

บทที่ 3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.1 ความเป็นมา

ด้วยกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา¹ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้พิจารณาถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายสนับสนุนภาคเอกชน ในการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในขณะเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมด้วยการให้โอกาสแก่นักเรียน นักศึกษาที่ด้อยโอกาส โดยภาครัฐสนับสนุนทางการเงิน โดยได้เสนอเป็นมาตรการส่งเสริม 3 ประการ ได้แก่

1. การสนับสนุนการจัดตั้งสถานศึกษาเอกชน
2. การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเอกชน
3. การจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 (นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) ในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เริ่มดำเนินการให้กู้ยืมครั้งแรกในปีการศึกษา 2539 ต่อมาเพื่อให้การดำเนินงานของ กยศ. มีความคล่องตัว รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ส่งผลให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

การให้กู้ยืมมีพื้นฐานของหลักการดังนี้

1. เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งด้อยโอกาสทางการศึกษา อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นการสนองต่อนโยบายการกระจายรายได้
2. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน

¹ เดิมคือ “ทบวงมหาวิทยาลัย”

กยศ. ดำเนินการให้กู้ยืมโดยมุ่งเน้นการให้กู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ทั้งระดับมัธยมปลาย ปวช/ปวส/ปวท/อนุปริญญา และปริญญาตรี ตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมา จนกระทั่งปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลได้เริ่มจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยได้ยุติการให้กู้ยืมแบบ กยศ. ไปเป็น กรอ. สำหรับผู้กู้รายใหม่ ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งตามแนวคิดเพื่อเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้เรียนที่มีศักยภาพ ให้สามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่มีอุปสรรคทางการเงิน และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการกำลังคนของประเทศ โดย กรอ. เริ่มให้กู้ยืมผู้กู้รายใหม่ในปีการศึกษา 2549 เป็นปีแรก ทำให้จำนวนนักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมกับ กยศ. ลดลงและหันมากู้ยืมกับ กรอ. แทน โดย กรอ. มีหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมและชำระหนี้ที่แตกต่างกับ กยศ. เช่น นักศึกษากู้ได้เฉพาะค่าเล่าเรียนเท่านั้น ไม่รวมค่าใช้จ่ายส่วนตัวและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในขณะที่ กยศ. สามารถกู้ยืมได้ทั้งค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายส่วนตัว และในเรื่องการชำระหนี้คืน กรอ. ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนว่าจะเริ่มชำระหนี้เมื่อใด ขึ้นอยู่กับสภาวะการมีงานทำและรายได้ของผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งจะเริ่มที่ระดับรายได้ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 16,000 บาท ซึ่งเป็นระดับรายได้ขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษี แต่ กยศ. มีกำหนดระยะเวลาและอัตราผ่อนชำระที่แน่นอน

อย่างไรก็ตามได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 รัฐบาลยกเลิกการให้กู้ยืมแบบ กรอ. (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี) นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2550 โดยกำหนดให้ผู้กู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ของ กยศ. เปลี่ยนเป็นผู้กู้ กยศ. และใช้หลักเกณฑ์การชำระหนี้แบบ กยศ. ส่วนผู้กู้ที่ไม่มีคุณสมบัติกู้ยืมแบบ กยศ. สามารถกู้ยืมต่อได้จนจบหลักสูตรโดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การชำระหนี้เงินกู้คืน จากเดิมที่ให้เริ่มผ่อนชำระต่อเมื่อมีรายได้ในอนาคตถึงเกณฑ์ที่กำหนดปรับจำนวนเงินต้นตามดัชนีราคาผู้บริโภค แต่ไม่มีดอกเบี้ย เป็นเกณฑ์เดียวกับผู้กู้ยืมเงิน กยศ.

และต่อมารัฐบาล คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2551 (นายสมคิด สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี) ให้ดำเนินโครงการ กรอ. ขึ้นมาใหม่ ในปีการศึกษา 2551 สำหรับผู้กู้ยืมที่เข้าเรียนในชั้นปีที่ 1 ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2551 โดยเน้นสาขาที่เป็นความต้องการหลักและมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนร่วมกับภาคเอกชนเป็นลำดับแรก สำหรับหลักเกณฑ์การชำระหนี้คืนยังคงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับผู้กู้ยืมเงิน กยศ. (ซึ่งตั้งแต่เริ่มดำเนินการ กรอ. จนถึงปัจจุบัน นักศึกษาที่กู้ยืมเงินยังไม่จบการศึกษา จึงยังไม่ถึงเข้าเกณฑ์การชำระหนี้เงินกู้ยืม) สรุปเหตุการณ์สำคัญได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1

ลำดับเหตุการณ์สำคัญของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
มติคณะรัฐมนตรี, 28 มีนาคม 2538	นายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้ง กยศ. ปล่อยืมให้กู้ยืมครั้งแรกปีการศึกษา 2539
15 มีนาคม 2541	ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ทำให้ กยศ. มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง
ปีงบประมาณ 2545 (ปีการศึกษา 2546)	มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ย้ายราชภัฏราชชมงคล วิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยสงขล ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
มติคณะรัฐมนตรี, 7 เมษายน 2547	พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จัดตั้ง กรอ. ปีการศึกษา - ยุติการให้กู้ยืมแบบ กยศ. แก่ระดับมัธยมปลาย สายสามัญและอาชีวะ โดยให้ทุนให้เปล่าแทน - ยุติการให้กู้ กยศ. ในระดับ ปวท./ปวส./อนุปริญญาปี 1 และปริญญาตรีปี 1 และให้กู้ กรอ. รายใหม่เริ่มปีการศึกษา 2549
มติคณะรัฐมนตรี, 12 ธันวาคม 2549	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประกาศยกเลิกการให้กู้ยืมแบบ กรอ. นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2550 - ยกเลิกทุนให้เปล่าและกลับมาให้กู้ กยศ. ในระดับมัธยมปลายทุกชั้นปี - ยุติการให้กู้ กรอ. โดยกลับมาให้กู้ กยศ. ในระดับอุดมศึกษาทุกชั้นปี (ปวท./ปวส./อนุปริญญา)
มติคณะรัฐมนตรี, 25 มีนาคม 2551	นายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เห็นชอบให้ดำเนินโครงการ กรอ. ขึ้นมาใหม่โดยให้กู้กับนักเรียนที่เข้าเรียนในชั้นปีที่ 1 ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2551 โดยเน้นสาขาที่เป็นความต้องการหลัก

ที่มา : จากการสรุปของผู้วิจัย

โดยปีที่ผ่านมาในการจัดตั้ง กรอ. (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 7 เมษายน 2547) เพื่อปรับเปลี่ยนระบบการเงินอุดมศึกษาให้เป็นการสนองทุนผ่านด้านอุปสงค์มากขึ้น ให้ผู้เรียนได้รับค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมขึ้น และเพื่อให้ภาครัฐมีส่วนในการสนับสนุน และเป็นผู้กำหนดนโยบายให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนดำเนินการจัดการศึกษาในเงื่อนไขที่เท่าเทียมกัน และเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้อย่างเสมอภาคกัน เนื่องจาก กรอ. มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้เรียนที่ประสงค์ขอผู้ได้ทุกคน โดยไม่มีผู้ค้าประกัน ในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี

นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรียังได้กำหนดหลักการและแนวทางการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาที่ปรับประสิทธิภาพของ กยศ. ที่กำหนดให้ยุติให้กู้ยืมกับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและอาชีพ) โดยให้กองทุนแบบให้เปล่าหรือการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นตามความจำเป็นและเหมาะสม และให้เงินกู้ยืมกับนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (อนุปริญญา-ปริญญาตรี) ทั้งภาคปกติ ภาคพิเศษรวมทั้งการศึกษาระดับอาชีวศึกษา (อนุปริญญา-ปริญญาตรี) (ภาคผนวก ก)

ต่อมารัฐบาลให้ยุบเลิก กรอ. (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 12 ธันวาคม 2549 แก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 7 เมษายน 2547 เรื่อง หลักการแนวทางการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา) โดยมีเหตุผลสนับสนุนที่ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่นั้นสามารถให้นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นักศึกษาระดับอุดมศึกษา (อนุปริญญา และปริญญาตรี) ทั้งภาคปกติและภาคพิเศษ รวมถึงอาชีวศึกษา (ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง อนุปริญญา และปริญญาตรี) สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้อยู่แล้ว ส่งผลให้ กรอ. และกองทุนเงินให้เปล่า หหมดความจำเป็น ดังนั้นเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในทางเดียวกันจึงให้ยกเลิก กรอ. และกองทุนเงินให้เปล่า (ภาคผนวก ข)

อย่างไรก็ตามรัฐบาลในสมัยต่อมาได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการ กรอ. ใหม่ ในปีการศึกษา 2551 (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 25 มีนาคม 2551) ตามผลการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบการศึกษาและการเรียนรู้ ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2551 โดยมีเหตุผลว่า กรอ. เป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่เยาวชนในการศึกษาต่อที่เชื่อมโยงกับนโยบายการผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถของประเทศ ควรให้มีการจัดระบบการกู้ยืมเพื่อการศึกษาเพียงระบบเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพ จึงเห็นควรให้เริ่ม กรอ. ในปีการศึกษา 2551 (ภาคผนวก ค)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าความไม่มั่นคงทางการเมืองทำให้นโยบายการดำเนินการของ กยศ. และ กรอ. ขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง และสร้างความสับสนให้กับนักเรียน/นักศึกษา ผู้แสวงหาโอกาสทางการศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

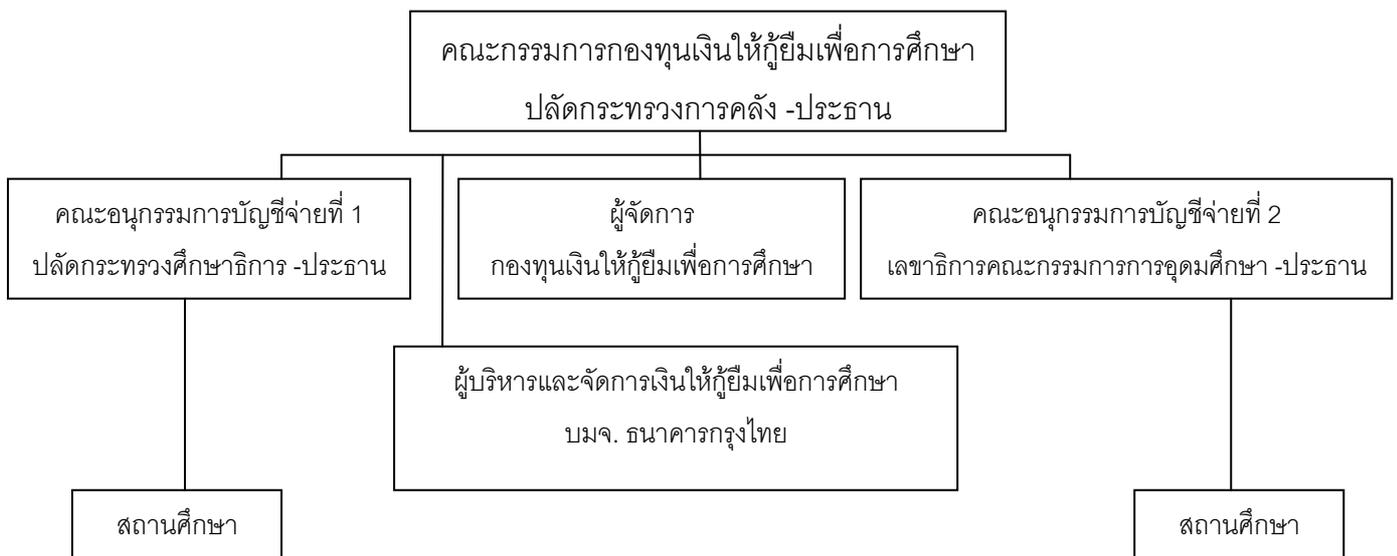
3.2 วัตถุประสงค์

เพื่อให้นักเรียน นิสิต หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้กู้ยืมเงิน เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบจนถึงระดับปริญญาตรี

3.3 โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ภาพที่ 3.1

แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา



ที่มา : รายงานประจำปีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การดำเนินงานของ กยศ. เกี่ยวข้องกับ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โครงสร้างการบริหารจัดการ กยศ. ตาม พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย

- **คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา** (คณะกรรมการฯ) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลกิจการ กยศ. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานกิจการ กยศ. ประเมินและวิเคราะห์ความต้องการกู้ยืมเงินของนักเรียน นักศึกษาที่ยากจนทั้งในปัจจุบันและอนาคต และเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอขอของบประมาณสมทบ กยศ. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อเผยแพร่การดำเนินงานของ กยศ. ให้ประชาชนได้รับทราบ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินการและบริหาร กยศ. พิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดำเนินการคัดเลือก ทำสัญญาจ้าง/เลิกจ้างผู้จัดการและผู้บริหารและจัดการให้กู้ยืม (ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย และอื่น ๆ (สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ดูได้จากภาคผนวก ง)

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จะเห็นว่า มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขต ระเบียบการให้กู้ยืม การบริหารและกำกับงานของ กยศ. เสนอขอของบประมาณของ กยศ. ต่อรัฐบาล ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายในระดับสูง ไม่ได้มีบทบาทต่อการปฏิบัติงานของสำนักงาน กยศ. สถานศึกษา และผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมมากนัก นอกจากนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งจะมีภารกิจงานมาก บ่อยครั้งที่มอบให้ผู้แทนมาทำหน้าที่แทน หากการมอบผู้แทนมีการมอบหมายให้คนเดียวกันมาประชุมทุก ๆ ครั้ง การดำเนินนโยบายก็จะมีผลต่อเนื่อง หากมอบหมายผู้แทนหลายท่านมาประชุมในการประชุมต่างวาระ อาจทำให้ขาดความเข้าใจในเชิงลึกต่อประเด็นที่ต้องพิจารณาได้

- **สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา** (สำนักงาน กยศ.) จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 โดยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด รวมถึงการจัดทำคู่มือการกู้ยืม มีผู้จัดการ² เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานฯ

² ปัจจุบัน ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. คือ นายธาดา มาร์ทิน ปฏิบัติงานตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2550

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานฯ จะเห็นว่า สำนักงาน กยศ. ไม่ได้มีบทบาทมากต่อการให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียน/นักศึกษา แต่มีบทบาทต่อคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสอง ในการแจ้งหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขตของผู้กู้ยืมรวมถึงระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสองแจ้งสถานศึกษาในสังกัดตัวเองต่อไป แม้ว่าสำนักงานฯ จะมีผู้จัดการเป็นผู้บริหารสูงสุด แต่การทำหน้าที่บริหารและจัดการ กยศ. ยังไม่เต็มที่ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และข้อมูลต่างๆ เนื่องจากจำนวนผู้กู้ยืมมีจำนวนมาก และอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สถานศึกษาต่างๆ และธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) ในฐานะผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น ในการขับเคลื่อนการสนับสนุนการให้กู้ยืมเงินด้านการศึกษา

- **คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง** ทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการฯ ในการปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 18 ในการวางหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขต และระเบียบการให้กู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาในโรงเรียน สถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษาที่อยู่ในสังกัด ควบคุม หรือกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่นยกเว้นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมถึง กำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบัญชีจ่ายที่หนึ่ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย (สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ดูได้จากภาคผนวก จ)

- **คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง** ทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการฯ ในการปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 18 ในการวางหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขต และระเบียบการให้กู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาในโรงเรียน สถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษาที่อยู่ในสังกัด ควบคุม หรือกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมถึง กำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบัญชีจ่ายที่สอง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย (สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง ดูได้จากภาคผนวก ฉ)

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสองมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ต่างกันที่คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งกำกับโรงเรียน สถานศึกษาใน

สังกัดกระทรวงการศึกษาและกระทรวงอื่น ยกเว้นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบัญญัติจ่ายที่สอง นอกจากนี้แต่ละคณะกรรมการจะต้องพิจารณาจัดสรรเงินที่รับจากคณะกรรมการฯ ให้กับสถานศึกษาในสังกัดของตนเองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญอันมีผลต่อการจัดสรรเงินให้แก่สถานศึกษา ที่ควรต้องมีความเท่าเทียมและเป็นธรรมนอกจากนี้หน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างของคณะกรรมการบัญญัติจ่ายที่หนึ่งและสอง คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินกู้ให้แก่สถานศึกษาปฏิบัติสำหรับแต่ละปีการศึกษา ซึ่งเป็นเครื่องมือในการส่งผ่านนโยบายของรัฐบาลจากคณะกรรมการฯ ไปสู่สถานศึกษา เพื่อให้เงินกู้ยืมได้มีโอกาสถึงนักเรียน/นักศึกษาได้ตามวัตถุประสงค์ของ กยศ. (รายละเอียดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ดูได้จากภาคผนวก ข)

- **คณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแต่งตั้ง**
ตามมาตรา 20 ซึ่งประกอบด้วย 6 คณะกรรมการ ได้แก่ 1) คณะกรรมการเพื่อการประสานงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2) คณะกรรมการเพื่อพิจารณาระบบเทคโนโลยี 3) คณะกรรมการเพื่อพิจารณาจัดสรรเงินและติดตามประเมินผลเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา 4) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 5) คณะกรรมการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และ 6) คณะกรรมการตรวจสอบ

- **ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ผู้บริหารและจัดการฯ)**
แต่งตั้งตามมาตรา 37 กำหนดให้คณะกรรมการฯ จ้างบุคคลเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้บริหารจัดการเงินให้กู้ยืม โดยมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการในการคัดเลือก ตลอดจนคุณสมบัติของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จะเห็นว่า มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขต ระเบียบการให้กู้ยืม การบริหารและกำกับงานของ กยศ. เสนอขอของบประมาณของ กยศ. ต่อรัฐบาล ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายในระดับสูง ไม่ได้มีบทบาทต่อการปฏิบัติงานของสำนักงาน กยศ. สถานศึกษา และผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมมากนัก

ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้แจ้งธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)³ (บมจ.ธนาคารกรุงไทย) เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม โดยมีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ วิธีการในการกู้ยืมเงิน แนะนำและอำนวยความสะดวกแก่นักเรียน หรือนักศึกษาและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการกู้ยืมเงิน เบิกจ่ายเงินกู้และดำเนินการจัดส่งเงินให้แก่ผู้กู้ยืม ตลอดจนเก็บรักษาเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้อง แจ้งจำนวนหนี้และสถานะของหนี้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รับชำระหนี้เงินกู้ ติดตามทวงถามและเสนอรายชื่อผู้ที่มีรายได้แต่ไม่ชำระหนี้เพื่อให้ กยศ. ดำเนินคดีตามกฎหมาย ต่อไป จัดทำรายงานการดำเนินการให้กู้ยืมเงินเสนอต่อคณะกรรมการฯ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ คณะกรรมการฯ มอบหมาย

สำหรับผลตอบแทนที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ได้รับจาก กยศ. ได้แก่ ค่าจัดทำ บัญชีลูกหนี้รายตัว 100 บาทต่อคนต่อปี ค่าธรรมเนียมการโอนเงิน 10 บาทต่อครั้ง และค่าใช้จ่าย อื่น ๆ ที่จ่ายตามกิจกรรมที่ กยศ. มอบหมายให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดำเนินงาน เช่น ค่าจัดเก็บ และค้นหาเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการแจ้งภาระหนี้ ค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ โดยไม่มีส่วน รับผิดชอบต่อหนี้สูญที่เกิดขึ้น

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะเห็น ว่าหน้าที่ของผู้บริหารและจัดการฯ มีหน้าที่ในการบริหารจัดการรวมถึงดำเนินการต่าง ๆ แทน สำนักงาน กยศ. ก็ว่าได้ ซึ่ง บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นผู้รับจ้างที่มีความเหมาะสมในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่มีเป็นจำนวนมาก มีสาขาธนาคารจำนวน 865 แห่งทั่วประเทศ⁴ ทำให้นักเรียน/นักศึกษาผู้กู้ยืม สถานศึกษา สะดวกในการทำธุรกรรมกับ กยศ. ผ่าน บมจ. ธนาคารกรุงไทย รวมถึงอุปกรณ์เชื่อมโยงโครงข่ายที่มีระบบออนไลน์เชื่อมโยงทั่วประเทศ

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ได้รับจาก กยศ. ในฐานะผู้บริหาร และจัดการฯ จากงบรายได้ – ค่าใช้จ่าย นับว่าเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่าย

³ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมนั้น เป็นไปตาม บันทึกรายงานประจำปีของ บมจ.ธนาคารกรุงไทย การดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ระหว่างสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงการคลังกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ 5 มีนาคม 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁴ ข้อมูลธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2552

รายการอื่น ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป รวมถึงการที่ กยศ. มอบให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นี้ เป็นการให้บริหารแบบผูกขาด เนื่องจากธนาคารเป็นผู้กำหนดค่าธรรมเนียมการบริหาร ไม่มีการประมูลแข่งขัน ทำให้รัฐต้องจ่ายผลตอบแทนการดำเนินงานในอัตราที่สูง

- **สถานศึกษา** มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประจำสถานศึกษา ทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินอย่างละเอียด รับสมัครผู้ขอกู้ยืม คัดเลือก ตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานผู้ขอกู้ยืม กำหนดวงเงินให้กู้ยืม พร้อมอนุมัติการให้กู้ยืม ประกาศหรือแจ้งผลรายชื่อผู้มีสิทธิ์กู้ยืม จัดทำสัญญากู้ยืมเงินและหนังสือค้ำประกัน ตรวจสอบความถูกต้องของสัญญากู้ยืม และจัดส่งให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย จัดทำและเก็บเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืม และแจ้งผลการศึกษาให้สำนักงาน กยศ. ทราบทุกสิ้นปีการศึกษา ทั้งนี้สถานศึกษาจะได้ค่าตอบแทนจาก กยศ. 50 บาทต่อหัวต่อปี

ซึ่งจากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กยศ. ประจำสถานศึกษาพบว่า คณะกรรมการ กยศ. ประจำสถานศึกษามีบทบาทและอำนาจเป็นอย่างมากต่อการให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียน/นักศึกษา ในการพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่นักศึกษา รวมถึงจำนวนเงินที่เรียน/นักศึกษาจะได้รับ และเป็นช่องทางให้สถานศึกษาหาประโยชน์จากเงินกู้ยืมโดยมิชอบ โดยการกำหนดขนาดของวงเงินกู้ให้น้อยลงกว่าเกณฑ์ที่พึงได้รับต่อราย หรือการกำหนดให้เงินกู้ยืมเฉพาะค่าเล่าเรียนเพื่อชิงพาณิชย์ในการประชาสัมพันธ์แก่นักเรียน/นักศึกษาใหม่ว่ามีทุนการศึกษาให้กู้ยืม เป็นการเชิญชวนให้นักเรียน/นักศึกษามาเรียนในสถานศึกษาของตนเองมากขึ้น ทำให้มีการกระจายเงินให้กู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษามากขึ้น และส่งผลให้สถานศึกษาได้รับค่าตอบแทนจาก กยศ. เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้นักเรียนที่ยากจนไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าครองชีพได้ และไม่สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ของ กยศ. นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำในการจัดสรรเงินกู้ที่แตกต่างกันระหว่างสถานศึกษา แม้ว่าจะมีระดับการศึกษาและพื้นที่เดียวกัน

สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานโดยละเอียดของ กยศ. สามารถสรุปได้ตามภาพที่ 3.2 จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของ กยศ. มีขั้นตอนจำนวนมาก และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการส่วนใหญ่จะอยู่ที่สถานศึกษา ที่มีบทบาทและอำนาจต่อผู้ประสงค์ของกู้ยืม และเมื่อได้รับอนุมัติให้กู้ยืมแล้ว บมจ. ธนาคารกรุงไทย ก็จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในลำดับถัดมา ที่ต้องโอนเงินเข้าบัญชีผู้กู้ยืมรวมถึงพิจารณาสัญญา รับชำระหนี้ ฯลฯ (รายละเอียดตามภาคผนวก ข)

จะเห็นว่าคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสอง มีบทบาทเชิงนโยบาย และสำนักงาน กยศ. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานเพื่อให้กระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ดำเนินการได้อย่างราบรื่น

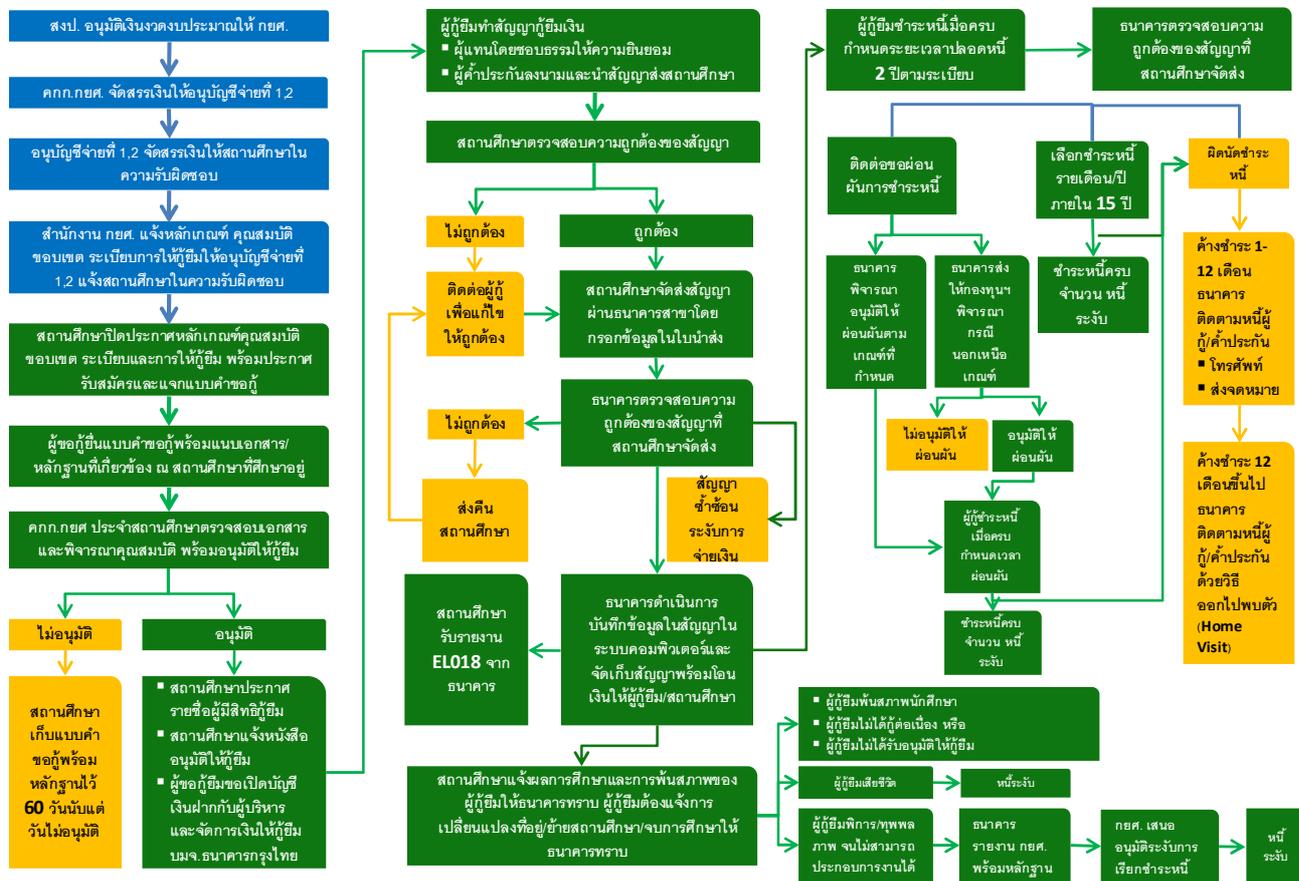
ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่ กยศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้โอกาสในการเข้าถึงแหล่งศึกษาแก่นักเรียน/นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย โดยมีงบประมาณในการให้กู้ยืมเป็นจำนวนมากในแต่ละปี และมีระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ยาวนาน และคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ จึงถือได้ว่าเป็นกองทุนที่เพื่อสังคม แต่ก็ทำให้การบริหารงานของ กยศ. ยังคงมีจุดอ่อนสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อความยั่งยืนของ กยศ. ในอนาคต ซึ่งก็คือ ระบบการบริหารงานด้านนโยบาย จากการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติเงินกู้ยืมหลายหน่วยงาน จึงทำให้ กยศ. มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ค่อนข้างยุ่งยาก โดยเฉพาะขั้นตอนที่ต้องมีอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสองเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดสรรเงินให้แก่สถานศึกษาที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ กยศ. ยังไม่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานด้านการเงินมากนัก ซึ่งหากสามารถจัดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน กยศ. ในขั้นตอนเดียว พร้อมๆ กับการแจ้งหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขต และระเบียบการให้กู้ยืมเงินได้ อาจจะทำให้การพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีความสะดวก รวดเร็ว และ กยศ. สามารถบริหารจัดการเงินได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ กยศ. คือ ระบบการบริหารงานด้านการเงิน แม้ว่า กยศ. จะให้ธนาคารกรุงไทยเข้ามารับผิดชอบต่อการบริหารจัดการด้านการให้เงินกู้ยืมและการติดตามการชำระหนี้ในแต่ละปี แต่จากหลักเกณฑ์การค้ำประกันหนี้เงินกู้ยืมของ กยศ. เพื่อป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายจากการค้างชำระเงินกู้ที่ยังไม่เต็มงวด เมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้ยืมและหลักเกณฑ์การผ่อนชำระคืนเงินกู้ที่ค่อนข้างจะผ่อนปรนกว่าการให้กู้ยืมทั่วไป อีกทั้งระบบการติดตามหนี้และการฟ้องร้องคดีความที่ยังไม่จริงจัง ทำให้ผู้กู้ยืมมีโอกาสที่จะผิดนัดชำระหนี้ได้ง่าย และธนาคารไม่สามารถติดตามทวงถามหนี้ได้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ กยศ. มีหนี้ค้างชำระจำนวนมากในปัจจุบัน ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

หาก กยศ. มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานด้านการเงิน โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืม การค้ำประกันเงินกู้ยืม และการชำระคืนเงินกู้ ให้มีความรัดกุมเข้มงวด ก็จะช่วยลดโอกาสที่ กยศ. จะเกิดปัญหาหนี้ค้างชำระลงได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมองว่า หาก กยศ. สามารถปรับเปลี่ยนจุดอ่อนที่สำคัญทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นได้ คาดว่าจะส่งผลให้การบริหารงานของ กยศ. มีประสิทธิภาพมากขึ้น และก่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต

ภาพที่ 3.2

แผนภาพแสดงขั้นตอนการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา



ที่มา : คู่มือผู้ปฏิบัติงาน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สำหรับสถานศึกษา)

3.4 การจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.4.1 งบประมาณและเงินให้กู้ยืมของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี โดย กยศ. เป็นผู้ดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณแผ่นดินผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา กยศ. ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวน มากทุกปี จากปีงบประมาณ 2539 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการปล่อยกู้ ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ 3,000 ล้านบาท เป็นจำนวนเงินสูงสุดถึง 28,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2545 ถึงแม้ปริมาณ เงินที่ได้รับจัดสรรจะลดลงไปอยู่จำนวน 27,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2546-2549 แต่ยั้งนับ ได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมากสำหรับเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่ กยศ.

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของ กยศ. ในการจัดสรรเงินให้กู้ยืม ก็คือ ปริมาณเงิน งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลในระยะหลังยังไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร ซึ่งเป็นผลกระทบ จากสถานการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความผันผวนของวงเงิน งบประมาณเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2549 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มมีการ เปลี่ยนแปลงนโยบายการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา โดยได้จัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ขึ้น และเตรียมจะยุบ กยศ. ทำให้เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรร ให้แก่ กยศ. จึงลดลงเหลือเพียง 25,108.92 ล้านบาท เท่านั้น

ในปีงบประมาณ 2550 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามที่ได้กล่าวไปแล้วใน ข้างต้น ส่งผลให้มีการยุบเลิก กรอ. และให้นักเรียน/นักศึกษาที่กู้เงินจาก กรอ. เปลี่ยนมาเป็นการ กู้ยืมเงินจาก กยศ. รัฐบาลจึงต้องจัดสรรเงินประมาณที่จะให้แก่ผู้กู้ยืม กรอ. มาสมทบไว้ที่ กยศ. แทน ส่งผลให้ กยศ. ได้รับเงินงบประมาณจัดสรรสูงถึง 31,323.78 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2551 เงินงบประมาณปรับลดอยู่ที่จำนวน 24,218.56 ล้านบาท เนื่องจากนโยบายรัฐบาล (สมัย นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีการรื้อฟื้น กรอ. อีกครั้ง แต่ไม่ได้จัดสรรเงิน งบประมาณไว้ จึงโอนเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณจาก กยศ. ให้แก่ กรอ. จำนวน 4,333.33 ล้าน บาท ทำให้ เงินงบประมาณปี 2551 ที่ กยศ. ได้รับในเบื้องต้น จำนวน 28,351.89 ล้านบาท คงเหลือเงินงบประมาณ 24,218.56 ล้านบาท ตามรายละเอียดตารางที่ 3.2

นับแต่เริ่มดำเนินการจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาทั้งสิ้น 12 ปี กยศ.ได้รับงบประมาณ จัดสรรทั้งสิ้น 294,310.86 ล้านบาท มีการปล่อยเงินให้กู้ยืมจริงทั้งสิ้น 293,941.57 ล้านบาท แก่ นักเรียน/นักศึกษาผู้กู้ยืมทั้งสิ้น 2,970,393 ราย โดยจำนวนเงินให้กู้ยืมต่อรายเฉลี่ยที่ 30,936.83

บาท นอกจากนี้ จากตารางที่ 3.4 ยังพบว่าเงินที่ กยศ. ปล่อกู้มากกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับเกือบทุกปี เนื่องจากระยะเวลาของปีการศึกษาเหลื่อมกับปีงบประมาณ โดยปีงบประมาณอยู่ระหว่าง 1 ตุลาคม - 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ปีการศึกษาอยู่ระหว่าง 1 มิถุนายน - 31 พฤษภาคม ของปีถัดไป ประกอบกับ กยศ. ได้นำเงินคงเหลือจากปีก่อนและเงินหมุนเวียนจากการชำระหนี้มาสมทบเป็นงบประมาณให้กู้ยืมด้วย

เมื่อพิจารณาจำนวนเงินที่ปล่อกู้จะเห็นได้ว่า เงินที่ปล่อกู้จริงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกับเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยในปีการศึกษา 2545 กยศ. สามารถปล่อกู้ได้สูงสุด 1,003,217 ราย เป็นเงิน 29,710.79 ล้านบาท และหลังจากนั้นมีการปรับลดลงมาโดยตลอด โดยในปี 2549 จากการตั้ง กรอ. และมติ ครม. ทำให้ผู้กู้ลดลงเหลือ 459,963 ราย เป็นเงิน 18,328.81 ล้านบาท หรือลดลงจากปี 2545 ถึงร้อยละ 38.31 และร้อยละ 54.15 ตามลำดับ ต่อมาปีการศึกษา 2550 จากการยุบเลิก กรอ. ทำให้ผู้กู้ยืมเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 57.63 เป็นจำนวนเงิน 25,839.81 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40.98 และในปีการศึกษา 2551 จำนวนผู้กู้ได้ปรับลดลงจากปีการศึกษา 2550 ร้อยละ 15.48 อันเป็นผลจากการรื้อฟื้น กรอ. แต่อย่างไรก็ตามเงินให้กู้ยืมกลับเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 8.59 จากการปรับขอบเขตการให้กู้ยืมรายสาขาวิชาที่เพิ่มขึ้น ส่งผลเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยต่อราย มีการปรับตัวขึ้นจากปี 2550 ถึงปี 2551 ร้อยละ 28.49

ตารางที่ 3.2

ปริมาณการปล่อยกู้แก่นักเรียน/นักศึกษาของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ปี 2539 – 2551

ปี	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ กยศ. (ปีงบประมาณ)		ปล่อยกู้จริง (ปีการศึกษา)				
	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	เงินให้กู้ยืม		ผู้กู้ยืม		เงินให้กู้ยืม เฉลี่ยต่อราย (บาท) ¹
			จำนวนเงิน (ล้านบาท)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	จำนวนราย (ราย)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	
2539	3,000.00	-	3,652.59	-	148,444	-	24,605.84
2540	8,450.00	181.67	12,151.19	232.67	435,426	193.33	27,906.44
2541	18,300.00	116.57	19,443.02	60.01	747,010	71.56	26,027.79
2542	20,000.00	9.29	23,746.39	22.13	881,868	18.05	26,927.37
2543	25,600.00	28.00	24,449.63	2.96	900,990	2.17	27,136.41
2544	28,000.00	9.38	28,481.07	16.49	987,892	9.65	28,830.15
2545	28,000.00	0.00	29,710.79	4.32	1,003,217	1.55	29,615.52
2546	27,000.00	-3.57	28,637.18	-3.61	918,966	-8.40	31,162.39
2547	27,460.00	1.70	26,045.40	-9.05	884,723	-3.73	29,439.04
2548	27,849.00	1.42	25,396.78	-2.49	868,264	-1.86	29,250.07
2549	25,108.92	-9.84	18,328.11	-27.83	459,963	-47.02	39,846.92
2550	31,323.78	24.75	25,839.81	40.98	725,035	57.63	35,639.40
2551	24,218.56	-22.68	28,059.71	8.59	612,772	-15.48	45,791.44
รวม	294,310.26		293,941.67		ค่าเฉลี่ยเงินให้กู้ยืมต่อราย		30,936.83 ²

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

หมายเหตุ : 1. คำนวณจากจำนวนเงินให้กู้ยืมหารเฉลี่ยด้วยจำนวนผู้กู้ยืมในแต่ละปี

2. คำนวณจำนวนเงินให้กู้ยืมต่อรายโดยเฉลี่ยจากเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยต่อรายของแต่ละปี

3.4.2 แนวทางการจัดสรรเงินให้กู้ยืม

สำหรับการจัดสรรเงินกู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษา นั้น มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (คณะกรรมการฯ) จะพิจารณาและกำหนดเพดานวงเงินกู้ คุณสมบัติผู้กู้ และพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้แก่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สองจากปัจจัยหลัก ดังนี้

1) จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอื่น และสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

2) สัดส่วนผู้ยืมรายใหม่ในปีที่ผ่านมา

3) วงเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยต่อคน ต่อปี ของแต่ละระดับการศึกษาและแต่ละสาขาวิชา

เมื่อการจัดสรรเงินกู้ของคณะกรรมการฯ ให้แก่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ซึ่งมีสถานศึกษาในสังกัดจำนวนทั้งสิ้น 3,805 แห่ง แบ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 3,750 แห่ง และสังกัดกระทรวงหรือส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจำนวน 55 แห่ง และ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง ซึ่งมีสถานศึกษาในสังกัดจำนวนทั้งสิ้น 68 แห่งแล้ว ก็จักจัดสรรเงินให้กับสถานศึกษาในสังกัดของตนเองต่อไป โดยสถานศึกษามีหน้าที่ในการบริหารและพิจารณาเงินกู้ยืมที่ได้รับจัดสรรมาจากคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายต้นสังกัดแก่นักเรียน/นักศึกษาผู้ต้องการกู้ยืมต่อไป (หน้าที่ของสถานศึกษาได้กล่าวแล้วในข้างต้น) ทั้งนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินกู้ยืมของแต่ละคณะอนุกรรมการบัญชีจ่าย ซึ่งมีความเหมือนหรือแตกต่างกันไปในแต่ละปีการศึกษา ทั้งในด้านหลักเกณฑ์และสัดส่วนการให้ความสำคัญ หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินกู้ยืมให้แก่แต่ละสถานศึกษาของแต่ละคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายทั้งสอง สรุปตามภาคผนวก ข

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การพิจารณาการจัดสรรเงินกู้ยืมให้แก่แต่ละสถานศึกษาของแต่ละคณะอนุกรรมการแล้ว พบว่า

- คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ซึ่งให้กู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมที่อยู่ในระดับมัธยมศึกษา/ปวช/ปวส และอนุปริญญาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่คล้ายกันในแต่ละปี เช่น กำหนดจัดสรรวงเงินประมาณ ร้อยละ 60 สำหรับนักเรียน/นักศึกษาของปีที่ก่อน ร้อยละ 20 สำหรับพื้นที่ยากจน และร้อยละ 10 สำหรับนโยบายพิเศษของรัฐบาล เช่น ปี 2550

กำหนดพื้นที่ประสบอุทกภัย หรือพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานีและ นราธิวาส เป็นต้น

เกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งกำหนดขึ้นจากปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับความยากจนของนักเรียนโดยตรง กล่าวคือ กำหนดจากปัจจัยที่ไม่สะท้อนความต้องการความช่วยเหลือทางการเงินของนักเรียนโดยตรง แต่เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากจนของนักเรียนโดยอ้อม เช่น จำนวนนักเรียนในแต่ละจังหวัด ฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด จำนวนความต้องการของสถานศึกษา เป็นต้น ทำให้ยากจะเชื่อมั่นได้ว่าการจัดสรรเงินกู้ยืมได้ถึงมือนักเรียนที่ยากจนและต้องการเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง (สมชัย,2544)

- คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง ซึ่งมีกู้ยืมเป็นนักศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างแตกต่างกันไปตามนโยบายในแต่ละปี เช่น ปี 2548 แบ่งเงินที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการฯ จัดสรรแบ่งเงินตามกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ไม่เก็บไว้ที่ส่วนกลาง เช่น กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับจัดสรรร้อยละ 41.60 ของเงินที่ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สองได้รับจากคณะกรรมการฯ โดยให้แต่ละกลุ่มที่ได้รับเงินไปจัดสรร ให้สถานศึกษา ร้อยละ 85 และสำรองไว้สำหรับสถานศึกษาที่ไม่พอ ร้อยละ 15 และจัดสรรวงเงิน ให้แต่ละสถาบันตามสัดส่วนเฉพาะในกลุ่มตามที่กำหนด หรือ ปี 2550 แบ่งเงินที่คณะอนุกรรมการ บัญชีจ่ายที่สองได้รับจากคณะกรรมการฯ เป็น 2 กอง ร้อยละ 85 จัดสรรให้สถานศึกษา และ อีกร้อยละ15 สำรองไว้ที่ส่วนกลาง เป็นต้น

ในการจัดสรรเงินกู้ไปยังสถานศึกษา ที่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสอง มอบอำนาจให้สถานศึกษากำหนดรายละเอียดเงื่อนไขการให้กู้ ขนาดวงเงินกู้ และกลไกการเลือก ผู้ขอกู้ยืมได้อย่างอิสระ ทำให้เกิดความหลากหลายของวงเงินกู้ และเงื่อนไขการกู้ยืมที่สถานศึกษา แต่ละแห่งมีนโยบายการปฏิบัติที่แตกต่างกัน บางสถานศึกษาเน้นความยากจน บางสถานศึกษา เน้นปริมาณ บางสถานศึกษาเน้นผลการเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาบางแห่งได้นำเงินค่า ครองชีพที่ได้รับการจัดสรรจากคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ต้นสังกัดเองมาเกลี่ยเพื่อจัดสรรเงิน ให้แก่ผู้กู้ยืมมากขึ้น โดยอาจไม่พิจารณาสาเหตุของความยากจนของผู้ขอกู้ยืม และทำให้ผู้กู้ยืมแต่ละสถานศึกษาที่มีความจำเป็นหรือต้องการเงินต่างกัน แต่ได้รับจำนวนเงินกู้ที่เท่ากัน หรือได้รับเงิน ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น กล่าวคือ ผู้ขอกู้ยืมที่มียากจนมากจะมีความต้องการเงินค่าครองชีพ สูงเพื่อมาจุนเจือรายจ่าย แต่กลับได้รับวงเงินกู้ยืมน้อย แต่ขณะที่ผู้ขอกู้ยืมบางรายที่มีฐานะปาน กลางหรือไม่ยากจนมากนัก แต่กลับได้วงเงินกู้ยืมมากกว่า ซึ่งล้วนแล้วแต่สร้างความไม่เท่าเทียมกันของผู้ได้รับเงินกู้ยืม

เมื่อพิจารณาอัตราส่วนการปล่อยกู้ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายทั้ง 2 คณะ ตามตารางที่ 3.3 จะเห็นได้ว่าทิศทางการปล่อยกู้ของคณะกรรมการฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมในระยะแรก (ตั้งแต่ปี 2539 - 2544) การจัดสรรเงินให้กู้ยืมของคณะกรรมการฯ จะเน้นจัดสรรเงินกู้ให้แก่คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งเพื่อนำไปปล่อยกู้ให้กับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา/ปวช./ปวส. และอนุปริญญา ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมด ในขณะที่จัดสรรเงินกู้ให้แก่คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สองเพื่อนำไปปล่อยกู้ให้กับนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 เท่านั้น แต่ในระยะหลัง (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545-ปัจจุบัน) คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สองเริ่มมีการปล่อยกู้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยมีสัดส่วนการปล่อยกู้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 ขณะที่คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งเริ่มลดบทบาทลง เหลือสัดส่วนการปล่อยกู้ประมาณร้อยละ 35 เท่านั้น เนื่องจากปีงบประมาณ 2545 ภาครัฐมีการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีการปรับปรุงโครงสร้างภายใน ส่งผลให้ปีการศึกษา 2546 มีการย้ายสถาบันราชภัฏ ราชมนฑล วิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยสงขล ที่เดิมสังกัดคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งไป คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง นอกจากนี้ ปีการศึกษา 2547 มีการปรับขอบเขตวงเงินให้กู้ยืมในส่วนของค่าเล่าเรียนของกลุ่มวิชาหลักสูตรวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ออกมาจากหลักสูตรอื่น ๆ เพื่อให้กลุ่มวิชาดังกล่าวสอดคล้องกันต้นทุนจริง⁵ ทำให้นักศึกษาที่เรียนหลักสูตรดังกล่าวสามารถกู้ได้วงเงินมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว ทำให้สถานศึกษาที่มีการสอนระดับอุดมศึกษาย้ายไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อันเป็นการแบ่งประเภทสถานศึกษาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้เห็นได้ถึงแนวนโยบายการปล่อยกู้แก่นักเรียน/นักศึกษา ว่ามีการมุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับอุดมศึกษามากกว่าการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา โดยสัดส่วนการปล่อยกู้ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว จะส่งผลต่อปัญหาความรู้ความสามารถของประชากรไทยในอนาคต เนื่องจากสัดส่วนดังกล่าวจะทำให้โอกาสของนักเรียนที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษามีแนวโน้มลดลง จากการที่มุ่งสนับสนุนให้กู้แก่ผู้ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา แล้วสำหรับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่จะศึกษาต่อระดับมัธยมปลาย หรือ ปวช.

⁵ วงเงินให้กู้ยืมค่าเล่าเรียน ปีการศึกษา 2547 ปรับจากเดิมปีละ 46,000 บาท เป็น 73,000 บาท

ซึ่งคนที่เข้าศึกษาของรัฐไม่ได้ก็ต้องเข้าศึกษายังสถานศึกษาเอกชน ก็จะต้องเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้น้อยลง

นอกจากนี้จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาล ส่งผลให้ข้อมูลตารางที่ 3.3 ปีการศึกษา 2549 (ปีที่จัดตั้ง กรอ.) อัตราส่วนเงินที่ปล่อยกู้ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง และคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง จะเห็นได้ว่ามีอัตราส่วนการปล่อยกู้ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ในขณะที่คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สองลดลงจากปีก่อน เพราะการจัดตั้ง กรอ. นั้นมีผลให้การปล่อยกู้แก่ผู้กู้ยืมระดับอุดมศึกษาของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สองน้อยลง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 ได้กำหนดหลักการและแนวทางการปฏิรูปการเงินเพื่อการอุดมศึกษา (ภาคผนวก ข) ที่กำหนดให้ยุติให้กู้ยืมกับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและอาชีพ) โดยให้กองทุนแบบให้เปล่าหรือการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นตามความจำเป็นและเหมาะสม และให้เงินกู้ยืมกับนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (อนุปริญญา-ปริญญาตรี) ทั้งภาคปกติ ภาคพิเศษรวมทั้งการศึกษาประเภทอาชีวศึกษา (อนุปริญญา-ปริญญาตรี) เพราะผู้กู้ยืมส่วนใหญ่อยู่ระดับอุดมศึกษา เช่นเดียวกับกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ยืมของ กรอ. และรัฐบาลก็จัดสรรเงินงบประมาณให้กับ กรอ. ไปส่วนหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ส่วนใหญ่ผู้กู้ยืมเป็นระดับต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา (มัธยมปลาย ปวช./ปวส.) และในปีการศึกษา 2550 (ปีที่ยุบ กรอ.) จะเห็นว่าอัตราของการปล่อยกู้ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสองอยู่ในอัตราส่วนใกล้เคียงกัน เนื่องจากการยุบเลิก กรอ. กำหนดให้ผู้กู้ยืม กรอ. ที่เข้าหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้กู้ยืมของ กยศ. โอนย้ายมาอยู่ภายใต้ กยศ. และสำหรับผู้ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้กู้ยืมนั้น ก็ให้อยู่ภายใต้ กรอ. ต่อไป แต่ไม่มีการให้กู้แก่รายใหม่ ซึ่งเงินงบประมาณที่เคยตั้งไว้ให้กับผู้ยืม กรอ. ก็ได้ถูกโอนมาให้ กยศ. ด้วยเพื่อให้อุปถัมภ์ต่อเนื่องกับคนที่กู้ กรอ. จึงทำให้สัดส่วนการปล่อยกู้ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งใกล้เคียงกับคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง

สำหรับปีการศึกษา 2551 เป็นปีที่รื้อ กรอ. มาดำเนินการใหม่ แต่การรื้อโครงการ กรอ. กระทำในช่วงปลายปีงบประมาณแล้ว ซึ่งผลของนโยบายปีการศึกษา 2550 (การยุบ กรอ.) ยังคงมีผลต่อการดำเนินการอยู่ ดังนั้นอัตราส่วนของการปล่อยกู้ของคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสองจึงกลับไปใกล้เคียงกับอัตราส่วนการปล่อยกู้ก่อนการจัดตั้ง กรอ.

ตารางที่ 3.3

ปริมาณเงินที่ปล่อยกู้แยกตามคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและสอง

ปีการศึกษา 2539 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปี การศึกษา	จำนวนเงินที่ ปล่อยกู้ทั้งหมด (ล้านบาท)	ปริมาณเงินที่ปล่อยกู้แยกตามคณะกรรมการบัญชีจ่าย			
		คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง		คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง	
		(ล้านบาท)	อัตราส่วนต่อ เงินปล่อยกู้ ทั้งหมด	(ล้านบาท)	อัตราส่วนต่อ เงินปล่อยกู้ ทั้งหมด
2539	3,652.59	2,628.72	0.72	1,023.87	0.28
2540	12,151.19	7,958.30	0.65	4,192.89	0.35
2541	19,443.02	12,771.44	0.66	6,671.58	0.34
2542	23,746.28	14,717.23	0.62	9,029.16	0.38
2543	24,449.63	14,143.98	0.58	10,305.65	0.42
2544	28,481.07	17,411.41	0.61	11,069.66	0.39
2545	29,710.79	10,523.34	0.35	19,187.45	0.65
2546	28,637.18	8,963.81	0.31	19,673.37	0.69
2547	26,045.41	7,490.52	0.29	18,554.88	0.71
2548	25,396.78	7,032.94	0.28	18,363.84	0.72
2549	18,328.11	5,866.06	0.32	12,462.05	0.68
2550	25,839.81	12,657.79	0.49	13,182.02	0.51
2551	28,059.71	9,267.92	0.33	18,791.79	0.67
รวม	293,941.57	131,433.46		162,508.21	

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

เมื่อพิจารณาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลจากตารางที่ 3.4 จะเห็นว่าไม่ ค่อยเปลี่ยนแปลงมาก เนื่องจากงบประมาณของรัฐมีจำกัด และปริมาณเงินที่ปล่อยกู้จริงก็ไม่ค่อย เปลี่ยนแปลงมากเช่นกัน ทำให้การจัดสรรเงินกู้ต้องพยายามจัดสรรเงินแก่ผู้กู้รายเก่าก่อน ส่งผล ให้สัดส่วนเงินที่ของผู้รายเก่ามากกว่าผู้กู้รายใหม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเงินงบประมาณที่ได้รับ จัดสรรมาต้องแบ่งจัดสรรให้กับผู้กู้รายเก่าก่อน ที่เหลือจึงจัดสรรให้แก่ผู้กู้รายใหม่ ด้วยเหตุที่เงิน งบประมาณมีจำกัด ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามตารางที่ 3.5 แล้วจะพบว่า ตั้งแต่ปีการศึกษา 2541 – 2551 เงินที่ปล่อยให้ผู้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่ ผู้กู้รายเก่ามีสัดส่วนที่สูงกว่าการให้ผู้กู้ยืมแก่ผู้กู้ราย ใหม่ในทุกปี (ยกเว้นปี 2539 และ 2540 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีผู้กู้รายใหม่และผู้กู้รายเก่าตามลำดับ) โดยมีผู้กู้รายเก่ามีสัดส่วนเฉลี่ย 80 และผู้กู้รายใหม่มีสัดส่วนเฉลี่ย 20

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีการศึกษา 2549 จะเห็นว่าสัดส่วนเงินให้ผู้กู้ยืมรายเก่าต่อผู้ กู้รายใหม่ มีอัตราสูงถึง 96:4 ซึ่งเป็นการให้ผู้กู้ยืมแก่ผู้กู้รายใหม่น้อยมาก และเป็นจำนวนน้อยที่สุด ตั้งแต่ กยศ. เปิดดำเนินงานมา ทั้งนี้ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 ได้ กำหนดหลักการและแนวทางการปฏิรูปการเงินเพื่อการอุดมศึกษา ส่งผลให้ปีการศึกษา 2549 ผู้ กู้รายใหม่มีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด

สำหรับในปีการศึกษา 2550 เนื่องจากทางการมีนโยบายยุบเลิก กรท. ทำให้ผู้กู้ยืม ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรีสามารถกลับมาขอกู้ได้อีกครั้ง โดยมีทั้งผู้ขอที่ค้างอยู่ในตั้งแต่ปี การศึกษา 2549 ที่ไม่ได้รับการให้ผู้กู้ยืม และผู้ขอที่เพิ่งเข้าสู่ระดับการศึกษา ทำให้มีผู้กู้รายใหม่ เป็นจำนวนมาก เมื่อรวมเข้ากับการโอนจำนวนสัญญาและจำนวนเงินของคนที่มาจากการยุบ กรท มาให้ กยศ. ทำให้มีสัดส่วนของผู้กู้รายใหม่มีเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้สัดส่วนของผู้กู้รายเก่ามีน้อยลง โดยมีสัดส่วนผู้กู้รายเก่าต่อผู้กู้รายใหม่ที่ 65:35 แต่เมื่อพิจารณาจำนวนสัญญาและจำนวนเงินที่ให้ กู้ยืมทั้งผู้รายเก่าและผู้กู้รายใหม่ จะเห็นว่า จำนวนสัญญาและจำนวนเงินที่ให้แก่ผู้กู้รายเก่าไม่ได้ เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ของผู้กู้รายใหม่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนมาก

ในปีการศึกษา 2551 เนื่องจากผู้กู้รายใหม่ในปีการศึกษา 2550 ที่มีจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นผู้กู้รายเก่าของปีการศึกษา 2551 จึงทำให้สัดส่วนของผู้กู้รายเก่าสูงขึ้นและผู้กู้รายใหม่ ลดลงมาอยู่ในระดับ 80:20 ซึ่งใกล้เคียงกับช่วงเวลาก่อนมีการจัดตั้ง กรท. ซึ่งยังคงเห็นได้ว่า สัดส่วนของผู้กู้รายเก่ามีมากกว่าผู้กู้รายใหม่ ซึ่งแสดงถึงการจัดสรรเงินให้ผู้กู้ยืมจะให้ความสำคัญ กับผู้กู้รายเก่าก่อน งบประมาณที่เหลือจึงจัดสรรให้ผู้กู้รายใหม่ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงแหล่ง เงินกู้เพื่อการศึกษาสำหรับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์มีน้อย เพราะเงินงบประมาณมีจำกัด

ตารางที่ 3.4
การให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาแก่ผู้กู้รายเก่าและผู้กู้รายใหม่
ในปีการศึกษา 2539 – 2551

ปีการศึกษา	ผู้กู้รายเก่า		ผู้กู้รายใหม่		สัดส่วนเงินกู้ยืมของ ผู้กู้รายเก่า ต่อผู้กู้รายใหม่ (ล้านบาท)
	จำนวน สัญญา	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน สัญญา	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	
2539	-	-	148,444	3,652.59	0 :100
2540	113,798	3,925.23	321,628	8,225.96	32 :68
2541	341,052	11,499.30	405,958	7,943.72	59 :41
2542	592,482	17,928.78	289,386	5,817.61	76 :24
2543	658,572	20,551.90	242,418	3,897.73	84 :16
2544	665,595	22,001.52	322,060	6,479.55	77 :23
2545	738,153	25,544.35	265,064	4,166.44	86 :14
2546	731,717	25,663.30	187,249	2,973.88	90 :10
2547	635,158	21,708.51	249,565	4,336.89	83 :17
2548	631,505	21,602.30	236,871	3,794.48	85 :15
2549	546,440	17,588.98	27,992	739.13	96 :4
2550	415,950	16,698.56	309,087	9,141.25	65 :35
2551	533,537	22,562.49	198,745	5,497.22	80 :20

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ตารางที่ 3.5
แหล่งเงินที่ให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา
ในปีงบประมาณ 2539 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้ จัดสรรให้ กยศ.	เงินที่ กยศ. นำมาสมทบ	รวมเงินงบประมาณ ที่ปล่อยกู้ในแต่ละปี
2539	3,000.00	-	3,000.00
2540	8,450.00	-	8,450.00
2541	18,300.00	-	18,300.00
2542	20,000.00	-	20,000.00
2543	25,600.00	-	25,600.00
2544	28,000.00	-	28,000.00
2545	28,000.00	-	28,000.00
2546	27,000.00	-	27,000.00
2547	27,460.00	300.00	27,760.00
2548	27,849.00	466.60	28,315.60
2549	25,108.92	236.20	25,345.12
2550	31,323.78	3,500.00	34,823.78
2551	24,218.56	13,000.00	37,218.56
รวมเงินทั้งสิ้น	294,310.26	17,502.80	311,813.06

ที่มา : เอกสารประกอบคำชี้แจงเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

จากตารางที่ 3.5 พบว่า แหล่งเงินที่ กยศ. นำมาจัดสรรให้กู้ยืมมาจากสองส่วน คือ
เงินงบประมาณและเงินสมทบจาก กยศ. โดยในช่วงแรกตั้งแต่ปีงบประมาณ 2539 – 2546 กยศ.
ใช้แหล่งเงินมาจากเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว จนถึงปีงบประมาณ 2547 กยศ. เริ่มนำเงิน
สมทบให้เพื่อใช้ในการปล่อยเงินให้กู้ยืม จำนวน 300 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี ซึ่งเงินที่
กยศ. นำมาสมทบนี้ส่วนใหญ่มาจากเงินรับชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย รวมกับเงินคงค้างที่จัดสรร

ไม่หมดจากปีที่ผ่านมา โดยตั้งแต่ปี 2539 - 2551 กยศ. ได้รับเงินงบประมาณทั้งสิ้น 294,310.26 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.39 ของเงินงบประมาณสำหรับปล่อยกู้ทั้งหมด และ กยศ. นำเงินสมทบรวมเป็นเงินงบประมาณปล่อยกู้แล้วจำนวนทั้งสิ้น 17,502.80 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.61

ดังนั้น เพื่อเป็นการลดการพึ่งพางบประมาณรายปี กยศ. ซึ่งเป็นกองทุนหมุนเวียนหนึ่ง ที่ควรจะมีเงินลงทุนจากการดำเนินพันธกิจของตนในการให้กู้ยืมเงิน และรับชำระหนี้คืนของผู้กู้ยืม กลับเข้าสู่ กยศ. ให้มากที่สุด เพื่อให้มีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการปล่อยกู้ โดยการบริหารจัดการเกี่ยวกับติดตามชำระหนี้ที่มีประสิทธิภาพ

3.5 หลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.5.1 คุณสมบัติผู้กู้ยืม

หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน ตาม “ประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” เรื่อง “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2544” และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 นักเรียน/นักศึกษาผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินจาก กยศ. ผู้กู้ยืมรายใหม่ และรายเก่า (ต่อเนื่อง) นอกจากเป็นผู้นำ “สัญชาติไทย” แล้ว จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์และมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หมายความว่า รายได้ต่อครอบครัวดังกล่าวพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) รายได้รวมของนักเรียน/นักศึกษา ผู้ขอกู้ยืม รวมกับรายได้ของบิดาและมารดา ในกรณีที่บิดา มารดา เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง

(2) รายได้รวมของนักเรียน/นักศึกษา ผู้ขอกู้ยืม รวมกับรายได้ของผู้ปกครอง ในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองมิใช่บิดา มารดา

(3) รายได้รวมของนักเรียน/นักศึกษา ผู้ขอกู้ยืม รวมกับรายได้ของคู่สมรสในกรณีที่ผู้ขอกู้ยืมได้ทำการสมรสแล้ว

โดยสรุปหลักเกณฑ์รายได้ครอบครัวของผู้กู้ยืมตามตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6

หลักเกณฑ์รายได้ครอบครัวของผู้กู้

ปีการศึกษา	รายได้ครอบครัว
2539 - 2541	300,000 บาท/ปี
2542 - 2551	150,000 บาท/ปี
2552 - ปัจจุบัน	200,000 บาท/ปี

ที่มา : กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

2. เป็นผู้ที่มีผลการเรียนดีหรือผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลของสถาบันการศึกษา

3. เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี ไม่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาชั้นมัธยมศึกษา หรือไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย เช่น หมกมุ่นในการพนัน เสพยาเสพติดให้โทษ ดื่มสุรา เป็นอาชญากรหรือเที่ยวเตร่ในสถานบันเทิงเริงรมย์เป็นอาชญากร เป็นต้น

4. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบหรือประกาศการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดการควบคุมหรือกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงหรือส่วนราชการอื่น ๆ รัฐวิสาหกิจ

5. ไม่เคยเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดๆ มาก่อน

6. ไม่เป็นผู้ที่ทำงานประจำในระหว่างศึกษา

7. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

8. ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

9. ต้องมีอายุในขณะที่ยื่นขอกู้ โดยเมื่อนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และระยะเวลาผ่อนชำระอีก 15 ปี รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 60 ปี

สำหรับผู้กู้รายที่พ้นสภาพจากสถานศึกษาหนึ่งเนื่องจากผลการเรียน เมื่อสมัครเข้าเรียนในสถานศึกษาเดิมหรือสถานศึกษาใหม่ ให้สถานศึกษาที่จะรับเข้าใหม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าจะกู้ยืมได้หรือไม่และให้พิจารณาเป็นรายๆ โดยใช้เกณฑ์เดียวกับผู้กู้รายใหม่ แต่ใช้วงเงินผู้กู้ต่อเนื่อง

จากตารางที่ 3.6 จะเห็นได้ว่า ขนาดรายได้ของครอบครัว ซึ่งถือเป็นเกณฑ์วัดสำหรับผู้กู้ เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในมติสิทธิกู้ยืมเงิน กยศ. นั้น ในการศึกษา 2539 เป็นแรกที่ให้กู้ยืมได้

กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ของครอบครัวที่ได้กำหนดวงเงินของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่ 300,000 บาทต่อปี และกำหนดใช้สำหรับปีการศึกษา 2541 -2542 ด้วย ปรากฏว่าจากการขยายวงเงินของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพิ่มขึ้น ทำให้มีผู้มีสิทธิและขอกู้ยืมเงินจาก กยศ. จำนวนมากซึ่งเกินกว่าเงินงบประมาณของรัฐบาล ทำให้ปีการศึกษา 2542 เป็นต้นมา กยศ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ของครอบครัวที่ 150,000 บาทต่อปี และประกาศใช้เรื่องมาจนปีการศึกษา 2551 เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2546 อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.3 – 1.8 และมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี จากร้อยละ 2.7 ในปี พ.ศ. 2547 เพิ่มเป็นร้อยละ 4.5 และ 4.7 ในปี 2548 และปี 2548 ตามลำดับ ด้วยเหตุนี้ขอบเขตรายได้ครอบครัวที่กำหนดไว้ไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี จึงมีค่าน้อยลงตามภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาค่าเงินเท่ากับ 150,000 บาทต่อปี และขยายสิทธิการให้กู้ยืมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของนักเรียน/นักศึกษาและเปิดโอกาสให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถกู้ยืมเงินได้เพิ่มมากขึ้น กยศ. จึงได้เปลี่ยนแปลงเพดานรายได้ของครอบครัวให้สูงขึ้นจากเดิม โดยในปีการศึกษา 2552 จึงกำหนดเพดานรายได้ของครอบครัวที่ 200,000 บาทต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

3.5.2 ขนาดวงเงินกู้

ขนาดวงเงินกู้ขึ้นอยู่กับระดับของการศึกษา โดยแบ่งการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังนี้

- ก. เงินบำรุงการศึกษา ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งจะจ่ายโดยตรงผ่านสถาบันการศึกษา
- ข. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา ได้แก่ ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การศึกษา ซึ่งจะจ่ายโดยตรงผ่านสถาบันการศึกษา
- ค. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการศึกษา ได้แก่ ค่าอาหาร ที่พัก ซึ่งจะแบ่งจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่นักเรียน/นักศึกษาโดยตรง

โดยขนาดวงเงินกู้จำแนกตามระดับการศึกษาของการให้กู้ยืมเงินในปีการศึกษา 2551 สรุปได้ตามตารางที่ 3.7

ตารางที่ 3.7

ขอบเขตการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาประจำปีการศึกษา 2551

หน่วย : บาท/รายปี

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษา	ค่าครองชีพ	วงเงินกู้ยืม/ปี
1. มัธยมศึกษา	14,000	12,000	26,000
2. อาชีวศึกษา			
2.1 ปวช.	21,000	24,000	36,000
2.2 ปวท./ปวส.	*25,000 – 30,000	24,000	*49,000 – 54,000
3. อนุปริญญา/ ปริญญาตรี	*60,000 – 150,000	24,000	*84,000 - 174,000

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

หมายเหตุ : * วงเงินกู้ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาและสาขาที่เรียน

ทั้งนี้พิจารณาจากค่าใช้จ่ายจริงในการศึกษารวมถึงค่าครองชีพโดยให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมประจำสถานศึกษานั้น ๆ

ในการกำหนดขอบเขตการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ปีการศึกษา 2551 นั้นมีการเปลี่ยนแปลงจากปีการศึกษา 2550 คือ วงเงินค่าครองชีพระดับ ปวท./ปวส. และอนุปริญญา เดิม 20,000 บาทต่อปี เป็น 24,000 บาท/ปี เพื่อให้มีระดับค่าครองชีพเท่ากับของระดับอุดมศึกษา เพราะระดับ ปวท./ปวส. และอนุปริญญาจัดว่าเป็นการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งเป็นการจูงใจให้ผู้ที่จบการศึกษาระดับ ปวช. หันมาศึกษาสายอาชีพมากขึ้น เนื่องจากเดิมกำหนดขอบเขตค่าครองชีพสำหรับการศึกษาระดับปริญญาตรีสูงกว่าระดับ ปวท./ปวส. ซึ่งเป็นสายอาชีพ ทำให้ผู้ที่จบการศึกษาระดับ ปวช. ไม่นิยมเข้าศึกษาต่อในสายอาชีพ

จากหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมในข้างต้น จะพบว่าขนาดวงเงินกู้ที่คณะกรรมการ กยศ. กำหนดไว้เป็นพาดานในการปล่อยกู้สำหรับแต่ละระดับการศึกษาจะเป็นค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษาสูงกว่าค่าครองชีพ ยกเว้นระดับ ปวท. ที่ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษามีพาดานเงินกู้ที่ต่ำกว่า โดยที่ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษามีการจ่ายตรงให้กับสถานศึกษาซึ่งการจ่ายก็ตามภาคการศึกษามีการเก็บ

เป็นก่อน แต่ค่าครองชีพจ่ายให้นักเรียน/นักศึกษาเป็นค่าอาหาร ค่าที่พัก ซึ่งเมื่อคำนวณเฉลี่ยเดือนละ 1,000 บาท และ 2,000 บาท สำหรับระดับมัธยมศึกษาและระดับอาชีวศึกษา อนุปริญญาและปริญญาตรี ตามลำดับ จะเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่น้อยมากและหากคำนวณค่าครองชีพต่อวัน จะยิ่งน้อยเมื่อเทียบกับค่าครองชีพที่พึงจะได้รับในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน หรือเมื่อเทียบกับค่าแรงงานขั้นต่ำ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสนับสนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี⁶ แก่นักเรียนในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา แต่รัฐบาลก็ยังให้การสนับสนุนได้ไม่เต็มที่และเพียงพอ โดยรัฐบาลให้การอุดหนุนเฉพาะค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนและเครื่องแบบเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้จัดค่าครองชีพ ค่าที่พัก ค่าใช้จ่ายในการศึกษาอื่นๆ รวมอยู่ในโครงการนี้แต่อย่างใด ประกอบกับนักเรียน/นักศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษามีความยากลำบากในการประกอบอาชีพเพื่อนำเงินรายได้มาใช้จ่ายในการศึกษากว่าเมื่อเทียบกับนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากมีวุฒิการศึกษาที่ต่ำกว่า ดังนั้น นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการศึกษาเล่าเรียนจึงยังมีความจำเป็นต้องอาศัยเงินกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจากภาครัฐมากกว่านักศึกษาในระดับอุดมศึกษา

3.6 หลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ในการชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 สรุปได้ดังนี้

3.6.1 ผู้มีหน้าที่ชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน

- เป็นผู้กู้ที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี (นับจากปีที่จบการศึกษา)
- เป็นผู้กู้ยืมที่พ้นสภาพการเป็นนักเรียน/นักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี (นับจากปีที่พ้นสภาพ)

⁶ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552

(กรณีผู้กู้ยืมที่ไม่กู้ต่อเนื่องติดต่อกัน 2 ปี และไม่แจ้งสถานภาพให้ธนาคาร ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม (บมจ. ธนาคารกรุงไทย) ทราบ จะถือว่าเป็นผู้ที่ครบกำหนดชำระหนี้และมีหน้าที่ต้องชำระหนี้คืน กยศ.)

จากการที่ กยศ. มีระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นช่วงที่ผู้กู้ที่เรียนจบก็ต้องมีการเข้าภาคแรงงาน ดังนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย หากผู้กู้ยืมไม่แจ้งทางธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) และไม่ชำระหนี้ก็จะทำให้การติดตามทวงหนี้มีความยากลำบาก

3.6.2 เกณฑ์การชำระหนี้

- ผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระหนี้ในปีแรกจะต้องชำระเงินต้นร้อยละ 1.5 ต่อปีของวงเงินที่กู้ยืมไป
- ผู้กู้ยืมสามารถเลือกวิธีการผ่อนชำระเป็นรายปี หรือรายเดือนก็ได้ โดยมีระยะเวลาชำระตั้งแต่ 1 ปีเป็นต้นไปแต่ไม่เกิน 15 ปี
- ให้ผู้กู้ยืมชำระหนี้ก่อนวันครบกำหนดชำระหนี้วันที่ 5 กรกฎาคม ของทุกปี พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี นับจากครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และในการชำระหนี้คืนงวดแรก กำหนดให้ผู้กู้ยืมชำระเฉพาะเงินต้นไม่ต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี ของเงินต้นที่ค้างชำระ โดยต้องชำระภายในวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ (5 กรกฎาคมของทุกปี) แต่หากผู้กู้ยืมผิดนัดโดยชำระหนี้ภายหลังจากวันที่ 5 กรกฎาคม จะต้องเสียเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 12 ต่อปีของเงินต้นที่ค้างชำระในงวดนั้น กรณีค้างชำระไม่เกิน 12 เดือน และหากค้างชำระเกิน 12 เดือนเสียเบี้ยปรับร้อยละ 18 ต่อปีของเงินต้นในงวดที่ค้างชำระทั้งหมด
- หากผู้กู้ยืมชำระหนี้คืนก่อนกำหนดทั้งจำนวนหรือบางส่วน โดยชำระในช่วงระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ผู้กู้ยืมไม่ต้องเสียดอกเบี้ย

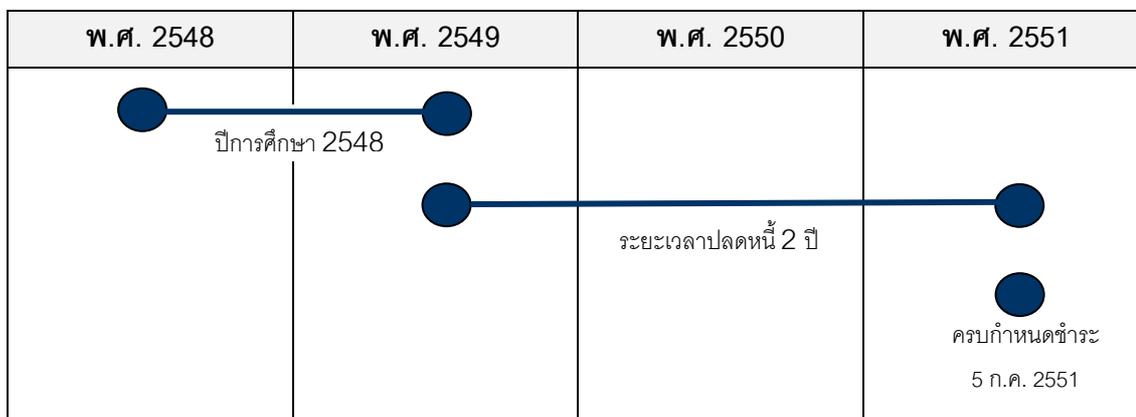
3.6.3 วิธีการนับระยะเวลาการครบกำหนดชำระหนี้ของผู้ที่จบการศึกษา

ตัวอย่าง

ผู้กู้ยืมที่จบการศึกษาในปีการศึกษา 2548 มีระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี โดยผู้กู้ยืมจะครบกำหนดชำระหนี้คืนภายในวันที่ 5 กรกฎาคม 2551 ตามตัวอย่างภาพที่ 3.3

ภาพที่ 3.3

แผนภาพแสดงวิธีการนับระยะเวลาการชำระหนี้ของผู้ที่จบการศึกษา



ที่มา : กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

หมายเหตุ ก. กรณีผู้กู้ยืมยังอยู่ในระหว่างการศึกษาให้นำใบรับรองจากสถานศึกษาไปแสดงเพื่อชะลอการชำระหนี้จนกว่าจะสำเร็จการศึกษาแล้ว 2 ปี

ข. กรณีผู้กู้ยืมสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาไปแล้วแต่อยู่ในระหว่างระยะเวลาปลดหนี้ 2 ปีให้นำใบรับรองการจบการศึกษาหรือสำเนาใบแสดงผลการศึกษา (Transcript) หรือสำเนาประกาศนียบัตร (โดยนำต้นฉบับมาแสดงและลงนามรับรองในสำเนาด้วย)

3.6.4 อัตราการผ่อนชำระ

ผู้กู้ยืมสามารถเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายปีหรือรายเดือน โดยจำนวนต้นที่ต้องชำระเป็นรายเดือนตลอดปีหรือจำนวนเงินต้นที่ชำระเป็นรายปีต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดตามตารางที่ 3.8 (นับระยะผ่อนชำระ 15 ปี)

ตารางที่ 3.8

อัตราการผ่อนชำระเงินต้น

ปีที่ชำระ	จำนวนร้อยละ ของเงินกู้ทั้งหมด	ปีที่ชำระ	จำนวนร้อยละ ของเงินกู้ทั้งหมด
ปีที่ 1	1.5	ปีที่ 9	7.0
ปีที่ 2	2.5	ปีที่ 10	8.0
ปีที่ 3	3.0	ปีที่ 11	9.0
ปีที่ 4	3.5	ปีที่ 12	10.0
ปีที่ 5	4.0	ปีที่ 13	11.0
ปีที่ 6	4.5	ปีที่ 14	12.0
ปีที่ 7	5.0	ปีที่ 15	13.0
ปีที่ 8	6.0	รวม	100%

ที่มา : คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ในกรณีจำเป็น กยศ. อาจผ่อนผันให้ผู้กู้ยืมชำระหนี้ตามระยะเวลาที่แตกต่างไปจากที่กำหนดได้ แต่ต้องไม่เกิน 15 ปี

จากระยะเวลาในการผ่อนชำระหนี้ที่ยาวนานถึง 15 ปี นี้ เมื่อเทียบกับระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ของต่างประเทศ โดยแต่ละประเทศมีระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่การอุดหนุน (Subsidies) ของรัฐบาล ที่แตกต่างกันจะมีลักษณะการอุดหนุนเงินให้กู้ยืมที่แตกต่างกัน ซึ่งใช้นโยบายต่างกันไป ไม่ว่าจะใช้ปัจจัยระยะเวลาการผ่อนชำระ อัตราการผ่อนชำระ อัตราดอกเบี้ย รวมถึงลักษณะการปล่อยกู้ที่แตกต่างกัน (Alex Usher,2005) จากการเปรียบเทียบระยะเวลากำหนดผ่อนชำระหนี้ของประเทศไทย กับ 8 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา เยอรมันนี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สวีเดน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา พบว่าประเทศไทยมีกำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้เท่ากับเนเธอร์แลนด์ ที่ 15 ปี โดยแคนาดากำหนดที่ 9.5 ปี เยอรมันนีกำหนดที่ 20 ปี สวีเดนกำหนดที่ 25 ปี สหรัฐอเมริกา

กำหนดที่ 10-25 ปี (เฉพาะ Income contingent Repayment) และออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้

จะเห็นว่ามีทั้งประเทศที่มีระยะเวลาการผ่อนชำระมากกว่าประเทศไทย และน้อยกว่าประเทศไทย ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับนโยบายการอุดหนุนด้านการศึกษาและฐานะการเงินของรัฐบาลประเทศนั้น แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยจัดเป็นประเทศกำลังพัฒนา และในขณะนี้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและเศรษฐกิจโลกอันเป็นผลจากปัญหาสินเชื่อด้วยคุณภาพ (Sub-Prime) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สร้างความไม่เชื่อมั่นทางการเมืองจากต่างประเทศ ส่งผลต่อธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของภาครัฐ ดังนั้นการหารายได้ของรัฐบาลจึงมีข้อจำกัด ประกอบกับการกู้ยืมต่างประเทศมีต้นทุนสูง ดังนั้น การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงมีความเข้มงวด หากระยะเวลาการชำระคืบยาวนานส่งผลทำให้เงินต้นของเงินที่ปล่อยออกไปต้องไ้ใช้ระยะเวลานานเช่นกันกว่าจะได้เงินกลับคืนมาครบถ้วน

3.6.5 ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ

การคิดดอกเบี้ยให้คิดตั้งแต่วันที่ต้องเริ่มชำระในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ของเงินต้นที่ค้างค้างทั้งหมด แต่หากผู้กู้ยืมผิดนัดชำระหนี้ แต่ค้างชำระไม่เกิน 12 เดือน จะต้องเสียเบี้ยปรับนับแต่วันที่ค้างชำระของงวดนั้น ๆ ในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน (ร้อยละ 12 ต่อปี) ของเงินต้นงวดที่ค้างชำระ หากค้างชำระเกิน 12 เดือนให้คิดเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือน (ร้อยละ 18 ต่อปี) ของเงินต้นงวดที่ค้างชำระโดยสามารถคำนวณดอกเบี้ยและเบี้ยปรับได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ดอกเบี้ย} &= \text{เงินต้นคงค้างทั้งหมด} \times \text{อัตราดอกเบี้ย} \times \text{ระยะเวลา} \\ \text{เบี้ยปรับ} &= \text{เงินต้นงวดที่ค้างชำระ} \times \text{อัตราเบี้ยปรับ} \times \text{ระยะเวลาที่ค้างชำระของงวดนั้น} \end{aligned}$$

จะเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของ กยศ. ต่ำมาก คือ ร้อยละ 1 และต่ำกว่าอัตราเงินเพื่อทั่วไปเฉลี่ยทั้งปี 2551 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 5.5⁷ แสดงถึงนโยบายของรัฐที่ต้องการอุดหนุนภาคการศึกษาผ่านตัวผู้กู้ยืม และเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการศึกษามีโอกาสศึกษาต่อระดับที่สูงขึ้น

⁷ ที่มา: ข่าวกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2552

จากที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่าลักษณะของอุดหนุน (Subsidies) ของรัฐบาลที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อ นโยบายการให้กู้ยืมที่แตกต่างกัน (Alex Usher, 2005) ซึ่งเมื่อพิจารณาการอุดหนุนของรัฐผ่านอัตราดอกเบี้ยของประเทศทั้ง 8 ประเทศ ในระหว่างที่ศึกษา จากการศึกษาของ Alex Usher สรุปได้ว่า

- 1) ใช้นโยบายไม่คิดดอกเบี้ย (ดอกเบี้ยร้อยละ 0) จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา เยอรมันนี และสหรัฐอเมริกา
- 2) ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ (Inflation) จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร
- 3) ใช้นโยบายอุดหนุนร้อยละ 30 ของต้นทุนเงินให้กู้ยืม ได้แก่ ประเทศ สวีเดน
- 4) ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของรัฐ ได้แก่ เนเธอร์แลนด์

ในขณะที่ประเทศไทย โดย กยศ. ดำเนินนโยบายให้การอุดหนุนเต็มวงเงินในระหว่างที่ศึกษาอยู่ เนื่องจากไม่มีการจ่ายดอกเบี้ยระหว่างเรียน รวมถึงมีระยะเวลาปลอดหนี้อีก 2 ปี โดย กยศ. จะเริ่มคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ในปีถึงกำหนดชำระ คือ พ้นระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ในขณะที่ประเทศทั้ง 8 ประเทศ มีการดำเนินนโยบายในช่วงที่ผ่อนชำระเงินกู้ยืม ดังนี้

- 1) ใช้นโยบายปลอดดอกเบี้ย (ดอกเบี้ยร้อยละ 0) จำนวน 1 ประเทศ ได้แก่ เยอรมันนี (นโยบายเหมือนในช่วงระหว่างศึกษา)
- 2) ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ (Inflation) จำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร (นโยบายเหมือนในช่วงระหว่างการศึกษา)
- 3) ใช้นโยบายอุดหนุนร้อยละ 30 ของต้นทุนเงินให้กู้ยืม ได้แก่ สวีเดน (นโยบายเหมือนในช่วงระหว่างการศึกษา)
- 4) ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของรัฐ ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ (นโยบายเหมือนในช่วงระหว่างการศึกษา)
- 5) ไม่มีการอุดหนุนจากรัฐ แบ่งเป็น
 - 5.1 ใช้อัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ยตลาด ได้แก่ แคนาดา (นโยบายในช่วงระหว่างศึกษาปลอดดอกเบี้ย)
 - 5.2 ใช้อัตราดอกเบี้ยต้นทุนเงินให้กู้ยืมของรัฐ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (นโยบายในช่วงระหว่างศึกษาปลอดดอกเบี้ย)

5.3 ใช้อัตราดอกเบี้ยต้นทุนเงินให้กู้ยืมของรัฐ + ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) ได้แก่ นิวซีแลนด์ (นโยบายในช่วงระหว่างศึกษาใช้อัตราดอกเบี้ยเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ)

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของ กยศ. กับการอุดหนุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศอื่นๆ จะเห็นว่าประเทศไทยอุดหนุนเงินกู้ยืมในอัตราสูง เมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศ เช่น ในสหราชอาณาจักรเป็นเงินให้กู้ยืมปลอดดอกเบี้ย แต่ผู้กู้ต้องชำระคืนเงินกู้ซึ่งได้ปรับมูลค่าเงินต้นตามอัตราเงินเฟ้อ หรือ แคนาดาและสหรัฐอเมริกาที่ให้กู้ยืมปลอดดอกเบี้ย แต่ต้องชำระคืนเงินกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยตามตลาดและอัตราดอกเบี้ยต้นทุนเงินให้กู้ยืมของรัฐ ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าดำเนินนโยบายอุดหนุนผ่านอัตราดอกเบี้ยของช่วงที่ศึกษาอยู่กับช่วงที่ผ่อนชำระเงินกู้ยืมที่ทั้งเหมือนและต่างกัน โดยส่วนใหญ่จะคงนโยบายการใช้อัตราดอกเบี้ยระหว่างศึกษาและและช่วงผ่อนชำระคืนเหมือนกัน

3.6.6 การระงับแห่งหนี้

- ชำระหนี้ครบตามสัญญา
- ผู้กู้ยืมถึงแก่ความตาย
- ผู้กู้ยืมพิการหรือทุพพลภาพในกรณีที่เกิดคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้ระงับการเรียกให้ชำระหนี้

สำหรับเหตุที่ทำให้หนี้ระงับไปนี้ก็สอดคล้องกับต่างประเทศ ที่กำหนดให้หนี้ระงับเมื่อเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ และบางประเทศก็กำหนดระยะเวลาปีที่ 20 และปีที่ 15 สำหรับประเทศเยอรมันนีและเนเธอร์แลนด์ ตามลำดับ บางประเทศกำหนดเมื่อเสียชีวิตหรืออายุของผู้กู้ยืมครบกำหนด 68 ปีและ 65 ปี สำหรับประเทศสวีเดนและสหราชอาณาจักร ตามลำดับ โดยสหรัฐอเมริกา นอกจากจะกำหนดให้เสียชีวิตหรือทุพพลภาพแล้วยังกำหนดระยะเวลาเมื่อถึงปีที่ 25 (เฉพาะ Income contingent Repayment) เป็นต้น (Alex Usher,2005)

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า

- หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการชำระคืนเงินกู้ยืมของกยศ มีลักษณะค่อนข้างผ่อนปรนเกินไป คือ อัตราดอกเบี้ยในการชำระคืนเงินกู้ยืมร้อยละ 1 เป็นอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำทำให้ผู้กู้ยืมไม่มีแรงกระตุ้นในการชำระคืนเงินกู้ยืมและนำเงินไปใช้ประโยชน์ทางด้านอื่น
- ระยะเวลาในการชำระคืน 15 ปี เป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน เมื่อรวมกับเงินต้นที่ต้องชำระในแต่ละงวดที่ต่ำ ทำให้ผู้กู้ไม่เห็นความสำคัญของการชำระหนี้ และนำเงินไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น ส่งผลให้เงินกองทุนที่ได้รับจากการชำระคืนเงินกู้ยืมนำมาหมุนเวียนได้ช้าตามไปด้วย
- ระยะเวลาในการปลอดหนี้ 2 ปี ทำให้ผู้กู้ยืมขาดการติดต่อกับกยศ ส่งผลให้ข้อมูลที่อยู่ของผู้กู้ยืมไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้การติดต่อกับผู้กู้ยืมทำได้ลำบาก

3.6.7 ผลการชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ผลการชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษา จำแนกตามราย ของรุ่นปีที่ครบกำหนดชำระ 2542 – 2551 ณ วันที่ 30 กันยายน 2551 ผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระหนี้รวม 2,028,777 ราย มีผู้มาชำระหนี้รวมทุกรุ่น 1,434,872 ราย คิดเป็นร้อยละ 70.73 และผู้ไม่มาชำระหนี้ จำนวน 593,905 ราย คิดเป็นร้อยละ 29.27 รายละเอียดตามภาคผนวก ฅ และตามตารางที่ 3.9 และเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 3.9 นี้ จะเห็นได้ว่าผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระรุ่นปี 2542 มีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้ทั้งหมดต่อจำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระทั้งหมด ที่ร้อยละ 88.91 ซึ่งเป็นร้อยละที่สูงที่สุดของทุกรุ่น (ปี 2542 – 2551) เนื่องจากเป็นผู้กู้ที่ได้ครบกำหนดชำระมีระยะเวลาในการผ่อนชำระนานกว่ารุ่น ๆ อื่น ซึ่งนับระยะเวลาถึงปัจจุบันเป็นเวลา 10 ปี ที่ผู้ครบกำหนดชำระรุ่นปี มีความสามารถในการชำระหนี้ได้มากกว่าผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระรุ่นปีถัดๆ มา (มากกว่ารุ่นปี 2543 , 2544 ,.... ,2551) และผู้กู้ยืมในรุ่นปีที่ครบกำหนดชำระปี 2542 มีร้อยละผู้กู้ที่ไม่มาชำระหนี้ทั้งหมดต่อจำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระทั้งหมด เพียง 11.09 ซึ่งเป็นทิศทางตรงข้ามกับร้อยละของผู้กู้ที่มาชำระหนี้ในรุ่นปีที่ครบกำหนดชำระปี 2542 สรุปได้ว่าผู้กู้รุ่นปีที่ครบกำหนดปี 2542 มีคนไม่มาชำระหนี้น้อยกว่าผู้กู้ยืมที่มาชำระหนี้ และเมื่อพิจารณาสัดส่วนร้อยละสำหรับผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระในแต่ละรุ่นปี ตั้งแต่ปี 2542 – 2551 นั้น เห็นได้ชัดเจนว่าจำนวนผู้กู้ที่มาชำระหนี้มีมากกว่าผู้กู้ที่ไม่มาชำระหนี้ โดยผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระในรุ่นปีแรก ๆ จะมีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้ฯ มากกว่ารุ่นปีหลัง ๆ โดยในรุ่นปีก่อนจะมีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้ ฯ มากกว่ารุ่นปีถัดมา กล่าวคือ ผู้กู้ในรุ่นปีที่ครบกำหนดชำระปี 2542 2543 และ 2544 มีร้อยละ 88.91 87.71 และ 85.49

ตามลำดับ ซึ่งมีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้ มากกว่าผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระรุ่นปี 2545 2546 และ 2547 มีร้อยละ 80.88 71.69 และ 68.03 เป็นต้น โดยผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระรุ่นปี 2547 มีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้มากกว่าผู้กู้รุ่นปีที่ครบกำหนดปี 2546 และปี 2546 มีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้มากกว่าผู้กู้รุ่นปีที่ครบกำหนด 2545 เป็นต้น

สำหรับผู้กู้ในรุ่นปีที่ครบกำหนดชำระปี 2549 และ 2550 มีร้อยละผู้กู้ที่มาชำระเท่ากับ 69.19 และ 74.68 ตามลำดับ ซึ่งเป็นร้อยละผู้กู้ที่มาชำระที่สูงกว่าปีที่ครบกำหนดชำระ 2548 เนื่องจาก กยศ. ได้เริ่มโครงการรณรงค์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง ในปี 2549 และดำเนินการต่อเนื่องปี 2550 - 2551 ซึ่งเป็นโครงการร่วมกับสำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อเสริมสร้างกระบวนการปฏิบัติงาน และเพิ่มศักยภาพอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดปริมาณคดีประเภทเงินกู้ที่จะเข้าสู่ศาล เป็นการลดปริมาณจำนวนผู้กู้ที่ค้างชำระหนี้และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างสำนักงานทนายความเพื่อดำเนินคดีต่อศาลลง โดยเริ่มนำร่องโครงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหนี้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของ กยศ. ใน 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี, ภูเก็ต, กาญจนบุรี, ศรีสะเกษ, ชัยภูมิ, เชียงใหม่ และ กรุงเทพมหานคร ซึ่งโครงการนี้นอกจากจะทำให้ผู้กู้ยืมที่ค้างชำระซึ่งถูกบอกละเมิดสัญญาไปแล้วมาทำการประนอมหนี้ ซึ่งรายการนี้ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้จะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป ยังทำให้มีผู้กู้ยืมมาร่วมชำระเงินกู้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก สำหรับผู้กู้ในรุ่นที่ครบกำหนดชำระปี 2551 มีผู้มาชำระหนี้ก่อนกำหนดจำนวนมาก สำหรับผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ก็เนื่องจากยังไม่ถึงกำหนดชำระ ประกอบระยะเวลาที่ศึกษาจบมายังไม่ยาวนานนัก ระดับรายได้อาจยังไม่เพียงพอต่อการผ่อนชำระเงินกู้ หรือยังไม่สามารถหางานทำได้เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงัน

ตารางที่ 3.9
ผลการชำระหนี้ จำแนกตามจำนวนราย
ปีที่ครบกำหนดชำระ 2542 – 2551 (ทุกวันที่ 5 กรกฎาคม)

ปีที่ครบกำหนดชำระ	จำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระ (ราย)	ร้อยละผู้กู้ที่มาชำระหนี้ทั้งหมดต่อจำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระ	ร้อยละผู้กู้ที่ไม่มาชำระหนี้ทั้งหมดต่อจำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระ
2542	18,591	88.91	11.09
2543	66,343	87.71	12.29
2544	134,758	85.49	14.51
2545	206,014	80.88	19.12
2546	224,837	71.69	28.31
2547	244,517	68.03	31.97
2548	278,178	66.96	33.04
2549	270,871	69.19	30.81
2550	292,128	74.68	25.32
2551	292,540	54.34	45.66
รวมทั้งหมด	2,028,777	70.73	29.27

ที่มา ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) ณ วันที่ 30 กันยายน 2551

ผลการชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษา จำแนกตามจำนวนเงิน ของปีที่ครบกำหนดชำระ 2542 - 2551 ณ วันที่ 30 กันยายน 2551 ยอดหนี้ที่ครบกำหนดชำระรวมทั้งสิ้น 20,059.09 ล้านบาท เป็นหนี้ที่ได้รับชำระ จำนวน 13,145.50 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.56 และหนี้ค้างชำระทั้งสิ้น จำนวน 10,592.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.83 ตามตารางที่ 3.10 เมื่อพิจารณาค่าผลต่างของร้อยละระหว่างร้อยละหนี้ที่ได้รับชำระทั้งหมดต่อหนี้ที่ครบกำหนดชำระกับร้อยละหนี้ค้างชำระต่อหนี้ที่ครบกำหนดชำระ พบว่าในปี 2542 – 2545 และ 2549 – 2551 มีค่าผลต่างเป็นบวก แสดงให้เห็นว่าในปีดังกล่าวได้รับเงินชำระหนี้คืนมากกว่าหนี้ที่ครบกำหนดชำระ

(หนี้ตามเกณฑ์) และในปี 2546 และปี 2547 มีหนี้ค้างชำระมีมากกว่าหนี้ที่ได้รับชำระ ซึ่งในหลักการของการรับชำระหนี้คือนหากมีหนี้ที่ครบกำหนดชำระเท่าไร ก็จะมีสองส่วนคือส่วนที่จ่ายชำระหนี้คืนและส่วนที่ค้างชำระ ซึ่งรวมทั้งสองแล้วก็ต้องมีค่าเท่ากับร้อยละ 100 แต่เนื่องจากการรับชำระหนี้คืนของ กยศ. ผู้กู้ยืมมีสิทธิที่จะจ่ายชำระคืนก่อนกำหนด ซึ่งอาจจะปิดบัญชีหนี้ หรือจ่ายมากกว่าเงินที่ครบกำหนดชำระ

และเมื่อพิจารณาตารางที่ 3.10 ประกอบกับรายละเอียดตามภาคผนวก ก พบว่า ผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระในปี 2542 ซึ่งเป็นผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระเป็นรุ่นแรก มีผลการชำระหนี้ร้อยละ 72.64 จากหนี้ที่ได้รับชำระทั้งหมด 151.17 ล้านบาท จากหนี้ที่ครบกำหนดชำระ 208.36 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นผู้กู้ที่ปิดบัญชี 34.03 ล้านบาท ผู้กู้ชำระมากกว่าเกณฑ์ 61.09 ล้านบาท (จากเกณฑ์ชำระที่ 48.18 ล้านบาท) ผู้กู้ที่ชำระตามเกณฑ์ 3.01 ล้านบาท และผู้กู้ที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ 53.21 ล้านบาท (จากเกณฑ์ชำระที่ 118.38 ล้านบาท) และมีหนี้ค้างชำระร้อยละ 28.96 จากหนี้ค้างชำระทั้งหมด 91.01 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นหนี้ที่ค้างชำระจากผู้กู้ที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ 65.17 ล้านบาท ผู้กู้ที่ถึงแก่ความตาย 3.87 ล้านบาท และผู้ที่ไม่เคยติดต่อชำระหนี้ 21.97 ล้านบาท จะเห็นว่ามีผลการชำระหนี้อัตราสูงและหนี้ค้างชำระในอัตราต่ำ เนื่องจากเป็นผู้กู้ที่ได้ครบกำหนดชำระมีระยะเวลาในการผ่อนชำระนานกว่ารุ่นอื่น และมีรายได้พอชำระหนี้บ้างแล้ว

โดยในปี 2549 – 2551 มีผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระจ่ายชำระหนี้มากกว่าหนี้ที่ครบกำหนดในอัตราสูง ถึงแม้ระยะเวลาในการจ่ายชำระหนี้มีไม่นาน โดยมีร้อยละหนี้ที่ได้รับชำระทั้งหมดต่อหนี้ที่ครบกำหนดชำระในอัตราร้อยละ 63.19 144.08 และ 84.41 ตามลำดับ และร้อยละหนี้ค้างชำระต่อหนี้ที่ครบกำหนดชำระที่ 51.64 47.02 และ 44.54 ตามลำดับ เนื่องจาก กยศ. ร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม ดำเนินโครงการรณรงค์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้กู้ยืมมาชำระหนี้ก่อนกำหนด รวมถึงกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกให้ผู้กู้ยืมมีการชำระหนี้คืน การชำระหนี้คืน กยศ. เพื่อส่งต่อโอกาสทางการศึกษาสูงรุ่นน้อง รวมถึงสร้างเครือข่ายให้สถานศึกษาและชุมชนในการกระตุ้นและติดตามผู้กู้ยืมให้ชำระหนี้อีกทางหนึ่ง

สำหรับผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระปี 2551 มีหนี้ที่ครบกำหนดชำระเพียง 433.76 ล้านบาท เนื่องจากเป็นปีแรกของการชำระหนี้ของผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระปี 2551 ซึ่งจะมีสัดส่วนการผ่อนชำระเงินต้นเพียงร้อยละ 1.5 ของเงินต้นทั้งหมด จึงมีจำนวนเงินที่ครบกำหนดน้อยกว่าเงินที่ครบกำหนดชำระรุ่นอื่นๆ โดยมีผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระหนี้ในปี 2551 ซึ่งเป็นผู้กู้ยืมที่เพิ่งครบกำหนด มีผลการชำระหนี้ร้อยละ 84.41 จากหนี้ที่ได้รับชำระทั้งหมด 366.14 ล้านบาท จากหนี้ที่

ครบกำหนดชำระ 433.76 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นผู้กู้ที่ปิดบัญชี 57.43 ล้านบาท ผู้กู้ชำระมากกว่าเกณฑ์ 274.88 ล้านบาท (จากเกณฑ์ชำระที่ 182.59 ล้านบาท) ผู้กู้ที่ชำระตามเกณฑ์ 16.12 ล้านบาท และผู้กู้ที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ 17.71 ล้านบาท (จากเกณฑ์ชำระที่ 27.30 ล้านบาท) และมีหนี้ค้างชำระร้อยละ 44.54 จากหนี้ค้างชำระทั้งหมด 193.18 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นหนี้ที่ค้างชำระจากผู้กู้ที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ 9.59 ล้านบาท ผู้กู้ที่ขอผ่อนผัน 2.42 ล้านบาท ผู้กู้ที่ถึงแก่ความตาย 0.24 ล้านบาท และผู้ที่ไม่เคยติดต่อชำระหนี้ 180.93 ล้านบาท จะเห็นว่าผู้ที่ไม่เคยติดต่อชำระหนี้มีจำนวนเงินที่สูงเมื่อเทียบกับหนี้หนี้ที่ค้างชำระทั้งหมดของผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระปี 2551 คิดเป็นร้อยละ 93.65 ประกอบระยะเวลาที่ศึกษาจบมายังไม่นานนัก ระดับรายได้ก็ยังไม่เพียงพอต่อการผ่อนชำระเงินกู้ หรือยังไม่สามารถหางานทำได้เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงัน

จากการสรุปรายละเอียดตามตารางภาคผนวก ฅ สำหรับหนี้ที่ได้รับชำระประกอบด้วยกลุ่มผู้ชำระหนี้ที่ปิดบัญชี ผู้กู้ที่ชำระมากกว่าเกณฑ์ ผู้กู้ที่ชำระตามเกณฑ์ และผู้กู้ที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ โดยสรุปผลการชำระหนี้ทั้งหมดตั้งแต่รุ่นปีครบกำหนดชำระ 2542 – 2551 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนกลุ่มผู้มาชำระหนี้สูงสุดคือ ผู้กู้ที่มาชำระมากกว่าเกณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 54.30 ลำดับรอง คือ ผู้กู้ที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 28.78 ลำดับสาม คือ ผู้ปิดบัญชี คิดเป็นร้อยละ 16.13 และสุดท้ายคือ ผู้ที่ชำระตามเกณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 0.78 ตามภาพที่ 3.4

สำหรับหนี้ที่ค้างชำระ ประกอบด้วย กลุ่มผู้ชำระหนี้ที่ค้างชำระจากผู้ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ ผู้กู้ที่ขอผ่อนผัน ผู้กู้ที่ถึงแก่ความตาย และผู้ที่ไม่เคยติดต่อชำระหนี้ โดยสรุปหนี้ค้างชำระทั้งหมดตั้งแต่รุ่นปีครบกำหนดชำระ 2542 – 2551 จะเห็นได้ว่า กลุ่มหนี้ค้างชำระจากผู้ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 50.19 ลำดับสอง คือ กลุ่มผู้ที่ไม่เคยติดต่อชำระหนี้ คิดเป็นร้อยละ 48.72 ลำดับสาม คือ กลุ่มผู้กู้ที่ถึงแก่ความตาย คิดเป็นร้อยละ 0.98 และผู้กู้ที่ขอผ่อนผัน คิดเป็นร้อยละ 0.11 ตามภาพที่ 3.5

ตารางที่ 3.10

ผลการชำระหนี้ จำแนกตามจำนวนเงิน
ปีที่ครบกำหนดชำระ 2542 – 2551 (ทุกวันที่ 5 กรกฎาคม)

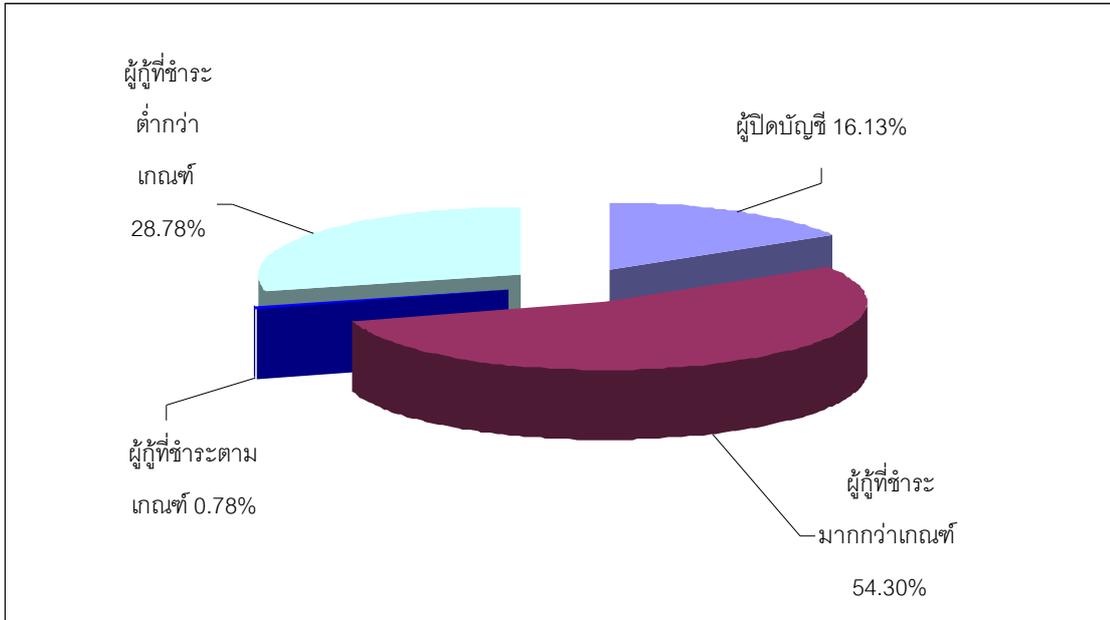
ปีที่ครบกำหนดชำระ	ยอดหนี้ตามสัญญา (ล้านบาท)	หนี้ที่ครบชำระ (ล้านบาท)	ร้อยละหนี้ที่ได้รับชำระทั้งหมด ต่อหนี้ที่ครบกำหนดชำระ	ร้อยละหนี้ค้างชำระต่อหนี้ที่ครบกำหนดชำระ	ผลต่างร้อยละ
2542	463.03	208.36	72.64	43.68	28.96
2543	2,681.84	992.28	70.34	44.87	25.47
2544	7,258.86	2,177.66	67.34	46.56	20.78
2545	13,746.00	3,299.04	61.62	53.85	7.78
2546	19,214.44	3,650.74	56.10	56.40	-0.30
2547	22,331.12	3,238.07	54.91	56.48	-1.57
2548	27,678.46	2,906.24	56.81	55.62	1.19
2549	27,837.81	1,948.65	63.19	51.64	11.55
2550	29,882.36	1,195.29	144.08	47.02	97.06
2551	28,917.61	433.76	84.41	44.54	39.87
รวมทั้งหมด	180,011.53	20,050.09	65.56	52.83	12.73

ที่มา : ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) ณ วันที่ 30 กันยายน 2551

หมายเหตุ : + หมายถึง หนี้ที่ได้รับชำระมากกว่าหนี้ค้างชำระ

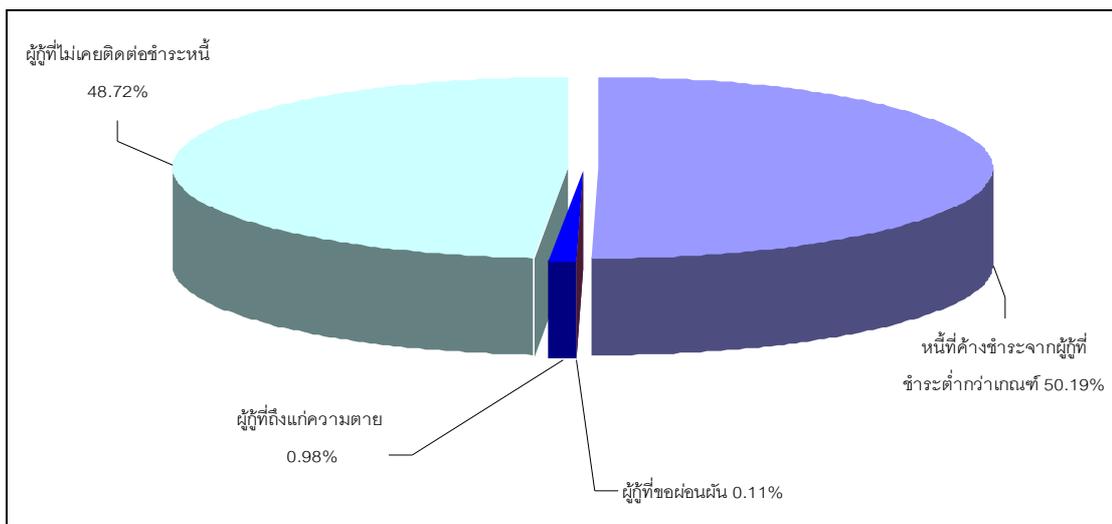
- หมายถึง หนี้ที่ได้รับชำระน้อยกว่าหนี้ค้างชำระ

ภาพที่ 3.4
แสดงสัดส่วนหนี้ที่ได้รับชำระทั้งหมดต่อหนี้ที่ครบกำหนดตามสัญญาทั้งหมด
ปีที่ครบกำหนดชำระ 2542 - 2551



ที่มา : จากการคำนวณ

ภาพที่ 3.5
แสดงสัดส่วนหนี้ที่ค้างชำระทั้งหมดต่อหนี้ที่ครบกำหนดตามสัญญาทั้งหมด
ปีที่ครบกำหนดชำระ 2542 - 2551



ที่มา : จากการคำนวณ

3.7 กระบวนการรับชำระหนี้และกลไกการติดตามการชำระหนี้

กยศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การติดตามทวงถามหนี้ โดยมอบหมายให้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตที่คณะกรรมการมีมติเห็นชอบ โดย

1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะทำการส่งจดหมายถึงผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระหนี้เพื่อแจ้งภาระหนี้ที่ต้องชำระหนี้ และวิธีการติดต่อขอชำระหนี้ให้ผู้กู้ยืมทราบก่อนถึงวันครบกำหนดชำระหนี้ล่วงหน้าประมาณ 1 เดือน

2. เมื่อถึงวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ (วันที่ 5 กรกฎาคม ของทุกปี) สำหรับผู้กู้ที่ผิดนัดชำระหนี้ กยศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ธนาคารติดตามทวงหนี้จากผู้กู้และผู้ค้ำประกัน โดยใช้วิธีโทรศัพท์และส่งจดหมายถึงผู้กู้และผู้ค้ำประกัน

การชำระหนี้ครั้งแรกผู้กู้จะต้องมาที่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาใดก็ได้ เพื่อยื่นขอชำระหนี้พร้อมสัญญาผู้กู้ยืมหรือหนังสือแจ้งภาระหนี้จากธนาคาร และตกลงกับธนาคารว่าจะชำระคืนเงินกู้เป็นรายปีหรือรายเดือน ภายในวันที่เท่าใดของทุกเดือน หลังจากนั้น ผู้กู้สามารถชำระเงินผ่านเคาน์เตอร์ของธนาคารหรือให้ธนาคารหักบัญชีเงินฝากของผู้กู้ยืมได้ โดยปกติผู้กู้จะได้รับตารางการผ่อนชำระคืนเงินกู้ จากหน่วยปฏิบัติการของธนาคาร เพื่อให้ผู้กู้ทราบว่า จะต้องนำเงินเข้าบัญชีก่อนวันครบกำหนดชำระคืนเงินกู้เป็นจำนวนเท่าใด

ในกรณีที่ถึงวันครบกำหนดชำระคืนเงินกู้ แต่ผู้กู้ไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ให้ผู้กู้ติดต่อ กยศ. ผ่าน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทุกสาขา เพื่อขอผ่อนผันการชำระคืนเงินกู้ ทั้งนี้ผู้กู้จะได้รับการผ่อนผันก็ต่อเมื่อมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการ กยศ. กำหนด ได้แก่ ไม่มีรายได้หรือรายได้ต่ำกว่า 4,700 บาท/เดือน หรือประสบภัยพิบัติ หรืออยู่ระหว่างการศึกษา ในกรณีที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนด ธนาคารจะส่งให้ กยศ. พิจารณา เมื่อผู้กู้ชำระคืนเงินกู้ครบภายในระยะเวลาที่เลือกไว้ (ภายใน 15 ปี) หรือกรณีที่ได้รับการผ่อนผันและได้รับชำระคืนเงินกู้ต่อจนครบหลังจากหมดเวลาให้ผ่อนผัน หนี้ก็จะระงับไป

ในกรณีที่ผู้กู้ยืมประสงค์จะชำระคืนเงินกู้ ก่อนกำหนดบางส่วนหรือเต็มจำนวนสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ โดยผู้กู้สามารถติดต่อผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทุกสาขาเช่นกัน

(สมชัย, 2544)

(รายละเอียดตามภาคผนวก ก)

จากการพิจารณากระบวนการมาตรการติดตามทวงหนี้ พบว่า มาตรการติดตามทวงหนี้ของ กยศ. มีลักษณะที่ไม่กระตุ้นเตือนให้ผู้กู้ยืม มาชำระหนี้ ซึ่งวิธีการติดตามหนี้โดยการส่งจดหมายต่างๆ มีลักษณะที่ไม่เข้มงวด และฐานข้อมูลในการส่งจดหมายของผู้กู้ อาจไม่เป็นปัจจุบัน อาจทำให้ส่งจดหมายไม่ถึงตัวผู้กู้ ดังนั้น ควรมีฐานข้อมูลผู้กู้ที่สอบถามได้ เช่น เชื่อมโยงข้อมูลใบแจ้งยอดชำระสินค้าหรือค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า เป็นต้น เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการติดต่อกับผู้กู้ยืม

การดำเนินงาน กยศ. ที่ผ่านมาประสบปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการชำระหนี้ อันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

- ผู้กู้ไม่มาติดต่อชำระหนี้
- ไม่สามารถติดต่อผู้กู้ยืมได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก ระบบฐานข้อมูลของผู้กู้ยืมเงิน กยศ.

ไม่สมบูรณ์ เช่น ข้อมูลในเอกสารสัญญาไม่ครบถ้วน ที่อยู่ในเอกสารสัญญาไม่ใช่ที่อยู่แท้จริงของผู้กู้ยืม หรือผู้กู้ยืมไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อมูล จึงทำให้ไม่สามารถติดตามผู้กู้ยืมได้

- ผู้กู้ยืมขาดความเข้าใจในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชำระหนี้ โดยผู้กู้ยืมส่วนใหญ่

มีความเข้าใจว่าเงินกู้ยืม เป็นเงินให้เปล่าไม่ต้องชำระคืน ประกอบผู้กู้ยืมบางคนไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขั้นตอนในการชำระหนี้คืน จึงทำให้ไม่มาชำระหนี้

- ขาดการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอ

3.8 ฐานะการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.8.1 โครงสร้างภาพรวมของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ฐานะทางการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สามารถวิเคราะห์ได้จากงบดุล หรืองบการเงินของ กยศ. ซึ่งงบดุล หรืองบการเงินเป็นการแสดงสถานภาพทางการเงินของ กยศ. ณ ช่วงเวลาที่ทำการปิดบัญชีในวันสิ้นงวดปีบัญชีงบประมาณคือวันที่ 30 กันยายนของปี ภายในงบดุลหรืองบการเงินจะทำการรายงานฐานะทางเงินทั้งเรื่องของสินทรัพย์ที่มีอยู่ของทาง กยศ. ซึ่งจะแยกเป็นสินทรัพย์หมุนเวียน และสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน โดยสินทรัพย์หมุนเวียน ได้แก่ เงินสด หรือเงินฝากธนาคาร, ดอกเบี้ยเงินฝากค้างรับ, ลูกหนี้เงินให้กู้ยืม, ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมค้างรับ ลูกหนี้เงินยืม และลูกหนี้ของ กยศ. ในอนาคต ส่วนสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ได้แก่ ลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ, ที่ดิน อาคาร อุปกรณ์อื่นๆ, ทรัพย์สินที่ไม่มีตัวตน และสินทรัพย์หมุนเวียนอื่นๆ ซึ่งสินทรัพย์ที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะต้องมีมูลค่าเท่ากับหนี้สินของ กยศ. ซึ่งการรายงานของ กยศ. ในส่วนหนี้สินนี้จะแบ่งออกเป็นหนี้สินรวมของกองทุน และส่วนอุดหนุน กยศ.

จากตารางที่ 3.11 เป็นงบดุลของ กยศ. ในช่วงปี 2542 – 2551 แสดงให้เห็นว่าโดยรวมแล้วในส่วนของสินทรัพย์นี้จะเป็นสินทรัพย์หมุนเวียนเป็นหลักเนื่องจาก กยศ. เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่แยกตัวออกมาอีกส่วนหนึ่ง มีหน้าที่ในการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการศึกษาจึงไม่มีความจำเป็นต้องลงทุนในส่วนที่ดิน หรืออาคารเพื่อดำเนินการ ในส่วนนี้จึงมีสัดส่วนที่น้อยมากหรือคิดเป็นร้อยละ 0.01 – 0.05 ของสินทรัพย์ที่ไม่หมุนเวียนทั้งหมด แต่ในปี 2550 -2551 จะพบว่า สินทรัพย์ที่ไม่หมุนเวียนมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 29 – 30 เนื่องจากจากการปรับเปลี่ยนการบันทึกรายการทางบัญชีโดยแยกจำนวนลูกหนี้ที่ยังไม่ครบกำหนดมาจากเดบิตบันทึกบัญชีไว้ในส่วนสินทรัพย์หมุนเวียน เป็นบันทึกไว้ในส่วนสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน เพื่อให้ง่ายต่อการจัดทำงบดุลของ กยศ.

เมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์หมุนเวียนของ กยศ. นี้ จะเห็นว่าในแต่ละปี กยศ. มีเงินสดเหลือเก็บอยู่คิดเปรียบเทียบกับจำนวนเงินปล่อยกู้แต่ละปีมีประมาณร้อยละ 10 – 30 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นปี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหนี้สินของ กยศ. พบว่า กยศ. มีหนี้สินในสัดส่วนที่น้อยมาประมาณร้อยละ 0.1 – 0.5 ที่เหลือเป็นเงินอุดหนุน กยศ. ที่มาจากรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 99 เท่ากับว่ากองทุนแทบไม่มีภาระในส่วนของหนี้สิน จึงไม่ควรที่จะมีการถือสินทรัพย์ในส่วนเงินสดถึงร้อยละ 10 – 30 และควรที่จะเพิ่มวงเงินในการปล่อยกู้เพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น เพราะรายได้ที่ได้จากการฝากเงินที่เหลือไม่ใช่จุดประสงค์ในการก่อตั้ง กยศ. ขึ้นมา

สำหรับในปี 2544 จะเห็นได้ว่ามีเงินสมทบจาก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) จำนวน 100 ล้านบาท สมทบเข้า กยศ. ภายใต้โครงการช่วยเหลือนักเรียนโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนของกระทรวงศึกษาธิการ และให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการจัดสรรเงินกู้ โดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อเงินงบประมาณในระยะยาวตลอดจนไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งกองทุน

ตารางที่ 3.11

งบดุลของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2542 - 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
สินทรัพย์										
สินทรัพย์หมุนเวียน										
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	6,628.65	8,367.17	11,644.29	13,213.22	10,987.54	13,999.49	17,752.26	7,424.94	40,022.55	41,949.87
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารค้างรับ	-	10.78	60.60	33.45	14.90	42.45	32.80	39.53	100.57	159.19
ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมและดอกเบี้ยค้างรับ-สุทธิ	43,735.14	67,697.24	92,146.17	118,773.15	147,769.91	172,147.09	196,477.44	218,208.62	151,744.63	176,488.70
ลูกหนี้เงินยืม	-	1.29	0.00	0.01	2.01	1.17	0.37	1.57	0.45	0.15
ลูกหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)	-	-	-	-	-	-	-	26.79	76.44	105.36
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	50,363.79	76,076.48	103,851.07	132,019.82	158,774.36	186,190.19	214,262.88	225,701.47	191,944.63	218,703.27
(ร้อยละสินทรัพย์หมุนเวียนรวมต่อสินทรัพย์รวม)	(100.00%)	(100.00%)	(100.00%)	(100.00%)	(100.00%)	(99.99%)	(99.97%)	(99.92%)	(70.72%)	(73.57%)
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน										
ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ	-	-	-	-	-	-	-	-	79,259.61	78,359.28
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์-สุทธิ	-	1.77	3.44	3.44	3.46	7.18	12.87	116.22	90.01	63.97
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน-สุทธิ	-	-	-	-	-	-	4.13	3.61	2.85	8.28
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	-	0.07	0.44	0.47	0.55	14.05	48.54	54.45	111.15	138.00
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	-	1.84	3.88	3.91	4.00	21.23	65.54	174.27	79,463.62	78,569.53
(ร้อยละสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนรวมต่อสินทรัพย์รวม)	(0.00%)	(0.00%)	(0.00%)	(0.00%)	(0.00%)	(0.01%)	(0.03%)	(0.08%)	(29.28%)	(26.43%)
รวมสินทรัพย์	50,363.79	76,078.32	103,854.94	132,023.74	158,778.36	186,211.42	214,328.42	225,875.74	271,408.26	297,272.80
หนี้สินและส่วนของกองทุน										
หนี้สิน										
หนี้สินหมุนเวียน	110.28	333.29	335.58	464.36	371.18	370.38	417.79	475.57	466.33	524.32
รวมหนี้สิน	110.28	333.29	335.58	464.36	371.18	370.38	417.79	475.57	466.33	524.32
(ร้อยละหนี้สินรวมต่อหนี้สินและส่วนของกองทุนรวม)	(0.22%)	(0.44%)	(0.32%)	(0.35%)	(0.23%)	(0.20%)	(0.19%)	(0.21%)	(0.17%)	(0.18%)
ส่วนของกองทุน										
เงินกองทุน	49,750.00	75,450.00	103,350.00	131,350.00	158,350.00	185,810.00	213,659.60	224,591.80	269,073.68	293,292.23
เงินสมทบจาก ADB	-	-	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสะสม	505.67	295.03	69.37	109.38	(42.81)	(68.96)	151.03	708.37	1,768.25	3,356.25
รวมส่วนของกองทุน	50,255.67	75,745.03	103,519.37	131,559.38	158,407.19	185,841.04	213,910.63	225,400.17	270,941.93	296,748.48
(ร้อยละส่วนของกองทุนรวมต่อหนี้สินและส่วนของกองทุนรวม)	(99.78%)	(99.56%)	(99.68%)	(99.65%)	(99.77%)	(99.80%)	(99.81%)	(99.79%)	(99.83%)	(99.82%)
รวมหนี้สินและส่วนของกองทุน	50,365.95	76,078.32	103,854.94	132,023.74	158,778.36	186,211.42	214,328.42	225,875.74	271,408.26	297,272.80

ที่มา : รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปีงบประมาณ 2542 – 2551

3.8.2 โครงสร้างรายได้

โครงสร้างรายได้ของ กยศ. รายละเอียดตามตารางที่ 3.12 ประกอบด้วย รายได้ ดอกเบี้ยและรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย โดยรายได้ดอกเบี้ยแบ่งออกเป็นรายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม และ รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ซึ่งในช่วงแรกในการดำเนินการพบว่า รายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมมี สัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ดอกเบี้ยทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3 และจะมีปริมาณ เพิ่มขึ้นในปีถัดไปเนื่องจากช่วงแรกของโครงการ ปริมาณการปล่อยกู้ที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ส่งผลถึง รายได้ดอกเบี้ยรับน้อยตามไปด้วย และตั้งแต่ปี 2546 ปริมาณสัดส่วนรายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50 ของรายได้ดอกเบี้ยรวมทั้งหมด เนื่องจากเงินครบกําหนดชำระเงินคืนเพิ่มขึ้น ในสัดส่วนที่สูงตามเกณฑ์การชำระคืนของ กยศ. แตกต่างจากรายได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่ แนวโน้มในการเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่คงที่เนื่องจากรายได้ในส่วนนี้จะขึ้นกับปริมาณการปล่อยกู้ซึ่ง หากมีการปล่อยกู้มาก ก็จะทำให้ปริมาณเงินลดลง รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากก็จะลดลงตาม แต่ รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากมีถึงร้อยละ 50 ของรายได้ดอกเบี้ยรวม ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของการดำเนิน พันธ์กิจของ กยศ. จึงควรมีการปรับเปลี่ยนการบริหารเงินในส่วนนี้ใหม่ ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ดอกเบี้ย แบ่งออกเป็นรายได้เบี้ยปรับหรือเงินค่าปรับจากการผิดชำระ และรายได้อื่นๆ ซึ่งได้แก่ เงินค่า บริหารจัดการที่ กยศ. จ่ายให้กับสถานศึกษาเป็นค่าบริหารต่อผู้กู้ยืม (50 บาทต่อผู้กู้ 1 ราย) แต่ สถานศึกษาเหล่านั้นปิดทำการ จึงได้ส่งคืนเงินให้กับ กยศ. แต่เนื่องจากการจ่ายค่าบริหารจัดการ แก่สถานศึกษา กยศ. ได้ตัวเป็นค่าใช้จ่ายในปีก่อนแล้ว จึงบันทึกบัญชีเป็นรายได้อื่น

ตารางที่ 3.12

งบรายได้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2542 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
รายได้ดอกเบี้ย										
รายได้ดอกเบี้ย - เงินให้กู้ยืม	-	2.87	17.85	50.16	268.51	279.62	411.00	555.87	750.33	913.14
รายได้ดอกเบี้ย - เงินฝากธนาคาร	423.74	90.49	112.00	305.09	200.34	152.97	230.31	409.42	549.37	856.03
รวมรายได้ดอกเบี้ย	423.74	93.36	129.85	355.25	468.85	432.58	641.31	965.29	1,299.70	1,769.17
รายได้ไม่ใช่อดอกเบี้ย										
รายได้เบี้ยปรับ	-	0.17	1.67	4.02	14.22	15.75	61.90	144.66	309.79	525.58
รายได้อื่น	4.11	0.11	0.22	0.06	0.02	0.24	1.25	2.60	0.34	0.07
รวมรายได้ไม่ใช่อดอกเบี้ย	4.11	0.28	1.89	4.08	14.24	15.99	63.15	147.26	310.13	525.65
รวมรายได้	427.85	93.64	131.75	359.33	483.09	448.58	704.46	1,112.55	1,609.83	2,294.82

ที่มา : รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปีงบประมาณ 2542 – 2551

3.8.3 โครงสร้างค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ กยศ. จะแบ่งออกเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายบริหาร ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถานศึกษา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกรมและจังหวัด ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี หนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญ ค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่นๆ ส่วนค่าใช้จ่ายบริหาร ได้แก่ ค่าตอบแทนกรรมการ เงินเดือน ค่าจ้างและค่าล่วงเวลา ฯลฯ ซึ่งหากพิจารณาจากตารางที่ 3.13 จะพบว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดของ กยศ. จะอยู่ในส่วนของค่าใช้จ่ายดำเนินงานถึงเฉลี่ยทุกปีมากกว่าร้อยละ 90 โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายที่จ่ายให้แก่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ในฐานะที่เป็นผู้ทำหน้าที่การบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม อันมีรายการค่าใช้จ่ายประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมโอนเงิน ค่าจัดเก็บ และค้นหาเอกสาร ค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว ค่าใช้จ่ายในการแจ้งภาระหนี้ ค่าใช้จ่ายติดตามหนี้ และปี 2546 จะพบว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 100 เนื่องจากมีการตั้งหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญเกิดขึ้น อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้เพิ่มขึ้นมาจากการผัดนัดชำระหนี้ที่เกิดขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายมีปริมาณสูงขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับในช่วงแรกของการ

ดำเนินงาน ซึ่งหาก กยศ. มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการแก้ปัญหาการผัดผ่อนชำระของผู้กู้จะทำให้
ภาระที่ กยศ. ต้องแบกรับไว้ หรือค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายออกไปเพื่อแก้ปัญหาจะลดลงมาก และ
สามารถที่จะนำเงินในส่วนที่ต้องจ่ายออกไปนี้ไปเพิ่มในวงเงินที่ใช้ในการปล่อยกู้ได้มากขึ้น ซึ่งจะ
ทำให้โครงการนี้เข้าถึงเป้าหมายได้มากขึ้น

เมื่อพิจารณารายการค่าใช้จ่ายแต่ละรายการแล้วจะเห็นว่า ค่าบริหารและจัดการเงิน
ให้กู้ยืมเป็นรายการที่ใช้จำนวนเงินสูงมากในทุกๆ ปี ซึ่งจะกล่าวถึงตอนถัดไป มีค่าใช้จ่ายรายการ
ค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้ที่สูงถึง 129.02 และ 47.46 ล้านบาท ในปี 2550 และ 2551 ตามลำดับ
ซึ่งปี 2550 เป็นปีแรกที่มีค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้ เนื่องจากมีโครงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเงินให้
กู้ยืมเพื่อการศึกษาป้องกันฟ้องคดี ซึ่งทำให้จำนวนเงินที่ดำเนินคดีมีน้อยลง รวมถึงเป็นการลดภาระ
ของศาลอีกด้วย โครงการนี้เป็นโครงการที่ประสบผลดีโครงการหนึ่ง จากการดำเนินโครงการไกล่
เกลี่ยก่อนฟ้องคดีตั้งแต่ 8 มกราคม – 8 มีนาคม 2551 มีผู้มาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องจำนวน
11,333 ราย ทุณทรัพย์ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยจำนวน 1,275.30 ล้านบาท ซึ่งโครงการนี้ส่งผลต่อ
ค่าใช้จ่ายดำเนินคดีที่ลดลงได้จากที่ควรเป็น

โดย ปี 2550 – 2551 กยศ. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูงถึง 95.96 และ 215.29
ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งในปี 2548 และ 2549 มีเพียง 0.44 และ 39.33 ล้านบาท แสดงถึงปริมาณ
ผู้กู้ยืมที่ค้างชำระและต้องดำเนินคดีมีสูง นอกจากนี้ ปีงบประมาณ 2551 กยศ. ได้ว่าจ้าง
สำนักงานทนายความเพื่อดำเนินคดีผู้กู้ยืม มีค่าใช้จ่ายดำเนินคดีประมาณคดีละ 5,500 – 6,500
บาท จำนวน 86,000 ราย รวมเป็นเงิน 521 ล้านบาท โดยมีผู้กู้ยืมที่ค้างชำระหนี้ คือ ผู้กู้ที่ถึง
กำหนดชำระหนี้รุ่นปี 2542 – 2546 จำนวน 140,459 ราย คิดเป็นทุนทรัพย์ 10,982.02 ล้านบาท
มีเงินงวดค้างชำระ จำนวน 1,563.46 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่าโครงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเป็นการยุติข้อพิพาทของคู่กรณี
โดยอาศัยหลักความประนีประนอมซึ่งกันและกันโดยมีคนกลางในชุมชนเป็นผู้คอยประสาน ทำให้
ข้อโต้แย้งที่มีอยู่สามารถยุติลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน ดังนั้นการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้กับ
การติดตามหนี้เงินกู้ยืมของกองทุนฯ จึงเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์อันดีงามของกองทุนฯ ในฐานะ
ที่เป็นหน่วยงานผู้ให้โอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียนและนักศึกษาที่ยากจน นอกจากนี้การใช้
วิธีการดังกล่าวยังทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล มีผลเป็นการช่วย
ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้เป็นการให้โอกาสแก่ผู้กู้ยืมสามารถชำระหนี้ได้ตามความสามารถของตน โดยยังไม่ต้องถูกฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้ ยังเป็นการขยายอายุความ เนื่องจากการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้อง กยศ. และผู้กู้ยืมจะเข้าทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งตามนัยมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 2 เรื่อง กำหนดอายุความ ได้บัญญัติไว้ว่า “ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด หรือโดยสัญญาประนีประนอมยอมความให้มีกำหนดอายุความสิบปี ทั้งนี้ไม่ว่าสิทธิเรียกร้องเดิมจะมีกำหนดอายุความเท่าใด” ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการขยายอายุความแก่สิทธิเรียกร้องของ กยศ. ที่กำลังจะขาดอายุความเพิ่มขึ้นเป็นสิบปี นับจากวันทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟ้องคดีกับผู้กู้ยืม ซึ่งในการดำเนินคดี กยศ. ได้ว่าจ้างทนายความเพื่อดำเนินคดีต่อศาล โดยมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมศาล (เป็นคดีมโนสาร) คดีละ 200 บาท ค่าใช้จ่ายคดีละ 2,000 บาท และค่าจ้างคดีละ 3,500 บาท รวมค่าใช้จ่ายต่อคดี คดีละ 5,700 บาท และหากมีการฟ้องผู้กู้ยืมตามสัญญาที่มีทุนทรัพย์เกิน 300,000 บาท กยศ. จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินคดีจำนวนร้อยละ 2.5 ของจำนวนทุนทรัพย์ แต่ในการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี กยศ. สามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายดำเนินคดี และค่าจ้างทนายความได้

ตารางที่ 3.13

งบค่าใช้จ่ายของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2542 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน										
ค่าใช้จ่ายบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม	264.62	243.03	285.91	255.78	284.02	263.39	298.87	265.37	210.32	284.30
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถานศึกษา	22.39	42.93	54.04	43.61	32.22	40.75	0.00	34.83	25.79	33.17
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกรมและจังหวัด	2.08	2.49	2.49	2.46	2.43	2.37	2.43	0.00	0.00	4.08
ค่าใช้จ่ายประชาสัมพันธ์	0.00	0.01	0.16	0.66	2.31	8.82	17.61	26.19	19.13	9.74
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.44	39.33	95.96	215.29
หนี้สงสัยจะสูญ	0.00	0.00	0.00	0.00	293.24	0.50	111.45	128.73	0.85	2.60
หนี้สูญ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	121.75	0.00	0.00	0.00	0.00
ค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	129.02	47.46
ค่าใช้จ่ายดำเนินงานอื่น	3.71	8.06	4.87	4.12	4.67	8.75	8.74	10.10	14.35	30.60
รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	292.80	296.52	347.48	306.62	618.90	446.33	439.54	504.56	495.42	627.24
สัดส่วนค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด (%)	98.67%	97.45%	97.22%	96.02%	97.42%	94.02%	90.73%	90.88%	90.08%	88.74%
ค่าใช้จ่ายบริหาร										
ค่าตอบแทนกรรมการ	0.42	0.46	0.58	0.74	0.86	1.15	0.77	2.05	2.60	2.95
เงินเดือน ค่าจ้างและค่าล่วงเวลา	1.77	5.38	5.94	7.53	9.04	14.59	22.01	25.96	25.10	34.10
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพนักงาน	0.02	0.22	0.26	0.43	1.03	1.41	2.41	2.75	6.00	3.27
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	0.01	0.29	0.42	0.53	1.72	2.48	2.84	2.49	3.09	4.11
ค่าสาธารณูปโภค	0.33	0.30	0.42	0.40	0.42	0.71	0.92	1.30	1.56	1.86
ค่าเช่าและค่าบริการ	0.00	0.00	0.52	0.92	0.92	2.64	4.64	5.29	5.44	7.46
ค่าเสื่อมราคา	0.28	0.39	0.68	1.03	1.14	1.97	4.65	5.46	4.95	16.03
ตัดจ่ายครุภัณฑ์โอนให้กรมบัญชีกลาง	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ค่าใช้จ่ายบริหารอื่น	1.10	0.69	1.11	1.12	1.26	3.44	6.69	5.36	5.79	9.79
รวมค่าใช้จ่ายบริหาร	3.94	7.76	9.93	12.70	16.39	28.39	44.93	50.65	54.53	79.57
สัดส่วนค่าใช้จ่ายบริหารต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด (%)	1.33%	2.55%	2.78%	3.98%	2.58%	5.98%	9.27%	9.12%	9.92%	11.26%
รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงานและบริหาร	296.74	304.28	357.41	319.32	635.29	474.72	484.47	555.21	549.95	706.82

ที่มา : รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปีงบประมาณ 2542 – 2551

เมื่อพิจารณาจากงบค่าใช้จ่าย ตามตารางที่ 3.13 เพิ่มเติมจะพบว่ารายการหนี้สูญได้ตัดบัญชีหนี้สูญครั้งแรกในปี 2547 จำนวน 121.75 ล้านบาท เนื่องจากในปีก่อนนั้นยังไม่มี การตัดหนี้สูญเลย ทั้งที่ดำเนินพันธกิจของ กยศ. มาแล้วถึง 5 ปี นับแต่มีผู้ครบกำหนดชำระ (ปี 2542) และในช่วงแรกของการดำเนินงาน ปี 2542 – 2545 (เริ่มปล่อยกู้ปี 2539) ยังไม่มีการตัดบัญชีหนี้สูญเนื่องจากระยะเวลาในการผ่อนชำระยังไม่นานประกอบกับระยะเวลาการดำเนินคดีจะขาดอายุความเมื่อสิ้นปีที่ 5 ดังนั้น จึงได้มีการบันทึกหนี้สงสัยจะสูญในปี 2546 เป็นครั้งแรก

สำหรับรายการหนี้สูญที่ กยศ. กำหนดนิยามหนี้สูญ⁸ หมายความว่า หนี้ตามสัญญา กู้ยืมเงินที่ระงับไปเมื่อผู้ยืมถึงแก่ความตายและเป็นเงินกู้ยืมที่ผู้กู้ยืมได้รับก่อนถึงแก่ความตาย ซึ่งแตกต่างกับนิยามหนี้สูญที่ใช้กันทั่วไปในเชิงพาณิชย์ หนี้สูญ จะหมายถึง ลูกหนี้ที่ได้ติดตาม ทวงถามจนถึงที่สุดแล้ว แต่ไม่ได้รับชำระและได้ตัดจำหน่ายออกจากบัญชี โดยการตัดจำหน่ายหนี้ สูญตามหลักการบัญชี เกิดจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ซึ่งกิจการมีความมั่นใจว่าจะไม่ได้รับชำระหนี้ และสาเหตุไม่ชัดเจน เป็นการคาดการณ์จากกิจการเอง เช่น 3 เดือน 6 เดือน หลังจากการทวงถาม อย่างถึงที่สุดแล้ว

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จำนวนหนี้สูญ ของ กยศ. ที่เกิดขึ้นอาจไม่สะท้อนความเสี่ยงจาก การไม่ได้รับชำระหนี้ของผู้กู้ยืม ซึ่งมีผลต่อการหมุนเวียนเงินจากการรับชำระหนี้กลับมา ปลดปล่อย กู้แก่ผู้กู้ยืมรุ่นต่อๆ ไปได้ แต่ด้วยเหตุผลที่ กยศ. เป็นองค์กรที่มุ่งประโยชน์ทางสังคมมากกว่าเชิง พาณิชยกรรม ซึ่งเป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาต่อแก่นักเรียน/นักศึกษา ส่งผลต่อ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดทางการแข่งขันของ ประเทศ

และจากงบค่าใช้จ่าย ของ กยศ. (ตามตารางที่ 3.13) จะพบว่ารายการที่สำคัญและเป็นมูลค่าสูงในทุก ๆ ปี คือ รายการค่าใช้จ่ายบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม เป็นค่าใช้จ่ายที่ กยศ. จ่ายให้แก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและจัดการเงิน ให้กู้ยืม อันมีรายการค่าใช้จ่าย ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมโอนเงิน ค่าจัดเก็บและค้นหาเอกสาร ค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว ค่าใช้จ่ายในการแจ้งภาระหนี้ ค่าใช้จ่ายติดตามหนี้

จากตารางที่ 3.14 ค่าธรรมเนียมการโอนเงินและค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว มีค่าสูง กว่ารายการอื่นเฉลี่ยมากกว่า 100 ล้านบาท ในแต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณผู้กู้ยืม โดยเฉพาะปี 2550 จะเห็นว่าค่าธรรมเนียมการโอนเงินและค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว จำนวน 53.29 และ 77.36 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าปีอื่น เนื่องจากปี 2550 เทียบได้กับปีการศึกษา 2549 ซึ่งมีการจัดตั้ง กรอ. ขึ้น ส่งผลให้การดำเนินงานของ กยศ. ยุติบทบาทลงในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งในปี 2551 จะเห็นว่า จำนวนค่าใช้จ่ายรายการดังกล่าวเพิ่มขึ้นในระดับที่ใกล้เคียงก่อนการจัดตั้ง กรอ.

⁸ ตามมาตรา 56 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

ในขณะที่รายการค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากระยะเวลาการดำเนินงานของ กยศ. ดำเนินงานมาระยะหนึ่งแล้ว มีผู้กู้ที่ไม่ติดต่อชำระหนี้สูง ซึ่ง บมจ. ธนาคารกรุงไทย ต้องดำเนินการติดตามหนี้จำนวนมาก ซึ่งเป็นไปตามหน้าที่ที่ได้ตกลงไว้กับ กยศ.

ตารางที่ 3.14

รายละเอียดของค่าใช้จ่ายบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม ปีงบประมาณ 2542 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
ค่าใช้จ่ายบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม										
- ค่าธรรมเนียมโอนเงิน	95.61	106.04	108.58	115.14	123.42	102.72	107.35	97.72	53.29	91.99
- ค่าจัดเก็บและค้นหาเอกสาร	-	0.17	0.75	0.97	1.20	1.45	2.14	3.75	1.74	7.15
- ค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว	169.01	135.10	153.24	201.41	98.63	99.67	112.96	98.78	77.36	98.18
- ค่าใช้จ่ายในการแจ้งภาระหนี้	-	0.96	0.82	3.39	3.67	4.18	1.64	1.78	6.44	4.57
- ค่าใช้จ่ายติดตามหนี้	-	0.76	22.52	36.48	57.11	55.37	74.77	63.35	71.49	82.40
รวมค่าใช้จ่ายบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม	264.62	243.03	285.91	357.40	284.02	263.39	298.87	265.37	210.32	284.30

ที่มา : รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปีงบประมาณ 2542 – 2551

จากการเปรียบเทียบรายได้ทั้งหมดกับค่าใช้จ่ายทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 - 2551 ตามตารางที่ 3.15 จะเห็นว่าปี 2542 มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายถึง 131.11 ล้านบาท ซึ่งเป็นปีที่ครบกำหนดชำระหนี้ และเงินรายได้มาจากรายได้ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร เนื่องจากมีการนำเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไปฝากธนาคารไว้ และยังไม่ค่อยมีการให้กู้ยืมมากเท่าที่ควร ในขณะที่ค่าใช้จ่ายรวมปี 2542 ยังมีจำนวนน้อยอยู่ เนื่องจากผู้กู้ยืมยังมีจำนวนน้อย ในขณะที่ปี 2543 – 2544 มีค่าใช้จ่ายรวมมากกว่ารายได้รวมกว่า 200 ล้านบาท เมื่อพิจารณาประกอบกับ ตารางที่ 3.12 และ 3.13 จะพบว่า ปี 2543 – 2544 รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีน้อยลงมาก เนื่องจากมีการปล่อยเงินกู้แก่นักเรียน/นักศึกษาเป็นจำนวนมากแบบก้าวกระโดด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบริหารก็เพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้มีรายได้เล็กน้อยกว่าค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม แม้ว่า กยศ. จะประสบกับภาวะดังกล่าว กยศ. ก็ยังคงดำรงอยู่ได้ เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทุกปี สำหรับปี 2546 และ 2547 ก็มีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกันกับปี 2543 – 2544 แต่ในปี 2546 และ 2547 กยศ. มีรายได้จากดอกเบี้ยรับชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งมาช่วยเพิ่มรายได้อีกทางหนึ่ง

ในช่วงปี 2548 – 2551 รายได้มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผู้กู้ยืมส่วนหนึ่งได้เข้าสู่กระบวนการชำระหนี้แล้ว กยศ. จึงได้รับชำระหนี้เข้ามามากขึ้นจากผู้กู้ยืมชำระดอกเบี้ยจากเงินให้กู้ยืม ประกอบกับดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคารมีเพิ่มขึ้น มาจากที่เงินที่รับชำระหนี้ ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมที่ฝากธนาคารไว้ รวมถึงเงินงบประมาณที่จัดสรรคงค้างให้นักเรียนแต่ละปีไม่หมด ประกอบกับค่าปรับที่เก็บจากผู้กู้ที่ผิดนัดชำระหนี้ ก็สูงขึ้น จึงทำให้ช่วงหลังมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวนมาก

ตารางที่ 3.15

เปรียบเทียบรายได้รวมทั้งหมดและค่าใช้จ่ายทั้งหมด ของ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ปีงบประมาณ 2542 – 2551

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
รายได้รวมทั้งหมด	427.85	93.64	131.75	359.33	483.09	448.58	704.46	1,112.55	1,609.83	2,294.82
ค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมด	296.74	304.28	357.41	319.32	635.29	474.72	484.47	555.21	549.95	706.82
ผลต่างรายได้ - ค่าใช้จ่าย ¹	131.11	-210.63	-225.66	40.01	-152.19	-26.15	219.99	557.34	1,059.88	1,588.00

ที่มา : จากการคำนวณ

หมายเหตุ : 1 เครื่องหมาย + หมายถึง รายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย

เครื่องหมาย - หมายถึง ค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้

แม้ว่า กยศ. จะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลโดยมิได้แสวงหากำไร แต่จากภาวะการอุดหนุนเงินจากภาครัฐในจำนวนที่สูง และ กยศ. มีระยะเวลาการดำเนินงานมา ระยะเวลาหนึ่งแล้วจึงมีผู้ถึงเกณฑ์ชำระหนี้แล้ว กยศ. ควรจะมีแผนการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดการฟุ้งพางงบประมาณจากรัฐบาลลง ทำให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณไปอุดหนุนการศึกษาในด้านอื่น ๆ เช่น การสนับสนุนทุนการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อศึกษาต่อต่างประเทศ การสนับสนุนการพัฒนาและวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น