

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้เงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา

ในบทนี้จะได้นำเสนอปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยนำแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนหลักกฎหมายต่างประเทศ มาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาโดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1 ปัญหาการชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560

ในประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ.2549 ที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 แต่เมื่อใช้บังคับมาได้ระยะหนึ่ง พบว่ามีปัญหาการบริหารจัดการและการดำเนินการที่มีข้อจำกัด และไม่สอดคล้องกับนโยบายการผลิตกำลังคนและการพัฒนาประเทศ จึงมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ขึ้นมาใหม่ เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการและการดำเนินการให้เป็นเอกภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก็อาจจะไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะทำให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระหนี้ตามที่กองทุนกำหนดได้ การกำหนดเวลาปลอดหนี้หลังจากสำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว 2 ปี โดยให้ผู้กู้ยืมชำระเงินคืนเป็นงวดตามจำนวนที่กองทุนกำหนดให้พร้อมด้วยดอกเบี้ย ซึ่งจำนวนเงินจะมากขึ้นเรื่อยๆ ใดก็ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินกู้ยืมของแต่ละคน ถ้าเป็นนักเรียน นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเอกชนจำนวนเงินกู้ยืมก็จะสูง เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการศึกษาจะสูงกว่าสถานศึกษาของรัฐบาล เมื่อจำนวนเงินกู้ยืมสูงจำนวนดอกเบี้ยก็จะสูงตามไปด้วย และเมื่อผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามยอดที่กองทุนกำหนดในแต่ละงวด ผู้กู้ยืมก็จะตกเป็นผู้ผิดนัดเนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้ได้ เมื่อถึงกระบวนการที่จะต้องบังคับชำระหนี้กับผู้ค้ำประกัน เพื่อให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ดังกล่าวแทนผู้กู้ยืมกระบวนการดังกล่าวนี้ก็ไม่สามารถเกิดผลสำเร็จตามที่กองทุนคาดหวังได้ เนื่องจากว่าบุคคลที่กองทุนกำหนดให้เป็น

ผู้ค้าประกันในการทำสัญญากู้ยืมเงินนั้น เป็นบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง และบุคคลที่ประกอบอาชีพน่าเชื่อถือตามที่สถานศึกษากำหนดให้เป็นผู้ค้าประกันได้ ส่วนใหญ่แล้วผู้ค้าประกันก็จะเป็นบิดา มารดา ซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกันกับผู้กู้ยืม เป็นบุคคลที่ขาดแคลนและยากจนเช่นเดียวกัน การบังคับชำระหนี้กับผู้ค้าประกันในภายหลังจึงไม่น่าจะเป็นประโยชน์กับกองทุนเท่าที่ควร

จากปัญหาต่างๆที่พิจารณาข้างต้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่อง และไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้เงินให้ผู้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในแต่ละประเด็นให้เห็นถึงรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

4.2 ปัญหาในเรื่องของเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้คืนกองทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา

ในประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ.2549 ที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 แต่เมื่อใช้บังคับมาได้ระยะหนึ่ง พบว่ามีปัญหาการบริหารจัดการและการดำเนินการที่มีข้อจำกัด และไม่สอดคล้องกับนโยบายการผลิตกำลังคนและการพัฒนาประเทศ จึงมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ขึ้นมาใหม่ เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการและการดำเนินการให้เป็นเอกภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงิน เมื่อสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญากู้ยืมเงินคืนให้กองทุน ตามจำนวน ระยะเวลา และวิธีการที่กองทุนแจ้งให้ทราบ และได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 หมวด 2 ข้อ 14 ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมคืนให้กองทุน ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว 2 ปี ในการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนให้ถือว่าวันที่ 5 กรกฎาคมแรกภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี เป็นวันที่ครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน หากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดทำการของกองทุนให้ชำระเงินคืนในวันเปิดทำการถัดไป

นอกจากนี้ ข้อ 15 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ยังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนไว้ว่า ก่อนวันครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน กองทุนจะแจ้งให้ผู้กู้ยืมเงินทราบเป็นการล่วงหน้าถึงวันกำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน ผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ เช่น จดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน ให้ผู้กู้ยืมเงินรายงานข้อมูลของผู้กู้ยืมเงิน เช่น การศึกษา การประกอบอาชีพ การเปลี่ยนชื่อสกุล ที่อยู่ เป็นต้น ต่อกองทุนหรือต่อสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคล ที่ทำหน้าที่แทนกองทุนก่อนสิ้นเดือนพฤษภาคมของปีถัดจากปีที่สำเร็จการศึกษา หรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา ตามแบบรายงานข้อมูลของผู้กู้ยืมเงินที่กองทุน กำหนด

เมื่อถึงกำหนดชำระเงินคืนกองทุนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 แล้ว แต่ผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนได้ทั้งจำนวน กรณีดังกล่าวนี้ข้อ 16 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนได้ทั้งจำนวนผู้กู้ยืมเงินอาจขอผ่อนชำระเงินคืนกองทุนเป็นงวดๆรายปี โดยต้องชำระให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 15 ปีนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน และในข้อ 17 แห่งระเบียบคณะกรรมการดังกล่าว ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนไว้ โดยให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนงวดแรกเต็มจำนวนซึ่งเป็นการชำระคืนเฉพาะเงินต้นไม่มีดอกเบี้ย ในวันที่ครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 วรรคสอง แต่การชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนในงวดต่อไปให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนกองทุนตามจำนวนที่กำหนดซึ่งเป็นการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี โดยให้ชำระภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของแต่ละปี โดยวิธีการชำระให้ขึ้นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 18 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 ให้ผู้กู้ยืมเงินผ่อนชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนโดยจำนวนเงินต้นที่ต้องชำระในแต่ละงวดต้องไม่ต่ำกว่าอัตรา ดังนี้

ตารางที่ 10 แสดงอัตราการผ่อนชำระ

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

นอกจากการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนงวดแรกซึ่งต้องชำระเต็มจำนวนตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง การชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนในงวดต่อไปตามข้อ 17 วรรคสอง ให้ผู้กู้ยืมเงินแบ่งชำระเงินในแต่ละงวดนั้นเป็นรายเดือน และผู้กู้ยืมเงินคนใดไม่ชำระหนี้ให้ครบจำนวนในงวดหนึ่งงวดใดผู้กู้ยืมเงินคนนั้นจะตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน โดยการกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ภายหลังจากวันที่ผู้กู้ยืมเงินได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี โดยให้ถือว่าวันที่ 5 กรกฎาคมแรกภายหลังจากวันที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นวันที่ครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน ซึ่งหากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดทำการของกองทุนให้ชำระเงินคืนในวันเปิดทำการถัดไป จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้กู้ยืมชำระเงินคืนกองทุนภายหลังจากที่ผู้กู้ยืมเงินได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี ซึ่งระยะเวลา 2 ปี ที่กองทุนกำหนดให้เป็นช่วงปลอดหนี้ อาจจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษาและสามารถหางานทำได้ ซึ่งงานที่ทำนั้นให้ค่าตอบแทนในจำนวนที่มากพอที่จะทำให้ผู้กู้ยืมมีความสามารถในการชำระหนี้คืนกองทุนได้ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจจะไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาแต่เลือกที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษา

แล้วแต่ไม่สามารถหางานทำได้หรือผู้กู้ยืมเงินได้ทำงานแล้วแต่ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะนำมาชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ และสำหรับผู้กู้ยืมที่มีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา ผู้กู้ยืมเหล่านี้จะไม่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนได้เนื่องจากยังไม่สำเร็จการศึกษา ต้องเปลี่ยนสถานที่เรียน หรือกลับไปเริ่มต้นเรียนใหม่ ผู้กู้ยืมกลุ่มนี้จึงไม่มีความสามารถในการที่จะชำระหนี้คืนกองทุนภายหลังจากที่ครบกำหนด 2 ปีแล้วได้ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้คืนกองทุนภายหลังจากที่ผู้กู้ยืมเงินได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี อาจจะไม่สามารถใช้บังคับกับผู้กู้ยืมทั้ง 2 กลุ่มที่กล่าวมาได้ เพราะเหตุนี้จึงทำให้การชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ทำให้เกิดการผัดผ่อนชำระหนี้และก่อให้เกิดเป็นคดีความมากมาย และถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้และก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้กู้ยืมเงินที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ได้ ซึ่งผู้กู้ยืมเงินได้จากสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันนี้ปัญหาที่กล่าวมานี้สามารถเกิดขึ้นได้ และก็เกิดเป็นปัญหาอยู่แล้วในปัจจุบัน

ประเทศอังกฤษนักเรียนสามารถเริ่มชำระหนี้กู้ยืมเพื่อการศึกษาคืนหลังจากจบการศึกษา ถ้ามีรายได้หลังจบการศึกษามากกว่า 15,000 ปอนด์ต่อปีนักศึกษายังไม่ต้องจ่ายเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่ถ้ามีรายได้เกิน 15,000 ปอนด์ หรือ 1,250 ปอนด์ต่อเดือนหรือ 288 ปอนด์ต่อสัปดาห์ จะจ่ายตามอัตราเงินเพื่อซึ่งผูกติดกับภาษีหรือจ่ายผ่านนายจ้างโดยนายจ้างจะหักเงินจากเงินเดือน ซึ่งทำให้ผู้กู้ยืมมีความสามารถชำระหนี้ได้ตามสภาพเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่กำหนดอัตราการชำระหนี้แบบขั้นบันไดจากร้อยละ 1.5 ของเงินเดือนไปจนถึงร้อยละ 13.5 ของเงินเดือนในปีที่ 15 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการชำระหนี้ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจการเงินของผู้กู้ยืมในขณะที่ชำระหนี้ในปีนั้นๆ และอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ยืมของผู้กู้ยืมเงินทำให้เกิดการผัดผ่อนชำระหนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกาการชำระหนี้จะเริ่มหลัง 6 เดือนเมื่อออกจากสถานศึกษาหรือหยุดเรียน สหรัฐอเมริกายังกำหนดทางเลือกในการชำระหนี้ซึ่งในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถชำระหนี้ด้วยทางเลือกต่างๆ ผู้กู้ยืมเงินสามารถที่จะกำหนดแผนการใช้เงินตัวเองได้ ผู้ที่ได้รับเงินกู้สามารถเลือกการชำระหนี้เงินกู้ที่สอดคล้องกับสถานะทางการเงินและสามารถเปลี่ยนแผนการชำระหนี้เงินกู้ได้เมื่อสถานการณ์การเงินเปลี่ยนไป ซึ่งจะประกอบไปด้วย 4 ทางเลือก แต่ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้ด้วยทางเลือกต่างๆ ผู้ที่ได้รับเงินกู้สามารถกำหนดแผนการใช้เงินตัวเองโดยติดต่อกับศูนย์บริการเงินกู้ ซึ่งจะพิจารณาให้เป็นกรณีไป

เครือรัฐออสเตรเลีย การชำระหนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ที่แน่นอน ประเทศออสเตรเลียช่วยเหลือด้านการเงินแก่นักศึกษาโดยให้นักเรียนนักศึกษาเรียนก่อนและผ่อนชำระหนี้เมื่อมีงานทำ โดยมหาวิทยาลัยจะบันทึกหมายเลขทะเบียนภาษีของนักศึกษาและแจ้งให้กรมสรรพากรทราบเพื่อบันทึกยอดหนี้คู่กับทะเบียนภาษีของนักศึกษา ซึ่งข้อมูลนี้จะอยู่ที่กรมสรรพากร โดยจะยังไม่มีการเรียกเก็บเงินระหว่างเรียน หรือสำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะชำระหนี้ เมื่อใดก็ตามที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะสามารถชำระหนี้จึงชำระหนี้เงินกู้ IRL ซึ่งเกณฑ์ขั้นต่ำคือมีรายได้ 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับปลอดหนี้ กล่าวคือหากสามารถมีรายได้ 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วก็ชำระหนี้ได้เร็วและหมดภาระหนี้เร็ว

ประเทศแคนาดา กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศแคนาดาสามารถให้นักเรียนนักศึกษาที่ไม่ได้ลงทะเบียนเรียนเต็มเวลาสามารถเป็นผู้มีสิทธิ์กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ และยังกำหนดให้สิทธิ์ผู้ที่ทำงานแล้วและมีรายได้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนดสามารถลงทะเบียนเรียนและสามารถยื่นคำขอกู้ โดยนักศึกษาที่เรียนเต็มเวลานั้นรัฐบาลแคนาดาจะจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้จนกว่าจะเรียนจบหรือหยุดเรียน ดอกเบี้ยจะสะสมในเงินกู้ไปจนกว่าจะหยุดเรียนเต็มเวลาและได้รับการปลอดจากการชำระหนี้ 6 เดือน หลังจากนั้นผู้กู้มีหน้าที่ชำระหนี้ จำนวนหนี้อยู่ระหว่าง 2,500 ถึง 4,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการเรียน 4 ปีและรัฐบาลรับประกันการจ่ายดอกเบี้ยให้ผู้กู้และถ้าผู้กู้มีปัญหาทางการเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้หลังจากหยุดเรียนก็สามารถพิจารณาลดหนี้หรือยกเว้นดอกเบี้ยได้ ส่วนนักเรียนที่เรียนไม่เต็มเวลาหรือได้รับทุนการศึกษาผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เองระหว่างเรียน โดยเริ่มจ่ายเต็มทีหลังจากเรียนจบหรือหยุดเรียน 6 เดือน ถ้ารายได้ที่หาได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดอาจได้รับยกเว้นการจ่ายดอกเบี้ย ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลแคนาดาจะจ่ายดอกเบี้ยแทนให้สำหรับคนที่ไม่มีรายได้ต่ำและเรียนเต็มเวลา ถ้ามีคุณสมบัติครบตามที่กำหนดไว้ก็สามารถได้รับทุนโดยไม่ต้องชำระคืน

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 ข้อ 14 โดยกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมทั้งจำนวนคืนกองทุน ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว โดยกำหนดเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำ ให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วยังไม่ต้องชำระเงินคืนกองทุนหากรายได้ยังไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการชำระ คือมีรายได้ 200,000 บาทต่อปี โดยไม่ต้อง

กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับการปลอดหนี้ กล่าวคือ หากผู้กู้ยืมเงินมีรายได้ถึง 200,000 ต่อปี ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วก็ชำระหนี้ได้เร็วและหมดภาระหนี้เร็ว นอกจากนี้เมื่อแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 14 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ มาตรา 44 ที่แก้ไขใหม่นี้ด้วย

4.3 ปัญหาการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

การชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นขั้นตอนที่ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่จะต้องชำระเงินกู้ยืมที่ได้กู้ยืมไปจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ภายหลังจากที่ผู้กู้ยืมเงินสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว จะต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินคืนให้กองทุน ตามจำนวน ระยะเวลา และวิธีการที่กองทุนแจ้งให้ทราบ ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระเงินกู้ยืมทั้งจำนวนคืนกองทุน ภายหลังจากวันที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี และให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้งวดแรกหลังจากครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และชำระหนี้งวดต่อไปภายในวันที่ 5 กรกฎาคม โดยให้ถือว่าวันที่ 5 กรกฎาคมเป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ หากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดทำการของธนาคารให้นับวันเปิดทำการถัดไปเป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ การชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นการชำระหนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินระหว่างกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งการกู้เงินเพื่อศึกษานี้กฎหมายก็ได้กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินจะต้องชำระดอกเบี้ย ให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาด้วย

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรค 2 กำหนดให้เริ่มคิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กู้ยืมเงินนับแต่เวลาใดภายหลังจากสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว แต่อัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดที่คิด ณ วันทำสัญญาต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีและห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 17 กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนตามจำนวนที่กำหนดซึ่งเป็นการชำระหนี้ต้นพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี การคิดดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ให้เริ่มคิดตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระ ของเงินต้นที่เหลือ หลังจากชำระงวดแรกแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้กำหนดไว้ให้คิดดอกเบี้ยได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีและห้ามคิดดอกเบี้ยทบต้น และเมื่อพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 แล้วนั้น ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งถือว่าไม่เกินอัตราตามที่พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรค 2 ได้กำหนดไว้ อีกทั้งระเบียบดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนงวดแรกเต็มจำนวนซึ่งเป็นการชำระคืนเฉพาะต้นเงินไม่มีดอกเบี้ย ในวันที่ครบกำหนดชำระ คือเป็นการยกเว้นดอกเบี้ยในการชำระต้นเงินงวดแรก

เมื่อพิจารณาถึงอัตราดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมเงินจะต้องจ่ายเมื่อชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จะเห็นได้ว่าอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ดังกล่าว เป็นการกำหนดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินสมควรสำหรับ สำหรับเงินให้กู้ยืมสำหรับนักเรียนนักศึกษา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มีมาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย หรือนักเรียนนักศึกษาที่ยากจนให้ได้ศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และเมื่อพิจารณาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในปัจจุบัน ผู้ฝากเงินจะได้รับดอกเบี้ยเงินฝากจากธนาคารเฉลี่ยแล้วประมาณ ร้อยละ 1.7 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมเงินจะต้องใช้ให้แก่กองทุน แม้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้การชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนในงวดแรกเต็มจำนวนจะจ่ายเพียงแค่ต้นเงินโดยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย แต่ตามกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการผ่อนชำระเงินกู้ยืมไว้ 15 งวด การชำระเงินตั้งแต่งวดที่ 2 ถึงงวดที่ 15 ผู้กู้ยืมเงินจะต้องจ่ายดอกเบี้ยในการชำระต้นเงินด้วย

ตารางตัวอย่างแสดงการผ่อนชำระของยอดเงินกู้ 100,000 บาท โดยแยกเป็นเงินต้นและดอกเบี้ย
ในแต่ละปี

ตารางที่ 11 แสดงการคำนวณเงินต้นและดอกเบี้ย

ปีที่ผ่อนชำระ	ยอดเงินกู้คงเหลือตามสัญญา	การผ่อนชำระเงินต้นร้อยละต่อปี	เงินต้นที่ต้องชำระแต่ละงวด	ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี	ยอดเงินต้นและดอกเบี้ย	บวกค่าธรรมเนียมการโอนเงิน
1	100,000	1.5	1,500	ได้รับยกเว้น	1,500	10
2	98,500	2.5	2,500	985	3,485	10
3	96,000	3.0	3,000	960	3,485	10
4	93,000	3.5	3,500	930	4,430	10
5	89,500	4.0	4,000	895	4,895	10
6	85,500	4.5	4,500	855	5,355	10
7	81,500	5.0	5,000	810	5,810	10
8	76,000	6.0	6,000	760	6,760	10
9	70,000	7.0	7,000	700	7,700	10
10	63,000	8.0	8,000	630	8,630	10
11	55,000	9.0	9,000	550	9,550	10
12	46,000	10.0	10,000	460	10,460	10
13	36,000	11.0	11,000	360	11,360	10
14	25,000	12.0	12,000	250	12,250	10
15	13,000	13.0	13,000	130	13,130	10
จำนวนรวม		100.0	100,000	9,275	109,275	

จากตารางข้างต้นจะเป็นตัวอย่างการคิดดอกเบี้ยในการชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยแบ่งการผ่อนชำระเป็น 15 งวดคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งเป็นการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 ข้อ 17 ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่เกินร้อยละ 7.5 ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรคสอง ตามตัวอย่างกำหนดยอดเงินกู้ไว้ที่ 100,000 บาท ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 1 ต่อปี เฉลี่ย 15 ปีอยู่ที่ประมาณ 10,000 บาท แต่ยอดเงินกู้ยืมของนักเรียนนักศึกษาใน

ปัจจุบันที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีและได้กู้ยืมเงินมาตั้งแต่มัธยม จำนวนเงินกู้ยืมจะอยู่ที่ประมาณ 200,000 บาท แต่ถ้าเป็นนักศึกษาที่ศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งค่าเล่าเรียนจะสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐบาลจำนวนเงินกู้ยืมก็จะสูงมากขึ้น อัตราดอกเบี้ยก็จะเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ในหลายรูปแบบและแต่ละรูปแบบนั้นก็จะมีลักษณะไปในทางที่จะเอื้อประโยชน์ต่อผู้กู้ยืม ทำให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระต้นเงินกู้ยืมพร้อมกับดอกเบี้ยได้ตามความสามารถของตน และบางประเทศยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระหนี้โดยปลอดดอกเบี้ยได้อีกด้วย อย่างเช่นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดทางเลือกในการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้ผู้ได้รับเงินกู้ยืมสามารถเลือกการชำระหนี้เงินกู้ยืมที่สอดคล้องกับสถานะทางการเงินและสามารถเปลี่ยนแปลงการชำระหนี้เงินกู้ยืมได้เมื่อสถานะทางการเงินเปลี่ยนไป เช่น ทางเลือกที่ 1 ผู้ที่ได้รับเงินกู้ยืมต้องชำระหนี้เงินกู้ยืมเป็นรายเดือนในจำนวนที่คงที่ (ผู้ที่ได้รับเงินกู้ยืมต้องชำระหนี้เงินกู้ยืมเป็นรายเดือนในจำนวนที่คงที่อย่างน้อยที่สุด 50 เหรียญสหรัฐต่อเดือน) ภายในระยะเวลาที่กำหนด(ไม่เกิน 10 ปี) วิธีนี้ผู้ที่ได้รับเงินกู้ยืมจะต้องจ่ายดอกเบี้ยน้อยที่สุดเพราะยอดชำระหนี้รายเดือนสูงกว่าและระยะเวลาชำระหนี้สั้นกว่า เมื่อเทียบกับทางเลือกที่ 2 ผู้ที่ได้รับเงินกู้ยืมสามารถที่จะขยายระยะเวลาชำระหนี้เงินกู้ยืมออกไปได้ โดยปกติประมาณ 12 ถึง 30 ปี ขึ้นอยู่กับเงินกู้ยืมที่ได้รับและสามารถชำระหนี้เงินกู้ยืมรายเดือนในจำนวนคงที่ (อย่างน้อยที่สุด 50 เหรียญสหรัฐต่อเดือน) ซึ่งทางเลือกที่ 2 นี้ผู้ที่ได้รับเงินกู้ยืมจะต้องชำระดอกเบี้ยในจำนวนที่มากกว่าเดิมเนื่องจากระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ยาวนานขึ้น และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศแคนาดา มีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมต้องการ โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ 5 เปอร์เซ็นต์หรืออัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่อัตรา 2.5 เปอร์เซ็นต์และรัฐบาลจะรับภาระจ่ายดอกเบี้ยให้ผู้กู้ยืมในบางพื้นที่ของแคนาดา และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมเต็มจำนวนภายในระยะเวลา 6 เดือนแรกหลังจากที่สำเร็จการศึกษารัฐจะไม่คิดดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมต้องจ่ายแต่อย่างใด

จากปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้คิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีและห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ เป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแบบตายตัว ผู้กู้ยืมไม่มีทางเลือกในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ไม่มีคามยืดหยุ่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กู้ยืมหรือเป็นการจูงใจให้ผู้กู้ยืมตระหนัก หรือมีความรู้สึกว่าจะต้องชำระเงินกู้ยืมให้เร็วที่สุดเพื่อที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้าน

ดอกเบี้ย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 17 โดยกำหนดให้คิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กู้ยืมเงินนับแต่เวลาภายหลังที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว เป็นอัตราดอกเบี้ยต่ำแบบคงที่ร้อยละ 1 ต่อปี และห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น นอกจากนี้เมื่อแก้ไขมาตรา 44 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 17 วรรคสาม โดยแก้ไขเป็นการคิดดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ให้เริ่มคิดตั้งแต่วันครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมของเงินต้นที่เหลือหลังจากชำระงวดแรกแล้วและกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมเต็มจำนวนภายในระยะเวลา 6 เดือนแรกหลังจากสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วจะได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระดอกเบี้ย

4.4 ปัญหาในส่วนของการหาผู้ค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยหรือนักศึกษาที่ยากจนให้สามารถศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้ตามศักยภาพ ซึ่งเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจให้แก่ผู้ที่ด้อยโอกาส และเพื่อช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ทางสังคมเป็นหลัก จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่ทางกองทุนได้กำหนดขึ้นมาจะมีความแตกต่างกับการกู้ยืมเงินในลักษณะอื่นๆ หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐอีกทางหนึ่ง เพราะเหตุนี้หลักเกณฑ์หรือมาตรการต่างๆ ที่ใช้กับผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจึงไม่ควรที่จะมีหลักเกณฑ์หรือมาตรการ ที่ก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ผู้กู้ยืมเงิน อย่างเช่นเมื่อนักเรียนหรือนักศึกษาที่ได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินแล้วจะต้องทำสัญญากู้ยืมเงินตามแบบที่กองทุนกำหนดไว้ที่สถานศึกษาที่นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมเงินศึกษาอยู่และจะต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระเงินคืนกองทุนด้วย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ในมาตรา 41 วรรคสอง ให้นักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องทำสัญญากู้ยืมเงินตามแบบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ในการทำสัญญากู้ยืมเงินคณะกรรมการจะกำหนดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระเงินคืนกองทุนด้วยก็ได้ ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงิน

ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ก็ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ใน ข้อ 10 โดยมีกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 41 วรรคสอง โดยให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินต้องทำสัญญากู้ยืมเงินตามแบบที่กองทุนกำหนดที่สถานศึกษาที่นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมเงินศึกษาอยู่ ทั้งนี้ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระเงินคืนกองทุนด้วย ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันต้องลงลายมือชื่อในสัญญากู้ยืมเงินในฐานะผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ค้ำประกันแล้วแต่กรณีด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีที่ผู้ค้ำประกันไม่สามารถลงลายมือชื่อในสัญญากู้ยืมเงินต่อหน้าเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารสถานศึกษา สัญญากู้ยืมเงินนั้นต้องมีรายชื่อของนายทะเบียนในท้องที่หรือท้องถิ่นภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านหรือภูมิลำเนาที่ประกอบอาชีพของผู้ค้ำประกันเพื่อรับรองลายมือชื่อของผู้ค้ำประกันด้วย

จะเห็นได้ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา(กยศ.) ได้กำหนดรายละเอียดของการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้เพียงแต่เป็นพื้นฐานของการค้ำประกันเงินกู้เท่านั้น โดยไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติพิเศษของผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแต่อย่างใด ฉะนั้นแล้วการที่จะพิจารณาเรื่องผู้ค้ำประกันนั้นก็จะเป็นไปตามหลักผู้ค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามหลักทั่วไปแล้วเมื่อมีการก่อหนี้เกิดขึ้นและหนี้นั้นไม่มีประกันก็ย่อมทำให้เจ้าหนี้อยู่ในฐานะที่มีความเสี่ยงสูงเพราะลูกหนี้อาจจะจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนไปให้แก่บุคคลภายนอกในระหว่างที่หนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระได้เสมอ แล้วถ้าบุคคลภายนอกรับโอนไปโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนแล้วเจ้าหนี้ก็ไม่อาจเพิกถอนการโอนได้ และเมื่อลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินใดๆเหลืออยู่แล้ว โอกาสที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้ก็แทบจะไม่มี ฉะนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการค้ำประกันนี้เอาไว้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว หน้าที่ค้ำประกันนี้จะเป็นอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้นแต่ต้องเป็นหนี้ที่สมบูรณ์ เช่นหนี้เงินกู้ เป็นต้น สัญญาค้ำประกันนั้นเป็นการประกันด้วยตัวบุคคลหรือนัยหนึ่งคือ ประกันด้วยความสามารถในการชำระหนี้ของบุคคล เป็นสัญญาระหว่างบุคคลภายนอกกับเจ้าหนี้ คือบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ในหนี้ที่ประกันนั้น เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้มีการค้ำประกันนี้ก็เพื่อที่เจ้าหนี้จะได้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้คืนมากขึ้น ฉะนั้นถ้าลูกหนี้ค้ำประกันให้ตัวลูกหนี้เองหรือเจ้าหนี้มาค้ำประกันกับตัวเองเช่นนี้แล้วก็ไม่เกิดประโยชน์อะไรขึ้นมาเลย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดของผู้ที่

จะมาเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ไว้แล้ว เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลทั่วไป ซึ่งบรรลุนิติภาวะและไม่ใช่ตัวลูกหนี้และเจ้าหนี้ด้วยกันแล้วก็สามารถที่จะเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ จากการพิจารณาหลักเกณฑ์การให้เงินกู้ยืม ผู้ที่จะกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในข้อที่ว่าผู้กู้ยืมจะต้องเป็นนักเรียนนักศึกษาที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ หมายความว่าผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี รายได้ต่อครอบครัวพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ 1.รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมรวมกับรายได้ของบิดามารดาในกรณีที่บิดามารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง 2.รายได้ของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมรวมกับรายได้ของผู้ปกครองในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองมิใช่บิดามารดา 3.รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมรวมกับรายได้ของกลุ่มสมรสในกรณีที่ผู้ขอกู้ยืมได้ทำการสมรสแล้ว จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิกู้ยืมเงิน จะต้องเป็นนักเรียนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือเรียกได้ว่าเป็นครอบครัวที่ยากจน และมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินในการศึกษา เมื่อผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินเหล่านี้ผ่านหลักเกณฑ์ต่างๆจนมีสิทธิได้กู้ยืมเงินจากกองทุนแล้วปัญหาที่ตามมาก็คือการทำสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งทางกองทุนกำหนดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระเงินคืนกองทุนด้วย

เนื่องจากว่าผู้กู้ยืมเงินมาจากครอบครัวที่ขาดแคลนและยากจนการที่จะหาผู้ค้ำประกันเงินกู้จึงเป็นเรื่องที่ยาก จึงทำให้โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของผู้กู้ยืมหรือ ครู อาจารย์ ในสถานศึกษาที่ผู้กู้ยืมศึกษาอยู่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือผู้ค้ำประกันมิไว้เพื่อค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมในกรณีที่ผู้กู้ยืมไม่ชำระเงินคืนกองทุน และเมื่อในการทำสัญญากู้ยืมเงินมีบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของผู้กู้ยืมเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้แล้วการบังคับชำระหนี้กับผู้ค้ำประกันในภายหลังก็อาจจะไม่เกิดประโยชน์ เนื่องจากว่าหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนและยากจน แสดงให้เห็นว่าผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นบิดา มารดา หรือผู้ปกครองก็ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ให้กับกองทุนในกรณีที่ผู้กู้ยืมไม่ชำระหนี้ได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยเช่นเดียวกัน อีกทั้งกรณีที่ครู อาจารย์ เข้าเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ ก็อาจเพียงเพื่อให้การกู้ยืมเงินของนักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษาของตนสำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยให้สามารถศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้ และครู อาจารย์ ก็ไม่ควรที่จะต้องมารับภาระในส่วนนี้ เนื่องจากการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นเรื่องระหว่างกองทุนกับนักเรียนหรือนักศึกษา อีกทั้งนักเรียนหรือนักศึกษาก็ควรที่จะรับภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษาด้วยตนเอง มาตรการทางกฎหมาย

เกี่ยวกับการค้าประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงอาจจะก่อให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย หรือแคนาดา จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในประเทศเหล่านี้ไม่ได้มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ค้าประกันการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ของประเทศไทย แต่ประเทศเหล่านี้เลือกวิธีการในการแก้ปัญหาการไม่ชำระหนี้เงินกู้ยืม โดยการออกมาตรการต่างๆที่จะเอื้อต่อการชำระหนี้เงินกู้ยืมของผู้กู้ยืม ให้ผู้กู้ยืมมีความสามารถในการชำระหนี้ตั้งแต่ต้น ไม่ต้องเกิดเป็นปัญหาการค้างชำระหนี้เงินกู้ยืมที่จะต้องไปบังคับกับผู้ค้าประกัน ดังเช่นการกู้ยืมเงินในรูปแบบต่างๆ ไป เช่น มาตรการเกี่ยวกับการชำระเงิน โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระของผู้กู้ยืม โดยพิจารณาจากรายได้ขั้นต่ำเป็นเกณฑ์ในการชำระเงินของแต่ละบุคคล และมาตรการเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย ดังเช่นของประเทศแคนาดา ที่ผู้กู้ยืมมีทางเลือกในการเลือกอัตราดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมและกรณีที่ผู้กู้ยืมชำระเงินกู้ยืมเต็มจำนวนภายในระยะเวลา 6 เดือน แกรรัฐจะไม่คิดดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมต้องจ่าย หรือการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดทางเลือกในการชำระหนี้ ให้ผู้กู้ยืมเลือกที่จะชำระ เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถและสถานะทางการเงินของผู้กู้แต่ละคน และส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันไปตามระยะเวลาในการชำระหนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้มีมาตรการที่ใช้ในการชำระเงินกู้ยืมที่ทำให้ผู้กู้ยืมสามารถชำระเงินกู้ยืมคืนได้ตรงตามเป้าหมาย และเป็นความรับผิดชอบของผู้กู้ยืมที่ควรจะเป็นผู้ชำระค่าเล่าเรียนของตนเองแทนที่จะต้องให้ผู้ค้าประกันซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมารับความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่ชำระหนี้ของผู้กู้ยืม

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 41 วรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 ข้อ 10 โดยให้ยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องของผู้ค้าประกันการชำระหนี้ในการทำสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้กู้ยืมและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการในเรื่องการชำระเงินคืน และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแทน นอกจากนี้เมื่อแก้ไขมาตรา 41 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 10 ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ มาตรา 41 วรรคสอง ที่แก้ไขใหม่นี้ด้วย

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังก่อให้เกิดปัญหาสำหรับผู้กู้ยืมเงินเมื่อถึงกำหนดชำระเงินกู้ยืมตามที่กองทุนกำหนด ยอดเงินที่ต้องชำระในแต่ละปีอาจจะไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กู้ยืมเงินในปีนั้นๆ ทำให้ไม่สามารถชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนตามยอดเงินที่กองทุนกำหนดมาให้ในแต่ละงวดได้ การชำระเงินกู้ยืมตามยอดที่กองทุนกำหนดมาให้ในแต่ละปีนั้น ผู้กู้ยืมจะต้องชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยด้วย ซึ่งกองทุนจะยกเว้นไม่ต้องชำระดอกเบี้ยสำหรับการชำระเงินงวดแรก ดอกเบี้ยในแต่ละงวดของการชำระเงินนั้นจะมากขึ้นอยู่กับจำนวนเงินกู้ยืมของแต่ละคน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้ที่ร้อยละ 7.5 ต่อปีอาจจะสูงเกินไปสำหรับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และเมื่อกองทุนกำหนดให้ผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินจะต้องมีผู้ค้ำประกันในการทำสัญญากู้ยืมเงินกับกองทุน เนื่องจากผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินจะต้องเป็นนักเรียน นักศึกษา ที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนและยากจน การจะหาผู้ค้ำประกันอาจจะทำได้ยาก ส่วนใหญ่แล้วผู้ค้ำประกันก็จะเป็น บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือครูอาจารย์ จึงเห็นได้ว่าการบังคับชำระหนี้กับผู้ค้ำประกันอาจจะไม่เกิดประโยชน์และไม่เป็นธรรมกับผู้ค้ำประกัน กรณีดังกล่าวมานี้ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้กู้ยืมและกองทุนมากที่สุด