

รายงาน

การประชุมสัมมนาระดมความคิดเรื่อง
ระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่

Income Contingent Loan : ICL

วันพุธที่ 29 ตุลาคม 2547

ณ โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพฯ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

เมษายน 2547

378.106 ส691ร	สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานการประชุมสัมมนาระดมความคิดเรื่อง ระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่ Income Contingent Loan : ICL กรุงเทพฯ : สกศ., 2547 หน้า ISBN
------------------	--

1. การปฏิรูปเงินอุดมศึกษา 2. กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (Income Contingent Loan : ICL) 3. Professor Bruce Chapman 4. ชื่อเรื่อง

รายงานการประชุมสัมมนาระดมความคิดเรื่อง ระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่ :

Income Contingent Loan (ICL)

สิ่งพิมพ์ สกศ. **อันดับที่ 62/2547**

พิมพ์ครั้งแรก **เมษายน 2547**

จำนวน **2,000 เล่ม**

พิมพ์และเผยแพร่ **สำนักนโยบายและแผนการศึกษา**
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ
ถนนสุขุขทัย ดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทร. 0-2668-7123 : 2431
website : <http://www.onec.go.th>

พิมพ์ที่ **.....**

คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้รับความอนุเคราะห์จาก ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว และคณะ ในการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การเงินอุดมศึกษาด้านรายรับระบบใหม่ : Income Contingent Loan (ICL)” เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบการเงินอุดมศึกษาแบบเดิมที่เป็นการอุดหนุนผ่านด้านอุปทานมาเป็นการอุดหนุนผ่านด้านอุปสงค์ โดยใช้ระบบกองทุนเงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคตเป็นกลไกในการปรับเปลี่ยนระบบดังกล่าว

ในการดำเนินงานศึกษาวิจัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว และคณะนั้น เพื่อให้ข้อเสนอจากการวิจัยเป็นที่เข้าใจและได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว จึงได้เชิญ Professor Bruce Chapman มาบรรยายเกี่ยวกับหลักการแนวคิดของระบบกองทุนเงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต และประสบการณ์ในการนำไปใช้กับประเทศต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีโอกาสซักถาม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ณ โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2546

สำนักงานฯ เห็นว่าการบรรยายดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา จึงได้ดำเนินการแปล เรียบเรียง และจัดทำเป็นเอกสาร “รายงานการประชุมสัมมนาระดมความคิด เรื่อง ระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่ : Income Contingent Loan”

สำนักงานฯ หวังว่า เอกสารดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด และประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำระบบกองทุนดังกล่าวมาใช้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และช่วยกันผลักดันการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติต่อไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการสภาการศึกษา

* Prof. Bruce Chapman จาก Australian National University ประเทศออสเตรเลีย เป็นผู้คิดค้นและริเริ่มในการนำระบบกองทุนเงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (Income Related Loan : IRL) มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 จนถึงปัจจุบัน และได้มีการเผยแพร่แนวคิดดังกล่าวไปยังประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กล่าวเปิดการสัมมนา โดย รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)	1
กล่าวแนะนำวิทยากร โดย ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว	6
การนำเสนอเรื่อง Income Related Loan : IRL โดย Professor Bruce Chapman	8
- ประเด็นแรก : ความท้าทายระดับนานาชาติ	11
- ประเด็นที่ 2 : ต้นทุนและผลประโยชน์ของนักศึกษา	12
- ประเด็นที่ 3 : กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา : ความจำเป็นที่รัฐต้องแทรกแซง	17
- ประเด็นที่ 4 : เพราะเหตุใดเงินกู้ยืมของเอกชนที่รัฐค้ำประกันจึงไม่เพียงพอ	19
- ประเด็นที่ 5 : ต้นทุนและผลประโยชน์ของกองทุนเงินกู้ยืมที่ชำระคืนเมื่อมีรายได้ (IRL)	22
- ประเด็นที่ 6 : กรณีศึกษา IRL : ระบบ HECS ของออสเตรเลีย 1989 – 2003	24
- ประเด็นที่ 7 : ความสำคัญของการจัดเก็บเงินกู้	29
- ประเด็นที่ 8 : ประสบการณ์ในระดับนานาชาติ	30
- ประเด็นที่ 9 : บทสรุป	32
อภิปรายและตอบข้อซักถามโดย Prof. Bruce Chapman และ ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว	34

กล่าวเปิดการสัมมนาโดย ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน ผมรู้สึกยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้รับเชิญเป็นประธานกล่าวเปิดการประชุมสัมมนาระดมความคิด เรื่องระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่ Income Contingent Loan ในวันนี้ และยินดีที่จะได้ร่วมรับฟังบรรยายจากผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ

ผมขอถือโอกาสแสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังจะหารือกันในบางประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา หรือระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาโดยรวม ทั้งนี้ ในการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นมีประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะต้องพิจารณาประเด็นแรกคือ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต้องสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและของประเทศ จึงจำเป็นต้องหาข้อมูลเพื่อให้ทราบว่า ประเทศมีความต้องการผลิตบุคลากรสาขาไหนมากน้อยเพียงใด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องวางแผนแบบประเทศสังคมนิยมที่เคยทำกันในสมัยก่อนที่ต้องกำหนดความต้องการให้ชัดเจน เพียงแต่เห็นว่าควรมีการกำหนดกรอบทิศทางและแนวโน้มความต้องการกำลังคนในสาขาหลัก ๆ ที่สังคมหรือประเทศต้องการ

ในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ จำเป็นที่จะต้องรู้ว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตแต่ละสาขาว่ามีต้นทุนค่าใช้จ่ายเท่าใด ซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันการจัดการศึกษาในหลายกรณีผู้จัดเองก็ไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาของรัฐซึ่งมีการลงทุนสะสมมาเป็นเวลานานอาจจะพอทราบคร่าว ๆ ว่าค่าใช้จ่ายดำเนินการในการจัดการศึกษาเป็นเท่าใด แต่ไม่ทราบว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงเป็นเท่าใด ซึ่งในส่วนของผู้จัดการศึกษาอาจจะทราบได้ไม่ยากกว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตแต่ละสาขาเป็นเงินเท่าใด หากมีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือสังคม ผู้ปกครอง รวมทั้งผู้เรียนไม่ทราบเลยว่าที่ตนเองเข้าเรียนจนจบออกมาเป็นบัณฑิตนั้น สังคมได้จ่ายค่าใช้จ่ายในการศึกษาให้กับตนเองเท่าใด ทำให้ผู้เรียน ผู้เกี่ยวข้อง ผู้ได้ประโยชน์จากการเข้าเรียนจนจบมาเป็นบัณฑิตไม่ทราบว่าตนเองได้อาศัยประโยชน์จากสังคมไปมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงทัศนคติ ความเข้าใจ คุณค่าของการศึกษา และภาวะที่เกิดขึ้นแก่สังคม ฯลฯ

จากแนวความคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การเปลี่ยนวิธีการสนับสนุนการจัดการศึกษาที่มุ่งตรงไปที่สถานศึกษามาเป็นการสนับสนุนผ่านผู้เรียนโดยตรงให้มากขึ้น แล้วให้ผู้เรียนเป็นผู้เลือกที่จะเข้าเรียนในสถาบันใด สถาบัน/สถานศึกษาที่รับนักศึกษาเข้าเรียนก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐผ่านผู้เรียน หรือที่มักจะกล่าวเสมอว่า เป็นวิธีการเปลี่ยนการอุดหนุนจาก Supply – Side Financing มาเป็น Demand – Side Financing และควรให้กลไกการอุดหนุนตามตัวผู้เรียนไปเชื่อมโยงกับการผลิตบัณฑิตให้ตรงกับความต้องการของสังคมและประเทศด้วย กล่าวคือ เมื่อรู้ว่าประเทศมีความต้องการผลิตบัณฑิตในสาขาใดมากน้อยเพียงใดแล้ว

รัฐก็จะให้การอุดหนุนผ่านผู้เรียนในสาขาวิชาเหล่านั้น ผู้เรียนก็นำเงินที่ได้รับการอุดหนุนไปจ่ายให้แก่สถานศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องมีการคำนวณว่า แต่ละสถานศึกษาจะผลิตบัณฑิตสาขาใด จำนวนเท่าใด และต้องมีค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด

จากแนวความคิดข้างต้น รัฐต้องบอกให้สังคมและผู้เรียนรู้ว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเป็นเท่าใด และถ้าหากต้องการจะพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็วจริงจังและยั่งยืน รัฐจำเป็นต้องลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยการลงทุนมากขึ้นนั้นควรเป็นการลงทุนร่วมกันจากทั้งสามฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐ ฝ่ายผู้จัดการศึกษาภาคเอกชน และฝ่ายผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากการจัดการศึกษาคือผู้เรียนและผู้ปกครอง ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนให้มากขึ้นนั้น รัฐต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการศึกษาแข่งขันกับภาครัฐได้ ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ รัฐต้องไม่กำหนดกฎ ระเบียบและกติกากำหนดที่ทำให้ภาคเอกชนขาดความกระตือรือร้น หรือทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถจัดการศึกษาแข่งกับรัฐได้ รัฐต้องมองบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาว่าเป็นผู้ร่วมลงทุนจัดการศึกษาของประเทศ และส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่สามารถจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี มาร่วมลงทุนจัดการศึกษามากขึ้น เพื่อระดมทรัพยากรมาใช้สำหรับการศึกษาให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านสติปัญญา ความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการจัดการศึกษา ไม่ได้หมายถึงเฉพาะเงินเพียงอย่างเดียว การที่จะทำให้เป็นเช่นที่กล่าวมานี้ได้ กฎ ระเบียบ กติกา ต้องเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำไปใช้กับสถานศึกษาเอกชนได้ด้วย สถานศึกษาเอกชนก็จะได้ประโยชน์ แม้ว่าจะทำให้รัฐต้องจ่ายมากขึ้นก็มิได้เป็นประเด็นสำคัญ ขึ้นอยู่กับสถานะทางการคลังของรัฐว่าจะมีศักยภาพในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเล็กน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ และรัฐจะยอมลดการใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ (โดยเชิงเปรียบเทียบ) เพื่อนำมาใช้ในด้านการศึกษา มากขึ้นหรือไม่

สำหรับผู้มีส่วนร่วมในกลุ่มที่ 3 คือผู้เรียนนั้น พบว่าผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐนอกจากจะรับภาระค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยแล้ว ยังไม่รู้ว่าตนเองจ่ายน้อยกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายจริงซึ่งรัฐจ่ายให้กับสถานศึกษา การที่รัฐอุดหนุนในลักษณะนี้ โดยไม่ให้สังคมได้มีส่วนร่วมรับรู้เท่าที่ควร ทำให้รัฐอุดหนุนผู้เรียนยากจนได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งโดยหลักการแล้วคนที่มีความรู้และสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้ควรจะให้จ่ายมากขึ้น เพื่อที่รัฐจะได้มุ่งมาช่วยคนด้อยฐานะหรือยากจนให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่ทัดเทียมกันมากขึ้น

โดยภาพรวมแล้วทั้งสามฝ่ายคือ รัฐ ภาคเอกชน และผู้เรียน ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น หากแนวคิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและสามารถพัฒนาต่อไปได้ กลไกหรือระบบที่พัฒนาขึ้นควรจะดูแลกลุ่มคนยากจนได้เป็นอย่างดีมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการศึกษาที่กำลังดำเนินการขณะนี้ ทั้งนี้ แนวคิดในการอุดหนุน

การจัดการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เรียนที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะคนยากจนนั้น มิได้แปลแยกจากสิ่งปฏิรูปการศึกษาที่กำลังคิดกัน เพียงแต่ว่ากรอบระบบที่คิดกันอยู่ในการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา อาจจะเน้นการกระจายอย่างทั่วถึงและไปเข้าใจว่าการกระจายให้ทั่วถึงคือการได้ช่วยคนจน แต่เท่าที่ทำกันมาพบว่า ความพยายามที่จะเน้นการช่วยอย่างทั่วถึงกลับกลายเป็นการช่วยคนจนได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น และเป็นระบบที่เอาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจัดสรรให้กับผู้เรียนอย่างทั่วถึงเท่ากัน โดยคิดว่าการให้การอุดหนุนที่เท่ากันคือความยุติธรรม แต่ความจริงแล้วการให้การอุดหนุนที่เท่ากันกลับกลายเป็นความไม่ยุติธรรม เพราะทำให้รัฐช่วยคนยากจนได้น้อยลง หลักการดังกล่าวนี้ยากจะฝากไว้ให้ท่านทั้งหลายช่วยกันคิด

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะมีเครื่องมือ/กลไกใดในการให้การศึกษากับผู้เรียน ซึ่งวิธีการให้การอุดหนุนผ่านผู้เรียนก็เป็นวิธีการหนึ่งในการช่วยเหลือผู้เรียนที่ยากจน หรือจะให้เป็ทุนให้เปล่าก็เป็นอีกวิธีการหนึ่ง ส่วนวิธีการช่วยเหลือคนที่มีฐานะปานกลางอาจจะช่วยโดยการให้เงินกู้ยืม เมื่อเรียนจบมีงานทำและมีรายได้จึงจะชำระหนี้คืน สำหรับคนที่มีฐานะร่ำรวยอาจจะให้การช่วยเหลือเพียงเล็กน้อย และให้ผู้เรียนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษากับผู้เรียน ซึ่งเมื่อเรียนจบมีงานทำและมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องชำระหนี้เงินกู้ จึงจะเริ่มชำระหนี้เงินกู้ นั้น เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นในเรื่องการเปลี่ยนทัศนคติของผู้เรียนหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาโดยตรง โดยผู้เรียนควรมีทัศนคติและค่านิยมของการเรียนในระดับอุดมศึกษาที่เปลี่ยนไปจากเดิม คือทัศนคติที่ว่าการได้รับบริการการศึกษาของผู้เรียนแต่ละคนนั้น ได้สร้างภาระที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม เมื่อผู้เรียนเรียนจบก็ควรตอบแทนสังคมโดยการทำงานและนำรายได้มาชดใช้คืน หรือทัศนคติที่ให้ผู้เรียนเรียนไปทำงานไป หรือเรียนจบแล้วไปทำงาน เพื่อนำรายได้มาชำระคืนสังคมจากการที่รัฐให้เงินอุดหนุนการศึกษากับผู้เรียน ซึ่งเป็นทัศนคติที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ส่งเสริมให้คนเรียนฟรี เพราะฉะนั้นแนวความคิดที่ให้ทำงานมาใช้คืนจึงเป็นการส่งเสริมให้คนมีโอกาสใกล้เคียงกันมากขึ้นด้วย เพราะเป็นการยืมเงินของสังคมมาใช้แล้วชำระคืนในภายหลัง ซึ่งแต่เดิมผู้เรียนมีทัศนคติรังเกียจการทำงานในขณะที่เรียน และรังเกียจการกู้ยืมเงินและต้องทำงานชดใช้ในอนาคต จึงจำเป็นต้องปรับทัศนคติใหม่ให้ถูกต้อง

หากดำเนินการตามแนวทางที่กล่าวมานี้ แนวความคิดในการช่วยเหลือผู้เรียนที่ยากจนทั้งในรูปของเงินกู้ที่ต้องชำระคืนเมื่อมีรายได้ และในรูปของทุนให้เปล่านั้นก็จะมีความเป็นไปได้มากขึ้นและสามารถให้ความช่วยเหลือคนยากจนได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม ที่สำคัญคือจากแนวความคิดในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจในวงกว้างพอสมควร แต่ที่ผ่านมาอาจจะมีดำเนินการในลักษณะของการหาหรือในวงแคบ ๆ ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ต้องศึกษาอย่างจริงจังเพื่อให้ข้อสรุปที่ตรงกันก่อนการขยายผลการศึกษาในวงกว้าง เพื่อทำความเข้าใจให้ตรงกัน ไม่สร้างความโกลาหล ความสับสนหรือไขว้เขวจนกลายเป็นเรื่องเข้าใจ

ผิดว่า สิ่งที่กำลังดำเนินการมาทั้งหมดเป็นเรื่องของการขึ้นค่าเล่าเรียน ซึ่งมีใช่เป็นประเด็นหลักและอาจจะทำให้ข้อเสนอไม่บังเกิดผลสำเร็จ

หลังจากที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้ทำการศึกษามาพอสมควร จึงได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้รับเกียรติจาก Professor Bruce Chapman มาบรรยายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ จากบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ที่นำระบบการเงินอุดมศึกษาแบบใหม่มาใช้ และเป็นช่วงเวลาที่จะต้องขยายความคิดเหล่านี้ออกไป เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจให้ชัดเจนตรงกันทุกฝ่าย เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์มากต่อการจัดการศึกษาของประเทศ ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศที่จะต้องดำเนินการให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป จึงขอฝากประเด็นให้ช่วยกันคิดว่า ถ้าจะให้ระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่นี้เป็นกลไก/เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐ จะมีทางเลือกให้ฝ่ายนโยบายสามารถตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายในการช่วยเหลือคนยากจนได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งโดยกรอบนโยบายและทิศทางของรัฐบาลนี้ย่อมย่อมว่า ต้องการช่วยคนยากจนมากขึ้น ดังนั้น คงต้องพิจารณาว่าจะนำเครื่องมือนี้มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างไร เครื่องมือดังกล่าวจะสามารถสนองตอบวัตถุประสงค์บางประการที่ได้กล่าวไปหรือไม่ เพียงใด มีส่วนช่วยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้นและมีคุณภาพที่ดีขึ้นหรือไม่ และการจัดการศึกษาสามารถให้ผลผลิตออกมาตรงกับความต้องการของสังคมและประเทศมากขึ้นหรือไม่

ประเด็นสุดท้ายที่อยากจะเน้นคือ เวลาถกเถียงถึงประเด็นความต้องการของประเทศจะต้องคิดถึงมิติทางสังคมควบคู่กันไป ซึ่งรัฐบาลมิได้มองเฉพาะเรื่องการผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม แพทย์ หรือด้าน Biotech, Nanotech เท่านั้น คงต้องมองในมิติของสังคมด้วย ซึ่งบางเรื่องหลายท่านอาจจะรู้สึกว่าคุณทอดทิ้งหรือถูกละเลย เช่น ความเข้าใจในวัฒนธรรม ศิลป วรรณคดี ความเชื่อ ทัศนคติและค่านิยมของชนเผ่าต่าง ๆ ของประเทศไทยและของประเทศเพื่อนบ้าน เพราะเป็นไปไม่ได้ที่การพัฒนาประเทศจะพัฒนาเฉพาะวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โดยทอดทิ้งศิลป วรรณคดี และวัฒนธรรมของชาติตัวเองและของประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากกรณีของสถานทูตไทยในกัมพูชาเกี่ยวกับความไม่เข้าใจต่อกัน ผมจึงใช้คำว่า “ความต้องการของสังคมและประเทศ” อยู่เสมอ มิฉะนั้นท่านที่ทำงานด้านสังคมจะหวังว่า ลืมพวกเขาไป ในการคิดเรื่องนี้คงต้องนำโจทย์เรื่องความต้องการพัฒนาประเทศและการพัฒนาคนซึ่งมีหลายมิติเข้ามารวมด้วยกัน ซึ่งต่อไปข้างหน้าจะต้องมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรระดับอุดมศึกษา อันเป็นข้อเสนอหนึ่งของคณะทำงานที่ได้มีการศึกษาในเรื่องนี้ ผมจึงฝากให้ทุกท่านในที่นี้ช่วยคิดต่อในลักษณะที่เชื่อมโยงหลาย ๆ เรื่องเข้าด้วยกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของทั้งระบบ แต่ประเด็นที่จะรับฟังและร่วมกันคิดในวันนี้ เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษาทั้งระบบสามารถดำเนินไปได้

บัดนี้ถึงเวลาอันสมควรแล้ว ผมขอเปิดการประชุมสัมมนาระดมความคิดเรื่อง “ระบบการเงิน
อุดมศึกษาแนวใหม่ : Income Contingent Loan” และขอความกรุณาทุกท่านได้ร่วมกันแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นพร้อมให้ข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา หวังว่าการประชุม
ครั้งนี้จะบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ทุกประการ ขอขอบคุณครับ

กล่าวแนะนำวิทยากรโดย ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว

ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านในที่ประชุมนี้ ผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนาวันนี้ และรู้สึกเป็นเกียรติที่จะได้เป็นผู้แนะนำวิทยากรชาวออสเตรเลียที่ท่านนี้ Professor Bruce Chapman สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมอันดับ 1 ทางด้านเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย และได้ศึกษาต่อจนจบปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยเมลเบิร์นคอนเนตทิคัต ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของสหรัฐอเมริกา หลังจากสำเร็จการศึกษาท่านได้ทำงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ที่สถาบันวิจัยด้านสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย

ความเชี่ยวชาญหรือความเกี่ยวข้องของศาสตราจารย์ Bruce Chapman ในเรื่องนี้นั้นเป็นเรื่องที่คงต้องเล่าขานกันอีกนาน เนื่องจากโดยส่วนตัวของผมเองในฐานะที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ด้วยกันนั้น ผมให้ความสนใจเรื่องการบริหารการเงินอุดมศึกษามาเป็นเวลานาน สมัยที่เรียนได้พยายามศึกษาวิธีการบริหารการเงินจากนักวิชาการชั้นนำ อาทิ Milton Friedman เป็นต้น เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดที่นักวิชาการเหล่านั้นเสนอ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยว่าจะมีความเหมาะสมและเป็นไปได้หรือไม่ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเห็นว่ายังไม่เป็นระบบที่ดีที่สุด จนกระทั่งเมื่อปี 1990 ขณะที่เป็นอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมลาราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อไปทำวิจัยที่มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย

ในปี 1990 ผมได้พบว่า ประเทศออสเตรเลียได้เปลี่ยนระบบการเงินอุดมศึกษาจากระบบแบบให้เปล่าทั้งหมดมาเป็นระบบ Income Contingent Loan : ICL และผู้ที่คิดระบบนี้ขึ้นมาในปี 1989 คือ ศาสตราจารย์ Bruce Chapman ทุกท่านในที่นี้ทราบหรือไม่ว่าความสำเร็จของการคิดวิธีการดังกล่าวนี้ ทำให้ศาสตราจารย์ Bruce Chapman ได้รับเลือกให้เป็นบุคคลที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลที่สุดของประเทศออสเตรเลีย 50 คนแรกในปีนั้น ซึ่งนับว่าเป็นเกียรติอย่างยิ่งทีเดียว แต่ความสำเร็จของท่านนั้นคงจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากรัฐบาลของประเทศออสเตรเลียในขณะนั้น ซึ่งผมอยากย้ำให้ท่านรองนายกรัฐมนตรีได้เห็นถึงความเชื่อมโยงในการนำระบบ ICL มาใช้กับประเทศไทย

ศาสตราจารย์ Bruce Chapman เป็นนักวิชาการ เป็นผู้ที่พยายามศึกษาค้นคว้าเพื่อหาวิธีการที่จะเป็นประโยชน์ที่สุด แต่หากนักการเมืองไม่สนับสนุนอย่างจริงจังก็จะเกิดขึ้นได้ยากมาก แต่บังเอิญรัฐบาลโดยพรรคแรงงานของออสเตรเลียในขณะนั้น ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้การสนับสนุนแนวความคิดของศาสตราจารย์ Bruce Chapman และพยายามผลักดันให้เกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงได้เกิดระบบ ICL ขึ้นในประเทศออสเตรเลีย

ผมได้เห็นการดำเนินงานของระบบ ICL ตั้งแต่เริ่มแรกคือปี 1990 และได้พยายามหาทางเข้าไปรู้จักกับศาสตราจารย์ Bruce Chapman เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับหลักการ แนวคิด และกระบวนการของระบบ ICL ว่าจะสามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ ผมรอจนกระทั่งผมทำงานครบ 4 ปี ก่อนจะกลับผมได้พยายามหาโอกาสไปขอพบท่านอาจารย์ ซึ่งในขณะนั้นท่านทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีออสเตอร์เลีย ผมจึงโทรศัพท์นัดหมายเวลาในการขอเข้าพบ ซึ่งท่านอาจารย์ก็กรุณามากทั้งที่ไม่เคยรู้จักกันมาก่อน และได้ นัดหมายให้ผมไปพบที่ทำเนียบรัฐบาล

หลังจากที่ผมกลับมาแล้ว ผมได้พยายามเผยแพร่แนวความคิดดังกล่าวในการประชุมสัมมนา วิชาการต่าง ๆ เป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน อาทิ ที่ประชุมอธิการบดี เป็นต้น แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่อย่างน้อยก็เป็นแนวคิดที่มีการรับทราบกันในหมู่นักวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา จนกระทั่งเมื่อต้นปีนี้ ท่านรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในขณะนั้น ได้เข้ามาดูผลงานการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งท่านได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก และได้เชิญให้ผมเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรเพื่อการศึกษาด้วย ซึ่งผมก็ตอบรับด้วยความยินดี โดยมีการตั้งคณะทำงานซึ่งมีเจ้าหน้าที่จากสภาการศึกษาเป็นฝ่ายเลขานุการ และสภาการศึกษาก็ให้การสนับสนุนทั้งด้านการเงินและวิชาการ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่ Income Contingent Loan ซึ่งผมได้เชิญเพื่อนร่วมงาน 2 ท่านจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา ชำนิวิทย์ภรณ์ และ ดร.ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ มาร่วมงานศึกษาวิจัยดังกล่าว และจะเป็นผู้นำเสนอผลการวิจัยต่อจากศาสตราจารย์ Bruce Chapman โดยคณะทำงานได้ไปทดสอบผลงานที่ออสเตอร์เลียเมื่อ สัปดาห์ที่ผ่านมา แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ผมเห็นว่าช่วงนี้เป็นโอกาสที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากศาสตราจารย์ Bruce Chapman กำลังอยู่ในช่วงเดินทางไปนำเสนอแนวทางความคิดดังกล่าวกับประเทศต่าง ๆ หลายแห่ง ก่อนที่จะมานำเสนอความคิดนี้ในประเทศไทย อาทิ ประเทศโคลัมเบีย เม็กซิโก และเยอรมัน ประเทศที่น่าสนใจมากคือ ประเทศเยอรมันซึ่งเป็นประเทศเดียวในยุโรปขณะนี้ที่ยังใช้ระบบเก่าอยู่ คือรัฐบาลอุดหนุน การศึกษาอุดมศึกษาทั้งหมด และกำลังปวดหัวมากเพราะไม่มีเงิน ซึ่งท่านอาจารย์ได้ให้คำแนะนำถึงการดำเนินการ ชำนาญว่าควรทำอย่างไรต่อไป

ผมคิดว่าเป็นโชคดีสำหรับประเทศไทยมากที่สุดที่สามารถเชิญผู้เชี่ยวชาญระดับโลกซึ่งเป็นผู้คิดค้นระบบ ICL มาบรรยายให้กับทุกท่านในที่ประชุมนี้ ถือว่าเป็นคุณูปการอย่างยิ่ง อย่างน้อยที่สุดผมรู้สึกดีใจมากที่สามารถเชิญท่านอาจารย์มาในวันนี้ได้ครับ ผมขอถือโอกาสนี้เชิญศาสตราจารย์ Bruce Chapman ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ Income Contingent Loan ในฐานะผู้คิดค้นระบบดังกล่าวเมื่อสิบกว่าปีที่แล้ว และได้มีการนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยท่านอาจารย์จะใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง

การนำเสนอเรื่อง Income Related Loan : IRL โดย Professor Bruce Chapman

ขอขอบพระคุณ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ที่กล่าวนำในเรื่องนี้ และขอขอบคุณท่านทั้งหลายที่อยู่ในห้องสัมมนานี้ ข้าพเจ้าอยากจะกล่าวถึงบทบาทของศาสตราจารย์ ดร. เมธี ครองแก้ว ในเรื่องนี้เป็นพิเศษ เนื่องจาก ดร.เมธี ครองแก้ว และข้าพเจ้าต่างก็มีความสนใจเรื่องนี้อย่างยิ่ง

เมื่อนานมาแล้ว ในขณะที่ข้าพเจ้ายังเป็นนักศึกษาปริญญาโทที่มหาวิทยาลัย Australian National University มีนักศึกษาที่เฉลียวฉลาดที่สุด 2 คน มาจากประเทศไทย ข้าพเจ้าจึงนึกอยากจะมาเยือนประเทศของพวกเขาเสมอ พวกเขาเป็นเพื่อนสนิทของข้าพเจ้า แต่ครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ข้าพเจ้ามาประเทศไทย สิ่งหนึ่งที่สำคัญที่สุดซึ่งผู้มาเยือนประเทศใดก็ตามจะต้องทราบคือ คุณจะไม่ทราบอะไรเกี่ยวกับประเทศนั้น ๆ มากนัก แม้ว่า 2 วันที่ผ่านมาจะเป็นช่วงเวลาที่น่าสนใจและน่ายินดีสำหรับข้าพเจ้าก็ตาม

ดังนั้น หน้าทีของข้าพเจ้าจึงไม่ใช่การบอกท่านทั้งหลายว่านโยบายใดดีที่สุดสำหรับประเทศไทย แต่เป็นการอธิบายถึงแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในการให้เงินอุดหนุนนักเรียนที่รู้จักกันในนามของเงินกู้ที่ชำระคืนเมื่อมีรายได้ (Income-Related Loans : IRL) เพราะเหตุที่ข้าพเจ้าจึงกล่าวว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ ข้าพเจ้าได้ยิน ดร.เมธี ครองแก้ว พูดว่าเรื่องของเงินกู้ที่เชื่อมโยงกับรายได้นั้นปรากฏอยู่ในงานเขียนด้านเศรษฐศาสตร์มานานแล้ว ในเชิงทฤษฎีแนวคิดนี้มีมาประมาณ 50 ปีแล้ว แต่เพิ่งจะทำได้จริงราว 15 ปี ที่ผ่านมานี้เอง ประเทศออสเตรเลียทำเรื่องนี้ได้สำเร็จในปี 2532 และด้วยเหตุที่ข้าพเจ้ารู้จักออสเตรเลียเป็นอย่างดี (อย่างน้อยก็รู้จักดีกว่าประเทศไทย) ข้าพเจ้าจึงขออธิบายว่าระบบดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างไรในออสเตรเลีย อย่างไรก็ดี ประเด็นเกี่ยวกับเงินกู้ IRL มิใช่เป็นเรื่องของออสเตรเลียเพียงประเทศเดียว แต่เป็นเรื่องที่แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติแล้ว

ปัจจุบัน มี 6 - 7 ประเทศที่เริ่มสนใจแนวคิดนี้และบางประเทศก็กำลังจะเปลี่ยนจากการให้เงินอุดหนุนแบบปกติมาเป็นระบบเงินกู้ที่เชื่อมโยงกับรายได้ ส่วนบางประเทศก็สนใจแต่ยังไม่ได้ลงมือปฏิรูปตามแนวคิดนี้ เรื่องหนึ่งที่สำคัญสำหรับแนวคิดนี้คือจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์กับระบบบริหารและระบบราชการจึงจะประสบความสำเร็จ ซึ่งข้าพเจ้าจะอธิบายให้ทุกท่านทราบในลำดับต่อไป

เค้าโครงในการบรรยายของข้าพเจ้า ประกอบด้วย

ประเด็นแรก : ความท้าทายในระดับนานาชาติ ปัญหาหลายประการของการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นปัญหาร่วมกันของนานาประเทศ ข้าพเจ้าเดินทางไปประเทศต่าง ๆ ในช่วงหลายสัปดาห์ที่ผ่านมาและอีกมากมายหลายประเทศในช่วงสิบปีนี้ และสิ่งที่น่าสนใจคือแต่ละประเทศมีปัญหา

คล้ายคลึงกัน ข้าพเจ้าจะอธิบายถึงความคล้ายคลึงกันนี้และให้ท่านหาข้อสรุปสำหรับประเทศไทย ส่วนข้าพเจ้าเองเข้าใจว่าระบบวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของแต่ละประเทศต่างก็เผชิญกับปัญหาและความท้าทายในลักษณะเดียวกับประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ 2 : ต้นทุนและผลประโยชน์ของนักศึกษา เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะทำความเข้าใจว่านักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างไร ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ในมุมมองของนักเรียนนักศึกษา เหตุผลหลักที่ข้าพเจ้าจะพูดเรื่องนี้ทั้ง 2 ด้าน เพื่อที่จะอธิบายแนวคิดเรื่องการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ ทั้งจากมุมมองของนักเรียน นักศึกษา และมุมมองของรัฐบาลที่ให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ประเด็นที่ 3 : กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา : ความจำเป็นที่รัฐต้องแทรกแซง เป็นการสนทนาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องเงินกู้ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าหากปล่อยให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามกลไกตลาดก็จะได้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ถ้าไม่มีการแทรกแซงของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา สิ่งตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือประชาชนที่ยากจนไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบอุดมศึกษา ข้าพเจ้าจะชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น พร้อมทั้งอธิบายให้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อให้มีนักเรียน นักศึกษา จากสังคมระดับชั้นต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

ประเด็นที่ 4 : เพราะเหตุใดเงินกู้ยืมของภาคเอกชนที่รัฐค้ำประกันจึงไม่เพียงพอ ข้าพเจ้าจะอธิบายว่า เพราะเหตุใดการให้เงินกู้ที่รัฐค้ำประกันหรือเงินกู้จากสำนักงานเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับนักเรียน นักศึกษา จึงไม่เพียงพอที่จะช่วยให้นักเรียน นักศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มที่ยากจนได้เข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระดับที่เหมาะสม

ประเด็นที่ 5 : ต้นทุนและผลประโยชน์ของเงินกู้ที่ชำระคืนเมื่อมีรายได้ (IRL) ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นอื่น ๆ ข้าพเจ้าขออธิบายว่า เงินกู้ที่ชำระคืนเมื่อมีรายได้ (IRL) คืออะไร มีที่มาแตกต่างจากเงินกู้ของคนส่วนใหญ่ที่กู้เงินเพื่อซื้อบ้านอย่างไร สำหรับเงินกู้ทั่วไปนั้นพันธะของผู้กู้จะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วน IRL นั้น นักเรียน นักศึกษาจะต้องจ่ายคืนเงินกู้โดยขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของแต่ละบุคคล ดังนั้น หากนักเรียนนักศึกษาจบการศึกษากลับมาเป็นบัณฑิตและประสบกับช่วงเวลาที่ย่ำแย่ เช่น ตกงาน หรือหางานดี ๆ ไม่ได้ ซึ่งทำให้รายได้ค่อนข้างต่ำในช่วงเวลานั้น ๆ พวกเขาก็ยังไม่ต้องชำระคืนเงินกู้ ในขณะที่การชำระคืนเงินกู้ทั่วไปจะแตกต่างกันมาก เนื่องจากธนาคารย่อมต้องการให้

ชำระคืนโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า **เงื่อนไขหลักของ IRL คือความสามารถในการชำระคืนของแต่ละบุคคลและการไม่กำหนดระยะเวลาชำระคืน**

ประเด็นที่ 6 : กรณีศึกษา IRL ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเรียกว่าโครงการเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา หรือ HECS ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2532 และได้มีการปรับปรุงรูปแบบมาตลอดระยะเวลา 14 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญยังคงเดิมนั่นคือ ให้นักศึกษาจ่ายค่าเล่าเรียนของตนเองโดยชำระคืนเมื่อมีรายได้ในอนาคต (สำหรับเงินค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกเหนือจากค่าเล่าเรียนก็ใช้หลักการเดียวกันนี้ได้) ในขณะที่มีการร่างโครงการนี้ คณะบุคคลที่ร่วมกันร่างโครงการจะได้รับการทักท้วงจากสรรพากรของออสเตรเลียว่า เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้และไม่มีทางเป็นไปได้ ไม่มีประเทศใดทำได้และไม่ควรจะคิดถึงอย่างไรก็ดี ในขณะนี้ถือได้ว่าระบบเงินกู้ IRL เป็นการปฏิรูปเชิงนโยบายที่บริหารจัดการได้ง่ายและประสบความสำเร็จมากที่สุดของออสเตรเลีย

ประเทศอื่น ๆ ก็มีโครงการในลักษณะเดียวกันนี้เช่นเดียวกัน ทั้งในนิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ ชิลี และสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าไม่แนะนำโครงการเหล่านั้นเพราะมีความซับซ้อนมาก เมื่อเร็ว ๆ นี้สหราชอาณาจักรก็มีโครงการเงินกู้ IRL ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จกับระบบเงินกู้ IRL ประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จแม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและสถาบันอื่น ๆ ได้แก่ เอลิโอบีเย รวันดา และปาปัวนิวกินี นอกจากนี้ข้าพเจ้ายังได้เดินทางไปเยือนประเทศโคลัมเบีย เยอรมัน และเม็กซิโก ด้วยความสนใจเรื่องเงินกู้ IRL เหตุผลหนึ่งที่ข้าพเจ้ากล่าวถึงหลาย ๆ ประเทศข้างต้นก็เพื่อโยงมาสู่ประเด็นต่อไป

ประเด็นที่ 7 : ความสำคัญของการจัดเก็บเงินกู้ หากโครงสร้างการบริหารไม่เอื้ออำนวยก็คงไม่มีประโยชน์ที่จะคิดถึงการปฏิรูปเชิงนโยบาย ในบางประเทศที่ข้าพเจ้ารู้จัก เช่น เอลิโอบีเยและรวันดาเป็นเรื่องยากมากที่จะคิดว่ากรปฏิรูปในลักษณะนี้จะสัมฤทธิ์ผล

เมื่อมีการกล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญของการจัดเก็บเงินกู้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นการสนทนานั้นในเรื่องการให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องชี้ให้เห็นว่า จะต้องมีการจัดเก็บเงินกู้ระบบใดระบบหนึ่งเพื่อให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม เงินกู้จากธนาคารมีค่าบริหารในการจัดเก็บสูง ดังนั้น การสนทนาครั้งนี้จะกล่าวถึงอุปสรรคในการจัดเก็บเงินกู้ IRL โดยเปรียบเทียบกับกรจัดเก็บเงินกู้จากธนาคาร

ประเด็นที่ 8 : ประสบการณ์ในระดับนานาชาติ ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงเงินกู้ IRL ในแง่ของความเปลี่ยนแปลงในระดับนานาชาติ

ประเด็นที่ 9 : บทสรุป เรื่องหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงคือข้อวินิจฉัยขั้นพื้นฐานที่ว่า ค่าใช้จ่ายทุกอย่างต้องมีสถาบันใดสถาบันหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งรับผิดชอบ อีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงเมื่อพูดถึงการให้เงินอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาคือ นักเรียน นักศึกษา คือผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะในประเทศใดที่ข้าพเจ้ารู้จัก เหล่าบัณฑิตมักจะมีรายได้เฉลี่ยในช่วงชีวิตของพวกเขาสูงกว่าพวกที่ไม่ได้เป็นบัณฑิต ข้อวินิจฉัยขั้นพื้นฐานอีกประการหนึ่งก็คือ ค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่รัฐให้หรืออุดหนุนย่อมเป็นค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีโดยปริยาย ท่านอาจจะออกพันธบัตรเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในระยะสั้นได้ แต่ในระยะยาว ค่าใช้จ่ายของรัฐก็คือค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีนั่นเอง

ข้าพเจ้าขอเริ่มการบรรยายในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก : ความท้าทายระดับนานาชาติ

หากเราจะเอ่ยถึงความเสมอภาคโดยถามว่าควรให้เงินอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนเท่าใดจึงจะเหมาะสม ในเมื่อเราทราบว่าบัณฑิตจะได้รับประโยชน์ส่วนตัวเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในทุกประเทศควรมีระบบที่เอื้ออำนวยให้แต่ละบุคคลมีหลักประกันบางอย่าง และนั่นก็หมายถึงบทบาทของเงินกู้ IRL สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจคือ ปัญหาที่ท้าทายการให้เงินอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ จะคล้ายคลึงกันมาก

ปัญหาประการแรกคือ ข้อมูลโดยทั่วไปของแต่ละประเทศจะชี้ให้เห็นว่าบุคคลที่เข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยมักจะมาจากกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคม กล่าวคือ มีพ่อแม่ผู้ปกครองที่มีการศึกษาดี และมีฐานะมั่นคงในระดับหนึ่ง สำหรับกลุ่มคนยากจนก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาเสียเลย ในหลายประเทศกลุ่มคนยากจนก็มีโอกาสและสิทธิพิเศษที่จะเรียนในระดับอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม โดยเฉลี่ยแล้วกลุ่มคนที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามักจะเป็นนักเรียน นักศึกษาที่มาจากกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคม

นอกจากนี้ ยังมีอีกเรื่องหนึ่งซึ่งข้าพเจ้าจะอธิบายให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์คือ นักเรียน นักศึกษา ไม่ได้มาจากกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคมเท่านั้น แต่โดยทั่วไปและโดยเฉลี่ยยังประสบความสำเร็จในตลาดแรงงานด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นซึ่งทำให้พวกเราต้องคำนึงถึงเงินกู้ IRL แต่โดยทั่วไปแล้ว สิ่งที่ข้าพเจ้ากล่าวมาล้วนแต่ถูกต้องและมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่อ้างอิงได้

ปัญหาประการที่สองซึ่งดูเหมือนจะมีการร้องเรียนกันจนเป็นปกติคือ ความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐหรือแหล่งอื่นยังไม่เพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อย่างเต็มที่ ในบางประเทศปัญหานี้อาจหนักกว่าประเทศอื่นอีกหลายประเทศ สำหรับออสเตรเลียในปลายทศวรรษ

1980 ปัญหาที่สำคัญยิ่งในระบบอุดมศึกษาก็คือ มีนักเรียน นักศึกษา จำนวนมากอยากจะเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา แต่รัฐบาลก็ไม่คิดว่าจะขยายระบบนี้โดยใช้ทรัพยากรจากผู้เสียภาษี

ในประเทศเยอรมันซึ่งข้าพเจ้าเพิ่งไปเยือน นักเรียน นักศึกษาส่วนใหญ่ซึ่งต้องการเรียนในระดับอุดมศึกษาสามารถเข้าเรียนได้ อย่างไรก็ดี พวกเขาจะต้องรอโอกาสที่จะได้ลงทะเบียนเรียนในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลามากถึง 7 หรือ 8 ปี กว่าที่จะจบปริญญา สภาวะดังกล่าวทำให้คนมีความรู้สึกว่าเป็นเพราะรัฐไม่สนับสนุนการขยายระบบอุดมศึกษาเพื่อช่วยให้นักเรียนนักศึกษาสำเร็จการศึกษาในแต่ละสาขาได้อย่างรวดเร็ว

ที่กล่าวมาข้างต้นคือปัญหาประการที่สาม ซึ่งหมายถึงการไม่สามารถตอบสนองของความต้องการในหลาย ๆ ประเทศ ในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลียในปลายทศวรรษ 1980 นักเรียนจำนวนมากที่มีผลการเรียนดีและคาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาระดับอุดมศึกษาไม่สามารถเข้าเรียนได้ ส่วนสถานการณ์ในประเทศเยอรมันนั้นแตกต่างกันไปอีกลักษณะหนึ่ง ในประเทศอื่น ๆ กลุ่มคนที่เข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ได้ก็จะไปเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมากแล้วภาคเอกชนจะเก็บค่าธรรมเนียมสูงกว่า ดังนั้น คนกลุ่มหนึ่งจะไม่สามารถเข้าถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพราะไม่สามารถจ่ายเงินมาก ๆ ได้

ในหลายประเทศที่ข้าพเจ้าได้เห็นมามากจะมีการร้องเรียนหรือแสดงความกังวลเรื่องการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนั่นอาจหมายถึงกลไกตลาดอาจไม่เชื่อมโยงกับระบบการให้เงินอุดหนุน เนื่องจากการให้เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ไม่เอื้อต่อความแตกต่างและความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธระหว่างอุปสงค์และอุปทาน ข้าพเจ้าไม่ทราบว่ประเทศไทยต้องการจะแก้ไขปัญหาดังนี้เป็นพิเศษ แต่ก็คงเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับประเทศอื่น ๆ

ประเด็นที่ 2 : ต้นทุนและผลประโยชน์ของนักศึกษา

ข้าพเจ้าอยากจะกล่าวถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของกระบวนการลงทุนในการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ คำว่า “การลงทุน” หมายถึง **มีต้นทุนเกิดขึ้นในระยะสั้น และเหตุที่เรียกว่าต้นทุนเพราะผู้ลงทุนจะได้ผลตอบแทนในท้ายที่สุด** สำหรับการศึกษาและการฝึกทักษะในระบบนั้น เพิ่งจะนำแนวคิดเรื่องการลงทุนมาปรับใช้ไม่นานมานี้

ด้วยข้อมูลที่มีอยู่ข้าพเจ้าจะแสดงให้เห็นว่า การลงทุนในกระบวนการศึกษานี้ส่งผลต่อนักเรียนนักศึกษาอย่างไร ประเด็นสำคัญที่ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงมี 2 เรื่อง ประเด็นแรกคือ การให้นักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากในช่วงเวลาของการลงทุนนั้น

นอกจากนักศึกษาจะไม่มีรายได้ใด ๆ แล้ว ยังต้องมีรายจ่ายเพื่อเป็นค่าเช่าบ้าน ค่าอาหาร และค่าเสื้อผ้าอีกด้วย ดังนั้น หากไม่มีการให้เงินอุดหนุนกลุ่มคนที่พ่อแม่ผู้ปกครองไม่มีฐานะก็จะไม่ได้เข้าเรียน ยกเว้นแต่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบอื่น

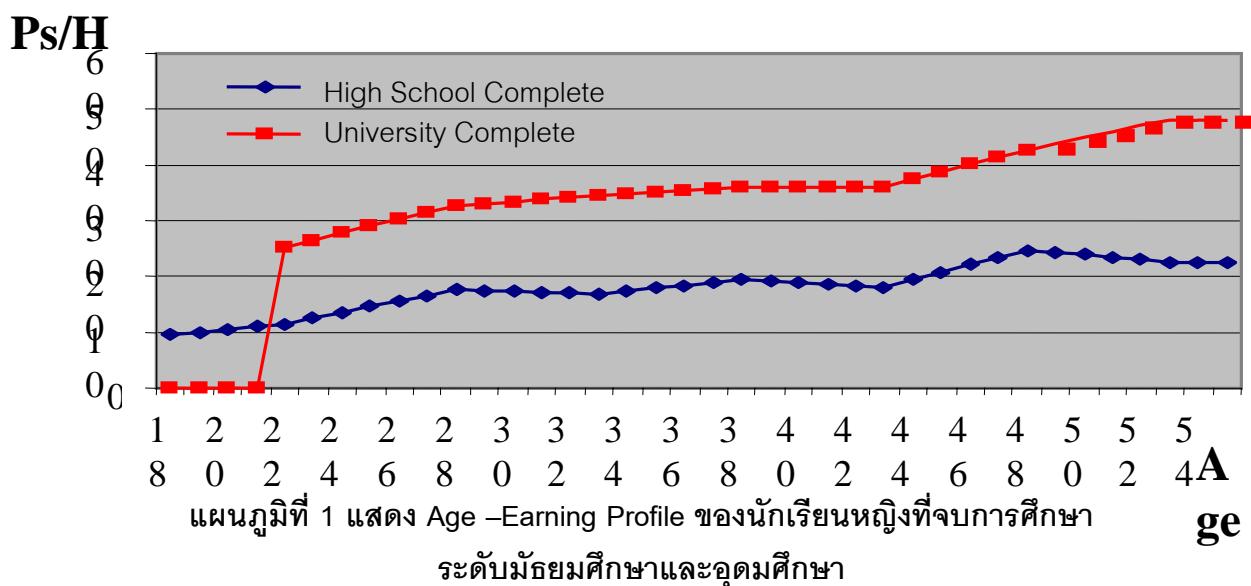
นอกจากเรื่องของต้นทุนของการลงทุนในการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว ข้าพเจ้าจะชี้ให้เห็นหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลประโยชน์ของกระบวนการนี้ด้วย ผลประโยชน์ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ แต่หมายถึงผลประโยชน์ของนักศึกษาแต่ละคน ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วผู้เรียนจะได้รับผลประโยชน์ค่อนข้างสูง ซึ่งนำไปสู่คำถามที่ว่า “ในเมื่อผู้เรียนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์สูงมาก ดังเห็นได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์จากงานวิจัยต่าง ๆ แล้วผู้ใดควรจะจ่ายเงินลงทุนดังกล่าว”

ดังนั้นก่อนที่จะเราจะพิจารณาข้อมูลตัวเลข ข้าพเจ้าอยากจะกล่าวเสริมว่า “การมีต้นทุนหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความช่วยเหลือทางการเงิน มิฉะนั้นกลุ่มคนที่อยากจะเรียนในระดับอุดมศึกษาจะไม่มีโอกาส และโดยทั่วไปแล้วจะมีนักศึกษาหรือผู้ที่คาดหวังว่าจะเป็นนักศึกษาที่ไม่มีเงินทุน และสาเหตุหลักก็มีปัญหาความยากจนเพียงประการเดียว แต่เป็นเพราะเป็นความโชคร้ายของสังคมนั้น ๆ ที่ไม่สามารถเปิดโอกาสให้เยาวชนที่ยากจนเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมแล้ว ยังเป็นการสูญเสียทรัพยากรของสังคมอีกด้วย หากไม่สามารถบริหารจัดการให้คนยากจนได้ใช้ประโยชน์จากการศึกษาระดับอุดมศึกษาก็จะเกิดค่าใช้จ่ายแก่สังคม เพราะนั่นหมายถึงระดับความสามารถทางเศรษฐกิจที่ลดลง ซึ่งในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อผู้เสียภาษี”

อีกประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดจากข้อมูลคือผลประโยชน์ที่นักศึกษาจะได้รับนั้นสูงมาก ตัวเลขสถิติที่จะพิจารณาต่อไปนี้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ข้อมูลเปรียบเทียบรายได้ตามช่วงอายุ หรือ Age-Earning Profiles ข้อมูลดังกล่าวมีความน่าสนใจอยู่ประการหนึ่ง เพราะไม่ว่าจะเป็นข้อมูลของประเทศใดความสัมพันธ์ของข้อมูลจะมีลักษณะใกล้เคียงกัน

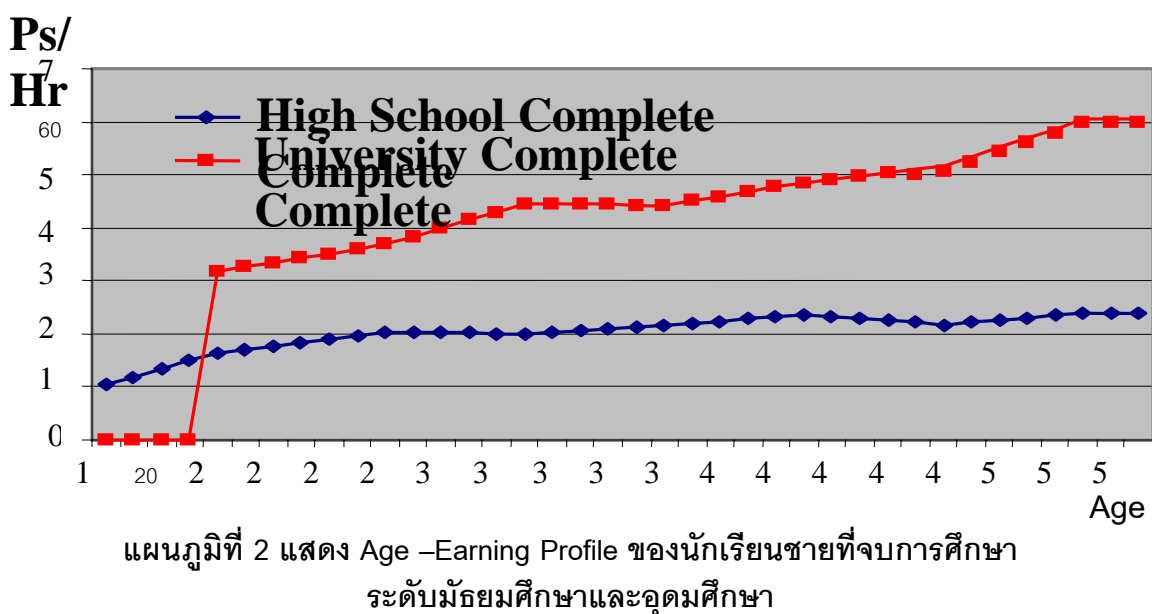
ก่อนที่จะอธิบายต่อไป ข้าพเจ้าขอให้ดูแผนภูมิที่ 1 ประกอบ ด้านหนึ่งของกราฟจะระบุอายุของประชากรหญิง (อายุระหว่าง 18 – 55 ปี) ส่วนอีกด้านหนึ่งจะเป็นรายได้ และจากรูปจะเห็นว่า มีคน 2 กลุ่ม (เส้นกราฟสีเทาและสีดำ) ข้าพเจ้าจะสมมติว่ามีหญิงสาวอายุ 18 ปี คนหนึ่งซึ่งเพิ่งจะสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยเธอมีทางเลือก 2 ทาง

ถ้าหากหญิงสาวคนนี้เลือกเส้นทางที่ 1 (ตามเส้นกราฟสีดำ) คือทำงานทันที ซึ่งเป็นทางเลือกของผู้หญิงส่วนใหญ่ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและไม่ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาอีกเลยตลอดชีวิต ผู้หญิงกลุ่มนี้จะมีรายได้ค่อนข้างน้อย และที่สำคัญที่สุดคือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นกราฟสีเทาอย่างเห็นได้ชัด



ในทางตรงกันข้าม หากหญิงสาวคนนี้เลือกเส้นทางที่ 2 (ตามเส้นกราฟสีเทา) คือ เมื่ออายุ 18 ปี เธอได้ตัดสินใจที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และเมื่อครบ 4 ปี ก็ได้รับปริญญาตรี เราจะสมมติว่า เธอทำงานตั้งแต่อายุ 22 ปี และมีรายได้ตามเส้นกราฟสีเทา ประเด็นสำคัญที่สุดคือ เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่ารายได้ได้ตามเส้นกราฟสีเทาส่งกว่าเส้นกราฟสีดำมาก

ขณะที่ดูข้อมูลข้างต้นซึ่งเป็นของประเทศเม็กซิโกในปี 2544 ท่านอาจจะกล่าวว่า ข้อมูลของประเทศอื่น ไม่น่าสนใจเพราะแตกต่างจากประเทศไทยมาก แต่เมื่อดูข้อมูลเปรียบเทียบรายได้ตามช่วงอายุของหลาย ๆ ประเทศจะเห็นว่าข้อมูลของทุกประเทศไม่แตกต่างกัน



ข้อมูลในแผนภูมิที่ 2 เป็นข้อมูลเปรียบเทียบรายได้ตามช่วงอายุของกลุ่มผู้ชาย ซึ่งสมมุติว่ามีชายหนุ่มอายุ 18 ปี เลือกเรียนระดับปริญญาตรี 4 ปี (ตามเส้นกราฟสีเทา) และมีรายได้ในระดับเดียวกับบัณฑิตชายคนอื่น ๆ ตั้งแต่อายุ 22 ปี ไปจนตลอดชีวิต ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้ชายคนนี้ทำงานทันทีหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เขาก็จะมีรายได้ตามเส้นกราฟสีดำ

เหตุผลที่ข้าพเจ้าให้ความสำคัญกับข้อมูลนี้แม้ว่าจะเป็นข้อมูลของประเทศเม็กซิโก เนื่องจากข้อมูลนี้ได้แสดงให้เห็นสิ่งที่ดูเหมือนว่าจะเกิดในทุกประเทศ ดังเรื่องที่ข้าพเจ้าจะเล่าให้ฟังต่อไปนี้ เมื่อ 2 - 3 ปี มานี้ ข้าพเจ้าได้รับเชิญให้เป็นวิทยากรในการสัมมนาที่ประเทศแคนาดา ผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวแคนาดาที่ทราบข้อมูลเป็นอย่างดี ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงกระบวนการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์และให้ดูรูปซึ่งมีกราฟในลักษณะเดียวกันนี้ และอธิบายว่าเป็นข้อมูลของประเทศแคนาดาตามที่ข้าพเจ้าคิดในขณะนั้น ในรูปนั้นเส้นกราฟสีเทาก็มีระดับสูงกว่าเส้นกราฟสีดำมาก และทำมุมลาดเอียงคู่ขนานกันไปอย่างสม่ำเสมอ กลุ่มที่สำเร็จการศึกษาเกรด 12 หรือมัธยมศึกษาตอนปลายและไม่มีวุฒิปริญญาตรีมีรายได้ค่อนข้างต่ำและไม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่กลุ่มที่มีวุฒิปริญญาตรีมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ข้าพเจ้าจึงบอกกับผู้เข้าร่วมสัมมนาว่า รูปนี้เป็นข้อมูลเปรียบเทียบรายได้ตามช่วงอายุของประเทศแคนาดา ซึ่งทุกคนตอบว่า “พวกเราทราบข้อมูลเหล่านี้เป็นอย่างดี” ดูเหมือนพวกเขาจะเบื่อมากเพราะได้เห็นข้อมูลแบบนี้มานานแล้ว แต่เมื่อข้าพเจ้ากลับถึงโรงแรมที่พัก จึงพบว่าข้อมูลที่กล่าวถึงไม่ใช่เป็นของประเทศแคนาดาแต่เป็นข้อมูลของประเทศจีน ซึ่งที่จริงแล้วข้าพเจ้าใส่ชื่อประเทศผิดไปนั่นเอง

หลังจากนั้น ข้าพเจ้าได้นำข้อมูลของประเทศจีนมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา รวันดา และเอธิโอเปีย ปรากฏว่าข้อมูลของทุกประเทศมีลักษณะเหมือนกัน ทุกวันนี้ข้าพเจ้าใช้รูปกราฟของประเทศเดียวกัน และเหตุที่ข้อมูลของทุกประเทศเหมือนกันเพราะใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่คล้ายคลึงกัน

ข้าพเจ้าขอย้อนกลับไปพิจารณารูปที่ 2 ซึ่งเป็นข้อมูลของผู้ชายชาวเม็กซิโกที่ลงทุนในกระบวนการอุดมศึกษาตั้งแต่อายุ 18 - 22 ปี หากพิจารณาช่องว่างระหว่างเส้นกราฟสีเทาและสีดำของช่วงอายุดังกล่าว จะเห็นว่า ช่องว่างนี้กว้างมาก ช่องว่างนี้เรียกว่า “การขาดรายได้เนื่องจากการลงทุนในการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Foregone Earnings from Higher – Education Investment)” ซึ่งหมายถึงท่านจะไม่มีรายได้ในระหว่างที่เรียนเต็มเวลาในระดับอุดมศึกษา ช่องว่างนี้มีนัยที่สำคัญมาก กล่าวคือ ท่านจะดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ ถ้าท่านไม่มีรายได้ที่จะจ่ายค่าอาหาร ค่าเช่าที่พัก และค่าเสื้อผ้า

เมื่อพิจารณาว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นกระบวนการลงทุนลักษณะหนึ่งที่มีต้นทุนสูง และนั่นก็คือช่องว่างที่เรียกว่า “การขาดรายได้เนื่องจากการลงทุนในการศึกษาระดับอุดมศึกษา” ซึ่งเป็นความแตกต่างระหว่างเส้นกราฟสีเทากับกราฟสีดำในช่วงอายุระหว่าง 18-22 ปี

ประเด็นที่ 2 ให้สังเกตผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับว่าสูงมากเพียงใด จากตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นว่า ในช่วงอายุระหว่าง 22-55 ปี นั้น เส้นกราฟสีเทาจะสูงกว่าเส้นกราฟสีดำมาก และในบางช่วง อาจสูงเป็น 2 เท่า

ประเด็นหลักที่สรุปได้จากทั้งสองรูปมี 2 เรื่องคือ 1) การเข้าเรียนระดับอุดมศึกษาจะต้องลงทุนสูงมาก ดังนั้น ถ้าไม่มีแหล่งเงินทุนสนับสนุนเพียงพอก็จะเข้าไปเรียนไม่ได้ และ 2) เมื่อเรียนจบแล้ว ผลตอบแทนที่ผู้เรียนแต่ละรายได้รับประโยชน์เป็นส่วนตัวสูงมาก

เมื่อนักเศรษฐศาสตร์พูดถึงการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์นั้น พวกเขาจะเปรียบเทียบต้นทุนเมื่อเริ่มต้นกับผลประโยชน์ในตอนท้ายด้วยการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (Rate of Return) ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับการซื้อเครื่องจักรเครื่องยนต์หรือการสร้างโรงงานซึ่งต้องลงทุนสูงในตอนแรก แต่จะได้รับผลกำไรในตอนหลัง ข้าพเจ้าควรจะชี้ให้เห็นว่าบางคนไม่ชอบภาษาที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้ในการหารือถึงเรื่องนี้เพราะดูเหมือนมนุษย์จะกลายเป็นเครื่องจักรเครื่องยนต์ ข้าพเจ้าไม่ได้คิดเช่นนั้น เพียงแต่ว่าศัพท์เฉพาะและวิธีการคิดเกี่ยวกับการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ของนักเศรษฐศาสตร์แรงงานใช้นั้นจะช่วยให้ทราบว่า กระบวนการลงทุนนี้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่บัณฑิตแต่ละรายเป็นอย่างมาก

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นต้องการที่จะเชื่อมโยงกับประเด็นที่จะกล่าวต่อไปนี้ ในบางประเทศไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนเลย ในแง่ของการจัดสรรงบประมาณการไม่เก็บค่าเล่าเรียนหมายถึง การให้ผู้เสียภาษีเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนกระบวนการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมด ส่วนในบางประเทศอาจเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ เช่น ไม่เกินร้อยละ 20 ซึ่งหมายถึงผู้เสียภาษีให้เงินอุดหนุนอีกร้อยละ 80 ของการลงทุน ทั้ง ๆ ที่ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์และรางวัลที่จะได้จากการศึกษาระดับอุดมศึกษา เหตุผลสำคัญดังกล่าวนี้อาจทำให้วิธีการให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักรเปลี่ยนแปลงไป และทำให้เกิดการหยิกหยักขึ้นหรือและอาจจะนำไปสู่การปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษาในประเทศอื่น ๆ อาทิ ประเทศโคลัมเบีย เม็กซิโก และเยอรมัน

ไม่ว่าท่านจะกล่าวถึงผลประโยชน์ตอบแทนส่วนตัวของนักศึกษาในลักษณะใด หากไม่มีการเรียกเก็บเงินจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากการศึกษาระดับอุดมศึกษาในจำนวนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่นักศึกษาจะได้รับจากการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว ถือได้ว่าระบบที่ท่านทั้งหลายใช้อยู่เป็นระบบที่ขาด

ความเสมอภาคทางสังคม เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ได้มาจากกลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวเช่นเดียวกับที่นักศึกษาจะได้รับ ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ารัฐจะยกเลิกการให้เงินอุดหนุนทั้งหมด เพราะในเชิงเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า **“การที่จะเข้าใจกระบวนการอุดหนุนทางการเงินอย่างถูกต้องก็คือทั้งรัฐบาลและสังคมควรจะให้เงินอุดหนุนกระบวนการลงทุนนี้เฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนส่วนบุคคล”** เราเรียกประโยชน์ส่วนนี้ว่า **ผลกระทบภายนอก (Externalities)** และผลกระทบภายนอกที่สำคัญที่สุดของการศึกษาระดับอุดมศึกษาก็คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

สิ่งที่ปรากฏอยู่ในสังคมต่าง ๆ ซึ่ให้เห็นว่า เมื่อมีการศึกษาระดับสูง สังคมนั้น ๆ จะสามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจต่อสังคมโดยรวมด้วย ดังนั้น ระบบการเงินอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องมีการลงทุนทั้งจากสังคมและจากการอุดหนุนของภาครัฐในระดับที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็เห็นได้ชัดจากข้อมูลและสิ่งที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ ว่า มีผลประโยชน์ตอบแทนส่วนบุคคลสูงมาก ดังนั้น นักศึกษาแต่ละรายจึงจำเป็นต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการลงทุนดังกล่าวด้วย

ประเด็นที่ 3 : กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา : ความจำเป็นที่รัฐต้องแทรกแซง

เรื่องที่จะกล่าวต่อไปคือเงินกู้ยืมและความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องแทรกแซง ก่อนอื่นข้าพเจ้าขอถามว่า “ถ้ารัฐปล่อยให้ผู้เรียนระดับอุดมศึกษาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองตามหลักกลไกตลาดจะส่งผลอย่างไร?” ข้าพเจ้าตอบได้เลยว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการทางการเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นกระบวนการลงทุนที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมด้วย รัฐจึงควรเข้ามาแทรกแซงโดยการให้การอุดหนุนบางส่วน อีกคำถามหนึ่งที่เชื่อมโยงกับคำถามแรกก็คือ “เพราะเหตุใด ธนาคารต่าง ๆ จึงไม่ยอมให้นักศึกษากู้ยืมเงินหากไม่มีสิ่งที่มาค้ำประกันว่าจะได้เงินคืน?” ซึ่งการจะตอบคำถามดังกล่าวคงจะต้องอธิบายภายในกรอบของการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์

การลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นกระบวนการของการศึกษาในระบบ เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน ข้อมูลในตัวอย่างเป็นตัวเลขเฉลี่ยของเม็กซิโก แต่ก็คล้ายคลึงกับแคนาดา จีน ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร แม้ว่าค่าเบี่ยงเบนจากตัวเลขเฉลี่ยจะแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างนี้เองเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในกรณีของการบริหารจัดการด้านการเงิน

การลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน โดยมีเหตุผล 3 ประการ ต่อไปนี้

ประการแรก นักศึกษากลุ่มหนึ่งอาจจะเรียนไม่จบ ในออสเตรเลียอัตราการออกกลางคันในปีแรกจะสูง ในปีที่ 2 และ 3 อาจจะลดลง แต่โดยรวมแล้วก็มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 25-30 ของนักศึกษาที่สมัคร

เข้าเรียน ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่านักศึกษาในกลุ่มนี้ไม่แน่ใจว่าจะเรียนจบ ข้าพเจ้าไม่ทราบตัวเลขของประเทศไทย แต่ในทุกประเทศก็จะมีนักศึกษาที่ออกกลางคันจำนวนไม่น้อย

ประการที่ 2 เกี่ยวเนื่องกับระดับความสามารถของนักศึกษา กล่าวคือ เราจะไม่ทราบเลยว่าเรามีความสามารถอะไรจนกว่าจะได้ลองศึกษาก่อน เพื่อน ๆ ที่เคยเรียนด้วยกันหลายคนบอกว่าวิชาเศรษฐศาสตร์ น่าเบื่อมาก บางคนบอก่านอกจากเบื่อแล้วยังเพิ่งทราบว่าตัวเองไม่มีความสามารถที่จะเรียนต่อได้เพราะไม่ชอบแนวคิด สถิติหรือคณิตศาสตร์ ปัญหาคือหากไม่ลองศึกษาก่อนก็จะไม่รู้ว่าจะชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งเหมือนกับที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า สินค้าที่ต้องทดลองใช้นั่นเอง บางอย่างเราไม่สามารถมองจากภายนอกแล้วบอกว่า จะชอบหรือไม่ชอบจนกว่าจะได้ลองพยายามดูก่อน และหากคุณไม่ทราบว่า คุณจะสามารเรียนรัฐทฤษฎี หรือสาขาวิชาใด นั่นก็คือความไม่แน่นอนอีกแบบหนึ่ง เมื่อคุณไม่แน่ใจว่าจะเรียนจบหรือเรียนได้ดี คุณก็จะคิดว่าเสียเวลาเปล่าและอาจจะต้องเลิกเรียน

ประการที่ 3 เกี่ยวเนื่องกับตลาดแรงงานในอนาคต ประเด็นนี้เกิดขึ้นได้กับทุกคนแม้แต่นักศึกษา ที่มั่นใจว่าจะเรียนจบและเรียนดีนับตั้งแต่เริ่มต้น พวกเขาอาจจะเคยลองเรียนมาบ้างในระดับมัธยมศึกษา อย่างไรก็ตาม ไม่มีใครคาดการณ์ตลาดแรงงานในอนาคตได้

ข้าพเจ้าขอยกตัวอย่างเพื่อนร่วมงานและเพื่อนนักศึกษาหลายคนของข้าพเจ้า ในช่วงที่ข้าพเจ้า เป็นนักศึกษาปริญญาโท เพื่อน ๆ หลายคนเลือกเรียนนิเวศวิทยาเพราะอาชีพเหมืองแร่ได้รับความนิยมมาก ในยุคนั้น ทั้งในออสเตรเลียและส่วนอื่น ๆ ของโลก พวกเขาคาดหวังและมั่นใจอย่างยิ่งว่าจะได้งานดี ๆ ทำ ในธุรกิจเหมืองแร่

ปัญหาคือ พวกเขาต้องเรียนอย่างน้อย 4 ปี จึงจะได้เป็นนักธรณีวิทยา ซึ่งกว่าจะเรียนจบโลกอาจจะ เปลี่ยนไปจากตอนที่เริ่มเรียน เพื่อน ๆ ของข้าพเจ้าได้เจอกับเหตุการณ์เช่นนั้น ตอนที่พวกเขาเริ่มเรียน การทำเหมืองแร่เป็นอาชีพที่ได้รับความนิยม แต่เมื่อพวกเขาเรียนจบ ธุรกิจเหมืองแร่ก็ซบเซา ไม่มีใครได้ ทำงานกับบริษัทเหมืองแร่ พวกเขาต้องหันไปทำอย่างอื่น เช่น เป็นครู เรียนกฎหมาย หรือทำงานราชการ พวกเขาไม่มีความสุข ทั้งที่เป็นคนเรียนดีและรอบรู้ ซึ่งไม่มีใครบอกได้ว่า 4 ปี หลังจากลงทุนเรียนแล้ววิชา ที่พวกเขาเรียนจะไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไป

สรุปได้ว่า แม้ว่า คุณจะรู้ว่ากำลังเรียนอะไร หรือว่ามีความเฉลียวฉลาด กระตือรือร้นก็ตาม และไม่ต้องสงสัยเลยว่า คุณต้องเรียนได้ดีและเรียนจบ แต่คุณอาจจะไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ในเวลานั้นก็ได้ และคุณก็ไม่สามารถควบคุมตลาดแรงงานได้ ทั้ง 3 ประเด็นที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่าการลงทุน ด้านทรัพยากรมนุษย์ย่อมมีความไม่แน่นอน

ดังนั้น แม้ข้อมูลและการบรรยายในช่วงแรกจะยืนยันว่า โดยเฉลี่ยแล้วบัณฑิตจะมีรายได้ดีมาก แต่สำหรับบัณฑิตบางคนในบางช่วงเวลาก็มิได้เป็นเช่นนั้น สถิติที่เกี่ยวข้องกับกลไกของตลาดแรงงานที่สำคัญมากประการหนึ่งมิใช่ผลลัพธ์หรือรายได้เฉลี่ย แต่เป็นความหลากหลายและความแตกต่างระหว่างรายได้ของบัณฑิต

เมื่อมีความไม่แน่นอนในการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ หากข้าพเจ้าไปที่ธนาคารเพื่อขอกู้ยืมเงินมาเรียนในระดับอุดมศึกษา ธนาคารย่อมทราบดีว่าข้าพเจ้าในฐานะที่เป็นนักศึกษาปีที่หนึ่งหรือกำลังจะเป็นนักศึกษาปีที่หนึ่งจะบอกข้าพเจ้าว่า “เราไม่ทราบว่า คุณจะสำเร็จการศึกษาหรือไม่ และสาขาที่คุณเรียนจะทำให้คุณได้รับผลตอบแทนสูงหรือไม่” อันที่จริงแล้ว เรื่องเหล่านี้ไม่สำคัญเท่ากับการที่ธนาคารขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันการผิดสัญญาชำระหนี้

ดังนั้น เหตุผลที่ธนาคารไม่สามารถให้นักศึกษากู้ยืมเงินก็คือ ในกรณีที่มีการผิดสัญญาหรือไม่ยอมชำระหนี้ ธนาคารก็ไม่มีหลักทรัพย์ที่จะนำมาขายเพื่อชดเชยเงินกู้ยืม ซึ่งต่างกับการผิดสัญญากู้เงินเพื่อซื้อบ้าน เพราะแม้ผู้กู้ยืมเงินจะสร้างความยุ่งยากให้ธนาคารบ้าง บ้านก็ยังนำไปขายได้ ปัญหาก็คือธนาคารไม่สามารถขายท่านได้ ไม่มีกฎหมายฉบับใดอนุญาตให้ธนาคารเป็นเจ้าของและขายมนุษย์ ท่านอาจทำเช่นนั้นได้หากมีระบบทาส แต่คงไม่มีใครอยากจะมีระบบทาส ในกรณีเช่นนี้ธนาคารย่อมจะประสบปัญหาเพราะขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ยืม กระบวนการลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงเปรียบเสมือนโลกซึ่งเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน และในกรณีที่เกิดการผิดสัญญาชำระหนี้ เนื่องจากบัณฑิตไร้ความสามารถที่จะชำระเงินกู้ยืม ธนาคารก็จะเสียหายและไม่มีทางแก้ไขปัญหา การให้นักศึกษากู้ยืมเงินจึงทำให้ธนาคารต้องเผชิญความเสี่ยงมากเกินไป

ความไม่แน่นอนทำให้การผิดสัญญาชำระหนี้มีความเป็นไปได้สูง ดังนั้นในหลายประเทศการผิดสัญญาชำระหนี้ธนาคารจึงสูงมาก สำหรับในสหรัฐอเมริกาอัตราการผิดสัญญาชำระหนี้สูงถึงร้อยละ 50 และในหลายประเทศ อัตราการผิดสัญญาชำระหนี้เท่ากับร้อยละ 15 ถึงร้อยละ 30 สาเหตุหลักไม่ได้เกี่ยวข้องกับ ความไม่ซื่อสัตย์หรือเจตนาจะไม่ชำระเงินคืน แต่เป็นเพราะพวกเขาไม่มีความสามารถที่จะชำระเงินคืน

ประเด็นที่ 4 : เพราะเหตุใดเงินกู้ยืมของเอกชนที่รัฐค้ำประกันจึงไม่เพียงพอ

การผิดสัญญาชำระหนี้เป็นสิ่งที่ธนาคารจะต้องไตร่ตรองอย่างจริงจังก่อนที่จะให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีหลักทรัพย์ที่จะนำไปขายได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นปัญหาสำหรับนักศึกษา และหากปราศจากการค้ำประกันหรือการแทรกแซงในรูปแบบอื่นของรัฐ นักศึกษาก็ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารได้ ตลาดเงินกู้สำหรับนักศึกษาจะไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์หากรัฐไม่เข้ามาแทรกแซงหรือค้ำประกัน

หลายประเทศให้ความสนใจเรื่องนี้ซึ่งในเชิงนโยบายมักจะเรียกกันว่า “ความล้มเหลวของตลาดทุน” **“Capital Market Failure”** ซึ่งหมายถึงการที่ระบบใดระบบหนึ่งจะไม่สามารถทำงานได้อย่างเหมาะสมหากไม่มีการค้ำประกัน บางประเทศจึงแก้ปัญหาโดยให้ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนและให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน วิธีการนี้จะช่วยแก้ปัญหาได้เพียงประการเดียวแต่ปัญหาอื่น ๆ ก็ยังคงอยู่ ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงต้องสนทนากับเรื่องเงินกู้ยืมที่ชำระคืนเมื่อมีรายได้ (IRL) ซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ

ประเด็นที่จะกล่าวต่อไปคือผลประโยชน์และต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบการเงินอุดมศึกษาที่ซับซ้อนของสหรัฐอเมริกาและแคนาดานั้นเป็นไปตามข้อวินิจฉัยที่ว่า “หากปล่อยให้ตลาดทุนดำเนินไปเอง ระบบการเงินอุดมศึกษาจะไม่ประสบผลสำเร็จ” ดังนั้น ทั้ง 2 ประเทศจึงมีระบบเงินกู้ยืมที่รัฐค้ำประกันเพื่อจัดการความกังวลของธนาคารเกี่ยวกับความไม่แน่นอนต่าง ๆ เพื่อให้ธนาคารให้นักศึกษากู้ยืมเงินโดยไม่ต้องกังวลว่านักศึกษาจะเรียนไม่จบ หรือว่างงาน หรือเรียนจบกรณีศึกษาในช่วงที่กิจการเหมืองแร่ซบเซา เพราะรัฐบาลจะรับชำระเงินกู้ยืมให้เอง

วิธีการดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินอุดมศึกษาในรูปแบบที่รู้จักกันทั่วไปซึ่งมีประโยชน์อยู่หลายประการ อาทิเช่น 1) ช่วยแก้ไขปัญหาการผิดสัญญาชำระหนี้คืนแก่ผู้ปล่อยกู้ (Lender-Default) เพราะผู้ปล่อยกู้คือธนาคารจะไม่ต้องกังวลกับปัญหาการผิดสัญญาชำระหนี้ เนื่องจากมีการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐ

ในหลายประเทศก็ให้เอกชนค้ำประกัน หากท่านทั้งหลายไปขอกู้เงินธนาคารเพื่อให้ลูกได้เรียนในระดับอุดมศึกษา ธนาคารย่อมจะกล่าวกับผู้ขอกู้ว่า “การให้กู้ยืมดังกล่าวเป็นการกู้ยืมที่เสี่ยงเกินไป ขอให้ผู้ปกครองเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้” ท่านทั้งหลายก็ต้องตอบว่า “ถ้านักเรียนคนนี้ไม่ชำระหนี้ ข้าพเจ้าจะเป็นผู้รับชำระหนี้แทน เพราะข้าพเจ้าสามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากข้าพเจ้ามีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ได้แก่ บ้าน หรือรถยนต์ หรืองานที่มีรายได้สูง” แม้ว่าการให้เอกชนค้ำประกันจะแก้ปัญหาความกังวลของธนาคารได้ แต่ก็จะเป็นการสร้างปัญหาใหม่ กล่าวคือเยาวชนที่มีผู้ปกครองหรือครอบครัวคอยให้ความช่วยเหลือจะไม่มีภาระจำเป็นต้องกู้ยืมเงิน ส่วนเยาวชนที่ยากจนและต้องการความช่วยเหลือจะถูกตัดขาดออกจากตลาดทุนเพราะไม่มีเอกชนที่จะมาค้ำประกันให้

ดังนั้น การค้ำประกันของรัฐจึงมีประโยชน์หลายประการ เช่น 1) ช่วยแก้ไขปัญหาการผิดสัญญาชำระหนี้เพราะธนาคารจะได้รับเงินคืนอย่างแน่นอน 2) ในกรณีที่ธนาคารเป็นแหล่งเงินทุน รัฐบาลก็ไม่ต้องหาเงินอุดหนุนโดยการออกพันธบัตรหรือนำเงินภาษีมาใช้ ดังนั้น รัฐบาลบางประเทศจึงชื่นชอบวิธีการนี้

เนื่องจากคิดว่าธนาคารต้องการปล่อยกู้ โดยรัฐให้การค้ำประกันและรัฐก็ไม่ต้องลงทุนในระยะสั้น เพราะธนาคารจะสนับสนุนเงินเป็นค่าเล่าเรียนหรือค่าใช้จ่ายส่วนตัว

อย่างไรก็ดี การให้รัฐค้ำประกันเงินกู้ย่อมมีต้นทุน **ต้นทุนประการแรก**คือ คำถามที่ว่าใครได้ประโยชน์และใครออกค่าใช้จ่าย? คำตอบคือ ผู้เสียภาษีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และหากเกิดการผิดสัญญาชำระหนี้มาก ๆ ค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษียิ่งจะต้องสูงมาก ในบางกรณีการผิดสัญญาชำระหนี้ก็อาจจะสูงเกินคาด เนื่องจากสำนักงานเงินกู้เพื่อนักศึกษาหรือธนาคารอาจจะไม่ได้ติดตามทวงหนืออย่างจริงจัง เพราะรัฐว่ารัฐต้องเป็นผู้ชำระหนี้เงินกู้ให้อยู่แล้ว

ดังนั้น ในกรณีที่บัณฑิตไม่ชำระหนี้ 2-3 งวด ธนาคารก็ไม่กังวลใจ เพราะสามารถแจ้งให้รัฐบาลทราบเพื่อให้รัฐบาลเป็นผู้รับชำระหนี้ให้ธนาคารแทน แล้วรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการทวงหนี้กับบัณฑิตเอง เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลต้องรับภาระดังกล่าวก็เท่ากับว่าผู้เสียภาษีต้องรับภาระด้วย ดังนั้น การให้นักศึกษากู้ยืมธนาคารโดยให้รัฐค้ำประกันจึงเป็นกระบวนการที่เสียค่าใช้จ่ายสูงมาก

ต้นทุนประการที่สอง คือการชำระเงินกู้ยืมต้องตรงเวลา ทุกเดือน ทุกสัปดาห์ ทุกสองสัปดาห์ นักศึกษาก็จะมีหนี้จำนวนหนึ่งไม่ว่าจะตกงาน หรือยังหางานทำไม่ได้หลังจากเพิ่งสำเร็จการศึกษาเพราะยังไม่เข้าใจตลาดแรงงานและยังไม่พบความเชี่ยวชาญของตนเอง หรือได้งานทำแต่รายได้ไม่ดีนัก หรือมีครอบครัวใหญ่ หรือมีคนป่วยในครอบครัว หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ที่ต้องใช้เงินมาก แต่ธนาคารต้องการเงินคืนไม่ว่านักศึกษามีความสามารถในการชำระคืนหรือไม่และไม่ใส่ใจเรื่องเหล่านี้ เพราะธนาคารเป็นกิจการที่ต้องหากำไรสูงสุด ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นต้นทุนประการที่สองซึ่งหมายถึงนักศึกษาอาจประสบความยากลำบากในการชำระคืนเงินกู้ยืม

ต้นทุนประการที่สาม คือการกู้เงินธนาคารจะทำให้นักศึกษามีความเสี่ยง พวกเขาย่อมจะวิตกกังวลว่าในอนาคตพวกเขาจะสามารถชำระคืนธนาคารได้หรือไม่ ท่านอาจจะกล่าวว่า “ถ้านักศึกษาล้มละลายและไม่ชำระคืนก็ไม่ใช่เรื่องใหญ่” คำตอบก็คือ “ในหลายประเทศเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่มาก เพราะหากไม่สามารถชำระหนี้ ก็ไม่สามารถกู้ยืมเงินใด ๆ ได้อีกต่อไป”

กรณีที่คล้ายคลึงกันก็คือการกู้ยืมเงินจากสำนักงานเงินกู้ยืมเพื่อนักศึกษา ซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมกันมากที่สุดสำหรับประเทศแคนาดา ภายในสำนักงานฯ ที่แคนาดาจะมีโปสเตอร์ขนาดใหญ่ซึ่งกระตุ้นเตือนให้นักศึกษาชำระเงินกู้ยืมคืน โดยมีข้อความเตือนว่า **“ขอให้ชำระเงินกู้เพื่อนักศึกษาคืนด้วย มิฉะนั้นคุณจะเสียเครดิตและไปกู้เงินที่ไหนไม่ได้อีกเลย”**

ดังนั้น ไม่ว่านักศึกษาจะกู้เงินจากธนาคารหรือสำนักงานเงินกู้ยืมเพื่อศึกษาก็มีความเสี่ยงจากความกังวลว่าพวกเขาอาจเรียนไม่จบ หรือได้งานที่รายได้น้อย หรือว่างงานระยะสั้นเพราะไม่รู้จักตลาดแรงงาน

หรือสาขาที่พวกเขาเรียนไม่เป็นที่ต้องการของตลาด พวกเขายอมกังวลว่าถ้าไม่มีเงินชำระหนี้แล้วจะมีสถาบันใดเข้าใจพวกเขาบ้าง และในอนาคตจะมีโอกาสกู้เงินไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น ซื้อบ้านได้หรือไม่

ต้นทุนประการที่สี่ คือค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บเงินกู้จะสูงมาก เพราะธนาคารไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเงินของนักศึกษา ธนาคารไม่ใช่ระบบภาษีหรือระบบสวัสดิการสังคม นักศึกษาจะต้องชำระหนี้คืนให้ธนาคาร หากล้มหรือไม่ซื้อสัตย์ธนาคารก็จะตามทวงหนี้

ในกรณีที่รัฐบาลค้ำประกัน รัฐบาลก็ต้องติดตามทวงหนี้นักศึกษาด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น สืบหาจากหลักฐานและสืบหาว่าขณะนี้อยู่ที่ไหน ข้าพเจ้าอยากให้ท่านทราบว่า เยาวชนในออสเตรเลียอยู่ไม่เป็นที่และย้ายที่อยู่บ่อยมาก ดังนั้นการสืบหาบัณฑิตจบใหม่จึงเป็นเรื่องยาก

ประเด็นที่ 5 : ต้นทุนและผลประโยชน์ของกองทุนเงินกู้ยืมที่ชำระคืนเมื่อมีรายได้ (IRL)

หัวข้อที่จะกล่าวถึงต่อไปคือเงินกู้ **IRL** หรือเงินกู้ **ICL** มีความแตกต่างจากเงินกู้ทั่วไป เนื่องจากคำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนของบัณฑิตแต่ละรายด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หากในอนาคตคุณว่างงานหรือไม่มีรายได้เกินกว่า 6 เดือน หรือได้งานที่รายได้ค่อนข้างต่ำ คุณก็สามารถพักการชำระหนี้ไว้ก่อนได้ และการกระทำเช่นนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นการผิดสัญญาชำระหนี้ ในทางตรงกันข้ามหากคุณได้งานที่มีรายได้สูง คุณก็ต้องชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นตามรายได้ที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

วิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้การบริหารจัดการเงินกู้ **IRL** สัมฤทธิ์ผล เพราะเมื่อบัณฑิตรายใดมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องชำระหนี้ หรือว่างงาน หรือประสบกับภาวะยากลำบาก พวกเขาก็สามารถพักการชำระหนี้ในช่วงเวลานั้น ๆ ได้ ส่วนบัณฑิตรายอื่น ๆ ที่ตลาดแรงงานต้องการและมีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องชำระหนี้ และยังมีรายได้เพิ่มมากขึ้นก็ต้องชำระหนี้เพิ่มขึ้นตามรายได้ที่เพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยกลุ่มที่ไม่มีความสามารถในการชำระคืนในช่วงเวลาเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเพื่อชดเชยเงินลงทุนของรัฐ อย่างไรก็ตาม การชำระหนี้ของบัณฑิตกลุ่มที่มีรายได้มากกว่ามักจะไม่สามารถชดเชยต้นทุนเงินกู้ **IRL** ที่รัฐให้กับบัณฑิตกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าในช่วงเวลาเดียวกันได้ โดยสรุป ระบบเงินกู้ **IRL** ก็คือระบบประกันความเสี่ยงนั่นเอง หากให้รัฐค้ำประกันเมื่อใด ผู้ค้ำประกันที่แท้จริงก็คือผู้เสียภาษี ซึ่งจะต้องเผชิญความเสี่ยงมิใช่บัณฑิตแต่ละราย

ระบบเงินกู้ **IRL** เริ่มมีการนำมาใช้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ต่างกับเมื่อ 20 ปีก่อน ซึ่งหากพูดเรื่องนี้คงไม่มีคนฟัง ไม่มีคนเชื่อ รัฐบาลก็คงไม่เชื่อว่าจะมีระบบเงินกู้ **IRL** ในระดับชาติ และข้อแตกต่างหลักระหว่างปัจจุบันกับเมื่อ 20 ปีก่อน มิใช่เป็นเรื่องทางทฤษฎีหรือหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับกลไกของ

ตลาดแรงงาน แต่เป็นกระบวนการดำเนินนโยบายและประสบการณ์ของนานาประเทศ ซึ่งทำให้ระบบเงินกู้ IRL เกิดขึ้นจริง แม้ว่าองค์ประกอบอื่น ๆ ในการบริหารจัดการด้านการเงินจะยังเป็นเช่นเดิม

ระบบเงินกู้ IRL มีประโยชน์อย่างไรบ้าง ประโยชน์ประการแรกคือ ช่วยแก้ปัญหาการผิดสัญญาชำระหนี้แก่ผู้ปล่อยกู้ (Lender Default) เนื่องจากเมื่อมีการจัดเก็บเงินกู้ยืมอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะไม่มีการผิดสัญญาชำระหนี้เพราะความยากจน การผิดสัญญาชำระหนี้ไม่ควรจะเป็นปัญหาที่สร้างความกังวลใจให้นักศึกษา พวกเขาสามารถบอกตนเองว่า “ฉันอยากเข้าเรียนระดับอุดมศึกษา หากไม่สามารถจ่ายค่าเล่าเรียนก็สามารถกู้ยืมจากรัฐบาลได้ และเมื่อเรียนจบมีรายได้เมื่อใดค่อยใช้คืน” หากเป็นเช่นนั้น นักศึกษาก็จะไม่ต้องกังวลใจว่าในอนาคตตนอาจไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้เนื่องจากเหตุผลนานัปการ เช่น ตลาดแรงงานไม่ต้องการ

ในกรณีของเพื่อน ๆ ข้าพเจ้าที่เรียนธรณีวิทยาที่คาดคิดว่าจะเป็นมหาเศรษฐีในอนาคต แต่เมื่อสำเร็จการศึกษากลับตบงานนั้น ระบบเงินกู้ IRL ก็จะไม่ลงโทษพวกเขา เนื่องจากพวกเขาไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ซึ่งต่างจากเงินกู้ธนาคาร ผู้ที่สนับสนุนเงินกู้ก็ไม่ต้องกังวลว่ามีบัณฑิตบางรายไม่สามารถชำระคืนในขณะนั้น เพราะในอนาคตก็จะจัดเก็บเงินกู้ได้

กล่าวโดยสรุป การแก้ปัญหาการผิดสัญญาชำระหนี้มีประโยชน์ 2 ประการ ได้แก่ 1) ผู้ปล่อยกู้ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือรัฐบาลจะไม่ต้องกังวลว่าผู้กู้จะไม่สามารถชำระหนี้คืน เพราะเมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่งก็จะได้รับเงินคืน โดยบัณฑิตที่ประสบความสำเร็จสูงก็จะชำระคืนได้เร็วกว่า และ 2) นอกจากเงินกู้ IRL จะช่วยให้มีเงินกู้สำหรับนักศึกษาแล้ว การแทรกแซงของรัฐในกระบวนการนี้ยังช่วยแก้ปัญหาการผิดสัญญาชำระหนี้และขจัดความเสี่ยงอีกด้วย การประกันความเสี่ยงเป็นกลไกสำคัญของระบบเงินกู้ IRL เพราะช่วยสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มคนที่โดยปกติจะกังวลมากจนไม่กล้ากู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเรียนระดับอุดมศึกษา

ประโยชน์ประการที่สามของการค้าประกันเงินกู้คือ ผู้กู้ยืมไม่ต้องเป็นลูกหนี้ธนาคารโดยตรง เนื่องจากการกู้ธนาคารโดยตรงจะทำให้ต้องนำรายได้ส่วนใหญ่ของครอบครัวไปใช้หนี้ และธนาคารก็มักจะเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่เพราะคิดค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่ได้ค้าประกันเงินกู้ให้แก่บัณฑิตทุกราย อาทิเช่น ประเทศแคนาดา นักศึกษาที่มีสิทธิ์ที่จะกู้เงินธนาคารโดยให้รัฐค้ำประกันมีเพียง 45 เปอร์เซ็นต์ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิ์แก่นักศึกษาจำนวนมากกว่า แต่นักศึกษาแต่ละรายจะได้รับเงินกู้ไม่เท่ากัน โดยนักศึกษาที่ครอบครัวมีฐานะสูงกว่าจะกู้เงินได้น้อยกว่านักศึกษาที่ครอบครัวมีฐานะต่ำกว่า

สำหรับประเทศไทย หากจะให้ทุกคนกู้ยืมเงิน IRL ก็จะสามารถจะกระทำได้ เพื่อตัดความเชื่อมโยงระหว่างฐานะทางบ้านของนักศึกษากับการเข้าถึงระบบเงินกู้ และแก้ไขปัญหาการชำระหนี้ รวมทั้งตัดความวิตกกังวลของนักศึกษาเพราะรัฐเป็นผู้ประกันความเสี่ยง

ในขณะเดียวกัน ระบบเงินกู้ IRL ก็มีต้นทุนหลายด้าน ประการแรก บัณฑิตบางรายอาจหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าพวกเขาต้องการจะโกงหรือไม่ซื่อสัตย์ แต่เป็นเพราะสาเหตุอื่น ๆ เช่น แต่งงานกับสามีหรือภรรยาที่มีฐานะดีและไม่ได้ทำงาน อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของการหลีกเลี่ยงการชำระหนี้มีน้อยมาก เพราะบัณฑิตส่วนใหญ่จะเข้าสู่กำลังแรงงานเกือบตลอดชีวิตของพวกเขา

ต้นทุนประการที่สองของระบบเงินกู้ IRL ก็คือข้อกำหนดในการจัดเก็บค่าน้ำจะซับซ้อน ข้าพเจ้าจะอธิบายเรื่องนี้โดยยกตัวอย่างของประเทศออสเตรเลีย โดยขอให้ท่านดูแผนภูมิที่ 3 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับเงินกู้ IRL ที่เรียกว่า โครงการเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของออสเตรเลียหรือ HECS โครงการนี้ริเริ่มขึ้นในปี 2532 ซึ่งเป็นช่วงที่ออสเตรเลียไม่เก็บค่าเล่าเรียนเลย รัฐบาลมีอีกทางเลือกหนึ่งคือ เรียกเก็บค่าเล่าเรียนโดยให้นักศึกษากู้ยืมธนาคาร ประกอบกับการให้ทุนการศึกษา แต่รัฐบาลออสเตรเลียก็เลือกที่จะทำสิ่งที่แตกต่างอย่างมาก กล่าวคือพยายามจัดเก็บเงินกู้ IRL หรือ ICL ตามวิธีการที่ถูกต้องในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ประเด็นที่ 6 : กรณีศึกษา IRL : ระบบ HECS ของออสเตรเลีย 1989-2003

วิธีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนที่ถูกต้องในเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างไร ?

เมื่อนักศึกษาลงทะเบียนในสาขาวิชาใดก็ควรจะเสียค่าเล่าเรียนตามต้นทุนที่แตกต่างกัน เช่น ค่าเล่าเรียนในสาขาแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ จะสูงกว่าค่าเล่าเรียนในสาขา ศิลปศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์

วิธีการชำระค่าเล่าเรียนมี 2 แบบ 1) หากนักศึกษาไม่มีเงินจ่ายเป็นค่าเล่าเรียนก็กู้ยืมเงิน IRL และชำระหนี้ภายหลัง 2) ถ้านักศึกษามีเงินมากพอที่จะชำระเงินค่าเล่าเรียนล่วงหน้าก็จะได้รับส่วนลด อย่างไรก็ตาม นักศึกษาส่วนใหญ่จะไม่ชำระเงินล่วงหน้า แต่เลือกที่จะชำระหนี้ภายหลังมากกว่า

ในกรณีที่นักศึกษาเข้าเรียนระดับอุดมศึกษาเมื่ออายุ 18 ปี และมหาวิทยาลัยให้ชำระเงินค่าเล่าเรียนโดยใช้ระบบเงินกู้ IRL นักศึกษารายนั้นจะต้องลงนามในสัญญากู้เงิน สมมุติว่าค่าเล่าเรียนปีละ 4,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ถ้าเรียน 4 ปี ก็จะต้องชำระค่าเล่าเรียน 16,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญดอลลาร์ออสเตรเลียเท่ากับ 25 บาท หรือเท่ากับครึ่งเหรียญสหรัฐฯ หรือ 50 เซ็นต์ หากท่านต้องการทราบว่านักศึกษาเป็นหนี้เท่าใด ก็สามารถคำนวณได้) ดังนั้น ในระหว่างที่

ศึกษาอยู่ 4 ปี นักศึกษารายนี้จะไม่ต้องชำระหนี้ แต่เมื่อสำเร็จการศึกษา เขาจะเป็นหนี้อยู่ 16,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

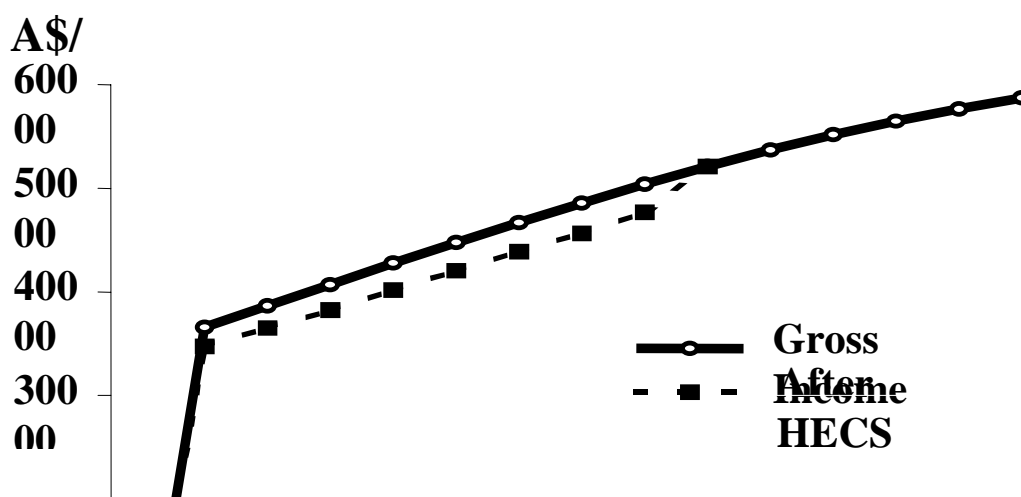
การชำระหนี้เงินกู้ IRL จะทำได้อย่างไร?

เมื่อมหาวิทยาลัยบันทึกหมายเลขทะเบียนภาษีของนักศึกษาแล้วจะต้องแจ้งให้กรมสรรพากรทราบ เพื่อบันทึกยอดหนี้คู่กับหมายเลขทะเบียนภาษีของนักศึกษา ข้อมูลนี้จะอยู่ที่กรมสรรพากร โดยยังไม่มีการเรียกเก็บเงินระหว่างที่นักศึกษาเรียนหรือสำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ชำระหนี้ เมื่อใดก็ตามที่นักศึกษามีรายได้สูงถึงเกณฑ์จึงจะชำระหนี้เงินกู้ IRL

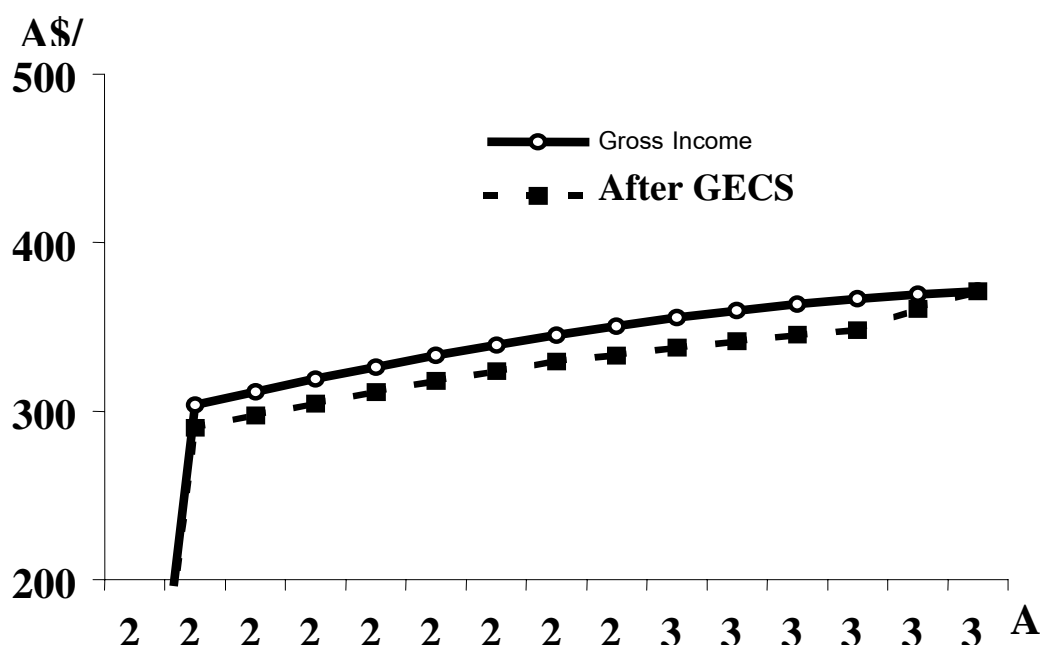
สำหรับนักศึกษารายนี้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี 4 ปี จะมีหนี้ทั้งสิ้นเท่ากับ 16,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และอาจจะว่างงานอยู่ 3 - 6 เดือน โดยยังไม่ได้ชำระหนี้ แต่เมื่อเขาได้งานทำ มีรายได้ 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ซึ่งเป็นอัตราเงินเดือนเฉลี่ยของบัณฑิตใหม่ก็ต้องเริ่มชำระหนี้ โดยให้หักเงินชำระหนี้ในอัตราร้อยละ 3 ของรายได้ หรือประมาณ 800 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี หรือ 16 ดอลลาร์ ออสเตรเลียต่อสัปดาห์ หากนักศึกษาได้รับรายได้เพิ่มขึ้นก็ต้องชำระหนี้เพิ่มขึ้น โดยจะถูกหักในอัตราสูงสุดร้อยละ 6 ของรายได้หากนักศึกษามีรายได้ 43,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี

การชำระหนี้เงินกู้ IRL ไม่ใช่เรื่องที่ถูกพันตลอดชีวิต เมื่อชำระหนี้ครบก็หมดภาระหนี้ แต่ในระหว่างที่ชำระหนี้อยู่หากบริษัทที่นักศึกษาทำงานอยู่ประสบภาวะล้มละลาย หรือนักศึกษาตกงานด้วยสาเหตุอื่น หรือตัดสินใจทำงานแบบไม่เต็มเวลาและมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่จะชำระหนี้ กรมสรรพากรก็จะพักการชำระหนี้ของนักศึกษาไว้ก่อน เมื่อนักศึกษากลับมามีรายได้ปีละ 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี อีกครั้งหนึ่งจึงจะถูกหักเงินเดือนมาชำระหนี้ใหม่

การชำระหนี้ของบัณฑิตที่กู้ยืมเงินภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของออสเตรเลีย หรือ HECS จะมีรูปแบบดังเช่นที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 3 และ 4 โดยแผนภูมิที่ 3 จะชี้ให้เห็นลักษณะการชำระหนี้ของบัณฑิตชายในออสเตรเลียซึ่งมักจะได้รับเงินเดือนขั้นต้นไม่ต่ำกว่า 37,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี กราฟเส้นบนแสดงรายได้ที่หักภาษีแล้ว ส่วนกราฟเส้นล่างคือรายได้หลังจากหักทั้งภาษีและหักหนี้เงินกู้ HECS แล้ว



แผนภูมิที่ 3 แสดงประมาณการรายได้ก่อนและหลังชำระหนี้เงินกู้ HECS ของนักศึกษาชาย



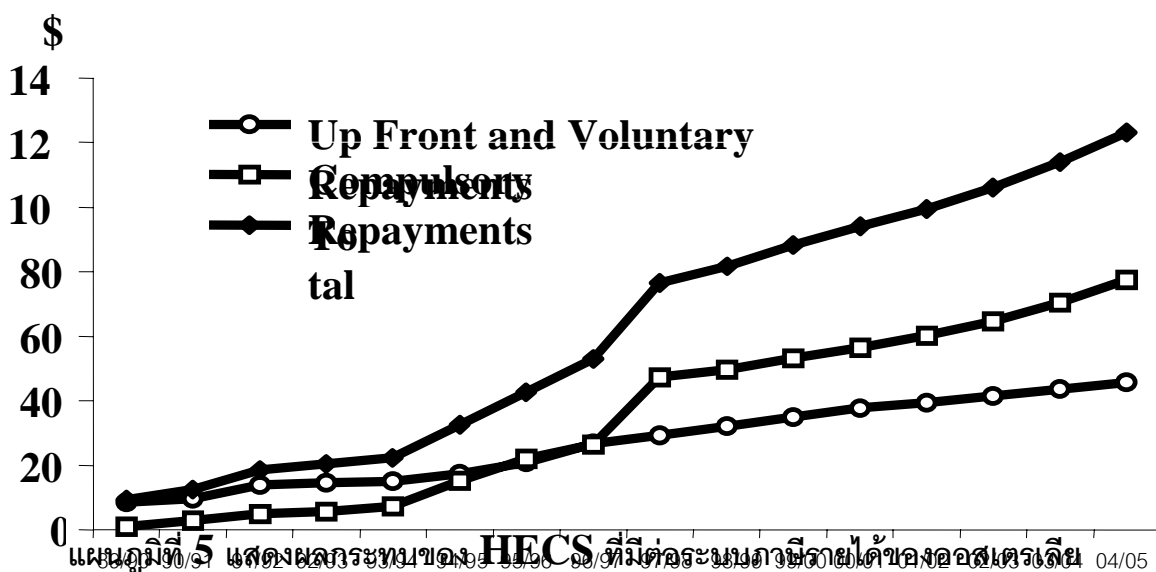
แผนภูมิที่ 4 แสดงประมาณการรายได้ก่อนและหลังชำระหนี้เงินกู้ HECS ของนักศึกษาหญิง

ท่านทั้งหลายอาจจะออกแบบโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยอย่างไรก็ได้ แต่ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย การชำระหนี้ของบัณฑิตชาย (ดังตัวอย่างในแผนภูมิที่ 3) จะเริ่มต้นเมื่ออายุ 22 ปี โดยมีรายได้ต่อปี 37,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นไป หากเป็นไปตามเกณฑ์นี้ บัณฑิตชายจะต้องชำระหนี้เงินกู้ HECS เป็นเวลา 8 ปี หรือเมื่ออายุครบ 30 ปี อย่างไรก็ตาม บัณฑิตชายบางรายอาจต้องชำระหนี้ถึง 25 ปี เพราะไม่ประสบความสำเร็จมากนักในตลาดแรงงาน หรือตกงาน หรือทำงานแบบไม่เต็มเวลา หรือเรียนไม่จบจึงไม่สามารถหางานที่มีรายได้สูง แม้บัณฑิตกลุ่มนี้จะต้องชำระหนี้เป็นเวลานาน ก็ไม่ถือว่าเป็นปัญหาเพราะเป็นหนี้ปลอดดอกเบี้ย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ **HECS**

ได้รับการออกแบบมาเพื่อคุ้มครองกลุ่มบัณฑิตที่ไม่ประสบความสำเร็จจากการลงทุนเพื่อการศึกษาระดับอุดมศึกษา

สำหรับแผนภูมิที่ 4 เป็นลักษณะการชำระหนี้ของบัณฑิตหญิงในออสเตรเลีย ซึ่งเริ่มต้นที่อายุ 22 ปี เช่นเดียวกัน โดยมีเงินรายได้ต่อปี 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นไป แต่บัณฑิตหญิงจะชำระหนี้ในอัตราต่ำกว่าเพราะมีรายได้ต่ำกว่าบัณฑิตชาย และเมื่ออายุได้ 34 ปี บัณฑิตหญิงจึงจะชำระหนี้หมด

ท่านทั้งหลายอาจจะตั้งกฎเกณฑ์การชำระหนี้เงินกู้ HECS ให้ยืดหยุ่นกว่านี้ เช่นเดียวกับที่ออสเตรเลียอาจจะปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ตามข้อเสนอเชิงนโยบายของพรรค **Australian Labour Opposition** ซึ่งเสนอให้บัณฑิตเริ่มต้นชำระหนี้เมื่อมีรายได้ปีละ 35,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นไป หากเป็นเช่นนั้นประวัติการชำระหนี้ของบัณฑิตหญิงจะเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มชำระหนี้เมื่ออายุ 29-30 ปี แทนที่จะเป็นอายุ 22 ปี

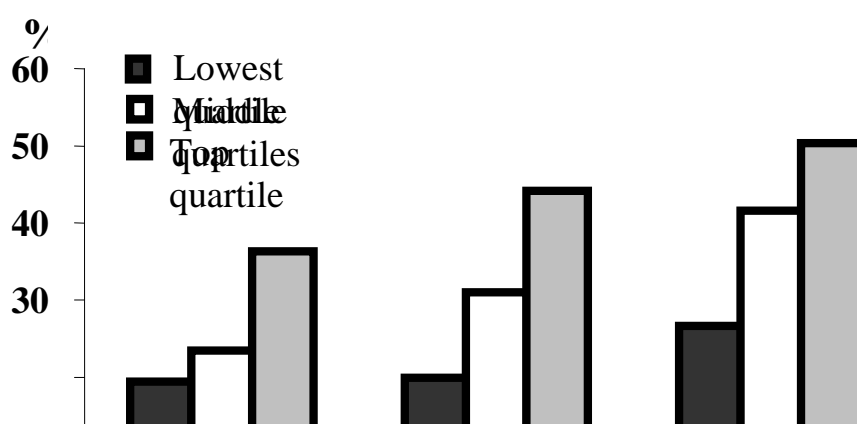


แผนภูมิที่ 5 แสดงให้เห็นผลกระทบของระบบ HECS ที่มีต่อระบบภาษีรายได้ของประเทศออสเตรเลีย ในรูปนี้มีกราฟ 3 เส้น ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงเฉพาะกราฟเส้นบนซึ่งเป็นข้อมูลการจัดเก็บค่าเล่าเรียนซึ่งมีนักศึกษาส่วนน้อยเลือกที่จะจ่ายล่วงหน้า แต่อีกร้อยละ 80 จะเลือกชำระหนี้ผ่านระบบภาษีตามกฎหมายของ HECS ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อโครงการ HECS เริ่มต้นขึ้นในปี 2532 จะมีเงินทุนเริ่มต้นจำนวนหนึ่งจากนักศึกษาที่ชำระค่าเล่าเรียนล่วงหน้าครบจำนวนและได้รับส่วนลด และเงินทุนเริ่มต้นดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามจำนวนนักศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ โดยมีนักศึกษารุ่นใหม่เข้ามาในขณะเดียวกับที่มีนักศึกษาที่จบออกไปกลายเป็นบัณฑิต

ปัจจุบัน ร้อยละ 5 ของประชากรออสเตรเลียชำระหนี้เงินกู้ HECS และจำนวนประชากรที่เข้าร่วมโครงการก็เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ตามเส้นกราฟแกน X ส่วนแกน Y เป็นจำนวนเงินเหรียญออสเตรเลีย (หน่วย : ล้านเหรียญดอลลาร์ออสเตรเลีย) ซึ่งในแผนภูมิที่ 5 ได้มีการคาดการณ์จนถึงปี 2548 โดยมีเงินชำระหนี้สมทบโครงการ HECS ในปี 2546 เท่ากับ 1,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียโดยประมาณ หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของต้นทุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม เงินสมทบจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยค่าเล่าเรียนปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 45 แต่รัฐบาลจะไม่ได้รับเงินคืนกลับเข้าระบบภาษีรายได้เท่ากับร้อยละ 45 เพราะต้องรอให้บัณฑิตมีความสามารถในการชำระหนี้ บางรายชำระหนี้ครบจำนวนได้ตามกำหนด แต่ในบางปีก็มีบัณฑิตตกงานหรือได้งานที่มีรายได้ต่ำ

ทุกฝ่ายรวมทั้งรัฐบาลทราบดีว่า การศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องขยายตัวเพิ่มขึ้นดังที่แสดงให้เห็นตามกราฟเส้นล่าง แต่รัฐบาลก็ไม่ต้องการนำเงินภาษีมาอุดหนุนระบบอุดมศึกษาดังเช่นในอดีต การที่ระบบอุดมศึกษาภายใต้โครงการเงินกู้ HECS ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 45 แสดงให้เห็นว่า การที่รัฐลงทุนในโครงการ HECS ช่วยสร้างโอกาสการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเดิมซึ่งรัฐไม่ได้สร้างโอกาสดังกล่าวสำหรับเยาวชนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ประเด็นนี้นับว่าเป็นความสำเร็จสูงสุดของโครงการ HECS เพราะทำให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาขยายตัว อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของข้าพเจ้าโครงการ HECS ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลออสเตรเลียไม่ได้นำเงินที่ได้จากการชำระหนี้ไปใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่กลับนำเงินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

เมื่อพิจารณาจากแผนภูมิที่ 6 จะเห็นได้ว่าระบบเงินกู้ในโครงการ HECS ไม่ได้ทำให้คนยากจนเสียโอกาส กราฟแท่งที่อยู่ทางด้านซ้ายสุดเป็นตัวเลขของปี 2531 ส่วนทางด้านขวาสุดเป็นตัวเลขของปี 2541 และตรงกลางเป็นตัวเลขของปี 2536 ซึ่งมีแนวโน้มคล้ายคลึงกันทุกปี โดยสมมติให้กราฟแท่งทั้ง 3 แท่ง แทนคน 3 กลุ่มที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาที่มีอายุ 18-19 ปี กราฟแท่งสีดำแถวซ้ายสุดแทนกลุ่มคนฐานะยากจน กราฟแท่งสีขาวตรงกลางแทนกลุ่มคนฐานะปานกลาง และกราฟแท่งสีเทาทางขวาสุดแทนกลุ่มคนฐานะดี โดยในปี 2541 แสดงให้เห็นว่า 1) กลุ่มคนฐานะดีได้เข้าเรียนระดับอุดมศึกษามากกว่ากลุ่มคนฐานะยากจน 2) สัดส่วนของกลุ่มคนทั้ง 2 กลุ่มข้างต้นที่เรียนระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเท่าๆ กัน และ 3) สัดส่วนของกลุ่มคนฐานะปานกลางเพิ่มขึ้นมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ



แผนภูมิที่ 6 แสดงการกระจายของกลุ่มคนที่มีอายุ 18 ปี จำแนกตามฐานะ ที่เข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วยระบบเงินกู้โครงการ HECS ปี 1993 และ 1998

จากแผนภูมิที่ 6 และงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่าระบบเงินกู้เพื่อการศึกษา
ระดับอุดมศึกษาไม่ได้ลดโอกาสการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาของกลุ่มคนฐานะยากจน สำหรับออสเตรเลียระบบอุดมศึกษาในช่วงแรกไม่เก็บค่าเล่าเรียนเลย เมื่อดำเนินโครงการเงินกู้ HECS นักศึกษาจึง
ต้องชำระหนี้ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 45 ของต้นทุน

ในทัศนะของข้าพเจ้า เงินกู้ IRL หรือ ICL ทำให้จำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้น โดยทั้งกลุ่มคนฐานะ
ยากจนและกลุ่มคนฐานะดีได้รับโอกาสเท่า ๆ กัน ระบบนี้ไม่ได้ช่วยเหลือกลุ่มคนฐานะยากจนเป็นพิเศษ

ประเด็นที่ 7 ความสำคัญของการจัดเก็บหนี้เงินกู้

การจัดเก็บหนี้เงินกู้เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดสำหรับการบริหารและนโยบายภาครัฐ ในบาง
ประเทศระบบภาษีไม่ซับซ้อน แต่ในประเทศอื่น ๆ เก็บภาษีรายได้ค่อนข้างน้อยหรือไม่เก็บภาษีรายได้เลย เหตุผล
หลักก็คือ เป็นเรื่องยากที่จะจัดเก็บภาษีของแต่ละคนอย่างต่อเนื่อง หรือนายจ้างไม่ได้แจ้งให้กรมสรรพากร
ทราบรายได้ของลูกจ้าง หากประเทศไทยจะริเริ่มโครงการเงินกู้ IRL ก็จะต้องวางระบบต่าง ๆ ข้างต้นให้รัด
กุม และให้ทุกคนมีหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษี

สำหรับในประเทศออสเตรเลีย ทุกคนมีหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีและถือเป็นเรื่องผิดกฎหมาย
หากบุคคลใดมีมากกว่า 1 หมายเลข หรือใส่ชื่อญาติแทนชื่อตนเอง ในประเทศเม็กซิโก นอกจากจะมีหมายเลข
เลขประจำตัวผู้เสียภาษีแล้วยังมีรูปถ่ายอีกด้วย ส่วนหมายเลขก็จะตรงกับวันเดือนปีเกิดและมีลายเซ็น
กำกับ ดังนั้น ตราบใดที่ข้าราชการและบัณฑิตไม่คดโกง ประเทศออสเตรเลียและประเทศเม็กซิโกก็
สามารถเชื่อมั่นได้ว่าทุกคนมีหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษี ในประเทศอื่น ๆ เช่น นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร
สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ก็ใช้ระบบหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเช่นเดียวกัน ดังนั้นเงื่อนไข
ประเด็นแรกของการจัดเก็บหนี้เงินกู้คือ จะต้องกำหนดเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเงินได้ทุกคนเพื่อการติดตาม
หนี้

ประเด็นที่สองก็คือระบบเงินกู้ **IRL** จะต้องอาศัยการบันทึกรายการหนี้ของนักศึกษาอย่างถูกต้องซึ่งทำได้ง่าย ๆ กล่าวคือ เมื่อนักศึกษาลงทะเบียนเรียนในมหาวิทยาลัยก็มีการบันทึกจำนวนหนี้ หมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีและหมายเลขสวัสดิการสังคม (ถ้ามี)

ประเด็นที่สาม ระบบเงินกู้ **IRL** ต้องมีกลไกในการจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่เชื่อถือได้และมีประสิทธิภาพโดยใช้คอมพิวเตอร์ช่วยในการบันทึกเช่นเดียวกับกลไกของประเทศออสเตรเลีย

ประเด็นที่สี่ ระบบเงินกู้ **IRL** ต้องมีวิธีการคำนวณรายได้ที่แท้จริงของนักศึกษาที่เป็นหนี้ หากนักศึกษาเป็นหนี้เมื่ออายุ 18 ปี ก็ต้องมีการบันทึกรายการหนี้อย่างถูกต้องและต่อเนื่องซึ่งอาจจะยาวนานถึง 20 ปี

กล่าวโดยสรุป ระบบเงินกู้ **IRL** ต้องมีเงื่อนไขความสำเร็จครบทั้ง 4 ประเด็นข้างต้น แต่ระบบเงินกู้และการจัดเก็บเงินกู้ในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งเงินกู้ธนาคารจะอาศัยเงื่อนไขความสำเร็จ 3 ข้อแรกเท่านั้น ดังนั้น เงื่อนไขความสำเร็จหลักของเงินกู้ **IRL** ก็คือ ความสามารถในการเชิงบริหารของภาครัฐในการบันทึกรายได้ที่แท้จริงของแต่ละบุคคล ถ้าหากประเทศไทยมีเงื่อนไขความสำเร็จครบถ้วนก็สามารถใช้ระบบเงินกู้ **IRL** ในลักษณะเดียวกับออสเตรเลีย มิฉะนั้นท่านก็ต้องหาทางเลือกอื่น

ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย เมื่อมีการหารือเรื่องเงินกู้ **IRL** ในครั้งแรก กรมสรรพากรออสเตรเลียเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ และเมื่อทราบว่ามีประเทศใดใช้ระบบเงินกู้ **IRL** กรมสรรพากรก็ยิ่งเชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ และนั่นก็คือลักษณะของนโยบายสาธารณะ กล่าวคือหากไม่มีใครเริ่มก็จะไม่มีระบบเงินกู้ **IRL** แต่เมื่อระบบนี้เกิดขึ้นแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้

อย่างไรก็ดี ข้าพเจ้าอยากจะทำเตือนว่า บางประเทศยังไม่พร้อมที่จะใช้ระบบเงินกู้ **IRL** อาทิเช่น ประเทศเอธิโอเปียและรวันดา หากท่านจะพิจารณาความพร้อมของประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็ต้องพิจารณาว่ามีเงื่อนไขความสำเร็จครบทั้งสี่ประการข้างต้นหรือไม่

ทั้งนี้ ท่านอาจจะเพิ่มเติมเงื่อนไขความสำเร็จข้อที่ 5 ก็ได้กล่าวคือ ประเทศนั้นๆ จะต้องมีความพร้อมในการชำระภาษีให้กับรัฐ ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนไม่เห็นความจำเป็นในการเสียภาษีและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบแล้ว เงื่อนไขความสำเร็จเพียง 4 ประการอาจจะไม่เพียงพอ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เองก็กังวลกับปัญหานี้ ซึ่งมีผู้ยืนยันว่าเกิดขึ้นจริง

ประเด็นที่ 8 : ประสพการณ์ในระดับนานาชาติ

ข้าพเจ้าอยากขออัยอีกครั้งหนึ่งว่าระบบเงินกู้ **IRL** ที่ข้าพเจ้ากล่าวถึงไม่ได้ใช้เฉพาะในประเทศออสเตรเลียและไม่ใช่เรื่องใหม่ มหาวิทยาลัย **Yale** เคยทดลองใช้ระบบเงินกู้ของตนเองแต่ล้มเหลว เพราะไม่มีความสามารถในการจัดเก็บเงินกู้ ดังนั้น สัดส่วนการชำระหนี้คืนจึงต่ำมาก นอกจากนี้ ระบบเงินกู้ของ **Yale** ยังกำหนดให้มีการชำระหนี้ทดแทนบัณฑิตรายอื่น ๆ ในรุ่นเดียวกันอีกด้วย ดังนั้น หากเพื่อนร่วมรุ่นคนใดไม่ชำระหนี้ หรืออยู่นอกประเทศหรือเสียชีวิต บัณฑิตที่เหลือก็จะต้องรับผิดชอบชำระหนี้แทน เมื่อคนรู้สึกว่ามีบางคนโกงและทำให้ตนเสียหายก็ไม่ชอบ โครงการเงินกู้ของ **Yale** จึงเป็นตัวอย่างแรกของระบบเงินกู้ **IRL** ที่ไม่ได้รับความนิยมและล้มเหลวในที่สุด ทั้งนี้ การที่ระบบเงินกู้ของ **Yale** ล้มเหลวไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่เชี่ยวชาญด้านการสอนมากกว่าการทวงหนี้ และท่านทั้งหลายก็ไม่ได้แต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อการติดตามทวงหนี้ เนื่องจากพวกเขาไม่ได้มีความรู้เรื่องระบบธนาคารและวิธีการจัดเก็บเงินที่ชำระคืนเมื่อบัณฑิตมีรายได้ถึงเกณฑ์

เมื่อข้าพเจ้ากล่าวถึงเงินกู้ **IRL** ในสหรัฐอเมริกา ก็จะได้รับคำตอบว่า “ลองทำแล้ว แต่ไม่สำเร็จ” ในทัศนะของข้าพเจ้า พวกเขาได้ลองทำแต่ไม่ถูกวิธี การจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีเงื่อนไขความสำเร็จครบทั้ง 4 ประการข้างต้น ส่วนมหาวิทยาลัยหรือสำนักงานเงินกู้เพื่อนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่มีวิธีการติดตามรายได้ของบัณฑิตได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงไม่สามารถจัดเก็บเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สวีเดนให้นักศึกษากู้เงิน **IRL** ในรูปแบบที่ผ่อนปรนมาก บัณฑิตที่ว่างงานสามารถพักการชำระหนี้ได้ โดยไม่มีวิธีการจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่มีประสิทธิภาพเพราะไม่ได้ให้กรมสรรพากรดำเนินงาน

ระบบเงินกู้ **IRL** ของออสเตรเลียเป็นผู้นำในการให้กรมสรรพากรจัดเก็บหนี้เงินกู้ และดังที่ข้าพเจ้าได้เล่าให้ฟังแล้วว่าเดิมกรมสรรพากรคิดว่าระบบเงินกู้ **IRL** ใช้ไม่ได้ผลและเป็นไปไม่ได้ จึงขอให้ข้าพเจ้าล้มเลิกความคิดและทำความเข้าใจด้วยว่ากรมสรรพากรไม่ได้มีหน้าที่ทวงหนี้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกรมสรรพากร ออสเตรเลียทำหน้าที่จัดเก็บเงินกู้ **IRL** และมีต้นทุนในการดำเนินการดังกล่าวประมาณร้อยละ 2 หรือประมาณปีละ 20 ล้านดอลลาร์ในการจัดเก็บเงินกู้ 1,000 ล้านดอลลาร์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบภาษีของออสเตรเลียมีประสิทธิภาพและมีเงื่อนไขความสำเร็จครบทุกประการ

ระบบเงินกู้ **IRL** ของนิวซีแลนด์แตกต่างจากระบบของออสเตรเลีย ข้าพเจ้าคิดว่าอัตราดอกเบี้ยของระบบเงินกู้ของนิวซีแลนด์ค่อนข้างจะสูง นอกจากนี้ชาวนิวซีแลนด์ส่วนมากมักเดินทางออกนอกประเทศและไม่ชำระหนี้เงินกู้ หากประเทศไทยจะใช้ระบบเงินกู้ **IRL** ก็ควรจะวางระบบให้พร้อมที่จะแก้ไขปัญหาด้วย

ระบบเงินกู้ **IRL** ของซิวลีและแอฟริกาใต้อาจจะไม่ใช่แบบอย่างที่ดีนัก เพราะให้สำนักงานเงินกู้เพื่อศึกษาระดับอุดมศึกษาจัดเก็บหนี้เงินกู้ ซึ่งทำให้ขาดประสิทธิภาพและคงจะต้องมีการปฏิรูประบบเงินกู้ในอนาคต

ระบบเงินกู้ **IRL** ของสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายรองรับ แต่คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยเข้าใจระบบดังกล่าว เพราะมีความซับซ้อนมาก จากการสำรวจนักศึกษาในสหรัฐอเมริกาพบว่า มีนักศึกษาเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่ทราบว่าสหรัฐอเมริกามีระบบเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ยังไม่มีการประชาสัมพันธ์และการส่งเสริมนวัตกรรมนี้เท่าที่ควร

ระบบเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับระบบเงินกู้ของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ที่ผสมผสานกัน นอกจากนี้ยังมีกลไกเชิงบริหารที่เกื้อหนุนระบบให้ทำงานได้ และมีผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อเสียงด้านเงินกู้ **IRL** คือ ศาสตราจารย์ **Nicholas Barr** แห่งภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยลอนดอน ซึ่งสนับสนุนแนวคิดเรื่องเงินกู้ **IRL** มาอย่างต่อเนื่องและถูกต้อง ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่าระบบเงินกู้ **IRL** ของสหราชอาณาจักรจะต้องประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน

ธนาคารโลกและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องส่งเสริมแนวคิดเรื่องระบบเงินกู้ **IRL** ในประเทศปาปัวนิวกินี มาเลเซีย รัสเซีย อินโดนีเซีย และเอธิโอเปีย แต่ประเทศเหล่านี้ก็ไม่ได้ใช้ระบบเงินกู้ **IRL** เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองซึ่งไม่เชื่อว่าจะสามารถจัดเก็บหนี้เงินกู้ได้

ประเทศเยอรมัน เม็กซิโกและโคลัมเบียกำลังพิจารณาเรื่องเงินกู้ **IRL** อย่างกระตือรือร้น แต่ก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บหนี้เงินกู้ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมในการชำระภาษีอย่างซื่อสัตย์ นอกจากนี้ธนาคารโลกยังส่งเสริมแนวคิดนี้ในประเทศฮังการีและฟิลิปปินส์ด้วย แต่ข้าพเจ้าไม่ทราบว่าสองประเทศดังกล่าวดำเนินการอย่างไรในเรื่องนี้

ประเด็นที่ 9 : บทสรุป

- 1) นักศึกษาแต่ละรายได้รับประโยชน์จากการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก
- 2) การไม่เก็บค่าเล่าเรียนเป็นเรื่องที่สร้างความยุติธรรมในสังคม แม้ว่าอาจจะเป็นเรื่องแปลกที่กล่าวว่าการเก็บค่าเล่าเรียนเป็นเรื่องที่ยุติธรรม แต่หากเราตระหนักว่าผู้เสียภาษีเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนระบบอุดมศึกษาทั้งกระบวนการ โดยที่ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา (สำหรับประเทศออสเตรเลีย ประชากรร้อยละ 80 ไม่ได้เข้าเรียนระดับอุดมศึกษา แต่ต้องเสียภาษีเพื่อบำรุงระบบอุดมศึกษา) ข้าพเจ้าเห็นว่าการเก็บค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้นอาจไม่เหมาะสม แต่ก็ทำให้บัณฑิตมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการได้รับบริการอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดี ประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือ

ตราใบใดที่กลุ่มคนยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ก็จะช่วยให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

3) ท่านสามารถนำเงินภาษีรายได้จากเงินกู้ IRL ไปใช้ในการขยายตัวของระบบอุดมศึกษา โดยอาจนำไปเพิ่มประสิทธิภาพและทรัพยากรของระบบอุดมศึกษา อีกวิธีหนึ่งที่ข้าพเจ้าเห็นว่าประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจที่ยังไม่มั่งคั่งมากนักควรจะทำคือ ให้นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาเรียนโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน เพราะการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมศึกษาจะทำให้คนยากจนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรืออาจใช้วิธีการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนมัธยมศึกษาที่ยากจน ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นวิธีการใช้เงินภาษีรายได้จากเงินกู้ IRL ที่รัฐบาลสามารถทำได้ ข้าพเจ้าเห็นว่าจากการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาไม่เพียงแต่เป็นเรื่องที่ยุติธรรมเท่านั้น แต่ยังช่วยพัฒนาระบบอุดมศึกษา และเพิ่มปริมาณของประชากรที่จะสามารถเข้าถึงระบบอุดมศึกษาได้มากกว่าเดิมอีกด้วย

4) ในทัศนะของข้าพเจ้า เงินกู้ IRL เป็นระบบการบริหารการเงินอุดมศึกษาซึ่งทำให้เกิดความเสมอภาคเพราะคำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนของบัณฑิตแต่ละรายในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกับระบบการเงินอุดมศึกษาระบบอื่น ๆ

5) ดังที่กล่าวข้างต้น ประเทศไทยอาจให้เงินกู้ IRL ครอบคลุมค่าใช้จ่ายส่วนตัวอื่น ๆ นอกเหนือจากค่าเล่าเรียนก็ได้

6) หลายประเทศกำลังใช้หรือประยุกต์ใช้แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเงินอุดมศึกษา คาดว่าในอีก 4 - 5 ปี จะมีประมาณ 8 - 12 ประเทศ ที่จะใช้ระบบเงินกู้ IRL ปัจจุบันมี 6 ประเทศที่ใช้ระบบนี้

7) สิ่งที่เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดของระบบเงินกู้ IRL คือกลไกในการจัดเก็บหนี้เงินกู้ IRL ซึ่งจะต้องรวมพลังกันวางระบบการจัดเก็บหนี้ที่รัดกุม เรื่องนี้นำมาสู่ประเด็นที่ว่า ทุกประเทศจะต้องไม่ละเลยที่จะชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดเก็บหนี้เงินกู้ IRL

อภิปรายและตอบข้อซักถามโดย Prof. Bruce Chapman และ ศ.ดร.เมธิ ครอบแก้ว

ถาม: ขอทราบอัตราการผิดสัญญาชำระหนี้เงินกู้ IRL ของออสเตรเลียเป็นเท่าใด เนื่องจากมีอัตราเสี่ยงของคนที่จะไม่สำเร็จการศึกษาและไม่มีแนวโน้มที่จะจ่ายเงิน

ตอบ: ขอตอบคำถามนี้เป็น 2 ประเด็น

ประเด็นแรก ระบบเงินกู้ IRL มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองคนที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งหมายความว่าบัณฑิตบางรายจะไม่ได้ชำระหนี้ครบตามจำนวน แต่การมิได้ชำระหนี้ครบมิได้ถือว่าเป็น “การผิดสัญญาชำระหนี้” แต่เรียกว่า “หลักประกันการคุ้มครอง”

ประเด็นที่สอง ระบบเงินกู้ IRL ในออสเตรเลียได้รับเงินชำระหนี้คืนเป็น 2 ระดับ คือ 1) สำหรับบัณฑิตชาย ร้อยละ 85 จะชำระเงินคืนเต็มจำนวน และอีกร้อยละ 7.5 จะชำระคืนครึ่งหนึ่ง 2) บัณฑิตหญิงชำระเงินคืนในอัตราที่ต่ำกว่าเพราะมีรายได้น้อยกว่า โดยชำระคืนเต็มจำนวนร้อยละ 75 ส่วนอีกร้อยละ 12.5 จะชำระเงินคืนครึ่งหนึ่ง

ดังนั้น โดยรวมแล้วอัตราการชำระหนี้คืนโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 80 แต่ไม่อยากจะคิดว่าบัณฑิตอีกร้อยละ 20 ผิดสัญญาชำระหนี้ เนื่องจากเป็นเรื่องปกติที่อัตราการชำระหนี้เงินกู้ IRL จะไม่ถึงร้อยละ 100 เพื่อเป็นหลักประกันเมื่อบัณฑิตต้องเผชิญความเสี่ยงและเพื่อตอบสนองแนวคิดหลักคือ “การคุ้มครองคนที่ไม่มีความสามารถชำระหนี้”

ถาม: บัณฑิตชำระหนี้เป็นระยะเวลาเฉลี่ยกี่ปี

ตอบ: เงินเดือนเริ่มต้นของบัณฑิตออสเตรเลียประมาณปีละ 32,000 เหรียญออสเตรเลียหรือเท่ากับ 20,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาโดยประมาณ และบัณฑิตส่วนใหญ่มักจะเริ่มชำระหนี้ในทันที

อย่างไรก็ดี เมื่อโครงการ HECS เริ่มต้นขึ้น ช่วงการชำระหนี้คืนจะสูงกว่าระบบปัจจุบัน รายได้เฉลี่ยในช่วงนั้นอาจเทียบได้เท่ากับประมาณ 27,000 - 28,000 เหรียญออสเตรเลีย ดังนั้น บัณฑิตจึงมีระยะเวลาปลอดหนี้โดยเฉลี่ย 3 - 4 ปี

นอกจากนี้ ยังมีนักศึกษาที่ออกกลางคันหรือเรียนไม่จบซึ่งไม่ได้ชำระหนี้คืนเลย รวมทั้งนักศึกษาที่เรียนไม่จบบางรายหรือบัณฑิตที่ไม่ประสบความสำเร็จในตลาดแรงงานอาจจะพักการชำระหนี้ยาวนาน 5 - 6 ปี

ถาม: จะมีวิธีการบังคับหรือจูงใจให้ผู้ชำระหนี้เงินกู้ได้อย่างไร ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้ระบบคืนภาษี (Tax Refund) โดยผู้ที่ไม่ชำระหนี้เงินกู้ IRL จะไม่ได้รับภาษีส่วนเกินคืน

ตอบ: วิธีการชำระหนี้เงินกู้ IRL จะเหมือนกับการชำระภาษีรายได้ โดยให้นายจ้างหักจากเงินรายได้ของผู้กู้ทุกสัปดาห์ หรือทุกสองสัปดาห์ หรือทุกเดือนอย่างต่อเนื่อง เพื่อชำระหนี้เงินกู้ IRL ของลูกจ้าง อีกวิธีหนึ่งคือหักจากรายได้ปีละครั้งเช่นเดียวกับระบบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากประเทศไทยจะใช้วิธีการดังกล่าวโดยมีส่วนลดหย่อนภาษีปลายปีให้แก่บัณฑิตที่ชำระหนี้เงินกู้ IRL ก็จะช่วยให้การจัดเก็บหนี้เงินกู้ได้ผลดีขึ้น

สำหรับการจัดเก็บเงินกู้ HECS นายจ้างจะหักภาษีรายได้ ถ้ามีหนี้ยู่ก็หักเงินชำระหนี้เพิ่มเติมทุก ๆ สัปดาห์หรือสองสัปดาห์ และเมื่อถึงปลายปี ผู้ที่ชำระหนี้ครบแล้วก็จะได้รับเงินคืน หลักการที่สำคัญ

คือการจัดเก็บเงินกู้ IRL ใช้วิธีการเดียวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้นั้นเอง ซึ่งมีกระบวนการหักเงินออกจากหนี้ของ IRL โดยกรมสรรพากรจะพิจารณาจากรายได้ของผู้กู้ หากถึงระดับรายได้ขั้นต่ำ (threshold income) ที่ต้องชำระหนี้เงินกู้ IRL กรมสรรพากรจะเริ่มหักตามอัตราภาษีที่กำหนด เช่น เริ่มหักจาก 3% ของเงินรายได้ เช่น หากมีรายได้ 1,000 เหรียญต่อเดือน จะถูกหักชำระหนี้เงินกู้ร้อยละ 3 จนกว่าหนี้ที่ค้างไว้จะหมด และหากปีใดตกงานก็ไม่ต้องไปรายงานใคร เพราะตัวเลขเงินเดือนที่เข้าไปในกรมสรรพากรจะบอกว่ารายได้ไม่ถึง ก็ไม่ต้องถูกหัก โดยที่ระบบจะทำงานเองแบบอัตโนมัติ

ถาม: กรณีของออสเตรเลียจะมี 3 หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องการดำเนินการเงินกู้ IRL ได้แก่ HECS สถาบันอุดมศึกษา และกรมสรรพากร โดยที่นักศึกษามีภาระผูกพันหนี้ตามสัญญาและหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีตั้งแต่เริ่มเข้าศึกษา ปัญหาการ default จึงไม่สูงมากเนื่องจากได้มีการวางระบบไว้เป็นอย่างดี สำหรับประเทศไทยจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรในการจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่มีประสิทธิภาพ

ตอบ: ท่านจะต้องมีกลไกการจัดเก็บหนี้เงินกู้อย่างเป็นทางการ โดยมีองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ประกอบด้วย 1) การกำหนดให้ผู้กู้ทุกคนมีหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเงินได้ 2) ต้องมีการบันทึกการจําหน่ายหนี้เมื่อผู้กู้ลงทะเบียนเรียนในมหาวิทยาลัยอย่างถูกต้อง 3) ต้องมีกลไกการจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่เชื่อถือได้และมีประสิทธิภาพโดยใช้คอมพิวเตอร์ช่วยในการบันทึก และ 4) ต้องมีวิธีการคำนวณรายได้ที่แท้จริงของนักศึกษาที่เป็นหนี้ หากปราศจากองค์ประกอบดังกล่าวการบริหารจัดการเงินกู้ IRL ก็จะทำได้ยากมากดังที่ได้กล่าวแล้ว เมื่อนักศึกษาสมัครเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจะต้องมีการบันทึกหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษี หากท่านสมัครเข้าเรียนมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลียจะต้องมีหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษี เพื่อให้ทางมหาวิทยาลัยบันทึกข้อมูลเช่นเดียวกัน เมื่อท่านจะทำงานก็ต้องมีหมายเลขดังกล่าว ผู้ที่ไม่มีหมายเลขก็ต้องขอหมายเลข การหลีกเลี่ยงหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีจะต้องเสียค่าปรับและไม่ค่อยมีใครทำเช่นนั้น

ศ.ดร.เมธี ครอบแก้ว ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เลขประจำตัวผู้เสียภาษีของออสเตรเลียนั้นมีข้อมูลเฉพาะการรายงานรายได้เท่านั้น ไม่มีข้อมูลอื่นเลย เนื่องจากประเทศออสเตรเลียนั้นมีความเป็นห่วงเรื่องความเป็นส่วนบุคคลมาก สำหรับประเทศไทยเมื่อมีการนำเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักมาใช้เป็นเลขประจำตัวผู้เสียภาษีแล้ว ระบบของไทยจะดีกว่าของออสเตรเลีย เนื่องจากจะมีข้อมูลที่ละเอียดกว่ามาก นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดทำ smart card โดยเก็บข้อมูลของทุกกระทรวงอยู่ใน chip สำหรับคนไทยทุกคน หากรัฐบาลสามารถดำเนินการได้จริง ก็จะสามารถตรวจสอบและดำเนินการได้ง่ายกว่าของประเทศออสเตรเลียมาก

ถาม: กรมสรรพากรของไทยและออสเตรเลียไม่ต้องการรับภาระในการจัดเก็บหนี้เงินกู้ IRL จะมีวิธีการจัดการต่อต้านนี้ได้อย่างไร

ตอบ: สำหรับแนวความคิดที่ว่ากรมสรรพากรมักไม่เต็มใจรับภาระในการจัดเก็บหนี้เงินกู้ นั้น ถือเป็นเรื่องธรรมดาของระบบราชการที่จะหลีกเลี่ยงภาระหน้าที่ใหม่ ๆ อย่างไรก็ตาม กรมสรรพากรของประเทศ

ออสเตรเลียไม่ได้มีอำนาจในการบริหารประเทศ ผมได้พูดคุยกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีได้หมายถึงประเทศไทย และได้รับคำบอกเล่าว่า กรมสรรพากรไม่ยอมให้ใช้ระบบเงินกู้ IRL ในกรณีของประเทศไทย ทุกท่านควรตั้งคำถามถามตนเองว่า “ใครควรจะทำหน้าที่ตัดสินใจ” ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจไม่ควรจะเป็นข้าราชการ แต่เป็นรัฐบาล ถ้าหากรัฐบาลไทยเห็นว่าสิ่งนี้เป็นนโยบายของรัฐบาล กรมสรรพากรก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะปฏิเสธ หากรัฐบาลสั่งให้กรมสรรพากรรับไปดำเนินการ กรมสรรพากรก็ต้องดำเนินการ

ถาม: ถ้าลูกหนี้ตายจะเกิดอะไรขึ้น ผู้ปกครองหรือลูกหลานของบัณฑิตจะต้องรับผิดชอบการชำระหนี้เงินกู้แทนหรือไม่

ตอบ: ในกรณีของออสเตรเลียได้มีการหยิบยกประเด็นนี้มาหารือกัน โดยที่กรมสรรพากรบอกว่าจะต้องมีบัณฑิตบางรายเสียชีวิต ซึ่งผมก็ได้ตอบไปว่า “ระบบเงินกู้ HECS ไม่สามารถหยุดยั้งความตายของผู้กู้ได้ แต่ผู้กู้สามารถหลีกเลี่ยงการชำระหนี้เงินกู้ IRL ได้ด้วยความตายเท่านั้น” กรมสรรพากรจะต้องวางระบบภาษีที่มีข้อยกเว้นการชำระหนี้ และให้รัฐบาลชำระหนี้แทนบัณฑิตที่เสียชีวิตในปีงบประมาณนั้น ๆ หลังจากนั้นหนี้ที่เหลือก็จะได้รับการยกเว้นโดยไม่ตกเป็นภาระรับผิดชอบของผู้ปกครอง คู่สมรส หรือบุตรหลาน ซึ่งถือเป็นข้อดีประการหนึ่งของระบบเงินกู้ HECS หากผู้กู้เสียชีวิตภาระหนี้ก็จะสิ้นสุดลง เพราะภาระหนี้ของบุคคลจะไม่เชื่อมโยงกับฐานะทางครอบครัวของแต่ละบุคคล

ถาม: นักศึกษาที่ชำระค่าเล่าเรียนทั้งหมดทันทีโดยได้รับส่วนลดนั้น รัฐบาลจะอุดหนุนลดหย่อนส่วนลดดังกล่าวเต็มจำนวนหรือไม่ และทำให้การศึกษาเป็นสินค้าบริการในเชิงพาณิชย์ หรือทำให้การศึกษาด้อยคุณค่าหรือไม่ จะมีข้อแนะนำในการทำความเข้าใจกับสาธารณชนอย่างไร

ตอบ: คำถามเกี่ยวกับการให้ส่วนลดเป็นเรื่องที่ซับซ้อนในเชิงการเงิน เพราะขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ว่าควรจะให้ส่วนลดหรือไม่ วิธีการบริหารระบบเงินกู้ก็วิธีหนึ่งคืออนุญาตให้มีการชำระเงินทันที ตัวอย่างเช่น ถ้านักศึกษาชำระเงินทันที 10,000 หรือ 50,000 เหรียญออสเตรเลีย เพื่อสมัครเข้าเรียนก็จะได้รับส่วนลดร้อยละ 25 แต่หากเลือกจะชำระค่าเล่าเรียนภายหลังก็จะมีหนี้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย

อย่างไรก็ตาม หนี้เงินกู้ IRL ไม่ได้คิดอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง แต่จะมีการปรับมูลค่าหนี้บ้างเพื่อให้สะท้อนอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้น การเลือกที่จะเป็นหนี้และไม่รับส่วนลดก็เป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องสำหรับบัณฑิตบางราย โดยเฉพาะผู้ที่คาดว่าอาจจะไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ในระยะสั้น เมื่อเป็นหนี้ระยะยาวโดยไม่มีอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ทุก ๆ ปีที่ยังไม่มีการชำระหนี้ ผู้กู้ก็จะได้ประโยชน์จากการปลอดดอกเบี้ยที่แท้จริง

เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผิน การให้ส่วนลดอาจดูเหมือนการช่วยเหลือผู้ที่พร้อมจะชำระเงินทันที แต่อันที่จริงแล้วสำหรับหลาย ๆ คน การชำระเงินทันทีเป็นเรื่องที่ไม่สมเหตุผลในเชิงการเงิน เพราะหากเป็นหนี้เงินกู้ IRL มูลค่าหนี้ที่ชำระคืนจะต่ำกว่าการชำระเงินทันที ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในออสเตรเลียจึงมีนักศึกษาที่ชำระค่าเล่าเรียนทันทีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น เพราะตระหนักดีว่าการเป็นหนี้เงินกู้ HECS จะได้ประโยชน์มากกว่า

ผมขอยกตัวอย่างเพื่อเปรียบเทียบให้ชัดเจนคือ มีฝาแฝดคู่หนึ่ง แฝด A ชำระเงินค่าเล่าเรียนทันที และได้รับส่วนลด ส่วนแฝด B เลือกที่จะไม่ชำระเงินทันที ต่อมาเมื่อทั้งคู่มีงานทำก็มีรายได้ต่ำมากจนไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะหักเงินชำระหนี้เงินกู้ IRL ได้ หากเป็นเช่นนี้ ผู้ที่ตัดสินใจถูกต้องในเชิงการเงินก็คือ แฝด B หรือนักศึกษาที่ไม่ได้ชำระเงินทันทีนั่นเอง

ในทัศนะของผมคนส่วนใหญ่ที่ชำระเงินสดทันทีเพื่อรับส่วนลด มักจะกระทำไปตามความคิดเห็นของผู้ปกครองมากกว่าการใช้หลักเหตุผลทางการเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผู้ปกครองจะชำระเงินค่าเล่าเรียนให้บุตรหลานทันที แม้จะทราบว่าการให้บุตรหลานเป็นหนี้เงินกู้ที่รัฐค้ำประกันจะเป็นการกระทำที่ฉลาดกว่า เพราะผู้ปกครองเห็นว่าเป็นภาระรับผิดชอบของตนที่จะชำระค่าเล่าเรียนให้บุตรหลานจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาเมื่ออายุ 22 ปี ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงไม่ต้องการให้บุตรหลานเป็นหนี้

ในกลุ่มนักศึกษาที่ชำระเงินทันทีและรับส่วนลดนั้น มีผู้ที่ได้รับประโยชน์มากกว่าหากเลือกที่จะเป็นหนี้เงินกู้อยู่ถึงร้อยละ 50 ดังนั้น หากกล่าวอย่างตรงไปตรงมา การที่รัฐบาลให้ส่วนลดเพราะการชำระค่าเล่าเรียนโดยการกู้เงิน IRL จะทำให้ไม่มีเงินหมุนเวียนในระบบเงินกู้เป็นระยะเวลายาวนาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่ต้องการได้เงินสดทันทีเพื่อนำมาปรับปรุงระบบเงินกู้จึงเสนอส่วนลด ในออสเตรเลียมีนักศึกษาร้อยละ 20 เลือกชำระเงินทันทีและรับส่วนลด และเงินส่วนนี้เองที่รัฐบาลนำมาใช้ในโครงการเงินกู้ HECS โดยทั่วไปแล้วอัตราการให้ส่วนลดจะไม่มากหรือน้อยเกินไป โดยจะต้องคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยในการชำระหนี้ และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงซึ่งเท่ากับศูนย์ด้วย

สำหรับประเด็นความเหมาะสมของการให้ส่วนลดจะทำให้การศึกษากลายเป็นสินค้าที่สามารถขายและให้ส่วนลดได้ หรือทำให้การศึกษาด้อยคุณค่า ผมคิดว่าบางครั้งภาษาที่ใช้ อาจทำให้เกิดความรู้สึก ขุ่นข้องหมองใจได้ เหมือนกับว่ามนุษย์เป็นรถแทรกเตอร์หรือเครื่องจักรกลซึ่งสามารถซื้อได้ด้วยเงิน และเป็นทุนที่เรียกว่า “การลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์” เพื่อให้ได้รับปริญญา หลังจากนั้น เราก็นำรถแทรกเตอร์ไปใช้งานในไร่ นา หรือให้บัณฑิตออกไปทำงานในตลาดแรงงานแล้วก็ได้รับผลตอบแทนกลับมา ที่กล่าวมานี้ ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์เป็นรถแทรกเตอร์หรือเครื่องจักรกล และบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกระบวนการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ซึ่งรวมถึงการศึกษาในระบบก็ไม่ได้เป็นผู้ที่สนใจเฉพาะเรื่องเงิน

ผมหมายถึงว่าถ้าผมสนใจเรื่องเงินอย่างเดียวก็คงไม่มาเป็นนักวิชาการ แต่ผมก็ได้ผ่านกระบวนการที่มีการลงทุนเช่นเดียวกัน คนทั่วไปไม่อยากจะคิดถึงการศึกษาในแง่นี้ **คนไม่อยากจะลงทุนด้านการศึกษา แต่อยากจะได้รับประโยชน์อันมหาศาลจากเงินรายได้ที่จะตามมาหลังสำเร็จการศึกษา** อย่างไรก็ตาม ผู้เสียภาษีก็ต้องมีส่วนในการลงทุนเพื่อการศึกษา ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์หลักก็คือบัณฑิตนั่นเอง ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงคำถามที่ว่า “ใครควรจะรับภาระในการชำระหนี้” การใช้ภาษาในลักษณะนี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์เป็นเครื่องจักรกล

ศ.ดร.เมธี ครอบแก้ว ได้เสริมแนวคิดของ Prof. Bruce Chapman ว่าอันที่จริงจากการคิดคำนวณจะเท่ากัน คือ ถ้าจะจ่าย up-front หรือว่าจะรอไว้จ่ายเมื่อตอนทำงานแล้วมีเงินได้ถึงเกณฑ์

ขั้นต่ำที่จะชำระหนี้เงินกู้ มูลค่าของเม็ดเงินที่ต้องจ่ายจะเท่ากัน ด้วยเหตุนี้ หากไม่ให้ส่วนลดคนที่จ่ายเงินสดทันทีที่เสียเปรียบ สำหรับประเด็นการให้ส่วนลดกับนักศึกษาที่ชำระเงินทันที มหาวิทยาลัยจะได้รับเงินลดน้อยลงหรือไม่ คำตอบคือไม่ เพราะรัฐบาลจะเอาเงินส่วนที่ลดนั้นคืนให้กับมหาวิทยาลัย

ถาม: สัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐและผู้เรียนควรเป็นเท่าใด

ตอบ: การรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐกับผู้เรียนควรเป็นเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐว่าจะให้ผู้เรียนรับภาระค่าใช้จ่ายตามหลักการคุ่มทุน (ร้อยละ 100) หรือต่ำกว่าต้นทุน ยกตัวอย่างของออสเตรเลีย รัฐบาลก็ไม่คิด 100% เต็ม ยังมีส่วนที่รัฐบาลอุดหนุนนักศึกษาที่เรียนหนังสือทุกคนเหมือนกัน ถ้าจำไม่ผิดจะประมาณร้อยละ 30 คือนักศึกษาจ่าย 70 ถ้าถามว่าทำไมรัฐบาลต้องไปอุดหนุนอีก 30 คือ ถ้าจะพูดจริง ๆ แล้ว ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการที่มีนักศึกษาเรียนในระบบ มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น หรือมี human capital ที่สูงขึ้น บางทีอาจจะมากกว่าร้อยละ 30 ที่รัฐบาลอุดหนุนก็ได้ จึงไม่สามารถบอกได้ว่าควรจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าอย่างไร เพียงแต่คาดว่าการศึกษาที่คนมีความรู้ดีขึ้น เป็นพลเมืองดี อาจจะมีคุณค่ามากกว่าการอุดหนุนร้อยละ 30 ก็ได้ ซึ่งจะเป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงกันว่าเท่าใดจึงจะเหมาะสม และไม่ขอแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้มากนักเนื่องจากเป็นเรื่องของนโยบายมากกว่า

ถาม: ลูกหนี้ที่กู้เงินเพื่อการศึกษาจากธนาคาร อาจารย์มีข้อเสนอแนะหรือไม่ว่าจะจัดเก็บหนี้เงินกู้คืนได้อย่างไร

ตอบ: บางประเทศอาจใช้เงินกู้ IRL โดยไม่ได้จัดเก็บผ่านระบบภาษี จึงมักจะไม่มีประสิทธิภาพมากนัก อาทิเช่น ประเทศชิลีให้กู้จากสำนักงานเงินกู้เพื่อศึกษาระดับอุดมศึกษาและให้ชำระคืนผ่านธนาคาร ซึ่งธนาคารไม่ทราบว่าจะมีรายได้เท่าใดจึงเป็นปัญหาที่สำคัญมาก หากไม่ทราบรายได้ของบัณฑิตแล้ว การให้เงิน IRL ก็ไม่สามารถทำได้ นั่นหมายถึงว่าสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีจะจัดเก็บหนี้เงินกู้ IRL ได้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ในประเทศเม็กซิโกมีระบบเงินกู้ของเอกชนซึ่งให้เงินกู้เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวสำหรับนักศึกษาที่จะเข้าเรียนมหาวิทยาลัย และให้มหาวิทยาลัยจัดเก็บหนี้เงินกู้ หรือระบบการจัดเก็บหนี้เงินกู้ของมหาวิทยาลัย Yale ซึ่งไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน

ในทางปฏิบัติหากแยกข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และกระบวนการจัดเก็บหนี้เงินกู้ออกจากกัน ก็จะทำให้การติดตามเร่งรัดหนี้ทำได้ยากขึ้น แม้ว่าจะสามารถทำได้ แต่ต้นทุนในการจัดเก็บหนี้เงินกู้จะสูงมาก

ถาม: เป็นไปได้หรือไม่ที่จะใช้ ICL เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาของประเทศ โดยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการกู้ยืมและเลือกเรียนในสาขาที่เป็นความต้องการหรือทิศทางของการพัฒนาประเทศ อีกทั้งเป็นการเพิ่มศักยภาพของยุทธศาสตร์ในเรื่องนี้นอกเหนือจากการช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ตอบ: หากรัฐบาลไทยต้องการมุ่งผลิตบัณฑิตสาขาใดเป็นพิเศษก็สามารถให้เงินชดเชยในสาขานั้น ๆ เพิ่มเติม อาทิเช่น หากขาดแคลนครูหรือพยาบาลก็ให้ลดหย่อนค่าเล่าเรียนของทั้ง 2 สาขานี้ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เงินกู้ IRL หรือไม่ก็ตาม

สำหรับประเทศออสเตรเลียก็มีการหารือเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของสาขาวิชาที่ขาดแคลนคือพยาบาลและครูที่จะไปทำงานในชนบทที่ห่างไกลตัวเมือง ดังนั้น รัฐบาลจึงเสนอวิธีที่จะแก้ไขปัญหาสาขาที่ขาดแคลนในตลาดแรงงาน โดยการให้เงินชดเชยในรูปแบบของการลดหย่อนค่าเล่าเรียนในสาขานั้น ๆ แม้ว่าสาขาพยาบาลที่นำมาเป็นตัวอย่างเป็นสาขาที่ภาครัฐต้องลงทุนสูง แต่ค่าเล่าเรียนในสาขานี้จะต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ เพราะรัฐบาลไม่ให้ขึ้นค่าเล่าเรียนสาขาพยาบาล ในขณะที่ค่าเล่าเรียนสาขาอื่น ๆ ปรับตัวสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในกรณีของประเทศไทยก็สามารถใช้วิธีการเดียวกันนี้ได้

นอกจากนั้น ประเทศออสเตรเลียยังมีนโยบายยกเลิกหนี้ให้กับผู้กู้ในสาขาขาดแคลนในชนบท ได้แก่ นักกายภาพบำบัด แพทย์ และครู ที่ยอมไปทำงานในเมืองเล็ก ๆ เพราะออสเตรเลียเป็นดินแดนที่กว้างใหญ่และว่างเปล่าซึ่งเต็มไปด้วยจิตใจ แต่ก็ยังมีเมืองเล็ก ๆ ห่างไกลตัวเมืองหลายแห่งที่บัณฑิตในสาขาวิชาขาดแคลนไม่อยากไปทำงาน

ถาม: ขอดถามอาจารย์เมธิดา โดยหลักการของระบบ ICL ค่าธรรมเนียมการศึกษาซึ่งแยกออกเป็น ส่วน (ก) ซึ่งนักศึกษาจ่ายเอง และส่วน (ข) ซึ่งรัฐบาลจ่ายให้กับผู้เรียนไปก่อนและให้ผู้เรียนมาใช้คืนภายหลังนั้น ได้มีการกำหนดชัดเจนหรือไม่ว่าสัดส่วนระหว่างส่วน (ก) และส่วน (ข) ในแต่ละสาขาวิชาเป็นเท่าใด มีความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนหรือไม่ และด้วยวิธีการดังกล่าวทำให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของผู้เรียนไปก่อนซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาว และการได้รับกลับคืนจะคุ้มค่างับการลงทุนหรือไม่ และรัฐยอมให้มีความสูญเสียจากระบบเงินกู้แบบใหม่นี้เท่าใด เนื่องจากจะต้องมีผู้กู้ที่เรียนจบแต่ไม่มีงานทำ หรือมีงานทำแต่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด หรือตาย หรือสุขภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้

ตอบ: การกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมส่วน (ก) และส่วน (ข) นั้น เนื่องจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เวลานักศึกษาสมัครเข้าเรียนในสถาบันใดจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการเรียนอยู่แล้วส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งรัฐให้การอุดหนุน สมมติว่า เข้าเรียนในสาขาวิชาหนึ่งเป็นเงิน 100 บาท ส่วนที่ผู้เรียนจ่ายปัจจุบันเท่ากับ 20 บาท อีก 80 บาท รัฐบาลจ่ายให้กับสถาบัน หากนำระบบ ICL มาใช้ นักศึกษาจะต้องรับภาระทั้ง 100 บาท (กรณีที่ย่ำที่สุด) กล่าวคือแทนที่รัฐบาลจะจ่าย 80 บาท ในที่สุดนักศึกษาจะต้องจ่ายอีก 80 บาทด้วย แต่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านของการนำระบบใหม่มาใช้ นักศึกษาจะค่อย ๆ รับภาระที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต และบทบาทของรัฐในการที่จะอุดหนุนก็ค่อย ๆ หายไป เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของผู้ปกครองและนักศึกษาในระยะแรก การที่มีส่วน (ก) หมายความว่า นักศึกษาที่เข้าไปเรียน ยังไม่ต้องจ่ายเพิ่มจาก 20 บาท เป็น 100 บาททันที นักศึกษาก็ยังคงจ่าย 20 บาท หรือน้อยกว่า 20 บาทก็ได้ หากรัฐบาลใจดีให้ผู้เรียนเรียนฟรีตั้งแต่ต้นจนจบแล้วค่อยจ่ายคืนหลังเรียนจบ ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็ต้องหาเงินมาชดเชยค่อนข้างมาก การที่ต้องกำหนดค่าธรรมเนียมส่วน (ก) และส่วน (ข) เพื่อไม่ให้เกิดความกระทบกระเทือนกับนักศึกษาในระบบใหม่ทันที

ส่วนค่าธรรมเนียมการเรียนที่นักศึกษาจะจ่ายเพิ่มจาก 20 เป็น 100 ก็คงไม่เกิดขึ้นแน่ เพราะจากการปรึกษาหารือระหว่างคณะทำงานฯ กับ รองนายกรัฐมนตรี (จตุรนต์ ฉายแสง) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

คงเป็นไปได้ที่จะเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนจากนักศึกษาเต็มจำนวน แต่จะเป็นเท่าใดจากการศึกษาของคณะผู้วิจัยเห็นว่า สัดส่วนที่คิดว่าเหมาะสมอยู่ที่ 50 : 50 คือนักศึกษาจ่ายครึ่งหนึ่งและรัฐจ่ายครึ่งหนึ่งซึ่งน่าจะเหมาะสม ถ้ารัฐบาลใจดีจะลดมากกว่านั้น ก็เป็นเรื่องซึ่งสามารถพิจารณาและตัดสินใจในระดับนโยบาย

สำหรับประเด็นคำถามที่ว่าการศึกษาที่รัฐลงทุนด้วยเงินงบประมาณจำนวนมากแล้วได้คืนมาคุ้มหรือไม่ ผมขออธิบายให้ทุกท่านได้เห็นภาพที่เข้าใจง่าย ๆ กล่าวคือ สภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้รัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนอุดมศึกษาอยู่แล้วเกือบร้อยละ 80 ถ้าจะมีวิธีการใดที่ทำให้นักศึกษาชำระเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ที่เป็นอยู่เดิม ส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นถือว่าเป็นประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้ เพื่อที่รัฐจะได้เอาส่วนที่ได้เพิ่มขึ้นไปทำอย่างอื่น เช่น การให้ทุนกับผู้เรียนที่ยากจน การพัฒนาคุณภาพของสถาบันการศึกษา การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา เป็นต้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันการศึกษาและสังคมโดยรวม เพราะฉะนั้นระบบใหม่นี้ไม่มีทางที่จะเลวไปกว่าเดิม

นอกจากนี้ ตามที่ Prof. Chapman ได้กล่าวในการบรรยายว่า เมื่อนำระบบ ICL มาใช้ นั้น การคาดหวังว่าเมื่อลงทุนไปแล้วจะได้กลับคืนมาร้อยละ 100 เป็นไปไม่ได้ และมีได้เป็นแนวคิดของระบบ ICL ที่มุ่งจะให้ผู้ชำระคืนร้อยละ 100 แม้แต่ในระบบของออสเตรเลียอัตราการชำระคืนอยู่ที่ร้อยละ 80 เท่านั้น หากคิดว่าส่วนที่มีได้ชำระคืนเนื่องจากเรียนจบแล้วไม่มีงานทำ หรือทำงานมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ หรือเรียนจบแล้วแต่งงานเป็นแม่บ้านเลี้ยงลูกและดูแลครอบครัว หรือตาย หรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เป็นเพียงส่วนน้อยที่จะต้องเกิดขึ้นบ้างในระบบ ICL แต่ถือว่าผู้เรียนเหล่านั้นสามารถที่จะทำประโยชน์ให้กับสังคมอันเนื่องมาจากการได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น ก็น่าจะคุ้มค่ากับการลงทุนในรูปแบบนี้

ถาม: เงินกู้ IRL ในออสเตรเลียประสบความสำเร็จเพราะจัดเก็บหนี้เงินกู้โดยใช้ระบบการจัดเก็บภาษี แต่ในกรณีของประเทศไทยและประเทศพัฒนาอื่น ๆ อาจมีบัณฑิตที่ไม่ได้อยู่ในระบบของการจัดเก็บภาษีถึงครึ่งหนึ่งหรือกว่าครึ่งหนึ่ง จึงอยากทราบวิธีการเก็บเงินกู้จากผู้ที่มีได้เข้ามาอยู่ในระบบภาษีของประเทศต่าง ๆ ที่อาจารย์ได้ไปเยือนมา

ตอบ: โดยทั่วไปแล้วบัณฑิตใหม่จะยังไม่ประกอบกิจกรรมของตนเอง ในขณะที่ภาวะตลาดแรงงานหรือสถานะของบัณฑิตแต่ละรายในตลาดแรงงานก็ไม่คงที่ การจัดเก็บหนี้เงินกู้ของบัณฑิตทุกคนอาจทำได้ยากในบางช่วงเวลา แต่ข้อตกลงนี้ก็ไม่ถูกต้องเสมอไป และไม่ยากให้มองภาพตลาดแรงงานในลักษณะที่บัณฑิตรายใดรายหนึ่งเริ่มต้นและลงเอยในสาขาวิชานั้น ๆ บัณฑิตหลายรายเป็นนายจ้างของตนเอง แต่อีกหลายรายโดยเฉพาะบัณฑิตจบใหม่ก็จะทำงานโดยได้รับค่าจ้างและเงินเดือน หลังจากนั้นอาจจะทำกิจการที่ตนจำเรียนมา เช่น แพทย์ บัญชี กฎหมาย สำหรับกรณีของประเทศไทยผมไม่มีข้อมูล แต่สำหรับประเทศออสเตรเลีย สถานการณ์ก็น่าเป็นห่วงแม้จะจัดเก็บหนี้เงินกู้ส่วนใหญ่ได้ แต่การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายจะต้องมีข้อมูลที่ชัดเจน

ข้อเสนอแนะผลการศึกษาวิจัย

จากการคำนวณระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ของผู้วิจัยพบว่า อายุเมื่อเริ่มชำระคืนเงินกู้ของผู้กู้สูงมาก ในขณะที่ของออสเตรเลียอายุเมื่อเริ่มชำระคืนเงินกู้ของผู้กู้จะต่ำกว่าและใช้เวลาในการชำระคืนสั้นกว่า นอกจากนี้ ทางเลือกที่ผู้วิจัยเสนอค่อนข้างที่จะปลายสุดของทั้ง 2 ด้าน (extreme) หรือไปทางด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป กล่าวคือ กำหนดให้จ่ายค่าเล่าเรียน 100% กับจ่ายค่าเล่าเรียน 33% ซึ่งโอกาสที่จะเป็นไปได้ยากหากจำเป็นต้องเสนอรัฐบาลเพื่อตัดสินใจ จึงตั้งเป็นข้อสังเกตว่าควรพิจารณาทางเลือกอื่นเพิ่มขึ้น เช่น กำหนดให้จ่ายค่าเล่าเรียน 2/3 หากมีสูตรการคำนวณอยู่แล้วคงจะไม่ยาก ซึ่งคณะผู้วิจัยรับที่จะไปดำเนินการ

สำหรับประเด็นเรื่องอายุที่เริ่มชำระคืนผู้วิจัยได้อธิบายว่า การกำหนดระยะเวลาเริ่มการชำระคืนให้เริ่มในปีที่เท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับการกำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำที่เริ่มชำระคืน หากกำหนดระดับรายได้ที่เริ่มชำระคืนในอัตราที่ต่ำกว่าระยะเวลาชำระคืนก็จะเร็วขึ้น และหากกำหนดระดับรายได้ที่เริ่มชำระคืนในอัตราที่สูงก็จะใช้เวลานานขึ้นในการชำระหนี้จนกว่าจะหมด

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร.รุ่ง แก้วแดง

เลขาธิการสภาการศึกษา

ดร.นงราม เศรษฐสุพานิช

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

หัวหน้าโครงการ

นายชาญ ตันติธรรมถาวร

บรรณาธิการ

ดร.นงราม เศรษฐสุพานิช

นายชาญ ตันติธรรมถาวร

นางสาวสายรุ่ง แสงแจ้ง

หน่วยงานรับผิดชอบ

กลุ่มงานทรัพยากรเพื่อการศึกษา

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

รายงานชุดการวิจัยและพัฒนานโยบายการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา ปี 2547

มี 3 เล่ม ประกอบด้วย

1. รายงานการวิจัย เรื่อง การเงินอุดมศึกษาด้านรายรับระบบใหม่

Income Contingent Loan : ICL

2. รายงานการประชุมสัมมนาระดมความคิด เรื่อง ระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่

Income Contingent Loan : ICL

3. เอกสาร ข้อเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา

“ความสำเร็จของเงินกู้ IRL : Income Related Loan ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 4 ประการ ได้แก่ 1) การกำหนดเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเงินได้ของผู้กู้ทุกคนเพื่อการติดตามหนี้ 2) การบันทึกรายการหนี้ของนักศึกษาอย่างถูกต้อง 3) การมีกลไกการจัดเก็บหนี้เงินกู้ที่เชื่อถือได้และมีประสิทธิภาพ และ 4) ต้องมีวิธีการคำนวณรายได้ที่แท้จริงของนักศึกษาที่เป็นหนี้ ในขณะที่ความล้มเหลวของระบบเงินกู้ IRL เกิดจากการที่หน่วยงานที่จัดเก็บรายได้ไม่ทราบรายได้ที่แท้จริงของผู้กู้ ซึ่งหมายถึงการแยกข้อมูลรายได้ของผู้กู้ออกจากกระบวนการจัดเก็บหนี้ ซึ่งส่งผลให้การติดตามหนี้ทำได้ยาก และถึงแม้จะทำได้ก็จะมีต้นทุนในการจัดเก็บหนี้สูงมาก ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการนำระบบ IRL มาใช้ จึงให้กรมสรรพากรทำหน้าที่รับชำระหนี้เงินกู้พร้อมกับการเสียภาษีเงินได้ของผู้กู้”