

พันธบัตรเพื่อการศึกษา

การวิเคราะห์ปัญหาความด้อยพัฒนา โดยเน้นความสำคัญของปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดเพียงปัจจัยเดียว (Single-factor Approach) จะเป็นธรรมเนียมของนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ถ้าหากเรามองย้อนไปดูวิวัฒนาการของทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจในทศวรรษ 2490 หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ๆ ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจหลายต่อหลายทฤษฎีต่างลงความเห็นว่าทุนเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยเดียวที่จักช่วยให้ประเทศด้อยพัฒนาหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนและสาเหตุของความด้อยพัฒนาทั้งปวงก็คือ การระดมทุนภายในประเทศมีไม่มากพอที่จะนำไปดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ดังนั้น ข้อเสนอแนะทางนโยบายก็คือ ควรจะหาทางระดมทุนจากแหล่งภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของชาวต่างประเทศและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ครั้นแล้วในทศวรรษ 2500 ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจก็เริ่มเน้นความสำคัญของทุนน้อยลง แต่กลับมานับความสำคัญของ *ทุนมนุษย์* (Human Capital) หรือการศึกษามากขึ้น แท้ที่จริงนั้นแม้เราจะยอมรับความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ แต่เราก็คงจะประจักษ์แก่ใจว่า ความด้อยพัฒนาของประเทศนั้นหาได้เกิดจากปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดเพียงปัจจัยเดียวไม่

ในทางเศรษฐศาสตร์ แม้จะถือกันว่าการศึกษาเป็น “สินค้า” (Economic Goods) ชนิดหนึ่ง แต่การศึกษาก็มีลักษณะแตกต่างจากสินค้าและบริการโดยทั่วไป ไม่เพียงแต่การวัด ‘ปริมาณ’ ของการศึกษามีปัญหายุ่งยากมากกว่าการวัดปริมาณของสินค้าและบริการโดยทั่วไปเท่านั้น หากทว่าเรายังถือกันว่า การศึกษาเป็น ‘สินค้า’ ที่ไม่ควรใช้ค่าขายหากำไรอีกด้วย ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นประเทศนายทุนหรือประเทศสังคมนิยม รัฐบาลจึงมีบทบาทในการจัดการศึกษามากกว่าเอกชนเสมอ ความข้อนี้เป็นจริงในประเทศไทยด้วย ไม่ว่าเราจะวัด ‘ปริมาณ’ ของการศึกษาจากจำนวนนักเรียน นักศึกษา หรือจากรายจ่ายเพื่อการศึกษา ในเวลานี้ภาครัฐบาล (Public Sector) มีส่วนจัดการศึกษาประมาณร้อยละ 80-85 ของ ‘ปริมาณ’ บริการการศึกษาทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 15-20 เป็นบทบาทของภาคเอกชน (Private Sector)

ว่าจำเพาะการจัดการศึกษาโดยภาครัฐบาล รายจ่ายของรัฐบาลเพื่อการนี้จะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เมื่อพิจารณาเฉพาะจำนวนเงิน ยอดรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษาในปี 2505 เท่ากับ 1,585.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 9,889.5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2518 (ขอให้ดูคอลัมน์ที่ 3 ในตารางที่ 1) ถ้าวัดแล้วเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.2 ต่อปี รายจ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษานั้น เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เท่ากับร้อยละ 17.85 ในปีงบประมาณ 2505 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.60 ในปีงบประมาณ 2518 โดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2505-2518 งบประมาณการศึกษาตกประมาณร้อยละ 17.9 ของงบประมาณแผ่นดิน ปีงบประมาณ 2510 เป็นปีที่งบประมาณการศึกษามีสัดส่วนต่ำที่สุดในช่วงปี 2505-2518 กล่าวคือ มีงบประมาณรายจ่ายเพื่อ

การศึกษาเพียงร้อยละ 15.46 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ส่วนปีที่รายจ่ายด้านการศึกษา มีสัดส่วนสูงสุดในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ก็คือ ปีงบประมาณ 2518 ซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณถึงร้อยละ 20.22 ของงบประมาณแผ่นดิน (ขอให้ดูคอลัมน์ที่ 5 ของตารางที่ 1) เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลกับรายได้ประชาชาติภายในประเทศ (GDP) ตามราคาปัจจุบัน รายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.48 ของรายได้ประชาชาติในปี 2505 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.12 ในปี 2512 หากการประมาณการรายได้ประชาชาติไม่ผิดพลาด รายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลจะตกประมาณร้อยละ 4.44 ของรายได้ประชาชาติในปี 2518 (ขอให้ดูคอลัมน์ที่ 4 ในตารางที่ 1) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขรายจ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรบริการการศึกษาดังที่ปรากฏในตารางที่ 1 นั้น เป็นตัวเลขรายจ่ายตามราคาปัจจุบัน (Current Prices) ถ้าหากเราคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ด้วยการปรับตัวเลขรายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลในตารางที่ 1 ด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค โดยกำหนดให้ระดับราคาในปี 2505 = 100 แล้ว เราก็จะได้ตัวเลขรายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลตามราคาคงที่ (Constant Prices) ดังที่ปรากฏในตารางที่ 2 ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า ยอดรายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาล แม้จะเพิ่มขึ้นทุกปี ระหว่างปี 2505-2515 แต่นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา ยอดรายจ่ายดังกล่าวนี้กลับมีแนวโน้มลดลง (ขอให้ดูคอลัมน์ที่ 3 ของตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา เพิ่มขึ้นช้ากว่าอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

แม้ว่าทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนต่างมีบทบาทในการจัดสรรบริการการศึกษา ร่วมกัน แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ประชาชนยังหาได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงไม่ ตามสถิติในปีการศึกษา 2515 มีนักเรียนนักศึกษาในระบบโรงเรียนประมาณ 7 ล้านคนเศษ แต่มีประชากรในวัยเรียน (อายุ 7-24 ปี) ถึง 15.86 ล้านคน แสดงว่ามีนักเรียนนักศึกษาในระบบโรงเรียนเพียงร้อยละ 44.14 ของจำนวนประชากรในวัยเรียน ขอให้พิจารณาข้อมูลในตารางที่ 3

จากตารางที่ 3 เราจะเห็นได้ว่า สำหรับระดับประถมศึกษาตอนต้น มีนักเรียนคิดเป็นร้อยละ 114.15 ของประชากรที่อยู่ในวัยเรียนระดับนี้ (อายุ 7 - 10 ขวบ) การที่จำนวนนักเรียนมีมากกว่าจำนวนประชากรในช่วงอายุนี้ ก็เพราะเหตุว่า ผู้ที่เรียนในชั้นประถมศึกษาตอนต้น มีตั้งแต่อายุ 2 - 29 ปี อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ระดับการศึกษาที่สูงเพียงใด อัตราส่วนระหว่างจำนวนนักเรียนกับประชากรในวัยเรียนระดับเดียวกัน จะยังมีค่าต่ำมากเพียงนั้น ว่าจำเพาะระดับประถมศึกษา (ทั้งตอนต้นและตอนปลาย) ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ปรากฏว่ามีนักเรียนเพียงร้อยละ 81.78 ของประชากรที่มีอายุ 7-13 ขวบ แสดงให้เห็นโดยเด่นชัดว่า ประชาชนยังมิได้รับการศึกษาขั้นต่ำโดยทั่วถึง มิใช่ที่จะต้องพิจารณาถึงระดับการศึกษาที่สูงกว่านี้ เมื่อพิจารณาถึงขั้นบันไดของการศึกษาในตารางที่ 4 เราจะเห็นได้ว่า ในจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น 100 คน มีเพียง 22 คนเท่านั้นที่ได้ศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาตอนปลาย 12 คนได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 5 คนได้

ศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เมื่อถึงบันไดขั้นสุดท้าย ในจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น 100 คน มีเพียง 2 คนเท่านั้นที่ได้ศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา

กระบวนการทางการศึกษามีได้เริ่มต้นเมื่อเด็กเข้าสู่ระบบโรงเรียน หากทว่าเริ่มต้นตั้งแต่ทารกแรกปฏิสนธิในครรภ์มารดา สภาพความเป็นอยู่และชีวิตจิตใจของมารดาย่อมมีอิทธิพลต่อการพัฒนาคลื่นสมองของทารกในครรภ์ เมื่อทารกคลอดจากครรภ์มารดา การเลี้ยงดูเด็กย่อมมีผลอย่างสำคัญต่อความเฉลียวฉลาดปราดเปรื่องของเด็กนั้น เด็กจะต้องมีการบริโภคอาหารอย่างพอเพียง มิฉะนั้นการพัฒนาคคลื่นสมองของเด็กย่อมไม่อาจเป็นไปได้ด้วยดี เมื่อเร็ว ๆ นี้ มีผู้คำนวณพบว่า หากยึดถือระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การประทังชีวิตเป็นระดับความยากจน (Poverty Line) จะมีครอบครัวที่ยากจนตามเกณฑ์นี้ถึง 2,762,300 ครอบครัว จากจำนวน 5,908,473 ครอบครัวในเมืองไทย (เมธีครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ 2518) ซึ่งเมื่อคำนวณเป็นจำนวนประชากร จะมีคนจนอยู่ถึง 15.91 ล้านคน เทียบเป็นร้อยละ 38.8 ของประชากรทั้งประเทศ ในจำนวนคนจน 15.91 ล้านคนนี้เป็นคนจนในวัยเรียนประมาณ 6.39 ล้านคน (หากอัตราส่วนการกระจายตามอายุของคนจนเท่ากับอัตราส่วนถัวเฉลี่ยทั่วประเทศ) ถ้าหากคนจนมีโอกาสได้รับการศึกษาทัดเทียมกับคนรวย จะมีคนจนในระบบโรงเรียนถึง 2.8 ล้านคน (กล่าวคือ อัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับประชากรในวัยเรียนเท่ากับ 44.14% ตัวเลขจากตารางที่ 3) จำนวนคนจนในระบบโรงเรียนน้อยกว่า 2.8 ล้านคนอย่างแน่นอน เพราะคนจนหาได้มีโอกาสในการศึกษาทัดเทียมกับคนร่ำรวยไม่ ในจำนวนคนจนที่ควรจะได้เข้าโรงเรียน 2.8 ล้านคนนี้ ถ้านำมากระจายตามระดับการศึกษา โดยถือตามลักษณะการกระจายในปีการศึกษา 2515 จำนวนคนจนที่ควรจะได้เรียนระดับประถมศึกษาจะมีจำนวนถึง 2.35 ล้านคน (ตามตัวเลขถัวเฉลี่ยปีการศึกษา 2515 มีนักเรียนระดับประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 87.6 ของจำนวนนักเรียนนักศึกษาทั้งหมดในโรงเรียน) ดังนั้น ถ้าเราถือว่า การประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ เด็กยากจนจำนวน 2.35 ล้านคนนี้ควรได้รับการศึกษาระดับนี้ด้วย แต่เด็กเหล่านี้มาจากครอบครัวที่มีรายได้ไม่พอประทังชีวิต ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้เงินอุดหนุนจำนวนมากพอที่จะใช้ซื้ออาหารกลางวัน เสื้อผ้า และอุปกรณ์การศึกษา ถ้าหากกำหนดให้เงินอุดหนุนต่อหัวเท่ากับ 500 บาทต่อปี ใช้จ่ายของรัฐบาลในการนี้จะตกประมาณ 1,175 ล้านบาท¹ นี้เป็นเพียงยอดเงินช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนในระดับประถมศึกษาเท่านั้น ยังไม่รวมถึงเงินช่วยเหลือเด็กที่ยากจนก่อนวัยเรียน และนักเรียนที่ยากจนในระดับสูงกว่าประถมศึกษา ปัญหาที่มีอยู่ว่า เราจะหาเงินมาใช้จ่ายจัดสรรการศึกษาอย่างทั่วถึง และช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนได้อย่างไร

¹ รายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณรายจ่ายดังกล่าวนี้ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2517)

ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการใด แหล่งของการระดมทุนมักจะมียู่ 2 แหล่งเสมอ คือ แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ และแหล่งเงินทุนภายในประเทศ สำหรับแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ ประกอบด้วย 2 แหล่งใหญ่ คือ การลงทุนจากต่างประเทศ และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลไทยมิได้มีนโยบายการส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมการศึกษา ซึ่งนับว่าถูกต้องด้วยเหตุผลอันประจักษ์แจ้ง ส่วนความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปของความช่วยเหลือชนิดให้เปล่า (Grant) นั้น มักจะเป็นความช่วยเหลือในรูปของการส่งอาสาสมัครและผู้เชี่ยวชาญมาทำงานด้านการศึกษา ตลอดจนความช่วยเหลือในรูปของทุนการศึกษา และอุปกรณ์การศึกษา ส่วนความช่วยเหลือต่างประเทศในรูปเงินกู้เพื่อการศึกษา เท่าที่ผ่านมามีไม่สู้มากนัก เราอาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่า แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศเป็นแหล่งที่ไม่อาจพึ่งพิงได้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ดังนั้น เราจึงต้องหันมาพึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายในประเทศ

การระดมทุนภายในประเทศจะทำได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ *ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ* (Economic Surplus) ซึ่งได้แก่ ผลผลิตส่วนที่เกินกว่าความจำเป็นในการบริโภคเพื่อประทังชีวิต ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจึงปรากฏในรูปของเงินออมและการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจหาทางระดมทุนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นได้ ด้วยการเก็บภาษีจากสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูงเพื่อบังคับให้ประชากรลดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย และหันมาเก็บออมเงินมากขึ้น สำหรับส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในรูปของเงินออมนั้น จะประกอบด้วย 2 ส่วนย่อย คือ เงินออมที่ถูกบังคับให้ออม (Forced Saving) และเงินออมโดยสมัครใจ (Voluntary Savings) เงินออมที่ถูกบังคับให้ออมนั้นก็คือภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนนั่นเอง ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการเงินทุนเพื่อใช้จัดสรรบริการสาธารณะต่างๆ รัฐบาลจำต้องหารายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น แต่รายได้จากการเก็บภาษีอากรจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับศักยภาพในการจัดเก็บภาษีอากร (Taxation Potential) และช่องทางในการจัดเก็บภาษีจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับรายได้ต่อหัวของประชาชน ลักษณะการกระจายรายได้ประชาชน ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร ดังนั้น เพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณการศึกษาในสัดส่วนเพิ่มขึ้น ควรที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรและประสิทธิภาพการจัดการเก็บภาษีอากร เพื่อใช้ประโยชน์จากศักยภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น ในกรณีนี้ สมควรที่จะเริ่มเก็บภาษีบางประเภทที่มีรายได้และทรัพย์สินเป็นฐานมากขึ้น เช่น ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสนหา (Gifts Tax) ฯลฯ ส่วนภาษีที่มีรายได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้ว เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีที่ดิน ฯลฯ ควรจะปรับปรุงโครงสร้างให้มีความก้าวหน้าของอัตราภาษี (Tax Progressivity) มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรมีความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณในการจัดการศึกษาจะมีมากน้อยเพียงใด มิได้

ขึ้นอยู่กับศักยภาพในการจัดเก็บภาษีและรายได้จากการเก็บภาษีอากรเท่านั้น หากทว่ายังขึ้นอยู่กับวิธีการและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย ดังได้กล่าวแล้วว่า ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2505-2518 งบประมาณการศึกษาตกประมาณร้อยละ 17.9 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด ในยามที่มวลชนยังมิได้รับการศึกษาขั้นต่ำอย่างทั่วถึงเช่นนี้ มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณการศึกษาในสัดส่วนที่สูงกว่าแนวโน้มที่เคยเป็นมา ในการนี้จำเป็นจะต้องลดสัดส่วนของงบประมาณแผ่นดินเพื่อการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายด้านการทหาร เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้ ควรที่จะวางมาตรการต่างๆ อย่างจริงจัง เพื่อให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีช่องทางรั่วไหลน้อยลง ซึ่งอาจครอบคลุมถึงการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่ปล่อยให้มีการทำงานไม่เต็มกำลัง ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายด้านการศึกษา ควรที่จะมีการศึกษาอย่างจริงจังถึงรูปแบบของการจัดการศึกษาที่ช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ โดยที่ได้คุณภาพไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจรวมถึงการขยายจำนวนวันที่มีการเรียนการสอนต่อปี เพื่อลดจำนวนปีการศึกษาของการศึกษาแต่ละระดับและแต่ละประเภท ตลอดจนการลดเนื้อหาของวิชาที่ไม่ตรงต่อสภาพของสังคมไทย และการจัดการสอนเป็นสองผลัดเพื่อให้มีการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในระบบโรงเรียนอย่างเต็มที่

นอกจากเงินออมที่ถูกบังคับให้ออมแล้ว เงินทุนในประเทศก็ยังมีอยู่ในรูปของเงินออมโดยสมัครใจ เงินส่วนนี้จะอยู่ในภาคเอกชน ซึ่งอาจนำไปลงทุนในกิจการต่างๆ และหรือนำไปฝากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเหล่านี้ย่อมนำเงินฝากไปให้นักลงทุนไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยทั่วไปแล้ว กิจการที่ให้อัตรากำไรสูง ย่อมได้รับจัดสรรเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชน แต่กิจการที่ให้ผลตอบแทนแก่ปัจเจกชน (Private Rate of Return) สูงนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นกิจการที่ให้ผลตอบแทนแก่สังคม (Social Rate of Return) สูงเสมอไป ดังนั้นจึงมักมีข้อโจมตีอยู่เนื่อง ๆ ว่า สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการกักตุนสินค้าและการสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในโครงสร้างเศรษฐกิจไทย การโอนกิจการธนาคารพาณิชย์มาเป็นของรัฐ จะเป็นวิธีหนึ่งที่เอื้ออำนวยให้มีการใช้เงินทุนภายในประเทศให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการศึกษา

สิ่งที่รัฐบาลควรพิจารณาเกี่ยวกับการระดมทุนภายในประเทศเพื่อนำมาจัดการศึกษา ก็คือ การระดมทุนด้วยการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ (Internal Public Debt) โดยการขายพันธบัตรรัฐบาล เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันก็เรียกเก็บภาษีบัณฑิต (Graduate Tax) จากบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ภาษีบัณฑิตที่เรียกเก็บนี้ อาจเรียกเก็บสมทบกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยเก็บในอัตรา 1% สมทบกับอัตราภาษีเงินได้ที่ใช้ประเมินภาษีที่ต้อง

เสีย การเก็บภาษีบัณฑิตโดยวิธีนี้มีข้อดีในแง่ของความสะดวกในการจัดเก็บ เพราะบัณฑิตอุดมศึกษานั้น มักจะทำงานชนิดมีรายได้ประจำเป็นส่วนใหญ่ ภาษีบัณฑิตจึงสามารถจัดเก็บได้ โดยหักจากเงินได้ ณ ที่จ่าย ทำนองเดียวกับการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รายได้จากการเก็บภาษีเงินได้บัณฑิตนี้จะนำไปใช้ชำระดอกเบี้ยและเงินต้นส่วนหนึ่งของพันธบัตรการศึกษา การระดมทุนด้วยการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศเพื่อนำมาจัดการศึกษานั้น นับว่ามีเหตุผลทางทฤษฎีสันับสนุนอยู่ไม่น้อย ไม่ว่าหนี้สาธารณะภายในประเทศจะเป็นภาระแก่ชนรุ่นหลังหรือไม่ก็ตาม (ในทางทฤษฎี ความข้อนี้มีข้อถกเถียงซึ่งยังไม่ยุติ) ทั้งนี้ก็เพราะประโยชน์ที่ได้จากการจัดการศึกษานั้นมิได้ตกแก่ชนรุ่นหนึ่งๆ เท่านั้น หากทว่ายังส่งผลไปยังชนรุ่นต่อไปด้วย ดังนั้น จึงควรมีการแบ่งภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระหว่างชนต่างรุ่น (Inter-generation Sharing of Cost) ถ้าผู้ใหญ่ในชนรุ่นที่หนึ่งให้รัฐบาลกู้ไปเพื่อจัดการศึกษา ประโยชน์ย่อมตกแก่ผู้ใหญ่ในชนรุ่นที่สอง (ซึ่งก็คือ เด็กในชนรุ่นที่หนึ่ง) และรุ่นต่อไป ทำนองเดียวกัน ถ้าผู้ใหญ่ในชนรุ่นที่สองให้รัฐบาลกู้เงินเพื่อจัดการศึกษา ประโยชน์ย่อมตกแก่ผู้ใหญ่ในชนรุ่นที่สาม (ซึ่งก็คือ เด็กในชนรุ่นที่สอง) และรุ่นต่อไป เป็นดังนี้เรื่อยไป ซึ่งหมายความว่า ชนแต่ละรุ่นจะต้องสละการบริโภคในปัจจุบันเพื่อนำเงินไปจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นต่อไป ส่วนชนรุ่นปัจจุบันก็ได้รับการศึกษาจากการลดการบริโภคของชนรุ่นก่อนอยู่แล้ว ส่วนดอกเบี้ยและเงินต้นนั้น รัฐบาลย่อมหารายได้จากภาษีอากรในการชำระหนี้ ภาษีอากรที่เรียกเก็บนั้นอาจเรียกเก็บจากชนรุ่นนี้และสืบต่อไปยังชนรุ่นต่อไป การเก็บภาษีบัณฑิตเพื่อใช้ในการนี้ ดังที่กล่าวข้างต้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ที่เรียนจนจบมหาวิทยาลัยเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาของรัฐมากกว่าผู้ใด จึงควรรับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษามากกว่าผู้อื่นด้วย ดังนั้น โดยวิธีการนี้ จึงมีการกระจายภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระหว่างชนต่างรุ่น (แต่จะเป็นธรรมระหว่างชนต่างรุ่นเพียงใดยากที่จะวินิจฉัยได้) การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศด้วยการออกพันธบัตรการศึกษา ตามข้อเสนอแนะนี้ ควรจะบังคับขายแก่สถาบันการเงินเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ และอาจอนุโลมให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินสำรองตามกฎหมาย (Legal Reserves) ของธนาคารพาณิชย์ มาตรการดังกล่าวนี้ย่อมช่วยให้มีการใช้เงินทุนภายในประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่สังคมมากขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการดึงเงินทุนของภาคเอกชนมาใช้จัดการศึกษา สำหรับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรการศึกษา นั้น ควรกำหนดให้ต่ำกว่าอัตราตามปกติ หรืออาจจะไม่ให้ดอกเบี้ยเลยในกรณีของพันธบัตรที่ขายให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้มีเหตุผลสนับสนุนตามสมควร นอกเหนือจากเหตุผลด้านมนุษยธรรมแล้ว ก็ยังมีเหตุผลอันว่าด้วยประโยชน์ที่นายทุนและวิสาหกิจเอกชนได้รับจากการศึกษาของรัฐ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐมีส่วนสำคัญในการผลิตกำลังคนชั้นกลางและกำลังคนชั้นสูง เพื่อป้อนตลาดแรงงาน ในการผลิตกำลังคนเหล่านี้ รัฐได้ให้เงินอุดหนุนอย่างค่อนข้างเต็มที่ ด้วยเหตุที่ค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บอยู่ในระดับต่ำมาก แม้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต้องอาศัย

รายได้จากภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชนโดยทั่วไปเป็นสำคัญ แต่นายทุนและวิสาหกิจเอกชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการผลิตกำลังคนของรัฐ (นอกเหนือจากระบบราชการ) ดังนั้น นายทุนและวิสาหกิจเอกชนควรมีส่วนรับภาระต้นทุนในการผลิตกำลังคนมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป การกำหนดดอกเบี้ยพันธบัตรการศึกษาไว้ในอัตราต่ำ เป็นช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ นายทุนและวิสาหกิจเอกชนมีส่วนรับภาระต้นทุนการผลิตกำลังคนของรัฐมากขึ้น

นอกเหนือจากข้อเสนอในการระดมทุนภายในประเทศเพื่อใช้จัดการศึกษา ดังที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับมูลนิธิและประมวลรัษฎากร เพื่อส่งเสริมให้มีการบริจาคเงินทุนเพื่อการศึกษามากขึ้น ขณะเดียวกัน ควรหาทางป้องกันมิให้การตั้งมูลนิธิเป็นช่องทางในการหลบหลีกการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล นอกจากนี้ น่าที่จะพิจารณาดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อนำเงินสะสมของข้าราชการและเงินสะสมของพนักงานวิสาหกิจเอกชนมาใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น

ที่มา ตีพิมพ์ใน วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2517) หน้า 41-51

ตารางที่ 1
รายจ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษา 2505-2518
(ล้านบาท)

ปี	GDP ตามราคา ปัจจุบัน	งบประมาณ รายจ่ายของ รัฐบาล	งบประมาณ รายจ่ายเพื่อการ ศึกษา	รายจ่ายเพื่อการศึกษา เทียบเป็นร้อยละของ GDP ตามราคา ปัจจุบัน (%)	รายจ่ายเพื่อการศึกษา เทียบเป็นร้อยละของ รายจ่ายทั้งหมดของ รัฐบาล (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2505	63,793.0	8,880.0	1,585.5	2.84	17.85
2506	68,078.6	10,708.0	1,786.6	2.62	16.68
2507	74,667.3	22,430.0	1,975.8	2.65	17.28
2508	84,303.0	12,870.0	2,150.9	2,55	16.71
2509	101,374.7	15,140.0	2,503.9	2,47	16.54
2510	108,294.0	19,228.3	2,973.3	2.75	15.46
2511	116,774.0	21,262.0	3,370.5	2.89	15.85
2512	128m566,9	23,960.0	3,993.2	3.11	16.67
2513	135,939.0	27,299.9	4,640.0	3.41	17.00
2514	145,340.0	28,645.0	5,191.1	3.57	18.12
2515	160,162.0	29,000.0	5,548.5	3.46	19.13
2516	187,681.0	32,030.0	5,952.5	3.12	18.58
2517	202,367.1	39,030.0	7,068.3	3.49	18.11
2518	222,720.4	49,000.0	9,889.5	4.44	20.60

- ที่มา:** (1) ตัวเลข GDP (ราคาปัจจุบัน) ได้จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ตัวเลขปีที่ 2516 เป็นตัวเลขประมาณการ ส่วนตัวเลขปี 2517 และ 2518 ประมาณการโดยคำนวณจากสมการ
 เส้นตรง $\log Y = 4.76508 + 0.04126 t$
- (2) งบประมาณรายจ่ายและงบประมาณการศึกษาของรัฐบาล ได้จากเอกสารงบประมาณของสำนักงบประมาณ

ตารางที่ 2
รายจ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษา ตามราคาคงที่ (ปี 2505 = 100)
 2505 – 2518

ปี	รายจ่ายรัฐบาล เพื่อจัดการศึกษา (ราคาปัจจุบัน)	ดัชนีราคา ผู้บริโภค	รายจ่ายรัฐบาล เพื่อจัดการศึกษา (ราคาคงที่ ปี 2505=100)
	(1)	(2)	(3)
2505	1,585.4	100.0	1,585.4
2506	1,786.6	100.9	1,770.7
2507	1,975.8	102.9	1,920.1
2508	2,150.9	103.8	2,072.2
2509	2,503.9	107.7	2,324.9
2510	2,973.3	112.0	2,654.3
2511	3,370.5	114.4	2,946.2
2512	3,993.2	116.8	3,418.9
2513	4,640.0	117.7	3,950.7
2514	5,191.1	120.1	4,322.3
2515	5,548.5	124.9	4,442.4
2516	5,952.5	139.5	4,267.0
2517	7,068.3	179.1*	3,946.6
2518	9,889.5	-	-

หมายเหตุ : *ดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2517 เป็นตัวเลขประมาณการเมื่อเดือนกรกฎาคม 2517

ตารางที่ 3

จำนวนนักเรียนนักศึกษาในระบบโรงเรียน เทียบกับประชากรในระดับอายุเดียวกัน
ปีการศึกษา 2515
(ล้านคน)

ระดับการศึกษา	อายุ	จำนวนประชากร	จำนวนนักเรียน	จำนวนนักเรียนเมื่อเทียบกับประชากรในระดับอายุเดียวกัน
ประถมศึกษาตอนต้น	7 – 10	4.36	4.98	114.15 } 81.78
ประถมศึกษาตอนปลาย	11 – 13	3.05	1.08	
มัธยมศึกษาตอนต้น	14 – 16	2.68	0.60	22.34 } 16.67
มัธยมศึกษาตอนปลาย	17 – 19	2.30	0.23	
อุดมศึกษา	20 – 24	3.47	0.11	3.08
รวมทุกระดับ	7 – 24	15.86	7.00	44.14

ที่มา : กองแผนงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 4

จำนวนนักเรียนในแต่ละระดับการศึกษา
เมื่อเทียบเป็นร้อยละของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น
ปีการศึกษา 2515

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน (ล้านคน)	จำนวนนักเรียนเมื่อเทียบเป็นร้อยละของจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น (%)
ประถมศึกษาตอนต้น	4.95	100.00
ประถมศึกษาตอนปลาย	1.08	21.69
มัธยมศึกษาตอนต้น	0.60	12.05
มัธยมศึกษาตอนปลาย	0.23	4.62
อุดมศึกษา	0.11	2.21

บรรณานุกรม

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ

“การกำหนดระดับความยากจนจากแบบแผนการบริโภค”

วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 4 เล่มที่ 3 (กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2518)

รังสรรค์ หนองพรพันธุ์

“ประมาณการรายรับรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษาปี 2515-2524”

(เอกสารโรเนียว 2517)