

บทที่ 1

บทนำ



### ความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายสนองตอบความต้องการของสังคม ด้วยการขยายบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาการแบกรับภาระด้านงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณอย่างขาดประสิทธิภาพ และความเสมอภาค ระบบที่รัฐให้เงินให้เปล่า (grant) และ/หรือ เงินสนับสนุน (support) จะก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพได้อย่างน้อย 2 ประการ<sup>1</sup> คือ

1. ด้านราคาสัมพัทธ์ (เมื่อพิจารณานักศึกษาในฐานะผู้บริโภค) ระหว่างสถานศึกษาของเอกชนและของรัฐ จะมีการบิดเบือนอัตราส่วนต้นทุนที่แท้จริงใน 2 ภาคนี้

2. ผลประโยชน์ที่มีต่อสังคม (social benefit) ของการอุดมศึกษาจะมีค่าไม่ถูกต้อง คือ จะมีค่าต่ำกว่าความเป็นจริง

เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาของรัฐบาลในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น (ตาราง 1.1) จะพบว่า แม้งบประมาณกว่าครึ่งหนึ่งได้ถูกใช้ไปเพื่อการประถมศึกษา รองลงมา คือ มัธยมศึกษา อุดมศึกษา อาชีวและเทคนิคศึกษาตามลำดับ แต่หากพิจารณางบประมาณที่ใช้ต่อจำนวนนักเรียน หรือนักศึกษา 1 คนแล้ว พบว่า ใช้จ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาระดับอุดมศึกษา 1 คน มีค่ามากกว่ารายจ่ายของรัฐบาลต่อนักเรียนประถมหลายเท่าตัว และในทำนองเดียวกันกับระดับมัธยมศึกษา ดังตาราง

---

<sup>1</sup> Robert W. Hartman, "Equity Implications of State Tuition Policy and Student Loan," Journal of Political Economy 80 (1972):s142.

ตาราง 1.1 ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต่อนักเรียน นักศึกษา 1 คน จำแนกตามระดับการศึกษา  
ปี 2518-2534

หน่วย:บาท

ระดับการ ศึกษา	ประถมศึกษา (1)	มัธยมศึกษา (2)	อุดมศึกษา (3)	อาชีวศึกษา (4)	(1):(3)	(2):(3)
ปี						
2518	841.7	1339.3	19761.7	5605.9	1:23.47	1:14.75
2519	1084.8	1542.3	28902.6	4876.1	1:26.64	1:18.73
2520	1218.6	1763.6	27105.9	5033.2	1:22.24	1:15.36
2521	1283.5	1836.8	28715.4	4581.4	1:22.37	1:15.63
2522	1308.0	1910.7	31020.1	4330.2	1:23.71	1:16.23
2523	1641.0	2230.2	37767.0	4504.1	1:23.01	1:16.93
2524	2036.8	2837.1	37677.9	4086.5	1:18.49	1:13.28
2525	2364.7	3119.5	36180.6	4284.2	1:15.30	1:11.59
2526	2765.1	3449.2	26949.0	4442.4	1: 9.47	1: 7.81
2527	3007.6	3849.5	32720.5	4866.7	1:10.87	1: 8.49
2528	3170.3	4011.5	34862.3	5164.8	1:10.98	1: 8.69
2529	3182.8	4153.0	28911.7	5253.3	1: 9.08	1: 6.96
2530	3350.5	4428.3	31994.8	4362.2	1: 9.54	1: 7.22
2531	3591.2	4946.8	33432.9	4746.6	1: 9.30	1: 6.75
2532	3836.5	5078.2	29020.6	5155.3	1: 7.56	1: 5.70
2533	4740.9	6212.6	36201.3	5919.5	1: 7.63	1: 5.82
2534	5704.9	6998.8	37618.7	6639.1	1: 6.59	1: 5.37

ที่มา จากการคำนวณ

นั่นคือ ถ้ารัฐบาลนำงบประมาณที่ใช้ในการผลิตนักศึกษาระดับอุดมศึกษา 1 คน ไปใช้ในระดับประถมศึกษา จะสามารถผลิตนักเรียนได้ถึง 23 คนในปี 2518 และ 6 คนในปี 2534 และทำนองเดียวกันกับระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา แม้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวจะมีแนวโน้มลดลง อันเนื่องมาจากการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างกว้างขวางในระยะเวลาที่ผ่านมา มีผลให้ปริมาณนักศึกษาในระดับนี้มีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าอัตราการเพิ่มของงบประมาณที่ใช้ แต่จากการที่รัฐบาลยอมเสียค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงขึ้นในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นนั้น แสดงนัยยะว่า การศึกษาต่อในระดับสูง มีความสำคัญกว่าการศึกษาระดับพื้นฐาน<sup>2</sup> ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายของรัฐที่ให้การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาอัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกบุคคลและสังคมได้รับดังตาราง 1.2

จากตาราง พบว่า อัตราผลตอบแทนที่บุคคลได้รับจากการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสายวิชาการจะมีค่าสูงกว่าการศึกษาในระดับอื่น ๆ และสูงกว่าอัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับนี้ไว้มาก ในสถาบันบางประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัย รัฐต้องเสียเงินเป็นจำนวนมากในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในขณะที่ผู้เรียนเสียค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อการศึกษาของตนเองเป็นสัดส่วนน้อยมาก คือเพียงร้อยละ 6.8 ของงบดำเนินการที่รัฐจ่ายให้นักศึกษา<sup>3</sup> ทั้งนี้ที่นักศึกษาส่วนใหญ่ที่มีโอกาสเข้าเรียนในสถาบันเหล่านั้นเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าคนอื่น ๆ อยู่แล้ว เป็นผลให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

<sup>2</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "รายจ่ายของรัฐบาลเพื่อการศึกษา," ใน เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 155.

<sup>3</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, ค่าใช้จ่ายและการลงทุนในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน. (โครงการประสิทธิภาพของการผลิตบัณฑิตในสถาบันอุดมศึกษา, 2528).



ตาราง 1.2 แสดงอัตราผลตอบแทนที่สังคมและปัจเจกบุคคลได้รับจากการลงทุนด้านการศึกษา  
ระดับและประเภทต่างๆ

หน่วย: ร้อยละ

ระดับและประเภทการศึกษา	อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกชนได้รับ	อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับ
มัธยมศึกษาตอนต้น		
ทุกประเภท	16.6	13.6
โรงเรียนเอกชน	15.7	12.7
มัธยมศึกษาตอนปลาย (สามัญ)		
ทุกประเภท	7.8	6.7
โรงเรียนเอกชน	4.1	3.6
มัธยมศึกษาตอนปลาย (อาชีวะ)		
ทุกประเภท	14.9	11.4
โรงเรียนเอกชน	17.4	12.7
อุดมศึกษา (ปริญญาตรีสายวิชาการ)		
ทุกประเภท	21.2	13.5
สถาบันเอกชน	30.0	18.7
อุดมศึกษา (เทคนิคและวิชาชีพชั้นสูง)		
ทุกประเภท	9.9	7.7
สถาบันเอกชน	7.1	5.5

ที่มา : Jee Peng Tan (1991)

เมื่อพิจารณาแหล่งเงินทุนที่ใช้สำหรับการอุดมศึกษาในปัจจุบันพบว่ามาจาก 2 แหล่งสำคัญ คือ แหล่งเงินภายในประเทศ และแหล่งเงินจากต่างประเทศ สำหรับแหล่งเงินภายในประเทศจะได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ ส่วนที่เหลือจะเป็นรายได้นอกงบประมาณแผ่นดินซึ่งมีที่มาจากเงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าลงทะเบียนและค่าธรรมเนียม ทุนเงินบริจาค เงินรายได้จากการบริหารและผลประโยชน์ต่าง ๆ จากอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งรายได้ของโครงการเลี้ยงตัวเอง ส่วนแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ จะอยู่ในรูปของเงินกู้หรือเงินยืม และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แหล่งเงินส่วนนี้เมื่อคิดเป็นร้อยละจากค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาทั้งหมดแล้ว คิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก

ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการแบกรับภาระของรัฐในการจัดการอุดมศึกษานั้น มุ่งเน้นไปที่การจัดหาเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ สำหรับนำมาใช้ในกิจการภายในของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินแต่อย่างใด สภาพการณ์ดังกล่าวนับเป็นวิธีแก้ปัญหาได้ส่วนหนึ่งเท่านั้น ปัญหาอีกส่วนอยู่ที่นักศึกษารับภาระในการจัดการศึกษาของตนเองน้อยเกินไป จึงได้มีการเสนอมาตรการเพิ่มค่าเล่าเรียนเพื่อให้นักศึกษารับภาระในการศึกษาของตนเองเพิ่มขึ้น แต่การจะให้นักศึกษารับภาระเพิ่มขึ้นนั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดเตรียมแหล่งเงินทุนไว้รองรับสำหรับนักศึกษาบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจจำกัด ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงแหล่งที่มาของทรัพยากรทางการเงินที่นักศึกษาใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรการเงินเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนจัดเตรียมแหล่งเงินทุนที่มีอยู่สำหรับนักศึกษาอย่างเหมาะสม

นอกจากการจัดเตรียมแหล่งเงินทุนที่มีอยู่แล้ว ยังสมควรที่จะมีการพัฒนาแหล่งเงินทุนแหล่งใหม่ ๆ เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับนักศึกษา ดังนั้นในการศึกษาคั้งนี้ยังได้เลือกแหล่งเงินทุนที่ได้จากบริการสินเชื่อเพื่อการศึกษาเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการวิเคราะห์ ทั้งนี้เนื่องจากสินเชื่อเพื่อการศึกษาได้ถูกใช้เป็นแหล่งเงินทุนสำคัญ ซึ่งช่วยบรรเทาปัญหาด้านการแบกรับภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลที่ประสบผลสำเร็จมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศ<sup>3</sup> ทั้งประเทศพัฒนาและ

<sup>3</sup> Maureen Woodhall, Student Loans as a Means of Financing Higher Education : Lessons from International Experience. (World Bank Staff Working Papers No. 599, 1983), p.16.

กำลังพัฒนา สำหรับในประเทศไทยมีการให้บริการนี้มาหลายปีแล้ว แต่ยังไม่เป็นที่นิยมมากนัก ทั้ง ๆ ที่เป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้และมีประโยชน์มาก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่ายังไม่มี การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อย่างจริงจังทำให้การกำหนดกลุ่มเป้าหมายคลาดเคลื่อน ตลอดจน นโยบายที่ใช้ อาจจะไม่สอดคล้องกับลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการ ศึกษาวิจัยเพื่อหาทางปรับปรุงและส่งเสริมให้เป็นที่นิยมมากขึ้น ซึ่งจะได้เป็นทางเลือกสำหรับ นักศึกษาต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแหล่งที่มา ตลอดจนการใช้ทรัพยากรการเงินของนิสิต ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการสินเชื่อเพื่อการศึกษาของนิสิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และประมาณการความต้องการสินเชื่อเพื่อการศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษากรณีตัวอย่างจากนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 15 คณะ ดังนี้
 

1.1 คณะครุศาสตร์	1.9 คณะแพทยศาสตร์
1.2 คณะอักษรศาสตร์	1.10 คณะทันตแพทยศาสตร์
1.3 คณะศิลปกรรมศาสตร์	1.11 คณะเภสัชศาสตร์
1.4 คณะนิติศาสตร์	1.12 คณะสัตวแพทยศาสตร์
1.5 คณะเศรษฐศาสตร์	1.13 คณะวิศวกรรมศาสตร์
1.6 คณะรัฐศาสตร์	1.14 คณะเภสัชศาสตร์
1.7 คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี	1.15 คณะสัตวแพทยศาสตร์
1.8 คณะวิทยาศาสตร์	

2. การศึกษาครั้งนี้พิจารณาทั้งระดับปริญญาตรี และ บัณฑิตศึกษา

3. ในการศึกษาปริมาณและเงื่อนไขการให้สินเชื่อเพื่อการศึกษา จากหน่วยงาน ภายนอกมหาวิทยาลัย จะพิจารณาเฉพาะสินเชื่อเพื่อการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาภายในประเทศ จากธนาคารพาณิชย์ของไทยเท่านั้น

4. สาขาวิชา แบ่งเป็น 9 สาขาวิชา จำแนกตาม ISCED (International Standard Classification of Education) ดังนี้

4.1 สาขาศึกษาศาสตร์ ได้แก่ คณะครุศาสตร์ (ไม่รวมสาขาคณตรี นาฏศิลป์ และศิลปศึกษา)

4.2 สาขามนุษยศาสตร์ ได้แก่ คณะอักษรศาสตร์

4.3 สาขาจิตรศิลป์และประยุกต์ศิลป์ ได้แก่ คณะศิลปกรรมศาสตร์ และคณะ ครุศาสตร์สาขาคณตรี นาฏศิลป์และศิลปศึกษา

4.4 สาขานิติศาสตร์ ได้แก่ คณะนิติศาสตร์

4.5 สาขาสังคมศาสตร์ ได้แก่ คณะเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิเทศศาสตร์ และพาณิชยศาสตร์และการบัญชี

4.6 สาขาวิทยาศาสตร์ ได้แก่ คณะวิทยาศาสตร์

4.7 สาขาแพทยศาสตร์ ได้แก่ คณะแพทยศาสตร์และเทคนิคการแพทย์ คณะ ทันตแพทยศาสตร์ และคณะเภสัชศาสตร์

4.8 สาขาเกษตรศาสตร์ ได้แก่ คณะสัตวแพทยศาสตร์

4.9 สาขาวิศวกรรมศาสตร์ ได้แก่ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และคณะ วิศวกรรมศาสตร์

หน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) : นิสิต (individual)



### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นแนวทางสำหรับมหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผนการจัดเตรียมแหล่งเงินทุนสำหรับนิสิตที่ประสบปัญหาด้านการเงินอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยายโอกาสในการศึกษาระดับอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อธนาคารพาณิชย์ ในการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการศึกษาระดับที่เหมาะสม และดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

### นิยามศัพท์

แหล่งที่มาทางการเงิน หมายถึง ทรัพยากรการเงินที่ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

- แหล่งเงินทุนจากภายในครอบครัว ได้แก่ เงินจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง พี่/น้อง ญาติ
- แหล่งเงินทุนจากภายนอกครอบครัว ได้แก่ ทุนการศึกษา รายได้จากการทำงานพิเศษของตัวนิสิตเอง เงินกู้จากบุคคลและจากสถาบันการเงินทั้งในและนอกระบบ

สินเชื่อเพื่อการศึกษา หมายถึง การกู้ยืมของผู้รับการศึกษาจากหน่วยงานของมหาวิทยาลัย หรือจากธนาคารพาณิชย์ของไทยเพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษาระดับอุดมศึกษาภายในประเทศ โดยมีเงื่อนไขผูกพันที่จะต้องชำระเงินต้นคืน โดยผู้รับสินเชื่อจะต้องเสียดอกเบี้ยเป็นการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

รายได้ คือ รายได้ในรูปตัวเงิน โดยหมายรวมถึง รายได้ที่เกิดจากการทำงาน (earnings) และรายได้ที่มีได้เกิดจากการทำงาน (income) เช่น ผลประโยชน์จากทรัพย์สินต่าง ๆ เงินสงเคราะห์ เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายส่วนตัว หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น โดยแบ่งประเภทของค่าใช้จ่ายส่วนตัวดังนี้



- ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียม ค่าหนังสือ และค่าอุปกรณ์การศึกษาอื่น ๆ
- ค่าใช้จ่ายประจำที่ต้องเสียในระหว่างการศึกษา ได้แก่ ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ค่าเสื้อผ้า เครื่องแบบ และค่าที่พักอาศัย
- ค่าใช้จ่ายครั้งคราวที่ต้องเสียในระหว่างการศึกษา ได้แก่ ค่าเดินทางไปและกลับภูมิลำเนา ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการพักผ่อน บันเทิง นันทนาการกีฬา รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีได้รวมอยู่ในหมวดข้างต้น

สถานภาพการทำงาน (Employment Status) แบ่งได้ 5 กลุ่มดังนี้

1. นายจ้าง
2. ลูกจ้างรัฐบาล / ข้าราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ
3. ลูกจ้างเอกชน
4. ประกอบธุรกิจส่วนตัว
5. ทำงานให้แก่ครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง

สาขาการทำงาน (sector) แบ่งได้ 9 กลุ่ม ดังนี้

1. เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง
2. การขุดแร่โลหะ และอโลหะ
3. อุตสาหกรรม หัตถกรรม
4. การก่อสร้าง ซ่อม และรีดถอนทำลาย
5. การสาธารณสุขโรค และการสาธารณสุข
6. พาณิชยกรรม
7. การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม
8. การบริการ
9. กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ

อาชีพ (occupation) แบ่งได้ 9 กลุ่มดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกัน
2. ผู้ปฏิบัติงานบริหาร ธุรการ และจัดดำเนินการ
3. ผู้ปฏิบัติงานอาชีพเสมียน
4. ผู้ปฏิบัติงานอาชีพเกี่ยวกับการค้า
5. เกษตรกร ชาวประมง ผู้ล่าสัตว์ คนตัดถ่าน ชักลากไม้ และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
6. ผู้ทำงานเหมืองแร่ ผู้ต่อย้อยหิน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกัน
7. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่ง และคมนาคม
8. ช่าง หรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต และกรรมกรซึ่งมิได้จำแนกไว้ในหมวดอื่น  
ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการ การกีฬา และการเล่นต่าง ๆ
9. คนงานซึ่งมิได้จำแนกไว้ในหมวดอื่น