

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันรัฐบาลไทยสนับสนุนการศึกษาให้เด็กนักเรียนได้เรียนฟรีโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นเวลาสิบสองปีหรือจนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 หากเด็กมีความตั้งใจจะเรียนหนังสือหรือฝึกวิชาชีพเพื่อต่อยอดทางการศึกษาให้สูงขึ้น ถ้าครอบครัวมีความพร้อมทางเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือระดับอุดมศึกษา ย่อมไม่ใช่อุปสรรคของเด็กเหล่านั้น แต่สำหรับครอบครัวมีสถานะทางเศรษฐกิจจำกัด การแสวงหาโอกาสในการเรียนต่อยังระดับชั้นที่สูงขึ้น ย่อมมีต้นทุนที่สูงมาก สะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา จำกัดการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปอย่างน่าเสียดาย¹

ความเหลื่อมล้ำจากระบบการศึกษาที่ผลัดภาระค่าใช้จ่ายไปยังผู้เรียนภายหลังจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ยังตอกย้ำความไม่เท่าเทียมกันต่อไปถึงระดับอุดมศึกษา จากกรณีที่มหาวิทยาลัยของประเทศได้ทยอยออกนอกระบบ กล่าวคือ ทุกวันนี้มหาวิทยาลัยไม่ใช่ส่วนราชการอีกต่อไป แต่มีความเป็นอิสระและต้องพึ่งพาตัวเองมากขึ้น รับเงินอุดหนุนจากรัฐน้อยลง ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องหารายได้ด้วยตนเองด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การขึ้นค่าเล่าเรียนให้เพิ่มสูงขึ้น “เงิน” จึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งต่อความอยู่รอดของระบบการศึกษาในประเทศไทย ทั้งฝั่งผู้เรียนและฝั่งสถาบันการศึกษา เมื่อเงินกลายเป็นต้นทุนของการ “ซื้อโอกาส” เพื่อเข้าถึงการศึกษา² หากพิจารณาถึงเครื่องมือในปัจจุบัน พบว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือกองทุน กยศ. เป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนโดยผ่านทางกรให้เงินกู้ยืมเพื่อเพิ่มโอกาสให้คนไม่มีเงินสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น หากตั้งหลักว่าการศึกษาคือ “บริการสาธารณะ” กองทุน กยศ.

¹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2561). *ความเป็นธรรมของกฎหมายกับนโยบายกองทุน กยศ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/student-loan-fund>. [2562, 12 ธันวาคม]

² เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2561). *ความเป็นธรรมของกฎหมายกับนโยบายกองทุน กยศ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/student-loan-fund>. [2562, 12 ธันวาคม]

คือการสร้างโอกาสให้คนไม่มีเงินได้เข้าถึงการบริการสาธารณะด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียม เป็นการเอาเงินภาษีมาลงทุนระยะยาวเพื่อสร้างเด็กคนหนึ่งให้เป็นทรัพยากรของประเทศชาติในอนาคต³

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเมื่ออนุมัติและจ่ายเงินให้แก่นักศึกษาไปแล้วนั้น ทางกองทุนจะมีเกณฑ์การชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 คือเริ่มตั้งแต่เมื่อสำเร็จการศึกษาเข้าทำงานในสถานที่ใด ผู้กู้ยืมเงินต้องแจ้งที่อยู่และสถานที่ทำงานนั้นพร้อมทั้งจำนวนเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับให้ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมทราบ ภายในเวลา 30 วันนับแต่วันเริ่มทำงาน ส่วนกำหนดการในการชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนกองทุนเริ่มตั้งแต่ผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปีนับจากปีที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา⁴

จากวัตถุประสงค์ที่จะช่วยให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยการให้นักศึกษาได้กู้ยืมเงินเพื่อนำไปศึกษาเล่าเรียนและหลังจากที่ได้สำเร็จการศึกษาหรือไม่ได้ศึกษาแล้ว ให้นำเงินที่กู้ไปมาคืนกองทุนเพื่อการศึกษา อย่างไรก็ตาม นับแต่กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการชำระเงินคืนกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา คือพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับพบว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 ในประเด็นนี้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดระยะเวลาให้ชำระหนี้คืนกองทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษามาแล้ว 2 ปี ทำให้การชำระหนี้ไม่สามารถเป็นไปตามความต้องการของกองทุนได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระเงินคืนเอาไว้ใน พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 แล้ว โดยเมื่อผู้กู้ยืมเงิน

³ เอื้ออริย์ อังจะนิล. (2561). *ความเป็นธรรมของกฎหมายกับนโยบายกองทุน กยศ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/student-loan-fund>. [2562, 12 ธันวาคม]

⁴ ณัฐวิน อศัฏฐาดล. (2559). “ปัญหาการใช้คืนเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541”. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา*, 10 (1), หน้า 137.

สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตาม สัญญากู้ยืมเงินคืนให้กองทุน ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพ การเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี โดยให้ถือว่าวันที่ 5 กรกฎาคมแรก ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาเป็นวันที่ครบ กำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน ปัญหาที่ตามมาคือภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่สำเร็จ การศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา จากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันอัตราการได้งานทำของผู้ กู้ยืมเงินก็ไม่ใช่ ร้อยละ 100 ที่จะได้งานทำภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และแม้ได้งานทำแล้วก็ อาจจะมีรายได้ต่ำ อีกทั้งกรณีผู้กู้ยืมเงินที่พ้นสภาพจากนักศึกษาแล้ว แต่กำลังศึกษาต่อในระดับที่ สูงขึ้น โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแล้ว ก็เป็นอีกกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินยังไม่มี รายได้ที่จะสามารถชำระหนี้กองทุนได้

(2) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรค 2 ในประเด็นนี้เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูง เกินไป ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูง เกินไป หากเมื่อเทียบกับดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้จากสถาบันการเงิน อีกทั้งไม่มีการกำหนดมาตรการใน การยกเว้นดอกเบี้ยสำหรับผู้กู้ยืมเงินบางราย เช่น การยกเว้นดอกเบี้ยสำหรับผู้กู้ยืมที่สามารถชำระ ต้นเงินคืนให้แก่กองทุนได้ทั้งหมดภายในระยะเวลา 6 เดือน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้ผู้กู้เกิด แรงจูงใจในการที่จะชำระคืนกองทุนได้เร็วยิ่งขึ้น และอีกกรณีหนึ่งคือปัญหาเกี่ยวกับผู้ค้าประกัน สัญญาเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ผู้กู้ยืมต้องทำกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(3) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 41 ในประเด็นนี้ เกี่ยวกับการหาผู้ค้าประกัน เนื่องจากผู้กู้ยืมมีฐานะยากจนจะหาผู้ค้าประกันอาจทำได้ยาก เนื่องจากว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นหลักเกณฑ์ที่จะให้เงินกู้เพื่อการศึกษาเฉพาะนักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลน มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย การที่กองทุนมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมี ผู้ค้าประกัน ค้าประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาแก่นักเรียนนักศึกษาผู้ กู้ยืมเงิน เนื่องจากว่าหาผู้ที่จะมาค้าประกันการชำระหนี้ได้ยาก เนื่องจากเป็นนักเรียนนักศึกษาที่ขาด แคลน มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ถ้าเป็นบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้กู้ยืมเป็นผู้ค้าประกัน นั้น จะเป็นครอบครัวที่มีรายได้ไม่เกินปีละ 200,000 บาท หมายถึงผู้มีรายได้น้อยจึงไม่มีทรัพย์สิน อื่นใดที่จะบังคับคดีให้ชำระหนี้ได้

ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการชำระหนี้กองทุนให้ กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยโดยพิจารณาถึงกลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ว่าจะสามารถติดตามชำระหนี้จากผู้กู้ยืม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับผู้กู้ยืมหรือไม่

รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการชำระเงินคืนกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามกฎหมายในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่นักเรียนนักศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การชำระหนี้คืนเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการชำระหนี้คืนเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.2.5 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้คืนเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันแม้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินแก่นักศึกษา เพื่อให้แก่นักศึกษามีทุนในการศึกษาต่อและพัฒนาศักยภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อนักศึกษาได้สำเร็จการศึกษาหรือไม่ได้ศึกษาแล้ว กลับพบปัญหานักศึกษาไม่สามารถใช้หนี้คืนเงินกองทุนเพื่อการศึกษาได้ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการว่างงานหรือเกิดจากผู้กู้ยืมไม่ใช่คืนเงินกองทุนเพื่อการศึกษาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ดังนั้น ในประเด็นนี้ทำให้กองทุนเพื่อการศึกษาเกิดความเสียหาย ไม่มีเงินหมุนเวียนในกองทุน จึงควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมในการบังคับชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจากผู้กู้ยืมได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแล้วจะทำให้ไม่เกิดปัญหาหนี้สูญ และกองทุนสามารถมีเงินหมุนเวียน เพื่อการศึกษาต่อไปได้อีก

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา บทความทางกฎหมายภายในประเทศ มีขอบเขตการศึกษากฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 รวมถึง

กฎกระทรวง และประกาศที่เกี่ยวข้อง แล้วศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา เปรียบเทียบเพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับนำมาปรับปรุง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยจากตำราและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำอธิบาย วารสาร วิทยานิพนธ์ บทกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติและสารสนเทศจากหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาการชำระหนี้เงินค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.6.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้เงินค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา