

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้แผ่ขยายไปทั่วโลก ความไม่เสมอภาคของการจัดสรรทรัพยากร ระหว่างประเทศที่ร่ำรวยกับประเทศยากจนอันเกิดจากความเสียเปรียบด้านการค้า ทำให้เกิดความแตกต่างด้านเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภูมิภาค ประชากรบางส่วนขาดแคลน ขณะบางส่วนใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย<sup>1</sup> ตราบใดที่ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่มีบทบาทบนโลกของเราแล้ว ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรและบริการคงจะไม่มีวันเป็นไปอย่างเท่าเทียม

ความเสมอภาคของโอกาสในการศึกษา เป็นแนวคิดที่เป็นการให้ความเสมอภาคพื้นฐานกับประชากร เนื่องจากการศึกษาสามารถเปลี่ยนสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของตัวบุคคลได้ กล่าวคือบุคคลที่ได้รับการศึกษาจะมีโอกาสก้าวไปสู่หน้าที่การงานที่มั่นคง มีรายได้ มีอำนาจต่างๆ ในสังคม ทำให้มีโอกาสในการเข้าไปเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเพื่อจัดสรรทรัพยากร ซึ่งถ้าได้รับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาแล้ว ความเสมอภาคด้านอื่นๆ ก็จะเกิดขึ้นตามมาได้ นอกจากนั้นโอกาสทางการศึกษายังมีความสัมพันธ์กับการกระจายรายได้ที่เกิดจากการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยพบผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าจะได้รับผลประโยชน์จากสังคมมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ แต่ขณะเดียวกันการลงทุนเพื่อการศึกษา ประโยชน์ส่วนใหญ่อาจจะตกอยู่กับประชากรที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้สูง ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง ซึ่งก็ยิ่งตอกย้ำให้ช่องว่างของรายได้ระหว่างเมืองและชนบทยิ่งห่างกันมากขึ้น ถ้าหากการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาไม่ได้เกิดขึ้นกับคนทุกกลุ่มชนชั้น

#### 2.1 ทฤษฎี แนวคิด

การวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดความเสมอภาคทางการศึกษาและความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ในการวิเคราะห์ มีรายละเอียดดังนี้

---

<sup>1</sup> วิทยากร เชียงกูล, ความเสมอภาคกับเศรษฐกิจสังคม[ออนไลน์], 29 สิงหาคม 2551. แหล่งที่มา <http://witaya>

### 2.1.1 แนวคิดความเสมอภาคทางการศึกษา

ความเสมอภาคทางการศึกษา (Equality of Educational Opportunity) เป็นแนวคิดที่มีหลากหลายมุมมอง และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในอเมริกาและยุโรปเริ่มจากการเน้นความเสมอภาคของโอกาสในการได้เข้าศึกษาในโรงเรียนและรับการศึกษา ต่อมาได้ขยายรวมไปถึงเนื้อหาที่สอนและกระบวนการเรียนด้วย

“โอกาสทางการศึกษา” หมายถึง การทำให้จุดเริ่มต้นเท่ากัน ไม่ใช่เท่ากันที่ผลการศึกษา หรือความก้าวหน้า โดยปราศจากการกำจัดการแบ่งแยกเรื่องชาติกำเนิด ชนชั้น ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการได้รับโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขันที่ยุติธรรม

“ความเสมอภาค” หมายถึง มีส่วนเท่ากัน หรือเท่าเทียมกัน เช่นในปัจจุบันบุรุษและสตรี มีสิทธิเสมอภาคกัน<sup>2</sup>

ดังนั้น “ความเสมอภาคทางการศึกษา” หมายถึง การได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์ได้เสียทางการศึกษาเท่ากันโดยปราศจากความไม่เป็นธรรม หมายความว่ากลุ่มบุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร มีอาชีพอะไร มีที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใด จะต้องได้รับส่วนแบ่งของการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ทางการศึกษาทัดเทียมกัน

หรือ “ความเสมอภาคทางการศึกษา” หรือ “ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา” หมายถึง การให้สิทธิและโอกาสในการรับการศึกษาแก่ทุกกลุ่มคนในสังคม โดยไม่ขึ้นกับความแตกต่างกันในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายสถานะบุคคลทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา ฯลฯ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 10 ได้กำหนดว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”<sup>3</sup>

Uekawa สรุปแนวคิดของความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาไว้ดังนี้

1. เป็นแนวคิดที่เน้นความเสมอภาคในโอกาสและผลในแง่หนึ่ง ความเสมอภาคทางการศึกษา มาจากการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งหมายถึงคุณภาพเครื่องอำนวยความสะดวก

<sup>2</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, ศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน[ออนไลน์], 2552. แหล่งที่มา <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

<sup>3</sup> อัครเจริญทัศน์, แนวคิดเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา[ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา [http://www.aksom.com/article/article\\_detail.php?content\\_id=44](http://www.aksom.com/article/article_detail.php?content_id=44)

สะดวกในโรงเรียน จำนวนหนังสือในห้องสมุด คุณภาพครู เวลาสอน เป็นต้น อีกแง่หนึ่ง คือโอกาสที่เกิดจากผลของการศึกษา โดยดูจากดัชนีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ เช่นผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและศีลธรรม การพัฒนาสังคม

2. ความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาค สามารถเกิดได้ทุกที่ ตัวอย่างเช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่แตกต่างกัน สามารถเกิดได้ในกลุ่มเพื่อน ห้องเรียน กลุ่มเด็กที่มีความสามารถต่างกัน โรงเรียน ท้องถิ่น และความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เกิดจากความแตกต่างทางสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันเกิดได้ทุกที่เช่นกันไม่ว่าที่ใด

3. ความเสมอภาคไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพการศึกษาที่ดีเสมอไป เพราะถ้าการศึกษาโดยรวมเลวลง นักเรียนจะมีคุณภาพลดลงมาอย่างเสมอภาคกัน<sup>4</sup>

Farrell ได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาดังนี้

1. ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา (Equality of Access) หมายความว่า ประชากรในวัยเรียนจากทุกกลุ่มในสังคมได้รับโอกาสในการได้เข้าศึกษาในระบบโรงเรียน โดยเห็นว่าโรงเรียนเป็นกลไกที่ใช้ในการขัดเกลาทางสังคม

2. ความเสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (Equality of Survival) หมายความว่า นักเรียนที่ได้เข้าศึกษาในระบบโรงเรียนจนถึงระดับการศึกษาที่กำหนดจนถึงระดับสุดท้ายของการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือ ระดับอุดมศึกษา

3. ความเสมอภาคในผลผลิต (Equality of Output) หมายความว่า นักเรียนที่มาจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ได้เข้าศึกษาในโรงเรียนเหมือนกัน ในระดับการศึกษาเดียวกัน ตามที่โรงเรียนได้กำหนดไว้

4. ความเสมอภาคในผลผลิต ((Equality of Outcome) หมายความว่า นักเรียนที่มาจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม เมื่อได้เข้าศึกษาในโรงเรียนเหมือนกัน เรียนในหลักสูตรเดียวกัน ในระดับการศึกษาเดียวกัน ควรจะมีสภาพชีวิตเหมือนกัน เช่น ควรมั่งงานทำเหมือนกัน ควรมีรายได้เท่ากัน หรือควรจะมีควมก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเหมือนกัน เป็นต้น<sup>5</sup>

สำหรับแนวทางการให้ความเสมอภาคทางการศึกษาสามารถแบ่งได้ 2 แนวทางคือ เน้นที่ความสามารถของตัวบุคคลและเน้นสมภาพนิยม (Egalitarianism) ดังนี้

<sup>4</sup> จรูญศรี มาดิลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 65.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

-การเน้นความสามารถของบุคคล เป็นการสนับสนุนผู้เรียนตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ผู้เรียนจะได้รับการสนับสนุนที่แตกต่างกันไปตามศักยภาพที่เหมาะสม ความเสมอภาคไม่ได้หมายความว่าทำให้ทุกคนพัฒนาไปถึงจุดหมายเดียวกัน เพราะว่าคนที่มีความสามารถสูงควรได้รับการสนับสนุนให้ก้าวไปสู่จุดหมายที่สูงกว่าคนที่มีความสามารถต่ำ

ดังนั้นความเสมอภาคทางการศึกษาจึงไม่ได้หมายความว่า รัฐหรือสถานศึกษาต้องทำให้ทุกคนไปถึงจุดเดียวกัน ซึ่งก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้ได้อย่างนั้น

-การเน้นสมภาพนิยม (Egalitarianism) คือการปฏิบัติกับผู้เรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีความแตกต่างในชาติกำเนิดหรือมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนแตกต่างกันในระดับใดก็ตาม โดยให้ความเห็นว่าถ้าปฏิบัติกับผู้เรียนโดยดูที่ความสามารถแล้ว นักเรียนที่ด้อยโอกาสทางสังคมจะตกไปอยู่ในคู่แข่งชั้นที่ด้อยกว่าจะทำให้เกิดความเสมอภาคได้ นักเรียนทุกคนไม่ว่าจะมีชาติกำเนิดใดต้องอยู่ใต้เงอืงไขของการศึกษาที่เหมือนกัน

แต่แนวคิดนี้ก็มีผู้แย้งว่าการปฏิบัติต่อผู้เรียนที่มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างมากยิ่งขึ้น เพราะความพร้อมในการเรียนรู้ของผู้เรียนแต่ละคนอาจจะมี ความแตกต่างกัน เช่นผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย หรือจิตใจ ก็สามารถเข้าใจในบทเรียนได้ไม่เท่าเทียมกับคนปกติ จึงทำให้เกิดความเสมอภาคของโอกาสในการศึกษาถ้าปฏิบัติต่อผู้เรียนทุกคนด้วยความเท่าเทียมกัน

ดังนั้นคำจำกัดความ “ความเสมอภาคทางการศึกษา” การให้โอกาสกับผู้เรียนทุกคนได้เข้าศึกษาและได้รับการพัฒนา ส่งเสริมตามศักยภาพ ผู้เรียนจะเรียนได้สำเร็จในระดับใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความเพียรพยายาม ความตั้งใจของผู้เรียนแต่ละคนด้วย รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนโอกาสทางการศึกษาเท่านั้น<sup>6</sup>

ดังนั้นความเสมอภาคทางการศึกษา คือการทำให้ทุกคนเข้าถึงบริการทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาของรัฐบาล เพื่อให้บุคคลได้แสดงศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถโดยไม่มีอุปสรรคความแตกต่างระหว่างบุคคลมาเป็นตัวกำหนดการเข้าถึงโอกาสดังกล่าว แต่ไม่ได้หมายถึงให้ทุกคนได้รับในการปฏิบัติเช่นเดียวกันหรือได้รับการส่งเสริมไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งไม่ได้ทำให้ทุกคนไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกันทั้งหมด ซึ่งก็ต้องขึ้นกับความสามารถ ความพยายามของตัวผู้เรียนด้วย ในขณะที่นโยบายการศึกษาของ

<sup>6</sup> อักษรเจริญทัศน์, แนวคิดเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา [ออนไลน์], 27 กรกฎาคม 2548. แหล่งที่มา [http://www.aksorn.com/article/article\\_detail.php?content\\_id=44](http://www.aksorn.com/article/article_detail.php?content_id=44)



ประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดหลักการหรือความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาไว้ 3 ประเด็น คือ

1. นักเรียนที่มีความสามารถเหมือนกันควรมีโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกัน
2. เด็กแต่ละคนมีส่วนร่วมในทรัพยากรทางการศึกษาเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในศักยภาพ
3. กลุ่มที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาควรได้รับความสนใจพิเศษ<sup>7</sup>

#### รูปแบบความเสมอภาคทางการศึกษา

1. ความเสมอภาคในด้านสิทธิ ในระดับการศึกษาภาคบังคับ ทุกคนต้องมีสิทธิได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน โดยไม่ให้ความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ ถิ่นที่อยู่ เพศ และเชื้อชาติ มาเป็นตัวกำหนดแต่ประการใด ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยการศึกษาภาคบังคับจะยังให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคลต่อผู้เรียน

2. ความเสมอภาคในด้านโอกาส การศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะต้องจัดให้โอกาสและเสรีภาพ ที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน เนื่องด้วยการศึกษาในระดับนี้จะยังประโยชน์ต่อตัวผู้เรียนมากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติ

3. ความเสมอภาคในด้านการที่จะได้รับการสนับสนุน ถ้าเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม รัฐจะต้องสนับสนุนทุนการศึกษา

4. ความเสมอภาคในด้านคุณภาพการศึกษา ในการจัดการศึกษารัฐต้องลดอัตราส่วนความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้สถาบันการศึกษาทุกแห่งที่มีสถานที่ตั้งแตกต่างกัน ไม่ว่าในเมืองหรือชนบทที่ห่างไกล ต้องทำให้คุณภาพการศึกษาใกล้เคียงกัน ซึ่งองค์ประกอบที่สัมพันธ์กับคุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษาได้แก่ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อจำนวนครู คุณภาพของผู้สอน ประเภทสถานศึกษาและสภาพห้องเรียน เป็นต้น<sup>8</sup>

ฉะนั้นความเสมอภาคทางการศึกษาก็คือ บัจฉัยหนึ่งสร้างเสริมความเป็นธรรมทางสังคม แต่ความหมายการนิยามแตกต่างกันกล่าวคือ



<sup>7</sup> ชนิตา รัชทรัพย์เมือง, พื้นฐานการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พินิตี, 2534), หน้า194.

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2539-2542[ออนไลน์], 28 เมษายน 2552. แหล่งที่มา [http://www.thaiedresearch.org/result/detail\\_add.php?id=2119](http://www.thaiedresearch.org/result/detail_add.php?id=2119)

ความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การกระจายผลได้ผลเสีย (benefits and costs) ให้เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มบุคคลและระหว่างพื้นที่ต่างๆ ให้แต่ละกลุ่ม แต่ละพื้นที่ได้รับส่วนแบ่งของผลได้ผลเสียเท่ากัน (equal share) โดยปราศจากความไม่เป็นธรรม

ส่วนความเป็นธรรม (Equity) หมายถึง การกระจายผลได้เสียไปยังกลุ่มบุคคล หรือพื้นที่ต่างๆ ตามสัดส่วนประชากร (proportion to population) ตามความจำเป็น หรือตามหลักเกณฑ์ความยุติธรรมขั้นพื้นฐาน (criteria of basic fairness) ของสังคม

ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษาของรัฐที่จะเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความเท่าเทียมและเป็นเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำให้กับสังคม ในการกำหนดนโยบายการศึกษา แต่ละประเทศจึงให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นอันดับแรก เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ ความเสมอภาค (equity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และอิสรภาพ (liberty) เป็นนโยบายในการจัดการศึกษา ซึ่งถือว่าองค์ประกอบทั้ง 3 นำมาซึ่งความเป็นธรรม ความดีงาม และความถูกต้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่พื้นฐานในดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมอเมริกัน การให้ความสำคัญกับความเสมอภาคเป็นอันดับแรก ก่อนจะมีการดำเนินนโยบายในด้านอื่นๆ ในลำดับต่อไป ส่วนในประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย ก็ลำดับความสำคัญของความเสมอภาคทางการศึกษาไว้เป็นจุดมุ่งหมายลำดับแรกในการดำเนินนโยบายเช่นกัน นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีจำนวนประชากรจำนวนมากเช่น จีน และอินเดีย ก็ได้ยึดหลักนี้ด้วยเช่นกัน หรือแม้แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม ก็ได้ตอบสนองต่อแนวคิดนี้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประเทศต่างๆ เหล่านี้ มีปัญหาความเหลื่อมล้ำของโอกาสทาง เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย ซึ่งความแตกต่างระหว่างกลุ่มบุคคลในสังคมเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ ที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาโดยตรง<sup>9</sup>

## 2.1.2 แนวคิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา

แนวคิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษามาจากแนวคิดสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม (Functionalist) หรือแนวคิดทุนมนุษย์ สรุปได้ 2 ประเด็นดังนี้

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2539-2542[ออนไลน์], 28 เมษายน 2552. แหล่งที่มา [http://www.thaiedresearch.org/result/detail\\_add.php?id=2119](http://www.thaiedresearch.org/result/detail_add.php?id=2119)



1. เมื่อมีการขยายตัวของอุตสาหกรรม อาชีพที่ต้องใช้ทักษะสูงจะมีความต้องการมากขึ้น และต้องการการฝึกฝนทักษะและการศึกษาในระบบ

2. ใช้ระบบความรู้ความสามารถในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน จะสร้างโอกาสที่มากกว่าสำหรับผู้ที่มีโอกาสได้รับการศึกษา

ซึ่งกลุ่มนี้เชื่อว่าการศึกษาและอาชีพของผู้ปกครองจะมีผลต่อความสำเร็จของอุตสาหกรรม ทั้งนี้ก็เพราะว่าผู้ปกครองจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนนักเรียน นักศึกษา ที่เป็นบุตรของตนต่อการเข้าสู่โอกาสทางการศึกษา แต่โรงเรียนอาจจะมีบทบาทเพียงการตอกย้ำโครงสร้างชนชั้นรุ่นแล้วรุ่นเล่า โดยทำให้นักเรียน นักศึกษาที่มาจากครอบครัวชนชั้นล่างเข้าสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษาไม่ได้ และไม่มีโอกาสในการก้าวไปสู่อาชีพที่ต้องใช้ทักษะสูง และกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองที่ประสบผลสำเร็จทางการศึกษา จะยังคงครอบครองและรักษากระบวนการผลิตซ้ำให้คงอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตามมีผู้แย้งว่าความต้องการเพื่อให้ตนเองได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นไม่ได้มาจากความต้องการสะสมทุนมนุษย์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เพราะว่าสังคมได้ให้ความสำคัญกับวิบัติ (Credentialism) มากกว่าการได้ศึกษาทักษะอย่างแท้จริง ดังนั้นระดับปริญญาไม่ได้สัมพันธ์กับผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น แต่เกิดจากวุฒิบัตร์เท่านั้น ดังนั้นความต้องการของบุคคลในการศึกษาต่อระดับที่สูงขึ้นไม่ใช่เพียงเพื่อต้องการวุฒิบัตร์หรือต้องการรายได้ที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่เป็นไปเพื่อการรักษาสถานะของตนในการเข้าคิวเพื่อรอรับคัดเลือกเข้าทำงานกับบริษัทหรือหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่ต้องการเสียต้นทุนในการฝึกอบรมพนักงาน แต่จะใช้ระดับการศึกษาเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือก ดังนั้นเพื่อไม่ให้เสียสิทธิในการได้รับการคัดเลือกเข้าทำงาน ผู้สมัครงานจึงต้องลงทุนทางการศึกษาด้วยตนเอง<sup>10</sup>

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในประเทศอุตสาหกรรม ได้แก่ อาชีพและระดับการศึกษาของผู้ปกครอง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ภูมิภาคเนาที่อาศัย รายได้ของครอบครัว เพศ เชื้อชาติ ชนชั้นทางสังคม วัฒนธรรม ถือเป็นปัจจัยภูมิหลังของนักเรียน นักศึกษาเอง ซึ่งจะมีผลต่อการเข้าสู่บริการทางการศึกษา การอยู่รอด และผลผลิต ส่วนโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษามีผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้นต่อโอกาสทางการศึกษาของนักเรียน นักศึกษา<sup>11</sup>

แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ถือว่ากระบวนการศึกษาเป็นกระบวนการผลิต (Production Process) ที่ช่วยเปลี่ยนแปลงชีวิตของมนุษย์ให้มีคุณภาพดีขึ้น สิ่งที่เกิดไม่ใช่สินค้า

<sup>10</sup> จรูญศรี มาติลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 72.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

และไม่ใช้เครื่องจักร แต่เป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) จึงนับได้ว่าการศึกษาก็คือการลงทุนอย่างหนึ่ง เพราะว่าการศึกษาคือปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพต่อการผลิต<sup>12</sup>

## 2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ไว้ 4 หัวข้อคือ รูปแบบการให้เงินอุดหนุนด้านการศึกษา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศต่างๆ โอกาสทางการศึกษากับการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และการมีงานทำและการมีรายได้ของบัณฑิต รายละเอียดดังนี้

### 2.2.1 รูปแบบการให้เงินอุดหนุนด้านการศึกษา

บทบาทของรัฐในการให้เงินสนับสนุนด้านการศึกษาได้รับการกล่าวถึงโดยเฉพาะการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งการศึกษาระดับนี้ผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้มีฐานรากเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง เพื่อรับการขยายตัวของกระแสเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน<sup>13</sup> ในประเด็นดังกล่าวได้มีผู้วิจัยเมื่อปลายปี 2000 โดยกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีทีมนักวิจัยจากศูนย์การศึกษานโยบายการอุดมศึกษา หรือ CHEPS-The Centre for Higher Education Policy Studies ศึกษาเปรียบเทียบกลไกการให้เงินอุดหนุนเพื่อการอุดมศึกษาใน 10 ประเทศ ดังนี้ ออสเตรเลีย เดนมาร์ก เบลเยียม ฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี นิวซีแลนด์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา : มลรัฐเทนเนสซี และ สหราชอาณาจักร ศึกษาเฉพาะหลักสูตรปริญญาตรีเท่านั้น และยกเว้นการสนับสนุนเงินจากภาคเอกชน โดยได้เก็บรวบรวมเอกสารด้านนโยบายที่หลากหลาย ทั้งงานวิจัยต่างๆ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และมีการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยได้ให้เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญทั้งในและนอกองค์กรในหลายประเทศ มีรายละเอียดของกลไกการให้เงินอุดหนุนดังนี้

การให้เงินสนับสนุนโดยรัฐนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การให้เงินอุดหนุนไปที่สถาบันการศึกษา (Supply side) และการให้เงินอุดหนุนไปที่นักเรียน (Demand side) ซึ่งการดำเนินการของกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษา เป็นการให้เงินสนับสนุนผ่านด้านอุปสงค์ โดยเป็นการให้เงินแก่ฝ่ายที่ต้องการคือ นักเรียน/นักศึกษา เพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับการเรียนตามความต้องการ

<sup>12</sup> ดนัย สถิตธนาวุฒิจิ, "อัตราผลตอบแทนของการลงทุนทางการศึกษาในวิทยาลัยเอกชน (ศึกษาเฉพาะกรณีของมหาวิทยาลัยการค้า)," (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 2.

<sup>13</sup> ทิรยา ครองแก้ว, การให้เงินอุดหนุนของรัฐเพื่อการอุดมศึกษา : การศึกษาเปรียบเทียบกลไกการให้เงินอุดหนุนใน 10 ประเทศ(กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2548), หน้า19.

ซึ่งมีแนวคิดว่าทรัพยากรมีจำนวนจำกัด การที่ได้เป็นผู้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะต้องตระหนักกับทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรมา และต้องประพฤติตัวดี เสมือนลูกค้าที่อยู่ในภาวะขาดแคลนต้องให้ทรัพยากรให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ลักษณะที่พบของการให้เงินอุดหนุนลักษณะนี้คือ การออกคูปอง มีการนำมาให้ครั้งแรกที่ประเทศนิวซีแลนด์ ปี 2001 แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการให้เงินอุดหนุนแบบนี้เท่าที่ควร การให้เงินอุดหนุนผ่านอุปสงค์เช่น

-การให้เงินอุดหนุนผ่านด้านอุปสงค์โดยผ่านระบบสนับสนุนการศึกษา (Student support systems as demand side funding) เป็นการให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่า (ไม่รวมเงินกู้ดอกเบียต่ำที่นักศึกษาต้องชำระคืน และยังไม่รวมเงินค่าครองชีพ) ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสุดท้ายแล้วทรัพยากรของรัฐก็ไหลไปสู่ผู้ให้บริการด้านการศึกษาโดยมีนักศึกษาเป็นตัวกลางในการเคลื่อนย้าย โดยนักศึกษาเป็นเพียงนำเงินไปที่ได้รับไปชำระค่าธรรมเนียมการศึกษาให้กับสถาบันการศึกษาเท่านั้น จากงานวิจัยใน 10 ประเทศพบว่าประเทศที่ไม่เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนไม่อาจแสดงความสัมพันธ์ในประเด็นนี้ได้ คือประเทศ เดนมาร์ก เยอรมนี และสวีเดน ส่วนประเทศที่เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนในอัตราที่ต่ำเช่น เบลเยียม และ ฝรั่งเศส ก็มีการให้เงินอุดหนุนผ่านด้วยวิธีการนี้เล็กน้อยเท่านั้น ส่วนประเทศ เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มลรัฐทูเทนเนสซี และสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับที่สูง ซึ่งมีเพียงประเทศเนเธอร์แลนด์ เท่านั้นที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนในปริมาณที่นักศึกษานำไปชำระค่าธรรมเนียมการเรียนการศึกษาได้ ส่วนประเทศอื่น ๆ ยังถือว่ามี การให้เงินอุดหนุนผ่านอุปสงค์อยู่ในช่วงปานกลางถึงระดับต่ำดังแสดงในตารางที่ 2

-การให้เงินอุดหนุนโดยผ่านทางอุปทาน (Supply side) คือการให้เงินอุดหนุนไปที่สถาบันการศึกษามีวิธีการในการดำเนินการรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1) การให้เงินอุดหนุนที่สัมพันธ์กับการรับนักศึกษาใหม่และการจบการศึกษา (Input and output-oriented funding) Input และ Output หมายถึง ปัจจัยนำเข้า (นักศึกษาใหม่) และผลผลิต (ผู้ที่จบการศึกษา) โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่นิยมนำมาเป็นเกณฑ์ในการให้เงินอุดหนุนคือ จำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนหรือจำนวนนักศึกษาต่อพื้นที่เป็นตารางเมตร หรือใช้วิธีพิจารณาจากผลผลิตมาเป็นเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนเช่น จำนวนบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาหรือจำนวนหน่วยกิตสะสม จากผลการศึกษามี 6 ประเทศคือ ออสเตรเลีย เบลเยียม เยอรมนี นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ใช้ปัจจัยนำเข้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในมลรัฐทูเทนเนสซีปัจจัยนำเข้าเป็นเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดมีเพียงร้อยละ 5.45 เท่านั้นที่ให้เกณฑ์ผลผลิต ส่วนเนเธอร์แลนด์ และสวีเดน ใช้เกณฑ์ผลผลิตให้กลไกให้เงินอุดหนุน ส่วนประเทศเดนมาร์ก เป็น





จากตารางที่ 3 พบว่าประเทศต่างๆ มีการให้ค่าถ่วงน้ำหนักในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาแตกต่างกันชัดเจน โดยประเทศที่ใช้ค่าถ่วงน้ำหนักมากที่สุดคือฝรั่งเศส รองลงมาคือ เดนมาร์ก นิวซีแลนด์ และสวีเดน ซึ่งใช้ค่าถ่วงน้ำหนักเท่ากัน ส่วนประเทศเบลเยียมใช้ค่าถ่วงน้ำหนักน้อยที่สุด สำหรับประเทศเยอรมนีไม่มีการใช้ค่าถ่วงน้ำหนักในการพิจารณาการเงินอุดหนุนด้านการศึกษา

2) การให้เงินอุดหนุนผ่านด้านอุปทานโดยให้เกณฑ์จากการลงทะเบียนเทียบกับการให้เงินอุดหนุนผ่านด้านอุปสงค์ (Enrolment-driven supply-side funding as demand side funding) จากแนวคิดการให้เงินโดยผ่านด้านอุปสงค์ดังกล่าวที่ว่า “จำนวนเงินตามจำนวนนักศึกษา” โดยนักศึกษามีโอกาสในการเลือกเรียนตามความสนใจของแต่ละบุคคลจากงานวิจัยของ CHEPS มีเพียง 4 ประเทศเท่านั้นที่มีการให้เงินอุดหนุนผ่านด้านอุปสงค์อย่างสมบูรณ์ และมี 2 ประเทศที่มีปรากฏการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบนี้ แต่การให้เงินอุดหนุนผ่านด้านอุปทานโดยใช้เกณฑ์เดียวกับด้านอุปสงค์นี้ในประเทศต่างๆ ของงานวิจัยนี้ ยังไม่บรรลุเงื่อนไขในด้านความเป็นอิสระในการเข้าถึงตลาดของสถาบันอุดมศึกษาและนักศึกษา ความโปร่งใสของตลาด และกลไกราคาที่เป็นอยู่ ทำให้ไม่สามารถนำเกณฑ์เดียวกันมาพิจารณากับการให้เงินอุดหนุนผ่านด้านอุปทานได้

-การให้เงินช่วยเหลือโดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (Contributions by regional and local authorities) จากการสำรวจการในประเทศที่ศึกษาประเทศต่าง ๆ ได้รับเงินอุดหนุนโดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นน้อยมาก หรือแทบไม่มีการให้เงินอุดหนุนเลย มีเพียงประเทศฝรั่งเศสเท่านั้นที่ได้รับเงินประมาณร้อยละ 5 ของรายได้รวมของสถาบัน ทั้งนี้มีสาเหตุจากประเทศต่างๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 2 ใน 3 เป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ เช่นสหรัฐอเมริกา และเยอรมนี ซึ่งมีหน่วยงานระดับรัฐเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนดังกล่าว ส่วนประเทศออสเตรเลีย นั้นเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ก็มีรัฐบาลกลางทำหน้าที่นี้เช่นกัน จึงทำให้การให้เงินช่วยเหลือโดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีให้เห็นมากนักในประเทศกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา<sup>14</sup>

แม้ว่าจะมีเหตุผลน่าเชื่อว่าการศึกษามีส่วนช่วยเพิ่มทุนมนุษย์และช่วยให้คนหลุดพ้นจากความยากจนได้ แต่ลูกหลานคนจนอาจพบปัญญาตรีพร้อมกับการเป็นหนี้เพิ่มขึ้น ขณะที่ลูกหลานคนรวยถีบตัวขึ้นไปเรียนปริญญาโทเป็นส่วนใหญ่ การศึกษาอาจมีบทบาทเป็นเครื่องส่งสัญญาณเกี่ยวกับคุณภาพของคนให้กับตลาดแรงงาน ทำให้นายจ้างซึ่งมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์หันมา

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ใช้ระดับการศึกษาเป็น เครื่องมือในการคัดกรองผู้สมัครงาน ซึ่งทำให้คนที่มีการศึกษาระดับที่ต่ำกว่าเสียเปรียบ ข้อมูลการกระจายตัวของคนจนตามระดับการศึกษาต่างๆ บ่งชี้ว่าสัดส่วนของคนจนที่มีการศึกษาสูงกว่า ป.4 และ ป.6 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในระหว่างปี 2529-2549 นั้น ซึ่งแสดงว่าการลงทุนทางการศึกษาในระดับหนึ่งไม่ได้ช่วยลดความยากจน โดยผู้วิจัยได้เสนอความเห็นในตอนท้ายว่า ถ้ารัฐหวังที่จะใช้การศึกษาเป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ก็ควรจะหันไปใช้นโยบายตั้งราคาที่แตกต่างกันสำหรับคนรวยและคนจน หรือ อีกนัยหนึ่งเป็นนโยบายที่ไม่ใช่พึ่งพาเงินกู้แต่เพียงอย่างเดียว หากต้องมีองค์ประกอบที่เป็นทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่ารวมอยู่ด้วย<sup>15</sup>

### โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในแต่ละประเทศ

โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (Student Loans) ได้ดำเนินการในหลายประเทศ โดยมีเป้าหมายลักษณะเดียวกันคือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาและค่าใช้จ่ายด้านการดำรงชีพ โดยวัตถุประสงค์ให้สถาบันการศึกษาเก็บค่าเล่าเรียนที่ชดเชยต้นทุนการศึกษาที่แท้จริงได้ และเพื่อประโยชน์ทางสังคม (Social Objective) ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้ด้อยโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาและความเสมอภาคในการกระจายรายได้ในอนาคต

การชดเชยต้นทุน (Cost Recovery) เกิดจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ผ่านมารัฐได้ตอบสนองการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อเตรียมกำลังแรงงานที่มีทักษะให้สนองต่อระบบดังกล่าว ด้วยความจำกัดในงบประมาณในการดำเนินการ สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องการงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มค่าบริการทางการศึกษา โดยเรียกเก็บจากผู้เรียนเพิ่มขึ้น จากการหาวิธีเพิ่มงบประมาณของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้เรียนที่มีฐานะเศรษฐกิจยากจน ซึ่งผู้เรียนกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อการศึกษาได้เนื่องจากนักศึกษากลุ่มดังกล่าวมีความเสี่ยงในการอนุมัติเงินกู้ รัฐบาลจึงได้เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดตั้งโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้น โดยเก็บดอกเบี้ยในอัตราเท่ากับอัตราในตลาด ซึ่งจะปล่อยกู้กับนักเรียนได้ทุกคนไม่เน้นเฉพาะกลุ่มนักเรียนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนเท่านั้น<sup>16</sup>

<sup>15</sup> วิโรจน์ ญ ระนอง, บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โฉมทัศน์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง [ออนไลน์], 9 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา [http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total\\_article/pdf/g2\\_viroj.pdf](http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total_article/pdf/g2_viroj.pdf)

<sup>16</sup> จรูญศรี มาติลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 34-35.

ส่วนการเพิ่มโอกาสเข้าถึงอุดมศึกษาเพื่อประโยชน์ทางสังคม (Social Objective) โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียน ได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นโครงการเพื่อสังคมที่ต้องการการสนับสนุนด้วยงบประมาณการเงินเป็นจำนวนมากจากรัฐ การให้ทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่เรียนดี เป็นการสร้างแรงจูงใจทางการเงินที่ชัดเจน และลดการต่อต้านจากผู้ปกครองเพื่อยอมให้ลูกศึกษาต่อเมื่อจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แต่การสนับสนุนให้นักเรียนศึกษาต่อด้วยทุนการศึกษาก็คือ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรัฐจำนวนมาก จึงได้เปลี่ยนจากการให้เปล่าเป็นการให้ยืมแทน ซึ่งเป็นการช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนและรัฐก็สูญเสียงบประมาณน้อยลง โดยรัฐจะได้เงินมาหมุนเวียนจากการชำระหนี้คืน และการเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำก็เป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับนักเรียนและผู้ปกครองว่าจะสามารถมีรายได้หลังจากที่สำเร็จการศึกษามาใช้คืนได้ด้วย ความหวังว่าจะใช้หนี้ได้หมดโดยไม่เป็นหนี้สินล้นพ้นตัว

โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีรูปแบบที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลกมีการดำเนินการ ในการจัดสรรเงินให้กับนักเรียนนักศึกษา สถาบันบริหารการเงิน และวงเงินให้กู้ เกณฑ์ในการพิจารณา ของแต่ละประเทศดังนี้

-โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย

แผนการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เรียกว่า แผนการจัดสรรเงินช่วยเหลือเพื่อการอุดมศึกษา (Higher Education Contribution Scheme : HECS) มี 3 โครงการคือ Youth allowance หรือเงินอุดหนุนสำหรับเยาวชน สำหรับนักศึกษาที่เรียนเต็มเวลา อายุระหว่าง 16- 24 ปี โครงการที่สองเกี่ยวข้องกับ Austudy Payment ให้นักศึกษาที่ศึกษาเต็มเวลา อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป และโครงการที่เกี่ยวกับ ABSTUDY Payment ที่มีเป้าหมายช่วยเหลือไปที่กลุ่มชนพื้นเมือง เช่นชาวอะบอริจิน และชาวเกาะบริเวณช่องแคบทอเรส ทั้งศึกษาเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้ง 3 โครงการต้องมีการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ก่อนโครงการจะให้เงินช่วยเหลือ ซึ่งนักศึกษาในแต่ละโครงการสามารถกู้เงินเพิ่มเติมได้และสามารถแลกเปลี่ยนเงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งเพื่อขอรับเงินกู้เพิ่มเติมเป็นจำนวนทวีคูณได้ และ HECS จะไม่คิดดอกเบี้ยเงินกู้ แต่จะปรับหนี้สินให้สอดคล้องตามค่าครองชีพและดัชนีผู้บริโภคในแต่ละปี

การให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางกับหลักสูตรที่มีการประกาศปริญญา เกียรติบัตร เกียรติบัตรที่เกี่ยวข้อง เกียรติบัตรบัณฑิต ประกาศนียบัตรบัณฑิต หลักสูตรที่มีคุณวุฒิเทียบเท่าปริญญาโทหรือปริญญาเอก ร้อยละ 80 ของนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนทั้งหมด ยกเว้นเพียง

นักศึกษาที่เรียนในหลักสูตรการศึกษาวិชาเทคนิคและการศึกษาเพิ่มเติมและหลักสูตรที่ไม่มีวุฒิปัตร

การชำระเงินค้ำมี 2 ทางให้เลือกคือ การชำระล่วงหน้า ก่อนเปิดภาคเรียน โดยจะได้รับส่วนลดร้อยละ 25 และการขอ ผัดผ่อน โดยจะชำระเงินค้ำเมื่อสำเร็จการศึกษา โดยการชำระตามฐานรายได้ (income contingent basic) ซึ่งที่ผ่านมา มีนักศึกษาชำระด้วยการชำระล่วงหน้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 29 ในปี 1997 ส่วนนักศึกษาส่วนใหญ่เลือกวิธีการชำระเมื่อสำเร็จการศึกษา ซึ่งจะจ่ายผ่านระบบภาษี กล่าวคือแต่ละคนจะจ่ายคืนในอัตราที่แตกต่างกัน โดยบัณฑิตที่มีรายได้สูงจะสามารถชำระเงินค้ำได้เร็วกว่าบัณฑิตที่มีรายได้ต่ำ โดยบัณฑิตต้องมีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดถึงจะชำระคืน เมื่อบัณฑิตมีรายได้มากขึ้นอัตราชำระคืนก็จะสูงขึ้น ดังตารางที่ 4

อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา นักศึกษาสามารถเลือกยืดหยุ่นใช้ทั้งสองแบบได้ผลการดำเนินโครงการดังกล่าวของ HECS การศึกษาในระดับอุดมศึกษาขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยไม่ส่งผลเสียต่อการเข้าการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของนักศึกษาในกลุ่มที่ด้อยโอกาสเมื่อพิจารณาสัดส่วนกลุ่มนักศึกษาที่มีฐานะทางการเงินและสังคมที่แตกต่างกันแทบไม่พบข้อแตกต่าง ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นไปตามสัดส่วนเดิมทีเดียว แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการช่วยให้นักศึกษาที่มีจากกลุ่มสังคมที่มีรายได้น้อยได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น กล่าวคือ การขยายตัวของการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการเพิ่มโอกาสให้กับสังคมทุกชนชั้น

ตารางที่ 4 เกณฑ์รายได้และอัตราชำระคืนระหว่างปี 1998-1999

รายได้ (เหรียญออสเตรเลีย)	อัตรา (ร้อยละ)
< 21,334	0.0
21,334 – 22,498	3.0
22,499 – 24,244	3.5
24,245 – 28,123	4.0
28,124 – 33,942	4.5
33,943 – 35,726	5.0
35,727 – 38,402	5.5
> 38,403	6.0

ที่มา : DETYA (1999) อ้างใน ชีรยา ครองแก้ว, หน้า 78.

### -โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศเดนมาร์ก

การสนับสนุนเงินอุดหนุนนักศึกษาของประเทศเดนมาร์กมีทั้งการเงินช่วยเหลือและการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ภายใต้โครงการสนับสนุนของรัฐบาลที่เรียกว่า Statens Uddannelsesstøtte<sup>17</sup> โดยมีแนวคิดที่ว่านักศึกษามีความเป็นอิสระทางการเงินจากผู้ปกครอง ซึ่งนักเรียนจะได้รับทั้งเงินสนับสนุนถ้าหากพวกเขามีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่พิจารณา และสามารถขอกู้เงินได้ตามหากมีต้องการ มีเงื่อนไขว่านักศึกษาที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินต้องเป็นผู้ที่มีเงินเดือนและต้องศึกษาเต็มเวลา ระยะเวลาเรียนแต่ละหลักสูตรต้องไม่น้อยกว่า 3 เดือน เป็นสัญชาติเดนมาร์ก อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป

สำหรับเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นักศึกษาต้องชำระเงินคืนอย่างช้าภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาแล้ว 1 ปี โดยเริ่มคิดดอกเบี้ย หลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว โดยอ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเงินขั้นต่ำของธนาคารกลางแห่งเดนมาร์กบวกอีกร้อยละ 1 มีระยะเวลาในการผ่อนชำระคืนไม่เกิน 15 ปี

### -โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์

มีโครงการเงินทอรองจ่ายและเงินกู้สำหรับนักศึกษา (Student allowances and Loan Schemes) โดย Work and Income New Zealand เป็นผู้รับผิดชอบและบริหารโครงการ เกณฑ์ในการพิจารณาผู้ที่สมควรได้รับเงินจากโครงการต้องเป็นผู้ที่ลงทะเบียนเรียนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการรับรอง ซึ่งได้แก่ วิทยาลัยครู วิทยาลัยโพลีเทคนิค มหาวิทยาลัย Wananga สถาบันการฝึกอบรมเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากทางการแล้ว และสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ สำหรับนักศึกษาที่จะเงินกู้ยืม ต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดอาจจะศึกษาแบบเต็มเวลา หรือนักศึกษาไม่เต็มเวลาศึกษาเต็มปีก็ได้ โดยนักศึกษาที่เรียนเต็มเวลาจะได้รับเป็นค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าครองชีพ ส่วนนักศึกษาที่ศึกษาไม่เต็มเวลาจะได้รับเฉพาะค่าธรรมเนียมการศึกษาเท่านั้น

ปริมาณนักศึกษาที่กู้ยืมเงิน แสดงในตารางที่ 5 ในแต่ละปีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นจากปี 1992 มีจำนวนนักศึกษากู้เพียง 44,202 คน และเพิ่มเป็นจำนวน 115,142 คน ในปี 1999 ในส่วนของจำนวนเงินกู้เฉลี่ยมีค่าที่ใกล้เคียงกันในแต่ละปีเพิ่มในช่วงปี 1992 – 1998 และจำนวนเงินลดลงในปี 1999 โดยลดลงในปีก่อนหน้า ถึงแม้จำนวนนักศึกษาที่ขอกู้เงินมีจำนวนมากขึ้นแต่จำนวนเงินที่โครงการให้กู้เฉลี่ยไม่ได้ลดลง นักศึกษาที่ขอกู้รายใหม่ก็ยังได้เงินกู้เท่ากับจำนวนเงินที่เป็นค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันในแต่ละปี ดังตารางที่ 5

<sup>17</sup> ทรียา ครองแก้ว, การให้เงินอุดหนุนของรัฐเพื่อการศึกษา: การศึกษาเปรียบเทียบกลไกการให้เงินอุดหนุนใน 10 ประเทศ, หน้า 93.

ตารางที่ 5 จำนวนนักศึกษาที่ใช้บริการเงินกู้เพื่อการศึกษาและจำนวนเงินกู้เฉลี่ย ปี 1992 – 1997

ปี	จำนวนนักศึกษา	จำนวนเงินกู้เฉลี่ย (NZD)
1992	44,202	3,628
1993	68,441	3,979
1994	79,338	4,309
1995	89,817	4,432
1996	95,441	4649
1997	105,038	5,494
1998	114,387	5,714
1999	115,142	4,945

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ (2000) อ้างใน ซีรียา ครองแก้ว, หน้า171.

เมื่อแบ่งช่วงของยอดเงินกู้ที่นักศึกษาได้รับจากโครงการตั้งแต่น้อยกว่า 6,000 ถึงมากกว่า 35,000 เหรียญนิวซีแลนด์ พบว่าตั้งแต่ปี 1995-1999 นักศึกษาที่ได้รับเงินน้อยกว่า 6,000 เหรียญนิวซีแลนด์ มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาได้รับเงินอยู่ในช่วง 6,000 – 10,000 เหรียญนิวซีแลนด์ มีจำนวนนักศึกษาได้เงินกู้สูงสุดคือมากกว่า 35,000 เหรียญนิวซีแลนด์ ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ร้อยละของยอดเงินกู้ของนักศึกษา (หน่วย: เหรียญนิวซีแลนด์)

ช่วงของยอดเงินกู้	1995	1997	1998	1999
< 6,000	54.0	47.5	43.0	38.4
6,000 – 10,000	25.5	22.0	20.5	19.5
10,000 – 15,000	10.9	12.4	14.3	15.7
15,000 – 20,000	6.5	8.7	9.2	9.2
20,000 – 25,000	2.5	4.1	5.0	6.3
25,000 – 30,000	0.5	2.9	3.7	4.0
30,000 – 35,000	0.1	1.2	1.8	2.8
> 35,000	0.0	1.2	2.5	4.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ (2000) อ้างใน ซีรียา ครองแก้ว, หน้า171.

### -โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประเทศสวีเดน

ระบบการศึกษาในประเทศสวีเดนยังไม่มี การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา แต่รัฐบาลก็ยังมีโครงการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าและเงินกู้ที่ต้องชำระคืน ร้อยละ 30 และร้อยละ 70 ตามลำดับข้อมูลเมื่อปี 2000 นักศึกษาสามารถได้รับเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าและเงินกู้ที่ต้องชำระคืน สูงสุดที่ 1,984 และ 5,153 โครนาสวีเดนต่อเดือน ตามลำดับ โดยจะจ่ายให้เป็นระยะเวลา 9 เดือนในแต่ละปีการศึกษา นักศึกษามีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าวไม่เกิน 12 ภาคการศึกษา หรือ 6 ปี ตราบใดที่สามารถสำเร็จการศึกษาส่วนการเรียนวิชา (Coursework)

การชำระเงินคืนสำหรับเงินกู้ที่ต้องชำระคืนนั้น นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาแล้วต้องชำระคืนหลังจากที่ได้รับเงินกู้งวดสุดท้ายแล้ว 6 เดือน ซึ่งจำนวนเงินที่ผ่อนชำระคืนจะขึ้นกับฐานรายได้ โดยทั่วไปจะอยู่ที่ร้อยละ 4 ของรายได้ต่อปี ซึ่งทำให้ระยะเวลาในการผ่อนชำระเงินกู้ในประเทศสวีเดนอาจจะให้เวลาที่ยาวนานในการผ่อนชำระ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติที่ประชากรของสวีเดนที่อายุมากกว่า 50 ปี ยังคงผ่อนชำระเงินกู้เพื่อการศึกษาได้อยู่

### -โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศเนเธอร์แลนด์

การให้เงินสนับสนุนแก่นักศึกษาของประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นการให้โดยผ่านพระราชบัญญัติการจัดสรรงบประมาณสำหรับนักศึกษา (Student Finance Act) ซึ่งให้นักศึกษา จะได้รับความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาที่ศึกษาในหลักสูตร โดยการให้เงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานนี้ เรียกว่า "การสนับสนุนตามความสามารถ" ซึ่งเป็นในเบื้องต้นเป็นสนับสนุนโดยการให้กู้ยืม แต่การ กู้ยืมจะถูกเปลี่ยนเป็นการให้เปล่า เมื่อผลการเรียนของนักศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดีเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งจำนวนเงินที่รัฐจะอุดหนุนนั้น จะพิจารณาจากผลการเรียน รายได้ของนักศึกษา รายได้ของผู้ปกครอง ถ้านักศึกษามีรายได้เพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนก็จะถูกลดลง โดยผู้ที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีรายได้อื่นๆ เพิ่มอีก

นักศึกษาต้องชำระเงินคืนหลังจากที่สำเร็จการศึกษาแล้ว 2 ปี โดยมีระยะเวลา 15 ปี สำหรับการผ่อนชำระ และต้องชำระขั้นต่ำ 100 กิลเดอร์เนเธอร์แลนด์ต่อเดือน แต่ถ้าไม่สามารถชำระหนี้ตามเกณฑ์ขั้นต่ำได้สามารถยื่นขอให้มีการทดสอบรายได้ต่อปี เพื่อลดจำนวนเงินที่ต้องชำระต่อเดือน หรืออาจจะไม่ต้องชำระเลยก็ได้ และถ้าหนี้ส่วนที่เหลือหลังจากชำระมาแล้ว 15 ปี จะถูกตัดออกไป

-โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา (United State)

การให้เงินช่วยเหลือในประเทศสหรัฐอเมริกามีทั้งเงินอุดหนุนการศึกษาและเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา สำหรับเงินกู้ยืมนั้นมี 2 ประเภท คือ โครงการเงินกู้ยืมที่ให้นักศึกษากู้ยืมโดยตรง (Ford Direct Student Loan Program) และโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของครอบครัว (Federal Family Education Program) ทั้ง 2 โครงการมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ เงินกู้ยืมที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Subsidized Stafford Loans) เงินกู้ยืมที่มีอัตราดอกเบี้ยปกติ (Not-Subsidized Stafford Loans) และ เงินกู้โดยผู้ปกครองเพื่อให้นักศึกษาระดับปริญญาตรี (Parent Loans for Undergraduate Student: PLUS) โดยเงินกู้ดังกล่าวมีแหล่งที่มาทั้งจากรัฐบาลและจากสถาบันการเงินเอกชนเป็นผู้จัดหาเงินอุดหนุนดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะเป็นผู้ค้ำประกันในการจ่ายเงินกู้ยืม โดยสถาบันการเงินที่ปล่อยเงินกู้จะได้รับชำระดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยในตลาด ซึ่งนักศึกษาที่กู้ยืมเงินจะจ่ายดอกเบี้ยไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

มลรัฐเทนเนสซี (Tennessee) มีองค์กรช่วยเหลือนักศึกษาแห่งเทนเนสซี (Tennessee Student Assistance Corporation: TSAC) เป็นหน่วยงานที่รัฐบาลแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารการให้เงินกู้ยืมในระดับอุดมศึกษา

-โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom)

ตั้งแต่ปี 1999 สหราชอาณาจักรได้ให้เงินช่วยเหลือนักศึกษาในรูปของเงินอุดหนุนและเงินให้กู้ยืม ซึ่งในระหว่างปี 1999 – 2000 นักศึกษาจะได้รับเงินช่วยเหลือเฉพาะที่เป็นเงินกู้ยืมเท่านั้น (ยกเว้นนักศึกษาที่เข้าเรียนก่อนวันที่ 1 กันยายน 1998) โดยพิจารณาจากสถานะของนักศึกษา และรายได้ของผู้ปกครอง การอนุมัติวงเงินให้กู้ยืมขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ปกครอง โดยเงินดังกล่าวมาจากองค์กรของรัฐที่เรียกว่า บริษัทเงินให้กู้ยืมนักศึกษา (Student Loan Company) ส่วนการชำระเงินคืนจะคำนวณจากรายได้ในอนาคตของนักศึกษาและถ้ามีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ชำระหนี้ขั้นต่ำ จะต้องชำระภาษีเพิ่มอีกร้อยละ 9 โดยแต่ละปีจะมีการปรับจำนวนหนี้สินด้วยดัชนีราคาขายปลีก (retail price index) ที่กำหนด แต่เงินกู้ที่นักศึกษาได้รับก็ไม่ได้เพียงพอกับจำนวนนักศึกษา นักศึกษายังต้องทำงานพิเศษระหว่างเรียนเพื่อหารายได้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> ตรียา ครอบแก้ว, การให้เงินอุดหนุนของรัฐเพื่อการอุดมศึกษา: การศึกษาเปรียบเทียบกลไกการให้เงินอุดหนุนใน 10 ประเทศ(กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2547). หน้า 51-233.

-โครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย (Thailand)

สำหรับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทยเริ่มดำเนินการในปี 2539 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงระดับปริญญาตรี ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ แก่นักเรียน นักศึกษาที่ด้อยโอกาส ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับต่ำ โดยให้กู้ยืมในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายในการครองชีพระหว่างศึกษา

ในระยะแรกที่โครงการได้ดำเนินการมีการกำหนดเกณฑ์สำหรับการกู้ยืมโดยต้องมีรายได้ครอบครัวไม่เกิน 120,000 บาทต่อปี และในปี 2540-2541 เปลี่ยนเป็น 300,000 บาทต่อปี ซึ่งการปรับเปลี่ยนเกณฑ์รายได้ยังเป็นที่ยกเถียงกันว่าเป็นรายได้ที่ถือว่าเป็นผู้ยากจนหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันได้กำหนดรายได้ต่อครอบครัวสำหรับนักเรียน นักศึกษาที่จะกู้ไว้ที่ 150,000 บาทต่อปี การใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนดการเข้าถึงนี้พบว่านักเรียน นักศึกษาที่มีครอบครัวยากจนจำนวนมากไม่ได้รับเงินกู้ยืม จึงทำให้ไม่มีโอกาสได้เรียนต่อหรือต้องออกจากการเรียนเพราะขาดแคลนทุนทรัพย์ แต่นักเรียนบางกลุ่มกลับได้เงินและนำเงินไปใช้อย่างฟุ่มเฟือย

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทยมีข้อแตกต่างจากเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในต่างประเทศที่ ระดับการศึกษาที่ให้กู้ยืม จากการศึกษาการดำเนินงานของกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ จะให้เฉพาะนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างที่ในประเทศไทยเริ่มให้ตั้งแต่การศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจนกระทั่งถึงระดับปริญญาตรี สำหรับระดับมัธยมจะเป็นทุนแบบให้เปล่า อีกทั้งการพิจารณาให้เงินกู้ของกยศ. นั้นยังเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาบางแห่ง ถ้าสถาบันการศึกษาใดให้เงินกู้กับนักเรียนได้จำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนจะกระจายให้กับให้ได้จำนวนนักศึกษามากที่สุด โดยลดส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ ก็จะมีจำนวนนักเรียนมาเรียนกับสถานศึกษานั้นมากด้วย โดยการพิจารณาว่านักเรียน นักศึกษาจะขาดแคลนหรือเป็นผู้ด้อยโอกาสจริงหรือไม่นั้น ไม่มีความจำเป็นต่อสถานศึกษา แต่ขอให้รายได้ของสถานศึกษามากขึ้นก็พอแล้ว ทำให้นักเรียน/นักศึกษา ที่ขาดแคลนจริง ๆ ได้รับเงินเฉพาะค่าเล่าเรียน แต่ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ถูกลดไปเป็นค่าเล่าเรียนของนักศึกษาคนอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของสถาบันการศึกษา ทำให้ผู้กู้กลุ่มนี้ ไม่สามารถเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษานั้นได้<sup>19</sup>

<sup>19</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธาร วิศวรงค์ดี, แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์ดี, 2544), หน้า65.

ผลการศึกษาโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาของ UNESCO ในเรื่อง Education Management and Financial Study ได้ผลการวิจัยว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของไทยยังคงมีปัญหาโดยเฉพาะการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ด้อยโอกาสที่ยากจนในสังคม และการคงอยู่ได้ของฐานะทางการเงินของกองทุน โดยมีปัญหาในการดำเนินงานที่เร่งรีบ ขาดการศึกษาอย่างรอบครอบก่อนจะเริ่มดำเนินงาน ไม่สนใจโครงสร้างการบริหารงาน ไม่มีการเสนอให้ตั้งองค์กรบริหารกองทุนโดยตรง ประเด็นเรื่องเงินกู้ถูกมองว่าเป็นเรื่องเล็กกว่าที่ควรจะเป็น และการจัดสรรงบประมาณเป็นแบบจากบนลงล่าง ทั้งยังขาดการวิเคราะห์และการพยากรณ์ทางการเงิน จึงทำให้การคาดการณ์ผลของโครงการที่จะเกิดขึ้นรวมทั้งภาวะงบประมาณในอนาคตเป็นไปได้ในทางดี โดยมีข้อสรุปจากงานวิจัยดังนี้

1.ด้านความครอบคลุมของโครงการ พบว่ากลุ่มที่กู้ยืมมากกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณคือ นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาที่สถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการกู้ยืมมากกว่าสถาบันการศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ถ้าพิจารณาเฉพาะสถาบันการศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของรัฐกึ่งน้อยที่สุด ส่วนสถาบันราชภัฏกู้มากที่สุด ซึ่งมีผู้กู้มากกว่า 1 ใน 3 ของผู้ลงทะเบียนทั้งหมด สัดส่วนนี้ใกล้เคียงกับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนเอกชน ส่วนนักศึกษามหาวิทยาลัยเอกชนกู้ประมาณร้อยละ 20 จากการดำเนินการที่ผ่านมาเคยศ. ยังมีปัญหาการให้เงินกู้ที่ไม่ครอบคลุมผู้เรียนอย่างกว้างขวาง เพราะจำนวนผู้ที่ต้องการกู้ไม่ได้สัดส่วนกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

2.ด้านความเสมอภาค ได้ผลการวิจัยว่าการออกแบบการกระจายเงินทุนไม่เอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้เข้าถึงกลุ่มนักเรียนที่ยากจน โดยเป็นการกระจายเงินกู้แบบบนลงล่างตามโครงสร้างระบบการศึกษา ทำให้มีการพิจารณาอนุมัติให้เงินกู้เป็นไปตามความพอใจมากกว่าการพิจารณาจากความจำเป็น และพบว่ากระทรวงศึกษาธิการจะเข้มงวดกฎเกณฑ์มากกว่าทบวงมหาวิทยาลัย เนื่องจากจากสถาบันได้รับอิสระในการแจกจ่ายงบประมาณเงินกู้ ทำให้นโยบายในการดำเนินการแตกต่างกันแต่ละสถาบันการศึกษาทำให้ขาดความยุติธรรมระหว่างสถาบันการศึกษาที่ได้รับจัดสรร (horizontal equity) โครงการกยศ. ในประเทศไทยมีความไม่เป็นธรรมในเรื่องความไม่เป็นธรรมในการได้รับการดูแลระหว่างสถาบันเหมือนกันแต่ต่างสังกัด ความไม่เป็นธรรมของนักเรียนในสถาบันการศึกษาเดียวกัน แต่ไม่พบประเด็นความไม่เป็นธรรมในเรื่องเพศ เพราะปรากฏว่าผู้กู้เป็นนักเรียนหญิงมากกว่านักเรียนชาย เช่นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นักศึกษาหญิงกู้เพิ่มจากร้อยละ 59 ในปีการศึกษา 2539 เป็นร้อยละ 63 ในปี 2540 เป็นต้น



3. ด้านผลของเงินกู้ที่มีต่อการเข้าถึงการศึกษาและออกกลางคืน พบว่ากองทุนที่มีผลน้อยต่อการศึกษาคือได้ เพราะว่าถึงแม้ไม่มีเงินกู้ยืมจากกองทุนฯ นักเรียนนักศึกษา ส่วนใหญ่ก็จะไม่ออกกลางคืน โดยอ้างว่าสามารถหางานทำได้ หรือด้วยการประหยัดและขอความช่วยเหลือจากครอบครัว

สภาพเศรษฐกิจวิกฤติทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีบทบาทในการป้องกันการออกกลางคืนของนักเรียนมัธยมศึกษา มากกว่านักศึกษาในระดับอุดมศึกษา และโดยเฉพาะมัธยมศึกษาสายสามัญ ผลการวิจัยตรงนี้ยืนยันได้ว่าควรเปลี่ยนเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายแทนซึ่งจะป้องกันการออกกลางคืนได้มากกว่าการให้เงินกู้

4. ด้านความเป็นธรรม ในการให้เงินกู้เป็นสิ่งที่ยอมรับได้เพราะการศึกษาในแต่ละระดับใช้เงินไม่เท่ากันและค่าใช้จ่ายระหว่างศึกษาอาจไม่เท่ากันเนื่องจากระยะเวลาของที่พัก แต่โครงการเงินกู้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้รับที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและระดับความต้องการเหมือนกัน แต่ได้รับเงินกู้จำนวนไม่เท่ากัน ความไม่เป็นธรรมจาก 2 สาเหตุคือ เงื่อนไขการอนุมัติให้กู้ของแต่ละสถาบันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยต่างกัน ขาดการให้ข้อมูลที่เพียงพอ และขาดการประเมินผลย้อนกลับ

5. การเงินของกองทุน เป้าหมายและความคงอยู่ได้ทางการเงินของกองทุนยังเป็นปัญหา การวิเคราะห์และการพยากรณ์ทางการเงินยังทำแบบหลวม ๆ ทำให้เป็นปัญหาต่อภาระงบประมาณในอนาคต หนี้ส่วนที่ไม่ได้รับการชำระคืนเมื่อถึงกำหนดเวลาเป็นเหมือนการอุดหนุนแฝง (hidden grant) ของรัฐบาลที่มีต่อผู้กู้ ยังมีผู้ไม่จ่ายหนี้คืนมากเท่าใด รัฐบาลก็ต้องอุดหนุนแฝงมากเท่านั้น นอกจากนี้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก การจ่ายเงินคืนโดยไม่ใช้ค่าเงินที่แท้จริงที่หักอัตราเงินเพื่อออกไปแล้ว (real rate) ระยะเวลาชำระหนี้ที่ยาวนาน ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและจำนวนหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระคืน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้รัฐต้องให้การสนับสนุนเงินเป็นจำนวนที่สูงมาก ละผู้วิจัยได้เสนอว่ารัฐควรเปลี่ยนการอุดหนุนจากแบบให้กู้เป็นทุนการศึกษาให้เปล่า คงการกู้ยืมไว้เฉพาะระดับอุดมศึกษา โดยที่ทุกสถาบันการศึกษาต้องมีเงื่อนไขในการอนุมัติเดียวกัน<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Adrian Ziderman, student loan in Thailand: Are they effective, equitable, sustainable?[ออนไลน์], 15

รูปแบบการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

จากการศึกษาการดำเนินโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของแต่ละประเทศ สามารถแบ่งรูปแบบการชำระหนี้คืนของกองทุนฯ ในแต่ละประเทศมีด้วยกัน 2 รูปแบบดังนี้

1. แบบที่นักศึกษาต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวด (Mortgage Loan) หลังจากจบการศึกษาทันทีหรือมีช่วงปลอดดอกเบี้ย โดยคำนวณจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระด้วยระยะเวลาที่กำหนด อัตราการผ่อนชำระได้ถูกกำหนดไว้ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีอัตราการผ่อนชำระแตกต่างกัน ขึ้นกับการคำนวณปัจจัยอื่นๆ ร่วมด้วย เช่น การคิดอัตราเงินเฟ้อ การคิดอัตราดอกเบี้ยเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยธนาคารขณะนั้น เป็นต้น

2. แบบที่นักศึกษาคืนเงินกู้แปรผันกับรายได้ (Income Contingent Loan) เป็นวิธีที่นำรายได้มาเป็นตัวกำหนดการจ่ายคืน หมายความว่า ผู้ที่ถ้ามีรายได้มากก็สามารถชำระหนี้คืนได้มาก มีโอกาสชำระหนี้ได้หมดเร็วกว่าคนที่มียาได้น้อยกว่า รูปแบบการผ่อนชำระแบบนี้เหมาะกับผู้มีรายได้น้อย และช่วยลดความเสี่ยงผู้ที่ไม่ชำระคืนและช่วยให้กองทุนมีเงินหมุนเวียนจากชำระหนี้มากขึ้น<sup>21</sup>

ส่วนระยะเวลาในการผ่อนชำระคืนเงินกู้มีตั้งแต่ระยะเวลา 5 ปี จนถึง 20 ปี จำนวนเงินที่ชำระก็แตกต่างกันไปตามมูลค่าหนี้ ซึ่งสามารถขอผ่อนผันได้หากมีความจำเป็น เช่น ตกงาน ตั้งครรภ์ เจ็บป่วย หรือผู้พิการในประเทศสวีเดนจะได้รับการยกเว้นหนี้ เป็นต้น<sup>22</sup>

## 2.2.2 โอกาสทางการศึกษากับการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การดำเนินงานพัฒนาการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทของการศึกษาพบว่า ในระดับการศึกษาปฐมวัยยังไม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาให้เด็กที่อยู่ในวัยเรียนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการเข้ารับการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ ไม่ว่าจะเป็ประเภทผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ ยังขาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษาที่เหมาะสมและทั่วถึงด้วยเช่นกัน ในส่วนของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นความหวังในการขยายการศึกษาให้แก่คนไทยในช่วงวัยแรงงาน 15 – 59 ปี จำนวนประมาณ 40 ล้านคน แม้ว่า

<sup>21</sup> จรูญศรี มาดิลกโกวิท, “การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา,” (วิทยานิพนธ์ดุขฎฐิบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 42.

<sup>22</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธาร วิศรุตวงศ์, แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์ดี, 2544). หน้า 81.

จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่เห็นได้ว่าการขยายโอกาสทางการศึกษาไปยังคนกลุ่มนี้ยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร

“ผลการศึกษาวิจัยในหลายๆ กรณีได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างค่าธรรมเนียมการเรียนและการเข้าศึกษาที่แปรผันตามระดับรายได้ของผู้ปกครองและวัฒนธรรมของชุมชน โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเห็นได้ชัดมากขึ้นเมื่อรายได้ของผู้ปกครองต่ำและนักศึกษามาจากกลุ่มชนกลุ่มน้อยในสังคม”<sup>23</sup> ซึ่งผลของการศึกษาในมลรัฐเทนเนสซี ได้ผลการศึกษานักศึกษาที่ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือได้ลงทะเบียนเรียนในสถาบันอุดมศึกษา แต่การที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าวทำให้นักศึกษาเลือกเรียนในสถาบันที่เก็บค่าธรรมเนียมไม่สูงนัก และเลือกเรียนในหลักสูตรที่มีระยะเวลาสั้นลง รวมทั้งต้องทำงานหารายได้ระหว่างเรียนด้วย

ในประเทศสหราชอาณาจักรก็มีผู้ที่คัดค้านว่าการขึ้นค่าธรรมเนียมการเรียนจะทำให้ นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าเรียนได้ และมีความเป็นไปได้น้อยที่ นักศึกษากลุ่มดังกล่าวจะสำเร็จการศึกษาจนได้รับปริญญาและได้งานทำที่มีรายได้พอเทียม กับนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดี ซึ่งก็มีตัวอย่างให้เห็นว่าการขึ้นค่าธรรมเนียมการเรียน การศึกษา ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ว่าปริมาณนักศึกษาเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาลดลง หรือกล่าวอีก นัยหนึ่งว่าโอกาสทางการศึกษาของนักศึกษาจะลดลงหากสถาบันอุดมศึกษาเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนในระดับที่สูง<sup>24</sup>

จากการศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และอารียา มนัสบุญ พิเศษพูน ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา โดยการวิเคราะห์ความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่กู้เงินจากกองทุน เปรียบเทียบกับกลุ่มนักเรียนที่ไม่ได้กู้ยืม ด้วยการแมทซิงโดยใช้คะแนนความโน้มเอียง (Propensity Score Matching หรือ PSM) ได้ผลการศึกษาว่าในภาพรวม การตัดสินใจศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของกลุ่มตัวอย่างไม่มีความแตกต่าง แต่เมื่อพิจารณากลุ่มย่อยโดยใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวจำแนกกลุ่มตัวอย่างพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ครอบครัวมีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท ต่อปี การได้เงินกู้จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อในระดับการศึกษาดังกล่าว และยังได้เสนอแนะว่าการกำหนดเกณฑ์ผู้กู้ที่รายได้ขั้นต่ำของ

<sup>23</sup> ฑิรยา ครองแก้ว, การให้เงินอุดหนุนของรัฐเพื่อการอุดมศึกษา: การศึกษาเปรียบเทียบกลไกการให้เงินอุดหนุนใน 10 ประเทศ, หน้า 231.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

ครอบครัวที่ 150,000 บาทต่อปี เป็นเกณฑ์ที่สูงเกินไป ไม่ได้เป็นการสร้างโอกาสทางการศึกษาอย่างแท้จริง<sup>25</sup>

สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธาร วิศรุตวงศ์ ได้ศึกษาวิจัยแนวทางการจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้ผลการสรุปจากงานวิจัยว่าเป็นการช่วยเหลือเพื่อสังคมอย่างเดียว ต่างกับการดำเนินการของต่างประเทศที่เน้นทั้งทางด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ที่จะช่วยให้สถาบันการศึกษาสามารถจัดเก็บค่าบริการทางการศึกษาที่เป็นค่าเล่าเรียนได้ครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริง (Cost Recovery) ตลอดการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาให้กับรัฐบาล ส่วนการดำเนินการในการกระจายเงินกู้ยังไม่สามารถยืนยันถึงความสำเร็จของโครงการว่าครอบคลุมกับกลุ่มเป้าหมายเพียงใด ถึงแม้ว่าจะได้ให้เงินกู้กับนักเรียนจำนวนมากก็ตาม การจัดสรรเงินกู้ยังมีปัญหาที่เน้นที่กระทรวงที่สังกัดของสถาบันศึกษามากกว่าการให้ความสำคัญที่ตัวนักเรียน นักศึกษา การเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ระยะเวลาในการผ่อนชำระ 15 ปี เป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป ทำให้รายได้จากดอกเบี้ยไม่คุ้มต้นทุนกับค่าบริการจัดการ อีกทั้งไม่สามารถบังคับติดตามการชำระหนี้คืนอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของไทยคล้ายกับเป็นกองทุนเงินช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า ซึ่งรัฐก็ต้องให้การสนับสนุนงบประมาณการศึกษาให้กับกองทุนต่อไปเรื่อย ๆ<sup>26</sup>

นอกจากนั้นยังพบความบกพร่องกระบวนการคัดเลือกพิจารณาผู้มีความจำเป็นยังไม่เป็นสภาพจริงการกำหนดคุณสมบัติของนักเรียน นักศึกษา โดยใช้เกณฑ์รายได้ของครอบครัวเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ น้อยเกินไปจึงทำให้การดำเนินการของกองทุนไม่ได้เข้าไปกลุ่มนักเรียน นักศึกษาที่ยากจนได้อย่างทั่วถึง โดยการวิจัยได้ให้เพิ่มขนาดของครัวเรือน จำนวนผู้สามารถหารายได้ของครัวเรือน จำนวนผู้อยู่ในวัยเรียนของครอบครัว ส่วนประกอบครอบครัว เช่น สถานภาพของบิดา มารดา ซึ่งจะทำให้การเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสมีมากขึ้น

นอกจากนั้นการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยืมยังพบปัญหา สถานศึกษาบางแห่งไม่มีการตรวจสอบข้อมูลให้ตรงกับสภาพที่ผู้ขอกู้แจ้ง โดยมีได้มีการลงพื้นที่จริง อาศัยเพียงการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ผู้กู้ยื่น ในขณะที่เดียวกันผู้ที่รับคำขอกู้เงิน และตรวจสอบคุณสมบัติและ

<sup>25</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารีญา มนัสบุญเพิ่มพูน, การประเมินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน[ออนไลน์], 5 มกราคม 2553. แหล่งที่มา [http://www.tdri.or.th/reports/unpublished/nhf\\_2007/ed\\_loan.pdf](http://www.tdri.or.th/reports/unpublished/nhf_2007/ed_loan.pdf)

<sup>26</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธาร วิศรุตวงศ์, แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์ดี, 2544). หน้า ก.

หลักฐานการขอกู้ จัดทำสัญญาเงินกู้ เป็นบุคคล คนเดียวกันที่ทำทุกหน้าที่ตั้งแต่เริ่ม จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการโดยขาดการเช็คสอยืนยันความถูกต้องจากส่วนงานอื่นๆ

ปัญหาอีกอย่างที่พบคือ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับจัดสรรเงินมากขึ้นทุกปี แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินทุน ไม่สัมพันธ์กับจำนวนผู้กู้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้ขนาดของเงินกู้โดยเฉลี่ยต่อผู้กู้มีมูลค่าลดลง โดยผู้กู้รายใหม่จะได้เงินกู้มูลค่าโดยเฉลี่ยน้อยกว่าผู้กู้รายเก่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างผู้กู้แต่ละคนที่กู้ต่างวาระกัน ซึ่งก็ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายที่ไม่เพียงพอ และเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อโอกาสทางการศึกษาอีกด้วย

นอกจากนั้นขนาดของเงินที่ให้กู้ในแต่ละสถาบันการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบในคณะและสาขาเดียวกัน ที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน มีรายได้ต่ำพอๆ กัน ยังมีจำนวนเงินที่ไม่เท่ากัน ทั้งสถาบันการศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และสถาบันการศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่ผู้กู้ที่เรียนสถานศึกษาที่ใกล้เคียงกันแต่สถานศึกษาสังกัดกระทรวงต่างกันก็ได้รับเงินกู้ไม่เท่ากันด้วย จากการศึกษาของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียพบว่าสถาบันการศึกษาที่สังกัดกระทรวงทบวงมหาวิทยาลัยจะได้รับอนุมัติวงเงินสูงกว่าสถาบันที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอาจจะมีผลต่อโอกาสทางการศึกษาที่ต่างกันของนักเรียน นักศึกษา<sup>27</sup>

### 2.2.3 โอกาสในการได้งานและการชำระหนี้ของบัณฑิต

การศึกษาพบว่าโอกาสในการได้งานของบัณฑิตจบใหม่ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ประเภทของสถานศึกษา สาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา ระดับการศึกษา รวมทั้งปัจจัยด้านสถานภาพสมรส ภูมิลำเนา สถานภาพเศรษฐกิจของประเทศ โครงสร้างตลาดแรงงาน อาชีพบิดามารดา ผู้ปกครอง และทัศนคติต่อการทำงาน<sup>28</sup> กล่าวคือโอกาสในการได้งานนั้นยังขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยดังกล่าวข้างต้น การสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี เป็นเพียงปัจจัยประกอบตัวหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้บัณฑิตได้งาน ดังนั้นความเข้าใจว่าการได้เรียนจนจบปริญญาตรี จะมีโอกาสในการได้งานทำมากขึ้น คงเป็นความเข้าใจที่ยังขาดการพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ

โอกาสในการได้งานของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี เป็นปัจจัยที่สะท้อนถึงการชำระหนี้ของบัณฑิตเหล่านั้นด้วย จากงานของ อมรา ต้นประวัติ ที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้เงินกู้โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 111 คนโดยใช้แบบสอบถาม อาศัยการวิเคราะห์สมการถดถอยแบบโลจิสติก (Logistic Regression) จากกลุ่มตัวอย่างนี้มีผู้ชำระเงินคืน

<sup>27</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธาร วิศรุตวงศ์, แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หน้า 101.

<sup>28</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, รายงานประจำปี กยศ. 2549 (กรุงเทพมหานคร, 2550), หน้า 51.

89 ราย ซึ่งจบการศึกษาปริญญาตรี มีรายได้ ระหว่าง 4,700 – 10,000 ต่อเดือน สำหรับปัญหาในการชำระหนี้คั้น คือขาดจิตระสำนึก และปัญหาด้านรายได้ ขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการชำระหนี้คั้น<sup>29</sup>

จากรายงานการวิจัยของ Forgey (1991) Joseph(1996) Marris (1984) และ Elliott (1996) มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อศึกษาลักษณะ (characteristics) ของผู้กู้ยืมที่ไม่ชำระหนี้ เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย ลดการสูญเงินจากโครงการดังกล่าว โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นบัณฑิตผู้ที่ไม่ชำระหนี้ โดยใช้ Chi-Square, Contingency Coefficient, Logistic Regression Model, Stepwise Multiple Linear Regression และการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จากงานวิจัยทำให้ทราบปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการไม่ชำระหนี้คั้นในระยะเวลาที่กำหนดคือ เชื้อชาติ เพศ อายุ สถานภาพสมรส เกรดเฉลี่ยสะสม จำนวนเงินที่เป็นหนี้รายได้เฉลี่ยครอบครัว จำนวนคนที่ต้องดูแล การไม่มีงานทำ ปัญหาเงินกู้ส่วนตัว การบริหารงานของกองทุน การทอดทิ้งผู้กู้ยืม<sup>30</sup>

จากการศึกษาเรื่องอัตราผลตอบแทนของการลงทุนทางการศึกษาในวิทยาลัยเอกชนของ ดนัย สถิตธนาวุฒิ เมื่อปี 2521 ศึกษาเฉพาะกรณีของวิทยาลัยการค้า กับนักศึกษาที่รับเข้าศึกษา ในปีการศึกษา 2513 ได้ศึกษาถึง 3 ประเด็นคือ การศึกษาถึงผลตอบแทน (Benefits) การศึกษาถึงต้นทุน (Costs) และ การศึกษาเกี่ยวกับผลตอบแทน (Rate of return) ที่ได้รับจากการลงทุนด้าน การศึกษา จากการศึกษาพบว่า ผลตอบแทนจากการศึกษาที่นักศึกษาได้รับคือ ส่วนต่างของ รายได้ (Earning differential) ระหว่างผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา (จากวิทยาลัยการค้า) กับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 ทำให้ผู้ศึกษาพบว่ารายได้นั้นไม่ได้มีผลมาจากระดับการศึกษาเพียงอย่าง เดียว แต่เกิดจากหลายปัจจัยประกอบกัน เช่น ความสามารถตามธรรมชาติ ภูมิหลังของครอบครัว เป็นต้น เพื่อขจัดปัจจัยอื่นๆ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีถดถอย (Multiple regression technique) เพื่อจะให้ รายได้มีผลมาจากการศึกษาเท่านั้น จากผลการวิเคราะห์พบว่าในสมการกะประมาณรายได้มีตัว แปร 7 ตัว ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ คือ อายุ ชั่วโมงการทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน อาชีพบัณฑิต

<sup>29</sup>อมรา ตันประวดี, "ปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้เงินกู้โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษานิสิต นักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544), หน้า 76.

<sup>30</sup>จรรยา มาตีกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ศึกษบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 63.

ที่เป็นนักบริหาร ปรินญาเกียรตินิยม อาชีพบัณฑิตที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเอกชน ธุรกิจส่วนตัว และองค์กรขนาดใหญ่

ส่วนการศึกษาถึงต้นทุนของการศึกษา ผู้วิจัยได้แบ่งต้นทุนของการศึกษาออกเป็น 2 ประเภท คือ ต้นทุนทางตรง และต้นทุนทางอ้อม ผลการศึกษาพบว่าทุนทางตรงที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อเสื้อผ้า ค่าที่พัก และค่าอุปกรณ์การศึกษา เป็นต้น คิดเป็นเงินประมาณ 1,440.48 บาทต่อคนต่อปี และต้นทุนทางตรงที่ต้องจ่ายให้สถาบันการศึกษา เช่น ค่าบำรุงการศึกษา และค่าธรรมเนียมต่างๆ คิดเป็นเงินประมาณ 4,054.49 บาทต่อคนต่อปี ส่วนต้นทุนทางอ้อม ซึ่งเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเข้าศึกษาต่อของนักศึกษาโดยไม่ได้ทำงาน ทำให้ต้องเสียรายได้ในช่วงเวลาที่กำลังศึกษาอยู่ ผลการศึกษาพบว่าต้นทุนทางอ้อม คิดเป็นเงินประมาณ 11,939.63 บาทต่อคนต่อปี

อัตราผลตอบแทนจากการศึกษาซึ่งให้สูตรอัตราผลตอบแทนภายใน

$$\sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$$

โดยที่  $B_t$  = ผลตอบแทนในปีที่ t

$C_t$  = ต้นทุนในปีที่ t

R = อัตราผลตอบแทน

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างพบว่า อัตราผลตอบแทนที่นักศึกษาได้รับเท่ากับร้อยละ 22.76<sup>31</sup>

การศึกษาในปี 2549 พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ วิทยาเขตพระนครศรีอยุธยา พบว่าการคำนวณจากสูตรของ Yamanee' ด้วยการใช่วิธีสุ่มแบบสะดวก วิเคราะห์คุณลักษณะส่วนบุคคลกับปัญหาการชำระคืนเงินกู้ของลูกหนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือเหตุผลการไม่ชำระคืนเงินกู้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ด้วยค่าสถิติไคสแควร์ (chi-square test) พบว่าปัญหาการชำระหนี้เพียงบางส่วนเกิดจากข้อจำกัดด้านรายได้ของผู้กู้ เนื่องจากตกงานหรือมีงานทำแต่รายได้น้อย และมีภาระในการดูแลครอบครัว เนื่องจากครอบครัวมีรายได้ต่ำ เนื่องจากยังมีผู้กู้บางส่วนไม่ทราบเงื่อนไขการชำระเงินกู้<sup>32</sup>

<sup>31</sup> ดนัย สถิตธนาวุฒิ, "อัตราผลตอบแทนของการลงทุนทางการศึกษาในวิทยาลัยเอกชน (ศึกษาเฉพาะกรณีของมหาวิทยาลัยการค้า)" (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 12.

<sup>32</sup> เกลินี คงสมโอษฐ์, "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่ชำระคืนเงินกู้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาลูกหนี้:กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ วิทยาเขตพระนครศรีอยุธยา วาสุกรี," ปรินญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 78-81.