

## บทที่ 2

### ประวัติ แนวคิด และทฤษฎีการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงประวัติ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 ประวัติและแนวความคิดเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มีขึ้นเพื่อให้ให้นักเรียน นิสิต หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้กู้ยืมเงินเพื่อ เป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบจนถึงระดับปริญญาตรี ผู้เขียนจึงขออธิบายประวัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และแนวความคิดเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมีความดังต่อไปนี้

##### 2.1.1 ประวัติเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 โดยกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ได้ร่วมพิจารณาและเล็งเห็นความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อแก้ปัญหาทางสังคมในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จึงได้มีมติร่วมกันในหลักการ โครงการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยที่กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล และ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ทำหน้าที่บริหารจัดการเงินให้กู้ยืม<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (2558). *กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)*. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 23.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2539 อนุมัติให้เริ่ม ดำเนินการ กองทุนในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กองทุนฯ จึงเริ่มเปิดให้กู้ยืมตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 ด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวนกว่า 3,652 ล้านบาท และได้รับการจัดสรรงบประมาณสมทบเป็นรายปีตามความจำเป็น โดยมีหลักการพื้นฐานว่า “เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งมาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย สำหรับศึกษาต่อตั้งแต่ชั้น มัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้งสายสามัญ และสายอาชีพ) จนถึงระดับปริญญาตรีในประเทศ รวมทั้ง การศึกษานอกระบบ ต่อเนื่องจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตร และประเภทที่ กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยนักเรียน นักศึกษาจะต้องชำระคืนพร้อมดอกเบี้ยอัตราต่ำเมื่อจบ การศึกษาแล้ว” ต่อมารัฐบาลเล็งเห็นว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่แน่นอนเอื้อประโยชน์แก่นักเรียน นักศึกษา ที่ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 มีผลให้กองทุน ฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลรับผิดชอบของ กระทรวงการคลังมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2541 แต่เนื่องจากขณะนั้นกองทุนเงินให้ กู้ยืมเพื่อการศึกษาอยู่ในช่วงเวลาของการเตรียมการกำหนด ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเงิน และการบัญชีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และเพื่อให้การปฏิบัติงาน กองทุนเป็น ไปด้วยความเรียบร้อย คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541 มอบอำนาจให้อธิบดีกรมบัญชีกลางในฐานะกรรมการและ เลขานุการ คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ การตรวจสอบและการสอบบัญชีภายใน ตามระเบียบของทางราชการ โดยอนุโลมไป พลังก่อนจนกว่าข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะสำเร็จและมีผลบังคับใช้

คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 วางระเบียบและข้อบังคับ ดังต่อไปนี้

1. ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืน กองทุนพ.ศ.2542 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน 2542
2. ข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชีและทรัพย์สิน พ.ศ.2542 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2542
3. ข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2542 เริ่มใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2542
4. ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2542 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

5. ข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ.2553 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2553<sup>2</sup>

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 อนุมัติให้จัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และกองทุนเงินให้เปล่า (ชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2551) โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และเพื่อให้กองทุนดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ภายในปีงบประมาณ 2549 จึงได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาขึ้น ประกอบด้วย กรอ.และกองทุนเงินให้เปล่า ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ.2549 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2549 สำหรับใช้ในการบริหารงานให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์<sup>3</sup>

### วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรการเงินชั้นนำ มุ่งสร้างโอกาสทางการศึกษา เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้ยั่งยืน”

### พันธกิจ

(1) ให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือศึกษาใน สาขาที่เป็นความต้องการหลักและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

(2) การพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศด้านการให้บริการโดยใช้หลักบริหารจัดการที่ดี

### วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(1) เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น แก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งด้วยโอกาสทางการศึกษาอันจะมีส่วนสำคัญ ในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนและเป็นการสนองตอบต่อนโยบายการกระจายรายได้

(2) เพื่อสนับสนุนการพัฒนากระบวนการศึกษาทางด้านอุปสงค์โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน<sup>4</sup>

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากการอุดมศึกษามีผลต่อการพัฒนาประเทศมาเป็นระยะเวลานานและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการศึกษายืดหยุ่นตลอดเวลาเพื่อให้ทันต่อความรู้ที่พัฒนาขึ้นอย่างสม่ำเสมอ แต่ที่ผ่านมามีประเทศไทย

<sup>2</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 24.

<sup>3</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 24.

<sup>4</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 24.

ประสบปัญหา กรณีผู้เรียนส่วนใหญ่มีทุนทรัพย์ไม่เพียงพอแต่มีความรู้ความสามารถที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้จึง เกิดเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนทุนทรัพย์ในการศึกษาต่อเป็นจำนวนมาก<sup>5</sup>

จากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง “กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)” ขึ้นเพื่อให้ นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญ และสายอาชีพจนถึงระดับปริญญาตรีที่มาจากครอบครัวซึ่งมีรายได้น้อย กู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการศึกษา โดยกำหนดให้วันที่ 5 กรกฎาคม ของทุกปี เป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปีนับจากครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีหลังจากจบการศึกษา (ระยะเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 15 ปี) หากชำระไม่ตรงตามกำหนด กรณีค้างชำระไม่เกิน 1 เดือน ต้องเสียเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนของเงินต้นงวดที่ค้างชำระ และกรณีค้างชำระเกิน 12 เดือน ให้คิดเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือนของเงินต้นงวดค้างชำระ อันเป็นแนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในสังคมด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ในระดับที่สูงขึ้นให้แก่ นักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและช่วยสนับสนุนการพัฒนาาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชนด้วย<sup>6</sup>

การบริหารงานกองทุน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง และกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาพิจารณาจัดสรร เงินให้กู้ยืม กำหนดนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับและบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ดำเนินการในส่วนของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของ กระทรวงศึกษาธิการและสถานที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยสถานศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติการให้กู้ยืมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด นอกจากนี้ยังมี บมจ.ธนาคารกรุงไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหาร และจัดการเงินให้กู้ยืม ทำหน้าที่จ่ายเงินให้ผู้กู้รับชำระหนี้ติดตามหนี้และดำเนินคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ ตลอดจนรายงานสถานะของผู้กู้โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานของทุกฝ่ายให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์<sup>7</sup>

<sup>5</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 24.

<sup>6</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 24-25.

<sup>7</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 25.

### อำนาจและหน้าที่ของกองทุน

กองทุน กยศ. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง กองทุนฯ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ผู้กู้ยืมเงินแก่นักเรียน หรือนักศึกษาที่ ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างที่ศึกษาอยู่อำนาจและหน้าที่ของกองทุนฯ ให้รวมถึง<sup>8</sup>

- (1) การถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- (2) การก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน
- (3) การให้นักเรียนหรือนักศึกษาผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา
- (4) การจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ เก็บรักษาหลักฐานและเอกสารเกี่ยวกับการให้ผู้กู้ยืมเงิน
- (5) การกระทำอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

ของกองทุน

นอกจากอำนาจและหน้าที่ต่างๆ ของกองทุน กยศ. ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กองทุนฯ มีพันธกิจที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

- (1) ให้ผู้กู้ยืมแก่นักศึกษาที่มีความประสงค์จะศึกษาในระดับอุดมศึกษา
- (2) ให้ผู้กู้ยืมแก่นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์รายได้ครอบคลุมวงไม่เกิน 200,000 บาท ต่อปี
- (3) ให้มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- (4) ให้เงินให้เปล่าแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากจนและมีผลการเรียนดี
- (5) มีฐานข้อมูลของผู้กู้ยืม และผู้รับเงินให้เปล่า เพื่อใช้ในการบริหารงาน
- (6) ติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้
- (7) จัดหาเงินทุนให้ผู้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและทุนเงินให้เปล่า
- (8) ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจในภาพลักษณ์และบทบาทของกองทุนฯ<sup>10</sup>

กิจการของกองทุน ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินของกองทุนฯ นั้น กฎหมายกำหนดให้กองทุนต้องประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

<sup>8</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 25.

<sup>9</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 25.

<sup>10</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 25-26.

- (1) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการของกองทุน
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน
- (4) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดนอกจาก (1) ถึง (4) ที่กองทุนได้รับไม่ว่าในกรณีใด การใช้จ่ายเงินกองทุนก็เพื่อประโยชน์ในกิจการที่ให้นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ยืม หรือเป็นค่าใช้จ่าย

ในการดำเนินการของกองทุนฯ หรือนำเงินกองทุนมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุนก็ได้ซึ่งเงินของกองทุนฯ นั้นอาจนำไปหาดอกผลโดยนำไปฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินอื่นที่เป็นของรัฐ<sup>11</sup>

### 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

เมื่อทราบถึงประวัติของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ต่อมาจะทำการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยจะอธิบายถึงประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ที่เกิดจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ไปสู่ตัวผู้กู้ยืม เศรษฐกิจและภาครัฐ รวมถึงประโยชน์ที่ทางกองทุนได้รับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1.2.1 ประโยชน์ต่อผู้กู้ยืม

การจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่สังคมคือทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาและอยู่ในฐานะยากจน ได้มีโอกาสในการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น โดยสามารถกู้เงินจากกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองและทำให้ลดความเหลื่อมล้ำของช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของเรื่องนโยบายการกระจายรายได้ซึ่งสามารถทำให้เป็นจริงได้ และยังเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ซึ่งจะมีหลักการจัดสรรเงินกู้ที่มีความเป็นธรรมทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการยื่นกู้ในแต่ละสถาบัน แต่หลักการดังกล่าวยังขาดความเสมอภาคในการได้รับโอกาสการกู้ยืม เนื่องจากการกำหนดโควตาการกู้ยืมไปยังสถาบันอุดมศึกษาต่างๆทำให้ผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้มีระดับความยากจนที่แตกต่างกันระหว่างสถาบันผู้ยากจนและระดับเดียวกันในสถาบันหนึ่งอาจได้รับอนุมัติแต่ในอีกสถาบันหนึ่งไม่ได้รับอนุมัติ ผลของการให้ทุนกู้ยืมทางการศึกษาส่งผลให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษามากขึ้นในภาพรวมเมื่อพิจารณาตามกลุ่มอาชีพของพ่อแม่ผู้ปกครอง หรือตามกลุ่มภูมิภานา การบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้เงินที่ได้จาก

<sup>11</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 26.

การกู้ยืม ยังไม่มีประสิทธิผลมีสถานศึกษาหลายแห่งใช้ระเบียบกองทุนกู้ยืมเป็นกลไกประชาสัมพันธ์ให้คนเข้าเรียนในสถานศึกษาฟรี โดยหักเงินกู้ยืมเป็นค่าธรรมเนียมของสถาบัน<sup>12</sup>

การเพิ่มทางเลือกในการศึกษาของผู้เรียนโดยหลักการกองทุนน่าจะมีส่วนในการเพิ่มทางเลือกในการศึกษาของผู้เรียนได้จากการให้เงินกู้ยืมแก่ผู้เรียนโดยตรง ซึ่งทำให้ผู้เรียนสามารถเลือกเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาใดก็ได้เนื่องจากเงินกู้ยืมของ กยศ. ช่วยลดข้อจำกัดด้านฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เรียนที่มีรายได้น้อยแต่การบริหารงานของกองทุนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมิใช่เป็นแนวคิดของการจัดสรรเงินผ่านอุปสงค์หรือตัวผู้เรียน (Demand Side Financing) เนื่องจากมีลักษณะเป็นการจัดสรรเงินให้แก่สถานศึกษาไม่ใช่การจัดสรรให้แก่ผู้เรียนโดยตรงและยังเป็นการเพิ่มภาระทางการคลังของรัฐในการจัดการศึกษา โดยมีได้ทำให้การจัดสรรเงินของรัฐผ่านด้านอุปทานหรือสถานศึกษา (Supply side Financing) ลดลง<sup>13</sup>

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาควรดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดในการสนับสนุนทางการเงินระดับอุดมศึกษาผ่านอุปสงค์ (Demand Side Financing) หรือตัวผู้เรียน แทนการอุดหนุนผ่านด้านอุปทาน (Supply side Financing) หรือสถานศึกษา เพื่อเพิ่มอำนาจซื้อบริการการศึกษาแก่ผู้เรียนผ่านการทำงานของกลไกตลาด และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาในที่สุด โดยในการดำเนินงานของกองทุนจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับการปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาที่สะท้อนต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Operating Cost) เพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและให้ผู้เรียนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการศึกษาโดยตรงมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายตามหลักประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principle)<sup>14</sup>

1) ควรดำเนินการให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจน โดยมุ่งทำให้คนไม่ต้องจนไม่ใช่มุ่งบรรเทาความเดือดร้อนของคนจน ด้วยการให้ความช่วยเหลือคนยากจนและผู้ที่ยืดโอกาสให้มีโอกาสได้รับการศึกษาและสามารถหารายได้สูงขึ้นในอนาคต

2) นอกเหนือจากการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้เรียนที่ได้โอกาสหรือยากจนซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ด้านสังคม (Social Objective) กองทุนควรมีวัตถุประสงค์ด้านการเงิน (financial objective) ในการดำรงเป็นกองทุนหมุนเวียนโดยไม่เป็นภาระกับภาครัฐด้วย

<sup>12</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. (2552). *การประเมินผลและความพึงพอใจของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษาสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 101-102.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

3) การคัดเลือกและการจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นพิเศษให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ยากจนจำเป็นต้องพิจารณาให้ถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง เพื่อเพิ่มโอกาสและความเสมอภาค ให้แก่กลุ่มผู้เรียนกลุ่มนี้

อย่างไรก็ตามพบว่าผลกระทบและแนวโน้มที่เกิดขึ้นของกองทุนทำให้นักเรียนที่ กู้ยืมมีทางเลือกในการศึกษาต่อเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งทำให้ มหาวิทยาลัยเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น<sup>15</sup>

#### 2.1.2.2 ประโยชน์ต่อกองทุน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตบริการการศึกษา ในมุมมองของการ ผลิตในทางเศรษฐศาสตร์ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาคือบริการทางการศึกษาคืนสินค้าหรือ บริการที่มีลักษณะเป็นสินค้าหรือบริการที่ให้คุณค่า ให้ประโยชน์ หรือให้โทษแก่ผู้ใช้บริการและ สังคม เป็นสินค้าบริการโดยทั่วไป หรือเป็นสินค้าบริการสาธารณะต้องใช้ปัจจัยอะไรในการผลิต ใครเป็นผู้ซื้อผู้ใช้บริการผู้ซื้อผู้ใช้บริการมีจำนวนเท่าไร ต้องจ่ายค่าบริการ ค่าเล่าเรียน ในอัตรา เท่าไร ต้องใช้วิธีการใดในการจำหน่ายสินค้า ให้บริการการศึกษา แก่ประชาชน ได้อย่างทั่วถึง ประเด็นต่างๆเหล่านี้เป็นประเด็นที่พิจารณาในการผลิตสินค้าและบริการโดยทั่วไป แต่เนื่องจาก บริการการศึกษามีลักษณะเป็นสินค้าบริการที่ให้คุณค่า และมีลักษณะเป็นสินค้าบริการกึ่ง สาธารณะ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตบริการการศึกษาคือ ควรคิดราคาสินค้าบริการ หรือค่าเล่าเรียนของการบริการการศึกษาในอัตราเท่าไร จึงจะทำให้ ประชาชนสามารถซื้อ ได้รับ บริการการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ในกรณีที่รัฐควรให้บริการการศึกษาแก่ ประชาชนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐควรมีมาตรการหรือวิธีการอย่างไรจึง จะสามารถจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงบนหลักการ ของความเสมอภาคและเป็นธรรม<sup>16</sup>

เมื่อพิจารณาในแง่ของผลที่ได้รับจากการใช้บริการการศึกษา บริการการศึกษา เป็นสินค้าบริการที่ให้คุณค่า เพราะบริการการศึกษาก่อให้เกิดประโยชน์ทางตรงอย่างมากแก่

<sup>15</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อังแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 102-103.

<sup>16</sup> เอกภพ กุมรา. (2544). *การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาใน จังหวัดเชียงใหม่*. ปริญญาานิพนธ์หลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การจัดการ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 21.



ผู้ได้รับการศึกษา ทำให้ผู้เรียนได้รับรู้และเข้าใจเรื่องราว ปรัชญาการณ์และสิ่งต่างๆ ในแง่มุมต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ผู้ได้รับการศึกษาศึกษาสามารถดำเนินชีวิตในแนวทางที่เหมาะสมอย่างมีความสุข<sup>17</sup>

บริการการศึกษาก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เรียนและสังคมทั้งในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม และเมื่อพิจารณาในแง่ของการซื้อหรือการตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษา บริการการศึกษา จะมีลักษณะเป็นสินค้าบริการกึ่งสาธารณะ ก็เป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ผู้ซื้อและเป็นบริการที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ รัฐจึงควรเป็นผู้จัดให้<sup>18</sup>

ถึงแม้ว่าโดยหลักการบริการการศึกษาเป็นสิ่งที่ผู้รับบริการสามารถบริโภคร่วมกันหรือเรียนรู้พร้อมๆ กัน (Joint Consumption) โดยไม่สามารถแยกหรือระบุได้ว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากนักน้อยเพียงใด แต่ในสภาพความเป็นจริงภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรที่จะใช้ในการจัดการศึกษา ทำให้การให้บริการทางการศึกษาประสบปัญหาในด้านความไม่เพียงพอของจำนวนที่นั่งเรียน จำนวนห้องเรียน จำนวนอุปกรณ์การศึกษา ตลอดจนทัศนคติภาพที่แตกต่างกันของบุคคลในการเข้าถึงบริการการศึกษา ซึ่งภายใต้ความจำกัดและปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐไม่สามารถให้บริการการศึกษาแบบให้เปล่าแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงในทุกรูปแบบและทุกระดับ จึงต้องเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับการให้บริการการศึกษาในบางระดับ และสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในส่วนที่รัฐไม่สามารถจัดให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึงทั้งในส่วนของการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา<sup>19</sup>

การจัดสรรทรัพยากรในการผลิตบริการการศึกษาโดยการเก็บค่าเล่าเรียนจึงต้องยึดหลักการตัดขาด (Exclusion Principle) ซึ่งต้องแยกหรือระบุให้ได้ว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการศึกษา (ผู้เรียน) ใครควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษา จึงทำให้ต้องมีกระบวนการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิ์เข้าเรียนในสาขาวิชาต่างๆ ด้วยระบบการวัดความสามารถและความพร้อมทางด้านวิชาการ และระบบกลไกราคา (Price Mechanism) หรือกลไกตลาด (Market Mechanism) อย่างไรก็ตาม การที่กลไกราคาหรือกลไกตลาดจะสามารถทำงานในการกำหนดค่าเล่าเรียนอย่างแท้จริงได้นั้น นอกจากจะต้องมีเงื่อนไขสำคัญว่าผู้ประกอบการ (โรงเรียน) สามารถแยกหรือระบุผู้ได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาอย่างชัดเจนตามหลักการตัดขาด (Exclusion Principle) แล้วยังต้องมีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการการศึกษาต้องสามารถแสดงความพอใจได้โดยเปิดเผย (Revealed Preference) ต่อคุณภาพของบริการการศึกษาที่ได้รับโดย

<sup>17</sup> เอกภพ กุมรา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 21-22.

<sup>18</sup> เอกภพ กุมรา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 22.

<sup>19</sup> เอกภพ กุมรา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 22.

เปรียบเทียบกับราคาของบริการการศึกษา (ค่าเล่าเรียน) ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากในสภาพความเป็นจริง เพราะผู้ผลิตบริการการศึกษาที่ไม่ใช่ภาครัฐยังคงมีอิทธิพลเหนือผู้บริโภค (ผู้รับบริการการศึกษา) โดยในการกำหนดราคาบริการการศึกษาในอัตราที่สูงกว่ารัฐกำหนดหรือในอัตราที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น โดยการเพิ่มค่าเล่าเรียนที่แอบแฝงในรูปค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆและด้วยการลดคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนโดยไม่เพิ่มค่าเล่าเรียน<sup>20</sup>

นอกจากนี้ การตัดสินใจในการเข้ารับบริการการศึกษาในบางระดับ ผู้เรียนไม่ได้ตัดสินใจด้วยตนเอง เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ตัดสินใจแทน (พ่อ แม่ หรือผู้ปกครอง) ส่วนหนึ่งยังอยู่ในสภาพที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ หรือความไม่รู้ของผู้ตัดสินใจเอง ด้วยเหตุดังกล่าวการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตบริการการศึกษาจึงไม่สามารถใช้กลไกราคาหรือกลไกตลาดแต่เพียงประการเดียวในการกำหนดค่าเล่าเรียน และภายใต้หลักการที่ว่า บริการการศึกษา เป็น สินค้าบริการที่เป็นประโยชน์ หรือสินค้าที่ให้คุณ ที่รัฐต้องจัดให้ประชาชน ทำให้นักเศรษฐศาสตร์เรียกบริการการศึกษาว่า สินค้าบริการกึ่งสาธารณะ (Semi Public Good/Services)<sup>21</sup>

การกำหนดค่าเล่าเรียนโดยยึดหลักการทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปที่ว่ารายรับส่วนเพิ่ม (Marginal Revenue :MR) เท่ากับค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่ม (Marginal Cost :MC) หรือประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เกิดขึ้นในสังคม (Marginal Social Costs) เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะประโยชน์และสิ่งที่สูญเสียไปของสังคมอันเนื่องจากการผลิตและการใช้บริการการศึกษาเป็นสิ่งที่วัดเป็นตัวเงินได้ยาก การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดราคา ณ จุดคุ้มทุน (Breakeven Point) โดยกำหนดราคาค่าเล่าเรียนจากต้นทุนเฉลี่ยในการดำเนินงานในส่วนของต้นทุนเพื่อการจัดการเรียนการสอน และไม่ว่าจะกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนโดยยึดหลักการใดโดยพบว่ามีประชาชนในประเทศจำนวนหนึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียน<sup>22</sup>

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ภายใต้หลักการด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรม นักเศรษฐศาสตร์จึงเสนอให้รัฐใช้มาตรการต่างๆทางการคลังควบคู่กับการจัดเก็บค่าเล่าเรียนมาตรการที่เป็นไปได้คือการให้เงินกู้ยืม (Loan) แก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ การจัดเก็บภาษี (Taxation) ซึ่งอาจเป็นการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดการศึกษาตามหลักการจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางแนวตั้ง (Vertical Equity) หรือการจัดเก็บภาษีผู้สำเร็จ

<sup>20</sup> เอกภพ กุมรา, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16, หน้า 22-23.

<sup>21</sup> เอกภพ กุมรา, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16, หน้า 23.

<sup>22</sup> เอกภพ กุมรา, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16, หน้า 23.

การศึกษาจากการได้รับประโยชน์จากการรับบริการการศึกษาของรัฐตามหลักการของการจัดเก็บภาษีตามการได้รับประโยชน์ (The Benefit Principle of Taxation) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางแนวนอน (Horizontal Equity)<sup>23</sup>

มาตรการทางการคลังดังกล่าวที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยในปัจจุบันคือ การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต/โรงเรียน การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้เรียน/ผู้บริโภคนโยบายการศึกษาคู่มือ (Educational Voucher) และการให้เงินกู้ยืมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค (โรงเรียนและผู้เรียน) ซึ่งแต่ละมาตรการยังคงมีปัญหาและข้อบกพร่องในกระบวนการดำเนินงาน ทำให้ยังไม่สามารถบรรลุหลักการ เสมอภาคและความเป็นธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตบริการทางการศึกษา<sup>24</sup>

### 2.1.2.3 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและภาครัฐ

รัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางการคลังทั้งมาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐเป็นเครื่องมือหลักในการกระจายรายได้ เช่น จัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูงในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้ต่ำ หรือการใช้จ่ายของภาครัฐที่กำหนดเป้าหมายให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำได้ประโยชน์มากกว่าผู้มีรายได้สูง เป็นต้น<sup>25</sup>

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในลักษณะที่คล้ายกับการใช้จ่ายภาครัฐ โดยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถส่งผลกระทบต่อกระจายรายได้ในสอง ช่องทาง ในช่องทางแรก การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถช่วยกระจายรายได้ผ่านการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ (human capital) โดยที่ผู้เรียนกู้ยืมเพื่อลงทุนด้านการศึกษาในปัจจุบันเพื่อจะได้รับรายได้ที่สูงขึ้นในอนาคตเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ที่มีรายได้น้อยได้รับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงอาจช่วยลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในอนาคตของประชาชน<sup>26</sup>

นอกจากนี้การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษายังสามารถเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในรูปแบบของการให้เงิน โอน Transfer แก่ผู้กู้ยืม หากรัฐให้การอุดหนุนเงินกู้ยืม ในกรณีของ กยศ. เนื่องจากเงินกู้ กยศ. มีเงื่อนไขที่ค่อนข้างผ่อนปรน เช่น คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาดมาก และมีระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ยาว หากได้รับเงินกู้ยืมของ กยศ. มีผลเหมือนกัน ได้รับการอุดหนุน ผู้กู้ยืม ผลการประมาณการอัตราการชำระหนี้คืนเงินที่ผู้กู้ต้องชำระคืน กยศ. มีมูลค่าเพียงร้อยละ 40 ของเงินต้น หรือรัฐให้การอุดหนุนแก่ผู้กู้สูงถึงร้อยละ 60 ของเงินที่กู้ยืมไป เงินกู้ถูก

<sup>23</sup> เอกภพ กุมรา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16, หน้า 23-24.

<sup>24</sup> เอกภพ กุมรา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16, หน้า 24.

<sup>25</sup> เสกสรรค์ บุญรอด, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 99.

<sup>26</sup> เสกสรรค์ บุญรอด, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 99.

จัดสรรให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในสัดส่วนมากกว่าผู้มีรายได้มาก แต่อย่างไรก็ตามเงินกู้ถูกจัดสรรให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้มากในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน<sup>27</sup>

กองทุนไม่ช่วยให้นักเรียนมัธยมปลายที่กู้ยืมเงินมีความต้องการที่เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากการที่ผู้รับเงินกู้ส่วนใหญ่สามารถศึกษาต่อได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องได้รับเงินกู้เนื่องจากมีรายได้ครัวเรือนที่สูงพอและไม่ใช่อายุที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา การวิจัยพบว่ากองทุนสามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาเฉพาะกลุ่มนักเรียนจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมากเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วนน้อยของผู้ที่ได้รับเงินกู้ทั้งหมดผลกระทบของการศึกษาของกองทุนโครงการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนในภาพรวมจึงไม่ปรากฏ กยศ. มีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ผ่านการอุดหนุนไปยังครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้พอสมควร อย่างไรก็ตามการให้เงินกู้ในระดับอุดมศึกษามีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ไม่มากนักความแตกต่างดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาประสบปัญหาในการตรวจสอบฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของผู้ขอู้ ซึ่งทำให้มีนักศึกษาจากครัวเรือนรายได้สูงจำนวนมากได้รับเงินกู้จาก กยศ. ในขณะที่การให้เงินกู้ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเจ้าหน้าที่ในสถานศึกษาสามารถทราบถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของนักเรียนที่ขอู้ได้ดีกว่า เนื่องจากนักเรียนมีถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานศึกษาและมีความคุ้นเคยกันมากกว่า<sup>28</sup>

กองทุนมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ไปยังครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้พอสมควรทั้งนี้ กยศ. ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้แก่ครัวเรือนรายได้น้อยที่มีผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมปลายได้ดีกว่าในระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตามหาก กยศ. เป็นเพียงกลไกในการให้การอุดหนุนแก่ครัวเรือนโดยไม่มีผลต่อการลงทุนในการสร้างทรัพยากรมนุษย์อย่างแท้จริงแล้ว กยศ. ก็ไม่น่าจะเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น เช่น วิธีการทางภาษีหรือการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย เนื่องจากการเข้าถึงเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยของ กยศ. ยังไม่แม่นยำพอดังปรากฏว่า มีผู้ที่มีรายได้สูงจำนวนมากได้รับเงินกู้ยืมจาก กยศ. นอกจากนี้เงื่อนไขของ กยศ. ที่ให้กู้ยืมแก่นักเรียนนักศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมปลายขึ้นไปยังเป็นข้อจำกัดของการกระจายรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเนื่องจากผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้น้อยจำนวนมากอาจไม่ได้ศึกษามาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย<sup>29</sup>

<sup>27</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 99-100.

<sup>28</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 100.

<sup>29</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 100.

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเกิดจากแนวความคิดว่า การศึกษาเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตต้นทุนของมนุษย์ เนื่องจากการศึกษาเป็นการสร้างความสามารถและสร้างทักษะต่างๆ เพื่อให้มนุษย์สามารถนำไปใช้ในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพ รวมทั้งทำให้ประสิทธิภาพของมนุษย์สูงขึ้นในตลาดแรงงาน และส่งผลให้มีรายได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ บุคคลที่มีการศึกษาสูงย่อมมีรายได้ขั้นต้นสูงกว่าบุคคลที่มีการศึกษาน้อย และรายได้จะเพิ่มเร็วขึ้นตามเกณฑ์อายุจนถึงจุดสูงสุด และยังคงสูงอยู่เช่นนี้ไปจนเกษียณอายุหรือเลิกทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลที่มีการศึกษาสูงจะมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์และอยู่ในฐานะที่จะเลื่อนขั้นทางสังคม และอาชีพได้เร็วมากกว่า นอกจากนี้บุคคลที่มีการศึกษาสูงยังได้รับผลตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินหรือทางด้านจิตใจ เช่น การได้รับปริญญาบัตรเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูล ตลอดจนมีความชำนาญ มีชื่อเสียง ทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ตนเองและครอบครัว เป็นต้น<sup>30</sup>

การศึกษานอกจากจะให้ผลตอบแทนส่วนบุคคลดังกล่าวมาแล้ว ยังให้ผลตอบแทนทางสังคมด้วย ดังนี้

1. บุคคลที่มีการศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสังคมตามที่สังคมนั้นๆ เรียกร้องให้ประพฤติปฏิบัติในฐานะพลเมืองดี เช่น การเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ การสนองตอบต่อการเกณฑ์ทหาร และการสอดส่องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม เป็นต้น

2. การที่รัฐได้ลงทุนการศึกษาให้แก่สมาชิกในสังคมมากเท่าใด สมาชิกเหล่านั้นควรช่วยเหลือตนเองได้โดยไม่ต้องให้รัฐรับภาระดูแลในเรื่องอื่นๆ ที่ผู้มีการศึกษาน้อยหรือผู้ไม่มีการศึกษายังต้องการดูแลจากรัฐ เช่น การสาธารณสุข การราชทัณฑ์ การสร้างปัญหาอื่นๆ ให้เกิดขึ้นอันเป็นภาระให้แก่รัฐ

ดังที่กล่าวมาจะเห็นว่าการศึกษาจะให้ผลตอบแทนส่วนบุคคล และผลตอบแทนทางสังคม ดังนั้นบุคคลควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนทางการศึกษา ในขณะที่เดียวกันสังคมหรือรัฐจึงควรสนับสนุนการศึกษาด้วยการจัดให้มีเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่บุคคลที่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับสูงให้ได้ศึกษาเต็มศักยภาพของบุคคล จึงทำให้เกือบทุกประเทศมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

<sup>30</sup> ฉัฐพงษ์ ชาวแหลง. (2552). *ประสิทธิผลกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย*. การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. หน้า 6-7.

เพื่อการศึกษา ที่จะให้นักเรียน นักศึกษาที่จะประสงค์จะศึกษาต่อในระดับสูงในรูปแบบต่างๆกัน และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป<sup>31</sup>

รูปแบบให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาในประเทศต่างๆ โดยพิจารณาจากจำนวนนักเรียนที่ได้รับทุนการศึกษาและเงินกู้ยืม รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการให้ทุนขึ้นอยู่กับรายได้ของครอบครัวนักเรียนหรือผู้ปกครองนักเรียนสามารถแบ่งรูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษา ดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาในรูปแบบทุนการศึกษา และกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือตามรายได้ของพ่อแม่ เช่น ประเทศกรีซจำกัดการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนจำนวนน้อยกว่า 1 ใน 4 ของนักเรียนทั้งหมด หรือประเทศอิตาลีให้ทุนการศึกษานักเรียนเพียงร้อยละ 3 ของนักเรียนทั้งหมดโดยจัดระดับตามผลการเรียนดี

2. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาโดยจะกำหนดเงื่อนไขการให้ทุนขึ้นอยู่กับรายได้ของครอบครัวนักเรียน เพื่อมุ่งช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนและให้เงินกู้ยืมการศึกษาควบคู่กันไป เช่น ประเทศอังกฤษและไอร์แลนด์

3. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาโดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่นำรายได้ของพ่อแม่มาพิจารณาในการให้ทุนการศึกษาหรือการกู้ยืม เนื่องจากมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนจำนวนมาก จึงให้ทุนการศึกษาและเงินกู้ยืมให้นักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือ เช่น ประเทศเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ สวีเดน และ นอร์เวย์<sup>32</sup>

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาในรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถชะลอการรับภาระต้นทุนส่วนบุคคลทางการศึกษาระหว่างการศึกษาได้ เมื่อผู้เรียนสำเร็จการศึกษาและสามารถหารายได้เพิ่มขึ้นจากการศึกษาที่สูงขึ้นจึงค่อยนำรายได้นั้นมาชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศต่างๆส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ด้านสังคม เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่ขาดทุนทรัพย์ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับสูงอันจะนำไปสู่การสร้างความเท่าเทียมกันในสังคมและการกระจายรายได้

2. ด้านเศรษฐกิจ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐที่อุดหนุนการศึกษาขณะเดียวกันก็ช่วยให้สถานศึกษาสามารถจัดเก็บค่าเล่าเรียนที่ครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริงในการจัดการศึกษาได้มากขึ้น

<sup>31</sup> ฌูพงษ์ ชาวแหลง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 7.

<sup>32</sup> ฌูพงษ์ ชาวแหลง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 7-8.

และยังทำให้บุคคลที่สามารถรับต้นทุนส่วนบุคคลทางการศึกษาแบกรับภาระการศึกษาของตนเองมากขึ้น<sup>33</sup>

โดยสรุปแล้วแนวคิดการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีพื้นฐานมาจากความคิดว่าการศึกษาย่อมให้ผลตอบแทนทั้งส่วนบุคคลและสังคม ดังนั้นบุคคลต้องรับภาระต้นทุนส่วนบุคคลทางการศึกษา และในขณะเดียวกันสังคมต้องสนับสนุนการศึกษาโดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษาในรูปแบบการให้ทุนการศึกษาและเงินกู้ยืม โดยนำรายได้ของครอบครัวและผลการเรียนมาเป็นเงื่อนไขการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการศึกษา<sup>34</sup>

จากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ขึ้นเพื่อให้นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญ และสายอาชีพจนถึงระดับปริญญาตรี ที่มาจากครอบครัวซึ่งมีรายได้น้อย กู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการศึกษา โดยกำหนดให้วันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปีเป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี นับจากครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี หลังจากจบการศึกษา (ระยะเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 15 ปี) หากชำระไม่ตรงตามกำหนดกรณีค้างชำระไม่เกิน 12 เดือน ให้คิดเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือนของเงินต้นงวดค้างชำระ อันเป็นแนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในสังคมด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นให้แก่ นักเรียน นักศึกษาซึ่งเป็นการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและช่วยสนับสนุนการพัฒนาาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชนด้วย<sup>35</sup>

การบริหารงานกองทุนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบของหน่วยงานคือ กระทรวงการคลังและกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดสรรเงินให้กู้ยืม กำหนดนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับและบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และมีคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ดำเนินการในส่วนกลางของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา โดยสถานศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติการให้กู้ยืมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด นอกจากนี้ยังมีธนาคารกรุงไทยและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมทำหน้าที่จ่ายเงินให้ผู้กู้ รับชำระหนี้ ติดตามหนี้และ

<sup>33</sup> ญัฐพงษ์ ชาวแหล่ง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 8.

<sup>34</sup> ญัฐพงษ์ ชาวแหล่ง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 8.

<sup>35</sup> สำนักงานประมาณของรัฐบาล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 24-25.

ดำเนินคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ ตลอดจนรายงานสถานะของผู้กู้โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานของทุกฝ่ายให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์<sup>36</sup>

#### การเข้าร่วมดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

สถานศึกษาที่จะขอเข้าร่วมดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ต้องมีคุณสมบัติตามที่กองทุนกำหนดและเป็นสถานศึกษาที่ได้รับอนุญาต ให้จัดตั้งและได้รับความเห็นชอบให้เปิดดำเนินการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร ในแต่ละสาขาวิชาจากกระทรวงศึกษาธิการหรือหน่วยงานอื่นที่สถานศึกษาในสังกัด ซึ่งก่อนดำเนินงานกองทุนสถานศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง หรือคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สองแล้วแต่กรณี โดยคุณสมบัติของสถานศึกษาต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้<sup>37</sup>

#### ตารางที่ 1 ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา<sup>38</sup>

ระดับการศึกษา	คุณสมบัติ
1. มัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.4-6)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องเปิดการเรียนการสอนอย่างน้อย 1 ปีการศึกษา</li> <li>2. ผลการรับรองคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)</li> <li>3. ต้องจัดให้มีโครงการที่มุ่งจิตสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสาธารณะ</li> </ol>
2. ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องเปิดการเรียนการสอนอย่างน้อย 1 ปีการศึกษา</li> <li>2. ผลการรับรองคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)</li> <li>3. ต้องจัดให้มีโครงการที่มุ่งจิตสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสาธารณะ</li> </ol>

<sup>36</sup> สำนักงานประมาณของรัฐบาล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 25.

<sup>37</sup> พรรณฉวีณี พิภักดิ์. (2560). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาชำระหนี้ภายหลังการบอกเลิกสัญญาของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 24.

<sup>38</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.). (2560). *คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.studentloan.or.th/>. [2562, 23 พฤศจิกายน]



ระดับการศึกษา	คุณสมบัติ
3. ประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.)/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องเปิดการเรียนการสอนอย่างน้อย 1 ปีการศึกษา</li> <li>2. ผลการรับรองคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)</li> <li>3. ต้องจัดให้มีโครงการที่มุ่งจิตสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสาธารณะ</li> </ol>
4. อนุปริญญา/ปริญญาตรี	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องเปิดการเรียนการสอนอย่างน้อย 1 ปีการศึกษา</li> <li>2. หลักสูตรที่เปิดการเรียนการสอนต้องได้รับทราบการเปิดดำเนินการจาก สกอ. ก่อน</li> <li>3. ผลการรับรองคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)</li> <li>4. ผ่านการประเมินของ สกอ.หรือต้นสังกัด</li> <li>5. ต้องจัดให้มีโครงการที่มุ่งจิตสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสาธารณะ</li> </ol>

#### การเตรียมการให้กู้ยืมเงิน

ในการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินให้ผู้บริหารสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษาจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประธาน ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คนเป็นกรรมการ อาจารย์หรือครูของสถานศึกษานั้น จำนวน 2 คนเป็นกรรมการ และให้ประธานแต่งตั้งบุคลากรของสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการจำนวน 1 คน โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษาพิจารณาคัดเลือกนักเรียน นักศึกษาที่ขอกู้ยืมเงิน เพื่อเสนอให้ผู้บริหารสถานศึกษาพิจารณาอนุมัติ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสาร สัมภาษณ์ผู้ขอกู้ยืมเงิน รวมทั้งถ้ามีความจำเป็นอาจสัมภาษณ์บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ตรวจสอบโดยเขียนเขียนกรอบครัวของผู้ขอกู้ยืมเงินในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็น แล้วสรุปข้อมูลการกู้ยืมเงินของผู้ขอกู้ยืมเงินและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกผู้ขอกู้ยืมเงิน ตามที่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งหรือคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สองมอบหมาย<sup>39</sup>

<sup>39</sup> พรรณฉวี พิภักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 25-26.

เมื่อคณะกรรมการให้กู้ยืมเงินได้พิจารณาแล้ว วงเงินในการกู้ยืมขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของผู้กู้และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการอีกด้วย

ตารางที่ 2 ตารางแสดงอัตราอย่างสูงของเงินกู้ที่จะได้รับ<sup>40</sup>

ระดับการศึกษา	จำนวนเงินที่กู้
1. มัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.4-6)	กู้ได้ไม่เกิน 54,400 บาท
2. ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)	กู้ได้ไม่เกิน 47,400 บาท
3. ประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค(ปวท.)/ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)	กู้ได้ไม่เกิน 51,400 บาท
4. อนุปริญญา/ปริญญาตรี	กู้ได้ไม่เกิน 86,400 บาท

โดยระยะเวลาที่ยื่นกู้ ให้ผู้กู้รายเก่าที่มีความประสงค์จะเรียนต่อที่สถานศึกษาเดิม และมีความประสงค์จะกู้ต่อไปในปีต่อไป ให้ยื่นกู้ในภาคเรียนที่ 2 จนกระทั่งก่อนปิดภาคเรียนของปีปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ได้รับเงินเมื่อเปิดภาคเรียน สำหรับผู้กู้รายเก่าที่ย้ายสถานศึกษาและมีความประสงค์จะกู้ต่อให้ยื่นต่อสถานศึกษาแห่งใหม่ที่ประสงค์ศึกษาต่อในเวลาที่เขาเรียนในสถานศึกษานั้น และผู้กู้รายใหม่ให้ยื่นกู้เมื่อเปิดภาคเรียน<sup>41</sup>

### 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การชำระหนี้ค่างกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยผู้กู้ยืมเงินที่มีหน้าที่ ชำระเงินกู้ยืมค่างกองทุน โดยผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี นับจากปีที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา (ครบระยะเวลาปลอดหนี้) และในกรณีผู้กู้ยืมที่กู้ต่อเนื่องติดต่อกัน 2 ปี และไม่แจ้งสถานภาพให้ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมทราบจะถือว่าเป็นผู้ครบกำหนดชำระหนี้และมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ค่างกองทุน<sup>42</sup>

<sup>40</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.). (2560). *คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.studentloan.or.th/>. [2562, 23 พฤศจิกายน]

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติ พิกัดคดี. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 37. หน้า 28.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ. ศ. 2560. มาตรา 44 วรรค 1.

“เมื่อผู้กู้ยืมเงินสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้องชำระหนี้เงินกู้ยืม เพื่อการศึกษาที่ได้รับไป ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินค่างให้กองทุน ตามจำนวนระยะเวลา และวิธีการที่กองทุน แจ้งให้ทราบ”.

ในการชำระหนี้ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระเงินกู้ยืมพร้อมทั้งดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดร้อยละ 1 ต่อปี โดยต้องคืนให้กองทุนให้เสร็จสิ้นภายใน 15 ปี นับแต่วันที่ต้องเลือกชำระหนี้ และให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้งวดแรกภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี หลังจากครบระยะเวลาปลอดหนี้โดยให้ชำระหนี้คืนเฉพาะเงินต้นในอัตราร้อยละ 1.5 ของวงเงินที่ได้กู้ยืม ในการชำระหนี้งวดต่อไปให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินต้นคืน ตามอัตราผ่อนชำระที่กองทุนกำหนดพร้อมด้วยดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดในอัตราร้อยละ 1 ต่อปีของเงินต้นที่ค้าง ภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี ในกรณีผู้กู้ยืมผิดนัดชำระหนี้ ผู้กู้ยืมเงินจะต้องชำระค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมจัดการกรณีผิดนัดชำระหนี้ตามอัตราที่กองทุนกำหนด หากผู้กู้ยืมเงินที่มีความประสงค์จะขอชำระหนี้คืนก่อนครบกำหนดระยะเวลาชำระหนี้หรือก่อนครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี สามารถชำระคืนโดยไม่เสียดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด<sup>43</sup>

ตัวอย่าง ผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา 2560 มีระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ผู้กู้เงินจากครบกำหนดชำระหนี้คืนภายในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ดังนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงตัวอย่างระยะเวลาการปลอดภาระการชำระหนี้ภายหลังสำเร็จการศึกษา

พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563
←	→		
	ปีการศึกษา 2560		
		←	→
		ระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี	ครบกำหนดชำระ 5 ก.ค. 2563

ผู้กู้ยืมเงินสามารถเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายปีหรือรายเดือน โดยจำนวนเงินต้นที่ชำระเป็นรายปีหรือรายเดือนรวมตลอดปีหรือต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดังนี้

<sup>43</sup> พรรณฉวี พิภักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 28.

ตารางที่ 4 แสดงอัตราดอกเบี้ยของเงินต้นในการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา<sup>44</sup>

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

การขอผ่อนชำระหนี้ของผู้กู้ยืมต้องมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ตารางที่ 5 ตารางแสดงหลักเกณฑ์และเอกสารประกอบการผ่อนผันการชำระหนี้เงินกู้ยืม<sup>45</sup>

หลักเกณฑ์	เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา	การผ่อนผัน
1. เป็นผู้ไม่มีรายได้	1.1 หนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้านหรือ ข้าราชการระดับ 5 หรือเทียบเท่าขึ้นไป 1.2 สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัว ข้าราชการของผู้รับรอง	ผ่อนผันได้คราวละไม่เกิน 6 เดือนรวมระยะเวลาแล้วไม่ เกิน 2 ปีโดยไม่เสียค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมจัดการ
2. เป็นผู้มียาได้น้อยต่ำกว่า เดือนละ 4,700 บาท	2.1 หนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้านหรือ ข้าราชการระดับ 5 หรือเทียบเท่าขึ้นไป 2.2 หลักฐานแสดงรายได้หรือ เงินเดือนหรือมีหนังสือรับรองจาก นายจ้าง	ผ่อนได้ไม่ต่ำกว่า 300 บาท ต่อเดือนหรือ 2,400 บาท ต่อปี แต่ต้องไม่น้อยกว่า ดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด ที่เกิดในงวดนั้นๆ และหาก จำนวนที่ครบกำหนดชำระ

<sup>44</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.). (2560). *คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.studentloan.or.th/>. [2562, 23 พฤศจิกายน]

<sup>45</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.). (2560). *คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.studentloan.or.th/>. [2562, 23 พฤศจิกายน]

หลักเกณฑ์	เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา	การผ่อนผัน
	2.3 สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัว ข้าราชการของผู้รับรอง	ชำระต่ำกว่า 2,400 บาทให้ ชำระเต็มตามจำนวน
3. เป็นผู้ประสบภัยพิบัติจาก อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย หรือ จะไปธรรมชาติอื่น ๆ รวมถึงภัย จากสงครามหรือจราจล ซึ่ง ทรัพย์สินได้รับความเสียหาย อย่างรุนแรง	3.1 หนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการระดับ 5 หรือเทียบเท่า ขึ้นไปหรือยศตำรวจศร.ต.ต.ขึ้นไป 3.2 สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัว ข้าราชการของผู้รับรอง	ผ่อนผันได้คราวละไม่เกิน 6 เดือนรวมระยะเวลาแล้ว ไม่เกิน 2 ปีโดยไม่เสีย ค่าปรับหรือค่าธรรมเนียม จัดการ

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้ยืมเพื่อการศึกษา จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กยศ. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นให้แก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและช่วยสนับสนุนการพัฒนากระบวนการศึกษาทางด้านอุปสงค์โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชนต่อไป<sup>46</sup>

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กยศ. นับเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนการขยายโอกาสทางการศึกษา ให้แก่เยาวชนไทยอย่างทั่วถึง โดยเงินที่นำมาให้กู้ยืมทั้งหมดมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินภาษีอากรของคนไทยทั่วประเทศ หากแต่ระบบการกู้ยืมเงินเพื่อศึกษานั้นกลับมามีการดำเนินงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนักซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญเนื่องจากการขาดวินัยทางการเงินของผู้กู้ ทำให้ผู้กู้ยืมบางส่วนไม่ชำระเงินคืนกองทุนจึงส่งผลกระทบต่อเงินที่จะนำมาหมุนเวียนเพื่อให้กู้ยืมกับนักเรียน นักศึกษารุ่นต่อไป ซึ่งในปัจจุบันมีผู้กู้ยืมที่ค้างชำระส่วนหนึ่งมาจากกลุ่มที่ตกงานหรือมีเงินเดือนไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้และจากกลุ่มที่มีงานทำและได้เงินเดือนเพียงพอที่จะชดเชยหนี้แต่กลับละเลยไม่ชำระหนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มนี้ไม่มีปัญหาทางการเงินแต่กลับเลือกที่จะไม่ชำระหนี้คืนกองทุน ทำให้ส่งผลกระทบต่อไปยังการติดตามทวงหนี้ซึ่งกองทุนสูญเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความติดตามทวงหนี้เป็นอย่างสูงแต่กลับได้เงินที่ทวงหนี้กลับมาน้อยกว่าค่าจ้างทนายในการทวงหนี้ ซึ่งหากติดตามทวงหนี้ไม่ได้ก็จะนำไปสู่การเตรียมฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ที่ไม่ชำระหนี้คืนกองทุน

<sup>46</sup> พรรณฉวี พิภักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 30.

ในการดำเนินการติดตามทวงหนี้ นั้นเมื่อคดีมีการฟ้องร้องเกิดขึ้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซึ่งทางกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องจ่ายค่าจ้างทนายความค่าธรรมเนียมคดีละ 5,500 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะได้กลับมาก็ต่อเมื่อกองทุนชนะคดีกับผู้แล้ว เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าลูกหนี้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในระหว่างดำเนินคดีในกรณีที่ลูกหนี้เป็นฝ่ายแพ้คดีและจะยึดทรัพย์สินลูกหนี้หากคดีถึงที่สุดแล้ว โดยในการจ้างบริษัทติดตามหนี้เป็นขั้นตอนตามปกติที่ถือปฏิบัติเหมือนสถาบันการเงินของรัฐอื่นๆ ด้วยเหตุผลทางด้านกฎหมายที่ต้องดำเนินการและการดำเนินการก็จะให้บริษัทที่ติดตามทวงหนี้ยึดวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบุ กำหนดโดยทรัพย์สินที่ยึดได้ส่วนใหญ่จะเป็นบ้านและที่ดิน ซึ่งกรมบังคับคดีจะเป็นฝ่ายดำเนินการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาด ซึ่งในกรณีที่ขายทอดตลาดแล้วได้เงินมากกว่าที่เป็นหนี้ กยศ. ก็จะคืนให้ลูกหนี้ แต่หากไม่พอชำระหนี้ก็ต้องไปดูว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินอื่นหรือไม่หากมีก็จะทำการยึดหรืออายัดต่อไป<sup>47</sup>

ในการดำเนินการทวงหนี้ กยศ. ได้มีแนวทางในการดำเนินการโดยมีข้อเสนอแนะของกองทุนเรื่องการมีอำนาจเข้าถึงฐานข้อมูลของผู้กู้ได้มากขึ้น และให้หน่วยงาน นายจ้าง หักเงินเดือนของลูกจ้าง หรือบุคลากรในหน่วยงานที่เป็นลูกหนี้ของกองทุนเป็นรายเดือน แทนที่จะชำระปีละ 1 ครั้ง เพื่อนำส่งกองทุนพร้อมกับหักภาษี ณ ที่จ่ายของกรมสรรพากร ซึ่งในประเด็นนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจเพราะเป็นการบังคับชำระหนี้ของกองทุน ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งช่วยกระตุ้นลูกหนี้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรให้ตระหนักถึงการชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น

### วิธีการชำระหนี้

1. การติดต่อในครั้งแรก ผู้กู้ยืมทุกรายต้องติดต่อแสดงตนในการชำระหนี้ที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทยได้ทุกสาขา

1.1 กรอกแบบฟอร์มการติดต่อขอแสดงตนในการชำระหนี้ และเก็บไว้เป็นหลักฐาน

1.2 ผู้กู้ยืมสามารถเปลี่ยนวิธีการชำระหนี้จากรายปีเป็นรายเดือนก็ได้ โดยมีระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ตั้งแต่ 1 ปีเป็นต้นไปแต่ไม่เกิน 15 ปี

1.3 ผู้กู้ยืมจะได้รับตารางการผ่อนชำระหนี้จากธนาคารเพื่อผู้กู้ยืมจะได้นำเงินเข้าบัญชีก่อนวันครบกำหนดชำระของทุกปี

1.4 ผู้กู้ต้องมีบัญชีออมทรัพย์ของธนาคารกรุงไทยเพื่อใช้ในการหักบัญชีการชำระหนี้โดยอัตโนมัติ ซึ่งอาจเป็นบัญชีเดิมที่ผู้กู้เปิดไว้ในขณะทำสัญญา

1.5 หากประสงค์เปลี่ยนเลขบัญชีออมทรัพย์โดยขอเปิดบัญชีใหม่พร้อมกับแจ้งสาขาให้ทำการเปลี่ยนแปลงเลขบัญชีใหม่ด้วย

<sup>47</sup> พรรณฉวี พิภักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 31.

1.6 ผู้กู้ยืมจะต้องเสียค่าธรรมเนียมธนาคารครั้งละ 10 บาท<sup>48</sup>

2. การชำระหนี้ครั้งต่อไปสามารถดำเนินการได้โดย

2.1 แจ้งความประสงค์หักบัญชีอัตโนมัติจากบัญชีออมทรัพย์ของผู้กู้ โดยต้องนำเงินเข้าบัญชีก่อนวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี (กรณีชำระหนี้เป็นรายปี) หรือก่อนวันที่ 5 ของทุกเดือน (กรณีชำระหนี้เป็นรายเดือน) ทั้งนี้ ผู้กู้ต้องมีเงินในบัญชีมากพอกับต้นเงินงวดที่ต้องชำระกับงวดที่ค้างชำระ (หากมี) และดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับ (หากมี)

2.2 ชำระที่หน้าเคาน์เตอร์ธนาคารกรุงไทย ผู้กู้ยืมชำระเงินมากกว่าหรือเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนเงินงวดที่ต้องชำระก็ได้ หรือกรณีชำระเงินไม่ตรงตามกำหนดเวลา ผู้กู้ยืมจะได้รับใบรับเงินเพื่อชำระหนี้กองทุนไว้เป็นหลักฐาน

3. การชำระหนี้ก่อนกำหนด ผู้กู้ยืมสามารถชำระหนี้คืนกองทุนทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงก่อนสำเร็จการศึกษาหรือช่วงระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีได้โดยไม่เสียดอกเบี้ย

กรณีผู้กู้ยืมได้รับจดหมายแจ้งภาระหนี้ระหว่างที่กำลังศึกษาอยู่ ผู้กู้ยืมต้องให้สถานศึกษารับรองทุกปีจนกว่าจะจบการศึกษา

กรณีผู้กู้ยืมได้รับจดหมายแจ้งภาระหนี้ระหว่างที่อยู่ในช่วงปลอดหนี้ 2 ปี ผู้กู้ยืมต้องทำหนังสือยืนยันการสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาไปให้สาขาของธนาคารเพื่อชะลอการชำระหนี้

#### กรณีผู้กู้ถึงแก่กรรม

หนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินจะเป็นอันระงับไป โดยให้บิดามารดาผู้ปกครองผู้ค้ำประกันหรือทายาทแจ้งผ่านธนาคารกรุงไทยภายใน 7 วัน พร้อมแนบหลักฐานเป็นสำเนาใบมรณะบัตรหรือสำเนาทะเบียนบ้านที่ระบุการตายของผู้กู้ยืม โดยมีเจ้าหน้าที่ราชการประทับตราและลงลายมือชื่อรับรองและผู้ปกครองต้องรับรองสำเนาถูกต้อง ผู้กู้ยืมยังอยู่ระหว่างการศึกษาก็ให้สถานศึกษามีหน้าที่แจ้งการเสียชีวิตของผู้กู้ยืมต่อกองทุนผ่านธนาคารกรุงไทย

เงื่อนไขการชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นั้นกฎหมายให้สิทธิ์ผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษา พ้นสภาพ หรือออกกลางคันมีสิทธิ์ให้สามารถชำระหนี้คืนแก่กองทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลาผ่อนชำระสูงสุด 17 ปี โดยแบ่งชำระเป็นรายเดือนหรือรายปีก็ได้

#### 2.2.3 เงื่อนไขการให้กู้ยืมเงิน

คุณสมบัติของผู้กู้ยืม

<sup>48</sup> เอี่ยมดาว เอกะสิงห์. (2554). *พฤติกรรมในการชำระหนี้ของลูกค้า บมจ.ธนาคารกรุงไทย ในกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่*. การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 20-23.

1. เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาท ต่อปี ในกรณีที่ผู้ขอกู้ยืมมีรายได้ รายได้ต่อครอบครัวนั้นจะพิจารณาจากรายได้ของผู้ขอกู้ยืมรวมกับรายได้ของบิดาและมารดา ในกรณีที่ผู้ปกครองไม่ใช่บิดามารดา จะพิจารณารายได้ของผู้ปกครองแทน และหากผู้ขอกู้ยืมได้สมรสแล้วจะพิจารณารายได้ของผู้ขอกู้ยืมรวมกับรายได้ของกลุ่มสมรส
2. เป็นผู้ที่มีผลการเรียนดีหรือผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลของสถาบันการศึกษา
3. เป็นผู้ที่มีความประพฤติดีไม่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาชั้นร้ายแรงหรือไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย
4. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบหรือประกาศการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดการควบคุมหรือกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอื่น รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการอื่นๆ
5. ไม่เคยเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดๆมาก่อน
6. ไม่เป็นผู้ที่ทำงานประจำในระหว่างศึกษา
7. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
8. ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ที่ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
9. ต้องมีอายุในขณะที่ขอกู้โดยเมื่อนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีและระยะเวลาผ่อนชำระอีก 15 ปีแล้วต้องไม่เกิน 60 ปี<sup>49</sup>

### วงเงินให้กู้ยืม

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้กำหนดวงเงินให้กู้ยืมสูงสุดแก่นักเรียนนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในระดับและสาขาต่างๆ โดยกองทุนจะสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาใน 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์
2. เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาที่เป็นความต้องการหลัก ซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ<sup>50</sup>

<sup>49</sup> เอกภพ กุมรา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 14.

<sup>50</sup> กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. (2562). *กำหนดลักษณะและขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.studentloan.or.th/th/highlight/1550197485>. [2562, 20 ธันวาคม]



ตารางที่ 6 ลักษณะและขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีการศึกษา 2562 สำหรับนักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

ระดับการศึกษา/สาขาวิชา	ค่าเล่าเรียน/ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (บาท/รายปี)	ค่าครองชีพ (บาท/รายปี)
1. มัธยมศึกษาตอนปลาย	14,000	14,400
2. ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)	21,000	28,800
3. ปวท./ปวส หรือเทียบเท่า	25,000	
3.1 ประเภทวิชาบริหารธุรกิจ ศิลปกรรม คหกรรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว		
3.2 ประเภทวิชาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรมสิ่งทอ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และวิทยาศาสตร์สุขภาพ	60,000	
3.2.1 สาขาวิชาช่างอากาศยาน ช่างเทคนิค ระบบขนส่งทางราง การตรวจสอบโดยไม่ทำลาย และการเดินเรือ		
3.2.2 สาขาอื่น ๆ นอกจาก 3.2.1		
4. อนุปริญญาปริญญาตรี	60,000	
4.1 สังคมศาสตร์ ศิลปศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศึกษาศาสตร์		
4.1.1 สาขาที่ขาดแคลนและ/หรือเป็นความต้องการของตลาดแรงงาน ได้แก่ บัญชี เศรษฐศาสตร์ สารสนเทศ นิติศาสตร์ ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ คุรุศาสตร์อุตสาหกรรม โลจิสติกส์ อุตสาหกรรมบริการ ธุรกิจอุตสาหกรรม และธุรกิจการบิน		
4.1.2 สาขาอื่น ๆ นอกจาก 4.1.1		
4.2 ศิลปกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์		
4.3 วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี		
4.4 เกษตรศาสตร์		
4.5 สาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ เภสัชศาสตร์		
4.6 แพทยศาสตร์สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์	200,000	

ตารางที่ 7 ลักษณะและขอบเขตการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาปีการศึกษา 2562 สำหรับนักเรียน นักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคน และมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

ระดับการศึกษา/สาขาวิชา	ค่าเล่าเรียน/ค่าใช้จ่ายที่ เกี่ยวเนื่องฯ (บาท/รายปี)	ค่าครองชีพ (บาท/รายปี)
1. ปวท./ปวส. หรือเทียบเท่า		
1.1 ประเภทวิชาบริหารธุรกิจ ศิลปกรรม คหกรรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว	25,000	
1.2 ประเภทวิชาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรมสิ่งทอ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร และวิทยาศาสตร์สุขภาพ	60,000	
1.2.1 สาขาวิชาช่างอากาศยาน ช่างเทคนิค ระบบขนส่งทางราง การตรวจสอบโดยไม่ทำลาย และการเดินเรือ		
1.2.2 สาขาอื่นๆนอกจาก 1.2.1	30,000	
2. อนุปริญญาปริญญาตรี		
2.1 สังคมศาสตร์ ศิลปะศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศึกษาศาสตร์	60,000	
2.2 ศิลปกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์	70,000	
2.3 วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	70,000	
2.4 เกษตรศาสตร์	70,000	
2.5 สาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ เภสัชศาสตร์	90,000	
2.6 แพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์	200,000	

### หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ่ายเงินกู้ยืม

เมื่อผู้กู้ได้รับอนุมัติวงเงินกู้ยืมในแต่ละประเภทของค่าใช้จ่ายแล้ว เงินกู้จะถูกโอนเข้าบัญชีของผู้กู้และบัญชีของสถานศึกษาตามประเภทของค่าใช้จ่าย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

#### 1. เงินกู้ยืมที่จ่ายเข้าบัญชีของสถานศึกษา ได้แก่

ค่าเล่าเรียน ซึ่งหมายรวมถึง ค่าบำรุงการศึกษา ค่าหน่วยกิต และค่าธรรมเนียมการศึกษา ที่จ่ายตามภาคหรือปีการศึกษาที่สถานศึกษาเรียกเก็บ

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาเรียกเก็บนอกเหนือจากค่าเล่าเรียน

ค่าที่พักในกรณีที่ผู้กู้พักหอพักของนักศึกษา

2. เงินกู้ยืมที่จ่ายเข้าบัญชีของนักเรียน/นักศึกษาผู้กู้ยืม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน ค่าที่พักในกรณีที่จัดหาหอพักเอง และค่าใช้จ่ายส่วนตัว

กยศ. ได้มอบหมายให้ธนาคารกรุงไทยเป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม ทั้งนี้ ธนาคารกรุงไทย จะโอนเงินกู้ยืมในส่วน of ค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆที่สถานศึกษาเรียกเก็บเข้าบัญชีของสถานศึกษาโดยตรงเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กู้นำเงินที่กู้ยืมจาก กยศ. ไปใช้ในจุดประสงค์อื่น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในกรณีที่ได้มีการ โอนเงินค่าธรรมเนียมให้กับสถานศึกษาแล้ว แต่ผู้กู้เลิกศึกษากลางคัน และสถานศึกษาไม่ได้แจ้งต่อสำนักงาน กยศ. ทำให้ผู้กู้ต้องรับภาระชำระหนี้เงินกู้ในส่วน of ค่าเล่าเรียนต่างๆที่ไม่ได้ศึกษาในภาคเรียนนั้น<sup>52</sup>

## 2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

### 2.3.1 ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้

ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้ยืม (Loanable Funds Theory) ได้มีการพัฒนาแนวความคิดมาจากทฤษฎีของสำนักคลาสสิก โดยนำตัวที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นจริงของระบบเศรษฐกิจมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และได้ความเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงแล้วไม่ได้จ่ายเพื่อการออมแต่เป็น

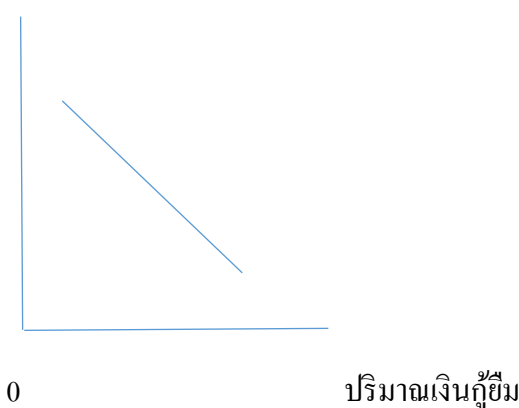
<sup>51</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 47.

<sup>52</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 48.

การจ่ายสำหรับกู้เงิน ดังนั้นอัตราดอกเบี้ยจึงถูกกำหนดโดยอุปสงค์ต่อกู้เงิน (demand for loanable funds) และอุปทานของเงินกู้ (Supply of loanable funds)<sup>53</sup>

ในด้านอุปสงค์ต่อกู้เงินที่สำคัญ ได้แก่ การลงทุน และการถือเงินไว้เฉยๆ ซึ่งการถือเงินชนิดนี้อาจจะมีค่าเป็นลบ โดยทั่วไปแล้วผู้ขอกู้มักจะพอใจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ดังนั้น เส้นอุปสงค์ต่อกู้เงินจะลาดลงจากซ้ายไปขวา เมื่อกำหนดให้แกนตั้งแสดงอัตราดอกเบี้ยและแกนนอนแสดงจำนวนเงินที่ขอแสดงว่า ณ ระดับอัตราดอกเบี้ยสูงความต้องการเงินก็มีน้อย ซึ่งสามารถแสดงเส้นอุปสงค์ได้ในรูปภาพที่ 1

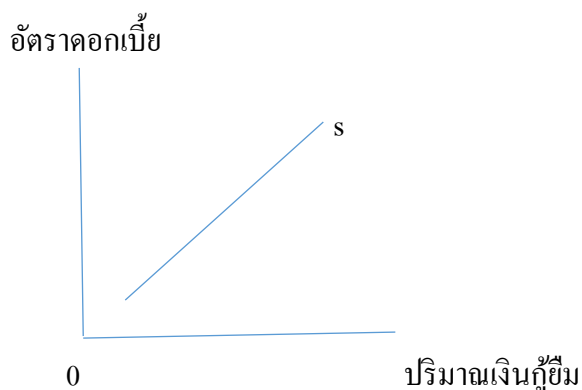
อัตราดอกเบี้ย



รูปภาพที่ 1 ลักษณะเส้นอุปสงค์ของเงินกู้

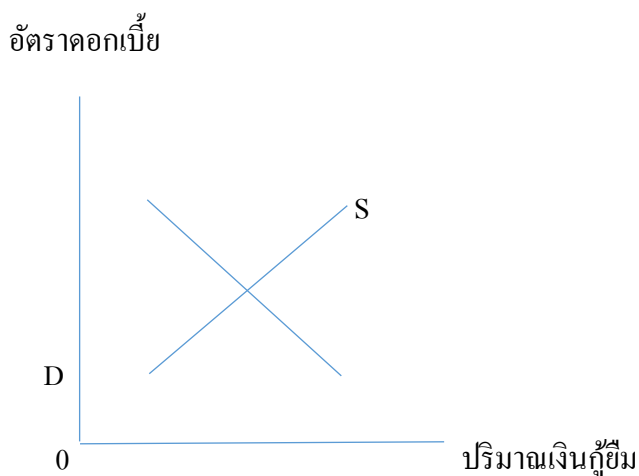
ส่วนทางด้านอุปทานของเงินให้กู้ยืม หมายถึง เงินให้กู้ทั้งหมดในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งแก่ผู้บริโภครัฐบาล และองค์กรธุรกิจ ปกติอัตราดอกเบี้ยต่ำ ความต้องการให้กู้มีน้อย และถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงความต้องการให้กู้จะมีมาก เส้นอุปทานของเงินให้กู้จะมีลักษณะลาดลงจากขวาไปซ้าย คล้ายกับเส้นอุปทานของสินค้าและบริการ ดังรูปภาพที่ 2 โดยกำหนดให้แกนตั้งแสดงอัตราดอกเบี้ยและแกนนอนแสดงอุปทานของเงินให้กู้

<sup>53</sup> ปัทมา คูทอง. (2558). *ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารออมสิน: กรณีศึกษาธนาคารออมสิน เขตกรุงเทพมหานคร*. การศึกษาค้นคว้าอิสระ สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 8.



รูปภาพที่ 2 ลักษณะเส้นอุปทานของเงินกู้

เส้นอุปสงค์และอุปทานของเงินกู้ยืมจะเป็นตัวกำหนดและระดับอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ โดยจะเกิดขึ้น ณ จุดตัดของเส้นอุปสงค์ต่อเงินกู้และอุปทานของเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยจะเป็นอัตราที่เหมาะสมที่เกิดจากการให้กู้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่ง ณ จุดนี้จะแสดงปริมาณอุปสงค์เท่ากับอุปทานดังแสดงในรูปภาพที่ 3



รูปภาพที่ 3 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพของการให้กู้

อัตราดอกเบี้ยดุลยภาพในตลาดแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกัน เช่น สภาพการแข่งขัน ลักษณะอุปทานของเงินให้กู้ ระยะเวลาในการให้กู้ไม่เท่ากัน เป็นต้น ดังนั้นอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพของแต่ละประเภทการกู้ อาจแตกต่างกันและมีได้หลายอัตรา ซึ่งอัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างๆเหล่านี้ จะปรับหาดุลยภาพตรงที่อุปทานของเงินกู้และอุปสงค์ต่อเงินกู้ในตลาดนั้นๆเท่ากันพอดี ถ้ามีอัตรา

ดอกเบี้ยยัดที่ผิดไปจากอัตราดอกเบี้ยคุณภาพดังกล่าว ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานของเงินกู้จนกระทั่งอัตราดอกเบี้ยเข้าสู่ดุลยภาพ<sup>54</sup>

### การจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1. ระดับคณะกรรมการกองทุน (จัดสรรเงินระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย) ในแต่ละปีคณะกรรมการกองทุน จะพิจารณาและกำหนดเพดานวงเงินกู้คุณสมบัติผู้กู้ และพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่สถานศึกษาในสังกัด ควบคุมหรือกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงทบวงหรือส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ทบวงมหาวิทยาลัย และสถานศึกษาในสังกัด ควบคุมหรือกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย เกณฑ์การพิจารณาที่ใช้ได้แก่จำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนใหม่ในแต่ละระดับการศึกษา เกณฑ์การพิจารณาที่ใช้ได้แก่จำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนใหม่ในแต่ละระดับการศึกษา ต้นทุนการศึกษาของแต่ละสังกัด สัดส่วนการจัดสรรเงินในอดีต เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ผู้กู้รายใหม่จะเห็นได้ว่าสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้รับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณแก่ผู้กู้รายใหม่สูงขึ้นเรื่อยๆ การกำหนดสัดส่วนการจัดสรรระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งพิจารณาจากต้นทุนการศึกษา นักศึกษาโดยแยกตามสังกัดที่ควบคุมหรือกำกับดูแลเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับรายได้ของครอบครัวนักเรียนหรือจำนวนนักเรียนที่ยากจนในแต่ละระดับการศึกษา ค่าใช้จ่ายการศึกษาในแต่ละระดับ หรือประมาณการจำนวนนักเรียนที่ต้องการเงินช่วยเหลือในปีนั้นๆ แล้วจำนวนเงินที่ต้องการใช้แต่อย่างใด จึงมีการวิจารณ์ว่าการจัดสรรเงินกองทุนในระดับต่างๆ ส่วนมุ่งที่จะรักษาสัดส่วนเงินที่จัดสรรให้ยุติธรรมระหว่างหน่วยงานมากกว่าที่จะมุ่งจัดสรรเงินให้ถึงนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน<sup>55</sup>

เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้กู้และจำนวนเงินกู้ที่จัดสรรระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย แยกตามระดับการศึกษาพบว่ากระทรวงศึกษาธิการได้รับเงินจัดสรรประมาณร้อยละ 62-70 แต่จัดสรรเงินให้กับจำนวนผู้กู้ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 83-85 แสดงถึงขนาดเงินกู้ที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรให้กับผู้เรียนแต่ละคนเมื่อคิดเป็นเงิน โดยเฉลี่ยมีจำนวนน้อยกว่าที่กระทรวงมหาวิทยาลัยจัดสรรให้ และสอดคล้องกับระดับการศึกษาที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นระดับอุดมศึกษา<sup>56</sup>

<sup>54</sup> ปัทมา กุทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 10.

<sup>55</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 67.

<sup>56</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 67-68.

เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนนักเรียนที่ลงทะเบียนและได้รับเงินกู้ยืมจะพบว่า จำนวนเงินที่กองทุนจัดสรรให้กับโรงเรียนเอกชน (สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ) ที่เข้าโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถจัดสรรให้กับผู้ที่ยื่นขอกู้ยืมได้เพียงร้อยละ 20 เท่านั้น และสัดส่วนนี้มีแนวโน้มลดลงตามงบประมาณที่จัดสรรให้ซึ่งมีแนวโน้มลดลง และจำนวนผู้แสดงความประสงค์ที่จะกู้ยืมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น<sup>57</sup>

จากปริมาณจำนวนนักเรียนที่ยื่นความต้องการขอเงินกู้ยืมมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินงบประมาณให้แก่ผู้กู้รายใหม่ที่มีแนวโน้มลดลง จึงเป็นไปได้ว่าเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กองทุนนั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการ มิฉะนั้นอาจเป็นไปได้ว่าเงินกู้ยืมที่จัดสรรไม่ได้ถึงมือนักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริง<sup>58</sup>

2. ระดับอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 และอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 เมื่อได้รับการจัดสรรเงินกองทุนแล้ว อนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 และอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 จะพิจารณาจัดสรรเงินที่ได้รับให้สถานศึกษาในสังกัดอีกทีหนึ่ง โดยกำหนดเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้นเอง ดังนั้นภาระหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนให้กับผู้กู้ว่าจะเป็นจำนวนเงินเท่าใดและให้เป็นค่าใช้จ่ายอะไรขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 และอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 เป็นสำคัญ<sup>59</sup>

### อนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1

เกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากรณีกระทรวงศึกษาธิการนั้น อนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 เป็นผู้กำหนดโดยการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินกู้จะแตกต่างกันไปในแต่ละปี ทั้งในด้านหลักเกณฑ์และสัดส่วนการให้ความสำคัญ เมื่ออนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินแล้วเงินกองทุนจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 ให้กับกรมสำหรับสถานศึกษาในกรุงเทพมหานครและสถานศึกษาในสังกัดในกรุงเทพมหานคร และอีกส่วนหนึ่งให้กับจังหวัดต่างๆ การจัดสรรเงินแต่ละส่วนจะมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานระดับกรมและระดับจังหวัดทำหน้าที่จัดสรรเงินให้กับสถานศึกษาต่อไป และเมื่อสถานศึกษาได้รับเงินที่จัดสรร คณะกรรมการหรือคณะทำงานของสถานศึกษาจะทำหน้าที่จัดสรรและบริหารเงินดังกล่าวให้แก่แก่นักเรียนที่มีความประสงค์จะกู้ยืมต่อไป<sup>60</sup>

<sup>57</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 68.

<sup>58</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 68.

<sup>59</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 68.

<sup>60</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 68-70

## อนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากรณีของทบวงมหาวิทยาลัย  
อนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 กำหนดให้มีการจัดสรรตามสาขาวิชา ดังนี้

1. สาขาวิทยาศาสตร์ กู้ได้เต็มตามเพดาน 100,000 บาทต่อปี
2. สาขาสังคมศึกษา กู้ได้ประมาณ 60,000 บาทต่อปี

การกำหนดจำนวนเงินกู้จะกำหนดจากสัดส่วนการจัดสรรเงินกองทุนให้กับสถานศึกษาในปีก่อนหน้า และปรับหลักเกณฑ์บางส่วนสำหรับมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช) ซึ่งไม่สัมพันธ์กับความยากจนของนักเรียนนักศึกษาหรือจำนวนนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในแต่ละสถานศึกษา หลังจากอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินแล้ว เงินทุนจะจัดสรรโดยตรงไปยังแต่ละสถานศึกษาในสังกัด ทั้งสถานศึกษาเอกชนและรัฐบาล มหาวิทยาลัยปิดและมหาวิทยาลัยเปิด โดยคณะกรรมการหรือคณะทำงานของสถานศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบการจัดสรรและบริหารเงินที่ได้รับจัดสรรแก่นักเรียน นักศึกษาที่มีความประสงค์จะกู้ยืมต่อไป<sup>61</sup>

อย่างไรก็ตามวิธีการคัดเลือกผู้กู้ยืม (รายใหม่) โดยทั่วไปในระดับสถานศึกษาจะมีการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกโดยคำนึงถึงความยากจนของผู้กู้ยืมเป็นลำดับแรกในกรณีวงเงินที่ได้รับ การจัดสรรไม่เพียงพอโดยจะพิจารณาความสำคัญของผู้กู้เรียงลำดับตามความสำคัญ (มากไปน้อย) ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า
2. ศึกษาสาขาวิชาที่ขาดแคลน
3. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตโคเวต้าของสถาบัน
4. ศึกษาในระดับชั้นปีที่ 1

ตามมติของอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 ได้ออกกฎเกณฑ์กำหนดวงเงินให้กู้ยืมซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปทุกปี

คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้จัดสรรเงินให้แก่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1 และอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 2 โดยพิจารณาจัดสรรจากปัจจัย ดังนี้

1. จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย
2. สัดส่วนผู้กู้ยืมรายใหม่ในปีที่ผ่านมา

<sup>61</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 71.



3. วงเงินให้กู้ยืมเฉลี่ยต่อคนต่อปีของแต่ละระดับการศึกษาแต่ละสาขาวิชา<sup>62</sup>

### 2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย

ทฤษฎีอัตราดอกเบี้ย เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจและภาคการเงินอันมีผลต่อมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศ ทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยได้มีการพัฒนาแนวความคิดมาจากทฤษฎีของสำนักคลาสสิก ซึ่งสามารถอธิบายถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพที่สำคัญได้ 3 ทฤษฎีดังต่อไปนี้

#### 1. ทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยคลาสสิก (Classical Theory)

เป็นทฤษฎีที่กำหนดขึ้นเป็นอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพ ทฤษฎีของคลาสสิกเป็นทฤษฎีที่เรียบง่ายกว่าทฤษฎีอื่นๆ อัตราดอกเบี้ยดุลยภาพถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินทุน ได้แก่ อุปทานของเงินออมในระบบเศรษฐกิจซึ่งมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยโดยตรง กล่าวคือเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น อุปทานของเงินทุนจะทอดขึ้น เช่นเดียวกับอุปทานของสินค้าและบริการอื่นๆ และอุปสงค์ของเงินทุนซึ่งเป็นความต้องการของการลงทุนของภาคธุรกิจ อุปสงค์ของเงินทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยอย่างผกผันกัน กล่าวคือ ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ปริมาณความต้องการการลงทุนจะลดลงและเมื่ออัตราดอกเบี้ยลดลงปริมาณความต้องการลงทุนจะเพิ่มขึ้น ถ้าให้ข้อสมมติฐานที่ว่าไม่มีส่วนรู้ไว้ไหลของเงินออม ในขณะที่เดียวกันไม่มีแหล่งเงินแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินออมของผู้ออม และไม่มีการสร้างเงินของระบบธนาคารพาณิชย์<sup>63</sup>

ตามแนวคิดของสำนักคลาสสิกเห็นว่าดอกเบี้ย คือ ราคาของเงินออม โดยราคาของเงินออม ถูกกำหนดจากอุปสงค์ของเงินลงทุนและอุปทานของเงินออมด้วย คลาสสิกเชื่อว่าเงินออมขึ้นอยู่กับปัจจัยดอกเบี้ยไม่ขึ้นอยู่กับรายได้ หากอัตราดอกเบี้ยสูงจะทำให้อุปทานของเงินออมเพิ่มขึ้น และอุปทานของเงินออมจะลดลง ถ้าอัตราดอกเบี้ยลดลง ดังนั้น เส้นอุปทานของเงินออมที่จะถูกนำไปให้กู้ยืมจึงมีลักษณะลาดขึ้นจากซ้ายไปขวา ในขณะที่อุปสงค์ของเงินลงทุนจะแสดงถึงความต้องการเงินทุนของผู้ประกอบการ และมีลักษณะผกผันกับอัตราดอกเบี้ย เมื่อไรรดอกเบี้ยยิ่งต่ำอุปสงค์ของเงินลงทุนก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเป็นต้นทุนที่หน่วยผลิตต้องจ่าย เมื่อต้นทุนของเงินลงทุนลดลงผู้ลงทุนย่อมมีแรงจูงใจที่จะลงทุน แต่ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นจะทำให้ความต้องการลงทุนลดลง เส้นอุปสงค์ของเงินลงทุนจึงมีลักษณะลาดลงจากซ้ายไปขวา นอกจากนี้ คลาสสิกยังตั้งสมมติฐานอีกว่าไม่มีส่วนรู้ไว้ไหลของเงินออม เนื่องจากเมื่อมีเงินบางส่วนไหลออกจากระบบ

<sup>62</sup> เสกสรรค์ บุญรอด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 71-73.

<sup>63</sup> วารินทร์ สุภาวิชัย. (2550). *ผลกระทบของอัตราดอกเบี้ยต่อการจัดการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในจังหวัดเชียงราย*. สารนิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. หน้า 12.

เศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่เงินออมของประชาชน เงินออมนี้จะเข้าสู่ระบบธนาคารและกลายเป็นเงินให้กู้ยืม แก่หน่วยผลิตต่อไปในจำนวนเท่ากัน มันคือเงินออมจะต้องเท่ากับเงินลงทุนเสมอ ในขณะที่เดียวกัน ไม่มีแหล่งเงินแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินออม และไม่มีการสร้างเงินของระบบธนาคารพาณิชย์<sup>64</sup>

แนวความคิดของคลาสสิกสามารถสรุปได้ว่า ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจไม่ได้มีบทบาทต่อการกำหนดอัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินออมและอุปสงค์ของเงินลงทุนของผู้ประกอบการเพื่อนำไปลงทุน การที่ปริมาณเงินไม่มีบทบาทต่ออัตราดอกเบี้ยจึงเท่ากับว่าปริมาณเงินไม่ได้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ แต่ปริมาณเงินกับมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา<sup>65</sup>

อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยของคลาสสิกยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการ ซึ่งเคนส์มีความเห็นแย้งคือ

1) คลาสสิกกำหนดให้การออมแปรผันตามอัตราดอกเบี้ย รายได้ไม่มีผลต่ออัตราดอกเบี้ยซึ่งน่าจะขัดต่อความเป็นจริง

2) คลาสสิกกำหนดให้อุปสงค์ต่อการลงทุนมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะอุปสงค์ต่อการลงทุนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ถ้ารายรับที่คาดว่าจะได้รับเปลี่ยนแปลงไป

3) เนื่องจากคลาสสิกยึดมั่นในกลไกตลาดเสรี สถาบันการเงินไม่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย เช่น ไม่มีนโยบายการเงินของธนาคารกลาง<sup>66</sup>

## 2. ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้ (Loanable Fund Theory)

ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้นี้มีพื้นฐานแนวคิดมาจากทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยของคลาสสิก ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกได้แก้ไข โดยการนำเอาตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นจริงของระบบเศรษฐกิจมาร่วมในการพิจารณาด้วย โดยเห็นว่าจะดอกเบี้ยที่แท้จริงแล้วไม่ได้จ่ายเพื่อการออมอย่างเดียวแต่เป็นการจ่ายสำหรับการให้กู้ด้วย ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยจึงถูกกำหนดจากปริมาณเงินที่จะให้กู้ (Supply of Loanable Fund) กับความต้องการขอกู้ (Demand for loanable fund) ซึ่งปริมาณเงินที่จะให้กู้นั้นจะมาจากสองแหล่ง ได้แก่ เงินออมและการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินอันได้แก่ การขยายสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ที่เข้าไปอยู่ในตลาดสินเชื่อ โดยความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเงินที่จะให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือหากอัตราดอกเบี้ยต่ำ

<sup>64</sup> นรวุฒิ นรสารทูล. (2546). *การกำหนดส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญา เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 10.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ปริมาณเงินที่จะให้กู้จะมีน้อย และถ้าหากอัตราดอกเบี้ยสูงปริมาณเงินที่จะให้กู้จะมีมากขึ้น ดังนั้นเส้นอุปทานของเงินให้กู้จะมีลักษณะลาดชันจากซ้ายไปขวา ส่วนความต้องการของผู้นั้นเกิดจากการลงทุนและการถือเงินไว้เฉยๆที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ (Hoarding) คือการที่ประชาชนนำเงินที่ถือไว้เฉยๆออกมาให้กู้อันจะมีผลทำให้เงินทุนเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งตามธรรมชาติแล้วผู้ขอกู้อาจมีความต้องการเงินกู้มากอัตราดอกเบี้ยต่ำ ในทางตรงกันข้ามจะลดความต้องการเงินกู้ลงเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูง ดังนั้น เส้นอุปสงค์ของเงินขอกู้อาจมีลักษณะลาดลงจากซ้ายไปขวา<sup>67</sup>

### 3. ทฤษฎีความพึงพอใจในสภาพคล่อง (Liquidity Preference Theory)<sup>68</sup>

ทฤษฎีความพึงพอใจในสภาพคล่องนั้นเป็นทฤษฎีของ John M. Keynes ซึ่งอธิบายว่าอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพในตลาดนั้นถูกกำหนดขึ้นจากเส้นความต้องการถือเงิน (Demand for Money) ตัดกับเส้นอุปทานของเงิน (Supply of Money)

ในด้านความต้องการถือเงินนั้น Keynes แบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1. ความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายใช้สอย (Transaction Demand) ความต้องการลักษณะนี้ได้แก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความจำเป็นในการถือเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการเพื่อการดำรงชีพในแต่ละวัน เช่น ซื้ออาหาร เสื้อผ้า และยารักษาโรค นอกจากนี้ยังรวมถึงการถือเงินของภาคธุรกิจในการดำเนินธุรกิจประจำวันอีกด้วย ดังนั้น ความต้องการถือเงินลักษณะนี้ตัวกำหนดที่สำคัญก็คือรายได้ นอกจากนี้อัตราดอกเบี้ยในระดับสูงจะมีผลกระทบต่อความต้องการถือเงินประเภทนี้ในลักษณะความสัมพันธ์ที่ผกผันกัน

2. ความต้องการถือเงินไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน (Precautionary Demand) ความต้องการถือเงินไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน เกิดจากความไม่แน่นอนของรายรับและรายจ่ายในอนาคต ดังนั้น จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับรายได้และผกผันกับอัตราดอกเบี้ย แต่อย่างไรก็ตาม การถือเงินประเภทนี้อาจไม่ได้ใช้ก็ได้ ดังนั้น จึงมีความไหวตัวของอัตราดอกเบี้ยไวกว่าความต้องการถือเงินประเภทใช้จ่ายใช้สอย

3. ความต้องการถือเงินไว้เพื่อเก็งกำไร (Speculative Demand) ความต้องการถือเงินประเภทใช้จ่ายใช้สอยและการถือเงินไว้ใช้ยามจำเป็นนั้นไม่มีส่วนขัดแย้งกับแนวคิดของคลาสสิกแต่อย่างใด ความต้องการถือเงินชนิดเพื่อใช้จ่ายใช้สอยนั้น เงินทำหน้าที่เป็นเพียงสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น ส่วนความต้องการถือเงินไว้เพื่อเก็งกำไร Keynes ซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากของคลาสสิกเป็นอย่างมาก ทั้งนี้โดยสำนักคลาสสิกมีความเชื่อว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะไม่ถือ

<sup>67</sup> นรวุฒิ นรสารทูล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 15.

<sup>68</sup> วารินทร์ สุภาวิชัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 12-13.

เงินเกินความจำเป็นในการจับจ่ายใช้สอย (รวมทั้งถือไว้ใช้ในยามฉุกเฉินด้วย) ถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว จะสูญเสียดอกเบี้ยที่ควรจะได้ เช่น การลงทุนในการซื้อหลักทรัพย์ เหตุผลจึงมีอยู่ว่าแม้อัตราดอกเบี้ยจะต่ำเพียงใดก็ตาม การที่ได้ผลตอบแทนบ้างก็ยิ่งดีกว่าไม่ได้อะไรเสียเลย เคนส์ให้เห็นว่าการซื้อหลักทรัพย์ก็ต้องเป็นการคาดคะเนว่าอัตราดอกเบี้ยจะไม่สูงขึ้นในช่วงที่เขาตีหลักทรัพย์อยู่ ถ้าในกรณีเขาเชื่อว่าอัตราดอกเบี้ยในอนาคตจะสูงขึ้นแล้ว จะเป็นการตลาดที่เขาถือเงินตราแทนการถือสินทรัพย์ในรูปของหลักทรัพย์ ถ้าหากว่าอัตราดอกเบี้ยในอนาคตเป็นสิ่งที่รู้และ”แน่นอน” ก็จะไม่มีการถือเงินไว้เพื่อเก็งกำไร และแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการถือเงินของเคนส์ก็ไม่มี ความขัดแย้งกับแนวคิดของสำนักคลาสสิกแต่ประการใด

ความต้องการถือเงินเพื่อเก็งกำไรนี้มีความสัมพันธ์กับอัตราแลกเปลี่ยนอย่างผกผันกล่าวคือ ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นความต้องการถือเงินประเภทนี้จะลดลง แต่ถ้าอัตราดอกเบี้ยลดลงความต้องการถือเงินประเภทนี้จะสูงขึ้น สำหรับอุปทานของเงิน (Supply of Money) ซึ่งประกอบด้วย ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินฝากกระแสรายวันที่ย้ายคืนเมื่อทวงถามของระบบธนาคารพาณิชย์ อุปทานของเงินนี้ธนาคารกลางสามารถควบคุมได้โดยการใช้นโยบายที่เหมาะสม<sup>69</sup>

สรุปแนวคิดของเคนส์ได้ว่า อัตราดอกเบี้ยจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความต้องการถือเงินเพื่อเก็งกำไร ในขณะที่รายได้จะเป็นตัวกำหนดความต้องการถือเงินเพื่อจับจ่ายใช้สอยและเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน<sup>70</sup>

<sup>69</sup> วารินทร์ สุภาวิชัย. อังแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 13.

<sup>70</sup> นรฤทธิ นรสารทูล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 14.