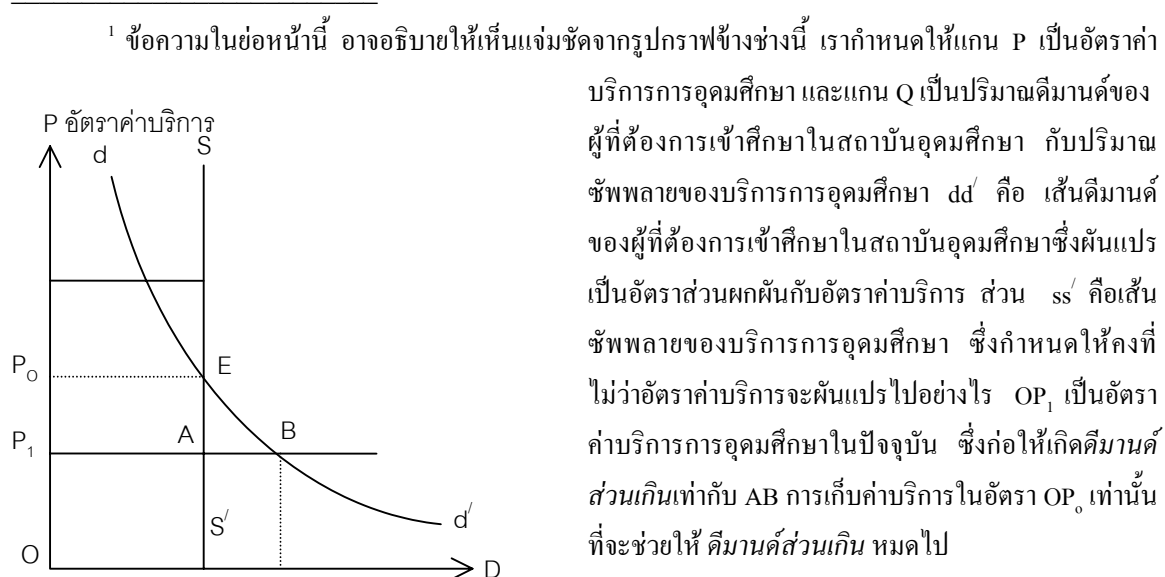


บทบาทของรัฐกับค่าบริการการอุดมศึกษา

ความเบื้องต้น

ในปัจจุบัน ปัญหาการเรียนที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสอบเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ จะกลายเป็นปัญหาอันเป็นที่กล่าวขวัญอยู่เนืองๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะฤดูสอบคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะฤดูดังกล่าว ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสภาการศึกษาฯ เจ้าหน้าที่การศึกษาชั้นสูงของรัฐ ตลอดจนคณะรัฐมนตรี ต่างตื่นตัวกับปัญหาดังกล่าวพร้อมกันนั้นก็ตระเตรียมเหตุผลข้อแก้ตัว กับให้ความหวังว่า สถานการณ์ในปีต่อไปคงจะดีขึ้น มิใช่จะต้องกล่าวว่า เมื่อพ้นฤดูสอบคัดเลือกไปแล้ว ผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการอุดมศึกษาของรัฐเหล่านั้น จะได้ใคร่ครวญไตร่ตรองค้นหาหนทางแก้ไขปัญหาเพียงใด แต่สิ่งที่แน่นอนที่สุด ก็คือ ปัญหาการเรียนสอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้กลายเป็นอาหารจานหนึ่งที่จะช่วยประทังการอยู่รอดของหนังสือพิมพ์และไม่น่าแปลกใจเลยที่วัฏจักรของการขายผ้าเอาหน้ารอดกับวัฏจักรการอยู่รอดของธุรกิจดำเนินควบคู่ไปด้วยดี ในเมื่อจุดประสงค์ของแต่ละฝ่ายมิได้ขัดกัน ปัญหาที่มีอยู่ว่า ท้ายที่สุด การแก้ปัญหาดังกล่าวจะสำเร็จลุล่วงหรือไม่ ความพยายามที่จะเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐให้กลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล น่าจะเชื่อได้ว่า เป็นเพียงความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นตัวของตัวเอง มีเสรีภาพทางวิชาการ และมีความคล่องตัวทางการเงินมากขึ้นเท่านั้น หากได้มีผลในอันที่จะช่วยแก้ปัญหานักเรียนเหลืตกค้างเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้มากนัก ในเมื่อที่มาแห่งรายรับของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังคงเป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ยกเว้นบางมหาวิทยาลัยซึ่งอาจจะมีรายรับส่วนใหญ่มากจากทรัพย์สินของตน การแก้ไขปัญหานักเรียนสอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้จะไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้เลย ถ้าหากระบบการอุดมศึกษาจะยังคงเป็นอยู่เช่นปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากคิมาณคั่งของผู้ที่ต้องการเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาประเภทหนึ่ง มิได้ขึ้นอยู่กับราคาของบริการการอุดมศึกษาประเภทนั้น (ทั้งนี้โดยที่กำหนดให้เงินได้ รสนิยมของนักเรียนที่จบประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย และราคาของบริการการอุดมศึกษาประเภทอื่นคงที่) บริการการอุดมศึกษานั้นเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง (Commodity) ตามนัยทางเศรษฐศาสตร์ ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นบอกแก่เราว่า เศรษฐทรัพย์ (Economic Goods) ทั้งปวงจะต้องเป็นสินค้าที่มีราคามากกว่าศูนย์ สินค้าไร้ราคา (Free Goods) เท่านั้นที่มีราคาเท่ากับศูนย์ และผู้บริโภคอาจจะให้ได้มาซึ่งสินค้าประเภทนี้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่ประการใด การเก็บค่าบริการการอุดมศึกษาในอัตราต่ำๆอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็เท่ากับถือว่า บริการการอุดมศึกษาเป็น *เสมือน* หนึ่ง สินค้าไร้ราคา สมมติฐานนี้เป็นสมมติฐานที่ผิด และเป็นต้นเหตุประการหนึ่งของปัญหานักเรียนสอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ สิ่งที่เราจะถือว่าเป็นสินค้าไร้ราคาได้นั้น จะต้องเป็นสิ่งที่มิใช่พลา

ท่วมท้น จนราคาทงเศรษฐศาสตร์ไม่ได้ แต่บริการการอุดมศึกษาเป็นบริการที่มีซัพพลายจำกัด ซ้ำยังค่อนข้างคงตัว และแม้จะเพิ่มขึ้นตามระยะเวลา แต่อัตราการเพิ่มขึ้นก็ไม่สูง การเก็บค่าบริการ อุดมศึกษาในอัตราต่ำเกินควรจึงก่อให้เกิด *ดีมานด์ส่วนเกิน* (Excess Demand) ในระบบการประกอบ การแบบเสรี *ดีมานด์ส่วนเกิน* ย่อมผลักดันให้ราคาสูงขึ้น จนในที่สุดดีมานด์เท่ากับซัพพลาย แต่โดยที่ อัตราค่าบริการการอุดมศึกษาถูกกำหนดให้ตายตัว จึงเป็นไปได้ที่ *ดีมานด์ส่วนเกิน* จะถูกขจัดให้ หหมดไป เว้นแต่จะมีการขยายซัพพลายของบริการการอุดมศึกษาให้ได้มากถึงขนาด ยิ่งถ้าอัตราการเพิ่ม ขึ้นของจำนวนนักเรียนที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวน นักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา หรืออีกนัยหนึ่ง ดีมานด์ของผู้ที่ต้องการเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่า การเพิ่มขึ้นของซัพพลายบริการการอุดมศึกษาด้วยแล้ว *ดีมานด์ส่วนเกิน* ก็คง แต่จะเพิ่มขนาดขึ้น ถึงแม้ว่านักเรียนที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายจะมีได้มุ่งเข้าสถาบัน อุดมศึกษาหมดทุกคนก็ตาม เหตุฉะนั้น การแก้ปัญหา นักเรียนสอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ จึงไม่อาจ สำเร็จลุล่วงได้ ถ้าหากสถาบันเหล่านั้นยังคงเก็บค่าบริการในอัตราต่ำเกินควร โดยทฤษฎีแล้ว การเก็บ ค่าบริการการอุดมศึกษาในอัตราที่ทำให้ดีมานด์เท่ากับซัพพลายเท่านั้น ที่จะช่วยจัดปัญหานักเรียน สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การเก็บค่าบริการการอุดมศึกษา ในอัตราสูงขึ้น ย่อมตัดทอนดีมานด์ให้น้อยลง และลดลงจนเท่ากับซัพพลาย ซึ่งค่อนข้างคงที่ในที่สุด¹ แต่ปฏิบัติการเช่นนี้ย่อมยังผลให้ผู้ที่มีอำนาจซื้อต่ำต้องออกจากตลาดไป หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้ที่มีรายได้น้อยย่อมไม่อาจรับบริการการอุดมศึกษาได้ ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากผู้ที่มีรายได้น้อย แต่สติ ปัญญาดี จึงน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในกรณีที่คนเหล่านั้นได้รับบริการการอุดมศึกษา จุดประสงค์ ส่วนหนึ่งของบทความเรื่องนี้ ก็เพื่อค้นหาวิธีการอื่น ๆ ที่จะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องนี้



การเก็บค่าบริการการศึกษาในอัตราที่ต่ำเกินไปควรยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมบางประการ เพราะเหตุว่า ปฏิบัติการเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ารัฐจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการดำเนินกิจการ เงินอุดหนุนเหล่านี้รัฐได้จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนส่วนใหญ่ ในเมื่อรัฐยังไม่มีภาษีเฉพาะประเภทเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงดูไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งที่คนส่วนใหญ่ ซึ่งไม่อาจรับบริการประเภทนี้จากรัฐ กลับต้องจ่ายเงินเพื่อการดำเนินบริการนั้น² เพราะโดยหลักของการจัดเก็บภาษี ภาษีที่ยุติธรรมคือภาษีที่จัดเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐ (Benefit Principle of Taxation) นอกจากนี้ ในยามที่รัฐมีนโยบายกระจายความรับผิดชอบในการจัดสรรบริการการศึกษาให้แก่เอกชน เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ อัตราค่าบริการการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งตามปกติมักสูงกว่าอัตราของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น น่าเชื่อได้ว่า เป็นอัตราที่ใกล้เคียงกับต้นทุนตัวเฉลี่ย มิฉะนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะไม่สามารถดำเนินการอยู่ได้ในระยะยาว ในกรณีเช่นนี้ ถ้าหากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเก็บอัตราค่าบริการต่ำเกินไป ก็เท่ากับว่า รัฐเลือกให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่านั้น เวลาเดียวกันกลับละเลยเพิกเฉยไม่ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งๆที่เงินอุดหนุนบางส่วนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น อาจจะมาจกภาษีที่เก็บจากพ่อแม่หรือตัวผู้ที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเอง ในเมื่อคนเหล่านี้จ่ายภาษีไป เขาก็ควรจะได้รับประโยชน์จากเงินภาษีนั่นบ้าง และถ้าหากรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นของเอกชนและของรัฐทั้งหมดแล้ว ปัญหามีอยู่ว่า หากสถาบันดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก รัฐจะมีต้องมีภาระด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนมากมายหรือ และเป็นภาระที่ต้องหรือไม่ ที่รัฐจะต้องมีภาระจัดสรรเงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง จุดประสงค์อีกส่วนหนึ่งของบทความนี้ ก็เพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการอุดมศึกษา

ความหมายของคำว่า ‘อุดมศึกษา’

คำว่า ‘อุดมศึกษา’ ซึ่งบัญญัติจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Higher Education นั้น เป็นศัพท์ที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้อย่างมาก เพราะเหตุว่าการศึกษาบางประเภทที่จัดได้ว่าเป็น Higher Education นั้น อาจจะมีใช้การศึกษาชั้น ‘อุดม’ ก็ได้ แท้ที่จริง “การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป” (Higher Education) นั้น อาจมีความหมายได้สองประการ กล่าวคือ หมายถึง *ตติยศึกษา* (Tertiary Education) อันเป็นระดับการศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษาหนึ่ง กับ *การศึกษาระดับสูง* (Advanced Education)

² ผู้เขียนได้เคยกล่าวถึงประเด็นนี้บ้างแล้ว ดู *รัฐสวัสดิการ* (2513 : 16) และ *อภิชน* พันธเสน (2513)

อันเป็นระดับการศึกษาที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้ศึกษาเป็นพิเศษอีกระดับหนึ่ง³ การศึกษาชั้นอุดมจึงน่าจะจำกัดเฉพาะความหมายประการที่สอง เหตุฉะนี้ *อุดมศึกษา* จึงเป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นอย่างไม่ถูกต้อง เพราะจำกัดเฉพาะความหมายอย่างแคบของคำว่า Higher Education เท่านั้น ความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับความหมายสองประการของคำว่า Higher Education จึงก่อให้เกิดความหลงผิดและไม่สอดคล้องแห่งสมมติฐานในเวลาที่มีการอภิปรายปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาระดับนี้ แม้แต่นโยบายการศึกษาแห่งรัฐบาลประการก็ยังสะท้อนให้เห็นความไม่เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้

ถ้าหาก Higher Education บางประเภทจัดเป็น *ตติยศึกษา* แล้ว ผู้ที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนก็ควรจะได้รับบริการการศึกษาประเภทนี้ หากมุ่งประสงค์เช่นนั้น การปฏิเสธนักเรียนที่มีคุณวุฒิคงกล่าวข้างต้น แม้แต่เพียงคนเดียว ก็เท่ากับรัฐมิได้ไว้วางใจหรือเชื่อถือมาตรฐานการศึกษาระดับมัธยมแต่ประการใด ส่วนผู้ที่ต้องการรับบริการการศึกษาที่จัดได้ว่าเป็น *การศึกษาขั้นสูง* (Advanced) ก็จำต้องผ่านระบบการคัดเลือกเสียก่อน ถ้าหากระบบการคัดเลือกเป็นระบบที่ถูกต้องเที่ยงธรรมแล้ว ปัญหาที่นักเรียนตกค้างย่อมไม่มี เพราะถือว่า ผู้ที่ไม่สามารถผ่านการคัดเลือกเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับการศึกษาระดับนี้ ‘ปัญหานักเรียนตกค้าง’ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ที่มีคุณสมบัติควรแก่การศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา แม้จะประสงค์เข้าศึกษาต่อ ก็ไม่อาจบรรลุความปรารถนาได้ หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหานักเรียนตกค้างจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐใช้ระบบการคัดเลือกกับนักเรียนที่ต้องการรับบริการด้าน *ตติยศึกษา* (ซึ่งไม่ควรใช้ เพราะเหตุว่า หากมาตรฐานของการศึกษาระดับมัธยมต่ำกว่าที่คาดหมายไว้ ความผิดส่วนใหญ่น่าจะตกแก่รัฐ) หรือเมื่อระบบที่ใช้คัดเลือกผู้เข้ารับบริการ *การศึกษาขั้นสูง* เป็นระบบที่ไม่ถูกต้องไม่เที่ยงธรรม ทั้งผู้ที่ต้องการบริการด้าน *ตติยศึกษา* และด้าน *การศึกษาขั้นสูง* นอกจากจะสะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่เข้าใจความหมายของคำว่า Higher Education อย่างแจ่มชัดแล้ว ในบางกรณียังแสดงว่า รัฐมิได้เชื่อถือมาตรฐานการศึกษาระดับมัธยมด้วย และนี่คงเป็นการตบหน้าตัวเองขนาดใหญ่กระมัง

เรามักจะได้ยินได้ฟังข้อถกเถียงที่ว่า เด็กฉลาดเท่านั้นที่สามารถรับประโยชน์จากการอุดมศึกษาอย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นเด็กฉลาดที่มีความรู้ความสามารถพิเศษชั้นหนึ่งเท่านั้นที่ควรเป็น

³ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ได้เคยกล่าวถึงความผิดพลาดในการบัญญัติศัพท์ ‘อุดมศึกษา’ ไว้ในบทความเรื่องหนึ่งตีพิมพ์ใน *อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์ ปี 2509* โดยอ้างว่า Higher Education นั้น หมายถึง การศึกษาระดับที่สูงกว่าระดับมัธยม ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง การศึกษาชั้นอุดมศึกษา หรือ ‘อุดม’ นั้นไม่เคยมี ‘อุดมศึกษา’ ตามความเห็นของนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ก็คือ ตติยศึกษา อันเป็นความหมายหนึ่งของ Higher Education ตามความเห็นของผู้เขียนบทความนี้ ส่วนเหตุผลที่ว่า การศึกษาชั้น ‘อุดม’ ไม่เคยมีหรือไม่อาจบรรลุได้นั้น เป็นเหตุผลที่ถูกต้องในระยะยาวโดยอาศัยการวิเคราะห์แบบ Dynamic Analysis เท่านั้น แต่ถ้าหากพิจารณาในระยะสั้น โดยอาศัยสมมติฐานที่ว่าวิชาการคงอยู่กับที่ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบ Static Analysis นั้น การศึกษาชั้น ‘อุดม’ มีจริง

ผู้ได้รับบริการการอุดมศึกษาจากรัฐ สมมติฐานของข้อถกเถียงนี้อ้างอิงความหมายของการอุดมศึกษา ในนัยที่ว่า การอุดมศึกษาคือ การศึกษาขั้นสูง เพราะฉะนั้นข้อสรุปของข้อถกเถียงข้างต้นจึงเป็นข้อสรุปที่ไม่ครอบคลุมทั่วไป เพราะเหตุว่า ถ้าเด็กที่ไม่ฉลาดหรือไม่มีความรู้ความสามารถเด่นเป็นพิเศษ หากสำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษา ก็ควรจะได้รับการบริการการอุดมศึกษาจากรัฐด้วย ถ้าหากบริการดังกล่าวเป็นบริการ คติศึกษา

ข้อถกเถียงอีกข้อหนึ่ง ซึ่งมักปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ก็คือ นักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทุกคนเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิอันเหมาะสมกับการศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา เพราะฉะนั้นการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐรับนักศึกษาจำนวนจำกัดโดยผ่านระบบการสอบคัดเลือกจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ข้อถกเถียงดังกล่าวนี้อ้างอิงความหมายของอุดมศึกษาในนัยที่ว่า การอุดมศึกษา คือ คติศึกษา เพราะฉะนั้นจึงเป็นข้อสรุปที่ไม่ครอบคลุมทั่วไป เพราะการอุดมศึกษาบางประเภทต้องอาศัยคุณสมบัติหรือคุณวุฒิพิเศษของนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่คำว่า “อุดมศึกษา” เป็นศัพท์ที่ใช้กันทั่วไป ผู้เขียนบทความนี้จึงยังขอใช้ศัพท์คำนี้ต่อไป เพียงแต่ความหมายของศัพท์นี้ได้จำกัดตามอักษร หากมีความหมายสองประการดังกล่าวข้างต้น

บทบาทของรัฐกับการอุดมศึกษา

การที่รัฐจัดสรรบริการสาธารณะ (Social Services) ชนิดให้เปล่า หรือเก็บค่าบริการประหนึ่งว่าให้เปล่าแก่ประชาชนนั้น นักเศรษฐศาสตร์มักจะให้เหตุผลว่า เป็นเพราะการจัดสรรบริการดังกล่าว ไม่แต่จะยังประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการเท่านั้น หากยังส่งผลประโยชน์แก่ประชาชนอื่นๆด้วย หากพิจารณาแต่เพียงผิวเผิน หลักเกณฑ์ข้างต้นน่าจะใช้ได้กับการจัดสรรบริการการศึกษาของรัฐทุกระดับ แต่ที่จริงรัฐควรจัดสรรบริการการศึกษาชนิดให้เปล่า หรือเก็บค่าบริการประหนึ่งว่าให้เปล่า ก็เฉพาะแต่การศึกษาบางระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับประถมศึกษากับระดับมัธยมศึกษาเท่านั้น

ทำไมรัฐจึงควรเข้าไปมีบทบาทในด้านการศึกษา จะปล่อยให้เป็นบทบาทของเอกชนเพียงฝ่ายเดียวมิได้หรือ เหตุผลในเรื่องนี้อาจจำแนกได้เป็นสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง ได้แก่ สิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า Neighborhood Effect (ศัพท์ของศาสตราจารย์มิลตัน ฟรีดแมน แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก) สังคมประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพจะคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่รู้หนังสือและมีความรู้ขั้นต้นระดับหนึ่ง กับมีระบบคุณค่าซึ่งยอมรับร่วมกันบางประการ การศึกษาอาจยังผลให้เกิดปัจจัยทั้งสองประการนี้ ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาของเด็กคนหนึ่งนั้น มิได้ตกเฉพาะแก่เด็กคนนั้น หรือบิดามารดาของเด็กคนนั้นเท่านั้น หากยังตกแก่

‘เพื่อนบ้าน’ หรือสมาชิกอื่นๆของสังคมจากการติดต่อสัมพันธ์กันด้วย เพราะฉะนั้นจึงเป็นการยากลำบากที่จะคำนวณค่า ผลประโยชน์ที่เด็กคนหนึ่งๆได้รับจากการศึกษานั้นมีมากน้อยเพียงใด การให้บริการการศึกษาในระดับพื้นฐานจึงควรเป็นบริการที่ให้เปล่า หรือคิดค่าบริการประหนึ่งว่าให้เปล่า

ประการที่สอง ได้แก่ เหตุผลที่ว่า รัฐควรจะปฏิบัติต่อเด็กในรัฐเช่นพ่อแม่ปฏิบัติต่อลูก (Paternalism) เพราะฉะนั้นจึงควรจะให้บริการการศึกษาในระดับพื้นฐานอันจำเป็นแก่การครองชีพ ในอนาคตโดยทั่วถึงกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า คนในรัฐบางคนอาจจะผลิตลูกอย่างปราศจากความรับผิดชอบ รัฐจึงควรรับภาระความรับผิดชอบต่อดังกล่าวแทน

เหตุผลทั้งสองประการที่กล่าวข้างต้นมีอาจใช้อธิบายบทบาทของรัฐในด้านการอุดมศึกษาได้ เพราะเหตุว่าโดยทั่วไปแล้ว ประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการศึกษาของประชาชนในสังคมนั้นจะมีมากที่สุดในการศึกษาระดับต่ำที่สุด และจะลดลงในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น (Friedman 1969 : 88-89) ไม่แต่เท่านั้น การอุดมศึกษายังเป็นระดับการศึกษาที่สูงกว่าระดับพื้นฐานอันจำเป็นต่อการครองชีพ เพราะฉะนั้นการอุดมศึกษาจึงไม่ควรเป็นบริการที่ให้เปล่า หรือเก็บค่าบริการประหนึ่งว่าให้เปล่า อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐจะไม่ถือเป็นหน้าที่ว่า จะต้องจัดสรรบริการประเภทนี้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วหน้า แต่รัฐก็ควรจะมี บทบาท ในการส่งเสริมให้ประชาชนส่งเสริมบุตรธิดาของตนให้ได้รับการศึกษาระดับสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กับควรจัดสรรทุนทรัพย์เจ้าหน้าที่จัดสรรเงินทอง แต่มีคุณสมบัติเหมาะสมแก่การรับบริการประเภทนี้ (Wiseman 1959 : 48-58) เหตุผลที่ว่า รัฐควรจะมีบทบาทอยู่บ้างในด้านการจัดสรรบริการการอุดมศึกษานั้น ก็คือ

ประการแรก การอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับที่ช่วยผลิตชนชั้นที่เชื่อได้ว่าจะเป็นมันสมองของชาติ (Elite) ในอนาคต โดยที่การลงทุนด้านนี้เป็นการลงทุนที่ต้องอาศัยรายจ่ายเป็นจำนวนมาก หากภาคเอกชนไม่มีสิ่งจูงใจให้ลงทุนในกิจการประเภทนี้ รัฐก็ควรจรรีเริ่มบุกเบิก โดยถือว่าเป็นการลงทุน เพื่อสร้างความเป็นผู้นำ แต่ไม่ควรกำหนดสิ่งกีดขวางบทบาทของภาคเอกชน เพียงแต่ควรดูแลและกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น

ประการที่สอง การที่ชาติบ้านเมืองจะเจริญรุดหน้าได้นั้น ความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีย่อมมีส่วนช่วยกระตุ้นอยู่ไม่น้อย ความก้าวหน้าเหล่านี้ส่วนใหญ่น่าจะเชื่อได้ว่าเกิดจากสถาบันอุดมศึกษา โดยผลของการวิจัยค้นคว้า และถึงผลงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาภายในประเทศ ล้าหลังเพียงใด แต่สถาบันเหล่านี้ก็สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเก็บรวบรวมผลงานวิจัยจากต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าสถาบันอื่น เหตุฉะนี้ รัฐจึงควรมีบทบาทด้านการอุดมศึกษาอยู่บ้าง เพียงแต่มีใช้จัดสรรเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ให้แก่สถาบันเหล่านั้น เพราะเหตุว่าการอุดมศึกษามีใช้การศึกษาภาคบังคับ

ถ้าหากรัฐควรจะมีบทบาทในการจัดสรรบริการอุดมศึกษาแล้ว ปัญหาที่มีอยู่ว่า รัฐควรจะมีรายจ่ายเพื่อการจัดสรรบริการประเภทนี้เพียงใด หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มีอยู่หลายประการ

ประการที่หนึ่ง ถ้าหากรัฐบาลต้องการให้บริการการอุดมศึกษาดำเนินไปในอัตราที่สมดุลกับการศึกษาระดับอื่นๆ รัฐก็ควรมีรายจ่ายเพื่อการศึกษาเป็นอัตราส่วนคงตัวกับรายจ่ายทั้งสิ้นตามงบประมาณแผ่นดิน (Lewis and Martin 1956)

ประการที่สอง ถ้าหากตีमानด์เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการอุดมศึกษามีความสัมพันธ์กับรายได้ประชาชาติเป็นอัตราส่วนคงตัว รัฐก็ควรมีรายจ่ายเพื่อการศึกษาเป็นอัตราส่วนคงตัวกับรายได้ประชาชาติ ถ้าหากอัตราส่วนดังกล่าวเป็นอัตราส่วนที่พึงปรารถนา (Vaizey in Robinson and Vaizey (eds), 1966 : 451-477)

ประการที่สาม รัฐควรที่จะมีรายจ่ายเพื่อการศึกษา ครอบคลุมที่ต้นทุนที่เสียไปยังคงต่ำกว่าประโยชน์ที่สังคมได้รับ (Benefit-Cost Analysis) ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ถือว่ารายจ่ายเพื่อการศึกษาเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน ต้นทุนอาจคำนวณได้จากค่าเล่าเรียนและรายจ่ายอื่นๆ⁴ ส่วนผลรับที่ได้จากการอุดมศึกษาอาจคำนวณได้จากรายได้ส่วนที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการรับบริการอุดมศึกษาของนักศึกษาทุกคน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ข้อนี้มีจุดบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ ความแตกต่างด้านรายได้ของแต่ละบุคคล บางทีอาจจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสามารถเฉพาะบุคคล นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางอ้อมบางอย่างยังมีอาจจะวัดเป็นตัวเงิน บางอย่างก็ไม่สามารถบ่งแน่ชัดว่าเป็นผลจากการบริการอุดมศึกษา และที่สำคัญที่สุด ผลประโยชน์เหล่านี้เป็นขบวนการต่อเนื่องกันหลายปี จนยากที่จะคำนวณได้ ในด้านการคำนวณต้นทุนนั้น การพิจารณาเฉพาะแต่ต้นทุนของเอกชนย่อมไม่เพียงพอ เพราะต้นทุนของการศึกษาคควรที่จะคำนวณตามหลักต้นทุนแห่งการเสียโอกาส (Opportunity Cost) การคำนวณดังกล่าวนี้จะให้ได้ผลถูกต้องแน่นอนยอมเป็นไปได้ยาก (Ohigbo in Robinson and Vaizey (eds), 1966: 479-494) ; Vaizey in Robinson and Vaizey (eds), 1966 : 451-477)

รายจ่ายของรัฐเพื่อการศึกษาในประเทศไทยจะได้ยึดถือหลักเกณฑ์อย่างไรนั้น เห็นที่จะยากแก่การเดา⁵ ไม่ว่ารัฐจะมีหลักเกณฑ์ในเรื่องเช่นนี้หรือไม่ แต่การที่รัฐเลือกให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังที่ได้ชี้ให้เห็นก่อนหน้านี้ ยิ่งอัตราส่วนระหว่างค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายของสถาบันเหล่านั้นยังเป็นอัตราส่วนที่ต่ำด้วยเช่นนี้ ย่อมทำให้สถาบัน

⁴ T.W. Schultz เสนอว่า ควรจะคำนวณเงินได้ที่นักศึกษาควรจะได้รับในระยะเวลาที่กำลังศึกษาอยู่ (ถ้าหากเขาเหล่านั้นออกทำงาน แทนที่จะศึกษาต่อ) รวมในต้นทุนด้วย

⁵ ในขณะที่เขียนบทความนี้ ผู้เขียนขาดข้อมูลที่จะยืนยันว่า อะไรเป็นหลักเกณฑ์สำหรับรายจ่ายของรัฐเพื่อการศึกษา

เหล่านั้นจำเป็นต้องจำกัดจำนวนนักศึกษาที่รับในแต่ละปี ในแง่ของการประกอบการธุรกิจ อัตราส่วนระหว่างค่าเล่าเรียนกับรายจ่าย ควรมีค่าเท่ากับหรือใกล้เคียงหนึ่ง แต่ก็ควรมีค่าสูงๆ หรืออีกนัยหนึ่ง ค่าเล่าเรียนควรจะเป็นแหล่งที่มาของรายรับที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเงินช่วยเหลือจากรัฐ หรือเอกชน และรายได้ด้านอื่นๆของสถาบันแต่ละแห่ง (เช่น กำไรจากการลงทุน รายได้จากการจำหน่ายหนังสือของสถาบัน ฯลฯ) เป็นแหล่งที่มาของรายรับที่ไม่แน่นอน และไม่อาจจะเพิ่มขึ้นได้มากหากต้องการ

การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่แต่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่มีโอกาสศึกษาในสถาบันเหล่านั้น และแก่ผู้ที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบการคัดเลือกนักศึกษา เนื่องจากการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่คล่องตัว ทำให้ต้องรับนักศึกษาจำนวนจำกัด การคัดเลือกย่อมทำให้นักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาบางคนที่ต้องการรับบริการ *ตติยศึกษา* ไม่อาจจะรับบริการดังกล่าวจากสถาบันเหล่านั้นได้ เพราะโดยสมมติฐาน หากรัฐถือเป็น *หน้าที่* ในการจัดสรรบริการ *ตติยศึกษา* ชนิดให้เปล่าหรือเก็บค่าบริการประหนึ่งว่าให้เปล่าด้วย นักเรียนที่จบชั้นศึกษามัธยมทุกคนก็ควรจะมีสิทธิรับบริการประเภทนี้จากรัฐ หากปรารถนาเช่นนั้น

การเก็บค่าบริการอุดมศึกษาในอัตราที่สูงขึ้นอาจจะเป็นอัตราที่ใกล้เคียงหรือเท่ากับต้นทุนถัวเฉลี่ยเท่านั้นที่จะช่วยขจัดความไม่เป็นธรรมดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ นโยบายเช่นที่กล่าวนี้ยังเป็นเครื่องจูงใจให้ภาคเอกชนหันมาลงทุนในกิจการอุดมศึกษามากขึ้น ทั้งยังช่วยให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนกับของรัฐ มิฉะนั้นคุณภาพของการอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็จะยังคงต่ำอย่างเช่นทุกวันนี้ ในเวลาเดียวกันคุณภาพของการอุดมศึกษาในสถาบันของรัฐก็ไม่อาจเพิ่มขึ้นในอัตราที่ควรจะเป็น มิหนำซ้ำอาจจะลดต่ำลงไปอีก อีกประการหนึ่ง การเก็บค่าบริการในอัตราใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิต ย่อมช่วยให้สถาบันอุดมศึกษา มีความคล่องตัวทางการเงิน สามารถพัฒนาและขยายงานในอัตราที่เร็วขึ้น ทั้งอาจจัดสรรสิ่งจูงใจดึงดูดผู้มีคุณวุฒิเหมาะสมมาเป็นอาจารย์ หรือจัดสรรสวัสดิการให้อาจารย์ในระดับที่ดีขึ้น อันอาจยังผลให้การผลิตเป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ และอย่างมีคุณภาพ ทางด้านผู้บริโภค การที่ผู้บริโภคต้องรับภาระต้นทุนการผลิตเต็มที่ ย่อมช่วยกระตุ้นให้ผู้บริโภคขยันขันแข็ง เอาใจใส่ และรับประโยชน์จากบริการที่ตนซื้อ มากขึ้น นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงระบบเศรษฐกิจโดยรวม การปล่อยให้ผู้บริโภครับภาระต้นทุนการผลิตอย่างเต็มที่ ย่อมทำให้ผู้บริโภคใช้วิจารณญาณโดยรอบคอบในการเลือกวิชาที่ศึกษา โดยทั่วไปแล้ว หากผู้บริโภคเป็นผู้ที่มีสำนึกทางเศรษฐศาสตร์ ผู้บริโภคย่อมเลือกศึกษาวิชาที่จะเป็นประโยชน์แก่อาชีพในอนาคตของตนมากที่สุด ถ้าหากรายจ่ายเพื่อการศึกษาวิชาที่เหลือนั้นเป็นรูปหนึ่งของรายจ่ายเพื่อการบริโภค (Consumption) ผู้บริโภคย่อมเลือกซื้อบริการที่จะให้ความพอใจในอนาคตมากที่สุด

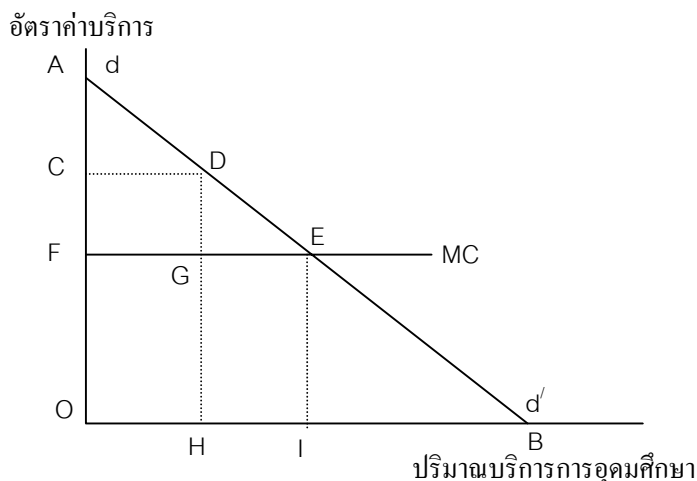
ตรงกันข้าม หากรายจ่ายเพื่อการศึกษาวิชาที่เลือกเป็นรูปหนึ่งของรายจ่ายเพื่อการลงทุน ผู้บริโภคย่อมเลือกซื้อบริการที่จะให้กำไรหรือมีช่องโอกาสแห่งกำไรมากที่สุด หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้บริโภคย่อมเลือกศึกษาวิชาที่จะก่อให้เกิดรายได้ในการประกอบอาชีพในอนาคตเป็นจำนวนมากกว่า หรืออย่างน้อยเท่ากับต้นทุนที่ต้องเสียไปเพื่อการรับบริการอุดมศึกษานั้นในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติผู้บริโภคย่อมเลือกศึกษาวิชาที่ดีมาดของบัณฑิตวิชานั้นในอนาคตมีเป็นอัตราส่วนสูง โดยนัยนี้ หากสถาบันอุดมศึกษาเก็บค่าบริการเต็มตามต้นทุนแล้ว ดีมาดของผู้ที่ต้องการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในสาขาวิชาหนึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นดีมาดด้านกำลังคนในอนาคตของบัณฑิตสาขาวิชานั้น เพราะฉะนั้นการเก็บค่าบริการอุดมศึกษาเต็มตามต้นทุน จึงช่วยให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด

Average-cost Pricing กับ Marginal-cost Pricing

ถ้าหากเรายอมรับว่า นักศึกษาควรรับภาระต้นทุนการศึกษาอย่างเต็มที่แล้ว ปัญหาเมื่ออยู่ว่า การเก็บค่าบริการการอุดมศึกษาควรจะเป็นอย่างไรจึงจะก่อประโยชน์แก่สังคม และแก่สวัสดิการของคนในรัฐมากที่สุด ข้อเสนอนี้มีสองประการ วิธีหนึ่ง ได้แก่การเก็บค่าบริการการอุดมศึกษาเต็มตามต้นทุนถัวเฉลี่ยของการจัดสรรบริการแต่ละประเภท (Average-Cost Pricing) อีกวิธีหนึ่งได้แก่ การเก็บค่าบริการในอัตราเท่ากับต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้น (Marginal-Cost Pricing)

การวิเคราะห์ในเรื่องนี้จำต้องอาศัยแนวความคิดเรื่อง Consumer's Surplus ของอัลเฟรด มาร์แชล มาร์แชลล์กล่าวว่า ความพอใจของผู้บริโภคที่ได้รับจากการซื้อสินค้าและบริการชนิดหนึ่งมีมากกว่าความสูญเสียอันเกิดจากการจ่ายเงินเพื่อสินค้าและบริการนั้น

ตามรูปที่ 2 dd' คือ เส้นดีมาดบริการอุดมศึกษาประเภทหนึ่ง และ MC คือเส้น Marginal Cost ซึ่งในที่นี้กำหนดให้คงที่ เพราะฉะนั้นจึงขนานกับแกนอน ถ้าหากต้นทุนถัวเฉลี่ยในการจัดสรรบริการการอุดมศึกษาประเภทนี้เท่ากับ OC หรือ HD ผู้บริโภคจะซื้อบริการนั้นเป็นจำนวน OH เพราะฉะนั้นหากสถาบันเหล่านั้นเก็บค่าบริการเต็มตามต้นทุนถัวเฉลี่ย ก็จะได้รับเงินได้จำนวน OCDH แต่การซื้อบริการในอัตราดังกล่าว ผู้บริโภคได้รับความพอใจเท่ากับ OADH เพราะฉะนั้น Consumer's Surplus เท่ากับ ACD แต่ถ้าหากสถาบันอุดมศึกษานั้นเก็บค่าบริการในอัตราเท่ากับต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นเท่ากับ OF หรือ IE Consumer's Surplus จะเพิ่มขึ้นเป็น AFE แสดงว่า Consumer's Surplus ในกรณี Marginal-Cost Pricing มีมากกว่า Average-Cost Pricing เป็นจำนวนเท่ากับ CDEF หรืออีกนัยหนึ่ง ประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการเก็บอัตราค่าบริการวิธีแรกมีมากกว่าวิธีหลัง แต่รายได้จาก Marginal-Cost Pricing นั้น ยังต่ำกว่าต้นทุนทั้งหมด (Total Cost) เป็นจำนวนเท่ากับต้นทุนประจำ (Fixed Cost) ซึ่งในที่นี้เท่ากับ CDGF เพราะฉะนั้นการเก็บอัตราค่าบริการการอุดมศึกษาที่เป็นธรรม



และก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด จึงเป็นระบบที่เรียกว่า Two-part Principle (Lewis 1951 : 44-69 ; Henderson 1947 : 223-250) กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาควรจะได้รับอัตราค่าบริการเต็มตาม Marginal Cost เป็นรายปีส่วนหนึ่ง กับอีกส่วนหนึ่งเก็บค่าบริการเป็นเงินก้อน (lump-sum) เท่ากับต้นทุนประจำ ซึ่งในที่นี้เท่ากับ CDGF โดยวิธีนี้ ผู้รับบริการอุดมศึกษาจากรัฐก็จะเป็นผู้แบกรับภาระรายจ่ายทั้งหมด แต่การเก็บค่าบริการตามหลัก Two-part Tariff นั้นมีข้อดีกว่าการเก็บค่าบริการตามต้นทุนถัวเฉลี่ย เพราะสวัสดิภาพของสังคมดีขึ้น ในกรณี Average-Cost Pricing นั้น Consumer's Surplus มีค่าเท่ากับพื้นที่ ACD แต่ในกรณี Two-part Tariff Principle Consumer's Surplus เท่ากับพื้นที่ AEF หักด้วย CDFG หรือพื้นที่ ACD บวก DEG อย่างไรก็ตาม ในการเก็บค่าบริการการศึกษาตามหลัก Two-part Tariff นั้น สวัสดิการคนในสังคมจะดีกว่ากรณีการเก็บค่าบริการตามหลัก Average-Cost Pricing เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับจำนวนค่าบริการส่วนที่เก็บเป็นเงินก้อนว่ามากน้อยเท่าใด ถ้าค่าบริการส่วนที่เก็บเป็นเงินก้อนนี้น้อย สวัสดิการของคนในสังคมก็จะดีขึ้น แต่ถ้าค่าบริการส่วนที่เก็บเป็นเงินก้อนนี้เท่ากับ CDEF แล้ว การเก็บค่าบริการตามหลัก Two-part Tariff ก็ให้ผลไม่แตกต่างกับการเก็บค่าบริการตามหลัก Average-Cost Pricing⁶ อย่างไรก็ตาม โดยที่การอุดมศึกษาเกือบทุกสาขาล้วนก่อประโยชน์ทาง

⁶ การวิเคราะห์ข้างต้นนี้อาศัยสมมติฐานที่ว่า ผู้บริโภคเกิดภาพลวงตาของเงิน (Money Illusion) เวลาซื้อบริการ พิจารณาแต่ค่าบริการที่ต้องเสียเป็นรายคาบ โดยที่มิได้พิจารณาถึงค่าบริการที่ต้องเสียเป็นเงินก้อน ถ้าหากผู้บริโภคมีสำนึกทางเศรษฐศาสตร์ การเก็บค่าบริการตามหลัก Two-part Tariff จะให้ความพอใจน้อยกว่าที่ควรนี้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง Consumer's Surplus ของผู้บริโภคแต่ละรายย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของเส้นคิมานต์ เพราะฉะนั้น หากต้องการให้รัฐมีสวัสดิการสูงสุด การเก็บค่าบริการส่วนที่เป็นเงินก้อนจะต้องผันแปรไปตาม Consumer's Surplus ของผู้บริโภคแต่ละราย แต่วิธีการเช่นนี้ย่อมยากแก่การปฏิบัติ ทั้งเป็นการปฏิบัติที่ลำเอียงด้วยการเก็บค่าบริการส่วนที่เป็นเงินก้อนในอัตราเท่ากันจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด วิธีการเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่า เรายึดถือสมมติฐานที่ว่า ผู้บริโภคมีความคล้ายคลึงกันในทุกๆด้าน (Homogenous) ไม่ว่ารายได้ ฐานะ หรือลักษณะอื่นๆ การเก็บค่าบริการส่วนที่เป็นเงินก้อนในอัตราเท่ากัน จะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุด ก็ต่อเมื่อผู้บริโภคมีความแตกต่างในด้านต่างๆ น้อยที่สุด

อ้อมแก่รัฐทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นการเก็บค่าบริการส่วนที่เป็นเงินก้อนจึงไม่ควรเก็บเต็มตามต้นทุนประจำ รัฐควรจะให้เงินอุดหนุนบ้าง จำนวนเงินอุดหนุนก็ควรให้แตกต่างกันไปตามความเป็นประโยชน์ต่อสังคม มากน้อยของแต่ละสาขาวิชา

กล่าวโดยสรุป สถาบันอุดมศึกษาของรัฐควรจะเก็บค่าบริการในอัตราที่ทำให้ผู้รับบริการต้องรับภาระต้นทุนทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมด การเก็บค่าบริการควรแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเก็บเป็นเงินก้อนอาจจะเรียกว่า “ค่าลงทะเบียน” ซึ่งมีค่าเท่ากับหรือใกล้เคียงกับต้นทุนประจำ อีกส่วนหนึ่งเก็บเป็นรายคาบ (เช่นปีหรือภาค) ในอัตราเท่ากับ Marginal Cost⁷ เพราะถ้าเก็บต่ำกว่า Marginal Cost ก็เท่ากับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องขาดทุน ทั้งต้นทุนประจำและต้นทุนแปรผัน และถ้าเก็บสูงกว่า Marginal Cost แล้ว ความพอใจที่ผู้รับบริการได้รับจะน้อยกว่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม หากค่าบริการตามที่เสนอให้เก็บข้างต้นนี้สูงเกินไป ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการรับบริการของผู้ที่มีอำนาจซื้อน้อย ซึ่งย่อมหมายความว่าประโยชน์ที่รัฐจะได้รับพลอยน้อยตามไปด้วย เพราะเราหวังไม่ได้ว่าคนที่ปราดเปรื่องจะมีแต่ในหมู่นักวิจัย ในกรณีเช่นนี้รัฐควรมีมาตรการช่วยเหลือนักเรียนที่มีสติปัญญาดี แต่ฐานะยากจน

โดยที่ได้เคยมีผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการอุดมศึกษาของรัฐมาก่อนแล้ว ผู้เขียนบทความนี้จึงใคร่ขอนำข้อเสนอของท่านเหล่านั้นมาเผยแพร่อีกทอดหนึ่งพร้อมกับกล่าวสรุปในบทส่งท้ายว่า วิธีการสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยควรจะเป็นเช่นไร ข้อเสนอที่น่าสนใจอาจจำแนกได้เป็น 3 ข้อ คือ

1. ข้อเสนอของศาสตราจารย์ฟริคแมน
2. ข้อเสนอของศาสตราจารย์เพรสต์
3. ข้อเสนอของนายสตีเฟน เมอร์เรตต์

⁷ หลักการของ Two-part Tariff Principle น่าจะมีใช้ของไทยในเมืองไทย เพราะเหตุว่า ในโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ยึดถือหลักปฏิบัติเช่นนี้ โดยการเก็บเงินกินเปล่าเป็นเงินก้อน ควบกับค่าเล่าเรียนเป็นรายภาค การเก็บเงินกินเปล่าในกรณีเช่นนี้จะเป็นการปฏิบัติที่ชอบธรรมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า รายได้จากค่าเล่าเรียนนั้นครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานของโรงเรียนไม่ ถ้าหากรายได้จากค่าเล่าเรียนน้อยกว่าต้นทุนที่โรงเรียนจ่ายไปแล้ว การเก็บเงินกินเปล่าในอัตราที่ใกล้เคียงกับส่วนแตกต่างดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นปฏิบัติการอันชอบธรรม อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ปกครองบางคนยินยอมเสียเงินกินเปล่าในบางกรณีอาจแสดงให้เห็นว่า ประโยชน์ที่บุตรธิดาของตนจะได้รับจากการศึกษาในอนาคต มีมากกว่าเงินกินเปล่าบวกกับค่าเล่าเรียนรายภาคที่ต้องเสียในปัจจุบัน

ข้อเสนอของฟรีดแมน : คุปองการศึกษา⁸

ศาสตราจารย์มิลตัน ฟรีดแมน แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ *คุปองการศึกษา* (Education Voucher) โดยมุ่งที่จะให้สถาบันการศึกษาทั้งของเอกชนและของรัฐแข่งขันกันด้วยความเป็นธรรม กับเพื่อให้ประชาชนในรัฐมีเสรีภาพในการเลือกมากขึ้น ข้อเสนอของฟรีดแมน เมื่อนำมาใช้ในการอุดมศึกษา พอจะอธิบายได้โดยสรุปดังนี้ รัฐจะจัดสรร *คุปองการศึกษา* ให้กับบุตรธิดาของประชาชนในรัฐทุกคน คุปองดังกล่าวนี้จะมีค่าเท่ากับเงินจำนวนหนึ่ง เงินจำนวนนี้ประมาณกันว่าจะพอเพียงเป็นค่าบริการการศึกษาตลอดหลักสูตร⁹ เจ้าของ *คุปองการศึกษา* มีสิทธิที่จะใช้คุปองนี้กับสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ไม่ว่าจะของรัฐหรือของเอกชน โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและคุณสมบัติเหมาะสมกับการศึกษาในสถาบันนั้นๆ ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง หากเลือกศึกษาในสถาบันเอกชน จะต้องเป็นสถาบันที่รัฐรับรองคุณภาพและมาตรฐาน ถ้าหากค่าบริการการอุดมศึกษาในสถาบันเอกชน (หรือสถาบันของรัฐในบางกรณี) สูงกว่ามูลค่าของ *คุปองการศึกษา* นักศึกษาจะต้องเป็นผู้ชำระส่วนต่างนั้นเอง คุปองที่กล่าวนี้ไม่อาจซื้อขายกันได้ และไม่อาจนำไปขึ้นเป็นเงินได้ สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับคุปองนี้เท่านั้นที่มีสิทธินำคุปองไปขึ้นเงินจากรัฐได้

ถ้าหากข้อเสนอเรื่องคุปองการศึกษามีเพียงเท่านี้ ข้อเสนอนี้ก็ไม่ได้แตกต่างกับการให้เงินอุดหนุนของรัฐ ต่างแต่ที่เปลี่ยนจากการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ขาย (สถาบันอุดมศึกษา) มาเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ซื้อ (นักศึกษา) แต่รัฐจะหาเงินมาดำเนินการเกี่ยวกับ *คุปองการศึกษา* ได้อย่างไร ก็คงตอบได้ว่า จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน แต่ไม่ควรเป็นภาษีทางอ้อม ตามความเห็นของผู้เขียนบทความนี้เพื่อความเป็นธรรม ภาษีที่เก็บควรจะเป็นภาษีที่จัดเก็บจากตัวนักศึกษาเอง ในรูปของ *ภาษีบัณฑิต* (Graduate Tax) ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ในตอนท้ายของข้อเสนอ⁹ ฟรีดแมนได้ให้ความเห็นว่า รัฐไม่ควรให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาบางสาขาวิชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาวิชาชีพ (Vocational and Professional Schooling) เช่น สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ ฯลฯ เพราะการศึกษาวิชาเหล่านี้หาได้มี Neighbourhood Effect ดังที่กล่าวข้างต้นไม่ ทั้งถือเป็นการลงทุนรูปหนึ่ง ซึ่งผลจากการลงทุนก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้รับบริการการศึกษาเอง ในสังคมที่มีการประกอบการอย่างเสรี

⁸ *Freidman (1969 : 88-89)* ข้อเสนอของฟรีดแมนนั้นมุ่งใช้กับการประถมศึกษาและการมัธยมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ โดยกล่าวถึงการอุดมศึกษาเพียงส่วนน้อย ในอังกฤษไม่มีผู้สนใจข้อเสนอนี้ จนกระทั่งมีผู้กล่าวขวัญถึงและนำข้อเสนอนี้ไปแพร่หลาย ดู *Wiseman (1959 : 48-58)* และ *Horobin and Smith (1960 : 69-74)* ภายหลังมีผู้พัฒนาข้อเสนอนี้ ดู *Peacock and Wiseman (1964)*

⁹ จำนวนเงินในอุดมคติควรจะเป็นเท่าใด จะกล่าวถึงเมื่อพิจารณาข้อเสนอของสตีเฟน เมอร์เรตต์ (Stephen Merrett).

นักศึกษาวิชาเหล่านี้ย่อมได้รับผลตอบแทนสูงอยู่แล้ว และการที่บัณฑิตวิชาเหล่านี้มีรายได้สูงย่อมเป็นเครื่องจูงใจให้คนหันมาศึกษาวิชาเหล่านี้มากขึ้น จึงเป็นการสมควรที่จะต้องปล่อยให้นักศึกษาเหล่านี้รับภาระต้นทุนการผลิตทั้งหมด และไม่เป็นการสมควรที่รัฐจะให้เงินอุดหนุน

ข้อเสนอของเพรสต์ (Prest 1966)

ศาสตราจารย์ เอ. อาร์. เพรสต์ (A.R. Prest) แห่งมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ ได้จัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อการอุดมศึกษาแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งมีลอร์ดรอปบินส์ เป็นประธานวิธีการตามข้อเสนอนี้ก็คือ ผู้ที่มีคุณสมบัติควรแก่การเป็นนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาควรจะได้รับ การจัดสรรเงินทุนจากมหาชน ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า จะใช้เงินคืนแก่รัฐบาลเป็นอัตราส่วนกับรายได้จนตลอดชีวิต วิธีการเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการให้กู้เงินของรัฐ โดยรัฐบาลเรียกเงินกู้กลับในรูปของภาษี หากบัณฑิตในอนาคตมีเงินได้ต่ำกว่าระดับต่ำสุดที่กำหนดไว้ ก็ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีประเภทนี้ หากมีเงินได้สูงกว่าระดับหนึ่ง ก็ควรเสียภาษีประเภทนี้ในอัตราก้าวหน้า ปัญหาที่มีอยู่ว่า อัตราก้าวหน้าควรจะเป็นเท่าใด โดยหลักการ ตามความเห็นของผู้เขียนบทความนี้ อัตราก้าวหน้าควรเป็นอัตราที่ทำให้รัฐได้รับเงินภาษีเมื่อเก็บจนตลอดชีวิตของนักศึกษาคนหนึ่งๆ เป็นจำนวนใกล้เคียงกับเงินกู้ที่นักศึกษานั้นๆ ได้รับจากรัฐไป บวกกับดอกเบี้ยในอัตรานอ้สมควร นักศึกษาที่กู้เงินจากรัฐจะต้องทำประกันชีวิตไว้เพื่อว่าเมื่อถึงแก่กรรมตั้งแต่อายุยังน้อย เงินกู้ของรัฐจะได้ไม่สูญเปล่า ส่วนผู้ที่อพยพออกนอกประเทศจะต้องเสียภาษีเป็นเงินก้อน (Lump-sum Tax) ในเวลาที่จะออกจากประเทศไป เพราะไม่มีหลักประกันว่าเมื่ออพยพไปแล้วจะยังคงเสียภาษีประเภทนี้แก่รัฐ สำหรับบัณฑิตหญิงที่แต่งงาน หากมิได้ทำงาน รัฐก็จะยกเว้นภาษีประเภทนี้ให้ แต่ถ้าทำงาน รัฐก็ยังคงเก็บภาษีประเภทนี้ต่อไป ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ เงินที่รัฐนำมาจัดสรร โครงการเงินกู้นั้นควรจะได้มาจากแห่งใด นอกเหนือจากเงินได้จากภาษีบัณฑิตเอง ศาสตราจารย์เพรสต์เสนอไว้สามแหล่ง คือ ภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจ (โดยเหตุผลที่ว่า ธุรกิจก็ได้รับประโยชน์จากบัณฑิตที่กู้เงินจากรัฐ) และเงินบริจาคเอกชน โดยการลดภาษีแก่ผู้ที่บริจาคเงินแก่สถาบันอุดมศึกษา

ข้อเสนอของเมอร์เรตต์ (Marrett 1967 : 288-302 ; Glennerster, Merrett and Wilson 1968)

สตีเฟน เมอร์เรตต์ แห่ง London School of Economics สนับสนุนข้อเสนอของศาสตราจารย์เพรสต์ แม้ว่าในบทความของเมอร์เรตต์จะมีได้เอ่ยชื่อศาสตราจารย์เพรสต์เลยก็ตาม เพียงแต่มีข้อแตกต่างปลีกย่อยเท่านั้น เมอร์เรตต์ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการศึกษา ทั้งในสังคมโซเชี่ยลลิสต์และสังคมนายทุน ในสังคมโซเชี่ยลลิสต์ รัฐเป็นเจ้าของทุนมนุษย์ (Human Capital) ความสามารถของบุคคลหนึ่งบุคคลใดถือเป็นสมบัติอันชอบธรรมของรัฐ ใครมีสติปัญญาดีก็ได้เรียนใน

สถาบันอุดมศึกษา แต่รายได้ในอนาคส่วนใหญ่จะตกแก่รัฐ นักศึกษาในสังคมเช่นนี้อาจจะรู้สึกเป็นการบั่นทอนกำลังใจ ทั้งขาดสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นจึงไม่มีหลักประกันว่าเขาใช้ความรู้ความสามารถศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มที่ ในสังคมนายทุนนั้นแล้ว ผู้ที่มีฐานะยากจน ย่อมมีช่องโอกาสในการศึกษาระดับสูงๆ น้อยกว่าผู้ที่มีฐานะร่ำรวย แม้จะมีโครงการเงินกู้ ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชนก็ตาม แต่ในเมื่อต้องกู้เงิน การกู้เงินก็เท่ากับเป็นการตัดสินใจเพื่อการลงทุน ย่อมต้องมีภาระเสี่ยงต่ออนาคตทุนและกำไร หากพิจารณาในแง่นี้ ภาวะการเสี่ยงของผู้ที่มีรายได้ต่ำย่อมมีมากกว่าภาวะการเสี่ยงของผู้ที่มีรายได้สูง อย่างไรก็ตาม ผู้มีฐานะยากจนอาจจะเลือกวิธีหารายได้จากงานที่ไม่จำเป็นต้องทำทั้งวัน (Part-time Earnings)¹⁰ ซึ่งก็มีภาวะการเสี่ยงมากอีกเช่นกัน เพราะถ้าหากไม่สามารถเรียนจนจบหลักสูตรแล้ว ก็น่าเสียเวลาซึ่งควรใช้ไปในการหารายได้อย่างเต็มที่

โดยที่พิจารณาถึงข้อบกพร่องของระบบการศึกษาในสังคมสองระบบ เมอร์เรตต์จึงเสนอให้รัฐจัดสรรเงินทุนแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการอุดมศึกษาทุกคน จำนวนนักศึกษาในแต่ละวิชา ให้พิจารณาจากดีมานด์ของแรงงาน กับอัตราส่วนโดยเฉลี่ยของความเป็นไปได้ในการสำเร็จการศึกษา (Average Probability of Success) กล่าวคือ เมื่อนำจำนวนนักศึกษาในแต่ละวิชาคูณกับอัตราส่วนดังกล่าวแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้ควรจะเท่ากับดีมานด์ของแรงงานสาขาวิชานั้นพอดี ข้อแตกต่างระหว่างข้อเสนอของศาสตราจารย์เพรสต์กับเมอร์เรตต์ก็คือ เมอร์เรตต์ได้ให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาจำนวนเงิน ว่าเงินทุนควรจะเท่ากับค่าเล่าเรียน รวมกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัย เช่น ค่าหนังสือ ค่าสมัครสอบ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทดลอง ฯลฯ และเงินเดือนในอัตราตามตลาดแรงงาน เงินทุนเหล่านี้มิใช่เงินให้เปล่า นักศึกษาจะต้องชำระคืนในรูปภาษีบัณฑิต (Graduate Tax) ภาษีบัณฑิต ควรจะ

¹⁰ การทำงานทำในตอนกลางวัน และศึกษาเล่าเรียนในตอนกลางคืน ดังที่นักศึกษาเศรษฐศาสตร์ภาคค่ำ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ส่วนใหญ่ทำอยู่นั้น (ผู้เขียนไม่แน่ใจว่านักศึกษาภาคค่ำในสถาบันอื่นจะทำงานด้วยหรือไม่) นำพิจารณาว่าเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องเพียงใด (สำหรับผู้ที่ไม่สามารถสอบเข้าเรียนในภาคปกติ เราจะไม่พิจารณาถึง เราจะพิจารณาเฉพาะแต่นักศึกษาภาคค่ำที่มีผลการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยอยู่ในเกณฑ์ที่จะเรียนภาคปกติได้) หลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาโดยกว้างๆ ก็คือ หากระยะเวลาที่ต้องใช้ในการศึกษาภาคค่ำจนครบหลักสูตร แตกต่างจากการศึกษาภาคปกติมากแล้ว เป็นการสมควรที่จะเลือกเรียนภาคปกติ โดยหาเงินทุนจากสถาบันเงินกู้ (ถ้าตลาดเงินกู้เป็นตลาดที่สมบูรณ์) เพราะเหตุว่า ส่วนแตกต่างระหว่างรายได้จากการทำงานเต็มเวลาเมื่อสำเร็จเป็นบัณฑิตในระยะเวลาที่แตกต่างดังกล่าว กับรายได้จากการทำงานระหว่างที่กำลังศึกษา อาจมากกว่าหรือเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้ ตรงกันข้าม หากหลักสูตรที่ศึกษากินระยะเวลานาน Opportunity Cost ของการศึกษภาคค่ำอาจจะเสียน้อยกว่าการศึกษภาคปกติ กรณีเช่นนี้ การตัดสินใจทำงานในตอนกลางวัน และศึกษาเล่าเรียนในตอนกลางคืน อาจจะเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้อง

เก็บจากเงินได้รวม (Gross Income) ส่วนภาษีเงินได้ควรจะเก็บจากเงินได้สุทธิ (Net Income) ภายหลังที่หักภาษีบัณฑิต แล้ว มิฉะนั้นจะมีปัญหาการคิดภาษีซ้อน¹¹

บทส่งท้าย

การเก็บค่าบริการการศึกษาในอัตราที่ทำให้ผู้รับบริการต้องรับภาระต้นทุนการผลิตทั้งหมด หรือส่วนใหญ่เท่านั้น ที่จะเป็นการช่วยแก้ปัญหา ‘นักเรียนตกค้าง’ ชนิดถอนรากถอนโคน นอกจากนี้ การเก็บค่าบริการในอัตราดังกล่าว ยังมีผลดีต่อฝ่ายผลิต ในแง่ที่ว่า การผลิตสามารถเป็นไปได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยกระตุ้นให้ผู้ผลิตเอาใจใส่ต่อคุณภาพของบริการที่ตนผลิตกับกระตุ้นให้ผู้บริโภค (นักศึกษา) ขยันขันแข็งในการศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น วิธีการเก็บค่าบริการควรปฏิบัติตามหลัก Two-part Tariff จึงก่อให้เกิดสวัสดิการแก่สังคมมากที่สุด กล่าวคือ เก็บค่าลงทะเบียนเป็นเงินก้อน (Lump Sum) เท่ากับหรือใกล้เคียงกับต้นทุนประจำ (Fixed Cost) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า สาขาวิชาที่ศึกษานั้นเป็นประโยชน์แก่สังคมมากน้อยเท่าใด กับเก็บค่าเล่าเรียนเป็นรายคาบในอัตราที่เท่ากับ Marginal Cost โดยที่การเก็บค่าบริการเต็มตามต้นทุนนี้ย่อมทำให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการอุดมศึกษาบางคนไม่อาจรับบริการได้ รัฐควรจะช่วยเหลือจัดสรรเงินในรูปแบบเงินกู้ให้ เงินทุนเหล่านี้รัฐควรระดมจากแหล่งทุนภายในประเทศ เพราะเหตุว่า แหล่งเงินทุนต่างประเทศเป็นแหล่งซึ่งไม่อาจพึ่งได้ในระยะยาว โดยพยายามเพิ่มรายรับของรัฐในรูปภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจ และเงินบริจาคเอกชน การที่เก็บภาษีสองประเภทแรกเพิ่มขึ้น ก็ด้วยสมมติฐานที่ว่า ผู้ที่มีระดับรายได้สูงๆมักจะเป็นผู้ได้รับบริการการศึกษาจากรัฐ ส่วนบริษัทธุรกิจก็เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผู้รับบริการการศึกษาจากรัฐอีกทอดหนึ่ง โดยเหตุที่อาจมีเงินทุนไม่เพียงพอที่จะจัดสรรให้แก่นักศึกษาทุกคน และเพื่อให้นักศึกษามีเสรีภาพในการเลือกมากขึ้น การให้เงินกู้จึงควรเป็นไปตามความสมัครใจของนักศึกษาแต่ละคน นักศึกษาที่ร่ำรวยอาจจะเลือกชำระค่าบริการการศึกษาเองโดยไม่ขอกู้เงิน ส่วนนักศึกษาที่ยากจน ก็จะไม่มีอุปสรรคด้านการเงิน เพราะอาจขอกู้เงินจากรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้ที่มี

¹¹ การที่โครงการการศึกษาเศรษฐศาสตร์ชั้นปริญญาโทภาคภาษาอังกฤษ ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดสรรเงินทุน ซึ่งรวมค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ และเงินเดือนให้แก่นักศึกษาในโครงการ โดยที่ไม่มีการเก็บภาษีบัณฑิต นั้น น่าจะเป็นการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรม เพราะรายจ่ายในการดำเนินโครงการส่วนหนึ่งยังคงเป็นภาษีอากรจากประชาชนทั่วไปอยู่นั่นเอง อีกประการหนึ่ง น่าเชื่อได้ว่าบัณฑิตที่สำเร็จจากโครงการนี้ ภาคหนึ่งคงไปทำงานในภาคเอกชน เพราะฉะนั้นจึงสมควรที่จะเก็บภาษีธุรกิจจากบริษัทที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ เว้นแต่บริษัทนั้นจะได้ให้เงินบริจาคแก่โครงการเป็นจำนวนอันสมควร

การเก็บภาษีบัณฑิตอาจจะมิใช่สิ่งจำเป็น หากมีข้อเท็จจริงที่เชื่อได้ว่า ผู้ที่มีรายได้ระดับสูง ๆ เกือบทั้งหมดเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษา เราก็อาจใช้วิธีเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า (Progressive Income Tax) แทนการเก็บ ภาษีบัณฑิต ก็ได้

คุณวุฒิและคุณสมบัติเหมาะสมกับการรับบริการการอุดมศึกษา ปริมาณเงินทุนที่ให้แต่ละรายควรจะผันแปรไปตามสาขาวิชาที่ศึกษา ถ้าหากเป็นไปได้ควรครอบคลุมค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในมหาวิทยาลัย และเงินเดือนของนักศึกษา เพื่อให้การศึกษาเล่าเรียนดำเนินไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องพะวงถึงอุปสรรคด้านการเงิน แต่อย่างน้อยควรครอบคลุมรายการสามรายการแรก รัฐเรียกเงินคืนในรูป *ภาษีบัณฑิต* ซึ่งจัดเก็บจากเงินรายได้ตลอดชีวิตของบัณฑิต การจัดเก็บ *ภาษีบัณฑิต* ควรจะครอบคลุมนักศึกษาที่กู้เงินทุกคน แม้จะไม่สำเร็จเป็นบัณฑิตก็ตาม เพื่อให้ นักศึกษาพิจารณาถึงความรู้ความสามารถของตนโดยรอบคอบ ก่อนที่จะขอรับบริการการอุดมศึกษา และก่อนที่จะขอรับเงินกู้ อัตราภาษีที่เก็บควรสูงพอสมควร ซึ่งเมื่อคำนวณกับรายได้โดยเฉลี่ยและอายุการทำงานโดยเฉลี่ยของบัณฑิตในแต่ละสาขาวิชาแล้ว จำนวนภาษีที่เสียทั้งสิ้นควรเท่ากับหรือใกล้เคียงกับจำนวนเงินกู้ บวกกับดอกเบี้ยในอัตราตลาด มิฉะนั้นถ้าอัตราภาษีต่ำเกินไปแล้ว แม้ผู้ที่มีฐานะจะเสียค่าบริการเองได้ ก็จะไม่ยอมจ่ายเงินจากรัฐกันหมด เนื่องจากดอกเบี้ยที่จะได้รับจากเงินที่มีได้นำไปจ่ายเป็นค่าบริการการอุดมศึกษา อาจจะมีมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนภาษีที่ต้องเสียในอนาคต อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ควรใช้กับสาขาวิชาที่มี Neighbourhood Effect ต่ำ แต่สำหรับสาขาวิชาที่มี Neighbourhood Effect สูง รัฐควรเรียกเก็บ *ภาษีบัณฑิต* ในอัตราต่ำ หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐควรจะให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ศึกษาสาขาวิชาที่มี Neighbourhood Effect สูงบ้าง แต่โดยที่สาขาวิชาที่มี Neighbourhood Effect สูง อาจจะเป็นสาขาวิชาที่มีดีมานด์ของแรงงานต่ำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรมีมาตรการด้านการรับนักศึกษาปริมาณจำกัด เพื่อมิให้มีบัณฑิตล้นงาน จำนวนนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชาให้พิจารณาจากดีมานด์ของแรงงาน กับอัตราส่วนเฉลี่ยของความเป็นไปได้ในการสำเร็จการศึกษา (Average Probability of Success) ของนักศึกษาสาขาวิชานั้น กล่าวคือ เมื่อนำจำนวนนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชา คูณกับอัตราส่วนดังกล่าวแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้ควรจะเท่ากับดีมานด์ของแรงงานสาขาวิชานั้นพอดี ในบางกรณี สาขาวิชาที่มี Neighbourhood Effect สูงบางสาขามีชีพพลายของบัณฑิตน้อยกว่าดีมานด์มาก เช่น วิชาการศึกษาเป็นอาทิ การให้เงินอุดหนุนของรัฐในกรณีเช่นนี้จึงเท่ากับส่งเสริมให้คนศึกษาสาขาวิชาเหล่านี้มากขึ้น

เพื่อป้องกันการรั่วไหลของการเก็บ *ภาษีบัณฑิต* และเพื่อให้บัณฑิตที่รัฐผลิตขึ้นเป็นประโยชน์แก่กิจการภายในประเทศ รัฐควรกำหนดบทบัญญัติว่า หากบัณฑิตที่ขอเงินจากรัฐคนใดต้องการออกไปทำงานต่างประเทศ จะต้องชำระ *ภาษีบัณฑิต* เป็นเงินก้อน (Lump Sum) เท่ากับปริมาณเงินกู้ หักด้วย *ภาษีบัณฑิต* ที่ชำระไปแล้ว และบวกด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ โดยยึดถือหลักเกณฑ์พิจารณาดังกล่าวข้างต้น สำหรับบัณฑิตหญิงที่แต่งงาน ก็ควรเก็บ *ภาษีบัณฑิต* ตามปกติ หากอัตราภาษีที่เรียกเก็บควรจะต่ำกว่าอัตราปกติ ไม่ว่าบัณฑิตหญิงคนนั้นเมื่อแต่งงานไปแล้วจะทำงานหรือไม่ ปัญหาที่มีอยู่ว่าหากมิได้ทำงาน การเก็บ *ภาษีบัณฑิต* ควรยึดหลักเกณฑ์อะไร เพราะไม่มีเงินได้เป็นฐานในการคำนวณ

ภาษี ในกรณีเช่นนี้ ควรจะเก็บภาษีบัณฑิต เป็นจำนวนตายตัว (Fixed Tax) ต่อปี เหตุผลของหลักเกณฑ์
 ข้อนี มีอยู่ว่า ในยามที่ประเทศจำเป็นต้องลดอัตราการเกิดเช่นนี้ การยกเว้นภาษีแก่บัณฑิตหญิงที่แต่งงาน
 ย่อมช่วยเร่งให้คนแต่งงานเร็วขึ้น ซึ่งย่อมขัดกับนโยบายชะลอการเกิดเป็นธรรมดา อีกประการหนึ่ง
 รัฐควรจะส่งเสริมฐานะของสตรีให้เท่าเทียมบุรุษ เมื่ออุตสาหกรรมเก่าเรียนจบจากสถาบันอุดมศึกษา ก็
 ควรจะได้ใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง หากมีการยก ภาษีบัณฑิต แก่บัณฑิตหญิงที่แต่ง
 งาน ในเวลาที่จะพิจารณารับนักศึกษาหญิงเข้าสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งถ้าหากเป็นสถาบันของรัฐแล้ว
 ก็ย่อมจะอดมีอคติต่อนักศึกษาหญิงมิได้ นอกจากนี้ รัฐควรจะบัญญัติให้นักศึกษาที่ขอกู้เงินจากรัฐ
 ทุกคน ทำประกันชีวิตเพื่อว่าเมื่อถึงแก่กรรมตั้งแต่อายุยังน้อย เงินกู้เหล่านั้นจะไม่สูญเปล่า
ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อเสนอบทความข้างต้นนี้จะได้รับการพิจารณาตามสมควร

หมายเหตุ ตีพิมพ์ใน วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (มีนาคม – พฤษภาคม 2514)
 หน้า 58-76.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

“จดหมายจากอังกฤษ”

วิทยาสารปริทัศน์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 35 ปีที่ 18 (20 กันยายน 2513) หน้า 16

อภิชัย พันธเสน

“นักศึกษา คณาจารย์ จะช่วยปรับปรุงมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ได้เพียงใด”

วิทยาสารปริทัศน์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 37 ปีที่ 19 และฉบับที่ 38 ปีที่ 20 (5 และ 20 ตุลาคม 2513)

ภาษาอังกฤษ

Friedman, Milton.

“The Role of Government in Education,”

Capitalism and Freedom (Chicago : University of Chicago Press, 1969), pp. 88-89.

Glennerster, H., S. Merrett, and G. Wilson,

“A Graduate Tax,”

Higher Education Review (Autumn, 1968).

Henderson, A.M.

“The Pricing of Public Utility Undertakings,”

The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 15, No. 3

(September, 1947), pp. 223-50.

Horobin, G.W. and R.L. Smith,

“The Economics of Education : A Comment,”

Scottish Journal of Political Economy Vol. 7 No. 1 (February, 1960), pp. 69-74.

Lewis, W. A.

“Two-part Tariff,”

Overhead Costs (London : George Allen and Unwin Ltd., 1951), pp. 44-69.

Lewis, W. A. and A. Martin,

“Patterns of Public Revenue and Expenditure,”

Manchester School of Economic and Social Studies (September 1956).

Marrett, Stephen.

“Student Finance in Higher Education,”

Economic Journal, Vol. 77, No. 306 (June, 1967), pp. 288-302.

Ohigbo, P.N.G.

“Criteria for Public Expenditure on Education,”

in Robinson and Vaizey (eds). *The Economics of Education*

(New York : St Martin’s Press, 1966), pp. 479-494.

Peacock, Alan T. and Jack Wiseman,

Education for Democrats.

(London : Institute of Economic Affairs Ltd., 1964).

Prest, A.R.

Financing University Education.

London : The Institute of Economic Affairs Led., 1966.

Robinson, E.A.G. and John Vaizey (eds),

The Economics of Education.

(New York : St Martin’s Press, 1966), pp. 451-477.

Vaizey, John.

“Criteria for Public Expenditure on Education,”

in E.A.G. Robinson and Vaizey (eds), *The Economics of Education* (New York : St Martin’s Press, 1966), pp. 451-477.

Wiseman, J.

“The Economics of Education,”

Scottish Journal of Political Economy, Vol. 6 No. 1 (February 1959), pp. 48-58.