

บทที่ 3

การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ผลจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ได้ทำให้ประชากรของภาคเกษตรกรรมในชนบทละทิ้งถิ่นฐานและที่ดินทำกิน อพยพเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในโรงงานที่ตั้งอยู่ในหัวเมืองใหญ่และเขตเมืองหลวงของภาคอุตสาหกรรม ให้นายทุนขูดรีด (Exploitation) ด้วยการกดค่าแรงให้ต่ำและเพิ่มชั่วโมงการทำงานให้มากขึ้น เพื่อแลกค่าแรงกับเงินแค่พอเลี้ยงชีพให้มีชีวิตรอดถึงวันรุ่งขึ้น สำหรับใช้พลังแรงงานสร้างมูลค่าส่วนเกิน (Surplus) ให้นายทุนนำไปลงทุนซ้ำ (Reproduction) เพื่อสร้างมูลค่าส่วนเกินให้มากกว่าเดิมเช่นนี้เรื่อยไป ซึ่งตราบไต่ที่แรงงานเหล่านี้ยังเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ ต้องการเพียงขายพลังแรงงานเพื่อแลกเงินแค่พอประทังชีวิตเท่านั้น โดยไม่คิดถึงการพัฒนาตนเองด้วยการเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาไปเป็นแรงงานที่มีทักษะ (Skill) และเรียนรู้ที่เรียกว่าโรงเรียนเพื่อสร้างข้อต่อรองกับนายทุนแล้ว กระบวนการขูดรีด (Exploitation) การสะสมมูลค่าส่วนเกิน (Surplus) และการผลิตซ้ำ (Reproduction) ที่นายทุนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ก็จะสามารถดำเนินต่อไปอย่างไม่สิ้นสุดพร้อมกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม

ถึงแม้ว่าแรงงานจะสามารถสร้างมูลค่าส่วนเกินให้กับภาคอุตสาหกรรม เพื่อการขยายตัวของระบบทุนนิยมในหลายศตวรรษที่ผ่านมาได้อย่างมหัศจรรย์ แต่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศด้วยแรงงานราคาถูกไร้ฝีมืออาจจะไม่ใช่แนวทางที่จะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนและมั่นคง สำหรับการแก้ไขรากเหง้าของปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในการก้าวไปสู่การแข่งขันกับประเทศอื่นๆ บนเวทีโลกได้อีกต่อไป ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ ด้วยการให้การศึกษารัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการลงทุน จัดการ และควบคุมคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพประชากรให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ (Skill) ซึ่งจะเป็นการสร้างทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่จะยังประโยชน์ต่อตัวผู้เรียนและสังคมโดยรวมได้อย่างยั่งยืน เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจในยุคข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดน ที่แต่ละประเทศได้ยกระดับการแข่งขันด้วยพลังความรู้และเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเพียงแรงงานไร้ฝีมือค่าแรงถูกคงไม่สามารถเพียงพอที่จะทำให้ประเทศอยู่รอดได้อย่างมั่นคงและภาคภูมิใจได้ในยุคปัจจุบัน

¹เพชรสุดา อร่ามเสวีวงศ์, "การวิเคราะห์ปัญหาการชำระหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 1.



บทบาทของรัฐในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ด้วยการให้เงินอุดหนุนไปยังสถานศึกษาหรือการให้เงินอุดหนุนไปยังตัวผู้เรียน ได้รับการกล่าวถึงบ่อยครั้งในการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะการอุดหนุนเพื่อการขยายโอกาสทางการศึกษากับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นประเด็นที่ผู้นำของนานาอารยประเทศได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเพื่อการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้เท่าเทียม ด้วยตระหนักว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้การศึกษาย่างทั่วถึงกับพลเมืองของประเทศ เพื่อให้พลเมืองเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ โดยเชื่อว่าด้วยคุณภาพของคนนั้นสามารถสร้างได้ด้วยการศึกษา เช่นเดียวกับประเทศไทยที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ความไม่ต่อเนื่องของการจัดการศึกษาและความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่ยังคงเป็นปัญหามายาวนาน²ที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายแก้ไขมาโดยตลอด

บทบาทของรัฐในด้านการศึกษาด้านนี้ชัดเจนขึ้นเมื่อการศึกษาถูกมองว่าเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง ที่ผู้มีการกำลังซื้อเท่านั้นถึงจะมีโอกาสได้เข้าถึงบริการทางการศึกษา การเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาของรัฐด้วยการให้เงินอุดหนุนไปยังตัวผู้เรียนเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อ อาจจะเป็นการเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดที่จะทำให้ราคาและความต้องการของผู้บริโภคไม่เกินไปตามระบบตลาด แต่ถึงอย่างไรประโยชน์เห็นได้ชัดเจนว่าตกอยู่กับผู้เรียน ขณะเดียวกันรัฐก็เป็นผู้ได้ประโยชน์ทางอ้อม การจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อให้เงินกับนักเรียนนักศึกษาจึงได้รับการความเห็นชอบจากรัฐของแต่ละประเทศในการสร้างความเท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษาให้กับประชากรของประเทศ เพื่อให้เป็นสังคมอุดมปัญญา³ที่จะทำให้การสื่อสารเป็นไปตามแนวทางที่รัฐต้องการ และเกิดการพัฒนาประเทศในภาพรวม

การศึกษาเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่งที่ทำให้คนมีคุณภาพมากขึ้น นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้เรียนเองแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมด้วย การได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายจึงเกิดคำถามว่าใครควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นตั้งแต่ระดับอุดมศึกษา ประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกกับ

² สมหมาย จันทร์เรือง, พัฒนาการการศึกษาไทย: อดีต ปัจจุบัน และในสหัสวรรษใหม่ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 160-162.

³ วิโรจน์ วรรณอง, บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง [ออนไลน์], 9 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total_article/pdf/g2_viroj.pdf

ตัวผู้เรียน ดังนั้นผู้เรียนควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง แต่สำหรับผู้ที่ยากจนรัฐก็ควรสนับสนุนด้วยการให้เงินกู้ยืมแล้วให้ชำระคืนเมื่อมีรายได้หลังจากสำเร็จการศึกษา เพื่อนำเงินที่ได้จากการชำระหนี้มาหมุนเวียนเป็นเงินให้กู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนรุ่นต่อไป เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้กับนักเรียน นักศึกษาที่ต้องการเรียนได้จำนวนมากกว่าการให้เปล่า⁴ ที่ผู้เรียนต้องมีส่วนตระหนักต่อการจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด และลดการอุดหนุนจากรัฐลงได้ในอนาคต

เนื้อหาในบทนี้จะนำเสนอ แนวคิดและความเป็นมา การดำเนินการ ปัญหาในการดำเนินงานของโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

3.1 ความเป็นมาของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ในปี 1950 รัฐบาลของประเทศโคลัมเบียได้ให้เงินกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายกับนักศึกษาที่จะไปศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก และได้ให้เงินช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันนี้อีกใน 1968 กับนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในประเทศ ซึ่งในขณะเดียวกันนั้น (ในช่วงศตวรรษที่ 1960 – 1970) โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศต่างๆ แถบภูมิภาคละตินอเมริกาก็ได้เกิดขึ้น โดยได้ให้ชื่อโครงการว่า educational credit เป็นเงินที่ให้กู้เพื่อการศึกษาและการช่วยเหลือในด้านอื่นๆ โดยโครงการดังกล่าวจะใช้เกณฑ์รายได้เฉลี่ยของครอบครัวเป็นเกณฑ์เพื่อพิจารณาการอนุมัติเงินกู้ยืม ด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ ที่ต้องชำระคืนภายในภายในระยะเวลา 10–20 ปี กำหนดระยะเวลาและจำนวนเงินที่ต้องชำระแน่นอน แต่อาจจะมีการผ่อนผันในบางกรณี เช่น เมื่อผู้กู้ยืมมีปัญหาสุขภาพ และการว่างงาน เป็นต้น⁵

โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเริ่มแพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ กว่า 50 ประเทศทั่วโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 มีจำนวนโครงการในประเทศแถบละติน อเมริกาและแถบทะเลแคริบเบียน กว่า 20 โครงการ ในแถบเอเชียมี 8 โครงการ ในแถบตะวันออกกลางและอเมริกาเหนือมี 4 โครงการ ในประเทศแอฟริกา มี 7 โครงการ และประเทศอุตสาหกรรมมี 14 โครงการ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federated Countries) ภายในประเทศเดียวกันนี้อาจจะมีโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามากกว่า 1 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการในระดับท้องถิ่น และ

⁴เพชรสุดา อร่ามเสวีวงศ์, "การวิเคราะห์ปัญหาการชำระหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยบูรพาบัณฑิตย," หน้า 123.

⁵จรรยาตรี มาติลโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 48-49.

โครงการระดับประเทศช่วยประสานงานร่วมกัน เช่นประเทศแคนาดา มีทั้งโครงการระดับชาติ และระดับจังหวัด ประเทศอเมริกามีผู้ร่วมทำโครงการ 3 ระดับคือ โครงการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษาระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับสถาบันการศึกษาของแต่ละแห่งแต่ละรัฐ ส่วนในบาง ประเทศแถบละตินอเมริกา มีหลายโครงการที่สนับสนุนโดยกลุ่มเอกชนที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์ กระทรวง และบริษัทขนาดใหญ่เป็นต้น

การดำเนินงานของกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษานอกจากรัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการ ครอบครองทรัพยากร และการวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศจะใช้ การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แล้ว รัฐได้เปิดให้องค์กรเอกชนก็ได้เข้ามา มี บทบาทต่อการสนับสนุนด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ จะมีวัตถุประสงค์ ที่ชัดเจนมากกว่าการสนับสนุนของรัฐที่เน้นภาพรวม แต่ประโยชน์ที่เกิดจากการให้การสนับสนุน นอกจากจะเป็นไปตามที่องค์กรต้องการแล้ว ในภาพใหญ่ที่องค์กรเป็นส่วนประกอบหนึ่งของรัฐ ผลประโยชน์จึงส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และมีความเสี่ยงจากการไม่ชำระหนี้คืนเมื่อครบกำหนดจากการ ปลดปล่อยโดยไม่มีหลักประกัน ระยะเวลาของจุดคุ้มทุนนานเกินไป เป็นการลงทุนกับผู้ด้อยโอกาสที่ มองว่ามีระดับความสามารถในการหารายได้เพื่อนำมาผ่อนชำระหนี้ต่ำ และเนื่องจากเป็นการ ปลดปล่อยให้นักเรียน นักศึกษาเพื่อการศึกษา ไม่ใช่ปล่อยกู้เพื่อธุรกิจ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับ ผู้ที่ค้างชำระหนี้ อาจจะถูกมองว่าเกินกว่าเหตุในฐานะที่รัฐก็เป็นผู้ได้ประโยชน์ อีกทั้งการ ดำเนินการด้วยกฎหมายจะทำให้รัฐบาลเสียคะแนนนิยมจากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนส่วนมาก ในสังคมที่เป็นฐานเสียงลงได้ ดังนั้นการดำเนินโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะต้องอยู่ ภายใต้การดูแลของรัฐต่อไป

การนำโครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาามาเริ่มดำเนินการเพื่อสร้างความเสมอภาคของ โอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียน นักศึกษาของแต่ละประเทศนั้น ก็มีทั้งผู้ที่สนับสนุนและผู้ ที่ต่อต้านโครงการดังกล่าว⁶ แต่อย่างไรก็ตามการเป็นผู้บุกเบิกดำเนินการของโครงการกองทุนเงินกู้ เพื่อการศึกษา ถือเป็นประวัติศาสตร์ของการสร้างความเท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษา ให้กับคนทุกชนชั้นในสังคม ถือเป็นบทเรียนที่มีค่ากับประเทศอื่นๆ ในการศึกษาถึงผลดีและผลเสีย ในแง่มุมต่างๆ ก่อนจะดำเนินโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา กับประเทศตน จากประสบการณ์ของ ประเทศที่ประสบผลสำเร็จจากการดำเนินงาน เพื่อขจัดปัญหาความไม่เท่าเทียมของโอกาสทาง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า38-41.

การศึกษาของกลุ่ม บุคคลต่างๆ ในสังคมด้วยการให้ทุกคนที่มีภูมิหลังติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดที่มีผลต่อโอกาสทางการศึกษาจากการมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ได้รับความเท่าเทียมของการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา เพื่อใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเลื่อนชั้นทางสังคม การเรียนรู้จากโครงการเงินกู้ของประเทศอื่น ที่ได้ดำเนินงานมาก่อน จะเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมสำหรับการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น และทำให้โครงการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ตามมติคณะรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2539 โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณประจำปีให้กับกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน ก่อนการจัดตั้งโครงการดังกล่าวได้มีการศึกษาวิจัยตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบโดยหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งโครงการ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2540 ทำให้โครงการไม่ได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลนี้ โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับการสานต่อโดยรัฐบาลสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา โดยได้ผลักดันนโยบายอย่างเร่งด่วนและได้มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และรัฐสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2542 โดยได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2541 เป็นผลให้พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง⁷ เป็นต้นมา

ความจำเป็นเร่งด่วนของการออกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2542 ถูกระบุไว้ในหมายเหตุของพระราชบัญญัตินี้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อสนองตอบความจำเป็นดังกล่าว จึงสมควรเร่งรัดพัฒนาทางการศึกษา โดยการหาทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ให้แก่นักเรียน นักศึกษา ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย อันจะมีส่วนสำคัญในการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น และด้วยการสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์

⁷ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา[ออนไลน์]. 20 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา>

โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ⁸

จากหมายเหตุที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่รัฐบาลต้องดำเนินงานโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาด้วยเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรกเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลังในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าอย่างแท้จริง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการให้การศึกษาจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ประเทศชาติก้าวต่อไปอย่างมีทิศทางจากประโยชน์ที่เกิดตัวผู้เรียนเองและต่อประเทศชาติโดยรวมเพื่อให้สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

ประการที่สอง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษาของประชากร ที่โอกาสทางการศึกษายังตกอยู่กับเฉพาะคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า ซึ่งเป้าหมายหลักของการดำเนินการก็เพื่อจะให้คนทุกกลุ่มในสังคมได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ด้วยการให้เงินอุดหนุนแบบกู้ยืมกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อขจัดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษา

นโยบายการศึกษาของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการเมือง จะกล่าวถึง 2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาคือ บทบาทของรัฐในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ และการหาผลประโยชน์ทางการเมืองจากนโยบายการศึกษาของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายการศึกษาของรัฐบาล มักจะมีความสอดคล้องกัน ในเชิงที่รัฐบาลจะใช้นโยบายการศึกษาเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือนโยบายการศึกษาจะถูกกำหนดด้วยพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล แล้วผลักดันให้ออกเป็นพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น ในระยะสั้นรัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการต่างๆ ส่วนในระยะยาวรัฐบาลจะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการ

⁸ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551.

แก้ไขปัญหาคือต้องใช้ระยะเวลาาน เช่นปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ และ ปัญหาความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น นโยบายการศึกษาของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย มี แนวนโยบายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในการเรียกคะแนนนิยมจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการ เสนอโอกาสการเรียนรู้ฟรีทุกระดับ⁹ การสนับสนุนงบประมาณโครงการกองทุนเงินให้กู้เพื่อ การศึกษา หรือการกระจายโอกาสทางการศึกษาไปสู่กลุ่มประชากรระดับรากหญ้า เป็นต้น

การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาระยะยาวของรัฐบาลนั้น พอจะแยกให้เห็น เป้าหมาย 2 ประการด้วยกันคือ

1) การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการกระจายโอกาสทางการศึกษา จาก การขาดโอกาสทางการศึกษาของคนจนหรือชนชั้นล่าง ทำให้ไม่มีความเท่าเทียม (unequal opportunity) ในการเลื่อนชั้นมาเป็นผู้นำทางสังคมเหมือนกับกลุ่มคนรวยหรือกลุ่มชนชั้นสูง (elite) ที่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องรักษาความแตกต่างทางชนชั้น (intergenerational class preservation) ในสังคมที่ผูกติดรายได้และการเลื่อนชั้นทางสังคมด้วยการศึกษา รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่ต้อง เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการศึกษา เพื่อให้คนจนมีโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกับ ชนชั้นอื่นๆ ในสังคม เพื่อให้เป็นผู้ที่มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ และใช้การศึกษาเป็น เครื่องมือในการเลื่อนชั้นทางสังคมและเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น และจะเป็นการเพิ่มการกระจายรายได้ และการลดปัญหาความยากจนของประเทศในระยะยาวได้

2) การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคม (socialization) เพื่อถ่ายทอดค่านิยม และอุดมการณ์ทางสังคม¹⁰ เป็นสิ่งที่มาจากคนรุ่นก่อน สังคมและถ่ายทอดมา สู่นรุ่นต่อไป ในวิธีการที่เห็นว่ามันมั่นคงแห่งชีวิต ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ให้อัตลักษณ์ ของสังคมยังฝังรากลึกเพื่อรับแรงต้านจากปัจจัยภายนอกเพื่อการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของสังคม สืบไป ซึ่งสถานศึกษาจะมีอิทธิพลมากต่อกระบวนการดังกล่าว ทำให้ประเทศเกิดความมั่นคงใน การปกครอง และประหยัดงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาด้านอื่นๆ

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการศึกษาและการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสองเป็นไปในลักษณะการเมืองเป็นผู้กำหนด ส่วนการศึกษา

⁹มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทยนโยบายแก้ความยากจน, ความจริงที่ความฝันยังไม่ถึง[ออนไลน์], 10 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา http://politic.isranews.org/index.php?option=com_content&task=view&id=586&Itemid=27

¹⁰วิโรจน์ ฌ วรรณอง, บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: ใจหลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง [ออนไลน์], 9 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total_article/pdf/g2_viroj.pdf

เป็นผู้ถูกกำหนดชะตากรรมให้เดินตามทางที่รัฐบาลต้องการ กล่าวคือการศึกษาจะอิงกับการเมือง โดยไม่สามารถก้าวเดินต่อไปตามลำพังได้ ทุกๆ อย่างก้าวจะต้องมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เสมอ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การดำเนินโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่เปิดดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2539 แต่ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2540 ทำให้โครงการไม่ได้รับการสานต่อในการออกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งต้องรอให้รัฐบาลชุดใหม่เข้ามาดำเนินการต่อไปปี พ.ศ. 2541 ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการสร้างความเท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษาที่ประเมินค่าไม่ได้ ด้วยเหตุนี้วาระการศึกษาจึงถูกโค่นล้มไปพร้อมกับวาระทางการเมือง นโยบายการศึกษาจึงไม่เสถียรตามวาระการคงอยู่ของรัฐบาล

ถึงแม้ว่าการผลักดันนโยบายการศึกษาของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ที่มีแนวคิดการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศให้เข้าถึงบริการทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เป็นพื้นฐานในการสร้างอาชีพและเป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศชาติในอนาคต แต่แนวทางของนโยบายกลับถูกมองว่าเป็นการสร้างผลงานให้ประจักษ์ต่อสายตาประชาชน เพื่อหาเสียงจากกลุ่มรากหญ้าซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศแบบประชานิยม (populism) ที่หวังผลจากการให้เงินอุดหนุนเพื่อสร้างภาพให้กับตนเองโดยไม่บอกความจริงทั้งหมดกับประชาชน ไม่เหมือนกับกรให้แบบเปิดเผยแบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งไม่ว่าจะเป็น "ประชานิยม" หรือ "รัฐสวัสดิการ" ก็ล้วนแต่เป็นการใช้เงินภาษีของประเทศมาบริหารเพื่อให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีทั้งสิ้น¹¹ ต่างกันที่การให้แบบประชานิยมมีผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง ที่รัฐบาลใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมของอำนาจในการครอบครองและจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองให้กับพวกพ้องของตนเอง

ความแตกต่างระหว่างนโยบายการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 50 ประเทศ กับประเทศไทยคือ โครงการในต่างประเทศจะให้กู้เฉพาะผู้เรียนในระดับปริญญาตรีเท่านั้น¹² แต่การสนับสนุนของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย ได้ให้การสนับสนุนผู้เรียนตั้งแต่ระดับการศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงระดับปริญญาตรี

¹¹ กรุงเทพมหานคร, ประชาธิปไตย VS รัฐสวัสดิการ...ต่างกันที่ระดับความต่อแหลของนักการเมือง[ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา <http://www.nutthnet.com/forum/topic.php?id=412>

¹² เกษร ชินเมธีพิทักษ์และคณะ, ความต้องการกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา:กรณีศึกษาจากมหาวิทยาลัยเอกชนแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร.[ออนไลน์], พฤศจิกายน 2545. แหล่งที่มา <http://www.dpu.ac.th/laic/page.php?id=6213>

ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นขณะได้ศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และยังเป็นที่ยกเถียงกันว่าใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว กล่าวคือการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาก่อนการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น มีความสำคัญมากในการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ซึ่งจะเป็นการให้ความรู้พื้นฐานในการดำรงชีพของประชากร อีกทั้งยังช่วยลดความเป็นภาระให้กับรัฐอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นรัฐน่าจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาที่จะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ที่ไปศึกษาเองนั้น กล่าวคือประโยชน์จากการศึกษาในระดับนี้จะเป็นการสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงให้กับผู้ที่สำเร็จการศึกษานี้ ซึ่งจะมีโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงานที่มีฝีมือ โดยจะได้ค่าจ้างสูงขึ้นไปกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ และยังมีโอกาสในการเลื่อนขั้นและตำแหน่งต่าง ๆ ในสังคมนั้น ดังนั้นผู้เรียนควรจะเป็นผู้รับผิดชอบกับค่าใช้จ่ายนี้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย ผู้เรียนเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง

3.1.1 แนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จากจุดเริ่มต้นของแนวคิดการให้เงินกู้ยืมสำหรับนักศึกษาที่เดินทางไปศึกษาระดับบัณฑิตศึกษายังต่างประเทศของรัฐบาลประเทศโคลัมเบีย ด้วยการให้เงินกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและค่าใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพระหว่างที่กำลังศึกษา ทำให้เกิดความไม่แน่ใจในของการศึกษาว่ายังมีความเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และความกังวลจากการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักประกัน ในการดำเนินโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามแนวคิดการให้เงินช่วยเหลือด้วยการให้กู้ดังกล่าว ซึ่งจะต้องศึกษารายละเอียดทั้ง 2 ประเด็น ก่อนตัดสินใจดำเนินการเพื่อให้ถูกต้องตามจุดประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1. บริการทางการศึกษา “สินค้าสาธารณะหรือสินค้าเอกชน” ถึงแม้ว่าการเข้าสู่บริการทางการศึกษาจะเป็นการแข่งขันด้วยการสอบเข้าสถานศึกษาที่รับจำกัดจำนวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาที่มีชื่อเสียง ที่มีจำนวนผู้เข้าสอบมากกว่าจำนวนที่จะรับเข้าศึกษาได้ จึงทำให้นักเศรษฐศาสตร์มองว่าการศึกษาไม่เป็นสินค้าสาธารณะ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังไม่สามารถบอกไม่ได้เช่นกันว่า ถ้ามองการศึกษาเป็นสินค้าเอกชน (private goods) แล้วกลไกตลาดจะสามารถทำงานได้ดีกับการศึกษาเช่นเดียวกับสินค้าเอกชนอื่นๆ หรือไม่¹³ แต่ถึงอย่างไรทุกคนในสังคมควรจะได้รับโอกาส

¹³ วิโรจน์ ณะนง, บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

ทางการศึกษาด้วยความเท่าเทียมกันเมื่อการศึกษาได้แสดงคุณสมบัติเป็นสินค้าสาธารณะ โดยทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงได้ เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นปัญญาชน และเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคม โดยไม่ได้ขัดขวางหรือกีดกันการเข้ามาใช้ประโยชน์ของบุคคลอื่น แต่เท่าที่ผ่านมาโอกาสทางการศึกษาไม่ได้เท่าเทียมกันอย่างที่ควรจะเป็น ทั้งที่เราได้ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือปัจจัยอื่น หรืออาจจะเป็นเพราะว่าการศึกษาไม่ได้เป็นสินค้าสาธารณะแล้วก็ได้ ในขณะที่การได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้นของบุคคลกลุ่มหนึ่งในสังคม จะทำให้บุคคลอีกกลุ่มในสังคมถูกกีดกันออกไปด้วยระบบการรับจำกัดจำนวนของสถาบันการศึกษาโดยปริยายเสมอ

การศึกษาที่เคยถูกมองว่าเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงได้โดยไม่มี การกีดกันระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมที่ต้องการเข้าสู่บริการทางการศึกษาเพื่อใช้เป็นแหล่ง เรียนรู้ในการพัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และประกอบ อาชีพในอนาคต เพื่อสร้างฐานะความเป็นอยู่ของตนและครอบครัวให้ดีขึ้น คงเป็นคำกล่าวที่ไม่เป็น จริงเสียทั้งหมด เพราะว่าการเข้าถึงบริการทางการศึกษาในปัจจุบันนั้นมีความไม่เท่าเทียมกัน ที่มี ปัจจัยจากความแตกต่างของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละคนเป็นตัวกำหนดให้ จุดเริ่มต้นของแต่ละคนแตกต่างกัน ซึ่งขณะเดียวกันการศึกษาไม่ได้แสดงคุณสมบัติเป็นสินค้า สาธารณะขณะที่ผู้คนกลุ่มต่างๆ ในสังคมกำลังสอบแข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตายเพื่อเข้าศึกษาต่อ ในสถาบันการศึกษาที่รับจำกัดจำนวน ซึ่งได้ทำให้ความเป็นสินค้าสาธารณะของการศึกษาดูไม่ ชัดเจนจากเหตุผลที่ผู้คนต้องแย่งชิงในการเข้ารับบริการ

2. ความเสี่ยงในการปล่อยเงินกู้เพื่อการศึกษา โดยปกติการให้เงินกู้แก่บุคคลหรือนิติ บุคคลนั้น ผู้กู้ต้องนำหลักทรัพย์ที่มีมูลค่ามากกว่าหรือเท่ากับมูลค่าเงินกู้ แสดงเพื่อเป็นประกันการ ชำระหนี้ กรณีไม่ชำระหนี้เจ้าหนี้มีสิทธิ์ยึดหลักทรัพย์นั้นเพื่อขายชำระหนี้ได้ เช่นการให้เงินกู้สินเชื่อ เพื่อที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงิน ผู้กู้ต้องนำทรัพย์สินที่ซื้อจดจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระ หนี้ก่อนจะไถ่ถอนเมื่อหมดภาระหนี้ แต่การปล่อยเงินกู้ของกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษานั้นเป็นการ อนุมัติกู้โดยนักเรียน นักศึกษาที่ขอกู้ไม่ต้องนำหลักทรัพย์มาค้ำประกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความ เสี่ยงในความไม่แน่นอนว่าผู้เรียนจะเรียนไปได้ถึงระดับใด และความไม่แน่นอนของผลตอบแทน การลงทุนเมื่อเรียนไปถึงระดับที่กำหนดเอาไว้ และความเสี่ยงที่ผู้กู้จะบิดพลิ้วสัญญาในอนาคต ที่ สัญญาการให้เงินกู้เพื่อการศึกษาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าสัญญาสินเชื่ออื่นๆ

ดังนั้นจึงทำให้ความสนใจในตลาดสินเชื่อเพื่อการศึกษาคือการประกอบธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน ไม่ได้ได้รับความสนใจมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีรายงานการวิจัยว่าการลงทุนด้านการศึกษาคือการลงทุนที่ได้รับผลตอบแทนค่อนข้างสูงก็ตาม ดังนั้นสินเชื่อเพื่อการศึกษาคงน่าจะได้รับการดำเนินการจากรัฐบาลมากกว่าเอกชน ในฐานะที่เป็นผู้ที่สามารถจะออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับผู้กู้เพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงและการบริหารจัดการ ได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ¹⁴ และคงเป็นเหตุผลที่เพียงพอที่ทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงตลาดสินเชื่อเพื่อการศึกษาคือโดยรัฐน่าจะเป็นผู้ที่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์ได้มากกว่าเอกชน แต่ยังมีธนาคาร เช่น ประเทศโมร็อกโค ที่ปล่อยกู้กับสถาบันเอกชน ที่เปิดสอนในสาขาที่สำเร็จการศึกษาแล้วให้ผลตอบแทนสูง หรือในประเทศอินโดนีเซียที่ปล่อยให้ผู้ศึกษาในสาขาธุรกิจ ซึ่งมั่นใจได้ว่าผู้กู้จะสามารถชำระหนี้คืนได้แน่นอน¹⁵

จากความไม่แน่นอนในหลายปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะมีผลต่อการชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษาคือในอนาคต ที่เอกชนได้สังเกตเห็นแล้วว่าการประกอบธุรกิจเงินกู้เพื่อการศึกษาคือธุรกิจที่มีความเสี่ยงที่ผู้กู้จะไม่ชำระหนี้คืนสูง จึงไม่สนใจลงทุนในด้านนี้ ดังนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวควรเป็นผู้ลงทุน ซึ่งรัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการ

ดังนั้นโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาถูกมองว่าเป็นการช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ทางสังคม (Social Objective) เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์อื่นเช่น เพื่อช่วยลดงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาคือของรัฐบาล หรือเพื่อให้โรงเรียน หรือสถาบันการศึกษาคือสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ครอบคลุมต้นทุนการศึกษาคือที่แท้จริง (Cost Recovery) ได้¹⁶ แต่เป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ให้กับสังคม โดยไม่ได้คาดหวังถึงผลกำไร จุดคุ้มทุน หรือความเสี่ยงจากไม่ชำระหนี้ ของนักเรียน นักศึกษา หรือความเสี่ยงอื่นๆ ที่รัฐบาลได้ศึกษาจากการดำเนินโครงการของประเทศต่างๆ ที่พบว่ารัฐบาลไม่สามารถลดการอุดหนุนงบประมาณให้กับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ ไม่ว่าจะดำเนินโครงการมายาวนานเท่าไรก็ตาม ซึ่งรัฐบาลจะต้อง

¹⁴ วิโรจน์ ณ ระนอง, บทบาทของรัฐในด้านการศึกษาคือ: ใจหลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง [ออนไลน์], 9 พฤศจิกายน 2550. แหล่งที่มา http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total_article/pdf/g2_viroj.pdf

¹⁵ จรูญศรี มาดิลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาคือ," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 43.

¹⁶ สมชัย ฤชุพันธุ์ และ ชลธรา วิศรุตวงศ์, แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์ดี, 2544), หน้า 9-19.



สามารถรับความเสี่ยงได้เสมอ ถึงจะมีบางประเทศที่โครงการเงินกู้ได้ล้มเลิกไป เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศปากีสถาน ประเทศอิสราเอล ประเทศบรูไน แทนซาเนีย เป็นต้น แต่เพื่อวัตถุประสงค์หลักของโครงการดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลต้องกลับไปคิดทบทวนการดำเนินโครงการใหม่อีกครั้ง อย่างเช่นประเทศอินโดนีเซียที่กำลังจะดำเนินโครงการดังกล่าวในอีกไม่นาน

3.1.2 งบประมาณในการดำเนินการ

ในแต่ละปีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาล แล้วจัดสรรให้กับสถานศึกษาตามสังกัดต่างๆ เพื่อให้สถานศึกษาพิจารณาการจัดสรรเงินกู้ให้กับนักเรียน นักศึกษา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมโดยมีรายละเอียดดังนี้ โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศต่างๆ เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรเอกชนจากต่างๆ ที่เห็นความสำคัญของการศึกษาต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นผู้ให้เงินตั้งแต่ระยะเริ่มต้นไปจนกว่าจะสามารถนำเงินจากการชำระหนี้ มาหมุนเวียนปล่อยกู้ให้กับนักเรียน นักศึกษารายใหม่ได้ หรือจนกว่าฐานะการเงินของโครงการจะมั่นคง รัฐบาลหรือองค์กรจึงจะหยุดการให้เงินสนับสนุน เช่นเดียวกับโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เมื่อเริ่มโครงการได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณปี 2539 จำนวน 3,000 ล้านบาทและให้ผูกพันกับรายจ่ายในอนาคต เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนสามารถดำรงอยู่ได้ต้องรักษาจำนวนนักเรียน นักศึกษาไว้ไม่ต่ำกว่า 300,000 คน และเมื่อโครงการดำเนินไปจนถึงปีการศึกษาปีที่ 4 งบประมาณของโครงการจะอยู่ที่ 17,000 ล้านบาท¹⁷ ในระยะยาวคาดว่าจะกองทุนจะมีเงินหมุนเวียนจากการชำระหนี้ของนักศึกษาแต่ละรุ่นที่ครบกำหนดชำระหนี้ในแต่ละปี ซึ่งจะทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ลดการพึ่งพาเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินลงได้¹⁸

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ดำเนินงานภายใต้การสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล โดยการขอผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงการคลัง จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า 13 ปี ได้จัดสรรเงินกู้ให้กับนักเรียน นักศึกษาทั่วประเทศไปแล้วทั้งสิ้น 185,162.90 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ 2551 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนจำนวน 31,323,787,000 บาท เพิ่มจากปีงบประมาณ 2550 ที่ได้รับ

¹⁷ วรณี เบญจวัฒนามล, "การวิเคราะห์การนำนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาประวัติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า5.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา2541[ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/015/16.PDF>

31,400 ล้านบาท¹⁹ มีจำนวนผู้ยืมเงินจากกองทุนทั่วประเทศแล้วทั้งสิ้น 2,181,116 ราย นอกเหนือจากงบประมาณที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการของกองทุน ผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน ดอกผล หรือเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดนอกจากที่กล่าวมาที่กองทุนได้รับไม่ว่าในกรณีใดให้ถือว่าเป็นเงินของโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาด้วย²⁰

ตารางที่ 7 งบประมาณที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับระหว่างปี 2539 – 2552 (หน่วย: พันล้านบาท)

ปี	งบประมาณ
2539	3,000
2540	8,450
2541	18,300
2542	20,000
2543	25,600
2544	28,000
2545	28,000
2546	27,000
2547	27,160
2548	27,383
2549	25,180
2550	36,000
2551	40,000
2552	36,000

ที่มา : กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การจัดสรรเงินงบประมาณให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการประมาณการณ์จากจำนวนนักเรียน นักศึกษา ที่จะเข้าศึกษาต่อในแต่ละระดับที่ต้องกู้ยืมในแต่ละปี จากการศึกษาจำนวนนักเรียน นักศึกษาที่เพิ่มขึ้นแล้วต้องการกู้เงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะมีมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยตั้งแต่ปีนี้เป็นต้นไปกำหนดวงเงินไว้ปีละ 30,000

¹⁹ ข่าวสด, ธาตุาเผยงบประมาณกยศ.51รวม4หมื่นล้าน หย่อนระเบียบกู้ยืมเด็ก-จัดสถานศึกษาทรงเข้ม [ออนไลน์], 10 กันยายน พ.ศ. 2550. แหล่งที่มา http://news.sanook.com/education/education_180286.php

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา2541

ล้านบาท จนถึงปี พ.ศ. 2575 จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีส่วนหนึ่งสำหรับจัดสรรให้ผู้กู้รายใหม่ และอีกส่วนหนึ่งสำหรับจัดสรรให้ผู้กู้รายเก่าที่กู้ต่อเนื่องจนกว่าจะสำเร็จการศึกษาหรือจนกว่าไม่ต้องการกู้เงินจากกองทุนแล้ว โดยทุกคนในระดับชั้นเดียวกันจะได้รับส่วนแบ่งที่เท่ากัน²¹ ซึ่งการประมาณที่ได้รับอนุมัติอาจจะมากหรือน้อยกว่าที่ได้กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับความต้องการเงินกู้ของนักเรียน นักศึกษาในแต่ละปี เช่นปี 2548 ได้รับอนุมัติงบประมาณ 27,000 ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่าที่คาดการณ์ ปี 2550 2551 2552 เป็นปีที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณสูงกว่าที่ได้ตั้งไว้ เป็นต้น

จากการศึกษาการให้เงินอุดหนุนโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่าในแต่ละปีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือโครงการเงินกู้อื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจะต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรเอกชนต่างๆ เป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี เพราะว่ากองทุนลักษณะดังกล่าวไม่มีเงินเพียงพอที่จะสามารถนำกลับมาหมุนเวียนได้ กล่าวคือ การเงินของกองทุนขาดสภาพคล่องจนไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง จากปัญหาการไม่ชำระหนี้ของผู้กู้ที่ครบกำหนด ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะค่าดำเนินการกับผู้คัดชำระหนี้ การอุดหนุนเงินงบประมาณจึงต้องดำเนินต่อไป การอุดหนุนดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า ซึ่งเท่ากับการโอนภาษีจากคนรวยไปช่วยคนจน²²

1) อัตราการฟื้นของกองทุน (loan recovery ratio) โครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เริ่มต้นการดำเนินการด้วยเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐเป็นหลัก ซึ่งรัฐต้องให้การอุดหนุนจนกว่าฐานะทางการเงินของกองทุนจะมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอ ในช่วงแรกจะต้องให้เงินอุดหนุน และจำนวนเงินที่อุดหนุนจะมากขึ้นทุกปี เพราะจำนวนนักเรียน นักศึกษา ที่ต้องการกู้เพิ่มขึ้น และคาดว่าจะการอุดหนุนจากรัฐจะลดลงเมื่อผู้กู้รุ่นแรกสำเร็จการศึกษาและครบกำหนดชำระหนี้ ซึ่งจะทำให้กองทุนได้รับเงินกลับเข้ามาเป็นเงินทุนหมุนเวียน และสามารถมีอัตราฟื้นได้เร็วขึ้น โดยปัจจัยที่มีผลต่อการฟื้นตัวของกองทุนมีด้วยกัน 3 ประการคือ การอุดหนุนแฝง หนี้สูญจากการไม่ชำระเงินกู้คืน และ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร

-การอุดหนุนแฝง ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐให้เงินกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าดอกเบี้ยในตลาด ซึ่งรัฐต้องให้การอุดหนุนแฝงจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยตลาด แต่จากการศึกษาพบว่า

²¹ วิจิต หล่อจิรชุนท์กุลและคณะ, โครงการการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร, 2547), หน้า 129.

²² จรูญศรี มาติลิกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุขุฎิบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 52.

ถึงแม้ว่ารัฐจะให้เงินกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยเท่ากับตลาดเงินกู้ รัฐยังคงต้องให้การอุดหนุนแฝงอยู่ดี ตัวอย่าง โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาในประเทศบาร์บาโดส มีการอุดหนุนร้อยละ 13 และมีการอุดหนุนสูงถึงร้อยละ 93 ในประเทศเวเนซุเอลา จากการศึกษาของ Albrecht และ Ziderman ยังพบว่ากลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษามากกว่าครึ่ง มีการอุดหนุนมากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าเงินกู้ที่แท้จริงจะได้รับการฟื้นฟู ถ้าผู้กู้ทุกคนชำระเงินคืนตรงเวลา ถึงแม้จะใช้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงก็ตาม ทั้งนี้เกิดจากการดำเนินการของโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่มีดอกเบี้ยเงินกู้ในช่วงระยะเวลาขณะที่นักเรียน นักศึกษากำลังศึกษาอยู่ ซึ่งไม่ว่าโครงการดังกล่าวจะให้เอกชนหรือรัฐดำเนินการโครงการ จะมีลักษณะร่วมกันคือ มีรัฐบาลให้การอุดหนุนและรับประกัน และรัฐต้องรับประกันดอกเบี้ย จนกว่าผู้กู้จะสำเร็จการศึกษาและมีขีดความสามารถในการผ่อนชำระเงินกู้คืน²³

- ความสูญเสียจากการไม่ชำระคืน เนื่องจากการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักประกัน โอกาสที่จะเกิดหนี้สูญมีมาก ทำให้กองทุนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อติดตามทวงหนี้สูง อีกทั้งยังมีความเสี่ยงจากระยะเวลาผ่อนชำระยาวนาน ทำให้กองทุนต้องรับการอุดหนุนด้านงบประมาณจากรัฐมากขึ้นทุกๆ ปี จนทำให้ในบางประเทศมีการคาดโทษว่าการไม่ชำระหนี้คืนเหมือนกับเลี้ยงไม่จ่ายภาษี

- ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนในการบริหารและการติดตามหนี้ ซึ่งพบว่าในประเทศกำลังพัฒนาจะมีค่าในการติดตามหนี้สูง เนื่องจากมีผู้ไม่ชำระหนี้จำนวนมาก ตัวอย่างในประเทศ สวีเดน ฮังการ และแคนาดา มีค่าใช้จ่ายในการบริหารอยู่ที่ร้อยละ 0.5-1.0 ของหนี้คงเหลือแต่ละปี ส่วนในละตินอเมริกา มีค่าบริหารอยู่ที่ร้อยละ 12-23 ของมูลค่าเงินกู้ และพบค่าใช้จ่ายสูงถึงร้อยละ 30 ในประเทศฮอนดูรัส²⁴

จากปัจจัย 3 ประการที่ส่งผลต่ออัตราการฟื้นฟูของกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษา พบว่ากองทุนมีความเสี่ยงสูงในหลายด้านที่จะทำให้ความมั่นคงของฐานะทางการเงินอยู่ในระดับต่ำ โดยถ้ารัฐไม่อุดหนุนงบประมาณต่อเนื่อง อาจจะต้องล้มเลิกโครงการในที่สุด เพราะไม่สามารถนำเงินที่ปล่อยกู้กลับมาหมุนเวียนได้พอเพียงกับความต้องการของผู้กู้ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น และทำให้

²³ Ziderman Adrian, student loan in Thailand: Are they effective, equitable, sustainable?[ออนไลน์]. 15 มีนาคม 2552. แหล่งที่มา: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001336/133624e.pdf>

²⁴ จรูญศรี มาดิลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 53-57.

ขาดเงินในการปล่อยกู้ในที่สุด จากการศึกษาอัตราการฟื้นฟูของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ) ในประเทศไทย ที่กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ 15 ปี ด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 พบว่าในช่วง 5 ปีแรกที่ดำเนินโครงการมีสัดส่วนการชำระคืนเงินต้นเพียงร้อยละ 1.5-4.0 ในช่วง 5 ปีถัดไปเป็นร้อยละ 4.5-8.0 และ 9.0-13.0 ช่วง 5 ปีสุดท้าย ซึ่งเป็นการชำระคืนเงินต้นในระดับมาก ซึ่งทำให้โครงการมีเงินต้นคงค้างกว่า 410,000 ล้านบาท กองทุนจะสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองเฉพาะรายจ่ายที่เป็นเงินให้นักเรียน นักศึกษากู้ยืมเท่านั้น (ไม่รวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน) กระแสเงินสดจะยังติดลบจนถึงปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่จะต้องได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ภาระการอุดหนุนจากรัฐบาลจะลดลงในปี พ.ศ. 2560 ที่กระแสเงินสดเริ่มเป็นบวกพอที่จะสามารถนำเงินดังกล่าวมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้กู้ยืมและการติดตามหนี้ได้²⁵

ดังนั้นนอกจากภาระดอกเบี้ยที่ต้องแบกรับภาระแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลต่ออัตราการฟื้นฟูกองทุนที่สามารถคาดการณ์ได้ลำบาก อย่างเช่นความสูญเสียจากการไม่ชำระหนี้คืน ที่ปัจจุบันมีผู้ค้างชำระหนี้ทั่วประเทศที่ค้างชำระเงินตั้งแต่ 5 งวดขึ้นไปมีจำนวน 161,739 คน คิดเป็นเงิน 15,824 ล้านบาท²⁶ และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นในปีต่อไป ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้กองทุนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกับหนี้เสียเหล่านั้น ซึ่งจะทำให้กองทุนมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ที่จะขยายระยะเวลาการอุดหนุนจากรัฐออกไปเป็นระยะเวลามากกว่าที่คาดการณ์ไว้ที่ 21 ปี อย่างแน่นอน

2)การจัดสรรงบประมาณให้สถาบันการศึกษา เนื่องจากงบประมาณที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีมีจำนวนเงินจำกัดและคาดว่าจะการอุดหนุนจะลดลงเมื่อกองทุนสามารถมีเงินทุนหมุนเวียนอย่างพอเพียงต่อการดำเนินการได้ด้วยตนเอง การจัดสรรเงินทุนของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังและให้ทั่วถึงยังกลุ่มเป้าหมายด้วยความเท่าเทียมกัน ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีการจัดสรรเงินโดยคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทำหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณให้คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง ซึ่งมีอำนาจจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่สถานศึกษาแต่ละแห่ง สถานศึกษามีอำนาจกำหนดวงเงินให้กู้ยืมและอนุมัติการให้กู้ยืม การจัดสรรวงเงินจะพิจารณาจากปัจจัย 1)จำนวน นักเรียน นิสิต นักศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย 2)สัดส่วนผู้กู้ยืมรายใหม่ในปีที่

²⁵ วิชิต หล่อจิวรชุนท์กุลและคณะ, โครงการการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หน้า139- 140.

²⁶ เนชั่น, กยศ.จัดไกล่เกลี่ยรอบ5พบนศ.หนี้ค้างจำนวนมาก[ออนไลน์], 11 ธันวาคม 2552. แหล่งที่มา

ผ่านมา 3)วงเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยต่อคนต่อปี ของแต่ละระดับการศึกษาและแต่ละสาขาวิชา²⁷ โดยมีแนวทางดังนี้

-แนวทางการจัดสรรงบประมาณ__ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ได้แบ่งอำนาจการบริหารลดหลั่นลงมาจากระดับกระทรวง กรม จังหวัด สู่ระดับสถานศึกษา คือหลังจากคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแล้ว จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการจัดสรรเงินสำหรับผู้กู้รายใหม่ให้กับกรม (กระทรวงศึกษาธิการ) จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) และสถานศึกษานอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ(ในกรุงเทพมหานคร) โดยจะพิจารณาจากจำนวนนักเรียน นักศึกษา (พิจารณาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับปริญญาตรี) ของแต่ละจังหวัด ซึ่งจะให้ น้ำหนักร้อยละ 60-80 รองลงมาคือฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด พิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี จำนวนครัวเรือนยากจน ให้น้ำหนักในช่วงร้อยละ 15-30 และนโยบายพิเศษ เช่น นักเรียนทุนเสมอภาคพัฒนาชีวิตและคนพิการ นักเรียนระดับ ปวช./ปวท./ปวส./อนุปริญญา/ปริญญาตรี/ปทส.ให้น้ำหนักร้อยละ15-20 หลังจากกร จังหวัด และสถานศึกษานอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในกรุงเทพมหานคร รับทราบวงเงินแล้ว กรมจะจัดสรรให้สถานศึกษาโดยคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประจำสถานศึกษา ส่วนจังหวัดจัดสรรให้สถานศึกษาโดยคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด (ศศว.จ.)

คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สองจะพิจารณาการจัดสรรเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สำหรับผู้กู้รายใหม่ให้กับสถาบันการศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยโดยตรง ในการจัดสรรจะจ่ายให้สถานศึกษาทั้งหมด โดยไม่สำรองไว้ที่ส่วนกลาง สำหรับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จัดสรรแบบกำหนดวงเงินคือ 100,000 บาทต่อปี และมหาวิทยาลัยรามคำแหง จะจัดสรรให้ผู้กู้รายใหม่ไม่เกินร้อยละ 10 ของนักศึกษาใหม่ มีเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินโดยการแบ่งวงเงินที่ได้รับ ออกเป็น 2 ส่วนเท่าๆ กัน นำวงเงินส่วนแรกมาคำนวณตามสัดส่วนจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่ในปี การศึกษานั้น ของแต่ละสถาบัน โดยเทียบจากจำนวนนักศึกษาที่รับเข้าใหม่ของทุกสถาบันทั่วประเทศ (เฉพาะที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย) แล้วนำวงเงินส่วนที่ 2 มาคำนวณเฉลี่ย ตามจำนวนผู้ กู้รายใหม่ของปีการศึกษาที่ผ่านมาของแต่ละสถาบัน โดยเทียบจากจำนวนนักศึกษาที่เป็นผู้กู้ราย ใหม่ของทุกสถาบัน นำผลที่ได้แต่จากการคำนวณของวงเงินทั้งสองมารวมกันจะเป็นวงเงินที่แต่ละ สถาบันได้รับจัดสรร หรือการคำนวณตามค่าเฉลี่ยของจำนวนนักศึกษาใหม่ย้อนหลัง 5 ปี โดยเทียบค่าเฉลี่ย รวมกับค่าเฉลี่ยรวมของจำนวนนักศึกษาใหม่ของทุกสถาบันทั่วประเทศ ส่วนวงเงินที่

²⁷ วิต หล่อจิระสุนท์กุลและคณะ. โครงการการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หน้า 16-18.

2 คำนวณตามค่าเฉลี่ยของผู้กู้รายใหม่ย้อนหลัง 5 ปี ของแต่ละสถาบัน โดยเทียบกับค่าเฉลี่ยของ แต่ละสถาบัน แล้วนำผลที่ได้จากการคำนวณทั้ง 2 วิธีมารวมกันจะเป็นวงเงินที่สถาบันได้รับจัดสรร และมีข้อกำหนดเพิ่มเติมในปี 2546 ได้กำหนดค่าเฉลี่ยของสัดส่วนผู้กู้รายใหม่ต่อจำนวนนักศึกษา ใหม่ จะต้องไม่เกินร้อยละ 18 ของจำนวนนักศึกษาที่เข้าใหม่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งเป็นการ จำกัดผู้กู้รายใหม่²⁸

จากหลักการในการจัดสรรงบประมาณตามกระบวนการข้างต้น ที่ได้ให้ความสำคัญไปที่ ตัวผู้เรียนมากกว่าสถานศึกษา โดยนักเรียนสามารถเลือกเข้าสถานศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายที่ตนเอง สามารถเรียนได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้ได้รับ เงินกู้ยืมอย่างต่อเนื่องจนสำเร็จตามหลักสูตรสำหรับผู้กู้รายเก่า ส่วนผู้กู้รายใหม่ต้องได้รับการยืนยัน จากสถานศึกษาที่รับนักศึกษาเข้าใหม่ โดยต้องทำสัญญาใหม่ ผู้กู้รายใหม่นี้จะได้รับการพิจารณา กลับกรองมาจากสถานศึกษาเดิมในพื้นที่ ที่มีข้อมูลเชิงลึกของผู้กู้มากกว่าสถานศึกษาใน ระดับอุดมศึกษา ซึ่งในระดับจังหวัดจะใช้จำนวนนักเรียนที่อาจมีสิทธิกู้และความยากจนของแต่ละ พื้นที่ ซึ่งใช้ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว GPP (per capita gross provincial) และจำนวนครัวเรือนที่มี รายได้ต่ำในระดับจังหวัด เป็นตัวชี้ให้เห็นจุดอ่อนในการกระจายรายได้ของพื้นที่ภายในแต่ละ จังหวัด โดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จังหวัดจากสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติที่ประกาศเป็นรายไตรมาสมีความสะดวกในการใช้ แล้วยังเป็นที่ทราบดีว่าข้อมูล เกี่ยวกับรายได้ที่ได้จากการสำรวจมักจะเป็นข้อมูลที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะผู้ที่ให้ข้อมูลมักจะ ให้ข้อมูลรายได้ของตนต่ำกว่าความเป็นจริง ส่วนการจัดสรรในระดับกรมจะพิจารณาผู้กู้ยืมรายใหม่ ของสถานศึกษาในสังกัดที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยได้ใช้จำนวนนักเรียนสะท้อนถึง ศักยภาพของอุปสงค์ในการกู้ยืมระดับหนึ่ง ส่วนสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา มีสิทธิในการ พิจารณาให้กู้ยืมกับ นักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ที่ยังไม่ได้กู้ยืมจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และนักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อเนื่องมาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ ปวช. ดังนั้นแนว ทางการจัดสรรงบประมาณที่ได้ดำเนินการมา ในการจัดสรรเงินให้กับผู้กู้รายใหม่ เป็นแนวทางที่มี ความสมดุลในระดับหนึ่ง ซึ่งให้น้ำหนักของอุปสงค์การกู้ยืมมากขึ้น และให้สิทธิการพิจารณาให้ กู้ยืมของสถาบันระดับอุดมศึกษาด้วย

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า16-24.



ในภาพรวมแนวทางการสรรหาผู้กู้ยืมรายใหม่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค เป็นผู้พิจารณา ซึ่งสถานศึกษาที่นักเรียน นักศึกษากำลังศึกษาอยู่ น่าจะเป็นผู้ที่มีข้อมูลภูมิหลังของผู้กู้ยืมมากกว่าส่วนกลาง การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสนับสนุนให้ผู้กู้ยืมเรียนในบางสาขาวิชา ก็สามารถกำหนดแนวทางการพิจารณาสรรหาให้แก่ส่วนภูมิภาคปฏิบัติได้ การพิจารณาโดยส่วนภูมิภาคน่าจะเหมาะสมกว่าการพิจารณาจากเอกสารผู้กู้ยืมของส่วนกลาง ที่ไม่เห็นข้อเท็จจริง และเสียเวลาในการดำเนินการมากกว่า เป็นแนวทางให้เกิดความเท่าเทียมกันในการพิจารณาจัดสรรเงินกู้ได้²⁹

3.1.3 ขอบเขตวงเงินการให้กู้ยืม

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้กำหนดวงเงินสูงสุดที่สถานศึกษาสามารถอนุมัติให้กู้ยืมได้ โดยคณะกรรมการระดับสถานศึกษาเป็นผู้พิจารณากำหนดวงเงินให้กู้ยืมตามความจำเป็นของนักเรียน นักศึกษาเป็นวงเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน วงเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และวงเงินค่าใช้จ่ายในการครองชีพ สำหรับการพิจารณาค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาของสถานศึกษานั้น ๆ โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะจ่ายเงินกู้เข้าบัญชีของสถานศึกษา ในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ส่วนค่าครองชีพ (ค่าที่พักและค่าใช้จ่ายส่วนตัว) จะโอนเข้าบัญชีของนักเรียน นักศึกษาที่เปิดไว้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรายเดือนไป

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนเงินในส่วนนค่าครองชีพ ข้อมูลปีการศึกษา 2542 เทียบกับปีการศึกษา 2552 ในตารางที่ 8 และตารางที่ 9 ของแต่ละระดับการศึกษาพบว่าวงเงินค่าครองชีพในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในส่วนตัวจ่ายส่วนตัว 24,000 บาทต่อปี ลดลงเหลือเฉพาะค่าครองชีพ 12,000 บาทต่อปี ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.) วงเงินค่าใช้จ่ายส่วนตัว 24,000 ลดลงเป็น 15,000 บาท ระดับอาชีวศึกษา (ปวท.อนุปริญญา) วงเงินค่าใช้จ่ายส่วนตัว 28,000 บาท ลดลงเป็น 24,000 บาท และระดับปริญญาตรีวงเงินค่าใช้จ่ายส่วนตัว 30,000 ลดลงเป็น 24,000 บาท เป็นที่น่าสังเกตว่ามีการเปลี่ยนแปลงวงเงินด้วยการลดจำนวนเงินลงทุกระดับการศึกษา โดยรวมค่าที่พักและค่าใช้จ่ายส่วนตัวเป็นค่าครองชีพเพียงวงเงินเดียวโดยยกเลิกวงเงินค่าที่พักในการศึกษาปัจจุบัน เช่นเดียวกับที่เคยแยกเป็นวงเงินค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายเกี่ยวข้องกับการศึกษาออกเป็น 2 วงเงินในปี 2542 แต่ได้รวมวงเงินทั้ง 2 เป็นวงเงินเดียวกันในปัจจุบัน

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า189-195.

ตารางที่ 8 ขอบเขตวงเงินการให้กู้ยืมเงิน (ปีการศึกษา 2542)

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียน	ค่าใช้จ่ายเกี่ยว เนื่องกับการศึกษา	ค่าครองชีพ		รวมค่าใช้จ่าย (บาท)
			ค่าที่พัก	ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	
มัธยมศึกษาปลาย	10,440	3,000	18,000	24,000	55,440
อาชีวศึกษา					
- ปวช.	16,500	4,000	18,000	24,000	62,000
- ปวส./ปวท. อนุปริญญา	20,240	4,000	18,000	28,000	70,240
ปริญญาตรี	46,000	6,000	18,000	30,000	100,000

ที่มา: <http://www.sa.ku.ac.th/loan2542.html>

ตารางที่ 9 ขอบเขตวงเงินการให้กู้ยืมเงิน (ปีการศึกษา 2552)

ระดับการศึกษา/สาขาวิชา	ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่ เกี่ยวเนื่องกับการศึกษา	ค่าครองชีพ	รวม บาท/รายปี
1. มัธยมศึกษาตอนปลาย	14,000	12,000	26,000
2. ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)	21,000	15,000	36,000
3. ปวท./ปวส./อนุปริญญา			
3.1 พาณิชยกรรมหรือบริหารธุรกิจ ศิลปหัตถกรรมหรือศิลปกรรม เกษตรกรรมหรือเกษตรศาสตร์ คหกรรม หรือคหกรรมศาสตร์ และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว	25,000	24,000	49,000
3.2 ช่างอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทัศนศาสตร์	30,000	24,000	54,000
4. ปริญญาตรี			
4.1 สังคมศาสตร์ ศิลปศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศึกษาศาสตร์	60,000	24,000	84,000
4.2 ศิลปกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์	60,000	24,000	84,000
4.3 วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์	70,000	24,000	94,000
4.4 เกษตรศาสตร์	70,000	24,000	94,000
4.5 สาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ เภสัชศาสตร์	80,000	24,000	104,000
4.6 แพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์	150,000	24,000	174,000

ที่มา: <http://www.studentloan.or.th/loan-kys.php#22>

ในปีการศึกษา 2552 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้จำแนกวงเงินให้กู้ยืมตามระดับการศึกษา และสาขาวิชา ซึ่งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ที่ 26,000 บาทต่อปี ขณะประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) อยู่ที่ 36,000 บาทต่อปี สูงกว่าสายสามัญเพราะมีความสิ้นเปลืองของวัสดุและอุปกรณ์การเรียนมากกว่า ส่วนระดับปวท. ปวส. อนุปริญญา 49,000-54,000 ต่อปี และในระดับอุดมศึกษา อยู่ระหว่าง 84,000-174,000 บาทต่อปี แยกตามคณะและสาขา รายละเอียดดังตารางที่ 9 สำหรับแนวโน้มการจัดสรรขอบเขตวงเงินให้กู้ยืม พบว่าจากปี 2542 มีการกำหนดขอบเขตวงเงินให้กู้ยืมตามระดับการศึกษาเป็นภาพกว้างๆ ไม่ได้แยกให้เห็นรายละเอียดของขอบเขตวงเงินให้กู้ยืมของแต่ละคณะ/สาขาวิชา เช่นในปี 2552 ที่มีการกำหนดวงเงินที่แน่นอนในแต่ละสาขาวิชา โดยเฉพาะในการศึกษาระดับอนุปริญญาและระดับปริญญาตรี ซึ่งทำให้เห็นความแตกต่างในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษาและแต่ละสาขา/คณะ ที่เป็นมีความสิ้นเปลืองของอุปกรณ์การเรียนที่แตกต่างกัน ส่วนค่าครองชีพนั้นกองทุนได้จัดให้ตามความจำเป็น สำหรับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะได้รับปีละ 12,000 บาท เฉลี่ยแล้วได้รับเดือนละ 1,000 บาท นักศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ได้รับปีละ 15,000 บาท เฉลี่ยเดือนละ 1,250 บาท นักศึกษาระดับปวท./ปวส./อนุปริญญาและปริญญาตรีปีละ 24,000 บาท เฉลี่ยเดือนละ 2,000 บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับปี 2542 แล้ววงเงินที่เป็นค่าครองชีพลดลง

ในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา วงเงินให้กู้ยืมอยู่ระหว่าง 1,000-5,000 และ 500 เหรียญสหรัฐต่อปี ตามลำดับ แต่บางประเทศเช่น บาร์บาโด ไม่มีมหาวิทยาลัย นักศึกษาต้องไปศึกษาต่อต่างประเทศ ทำให้วงเงินกู้สูงกว่าปกติ อัตราส่วนวงเงินให้กู้ในประเทศอุตสาหกรรมกับประเทศกำลังพัฒนา อยู่ระหว่าง ร้อยละ 20 ถึง 80 เมื่อพิจารณาพบว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยถึงแม้ว่าจะมีการให้เงินกู้ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย วงเงินกู้สูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่มีวงเงินให้กู้เพียง 500 เหรียญสหรัฐต่อปี มีนักเรียน นักศึกษาได้รับเงินกุน้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนนักเรียน (ยกเว้นประเทศกานาและซิริ ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีวงเงินให้กู้สูง) ประเทศญี่ปุ่นจะใช้ค่าเล่าเรียนต่ำที่สุดและไม่มีการให้ทุนการศึกษา ส่วนในละตินอเมริกาจะให้เงินกู้เฉพาะระดับอุดมศึกษาเท่านั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับเงินกู้ของ

นักเรียน นักศึกษา คือจำนวนคนที่ต้องการกู้เงินจากกองทุน และงบประมาณเพื่อโครงการของรัฐบาล³⁰

-วิธีการจัดสรรเงินกู้ จากการสำรวจเมื่อปีการศึกษา 2545 พบว่าสถานศึกษาร้อยละ 33 ได้จัดสรรค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็นของผู้กู้โดยเฉลี่ยให้เท่ากันทุกราย ซึ่งจะประเมินความจำเป็นของผู้กู้ ตามสภาพแวดล้อมและสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่การศึกษา โดยผู้กู้จะได้วงเงินส่วนนี้เป็นค่าเฉลี่ยที่เท่ากัน ส่วนร้อยละ 29.6 ของสถานศึกษา จัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนตัวของผู้กู้ตามความจำเป็นของแต่ละคน โดยพิจารณาค่าที่พักสำหรับผู้เช่าที่พัก และมีสถานศึกษาเพียงร้อยละ 20.1 เท่านั้นที่จัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนตัวของผู้กู้ตามจำนวนเงินที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดไว้

ถึงแม้ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะได้กำหนดวงเงินสูงสุดให้ผู้ยืมในแต่ละระดับการศึกษาไว้อย่างละเอียด แต่ไม่ได้กำหนดว่าสถานศึกษาต้องจัดสรรให้นักเรียน นักศึกษาเต็มตามวงเงินที่กำหนด กอปรกับในระยะหลังสถานศึกษาได้รับการจัดสรรเงินน้อยลงในแต่ละปี ทำให้การจัดสรรเงินไม่เพียงพอ เมื่อมีจำนวนนักเรียน นักศึกษาที่ขอกู้ยืมเงินจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้สถานศึกษาแต่ละแห่งมีวิธีการพิจารณาจัดสรรดังนี้

เมื่อพิจารณาแยกตามระดับการศึกษา เป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา พบว่าใช้วิธีการจัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนตัวให้นักเรียน นักศึกษา ไม่แตกต่างกัน โดยสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 6.8 อาชีวศึกษาร้อยละ 23.1 และระดับอุดมศึกษาร้อยละ 10.9 ใช้วิธีการคำนวณด้วยการนำจำนวนเงินที่ได้รับจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหารด้วยจำนวนผู้กู้ทั้งหมดที่ได้รับอนุมัติ ลบด้วยค่าหน่วยกิตที่ลงทะเบียนเรียนของแต่ละคน โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากค่าหน่วยกิตในแต่ละสาขาวิชาไม่เท่ากัน โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะโอนเงินค่าใช้จ่ายรวมกันค่าหน่วยกิตให้นักศึกษา แล้วให้นักศึกษานำมาชำระค่าหน่วยกิตด้วยตนเอง ซึ่งผู้กู้ที่ศึกษาในระดับเดียวกันจะได้รับจำนวนเงินเท่ากันเช่นกัน³¹

เมื่อพิจารณาตามประเภทของสถานศึกษาระหว่างสถานศึกษาของรัฐและเอกชน พบว่ามีการจัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนตัวของผู้กู้ 2 วิธีการที่แตกต่างกันระหว่างสถานศึกษาของรัฐและเอกชน คือวิธีการจัดสรรโดยให้ตามความจำเป็นของนักเรียน นักศึกษาแต่ละคน คิดเป็นร้อยละ 20.5 และ

³⁰ จริญญา มาดิลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 44.

³¹ วิจิต หล่อจรรย์กุลและคณะ, โครงการการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หน้า 58.

46.8 ตามลำดับ ซึ่งในทางปฏิบัติสถานศึกษาเอกชนส่วนหนึ่ง มีแนวทางในการกำหนดวงเงินให้กู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษา ด้วยการจัดสรรแบบแบ่งส่วนหนึ่งไว้สำหรับผู้กู้รายเก่า เงินส่วนที่เหลือจะนำมาเฉลี่ยตามจำนวนผู้ขอกู้ให้ครอบคลุมได้จำนวนมากที่สุด โดยวงเงินค่าบำรุงการศึกษาตามที่สถานศึกษาเอกชนเหล่านั้นเรียกเก็บจะได้รับจัดสรรให้เต็มเพดานสูงสุด ส่วนวงเงินค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพจะผู้กู้จะได้รับเพียงครึ่งหนึ่งหรือน้อยกว่านั้น ซึ่งการพิจารณาจัดสรรตามวิธีการดังกล่าวทำให้ผู้กู้ยืมมีเงินไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีพ จึงทำให้มีผลกระทบต่อการเรียน³² ทำให้นักเรียนบางรายต้องออกกลางคัน เมื่อทางสถานศึกษารับปล่อยกู้ให้กับนักศึกษาใหม่จำนวนรายมากขึ้น ทำให้ค่าเฉลี่ยของเงินที่ได้รับจัดสรรลดลงไม่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ส่วนสถานศึกษาไม่กี่ไม่ได้คำนึงถึงนักศึกษาเท่ากับความจำตนเอง ที่ต้องตัดวงค่าธรรมเนียมการศึกษาให้อิ่มเอมเท่าที่จะทำได้ ด้วยการอนุมัติเงินกู้ให้กับนักเรียน นักศึกษาให้ได้จำนวนรายมากที่สุด

ในภาพรวมใช้การพิจารณาจัดสรรโดยนำเงินที่ได้รับการจัดสรรทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้ขอกู้ที่ทางสถานศึกษาอนุมัติทั้งหมด ลบด้วยจำนวนหน่วยกิตลงตามแผนการเรียนของผู้กู้แต่ละราย สถานศึกษาร้อยละ 18.4 ส่วนสถานศึกษาร้อยละ 14.0 ให้วิธีการเดียวกันแต่ไม่ได้ลบค่าหน่วยกิต และสถานศึกษาร้อยละ 9.5 ได้กำหนดวงเงินตามสาขาวิชาเรียน และตามความจำเป็นของผู้กู้ ซึ่งทั้งการจัดสรรทั้ง 3 รูปแบบนี้ ผู้กู้ในสาขาและระดับการศึกษาเดียวกัน จะได้รับเงินจำนวนเท่ากัน ซึ่งการใช้วิธีการนี้มีผลต่อจำนวนเงินกู้ที่เป็นค่าใช้จ่าย สำหรับสถานศึกษาที่มีผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้จำนวนมาก กล่าวคือจำนวนเงินจะถูกเฉลี่ยตามจำนวนผู้ขอกู้ นักศึกษาจะได้รับเงินน้อยลงถ้าสถานศึกษาอนุมัติให้ผู้กู้จำนวนมากขึ้น แต่ก็ยังถือว่าในสถานศึกษาและสาขา คณะ เดียวกันนักเรียน นักศึกษา ได้รับความเท่าเทียมกันของโอกาสการได้รับเงินกู้ ส่วนระหว่างสถานศึกษา นักเรียน นักศึกษาที่เข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐกับเอกชน ยังขาดความเท่าเทียมกันในการปริมาณเงินกู้ที่ได้รับ กล่าวคือนักเรียน นักศึกษาของสถานศึกษาเอกชนได้รับเงินจำนวนน้อยกว่าสถานศึกษารัฐบาล ด้วยเหตุผลจากรูปแบบการพิจารณาเพื่อความอยู่รอดของสถาบันนั่นเอง

ในทุกปีการศึกษาสถานศึกษาแต่ละแห่งต้องเตรียมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกนักเรียน นักศึกษาที่ได้ยื่นความจำนงขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยสถานศึกษาจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการดังนี้

³² เรืองเดียวกัน, หน้า30.

1. คณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษาจำนวน 7 คน ที่ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประธาน ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 3 คนเป็นกรรมการ อาจารย์หรือครูของสถานศึกษานั้นจำนวน 3 คนเป็นกรรมการ และในจำนวนนี้ให้ประธานแต่งตั้งอาจารย์หรือครูเป็นกรรมการและเลขานุการจำนวน 1 คน

2. คณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษาหรืออนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกนักเรียน นักศึกษาที่ขอกู้ยืมเงินเพื่อเสนอให้ผู้บริหารสถานศึกษาพิจารณาอนุมัติ ด้วยการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ขอกู้ยืมเงิน รวมทั้งถ้ามีความจำเป็นอาจสัมภาษณ์บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย การตรวจสอบโดยเยี่ยมเยียนครอบครัวของผู้กู้ยืมเงินในกรณีที่เห็นว่ามี ความจำเป็น แล้วสรุปข้อมูลการกู้ยืมเงินของผู้ขอกู้ยืมเงิน

ทั้งนี้เพื่อให้ นักเรียน นักศึกษาทุกคนในสถาบันการศึกษาได้ใช้สิทธิในการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเปิดเผย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินงานกองทุนไว้ในที่ที่เห็นได้ทั่วไปอย่างเปิดเผย ณ สถานศึกษา เพื่อโอกาสในการขอเงินของนักเรียน นักศึกษาเป็นไปด้วยความเสมอภาคกัน โดยการคัดเลือกผู้กู้ยืมเงินจะกระทำต่อเมื่อผู้ขอกู้ยืมเงินมีคุณสมบัติตามที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กำหนด และเป็นผู้มีสถานภาพเป็นนักเรียน นักศึกษาโดยได้ขึ้นทะเบียนเป็นนักเรียน นักศึกษาของสถานศึกษาเรียบร้อยแล้ว

กรณีเงินที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอสำหรับผู้กู้ยืมเงินรายใหม่ ให้พิจารณาจากความขาดแคลนทุนทรัพย์ของผู้ขอกู้ยืมเงินและเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาที่อยู่ในเขตของสถานศึกษา โดยให้คำนึงถึงผู้ที่มีคุณสมบัติและเคยขอกู้ยืมเงินกองทุนในปีการศึกษาที่ผ่านมาของสถานศึกษานั้นแต่ไม่ได้รับการอนุมัติให้กู้ยืมเงิน การพิจารณาการคัดเลือกผู้กู้ยืมเงินรายเก่าสถานศึกษาต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและสัมภาษณ์ผู้ยืมเงินทุกครั้ง เมื่อได้ผู้กู้ยืมเงินมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วให้พิจารณาจากความขาดแคลนทุนทรัพย์ สาขาวิชาที่ศึกษาเป็นสาขาที่ขาดแคลนผลการเรียน และความประพฤติของผู้ยืม เป็นต้น

เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาได้อนุมัติการกู้ยืมเงินแก่นักเรียน นักศึกษาแล้ว ต้องประกาศรายชื่อผู้ขอกู้ยืมเงินที่ได้รับอนุมัติโดยเปิดเผย ณ สถานศึกษา แล้วรายงานผลการคัดเลือกให้

สำนักงานกองทุนและผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม (ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)) สาขาที่เปิดบัญชีทราบตามแบบที่สำนักงานกองทุนกำหนด³³

3.1.4 คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน

การพิจารณาคุณสมบัติผู้ขอกู้ สถานศึกษาจะพิจารณาเป็นรายปี ผู้ขอกู้ที่มีคุณสมบัติจะกู้ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ยืมที่สถานศึกษาได้รับจัดสรร การกำหนดคุณสมบัตินักเรียน นักศึกษาที่จะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปี 2542 ว่าจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นผู้ที่มีขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และมีคุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด³⁴ เช่น รายได้รวมครอบครัวของผู้กู้ยืมเงินต้องไม่เกินที่กำหนด เป็นผู้ที่มีผลการเรียนดี ความประพฤติดี ไม่เคยเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดๆ มาก่อน และไม่เป็นผู้ที่ทำงานประจำในระหว่างการศึกษา หรือต้องมีอายุในขณะที่ขอกู้โดยเมื่อนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีและระยะเวลาผ่อนชำระอีก 15 ปีรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 60 ปี เป็นต้น แต่การกำหนดคุณสมบัติต่างๆ จะต้องไม่กำหนดให้มากจนเกิดอุปสรรคต่อการเข้าถึงเงินกู้ยืมของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การกำหนดเกณฑ์รายได้ของครอบครัวผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีความแตกต่างกันในแต่ละปีแต่ละกลุ่ม ระหว่างผู้กู้ยืมเงินรายใหม่และผู้กู้ยืมเงินรายเก่า การคำนวณให้ใช้วิธีใดวิธีหนึ่งด้วยการรวมรายได้ของนักเรียน นักศึกษากับรายได้ของบิดาและมารดา หรือรวมกับรายได้ของผู้ปกครอง หรือรวมกับรายได้ของคู่สมรส ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดรายได้รวมครอบครัวแตกต่างกันในแต่ละปี เพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีสิทธิยื่นคำขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่น ในปี พ.ศ. 2539 ผู้กู้ยืมเงินต้องมีรายได้ครอบครัวรวมไม่เกิน 120,000 ปี พ.ศ. 2541 ผู้ขอกู้ยืมรายใหม่เงินต้องมีรายได้ครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี ส่วนผู้กู้ยืมเงินรายเก่ารายได้ของครอบครัวต้องไม่เกิน 300,000 บาท/ปี แต่ถ้าผู้ที่มีรายได้ครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาท/ปี จะได้รับการพิจารณาก่อน ทั้งผู้กู้ยืมเงินรายใหม่และผู้กู้ยืมเงินรายเก่าที่มีรายได้ครอบครัวเกินกว่าที่ได้กำหนดจะเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณา ส่วนในปี 2542 กำหนดรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาท/ปี

³³ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551.

แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/015/16.PDF>

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551.

แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/015/16.PDF>

และไม่เกิน 200,000 บาท/ปี สำหรับผู้กู้ยืมเงินรายใหม่ในปี พ.ศ. 2552 ตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบัน เกณฑ์รายได้รวมของครอบครัวที่กำหนดสำหรับผู้มีสิทธิขอรับเงินกู้ยืมอยู่ในช่วง 120,000 - 300,000 บาทต่อปี ทั้งนี้ในบางปีที่มีการขยายเพดานรายได้เพิ่มขึ้นเป็นการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มนักเรียน นักศึกษาที่ผู้ปกครองรับราชการ ที่มีรายได้ปานกลาง แต่มีรายจ่ายสูงจากภาระหนี้สิน หรืออาจจะกำหนดตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจ จำนวนผู้ขอกู้ยืม และวงเงินที่ได้รับจัดสรรของแต่ละปี

แต่การแสดงรายได้รวมครอบครัวของผู้ขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังมีปัญหาการพิสูจน์ความถูกต้องของรายได้ เนื่องจากมีกลุ่มบุคคลบางอาชีพที่มีรายได้แฝงที่ไม่ต้องยื่นชำระภาษี แจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้เกณฑ์การกำหนดรายได้รวมครอบครัวใช้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ไม่แตกต่างไม่ว่าจะมีการกำหนดขอบเขตเกณฑ์รายได้เท่าไรก็ตาม

ดังนั้นการรับรองรายได้ด้วยข้าราชการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 5 หรือเทียบเท่า หรือหัวหน้าสถานศึกษาที่ผู้ขอศึกษาอยู่ หรือผู้ปกครองท้องถิ่นระดับผู้ใหญ่บ้านขึ้นไป จะทำให้ข้อมูลด้านรายได้ครอบครัวผู้ขอกู้ยืมเงินเชื่อถือได้ในระดับที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง เพราะว่าเป็นบุคคลในพื้นที่ มีข้อมูลของผู้กู้ยืมมาก โดยเฉพาะผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น ทำให้เกณฑ์การกำหนดรายได้เพื่อกำหนดการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีประสิทธิภาพในการคัดกรองมากขึ้น แต่เราคงจะตัดประเด็นของความเอนเอียงเนื่องจากความใกล้ชิดจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ความเป็นพวกพ้อง ออกไปไม่ได้ ในกรณีผู้ขอกู้ยืมเงินมีความสัมพันธ์ไม่ว่าทางใดทางหนึ่งดังที่กล่าวมากับผู้รับรองรายได้ ซึ่งจะทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ข้อมูลไม่ตรงกับความจริง ทำให้ผู้ขอกู้ยืมเงินได้รับผลประโยชน์จากการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ได้

นอกจากรายได้ที่นำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แล้ว กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังได้กำหนดระดับผลการเรียน เพื่อให้ผู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ยืมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา ปีการศึกษา 2542 กำหนดให้ผู้ขอผู้ต้องมีผลการเรียนไม่ต่ำกว่า 2.00 จากที่เคยกำหนดเพียง 1 กว่าๆ และความต่อเนื่องในการรู้ ก็นำมาเป็นเกณฑ์ร่วมในการพิจารณาด้วยแต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยืมยังให้ความสำคัญกับผู้ที่มีฐานะยากจนก่อน ปัจจัยอื่นๆ ซึ่งเป็นปกติของการอนุมัติเงินกู้จะพิจารณาจากความจำเป็นของผู้กู้เป็นหลัก โดยส่วนมากแล้วกองทุนที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดสน หรือความยากจน ของนักเรียน นักศึกษา ในประเทศ ซึ่งก็จะใช้คุณสมบัติข้อนี้เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณาการให้เงินกู้

แต่ก็มีบางประเทศ เช่น โมร็อกโค และ อินโดนีเซีย กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ตั้งขึ้นจะให้เฉพาะผู้มั่นใจได้ว่าจะสามารถชำระเงินคืนได้เท่านั้น และไม่ให้คนจนกู้

3.1.5 ขั้นตอนการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ในแต่ละปีการศึกษานักเรียน นักศึกษา ที่มีความประสงค์จะกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ต้องยื่นความจำนงต่อสถานศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาตามที่กำหนด สำหรับนักศึกษาใหม่จะต้องรับแบบคำขอกู้ต่อสถานศึกษา ส่วนผู้กู้รายเก่าก็ต้องยื่นคำขอกู้เพื่อให้สถานศึกษาพิจารณาอนุมัติ และต้องทำสัญญาปีต่อปีในช่วงปลายปี ส่วนผู้กู้รายใหม่และผู้กู้รายเก่าที่ย้ายสถานศึกษาจะทำสัญญาในช่วงหลังเปิดภาคการศึกษาช่วงเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน แล้วทั้งสองกลุ่มจะได้รับเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประมาณ เดือน พฤษภาคม และเดือนสิงหาคม ตามลำดับ

1) การยื่นคำขอกู้ สำหรับผู้กู้รายเก่าที่สถานศึกษาสังกัดหรือกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย จะต้องยื่นแบบคำขอกู้ยืมก่อนปิดการศึกษาแล้วสถานศึกษาจะนัดสัมภาษณ์เฉพาะกรณีที่พบปัญหา ส่วนผู้กู้ที่ย้ายสถานศึกษาจะแจกแบบคำขอกู้ในวันที่สอบสัมภาษณ์โดยนักศึกษาจะต้องยื่นเอกสารหลักฐานสัญญาในการกู้ยืมที่ผ่านมาในวันรายงานตัวเพื่อนัดสัมภาษณ์ต่อไป สำหรับผู้กู้รายใหม่ในประเภทสถานศึกษาสังกัดหรือกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย จะประกาศรับสมัครพร้อมแจกแบบคำขอกู้ยืมในวันเปิดภาคการศึกษาหรือวันสอบสัมภาษณ์ โดยจะกำหนดวัน เวลา และสถานที่รับสมัคร เพื่อรับแบบคำขอกู้ยืม พร้อมหลักฐานการขอกู้ยืม เพื่อพิจารณาสัมภาษณ์แล้วแจ้งผลการคัดเลือกให้ทราบเพื่อดำเนินการเปิดบัญชีกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ต่อไป³⁵

ขั้นตอนการยื่นความประสงค์เพื่อขอกู้ยืมที่ผ่านมามีความยุ่งยากในการรับสมัครที่สถานศึกษาต้องแจกแบบคำขอกู้ยืมในวันเวลาที่กำหนด เช่นวันสอบสัมภาษณ์ หรือนักศึกษาต้องเดินทางไปรับเอกสารที่สถานศึกษาภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะกู้เงินจากโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่ได้รับความสะดวก ดังนั้นเพื่อลดขั้นตอนการยื่นแบบคำขอกู้ยืม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงได้นำระบบการยื่นคำขอกู้ยืมผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือระบบ e-studentloan ที่ผู้ขอกู้ยืมสามารถยื่นคือขอกู้ยืมได้ด้วยตนเองภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยจะช่วยขั้นตอนการจัดส่งเอกสารและการเก็บข้อมูล ทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการ

³⁵ วิชิต หล่อจรรย์กุลและคณะ, โครงการการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หน้า 24.

เข้าถึงแหล่งเงินกู้กับนักเรียน นักศึกษาที่อยู่ในถิ่นห่างไกลได้มากขึ้นด้วย โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

1. เข้าไปที่ www.studentloan.or.th เพื่อลงทะเบียนขอรหัสผ่านเข้าสู่ระบบ โดยรอผลการตรวจสอบทะเบียนราษฎร 1 วัน
2. ผู้ที่มีรหัสผ่านแล้ว สามารถเข้าระบบไปกรอกแบบคำขอกู้ยืม
3. รอสถานศึกษาเรียกสัมภาษณ์เพื่อคัดเลือกผู้มีสิทธิ์กู้ยืม กยศ. โดยสถานศึกษาจะเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเป็นรายปี ภายในกรอบวงเงินที่จัดสรรให้
4. ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจากสถานศึกษาต้องเปิดบัญชีออมทรัพย์กับธนาคารกรุงไทย สาขาใดก็ได้ เพื่อรับโอนเงินค่าครองชีพ
5. ผู้ได้รับสิทธิกู้ยืมเงินเข้ามาทำสัญญากู้ยืมเงินผ่านระบบ โดยต้องส่งพิมพ์สัญญาจำนวน 2 ชุด (ต้นฉบับและคู่ฉบับ) ดำเนินการให้ผู้ค้ำประกัน พยาน และผู้แทนของสถานศึกษาร่วมลงนามในสัญญาทั้ง 2 ฉบับ พร้อมจัดเตรียมเอกสารประกอบสัญญาและสัญญาเพื่อส่งให้สถานศึกษา
6. ติดต่อสถานศึกษา เพื่อลงนามและตรวจสอบจำนวนเงินขอกู้ ในแบบลงทะเบียน / แบบยื่นยันจำนวนเงินค่าเล่าเรียน และค่าครองชีพ โดยสถานศึกษาเป็นผู้ยื่นยันความสมบูรณ์ครบถ้วนผ่านระบบ
7. นักเรียน นักศึกษา รอรับเงินค่าครองชีพเมื่อเปิดเทอม ทางบัญชีธนาคารกรุงไทย การยื่นคำขอกู้ยืมผ่านระบบ e-studentloan ตามขั้นตอนดังกล่าวด้วยตนเองของนักเรียน นักศึกษา ที่ประสงค์จะกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นั้น ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ลดภาระการจัดส่งเอกสารต่างๆ การจัดการฐานข้อมูลผู้กู้ที่เคยมีการทำงานซ้ำซ้อนของหลายหน่วยงาน และการลดบทบาทผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ขั้นตอนต่างๆ รวดเร็วยิ่งขึ้น และสามารถทำสัญญาผ่านระบบอินเทอร์เน็ตเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน และผู้กู้จะได้รับเงินภายใน 30 วัน หลังจากเปิดภาคเรียน³⁶

2) การทำสัญญาและการลงนามค้ำประกันในสัญญากู้ยืม การทำสัญญากู้ยืม และการนำส่งเอกสารสัญญากู้ยืมเป็นหน้าที่ผู้บริการสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามขอบเขต การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมทั้งระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ส่วนการลงนามเป็นผู้ค้ำประกันในสัญญากู้ยืมจะต้องกระทำต่อ

³⁶ ข่าวสด. ธาตุาเผยงบประมาณ กยศ.51รวม4หมื่นล้าน หย่อนระเบียบกู้ยืมเอื้อเด็ก-จีสถานศึกษากรองเข้ม [ออนไลน์], 10 กันยายน พ.ศ. 2550. แหล่งที่มา http://news.sanook.com/education/education_180286.php

หน้าเจ้าหน้าที่ หรือกรณีผู้ค้ำประกันไม่สามารถมาลงลายมือชื่อในสัญญากู้ยืมต่อหน้าเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีลายชื่อของนายทะเบียนท้องถิ่น หรือท้องถิ่น ณ ภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน หรือภูมิลำเนาที่ประกอบอาชีพของผู้ค้ำประกันรับรองด้วย ผู้ค้ำประกันในสัญญากู้ยืมเงินจะต้องเป็น บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง แต่ถ้ามารดาเสียชีวิต ให้ผู้ปกครองที่รับอุปการะเลี้ยงดูลงนามแทน หรือบุคคลที่ประกอบอาชีพมีรายได้น่าเชื่อถือ ซึ่งผู้ค้ำประกันลงนามคนเดียวได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรส กรณีไม่มีบุคคลค้ำประกันให้ใช้หลักทรัพย์แทนได้

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องจัดให้มีการตรวจสอบสัญญากู้ยืมและเอกสารประกอบให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนนำเสนอให้ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม (ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)) และต้องลงลายมือชื่อในใบนำเสนอสัญญากู้ยืมด้วยทุกครั้ง เอกสารสัญญากู้ยืมจะถูกส่งไปให้ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม (ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)) สาขาที่สถานศึกษาเปิดบัญชีไว้จำนวนหนึ่งฉบับและให้ผู้ขอกู้ยืมเงินหนึ่งฉบับ พร้อมทั้งสำเนาสัญญากู้ยืมโดยรับรองสำเนาส่งให้ ผู้ค้ำประกันหนึ่งฉบับ เอกสารที่ต้องนำเสนอพร้อมสัญญา ประกอบด้วย

1. สำเนาสมุดคู่ฝากของผู้กู้ยืมเงิน
2. สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้กู้ยืมเงิน
3. สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ค้ำประกัน
4. สำเนาบัตรประจำตัวผู้เสียภาษีของผู้ค้ำประกัน (ถ้ามี)
5. สำเนาบัตรประกันสังคมของผู้ปกครองและผู้ค้ำประกัน (ถ้ามี)
6. สำเนาประกาศการอนุมัติให้กู้ยืมเงิน³⁷

เมื่อเปรียบเทียบความรวดเร็วของระยะเวลาในการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มผู้กู้ยื่นความจำนงผ่านระบบใหม่ที่ใช้อินเทอร์เน็ตในการจัดการขั้นตอนต่างๆ จนถึงการทำสัญญาเงินกู้ มีความรวดเร็วในการพิจารณาอนุมัติ ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนของผู้เกี่ยวข้อง การจัดเก็บข้อมูลมีประสิทธิภาพ และการได้รับเงินกู้ มีความรวดเร็วมากขึ้นกว่าระบบการกู้ยืมแบบเก่า กล่าวคือระบบเก่ามีระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ผู้ยื่นรายใหม่และผู้กู้ยืมรายเก่ายื่นความจำนงขอกู้ยืมจนถึงการทำสัญญากู้ยืมมีระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่าระบบใหม่นี้ ซึ่งจะมีผลดีกับนักเรียน นักศึกษา ทั้งที่เป็นผู้กู้รายใหม่และผู้กู้รายเก่าที่ได้รับเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภายใน 30 วัน หลังจากวันเปิดภาคเรียน ซึ่งเร็วกว่าระบบเดิมที่ใช้เวลากว่า 3 เดือน ทำให้ผู้เรียนต้องสำรองเงิน

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551.

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ไปก่อน ได้สร้างความเดือนร้อนให้กับกลุ่มที่ขาดแคลนที่ไม่มีเงินสำรองจ่ายจนต้องไปพึ่งเงินกู้จากแหล่งอื่น

การลงนามค้ำประกันในสัญญากู้ยืม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ค้ำประกันอย่างเปิดกว้าง ใ้บุคคลต่างๆ สามารถเป็นผู้ลงนามเป็นผู้ค้ำประกันได้อย่างไม่ปิดกั้น หรือทำให้เกิดอุปสรรคต่อการทำสัญญากู้ยืม ที่ผ่านมามากกว่าร้อยละ 90-100 ให้พ่อ แม่ ญาติ พี่ น้อง เป็นผู้ค้ำประกันในสัญญาเงินกู้³⁸ แสดงให้เห็นว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ไม่ได้ต้องการใ้บุคคลค้ำประกันเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบหน้าที่ที่เกิดขึ้น เพราะว่าไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติอื่นของผู้ค้ำประกันเลย อาศัยเพียงความสัมพันธ์ทางสายเลือดของผู้กู้และผู้ค้ำประกันในการกำหนดคุณสมบัติเท่านั้น ยกเว้นถ้าเป็นบุคคลอื่นต้องเป็นผู้ที่มีรายได้ที่แน่นอน แต่ก็ไม่ได้กำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้ค้ำประกัน และสามารถลงนามค้ำประกันเพียงผู้เดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรส แสดงให้เห็นว่าการลงนามค้ำประกันเป็นเพียงการดำเนินการตามขั้นตอนการทำสัญญาเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ที่ต้องมีการลงนามผู้กู้ ผู้ค้ำประกัน และพยาน แต่ผู้ค้ำประกันไม่มีส่วนรับผิดชอบหน้าที่ที่เกิดขึ้นเหมือนกับการเป็นผู้ค้ำประกันสัญญากู้ยืมของธนาคารพาณิชย์

การดำเนินการเพื่อพิจารณาอนุมัติและการทำสัญญากู้ยืมของกองทุนเงินให้กู้เพื่อการศึกษา มีความรวดเร็วมากขึ้น คล้ายกับการดำเนินการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่เน้นความรวดเร็วในการพิจารณาอนุมัติ การจัดการฐานข้อมูลลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ และการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน นักศึกษา(ลูกค้า) และต่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กล่าวคือผู้กู้จะได้รับเงินเร็วขึ้น ทันทกับความต้องการใช้เงิน มีความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลในสัญญากู้ยืม แต่การลงนามเป็นผู้ค้ำประกันในสัญญาสัญญากู้ยืมไม่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในหน้าที่ที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับผู้ค้ำประกันในสัญญากู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ที่จะต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้สินตามสัญญากู้ยืม ดังนั้นแสดงให้เห็นว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้เปิดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของนักเรียน นักศึกษา โดยอนุมัติเงินกู้ตามสัญญากู้ยืมแบบไม่มีหลักประกันและผู้กู้เป็นผู้รับผิดชอบหนี้แต่เพียงผู้เดียว

³⁸ วิจิต หล่อจิรชุนห์กุลและคณะ, โครงการการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หน้า 102.

3.1.6 การชำระหนี้

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา(กยศ.) เป็นกองทุนที่ผู้กู้ต้องชำระเงินคืนเมื่อผู้กู้มีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนด คือ เมื่อผู้กู้ยืมสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี หรือผู้กู้ยืมที่กำลังศึกษาอยู่และไม่ได้กู้ยืมเงินติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี และไม่ได้แจ้งสถานภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาให้ธนาคารทราบ ถือว่าเป็นผู้ครบกำหนดชำระหนี้ โดยจะต้องชำระเงินก่อนวันที่ 5 กรกฎาคมของปีที่ครบกำหนดชำระหนี้ ผู้กู้ยืมจะได้รับหนังสือแจ้งเงินต้นทั้งหมดและจำนวนเงินที่ต้องชำระหนึ่งงวดแรกจากธนาคาร ตลอดจนค่าธรรมเนียมการชำระหนี้ รวมทั้งตารางการชำระหนี้ของแต่ละปี ผู้กู้ยืมต้องชำระหนี้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปีหรือต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำหนึ่งปีของธนาคารออมสินและห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้นของเงินต้นคงค้างของปีที่ 1³⁹ ผู้กู้ต้องชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 15 ปี นับจากวันครบกำหนดชำระหนี้งวดแรก โดยผู้กู้ยืมสามารถเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายปีหรือรายเดือนก็ได้ แต่ระยะเวลารวมกันต้องไม่เกิน 15 ปี หากผู้กู้ยืมไม่ชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คือภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี ถือว่าผู้กู้ยืมผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งผู้กู้ยืมจะต้องเสียเบี้ยปรับเฉพาะเงินต้นที่ค้างชำระในอัตราร้อยละ 12 ต่อปีกรณีค้างชำระ 1-12 เดือน และเสียเบี้ยปรับร้อยละ 18 ต่อปีกรณีค้างชำระเกิน 12 เดือน ทั้งนี้การชำระหนี้ผู้กู้ยืมอาจชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนถึงกำหนดชำระได้โดยไม่เสียดอกเบี้ย

- รูปแบบการชำระหนี้

รูปแบบการชำระหนี้เงินกู้แบ่งได้เป็น 2 แบบคือ

1) Mortgage Loan เป็นการผ่อนชำระหนี้เงินกู้ที่มีเงินต้นและดอกเบี้ยรวมในยอดผ่อนชำระแต่ละงวด โดยใช้ระยะเวลามาเป็นตัวคำนวณจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระต่อเดือน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ โดยในบางประเทศได้นำอัตราเงินอัตราเงินเพื่อมาคำนวณเพื่อให้การผ่อนชำระในแต่ละงวดมีค่าเท่า ๆ กัน เพื่อไม่ให้ยอดผ่อนชำระในงวดแรกสูงกว้างงวดถัดไป ซึ่งเรียกว่า graduated nominal payment ลักษณะการผ่อนสินเชื่อเงินกู้แบบนี้พบใน สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อธุรกิจ และสินเชื่อเพื่อการศึกษาของโครงการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

2) Income contingent loan เป็นการผ่อนชำระในอัตราที่ไม่เท่ากันในแต่ละงวด โดยผู้กู้จะต้องชำระเงินคืนตามสัดส่วนที่แปรผันกับรายได้ กล่าวคือถ้ามีรายได้น้อยก็ชำระหนี้คืนจำนวน

³⁹ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551.

น้อย แต่เมื่อมีรายได้มากขึ้นก็ต้องชำระหนี้จำนวนมากขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น การชำระสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแบบขั้นบันได (Step) และโครงการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต หรือ กรอ. ซึ่งคาดว่าจะ เป็นวิธีที่เหมาะสมกับผู้ที่มีรายได้ต่ำ ลดความเสี่ยงจากผู้ที่ไม่ชำระคืน ทั้งจะเป็นการช่วงฟื้นฟูกองทุนได้ด้วย⁴⁰ ภายหลังได้ยกเลิกโครงการนี้ไป โดยกลับมาใช้ระบบการชำระเงินแบบแรกแทนจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าการชำระหนี้ในอัตราดอกเบี้ยที่กำหนด แต่มูลค่าที่ชำระคืนต่ำกว่ามูลค่าปัจจุบันที่แท้จริง ดังนั้นกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังคงเป็นการอุดหนุนแฝง (hidden grants) จากการศึกษาของ Albrecht และ Ziderman ได้ศึกษาใน 20 ประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด มีโครงการกว่าครึ่งหนึ่งมีอัตราอุดหนุนแฝงเกินครึ่งของมูลค่าเงินกู้ และมีบางประเทศเมื่อคำนวณต้นทุนการบริหารแล้วพบว่า การให้การช่วยเหลืออาจจะถูกกว่าการให้แบบกู้ยืม เมื่อต้องมีการจัดการปัญหาที่เกิดจากการไม่ชำระหนี้คืนตามกำหนด ซึ่งปัญหาการไม่ชำระเงินคืนจะทำให้ อัตราการฟื้นฟูกองทุน (Loan recovery ratio) อยู่ในระดับต่ำ ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระในการอุดหนุนมากขึ้น⁴¹ ทุกประเทศมีโครงการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมทั้งโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีรูปแบบการชำระเงินกู้แบบ Mortgage ยกเว้นประเทศออสเตรเลีย และประเทศ สวีเดน ที่ใช้รูปแบบการชำระแบบ Income contingent loan ที่ต้องชำระโดยผูกพันกับรายได้ ซึ่งประเทศไทยก็เคยมีรูปแบบการชำระดังกล่าว แต่ได้ยกเลิกไปในภายหลัง

-ขั้นตอนการชำระหนี้

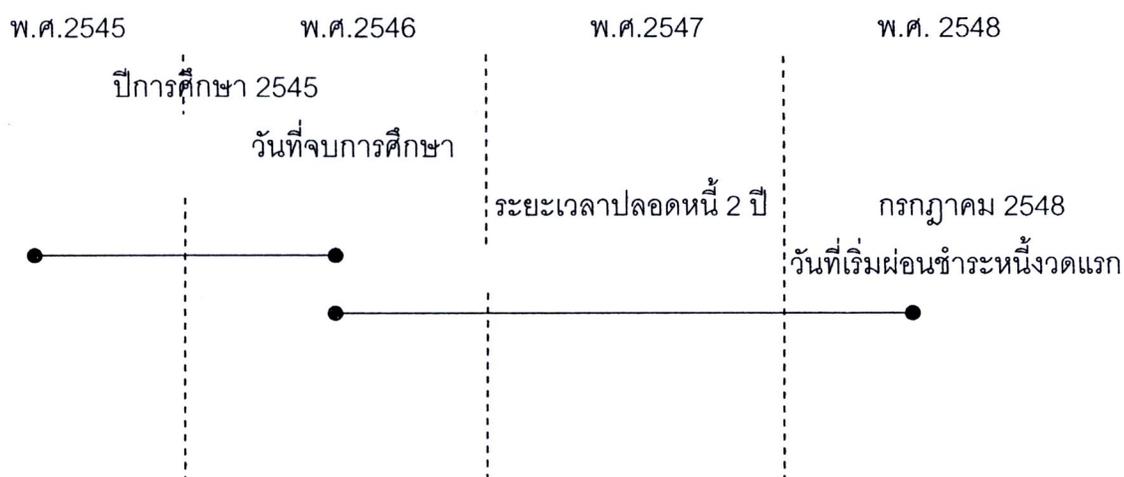
เมื่อผู้กู้ยืมไม่ได้ขอกู้ยืมเงินหรือไม่ได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินต่อเนื่องในปีการศึกษาปัจจุบัน และไม่รายงานสถานภาพการศึกษาต่อคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะถือว่าผู้กู้ยืมได้สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ ผู้กู้ยืมมีหน้าที่แสดงตนต่อธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) ทุกสาขาทั่วประเทศ โดยต้องติดต่อก่อนสิ้นเดือน พฤษภาคมของปีถัดจากปีที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาโดยผู้กู้ยืมต้องชำระหนี้คืนหลัง

⁴⁰ จรูญศรี มาตลิกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 42.

⁴¹ Albrecht และ Ziderman อ้างในจรูญศรี มาตลิกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 52-53.

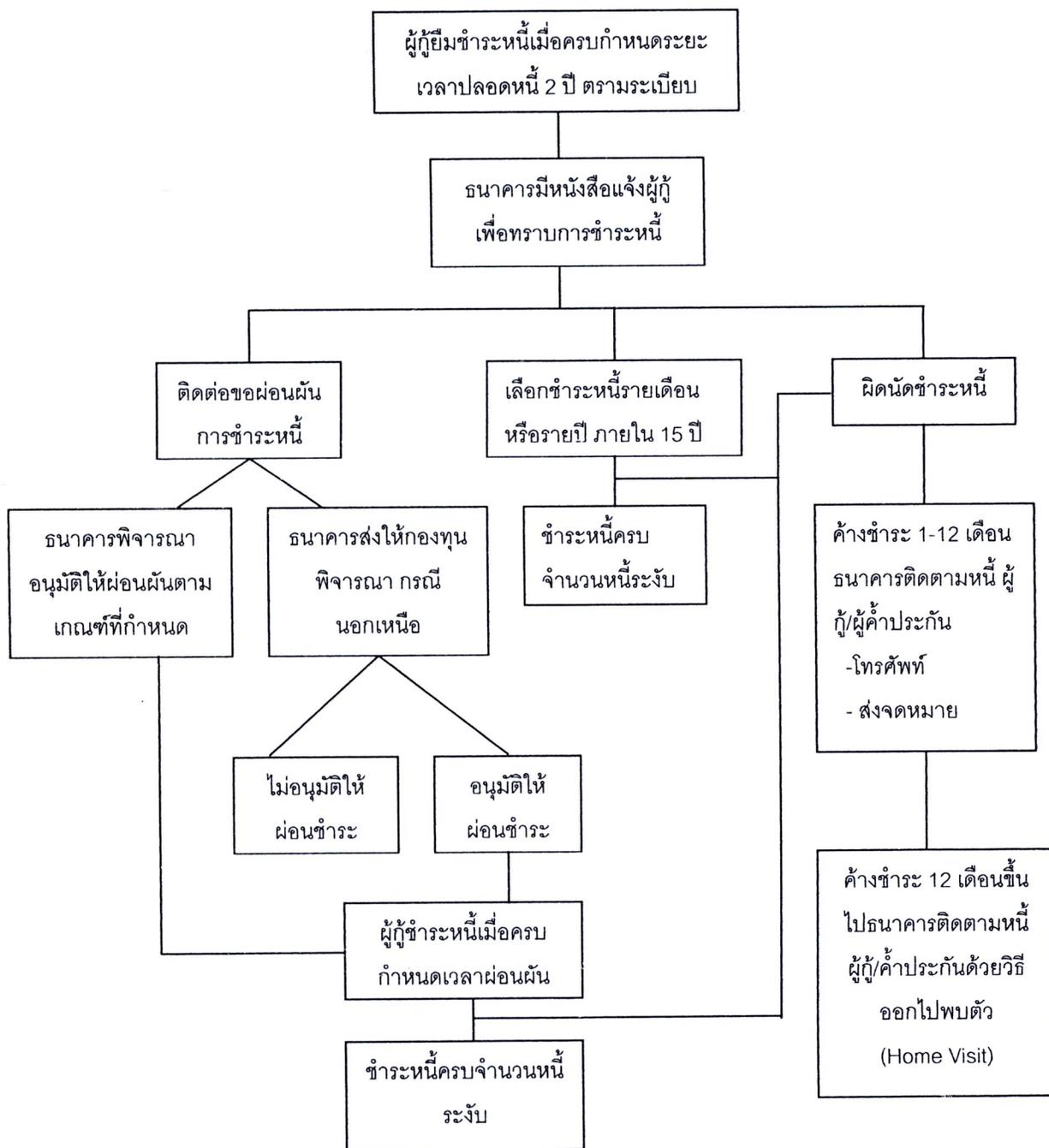
สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว 2 ปี ภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของปีที่ครบกำหนด โดย
ศึกษาการนับระยะเวลาตลอดหนึ่งและเวลาที่ครบกำหนดชำระหนี้ดังนี้

แผนภาพ 3 ตัวอย่าง ผู้กู้ยืมสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาในปีการศึกษา 2545 ผู้กู้ยืมจะครบกำหนด
ชำระหนี้งวดแรกภายในวันที่ 5 กรกฎาคม 2548



ที่มา: กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนการชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา



ที่มา: คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สำหรับสถานศึกษา) พ.ศ. 2544
ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

-การขอผ่อนผันชำระหนี้

จากจำนวนที่มีผู้กู้ขาดการชำระหนี้มีจำนวนมากขึ้นทุกปี ตัวเลขล่าสุดที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทยได้ทำการสำรวจไว้ พบว่าผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระรวมทั้งหมดมีจำนวนทั้งสิ้น 1,456,359 ราย แต่มีผู้มาชำระทั้งหมด 996,637 ราย (ประมาณ 68.43%) และค้างชำระอยู่ 459,722 ราย (ประมาณ 31.57%) โดยหักจำนวนผู้ขอผ่อนผันไป 2,846 ราย ผู้เสียชีวิต 6,843 ราย ก็จะคงเหลือผู้ที่ไม่มาติดต่อ 450,033 ราย (ประมาณ 30.90%) 60% สำหรับตัวเลขของผู้ที่มาติดต่อถือว่าสูง แต่แน่นอนว่าตัวเลขที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการอยากเห็น ก็คือมีผู้มาติดต่อชำระหนี้ครบ 100% ในทุกปี⁴² เพื่อลดภาระงานที่จะไปสู่ศาล และผู้ค้าประกันไม่ต้องเสียเวลาไปขึ้นศาล ตลอดจนลดค่าใช้จ่ายของในการดำเนินการติดตามหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในการฟ้องร้อง ซึ่งประมาณการว่าต้องใช้เงิน 600-700 ล้านบาท จึงได้จัดให้มีโครงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องขึ้น

ทั้งนี้กระบวนการไกล่เกลี่ยนอกจากจะไม่ถูกฟ้องร้องต่อศาลแล้วยังได้รับสิทธิประโยชน์มากมาย เช่น ถ้าชำระหนี้ปิดบัญชีจะได้รับการลดเบี้ยปรับร้อยละ 80 ถ้าชำระหนี้ที่ค้างเป็นปกติจะได้ลดเบี้ยปรับร้อยละ 65 และถ้าทำสัญญาประนีประนอมยอมความจะได้ลดเบี้ยปรับร้อยละ 50 ประมาณการว่าจะมีผู้ค้างชำระหนี้มาไกล่เกลี่ยไม่ต่ำกว่าปีก่อนที่มีผู้ มาไกล่เกลี่ยร้อยละ 30 ซึ่งทำให้ กยศ.ลดจำนวนผู้กู้ที่จะถูกฟ้องได้มาก ในกรณีจำเป็นที่เห็นสมควร คณะกรรมการจะผ่อนผันให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้ตามระยะเวลาที่แตกต่างไปหรือชะลอการชำระหนี้เป็นการชั่วคราวหรือลดหย่อนหนี้ได้ตามที่ผู้กู้ยืมเงิน ร้องขอเป็นราย ๆ หรือเป็นการทั่วไปก็ได้ ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้คืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้กู้ยืมต้องเสียเงินเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 1.5 ต่อเดือนก็ได้⁴³

การขอผ่อนผันผู้กู้ยืมต้องดำเนินการติดต่อกับธนาคารเพื่อขอผ่อนผันชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นก่อน วันที่ครบกำหนดชำระหนี้แต่ละงวด และหากพ้นวันที่ครบกำหนดชำระแล้ว (5 กรกฎาคมของทุกปี) ถือว่าผู้กู้ค้างชำระหนี้ จะต้องเสียเบี้ยปรับและถูกติดตามหนี้จนกว่าจะได้รับอนุมัติผ่อนผันชำระหนี้ ระวังการติดตามจากกยศ.และถือเป็นหนี้ปกติต่อไป ซึ่งผู้ขอผ่อนผันแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

⁴² นิสิตมหาวิทยาลัยนครสวรรค์, จดหมายทวงหนี้ "เงิน กยศ.(ออนไลน์), 24 กุมภาพันธ์ 2552. แหล่งที่มา <http://learners.in.th/blog/sugritebelle/253888>

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551. แหล่งที่มา <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/015/16.PDF>

1)กรณีที่ผู้กู้ยืมเป็นผู้ครบกำหนดชำระหนี้แล้ว แต่ผู้กู้ยืมกำลังศึกษาอยู่ให้ผู้กู้ยืมนำรายงานสถานภาพการศึกษา (กยศ.204) หรือ หนังสือรับรองการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาของสถานศึกษาที่รับรองสำเนาถูกต้องแล้วไปให้ธนาคารเพื่อชะลอการชำระหนี้ และหากในปีต่อไป ผู้กู้ยืมยังไม่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา ให้ผู้กู้ยืมนำเอกสารดังกล่าวไปให้ธนาคารตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคมของทุกปีเป็นต้นไป จนกว่าผู้กู้ยืมจะสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา

2)กรณีที่ผู้กู้ยืมเป็นผู้ครบกำหนดชำระหนี้แล้ว แต่ผู้กู้ยืมดังกล่าวสำเร็จการศึกษาไม่ถึง 2 ปี ให้ผู้กู้ยืมนำหนังสือรับรองการสำเร็จ การศึกษาหรือใบปริญญาบัตร หรือใบประกาศนียบัตร หรือ รายงานผลการศึกษา (Transcript) ของสถานศึกษาที่รับรอง สำเนาถูกต้องแล้วไปให้ธนาคารเพื่อชะลอการชำระหนี้

ตารางที่ 10 หลักเกณฑ์การขอผ่อนผันชำระหนี้

หลักเกณฑ์	เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา	หลักเกณฑ์
1 ไม่มีรายได้	-หนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการ ระดับ 5 ขึ้นไป - สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวผู้รับรอง	ยืดเวลาได้คราวละไม่เกิน 6 เดือน รวมแล้วไม่เกิน 2 ปี
2 รายได้ต่ำกว่าเดือนละ 4,700.- บาท	-หนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการ ระดับ 5 ขึ้นไป -หนังสือรับรองรายได้/แสดงรายได้จากหน่วยงาน - สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวผู้รับรอง	ผ่อนได้ไม่ต่ำกว่า 300 บาทต่อเดือน หรือ 2,400 บาทต่อปี แต่ไม่น้อยกว่าดอกเบี้ย
3 ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ สงคราม, ภาวะจล	-หนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการ ระดับ 5 ขึ้นไป ตำรวจยศ ร.ต.ต. ขึ้นไป - สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวผู้รับรอง	ยืดเวลาได้คราวละไม่เกิน 6 เดือน รวมแล้วไม่เกิน 2 ปี

ที่มา : <https://www.studentloan.or.th>

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอผ่อนชำระหนี้ เป็นเหมือนการให้โอกาสกับผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำหรือจบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่สามารถหางานได้ และผู้ที่มีความจำเป็นสุดวิสัยจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้เล็งเห็นความจำเป็นเหล่านี้ และไม่ได้เร่งรัดต้องการให้ผู้กู้ชำระหนี้คืนในทันที จากการเปรียบเทียบโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของประเทศต่างๆ Conin และ Simmons ได้ให้ความเห็นว่าโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาในประเทศแถบสแกนดิเนเวียดีที่สุด เนื่องจากมีทางออกให้กับบัณฑิตที่มีรายได้น้อย โดยถ้ามีรายได้น้อยกว่า

รายได้เฉลี่ยต่ำสุด สามารถเลื่อนการชำระเงินออกไปได้คราวละ 1 ปี ต่างกับโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่ให้ผ่อนผันได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน รวมระยะเวลาผ่อนผันแล้วต้องไม่เกิน 2 ปี โดยกำหนดรายได้ขั้นต่ำต้องไม่เกิน 4,700 บาท ถึงจะขอผ่อนผันได้ ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้อาจจะสั้นเกินไปเมื่อเทียบกับประเทศสวีเดนที่ให้ผ่อนผันได้จนถึงอายุ 50 ปี

จากการศึกษาการเลื่อนชำระตามการผ่อนผันในประเทศสวีเดน มีผู้ที่ขอผ่อนผันเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น และมีเพียงร้อยละ 2 ที่ไม่มาชำระหนี้คืน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีถึงร้อยละ 10 ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบระยะเวลาในการผ่อนชำระพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกามีระยะเวลาสั้นกว่า อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้มีผู้ไม่มาชำระหนี้สูง ทั้ง Conin และ Simmons เสนอว่าควรมีการขยายระยะเวลาในการผ่อนชำระออกไปอีก อาจจะทำให้จำนวนผู้ที่ไม่ชำระหนี้ในประเทศอเมริกาดลดลงได้ นอกจากการขยายระยะเวลาการผ่อนผันแล้ว การให้ดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ที่เป็นหนี้เงินกู้ ด้วยการเสนอให้บัณฑิตผู้ทำงานบริการสังคม เช่น พัฒนาชนบท จะยกเลิกหนี้ให้ทั้งหมดในฮอนดูรัส หรือในสหรัฐอเมริกาจะยกเลิกหนี้ให้ถ้าบัณฑิตประกอบอาชีพครู ผลคือมีคือนอยากเป็นครูมากขึ้น แต่ภายหลังโครงการนี้ได้ยกเลิกไป เพราะอัตราความคงอยู่ในอาชีพมีระยะเวลาไม่ถึง 5 ปี หรือเมื่อปี 1991 พบว่าอัตราการไม่ชำระหนี้ลดลงจากร้อยละ 22.4 เหลือเพียงร้อยละ 6.9 ในสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน ที่ได้นำมามาตรการ ตัดสถาบันการศึกษาที่มีบัณฑิตไม่ชำระเงินคืนออกจากโครงการ ซึ่งมีกว่า 800 แห่ง เพิ่มความยืดหยุ่นของหลักเกณฑ์การชำระเงินคืนมากขึ้น เป็นต้น⁴⁴

สำหรับโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ก็มีโครงการส่งเสริมสำหรับผู้ค้างชำระหนี้เช่นกัน เช่น การจับฉลากชิงรางวัลผู้ที่ค้างชำระหนี้แล้วกลับมาผ่อนผันขอชำระหนี้ แต่เป็นระยะเริ่มต้นเริ่มโครงการยังไม่มีผลต่อทำให้ยอดผู้ค้างชำระลดลงได้

แต่การทำหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในช่วงที่ผ่านมาได้รับการวิจารณ์ว่ามีความขัดแย้งของหน้าที่กับผลประโยชน์ที่ได้รับ จากความรับผิดชอบโดยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่บริหารจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การจัดการเกี่ยวกับสัญญากู้ยืม และการติดตามหนี้ ตลอดจนโอนเงินให้ผู้ได้รับอนุมัติจากสถานศึกษาและติดตามหนี้คืน ธนาคารได้รับผลประโยชน์

⁴⁴ จรูญศรี มาดิลกโกวิท, "การวิเคราะห์ผลของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีต่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," (วิทยานิพนธ์ดุขปฏิบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 50-51.

จากค่าธรรมเนียมโอนเงิน ค่าจัดเก็บและการค้นหาเอกสาร ค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว ค่าธรรมเนียมในการแจ้งภาระหนี้และค่าติดตามหนี้ โดยธนาคารไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อผลการติดตามหนี้ เพราะไม่ได้เป็นเจ้าของหนี้ดังกล่าวโดยตรง ธนาคารไม่มีสิทธิในการดำเนินการกับลูกหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นอกเหนือจากนโยบายของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่นการฟ้องร้องผู้ไม่ชำระหนี้เพื่อให้เกิดผลทางจิตวิทยาต่อผู้ไม่ชำระหนี้รายอื่นๆ ให้มาชำระหนี้ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

ส่วนสถานศึกษามีหน้าที่ในการ ผลประโยชน์จากการพิจารณาอนุมัติปล่อยเงินกู้ โดยไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อหนี้สูญที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะสถานศึกษาเอกชนจะมีโอกาสปล่อยเงินกู้ให้นักเรียน นักศึกษาของตนสูงมาก เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการดึงดูดผู้สมัครให้เข้าศึกษาในสถานศึกษาของตน ส่วนสถานศึกษาของรัฐก็ขาดแคลนบุคลากร ใช้พิจารณาอนุมัติเงินกู้จากเอกสารโดยไม่ดูข้อเท็จจริงประกอบ ซึ่งเป็นการทำหน้าที่โดยไม่ได้รับรู้ถึงความสูญเสียของเงินกู้ที่จะตกไปอยู่กับคนกลุ่มคนรวยเลย บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 2 มีความขัดแย้งที่ชัดเจนเนื่องจากผู้ปล่อยกู้และผู้ให้กู้รวมทั้งการติดตามหนี้ เป็นคนละหน่วยงานกัน จึงทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และขาดอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ รวมทั้งได้สร้างความเสียหายให้กับฐานะทางการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of interest) ในแต่ละหน่วยงาน จึงทำให้ฐานะทางการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเกิดปัญหาการปล่อยกู้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันอัตราการชำระหนี้ต่ำ ทำให้เกิดปัญหาการหมุนเวียนของเงินทุน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแทบจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง (Sustainability) ทำให้รัฐต้องอัดฉีดเงินงบประมาณปริมาณมากขึ้นทุกปี

นอกจากนั้นโครงสร้างในการบริหารงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ก็ยังมีกลุ่มผลประโยชน์เข้าแทรกแซงในการกำหนดนโยบายของข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ทำให้ไม่มีมาตรการในการลงโทษผู้ไม่ชำระหนี้ มีการทำสัญญาหละหลวม ใช้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นสินเชื่อพิเศษที่ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยระดับรากหญ้า การกระทำที่ส่งผลต่อฐานเสียงของรัฐบาล เช่นการขึ้นอัตราดอกเบี้ย หรือการเอาจริงเอาจังและการกำหนดบทลงโทษกับผู้ไม่ชำระหนี้จึงไม่สามารถดำเนินการได้ ถึงแม้ว่ารัฐต้องสูญเสียเงินมากกว่าร้อยละ 60 กับการอุดหนุนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กล่าวคือถ้ารัฐบาลให้กู้ 100 บาทจะได้คืนไม่ถึง 40 บาท เพราะว่าเงินกู้นี้คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ซึ่งต่ำเกินไป และระยะเวลาชำระหนี้ 15 ปีนั้นนานเกินไป ทำให้ผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระด้วยการชดเชยความสูญเสียนี้ เป็นการเอื้อประโยชน์

ให้คนเพียงกลุ่มเดียว ทั้งนี้ถ้าจะลดความสูญเสียดังกล่าว กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาควรคิดดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 7 และยกเลิกระยะเวลาปลอดหนี้ ซึ่งผู้กู้ต้องชำระเงินทันทีเมื่อเรียนจบหรือหยุดเรียน แต่เมื่อเทียบกับอัตราการผ่อนชำระแบบใหม่ ผู้กู้จะมีภาระการผ่อนชำระเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า รัฐบาลก็ไม่สามารถทำได้ เพราะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อพรรคการเมืองของตน จึงทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษายังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองในการแสดงอำนาจอันชอบธรรมในการครอบครองทรัพยากรของประเทศต่อไป

-การระงับหนี้ตามสัญญา

สัญญาเงินกู้ระหว่างผู้กู้กับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะถูกยกเลิกเมื่อผู้กู้ชำระหนี้คืนก่อนกำหนด หรือตามความประสงค์ของผู้กู้เองหรือยกเลิกสัญญาฯ โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากผู้กู้มีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือความประพฤติไม่เหมาะสม ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ภายใน 30 วัน หรือภายในเวลาที่ได้ทำความตกลงกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยผู้กู้ยืมจะติดต่อ ทำหนังสือยกเลิกและชำระหนี้ทั้งหมดได้ภายใน 30 วัน ธนาคารจะส่งเรื่องให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พิจารณาเป็นรายไป กรณีที่ผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ถึงแก่ความตายหนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมฯ เป็นอันระงับไป ทั้งนี้ทายาทหรือสถาบันต้องส่งสำเนาใบมรณบัตรที่รับรองโดยเจ้าหน้าที่ ราชการผู้มีอำนาจให้ธนาคารทราบ และกรณีผู้กู้พิการ หรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ ให้ขอผ่อนผันจากคณะกรรมการฯ เป็นกรณีๆ ไป⁴⁵

จากข้อกำหนดการระงับหนี้ตามสัญญา เป็นข้อบ่งชี้ที่ชัดเจนในว่าผู้ค้ำประกันไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบกับภาระหนี้ที่ค้างชำระของผู้กู้แต่อย่างใด เพราะภาระหนี้ทั้งหมดจะไม่ตกไปเป็นภาระใคร ขณะที่ผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้กรณีใดๆ จากข้อกำหนดดังกล่าวเราสามารถวิเคราะห์ได้ 3 ประเด็นคือ

1. การตัดสินใจกู้เงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาผู้กู้สามารถเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะว่าภาระหนี้ที่ผู้กู้ก่อขึ้นไม่ได้ตกเป็นภาระของใคร ในทุกๆ กรณี ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่ไม่สร้างความลำบากให้กับผู้ใดในภายหลัง
2. การเป็นผู้ค้ำประกัน เสมือนเป็นการลงนามในพิธีเท่านั้น ผู้ลงนามไม่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่เกิดขึ้น นอกจากบิดา มารดา และพี่น้องร่วมสายโลหิตแล้ว บุคคลอื่นที่มี

⁴⁵ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2541[ออนไลน์], 24 มีนาคม 2551.

คุณสมบัติตามที่กองทุนกำหนดก็สามารถลงนามเป็นผู้ค้ำประกันได้ โดยผู้ค้ำประกันไม่มีความกังวลใจกับการรับผิดชอบหนึ่งดังกล่าว

3. การอนุมัติเงินกู้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นอกจากมีความเสี่ยงจากการให้กู้โดยไม่มีหลักประกันแล้ว การให้กู้ที่ผู้ค้ำประกันไม่ต้องร่วมรับผิดชอบภาระหนี้ เป็นปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงอีกประการหนึ่ง ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของการปล่อยกู้คือต้องการให้โอกาสทางการศึกษากับผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นโครงการเพื่อสังคมมากกว่าเพื่อความอยู่รอดของโครงการเอง

จากปัญหานี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของนักเรียนนักศึกษา ระดับเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ ทำให้ต้องขอผ่อนผันการชำระหนี้ออกไปจนกว่าความสามารถในการผ่อนชำระจะเพิ่มขึ้น จึงจะกลับมาชำระหนี้อย่างปกติ ประเด็นที่บัณฑิตขาดความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ อาจจะมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการค้างชำระหนี้ดังนี้ ประการแรก คือตัวบัณฑิตสำเร็จการศึกษาแล้วแต่หางานทำไม่ได้เนื่องจากเลือกงาน หรืออาจจะได้งานค่าจ้างต่ำไม่พอกับการผ่อนชำระหนี้ หรืออาจจะไม่ได้เกิดจากตัวบัณฑิตแต่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศในขณะนั้น จึงทำให้บัณฑิตได้งานด้วยความยากลำบาก จึงทำให้มีผู้ค้างชำระหนี้จำนวนมาก เช่นในประเทศยุโรป ที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำ มีการจ้างงานเต็มที่ ผลการศึกษาพบว่าทำให้ปัญหาการไม่ชำระหนี้คืบมีน้อย ดังนั้นปัญหานี้สินการศึกษาแต่ละฝ่ายควรร่วมกันคอยแก้ไขทั้งบัณฑิตเองก็ควรมีจิตสำนึกต่อเงินภาษีประชาชน