาณการเงินเดือนของกลุ่มที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น อายุระหว่าง 15-44 ปี

Simultaneous quantile regression						
Number of obs	=	6298				
.25 Pseudo R2	=	0.1236				
.50 Pseudo R2	=	0.1096				
.75 Pseudo R2	=	0.1457				
bootstrap(50) SEs						
		Bootstrap			P>t	
lw2	Coef.	Std. Err.	T	[95%	Conf.	Interval]
<b>Q25</b>						
Age	0.04489	0.00823	5.46	0.00	0.02877	0.06102
Agesq	-0.00055	0.00015	-3.74	0.00	-0.00084	-0.00026
_lsex_2	-0.08656	0.01356	-6.38	0.00	-0.11314	-0.05998
_lreg_2	-0.18714	0.01511	-12.38	0.00	-0.21677	-0.15752
_lreg_3	-0.53547	0.02157	-24.83	0.00	-0.57776	-0.49319
_lreg_4	-0.53516	0.02705	-19.79	0.00	-0.58818	-0.48215
_lreg_5	-0.39761	0.02323	-17.12	0.00	-0.44315	-0.35208
_cons	7.72932	0.11108	69.58	0.00	7.51156	7.94707
<b>q50</b>						
Age	0.02457	0.00554	4.44	0.00	0.01371	0.03542
Agesq	-0.00012	0.00010	-1.20	0.23	-0.00033	0.00008
_lsex_2	-0.08261	0.00909	-9.09	0.00	-0.10043	-0.06479

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

_lreg_2	-0.17071	0.01185	-14.41	0.00	-0.19394	-0.14748
_lreg_3	-0.43765	0.01473	-29.71	0.00	-0.46653	-0.40877
_lreg_4	-0.38582	0.01704	-22.64	0.00	-0.41923	-0.35240
_lreg_5	-0.31877	0.01938	-16.45	0.00	-0.35675	-0.28079
_cons	8.10329	0.07075	114.54	0.00	7.96460	8.24198
<b>q75</b>						
Age	0.00055	0.00708	0.08	0.94	-0.01333	0.01443
Agesq	0.00043	0.00013	3.26	0.00	0.00017	0.00070
_lsex_2	-0.08974	0.00996	-9.01	0.00	-0.10927	-0.07021
_lreg_2	-0.14298	0.01596	-8.96	0.00	-0.17427	-0.11168
_lreg_3	-0.36166	0.02032	-17.80	0.00	-0.40149	-0.32183
_lreg_4	-0.30255	0.02495	-12.13	0.00	-0.35146	-0.25364
_lreg_5	-0.25435	0.01750	-14.53	0.00	-0.28866	-0.22004
_cons	8.48847	0.08921	95.16	0.00	8.31360	8.66335

หมายเหตุ : รหัสตัวแปร เช่นเดียวกับตารางข้างต้น

ค่าพารามิเตอร์จากตารางที่ 3 และตารางที่ 4 สามารถนำมาคาดคะเนรายได้และวิเคราะห์สถานการณ์สมมติที่กำหนดเงื่อนไขบางประการ ดังแสดงในตารางที่ 5

## ตารางที่ 5 รายได้จากการทำงานที่คาดคะเน จำแนกตามกลุ่มแรงงานและเพศ

	กรุงเทพ	ภาคกลาง
	กลุ่มแรงงานที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 25		
ชาย	5,586.7	4,633.2
หญิง	5,123.4	4,249.0
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 50		
ชาย	6,714.1	5,660.4
หญิง	6,181.7	5,211.6
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 75		
ชาย	8,429.6	7,306.1
หญิง	7,706.1	6,679.5

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

กลุ่มแรงงานที่จบชั้นอุดมศึกษา		
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 25		
ชาย	13,765.4	10,575.6
หญิง	12,388.8	9,518.0
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 50		
ชาย	19,235.3	14,047.1
หญิง	17,530.0	12,802.5
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 75		
ชาย	31,425.6	20,426.2
หญิง	27,270.6	17,725.5

การคำนวณอัตราผลตอบแทนของการศึกษา (ระดับอุดมศึกษา)

ต้นทุนการศึกษา<sup>14</sup> ประกอบด้วยสองส่วนหนึ่ง ค่าเสียโอกาสระหว่างเล่าเรียน (earning foregone) โดยที่พบว่าแรงงานในกลุ่มแรกสามารถจะมีรายได้เท่ากับ 226,480.18 บาท ทั้งนี้สันนิษฐานว่า ร้อยละ 66 ของแรงงานกลุ่มแรกมีรายได้เงินเดือนที่เหลือร้อยละ 34 มีรายได้จากค่าจ้างรายวัน สองต้นทุนส่วนที่สองคือค่าเล่าเรียนซึ่งจะต้องกู้ยืมจากกองทุนของภาครัฐ โดยสมมติว่าค่าใช้จ่ายการศึกษาเท่ากับ 70,000 บาทต่อปีในระดับอุดมศึกษา และเท่ากับ 10,000 บาทต่อปีในช่วงมัธยมศึกษาตอน

ปลาย รวม 310,000 บาท เมื่อรวมกันทั้งสองส่วนเท่ากับ 536,480.18 บาท

อัตราผลตอบแทนการลงทุน (ระดับอุดมศึกษา) คำนวณจากเงินเดือนที่แตกต่างกันตลอดช่วงอายุ (24-44 ปี) สรุปได้ว่าอัตราผลตอบแทนของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยเท่ากับร้อยละ 19 โดยประมาณ<sup>15</sup> (เงื่อนไขที่ว่าผู้จบการศึกษามีงานทำ) แต่เมื่อปรับปรุงข้อสันนิษฐานให้มีความสมจริงยิ่งขึ้น กล่าวคือ สันนิษฐานว่าในสองปีแรกหลังจากชั้นอุดมศึกษา อัตราการมีงานทำเท่ากับร้อยละ 90 ต่อจากนั้นม้งานทำร้อยละ 95 อัตราผลตอบแทนของการลงทุนเท่ากับร้อยละ 18

<sup>14</sup> ตามกรอบวิเคราะห์ของ Yoram Ben-Porath

<sup>15</sup> ในหนังสือ Economic Principles for Education : Theory and Evidence โดย Clive R. Belfield ได้รวบรวมผลการศึกษาประมาณการ Mincerian rates of return to schooling สรุปอัตราผลตอบแทนดังนี้

- o สหรัฐอเมริกา 8.4 – 17.9%
- o คานาดา 8.9 – 11.5%
- o ฝรั่งเศส 10.0%
- o สหราชอาณาจักร 15.3%
- o เม็กซิโก 16.1%

ตารางที่ 6 รายได้ที่แตกต่างกันระหว่างแรงงานกลุ่มที่หนึ่งและที่สอง ช่วงอายุ 24-44 ปี

อายุ	กลุ่มที่หนึ่ง จบมัธยมศึกษาตอนต้น			กลุ่มที่สอง จบอุดมศึกษา			ผลต่างของรายได้	
	ค่าเฉลี่ย เงินเดือน	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	จำนวน ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย เงินเดือน	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	จำนวน ตัวอย่าง	ผลต่าง รายเดือน	ผลต่างเป็น รายปี – คิดลดอัตรา 3% ต่อปี
20	4111.8	1614.4	305	9633.3	6074.8	3		
21	4177.2	1398.0	254	14573.0	25782.5	13		
22	4531.4	5852.7	290	8988.1	10855.1	80		
23	5483.9	9721.8	295	8930.1	8725.1	191		
24	4761.9	5610.1	311	9899.5	11951.0	235	5137.6	33525.8
25	4612.8	1656.4	345	9103.9	7075.7	289	4491.1	30213.0
26	4853.8	4826.4	290	10846.2	11196.6	309	5992.3	41559.3
27	5095.6	5923.1	279	10639.4	10974.0	322	5543.8	39638.0
28	5608.6	8051.8	299	10957.8	10336.3	305	5349.2	39429.4
29	4934.6	2198.0	230	14142.3	17396.4	280	9207.7	69969.7
30	4937.1	2030.5	278	14440.7	16378.9	295	9503.6	74451.6
31	5304.7	2574.1	172	15084.8	16004.6	233	9780.1	78987.4
32	5382.0	2292.2	206	14476.4	13781.2	260	9094.4	75721.0
33	6223.8	7872.7	184	14235.7	11185.6	221	8011.8	68770.6
34	5718.7	2781.5	148	17038.5	14078.0	211	11319.8	100169.6
35	5331.4	2349.1	203	17841.0	15180.0	250	12509.5	114121.4
36	5422.8	2824.6	191	20313.9	17233.2	221	14891.1	140049.2
37	5783.2	3116.5	164	17870.9	13630.3	210	12087.7	117200.1
38	5352.3	2765.9	155	16722.7	8658.0	196	11370.4	113654.7
39	5835.1	5291.2	99	19448.1	15545.5	207	13613.0	140279.1
40	7573.8	9143.1	186	20633.4	16800.9	224	13059.6	138738.6
41	6759.6	4488.6	135	20720.6	15537.2	167	13961.0	152901.7
42	8283.7	11918.1	142	21457.2	15634.6	188	13173.5	148739.3
43	8521.1	10290.7	97	22296.2	17390.7	177	13775.2	160343.0
44	8346.0	7309.1	102	23470.9	15148.6	167	15125.0	181499.5
รวม								<b>2,059,962.1</b>

หมายเหตุ : จำนวนจากข้อมูลแรงงานของสำนักงานสถิติปี 2548

รายได้ หมายถึง รายได้ของแรงงานที่เป็นเงินเดือน หน่วย บาทต่อเดือน

#### 4. กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา วิธีการจัดสรรเงินกู้และการบริหาร เงินทุน

รัฐบาลชวน หลีกภัย ได้เริ่มผลักดันให้ตรา กฎหมาย พรบ. เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2538 เพื่อขยายโอกาสให้คนจนได้ศึกษาเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษา และการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประเทศ ในปีต่อมาได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบ คือ สำนักงานกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือเรียกย่อว่า กยศ.<sup>16</sup> พร้อมกับกำหนดให้ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ทำหน้าที่บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมในระดับนโยบายมีคณะกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และอนุกรรมการสองทำหน้าที่กำกับดูแล<sup>17</sup> เงินกู้ส่วนหนึ่งให้สำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษา กู้ยืม แต่ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อสำหรับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ทั้งนี้ในระยะแรก รัฐบาลได้จัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็น 27,000 ล้านบาทต่อปีโดยประมาณ เพื่อให้กู้ยืมเป็นค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายประจำเดือน โดยที่คาดหวังว่าในอนาคตการสนับสนุนจะลดลง เมื่อกองทุนได้รับการชำระคืนจาก

ผู้กู้ยืม การจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นหัวข้อวิเคราะห์ที่น่าสนใจและมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะสำหรับนักเศรษฐศาสตร์ นักบริหารการศึกษา ตลอดจนผู้สนใจนโยบายสาธารณะ มีคำถามหลายประเด็นที่สาธารณชนและนักวิชาการให้ความสนใจ ตัวอย่างเช่น คำถามเชิงประเมินภาพรวมว่า ก) นโยบายและแผนงานนี้ช่วยส่งเสริมให้เยาวชนไทยได้เรียนต่อเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่? ข) ช่วยให้ครอบครัวคนจนได้เข้าถึงเงินกู้ยืมครั้งนี้ได้มากหรือน้อยเพียงใด? เปรียบเทียบกับครอบครัวที่มีฐานะปานกลางหรือฐานะร่ำรวย? ค) ผลสัมฤทธิ์ของผู้สำเร็จการศึกษาในแง่การทำงาน การเพิ่มประสิทธิภาพ รายได้และมูลค่าเพิ่มในระยะยาว ง) ประโยชน์หรือคุณค่าของนโยบายนี้นอกเหนือจากเรื่องรายได้และเงินทอง หมายถึงคุณค่าทางสังคมและด้านจิตใจ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้ยังมีคำถามเชิงปฏิบัติการ เช่น จ) การบริหารเงินกองทุน กยศ. มีข้อบกพร่องและปัญหาอุปสรรคอย่างไร? ซึ่งครอบคลุมหลายประเด็น ตัวอย่างเช่น การจัดสรรวงเงินให้สถานศึกษาว่ามีเหมาะสมเพียงใด? ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของวงเงินที่จัดสรรมากหรือน้อย หมายเหตุ หลายสถานศึกษาต้องส่งเงินคืนให้กับกองทุน กยศ.

<sup>16</sup> มีผู้จัดการกองทุนฯ ซึ่งถูกกำกับและตรวจสอบโดยคณะกรรมการกองทุน คณะอนุกรรมการสองชุด บัญชีหนึ่ง กำกับดูแลเงินกู้สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษา (ม.4 - ม.6 ปวช1 --ปวช3 ปวส1 - ปวส2 และวิทยาลัยอื่นนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ บัญชีสองกำกับดูแลเงินกู้สำหรับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา

<sup>17</sup> จากเว็บไซต์ของ กยศ. (Download ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2550) ระบุว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2539 ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงการคลังดำเนินการในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พ.ศ. 2541 กองทุนฯมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐบาลในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ดำเนินการมาแล้ว 8 ปี ให้กู้ยืมไปทั้งสิ้น 185,163 ล้านบาท มีผู้กู้ยืมทั้งสิ้น 2,181,116 ราย หมายเหตุ มีการนับซ้ำเนื่องจากผู้กู้คนเดียวกันทำสัญญากู้ยืมในแต่ละครั้ง ดังนั้นอาจจะมีหลายสัญญา



เนื่องจากนักเรียน/นักศึกษาอาจจะเปลี่ยนใจยุติการศึกษาหรือสาเหตุอื่นๆ<sup>18</sup>) ความรวดเร็ว/ทันเวลาของการทำงาน หมายถึง การประกาศวงเงินที่จัดสรรของ กยศ. ไปยังสถานศึกษา ระยะเวลาที่เงินที่ถึงมือนักเรียนนักศึกษา—ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและความเดือดร้อนของนักเรียนนักศึกษา อาจจะต้องกู้ยืมเงินอื่นๆมาใช้ก่อนหรืออาจจะเปลี่ยนใจ “ถอนตัว” ไม่เรียนต่อ เป็นต้น ข) การติดตามการชำระเงินกู้ ซึ่งส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้กู้ แต่อีกส่วนหนึ่งก็สะท้อนความสามารถการทำงานของ กยศ. ด้วย

เพื่อเป็นข้อมูลบันทึกถึงความไม่คงเส้นคงวาในการกำหนดนโยบายของไทย ขอทบทวนว่า ในปี 2549 รัฐบาล (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ได้จัดตั้งกองทุนใหม่ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เรียกว่า กองทุนสินเชื่อการศึกษาที่อิงรายได้ในอนาคต แต่ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ประกาศให้ ยุติ กรอ. ในปี 2550 แต่ยังคงให้ กรอ. กู้ยืมต่อไป สำหรับนักศึกษาที่เริ่มไปก่อนหน้าจนกว่านักศึกษาชุดนี้จะจบการศึกษา

ก่อนวิพากษ์และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการ ขอทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรสินเชื่อของ กยศ. ดังนี้

หนึ่ง ในแต่ละปีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะกำหนดวงเงินให้กู้ยืมสำหรับนักศึกษาใหม่ พร้อมกับจำนวนผู้กู้รายใหม่—ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรอบอนุมัติวงเงินงบประมาณจากสำนักงานประมาณ<sup>19</sup>

สอง กยศ. จัดสรรวงเงินสินเชื่อให้แก่สถานศึกษา และให้สถานศึกษาทำหน้าที่กลั่นกรองตามหลักเกณฑ์ว่านักศึกษาคนใดได้รับสิทธิ์การกู้ยืม ส่วนการทำสัญญาและเบิกจ่ายนั้น บจล. ธนาคารกรุงไทยเป็นคู่สัญญากับผู้กู้ โดยมีการค้าประกันผู้กู้เป็นรายบุคคล

คณะกรรมการกองทุน กยศ. เป็นผู้อนุมัติวงเงินสินเชื่อให้แก่สถานศึกษา โดยอิงหลักเกณฑ์และวิธีการกู้ยืมเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 6 ตาม พรบ.ฯ ซึ่งประกอบด้วย 5 หลักเกณฑ์

<sup>18</sup> จากเอกสารบันทึกของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต โดยอาจารย์สมหมาย สุขสุดช ผู้จัดการฝ่ายทุนการศึกษา รายงานว่า มหาวิทยาลัยฯ ได้รับวงเงินจัดสรร 598.39 ล้านบาท แต่ได้จัดสรรจริงเป็นเงิน 546.3 ล้านบาท ส่วนที่เหลือ 52 ล้านบาท ต้องคืนให้กองทุน กยศ. คิดเป็นค่าผิดพลาดคลาดเคลื่อนร้อยละ 8% ตัวเลขสถิติในปีการศึกษา 2548

<sup>19</sup> ตามมติของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การประชุมครั้งที่ 2/2550 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 สำหรับผู้กู้ยืมรายใหม่ประจำปีการศึกษา 2550 ให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและกำกับสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

- เป็นเงิน 5,676.17 ล้านบาท
- จำนวนผู้กู้ 109,673
  - o ระดับปริญญาตรี 99,394 ราย
  - o ระดับมัธยมศึกษา 9,872 ราย
  - o ระดับ ปวช. 339 ราย
  - o ระดับ ปวท. และ ปวส. 68 ราย

- C1: วงเงินสินเชื่อในปีปัจจุบัน แปรผันตามจำนวนนักเรียนนักศึกษาของสถาบันการศึกษาที่เคยกู้ยืมในปีก่อนหน้า
- C2: การจัดสรรให้ค้ำจนถึงพื้นที่ยากจน<sup>20</sup>
- C3: การจัดสรรค้ำอิงนโยบายลักษณะพิเศษของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การจัดสรรสินเชื่อการศึกษาให้กับนักศึกษาใน 3 จังหวัดภาคใต้ที่มีเหตุการณ์ก่อการร้าย
- C4: การจัดสรรวงเงินให้แต่ละสถานศึกษาให้แปรผกผันกับจำนวนผู้กู้ค้างชำระหนี้ของแต่ละสถานศึกษา
- C5: การจัดสรรเงินส่วนหนึ่งเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงานกองทุนของสถานศึกษา
- สาม** การให้กู้ยืมแก่นักศึกษากำหนดเงื่อนไขว่ารายได้ของครอบครัวที่จะมีสิทธิกู้ยืมไม่เกินกว่า 150,000 บาทต่อปี ซึ่งหมายถึงการคัดกรองคุณสมบัติของผู้กู้ โดยผู้กู้จะต้องแสดงหลักฐาน (เงินเดือนของผู้ปกครอง) หรือในกรณีที่เป็นการทำงานอาชีพอิสระไม่มีหลักฐานเงินเดือน—ให้

นำหนังสือรับรองจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านว่าครอบครัวมีรายได้ไม่เกินอัตราที่กำหนด

**สี่** วงเงินที่ให้กู้ยืมสำหรับนักศึกษา มีสององค์ประกอบ คือ ก) เงินกู้เพื่อค่าเล่าเรียน ซึ่งเป็นไปตามค่าใช้จ่ายลงทะเบียนของนักศึกษาต่อสถานศึกษานั้นๆ ซึ่งแตกต่างกันได้ตามหลักสูตรและตามสถานศึกษา ข) ค่าครองชีพของนักศึกษาซึ่งกำหนดให้เท่ากันหมดเดือนละ 2,000 บาท

**ห้า** การจัดสรรวงเงินสินเชื่อการศึกษาของ กยศ. มีความล่าช้าเนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ความไม่แน่นอนของจำนวนนักศึกษารายใหม่ที่จะลงทะเบียน ซึ่งจะทราบต่อเมื่อมีการลงทะเบียนแล้วประมาณเดือนมิถุนายนของแต่ละปี และมีความเป็นไปได้ที่นักศึกษาลงทะเบียนล่าช้ากว่ากำหนด หนึ่ง วงเงินที่จัดสรรกับวงเงินที่กู้จริงอาจจะเหลื่อมกันเนื่องจากการลงทะเบียนบางวิชา เป็นต้น

**หก** สำหรับนักศึกษาผู้กู้รายเก่า จะทำสัญญาเป็นรายปี ในส่วนนี้มีปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารน้อยกว่าผู้กู้รายใหม่ จำนวนนี้เมื่อรวมกับผู้กู้รายใหม่เท่ากับแปดแสนคนโดยประมาณ<sup>21</sup>

<sup>20</sup> ผู้เขียนมีความเข้าใจว่า กองทุน กยศ. มิได้ใช้หลักเกณฑ์พื้นที่ยากจนในวิธีการปฏิบัติจริง เนื่องจากความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์และความยุ่งยากในการจัดเก็บข้อมูลสถานะของนักศึกษาในแต่ละสถาบัน อาจจะเป็นความจริงที่ว่า มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ตั้งอยู่ในจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งถือกันว่ายากจนกว่าโดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น แต่นักศึกษาที่มาเรียนในมหาวิทยาลัยแห่งนี้มาจากหลายจังหวัดทั่วทุกภูมิภาค จึงไม่สามารถสรุปได้ชัดเจน ยกเว้นแต่จะสร้างเลชดัชนีขึ้นมาเพื่อสะท้อนถึงการกระจุกของภูมิลำเนาของนักศึกษาในพื้นที่ยากจน ตัวเลขทั้งหมดมาคำนวณเป็นเลชดัชนีที่กล่าวสรุปได้ว่า 65% ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัย A มาจากอำเภอ/ตำบลที่ยากจน ในขณะที่มหาวิทยาลัย B มีสัดส่วนของนักศึกษายากจนเพียง 20% หนึ่งจากรายงานเสนอต่อสำนักงานการอุดมศึกษา ระบุว่า สัดส่วนของนักศึกษาที่มาจากครอบครัวยากจน (ในที่นี้หมายถึงรายได้ต่ำกว่า 150,000 บาทต่อปีต่อครัวเรือน) เป็นดังนี้

- o มหาวิทยาลัยของรัฐ 65% (ในวงเล็บหมายถึง กลุ่มตัวอย่าง 93,000 คน)
- o มหาวิทยาลัยราชภัฏ 76% (181,000)
- o มหาวิทยาลัยวิทยาลักษณ์เอกชน 64% (13,000)
- o มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 80%
- o มหาวิทยาลัยเปิด 77% (180,000)

<sup>21</sup> จากการให้สัมภาษณ์ของผู้จัดการกองทุน กยศ. (นพ.ธาดา มาร์ติน) ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 คาดว่า จะมีนักเรียนนักศึกษาของผู้กู้ยืมแปดแสนคน วงเงินที่ กยศ. ให้กู้ยืมแต่ละรายระหว่าง 26,000 – 174,000 บาทต่อปี ขึ้นอยู่กับสาขาและระดับการศึกษาของผู้กู้ยืม

เจ็ด การบริหารกองทุน และการติดตามการชำระหนี้เป็นหัวข้อที่ได้รับความสำคัญสูง ในทางปฏิบัติมีการทวงและติดตามหนี้ ซึ่งหากผู้กู้ยังไม่มาชำระในท้ายที่สุดกองทุน กยศ. จะดำเนินการฟ้องร้อง<sup>22</sup>

*อัตราการค้างจ่าย และหนี้สูญของกองทุน กยศ.* เป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญสูง ซึ่งสะท้อนถึงความเสี่ยงของการบริหารสินเชื่อเพื่อการศึกษา จากข้อมูลในอดีตพบว่าม้อัตรการค้างจ่ายสูงพอสมควร (ร้อยละ 29) ซึ่งมีได้แปลว่าจะเป็นหนี้สูญทั้งหมด กองทุน กยศ. มีหน้าติดตามทวงถามและท้ายที่สุดฟ้องร้องต่อศาลหากมีความจำเป็น ซึ่งเมื่อสอบถามจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า หลังฟ้องร้องแล้วส่วนใหญ่สามารถจะตกลงและไกล่เกลี่ยกันได้ ยกเว้นในกรณีผู้กู้เสียชีวิตหรือทุพพลภาพ<sup>23</sup>

**ข้อเสนอการปรับปรุงวิธีการทำงานของ กยศ.<sup>24</sup>**

ในส่วนนี้ขอเสนอการวิพากษ์แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของ กองทุน กยศ. ที่เกี่ยวกับการบริหารเงินกู้ให้รวดเร็ว ลดความล่าช้า และลด “อัตราการคืนเงิน” ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>25</sup> โดยตั้งโจทย์ในลักษณะ operation research /sequential analysis วิธีการบริหารเงินทุนของ กยศ. ได้กำหนดกลุ่มและกำหนดวงเงินให้แก่สถานศึกษา (ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 150 แห่ง) โดยใช้หลักเกณฑ์หลายแบบ กล่าวคือ แยกตามกลุ่มผู้กู้รายใหม่ ผู้กู้รายเก่า ตามสถานศึกษา ตามสาขาวิชา (วิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เป็นต้น) ซึ่งหมายถึงการสร้างกำแพงการไหลเข้าออกของเงินแต่ละส่วน

<sup>22</sup> เมื่อครบกำหนดปลอดหนี้ ธนาคารกรุงไทยจะแจ้งภาระหนี้ตามที่แจ้งไว้ และคำนวณการผ่อนชำระหนี้รายปี 15 ปีให้เสร็จสรรพ การที่ไม่ชำระหนี้ก่อน หมายถึงวันที่ 5 กรกฎาคมของปีที่จะต้องชำระ ลูกหนี้จะต้องเสียค่าปรับ 12% ของยอดที่ต้องผ่อนชำระ แต่ถ้าปล่อยทิ้งไว้เกิน 12 เดือน คือเข้าปีที่สองที่ค้างชำระ จะต้องเสียค่าปรับเพิ่มเป็นร้อยละ 18 ของยอดที่ต้องผ่อนชำระ จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้อำนวยการกองทุน กยศ. (นายเสริมเกียรติ ทิศนสุวรรณ) ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 2 กรกฎาคม 2550 “... พอปีที่สี่ถ้าไม่มาติดต่อ เราฟ้องเลย เนื่องจากสัญญานี้เป็นสัญญาทางแพ่ง ซึ่งถ้าเลย 5 ปีแล้วเราไม่ติดตามทวงถาม สัญญาก็จะหมดอายุความ เจ้าหน้าที่กองทุนทุกคนจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา คือทำให้รัฐเสียหาย ดังนั้น ก่อนครบ 5 ปีเราจะฟ้องหมดทุกคน ปีนี้ฟ้องประมาณ 47,000 ราย โดยจ้างสำนักงานทนายความร้อยกว่าสำนักงาน ขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ ...”

<sup>23</sup> จากเอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการบัญญัติซึ่งจ่ายที่สอง กองทุนฯ ระบุว่า ในระหว่างปี 2542-2549 มีผู้ครบกำหนดชำระหนี้ 1,451,741 ราย ในจำนวนนี้มีผู้มาชำระหนี้ 1,034,142 ราย คิดเป็นสัดส่วน 71.23% มีผู้ไม่มาชำระหนี้จำนวน 201,885 ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้กู้ที่เสียชีวิตจำนวน 1,375 ราย และผู้กู้ที่ทุพพลภาพจำนวน 166 ราย ใบแจ้งภาระหนี้ของธนาคารกรุงไทย วันที่ 1 มิถุนายน 2550 ให้ลูกหนี้ของกองทุนฯ ที่ครบกำหนดผ่อนชำระคืนหลังได้รับการปลอดหนี้ครบ 2 ปีแล้ว จากจำนวนผู้กู้ 1,456,359 ราย มีจำนวนผู้มาชำระ 996,637 ราย (68.4%) และผู้ค้างชำระ 459,722 (31.6%) ประกอบด้วยผู้ขอผ่อนผัน 2,846 ราย ผู้เสียชีวิต 6,843 ราย และผู้ไม่มาติดต่อ 450,033 ราย

<sup>24</sup> ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วิสกุล กรรมการกองทุน กยศ. เป็นอย่างสูงที่กรุณาให้ข้อมูลและอธิบายข้อสังเกตจากประสบการณ์อันยาวนานของท่านเกี่ยวกับสินเชื่อการศึกษาของประเทศไทย

<sup>25</sup> ในการจัดสรรสินเชื่อการศึกษาหลัง หลังจากคณะกรรมการกองทุนฯ กำหนดนโยบายสินเชื่อ คือจำนวนรายที่จะให้กู้ยืม และจำนวนยอดเงินรวม คณะกรรมการฯ จะพิจารณาจัดสรรสินเชื่อให้แก่สถานศึกษาโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนด ต่อจากนั้นแจ้งยอดให้สถานศึกษา แต่การจัดสรรจริงมักจะต่ำกว่า เนื่องจากนักศึกษาจำนวนหนึ่งไม่ลงทะเบียนหรืออาจจะลงทะเบียนวิชาอื่นมากกว่าที่คาดคะเน (เช่น คาดว่านักศึกษาจะลงทะเบียน 18 เครดิต แต่อาจจะลงทะเบียนจริงเพียง 15 เครดิต) วงเงินส่วนที่ใช้ไม่หมดต้องคืน กยศ.

ดังนั้น ยังมีการแข่งขันจำนวนมาก – อัตราการคืนเงินเนื่องจากใช้ไม่หมด(ซึ่งจะต้องคืนคลังแผ่นดิน) ย่อมจะสูงตามไปด้วย

การจัดสรรเงินกู้ตามเวลา เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้กู้รายใหม่ ซึ่งสถานศึกษาจะทราบข้อมูลหลังเปิดภาคการศึกษา ต่อเมื่อลงทะเบียนแล้ว ในบางกรณีมีความล่าช้าในระดับนโยบาย กล่าวคือ คณะกรรมการกองทุน กยศ. รับทราบวงเงินที่ได้รับจัดสรรล่าช้า ดังนั้น มีผลทำให้การแจ้งยอดเงินให้แก่สถานศึกษาล่าช้าตามไปด้วย (ตามหลักการ—ควรแจ้งให้สถานศึกษาทราบก่อนวันที่ 15 มีนาคมของทุกปี) ในทางปฏิบัติมีการจัดสรรหลายรอบ เช่น ในอดีตคณะกรรมการ กยศ. จัดสรรวงเงินสินเชื่อเพียงร้อยละ 85<sup>26</sup> ของวงเงินทั้งหมด และได้กันส่วนที่เหลือเอาไว้ 15% เพื่อเหตุฉุกเฉิน เมื่อสถานศึกษาจัดสรรสินเชื่อ (รอบแรกเมื่อต้นภาคการศึกษา จำนวนเงินที่จัดสรรได้จริงย่อมจะน้อยกว่า 85%) ก็ดำเนินการจัดสรรวงเงินในรอบที่สอง และรอบที่สามต่อไป จึงเกิดข้อวิพากษ์ว่าข้อปฏิบัติเช่นนี้เกิดปัญหาความล่าช้าและไม่เป็นผลดี (ซึ่งในที่สุดต้องคืนเงินให้กระทรวงการคลัง)

วิเคราะห์การจัดสรรสินเชื่อการศึกษา โดยคำนึงถึงข้อปฏิบัติจริงและ sequential analysis โดยใช้สัญลักษณ์  $X_{ijt}$  แทนวงเงินที่ กยศ. จัดสรรให้แต่ละสถาบันการศึกษา โดยกำหนดให้

$i$  = สถานศึกษา

$j$  = สาขาวิชา

$t$  = เวลา (รอบหรือระบุเป็นเดือน)

ในการจัดสรรของแต่ละสถาบัน วงเงินที่จัดสรรจริง ( $Y_{ijt}$ ) จำเป็นต้องไม่เกินกรอบกำหนดในทางปฏิบัติมักจะต่ำกว่า

$$Y_{ijt} \leq X_{ijt}$$

$$\text{สมมติว่า } Y_{ijt} = \theta X_{ijt} \quad , \quad \theta \leq 1$$

ค่าพารามิเตอร์  $(1 - \theta)$  สะท้อนวงเงินที่ใช้ไม่หมดซึ่งในท้ายที่สุดจะต้องคืนคลังแผ่นดิน ค่านี้สะท้อนพฤติกรรมการจัดสรรจริงของแต่ละสถานศึกษา และขึ้นอยู่กับภาคคณะที่แม่นยำหรือไม่ ซึ่งฝ่ายบริหารเงินกองทุนฯ ควรจะนำมาใช้กำกับดูแล (หมายเหตุ อาจจะเรียกว่าเป็นความสูญเสียในความหมายการปฏิบัติการ หรือ management error) คณะกรรมการ กยศ. น่าจะนำข้อมูลนี้มาปรับปรุงสำหรับการจัดสรรในรอบต่อไป แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่ได้ดำเนินการ<sup>27</sup>

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า ครอบครัวยังมีรายได้น้อยกว่า 150,000 บาทต่อปี เป็นความตั้งใจที่ดีเพื่อสื่อสารว่า เงินทุนนี้ต้องการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาซับซ้อนและความเป็นธรรม กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ปกครองทำงานเป็นพนักงานลูกจ้างของรัฐ/เอกชนที่สามารถระบุเงินเดือนต้องแสดงรายได้ ทำให้เสียสิทธิ์การกู้ยืม (เพราะรายได้ต่อปีเกินกว่า 150,000 บาท) ในขณะที่ผู้ปกครองที่ประกอบอาชีพอิสระ (แต่ว่าความจริงมีรายได้สูง) เนื่องจากไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินเดือน กองทุน กยศ. เปิดโอกาสให้ใช้บุคคลรับรอง (คือ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ว่า ผู้ปกครองมีรายได้น้อยกว่าอัตราที่กำหนด จึงได้รับการกู้ยืม

<sup>26</sup> ในการประชุมของอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการอภิปรายหลักเกณฑ์นี้พร้อมกับเสนอแนะให้จัดสรรวงเงินให้เต็มจำนวน 100% แทนที่จะเป็น 85% ตั้งแต่รอบที่หนึ่ง และหลังจากทราบว่ายังมียอดเงินเหลือจึงจะจัดสรรในรอบที่สอง

<sup>27</sup> สะท้อนข้อบกพร่องที่ขาดการปรับตัว (adaptive capability) ซึ่งมาจากไม่ได้นำข้อมูลเก่ามาวิเคราะห์

เกิดปัญหาความลึกลับเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลรายได้ หนึ่ง การกำหนดเงื่อนไข 150,000 บาทต่อปีนั้น มีข้อวิพากษ์ว่าไม่สอดคล้องกับความจริงประการแรก แต่ละครอบครัวมีจำนวนบุตรไม่เท่ากัน เช่น ครอบครัวหนึ่ง ผู้ปกครองมีรายได้ 149,999 บาท และบุตรหนึ่งคน สามารถกู้ยืมได้ ในขณะที่อีกครัวเรือนหนึ่งรายได้ 250,000 บาท มีบุตรในวัยเรียนสองคน ไม่สามารถกู้ยืมได้ ความจริงประเด็นนี้สามารถจะปรับปรุงแก้ไขได้ไม่ยาก โดยใช้วิธีการที่เรียกว่า adult equivalent expenditure หมายถึง การคำนวณรายจ่ายที่จำเป็นของครัวเรือน โดยให้แปรผันตามจำนวนบุตร ประการที่สอง เงื่อนไขรายได้ต่ำกว่า 150,000 บาทต่อปี เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2539 และมีได้ปรับปรุง ทั้งๆที่ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นตลอดเวลาว่าสิบปีที่ผ่านมา

การคัดกรองผู้กู้ตามเงื่อนไขความยากจน กองทุน กยศ. ได้มอบให้สถานศึกษาเป็นผู้คัดเลือก ซึ่งมีข้อสังเกตว่าสถานศึกษาไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง กล่าวคือทำงานในลักษณะตั้งรับมากกว่าเชิงรุก การทำงานที่เอาจริงเอาจัง ซึ่งหมายถึงมหาวิทยาลัยจะต้องทำหน้าที่สืบค้นและคัดกรองเยาวชนคนจน ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายดำเนินการ ภายใต้ข้อจำกัดเช่นนี้ผู้เขียนเสนอความเห็นว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รับรองหรือคัดกรองเยาวชนในวัยเล่าเรียนจำนวนหนึ่ง (สมมติว่าไม่เกิน 10 รายในแต่ละแห่ง) ที่อยู่ในเขตพื้นที่ พร้อมกับข้อมูลประกอบ เช่นรูปถ่ายสภาพบ้านอยู่อาศัยหรือหลักฐานอาชีพ/รายได้ของผู้ปกครอง ซึ่งนักศึกษาสามารถใช้เป็นหลักฐานในเสนอขอกู้ยืม ควบคู่กันให้มีระบบติดตามประเมินผลการให้คำรับรองของ อปท. นั้นๆ ในขั้นต้นอาจดำเนินการในลักษณะนำร่อง (จัดโควตาสินเชื่อที่ผ่าน อปท. ในสัดส่วนร้อยละ 30 ของจำนวนทั้งหมด) ควบคู่กันให้มีระบบติดตามประเมินผลว่า

ผลคัดกรองที่ดำเนินการโดย อปท. หรือ targeting นั้น มีความคลาดเคลื่อนหรือแม่นยำเพียงใด ทั้งนี้ สันนิษฐานว่าในระยะแรกอาจจะมีปัญหาและข้อบกพร่อง แต่เมื่อเวลาผ่านไปสามารถจะปรับปรุงให้ targeting ตรงและแม่นยำในระยะยาว

## 5. วิพากษ์นโยบาย เปรียบเทียบ กยศ. และ กรอ. และข้อเสนอแนะกติกากการชำระคืนหนี้

กองทุนให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต (กรอ) และ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ถึงแม้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ให้ระยะยาวผ่อนชำระคืนภายหลังจบการศึกษาและมีรายได้ แต่หลักการและวิธีการดำเนินงานของ กรอ. และ กยศ. นั้นมีความแตกต่างกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กยศ. นั้นเป็นระบบให้กู้ยืมแบบดั้งเดิม กล่าวคือเมื่อนักเรียนนักศึกษากู้ยืมแล้ว ผู้กู้มีหน้าที่ต้องชำระคืน โดยนัยนี้ภาระของความเสี่ยงจะตกอยู่กับผู้กู้ยืมหรือผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ กำหนดเวลาชำระคืนที่ชัดเจนตายตัว (ดูเงื่อนไขชำระคืนของ กยศ. ในตารางในภาคผนวก) ความเสี่ยงของนักศึกษาเช่นอาจจะเรียนไม่จบ หรือจบการศึกษาแล้วแต่ไม่มีงานทำ ก็ยังคงต้องชำระคืนเงิน ถ้าไม่ดำเนินการผู้ให้กู้ก็จะฟ้องร้องและเรียกค่าเสียหายจากผู้ค้ำประกัน

*กรณีของ กรอ. นั้นมีหลักความคิดที่แตกต่างกัน ตัวแปรสำคัญคือ รายได้ในอนาคตซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน นักเรียนนักศึกษาไม่สามารถล่วงรู้ได้อย่างแน่นอนว่าอนาคตจะมีรายได้เท่าใด จบไปแล้วจะมีงานทำหรือไม่ ภายใต้ระบบ กรอ. รัฐจะแบกรับความเสี่ยงมากกว่าตัวผู้เรียน กล่าวคือถ้าหากนักศึกษาเรียนจบไปแล้วแต่ว่างงานไม่มีรายได้ ในกรณีนี้ไม่ต้องชำระคืน ความเสี่ยงตกกับ*

รัฐ--และอาจจะตีความว่าเป็นความบกพร่องของรัฐเอง ที่ไม่สามารถสร้างสถานการณ์ให้ทุกคนมีงานทำระบบ กรอ. ตั้งบนข้อสมมติว่า ภาครัฐสามารถจะรับมือกับความเสียหายได้ดีกว่าปัจเจกบุคคล ยึดหลักการเฉลี่ยความเสี่ยง จริงอยู่ อาจจะมีนักศึกษาส่วนหนึ่งไม่มีงานทำ (สมมติว่า 5%) รัฐจะขาดรายได้จากบุคคลกลุ่มนี้ซึ่งมีจำนวนน้อย ในขณะที่ได้รับเงินชำระคืนจากผู้กู้ยืม 95%

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ กรอ. พิจารณาว่าสินเชื่อเพื่อการศึกษาเป็นการให้นักเรียนนักศึกษาทั่วไป ไม่เลือกปฏิบัติ ให้นักเรียนที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไข ทั้งคนรวยและคนจน แต่สำหรับแนวคิดของ กยศ. นั้นกำหนดเงื่อนไขให้กับครอบครัวยากจนเท่านั้น (รายได้ของครัวเรือนไม่เกินกว่า 150,000 บาทต่อปี) จึงมีสิทธิ์ที่จะได้รับสินเชื่อนี้ ส่วนครัวเรือนที่ไม่ยากจนไม่ควรจะได้รับสิทธิ์

การชำระคืนหนี้ของผู้จบการศึกษาเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สมควรนำมาวิเคราะห์ คำถามคือภาระชำระคืน (repayment burden) มากหรือน้อยเพียงใด—ซึ่งขึ้นอยู่กับเงินเดือนค่าจ้างของผู้กู้ยืมโดยใช้หลักเกณฑ์การชำระเงินกู้ของ กยศ. ซึ่งจะต้องชำระให้หมดภายใน 15 ปี โดยที่มีอัตราชำระคืนแบบล่วงหน้าและตายตัว (ดูตารางในภาคผนวก ผ-1) ซึ่งพบว่า ภาระชำระคืนนี้ต่อรายได้เพิ่มขึ้นตามอายุ และเมื่อถึงอายุ 39 ปี อัตรานี้เท่ากับ 18% ของรายได้ นับว่าสูงทีเดียว พร้อมกันนี้ผู้เขียนได้แสดงตัวอย่างของการชำระคืนรูปแบบใหม่ ซึ่งกำหนดเท่ากับ 7.5% ของรายได้ แต่ขยายเวลาชำระคืนประมาณ 20 ปี ผู้กู้ก็สามารถคืนหนี้ กยศ. ได้ทั้งหมด

ประเด็นสุดท้าย เกี่ยวข้องกับอัตราดอกเบี้ยของ กยศ. ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ที่ กยศ. กำหนดเอาไว้แบบตายตัวนั้น อาจจะต่ำเกินไป เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ “อัตราผลตอบแทนการศึกษา” ซึ่งอยู่ระหว่าง

18-19% ต่อปี ซึ่งความจริงหากคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อของไทย (ซึ่งโดยปกติอยู่ในช่วงร้อยละ 2-5 ต่อปี) หมายถึง อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงติดลบ ผู้เขียนมีความเห็นโดยส่วนตัวว่า กยศ. น่าจะปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น เช่น 4-5% ต่อปี จะเป็นปัจจัยแรงให้ผู้กู้ยืมไม่ตองหนี้ ให้รีบชำระคืนหนี้เมื่อทำงานหรืออาจจะชำระก่อนกำหนด เป็นแรงจูงใจป้องกันมิให้คนที่มีความสามารถปานกลางหรือร่ำรวยมากู้แข่งกับคนจน

## 6. สรุป

กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ) และกองทุนให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต (กรอ) นับเป็นความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนมาตรการการคลังเพื่อการศึกษา เพื่อโดยขยายโอกาสการศึกษาให้เยาวชนในครอบครัวคนจน งานวิจัยนี้ใช้ทฤษฎีทุนมนุษย์เป็นกรอบวิเคราะห์ ใช้ผลสำรวจการจ้างงานของสำนักสถิติแห่งชาติในปี 2548 และแบบจำลองเศรษฐกิจ เพื่ออนุมานค่าจ้างเงินเดือนที่แตกต่างกันระหว่างคนสองกลุ่ม กลุ่มแรกแรงงานที่จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น กับกลุ่มที่สอง แรงงานที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ต่อจากนั้นวิเคราะห์อัตราผลตอบแทน คือ เปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ (รายได้ที่แตกต่าง) กับต้นทุนซึ่งมีสองส่วน ก) ค่าเสียโอกาสในช่วงเวลา 7 ปีระหว่างเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา เท่ากับ 500,000 บาทต่อคน โดยประมาณ และรายได้จากการทำงานที่เพิ่มขึ้น โดยควบคุมกลุ่มอายุระหว่าง 15-44 ปี เมื่อคำนวณเป็นอัตราผลตอบแทนเท่ากับร้อยละ 18-19 นับว่าสูงทีเดียว ซึ่งมากเกินพอที่จะชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย อาจจะมีข้อยกเว้นกับผู้กู้ (จำนวนน้อย) ที่ตกงานหรือมีปัญหาสุขภาพหรือเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร

ตอนท้ายวิพากษ์การทำงานของกองทุน กยศ. ได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินเชื่อ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษานับร้อยแห่ง พบว่ามี ปัญหาความล่าช้าและความด้อยประสิทธิภาพ (ในแง่ การบริหารเงินได้ต่ำกว่าเป้าหมาย และ management error มีรายได้เหลือคืนคลังแผ่นดิน) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การกำหนดเกณฑ์ที่รัดกุม--แต่ว่าขาดความยืดหยุ่น สุดท้ายวิพากษ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง กยศ. กับ กรอ. ซึ่งแม้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ความจริง หลักความคิดและวิธีการบริหารเงินแตกต่างกัน ภายใต้อำนาจ กยศ. ความเสี่ยงในอนาคต (เนื่องจาก กรณีตกงานหรือไม่มีรายได้หรือรายได้น้อย)เป็น ภาระของผู้กู้ แต่ภายใต้อำนาจ กรอ. นั้นความเสี่ยงใน อนาคต เป็นภาระของภาครัฐ

### บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง กองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2549 "สินเชื่อการศึกษาที่อิง รายได้ในอนาคต" ในหนังสือ การคลังเพื่อ สังคม การวิจัยและจินตนาการเพื่อสังคม ที่ดีกว่า ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพฯ โรงพิมพ์พีแอลพีวง

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2550 เอกสารประชุมการ ประชุม โครงการสัมมนาอนุกรรมการ พิจารณาการให้กู้ยืมเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา และ กองทุนให้กู้ยืมที่ผูกพันกับ รายได้ในอนาคต วันที่ 17 ธันวาคม 2550 เวลา 8.30-16.30 ห้องประชุมบัวเรศ คำทอง

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ฝ่ายทุนการศึกษา 2548 กรณีศึกษาที่มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เกี่ยวกับนักศึกษาที่กู้ยืมเงินจากกองทุน ปี การศึกษา 2548, เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ เผยแพร่

บุญเสริม วิสกุล ข้อเสนอแนะในการจัดสรรเงินกู้ใน อนุกรรมการที่ 2 เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ เผยแพร่ ไม่ระบุปี

สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธาร วิศรุตวงศ์ 2544 แนว ทางการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา รายงานการวิจัย สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนัก นายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ บริษัทพิมพ์ดี จ้ากัด

Acemoglu, D. 1996 "A microfoundation for social increasing returns in human capital," Quarterly Journal of Economics, 111: 779-804.

Arrow, K.J. 1973 "Higher education as a filter," Journal of Public Economics, 2: 193-216.

Banerjee, A. and A. Newman 1993 "Occupational choice and the process of development," Journal of Political Economy, 101: 274-99.

Barro, R.J. 1997 Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study, Cambridge: MIT Press.

Belfield, Clive R. 2000 Economic Principles for Education: Theory and Practice, Cheltenham: Edward Elgar.

- Benebou, R. 1994 "Human capital, inequality, and growth: a local perspective," *Quarterly Journal of Economics*, 108: 619-52.
- Chapman, Bruce 2006 *Government Managing Risk: Income Contingent Loans for Social and Economic Progress*, London: Routledge.
- Dutta, Jayasri, James Sefton and Martin Weale 2003 "Education and public policy," in David Miles, et.al. eds. *The Economics of Public Spending*, Oxford University Press.
- Friedman, Milton 1955 "The role of government in education," in R.A. Solow ed. *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press.
- Friedman, Milton 1955 *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, Milton 1995 "The role of government in education," in A. Solo ed. *Economics and Public Interest*, New Brunswick: NJ: Rutgers University Press, pp.123-44.
- Johnstone, Bruce 1972 *New Patterns for College Lending: Income-Contingent Loans*, New York: Columbia University Press
- Nerlove, Marc 1972 "On tuition and the costs of higher education: prolegomena to a conceptual framework," *Journal of Political Economy*, 80(3): part II, S178-S218.
- Gradstein, Mark, Moshe Justman and Volker Meier 2005 *The Political Economy of Education: Implications for Growth and Inequity*, MIT Press.
- Lleras, Miguel Palacios 2004 *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*, Cambridge University Press.
- Kodde, D. 1986 "Uncertainty and the demand for education," *Review of Economics and Statistics*, 68: 460-467.
- McMahon, W.W. 1999 *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford: Oxford University Press.
- Mankiw, G.N., D. Roemer, and D.N. Weil 1992 "A contribution to the empirics of economic growth," *Quarterly Journal of Economics*, 107 : 407-37.
- Mincer, Jacob 1974 *Schooling, Experience, and Earnings*, New York: National Bureau of Economic Research.
- Mincer, Jacob 1992 "Human capital and the labor market: a review of current research," in Mark Blaug, ed. *The Economics of Education*, Edward Elgar
- Psacharopoulos, G. 1993 "Returns to education : a global update," *World Bank, Policy Research Paper No. 1067*.
- Psacharopoulos, George and Richard Layard 1992 "Human capital and earnings: British evidence and a critique," in Mark Blaug, ed. *The Economics of Education*, Edward Elgar.
- Rosen, Sherwin 1972 "Learning and experience in the labor market," *Journal of Human Resources*, 7(3): 326-342.
- Schultze, T.W. 1961 "Investment in human capital," *American Economic Review*, 51 (March), 1-17.



## ภาคผนวก

ตาราง ผ-1 แนวทางและหลักเกณฑ์ชำระคืนหนี้ของกองทุน กยศ.

ปีที่ผ่อนชำระ	ยอดเงินกู้คงเหลือ	การผ่อนชำระเงินต้น	เงินต้นที่ต้องชำระ	ดอกเบี้ยร้อยละ 1	ยอดเงินต้นและดอกเบี้ย	บวกค่าธรรมเนียม (บาท)
1	1.000	1.5	0.015	0	0.01500	10
2	0.985	2.5	0.025	0.00985	0.03485	10
3	0.960	3	0.030	0.00960	0.03960	10
4	0.930	3.5	0.035	0.00930	0.04430	10
5	0.895	4	0.040	0.00895	0.04895	10
6	0.855	4.5	0.045	0.00855	0.05355	10
7	0.810	5	0.050	0.00810	0.05810	10
8	0.760	6	0.060	0.00760	0.06760	10
9	0.700	7	0.070	0.00700	0.07700	10
10	0.630	8	0.080	0.00630	0.08630	10
11	0.550	9	0.090	0.00550	0.09550	10
12	0.460	10	0.100	0.00460	0.10460	10
13	0.360	11	0.110	0.00360	0.11360	10
14	0.250	12	0.120	0.00250	0.12250	10
15	0.130	13	0.130	0.00130	0.13130	10
		<b>100</b>	<b>1.000</b>	<b>0.09275</b>	<b>1.09275</b>	

แหล่งที่มา : กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เอกสารแผ่นพับเผยแพร่โดยธนาคารกรุงไทย

ตาราง ผ-2 วิเคราะห์ภาระชำระคืนหนี้ กยศ. โดยใช้กรณีตัวอย่างสมมติ (ยอดกู้ยืม 280,000 บาทตลอดสี่ปี)

วงเงินกู้ต่อราย 280,000	ชำระต่อ เดือน	อายุ	รายได้ต่อ เดือน	การชำระคืนต่อรายได้ %	การชำระคืนในอัตราคงที่ 7.5% เวลา 20 ปี
4210	350.8	24	9899.5	0.03544	8909.6
9768	814.0	25	9103.9	0.08941	8193.5
11098	924.8	26	10846.2	0.08527	9761.6
12414	1034.5	27	10639.4	0.09723	9575.5
13716	1143.0	28	10957.8	0.10431	9862.0
15004	1250.3	29	14142.3	0.08841	12728.1
16278	1356.5	30	14440.7	0.09394	12996.6
18938	1578.2	31	15084.8	0.10462	13576.3
21570	1797.5	32	14476.4	0.12417	13028.8
24174	2014.5	33	14235.7	0.14151	12812.1
26750	2229.2	34	17038.5	0.13083	15334.7
29298	2441.5	35	17841.0	0.13685	16056.9
31818	2651.5	36	20313.9	0.13053	18282.5
34310	2859.2	37	17870.9	0.15999	16083.8
36774	3064.5	38	16722.7	0.18325	15050.4
<b>306120</b>		39	19448.1	<b>0.11372</b>	17503.3
		40	20633.4		18570.1
		41	20720.6		18648.5
		42	21457.2		19311.5
		43	22296.2		20066.6
		44	23470.9		21123.8
					<b>307476.1</b>

#### ขยายความ

- การวิเคราะห์นี้สันนิษฐาน ผู้กู้ได้กู้ยืมเงินจาก กยศ. วงเงิน 280,000 บาทตลอดเวลาสี่ปี ซึ่งจะต้องชำระคืนตามเงื่อนไขที่กำหนดในตาราง ผ-1
- สันนิษฐานว่า เมื่อจบการศึกษาจะได้รับเงินเดือนตามตัวเลขในสดมภ์ที่สี่ โดยเริ่มชำระเงินคืนตั้งแต่อายุ 24 ปี เงินต้นและดอกเบี้ยที่ชำระคืนเปรียบเทียบกับรายได้ แสดงในสดมภ์ที่ห้า ซึ่งจะเห็นว่าอัตราการชำระหนี้จะเพิ่มขึ้นตามอายุ (สูงที่สุดเมื่ออายุ 38 ปี อัตราการชำระเท่ากับ 18.3% ของรายได้) เฉลี่ยการชำระคืนต่อรายได้ตลอดช่วงอายุ 24-39 ปี เท่ากับ 11.4%
- สดมภ์ที่หก แสดงการวิเคราะห์ที่กำหนดเงื่อนไขการชำระหนี้คงที่ ร้อยละ 7.5 ของเงินเดือน โดยขยายเวลาชำระหนี้ 20 ปี (24-44)

ตาราง ผ-2 สถิติผู้กู้ยืมรายเก่าและรายใหม่ของ กยศ. ปีการศึกษา 2550

	วงเงินเก่าจัดสรรปี 2550		ชั้นปีหนึ่ง	ชั้นปีสอง	ชั้นปีสาม
	คน	ล้านบาท	คน	คน	คน
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (ทบวงเดิม)	87,672	3,916.2	20,245	5,530.0	26,668
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน	57,072	4,273.6	10,026	1,431.0	17,391
มหาวิทยาลัยราชภัฏ	66,983	2,709.5	14,901	1,469.0	24,345
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	19,471	906.1	4,948	2,082.0	6,192
สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน	239	18.6	44	-	73
มหาวิทยาลัยสงฆ์	489	17.0	406	-	13
	231,926	11,840.9	50,570	10,512.0	74,682

	ชั้นปีสี่	จำนวนคนและวงเงินที่ใช้		คงเหลือ	
	คน	คน	ล้านบาท	คน	ล้านบาท
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (ทบวงเดิม)	21,832.0	74,275	3,183.2	13,397	733.0
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน	16,470.0	45,318	3,316.0	11,754	957.6
มหาวิทยาลัยราชภัฏ	18,459.0	59,174	2,094.3	7,809	615.1
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	4,268.0	17,490	690.1	1,981	215.9
สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน	51.0	168	9.0	71	9.6
มหาวิทยาลัยสงฆ์	6.0	425	14.9	64	2.1
	61,086.0	196,850	9,307.5	35,076	2,533.4