

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชำระเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา  
ตามพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

LEGAL PROBLEMS ON EDUCATIONAL LOAN REPAYMENT UNDER  
THE STUDENT LOAN FUND ACT B.E. 2560\*

นันทศักดิ์ ปานเกลี้ยง\*\*

1. บทนำ

ปัจจุบันรัฐบาลไทยสนับสนุนการศึกษาให้เด็กนักเรียนได้เรียนฟรีโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นเวลาสิบสองปีหรือจนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 หากเด็กมีความตั้งใจจะเรียนหนังสือหรือฝึกวิชาชีพเพื่อต่อยอดทางการศึกษาให้สูงขึ้น ถ้าครอบครัวมีความพร้อมทางเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือระดับอุดมศึกษา ย่อมไม่ใช่อุปสรรคของเด็กเหล่านั้น แต่สำหรับครอบครัวมีสถานะทางเศรษฐกิจจำกัด การแสวงหาโอกาสในการเรียนต่อยังระดับชั้นที่สูงขึ้น ย่อมมีต้นทุนที่สูงมาก สะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา จำกัดการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปอย่างน่าเสียดาย!

ความเหลื่อมล้ำจากระบบการศึกษาที่ผลัดภาระค่าใช้จ่ายไปยังผู้เรียนภายหลังจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ยังตอกย้ำความไม่เท่าเทียมกันต่อไปถึงระดับอุดมศึกษา จากการที่มหาวิทยาลัยของประเทศได้ทยอยออกนอกระบบ กล่าวคือ ทุกวันนี้มหาวิทยาลัยไม่ใช่ส่วนราชการอีกต่อไป แต่มีความเป็นอิสระและต้องพึ่งพาตัวเองมากขึ้น รัฐบาลอุดหนุนจากรัฐน้อยลง ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องหารายได้ด้วยตนเองด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การขึ้นค่าเล่าเรียนให้เพิ่มสูงขึ้น “เงิน” จึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งต่อความอยู่รอดของระบบการศึกษาในประเทศไทย ทั้งฝั่งผู้เรียนและฝั่งสถาบันการศึกษา เมื่อเงินกลายเป็นต้นทุนของการ “ซื้อโอกาส” เพื่อเข้าถึงการศึกษา<sup>2</sup> หากพิจารณาถึงเครื่องมือในปัจจุบัน พบว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

\* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชำระเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

\*\* นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

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

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

หรือกองทุน กยศ. เป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนโดยผ่านทาง การให้เงินกู้ยืมเพื่อเพิ่มโอกาสให้คนไม่มีเงินสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น หากตั้งหลักว่าการศึกษาคือ “บริการสาธารณะ” กองทุน กยศ. คือการสร้างโอกาสให้คนไม่มีเงินได้เข้าถึงการบริการสาธารณะด้าน การศึกษาอย่างเท่าเทียม เป็นการเอาเงินภาษีมาลงทุนระยะยาวเพื่อสร้างเด็กคนหนึ่งให้เป็นทรัพยากรของ ประเทศชาติในอนาคต<sup>3</sup>

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเมื่ออนุมัติและจ่ายเงินให้แก่นักศึกษาไปแล้วนั้น ทางกองทุนจะมีเกณฑ์การชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่า ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 คือเริ่มตั้งแต่เมื่อผู้สำเร็จการศึกษาเข้าทำงานในสถานที่ใด ผู้กู้ยืมเงินต้องแจ้งที่อยู่และสถานที่ทำงาน นั้นพร้อมทั้งจำนวนเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับให้ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมทราบ ภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันเริ่มทำงาน ส่วนกำหนดการในการชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนกองทุนเริ่มตั้งแต่ผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จ การศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปีนับจากปีที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา<sup>4</sup>

จากวัตถุประสงค์ที่จะช่วยให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างเท่า เทียมกัน โดยการให้นักศึกษาได้กู้ยืมเงินเพื่อนำไปศึกษาเล่าเรียนและหลังจากที่ได้สำเร็จการศึกษาหรือไม่ได้ ศึกษาแล้ว ให้นำเงินที่กู้ไปมาคืนกองทุนเพื่อการศึกษา อย่างไรก็ตาม นับแต่กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการ ชำระเงินคืนกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา คือพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับพบว่า การบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 ในประเด็นนี้ เกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ที่กำหนดระยะเวลาให้ชำระหนี้คืนกองทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียน หรือนักศึกษามาแล้ว 2 ปี ทำให้การชำระหนี้ไม่สามารถเป็นไปตามความต้องการของกองทุนได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระเงิน คืนเอาไว้ใน พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุน เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการ ชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ. 2561 แล้ว โดยเมื่อผู้กู้ยืมเงินสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้อง ชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญากู้ยืมเงินคืนให้กองทุน ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จ

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

<sup>4</sup> ณัฐวิน อศัฏฐาดล. (2559). “ปัญหาการใช้เงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา พ.ศ.2541”. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา*, 10 (1), หน้า 137.

การศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี โดยให้ถือว่าวันที่ 5 กรกฎาคมแรก ภายหลังวันที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาเป็นวันที่ครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมค้ำประกันกองทุน ปัญหาที่ตามมาคือภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่สำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา จากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันอัตราค่าจ้างงานของผู้กู้ยืมเงินก็ไม่ใช่ ร้อยละ 100 ที่จะได้งานทำภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และแม้ได้งานทำแล้วก็อาจจะมีรายได้ต่ำ อีกทั้งกรณีผู้กู้ยืมเงินที่พ้นสภาพจากนักศึกษาแล้ว แต่กำลังศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแล้ว ก็เป็นอีกกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินยังไม่มีรายได้ที่จะสามารถชำระหนี้กองทุนได้

(2) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรค 2 ในประเด็นนี้เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป หากเมื่อเทียบกับดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้จากสถาบันการเงิน อีกทั้งไม่มีการกำหนดมาตรการในการยกเว้นดอกเบี้ยสำหรับผู้กู้ยืมเงินบางราย เช่น การยกเว้นดอกเบี้ยสำหรับผู้กู้ยืมที่สามารถชำระต้นเงินคืนให้แก่กองทุนได้ทั้งหมดภายในระยะเวลา 6 เดือน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้ผู้กู้เกิดแรงจูงใจในการที่จะชำระเงินคืนกองทุนได้เร็วยิ่งขึ้น และอีกกรณีหนึ่งคือปัญหาเกี่ยวกับผู้ค้ำประกันสัญญาเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ผู้กู้ยืมต้องทำกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(3) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 41 ในประเด็นนี้ เกี่ยวกับการหาผู้ค้ำประกัน เนื่องจากผู้กู้ยืมมีฐานะยากจนจะหาผู้ค้ำประกันอาจทำได้ยาก เนื่องจากว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีหลักเกณฑ์ที่จะให้เงินกู้เพื่อการศึกษาเฉพาะนักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลน มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย การที่กองทุนมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีผู้ค้ำประกัน ค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาแก่นักเรียนนักศึกษาผู้กู้ยืมเงิน เนื่องจากว่าหาผู้ที่มาค้ำประกันการชำระหนี้ได้ยาก เนื่องจากเป็นนักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลน มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ถ้าเป็นบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้กู้ยืมเป็นผู้ค้ำประกันนั้น จะเป็นครอบครัวที่มีรายได้ไม่เกินปีละ 200,000 บาท หมายถึงผู้มีรายได้น้อยจึงไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะบังคับคดีให้ชำระหนี้ได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการชำระเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยโดยพิจารณาถึงกลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าจะสามารถติดตามชำระหนี้จากผู้กู้ยืม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับผู้กู้ยืมหรือไม่ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการชำระเงินคืนกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามกฎหมายในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่นักเรียนนักศึกษาต่อไป

## 2. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงิน เมื่อสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญากู้ยืมเงินคืนให้กองทุน ตามจำนวน ระยะเวลา และวิธีการที่กองทุนแจ้งให้ทราบ และได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้ค้ำเงินกองทุน พ.ศ.2561 หมวด 2 ข้อ 14 ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมคืนให้กองทุน ภายในวันที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว 2 ปี ในการชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนให้ถึงวันที่ 5 กรกฎาคมแรก ภายในวันที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี เป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ค้ำเงินกองทุน หากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดทำการของกองทุน ให้ชำระหนี้ค้ำเงินในวันเปิดทำการถัดไป

เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 แล้ว ผู้กู้ยืมเงิน ไม่สามารถชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนได้ทั้งจำนวนผู้กู้ยืมเงินอาจขอผ่อนชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนเป็นงวดๆรายปี โดยต้องชำระให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 15 ปีนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระหนี้ค้ำเงินกองทุน โดยให้ชำระภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของแต่ละปี โดยให้ผู้กู้ยืมเงินผ่อนชำระหนี้ค้ำเงินกองทุน โดยจำนวนเงินต้นที่ต้องชำระในแต่ละงวดให้เป็นไปตามที่กองทุนกำหนด ซึ่งจำนวนจะมากขึ้นอยู่กับเงินต้นของแต่ละคน ผู้กู้ยืมเงินคนใดไม่ชำระหนี้ให้ครบจำนวนในงวดหนึ่งงวดใดผู้กู้ยืมเงินคนนั้นจะตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้กู้ยืมชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนหลังจากที่ผู้กู้ยืมเงินได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี ซึ่งระยะเวลา 2 ปีที่กองทุนกำหนดให้เป็นช่วงปลอดหนี้ อาจจะไม่ใช่ประโยชน์สำหรับผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษาและสามารถหางานทำได้ ซึ่งงานที่ทำนั้นให้ค่าตอบแทนในจำนวนที่มากพอที่จะทำให้ผู้กู้ยืมมีความสามารถในการชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนได้ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ อาจจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาแต่เลือกที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ไม่สามารถหางานทำได้หรือผู้กู้ยืมเงินได้ทำงานแล้วแต่ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะนำมาชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ และสำหรับผู้กู้ยืมที่มีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา ผู้กู้ยืมเหล่านี้อาจจะไม่สามารถชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนได้ เนื่องจากยังไม่สำเร็จการศึกษา ต้องเปลี่ยนสถานที่เรียน หรือกลับไปเริ่มต้นเรียนใหม่ ผู้กู้ยืมกลุ่มนี้จึงไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนหลังจากที่ครบกำหนด 2 ปีแล้วได้ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้ค้ำเงินกองทุนภายในวันที่ผู้กู้ยืมเงินได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือ

นักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี อาจจะไม่สามารถใช้บังคับกับผู้กู้ยืมที่กล่าวมาได้ เพราะเหตุนี้จึงทำให้การชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ทำให้เกิดการผัดขังชำระหนี้และก่อให้เกิดเป็นคดีความมากมาย และถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้และก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้กู้ยืมเงินที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ได้ ซึ่งคุณได้จากสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันนี้ปัญหาที่กล่าวมานี้สามารถเกิดขึ้นได้ และก็เกิดเป็นปัญหาอยู่แล้วในปัจจุบัน

เมื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษนักศึกษาสามารถเริ่มชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาคืนหลังจากจบการศึกษา ถ้ามีรายได้เกิน 15,000 ปอนด์ หรือ 1,250 ปอนด์ต่อเดือน และจะจ่ายตามอัตราเงินเพื่อซึ่งผูกติดกับภาษีหรือจ่ายผ่านนายจ้าง โดยนายจ้างจะหักเงินจากเงินเดือน และเครื่องรัฐออสเตรเลีย การชำระหนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ที่แน่นอน ส่วนประเทศออสเตรเลียช่วยเหลือด้านการเงินแก่นักศึกษาโดยให้นักเรียนนักศึกษาเรียนก่อนและผ่อนชำระหนี้เมื่อมีงานทำ โดยมหาวิทยาลัยจะบันทึกหมายเลขทะเบียนภาษีของนักศึกษาและแจ้งให้กรมสรรพากรทราบเพื่อบันทึกยอดหนี้คู่กับทะเบียนภาษีของนักศึกษา ซึ่งข้อมูลนี้จะอยู่ที่กรมสรรพากร โดยจะยังไม่มีการเรียกเก็บเงินระหว่างเรียน หรือสำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะชำระหนี้ เมื่อใดก็ตามที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะชำระหนี้จึงชำระหนี้เงินกู้ IRL ซึ่งเกณฑ์ขั้นต่ำคือมีรายได้ 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับปลอดหนี้ กล่าวคือหากสามารถมีรายได้ 25,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วก็ชำระหนี้ได้เร็วและหมดภาระหนี้เร็ว หลักเกณฑ์การชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของทั้งสองประเทศดังกล่าวทำให้ผู้กู้มีความสามารถที่จะชำระเงินได้ตามสภาพเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่กำหนดอัตราการชำระเงินแบบขั้นบันไดจากร้อยละ 1.5 ของเงินต้นไปจนถึงร้อยละ 13.5 ของเงินต้นในปีที่ 15 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการชำระเงินซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจการเงินของผู้กู้ยืมในขณะที่ชำระเงินในปีนั้นๆ และอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ยืมของผู้กู้ยืมเงินทำให้เกิดการผัดขังชำระหนี้

### 3. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรค 2 กำหนดให้เริ่มคิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กู้ยืมเงินนับแต่เวลาใดภายหลังที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว แต่อัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดที่คิด ณ วันทำสัญญาต้องไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีและห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 17 กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนตามจำนวนที่กำหนดซึ่งเป็นการชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี การคิดดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ให้เริ่มคิดตั้งแต่วันครบกำหนดชำระ ของเงินต้นที่เหลือหลังจากชำระงวดแรกแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้กำหนดไว้ให้คิดดอกเบี้ยได้ในอัตราร้อยละ 7.5

ต่อปีและห้ามคิดดอกเบี้ยทบต้น และเมื่อพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืน กองทุน พ. ศ. 2561 แล้วนั้น ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งถือว่าไม่เกินอัตราตามที่พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ. ศ. 2560 มาตรา 44 วรรค 2 ได้กำหนดไว้ อีกทั้งระเบียบดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนงวดแรกเต็มจำนวนซึ่งเป็นการชำระคืนเฉพาะต้นเงินไม่มีดอกเบี้ยในวันที่ครบกำหนดชำระ คือเป็นการยกเว้นดอกเบี้ยในการชำระต้นเงินงวดแรก

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

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ในหลายรูปแบบและแต่ละรูปแบบนั้นก็จะมีลักษณะไปในทางที่จะเอื้อประโยชน์ต่อผู้กู้ยืม ทำให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระต้นเงินที่กู้ยืมพร้อมกับดอกเบี้ยได้ตามความสามารถของตน และบางประเทศยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระหนี้ โดยปลอดดอกเบี้ยได้อีกด้วย อย่างเช่นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดทางเลือกในการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้ผู้ได้รับเงินกู้ยืมสามารถเลือกการชำระหนี้เงินกู้ที่สอดคล้องกับสถานะทางการเงินและสามารถเปลี่ยนแปลงแผนการชำระหนี้เงินกู้ได้เมื่อสถานะทางการเงินเปลี่ยนไป เช่น ทางเลือกที่ 1 ผู้ที่ได้รับเงินกู้ต้องชำระหนี้เงินกู้เป็นรายเดือนในจำนวนที่คงที่( ผู้ที่ได้รับเงินกู้ต้องชำระหนี้เงินกู้เป็นรายเดือนในจำนวนที่คงที่อย่างน้อยที่สุด 50 เหรียญสหรัฐต่อเดือน) ภายในระยะเวลาที่กำหนด(ไม่เกิน 10 ปี) วิธีนี้ผู้ที่ได้รับเงินกู้จะต้องจ่ายดอกเบี้ยน้อยที่สุดเพราะยอดชำระหนี้รายเดือนสูงกว่าและระยะเวลาชำระหนี้สั้นกว่า เมื่อเทียบกับทางเลือกที่ 2 ผู้ที่ได้รับเงินกู้สามารถที่จะขยายระยะเวลาชำระหนี้เงินเงินกู้ออกไปได้ โดยปกติประมาณ 12 ถึง 30 ปี ขึ้นอยู่กับเงินกู้ที่ได้รับและสามารถชำระหนี้เงินกู้อย่างน้อยในจำนวนคงที่ (อย่างน้อยที่สุด 50 เหรียญสหรัฐต่อเดือน) ซึ่งทางเลือกที่ 2 นี้ผู้ที่ได้รับเงินกู้จะต้องชำระดอกเบี้ยในจำนวนที่มากกว่าเดิมเนื่องจากระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ยาวนานขึ้น และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตรา

ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศแคนาดา มีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมต้องการ โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ 5 เปอร์เซ็นต์หรืออัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่อัตรา 2.5 เปอร์เซ็นต์และรัฐบาลจะรับภาระจ่ายดอกเบี้ยให้ผู้กู้ในบางพื้นที่ของแคนาดา และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมเต็มจำนวนภายในระยะเวลา 6 เดือนแรกหลังจากที่สำเร็จการศึกษารัฐจะไม่คิดดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมต้องจ่ายแต่อย่างใด แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของประเทศไทย เป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแบบตายตัว ผู้กู้ยืมไม่มีทางเลือกในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ไม่มีความยืดหยุ่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กู้ยืมหรือเป็นการจูงใจให้ผู้กู้ยืมตระหนัก หรือมีความรู้ดีว่าจะต้องชำระเงินกู้ยืมให้เร็วที่สุดเพื่อที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านดอกเบี้ย

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาการกำกับการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ในมาตรา 41 วรรคสอง ให้นักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องทำสัญญากู้ยืมเงินตามแบบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ในการทำสัญญากู้ยืมเงินคณะกรรมการจะกำหนดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้เงินคืนกองทุนด้วยก็ได้ ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ก็ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้ใน ข้อ 10 โดยมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 41 วรรคสอง โดยให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินต้องทำสัญญากู้ยืมเงินตามแบบที่กองทุนกำหนดที่สถานศึกษาที่นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมเงินศึกษาอยู่ ทั้งนี้ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้เงินคืนกองทุนด้วย ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันต้องลงลายมือชื่อในสัญญากู้ยืมเงิน ในฐานะผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ค้ำประกันแล้วแต่กรณีด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีที่ผู้ค้ำประกันไม่สามารถลงลายมือชื่อในสัญญากู้ยืมเงินต่อหน้าเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารสถานศึกษา สัญญากู้ยืมเงินนั้นต้องมีรายชื่อของนายทะเบียนในท้องที่หรือท้องถิ่นภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านหรือภูมิลำเนาที่ประกอบอาชีพของผู้ค้ำประกันเพื่อรับรองลายมือชื่อของผู้ค้ำประกันด้วย

จะเห็นได้ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา(กยศ.) ได้กำหนดรายละเอียดของการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไว้เพียงแต่เป็นพื้นฐานของการค้ำประกันเงินกู้เท่านั้น โดยไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติพิเศษของผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแต่อย่างใด ฉะนั้นแล้วการที่จะพิจารณาเรื่องผู้ค้ำประกันนั้นก็จะเป็นไปตามหลักผู้ค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามหลักทั่วไปแล้วเมื่อมีการก่อหนี้เกิดขึ้นและหนี้นั้น ไม่มีประกันก็ย่อมทำให้เจ้าหนี้อยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงสูงเพราะลูกหนี้อาจจะจำหน่ายทรัพย์สินของตนไปให้แก่บุคคลภายนอกในระหว่างที่หนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระได้เสมอ แล้วถ้าบุคคลภายนอกรีบโอนไปโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนแล้วเจ้าหนี้ก็ไม่อาจฟ้องขอการโอนได้และเมื่อลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินใดๆเหลืออยู่แล้ว โอกาสที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้ก็

แทบจะไม่มี ฉะนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการค้ำประกันหนี้เอาไว้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว  
หนี้ที่ค้ำประกันนี้จะเป็นหนี้อะไรก็ได้ทั้งสิ้นแต่ต้องเป็นหนี้ที่สมบูรณ์ เช่นหนี้เงินกู้เป็นต้น สัญญาค้ำประกัน  
นั้นเป็นการประกันด้วยตัวบุคคลหรือนัยหนึ่งคือ ประกันด้วยความสามารถในการชำระหนี้ของบุคคล เป็น  
สัญญาระหว่างบุคคลภายนอกกับเจ้าหนี้ คือบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ในหนี้ที่ประกันนั้น เพราะ  
เจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้มีการค้ำประกันนี้ก็เพื่อที่เจ้าหนี้จะได้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้คืนมากขึ้น  
ฉะนั้นถ้าลูกหนี้ค้ำประกันให้ตัวลูกหนี้เองหรือเจ้าหนี้มาค้ำประกันกับตัวเองเช่นนี้แล้วก็ไม่เกิดประโยชน์  
อะไรขึ้นมาเลย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 และระเบียบ  
คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืม  
เพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดของผู้ที่จะมาเป็นผู้ค้ำ  
ประกันเงินกู้ไว้แล้ว เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลทั่วไปซึ่งบรรลุนิติภาวะและ  
ไม่ใช่ตัวลูกหนี้และเจ้าหนี้ด้วยกันแล้วก็สามารถที่จะเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ จาก  
การพิจารณาหลักเกณฑ์การให้เงินกู้ยืม ผู้ที่จะกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในข้อที่ว่าผู้  
กู้ยืมจะต้องเป็นนักเรียนนักศึกษาที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ขาด  
แคลนทุนทรัพย์ หมายความว่าผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี รายได้ต่อครอบครัว  
พิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ 1.รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมรวมกับ  
รายได้ของบิดามารดาในกรณีที่เป็นบิดามารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง 2.รายได้ของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอ  
กู้ยืมรวมกับรายได้ของผู้ปกครองในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจปกครองมิใช่บิดามารดา 3.รายได้รวมของนักเรียน  
หรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืมรวมกับรายได้ของคู่สมรสในกรณีที่ผู้ขอกู้ยืมได้ทำการสมรสแล้ว จากหลักเกณฑ์  
ดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิกู้ยืมเงิน จะต้องเป็นนักเรียนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนทุน  
ทรัพย์หรือเรียกได้ว่าเป็นครอบครัวที่ยากจน และมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินในการศึกษา เมื่อผู้มีสิทธิกู้ยืม  
เงินเหล่านี้ผ่านหลักเกณฑ์ต่างๆจนมีสิทธิได้กู้ยืมเงินจากกองทุนแล้วปัญหาที่ตามมาก็คือการทำสัญญากู้ยืม  
เงิน ซึ่งทางกองทุนกำหนดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระเงินคืนกองทุนด้วย

เนื่องจากว่าผู้กู้ยืมเงินมาจากครอบครัวที่ขาดแคลนและยากจนการที่จะหาผู้ค้ำประกันเงินกู้จึงเป็น  
เรื่องที่ยาก จึงทำให้โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง  
ของผู้กู้ยืมหรือ ครู อาจารย์ ในสถานศึกษาที่ผู้กู้ยืมศึกษาอยู่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้ค้ำประกันมิไว้เพื่อค้ำ  
ประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมในกรณีที่ผู้กู้ยืมไม่ชำระเงินคืนกองทุน และเมื่อในการทำสัญญากู้ยืมเงินมีบิดา  
มารดา หรือผู้ปกครองของผู้กู้ยืมเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้แล้ว การบังคับชำระหนี้กับผู้ค้ำประกันใน  
ภายหลังก็อาจจะไม่เกิดประโยชน์ เนื่องจากว่าหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องเป็น  
นักเรียนหรือนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนและยากจน แสดงให้เห็นว่าผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นบิดา  
มารดา หรือผู้ปกครองก็ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ให้กับกองทุนในกรณีที่ผู้กู้ยืมไม่ชำระหนี้ได้ เนื่องจากเป็นผู้  
ที่มีรายได้น้อยเช่นเดียวกัน อีกทั้งกรณีทีครู อาจารย์ เข้าเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ ก็อาจเพียงเพื่อให้การ



กู้ยืมเงินของนักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษาของตนสำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยให้สามารถศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้ และครู อาจารย์ ก็ไม่ควรที่จะต้องมารับภาระในส่วนนี้ เนื่องจากการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นเรื่องระหว่างกองทุนกับนักเรียนหรือนักศึกษา อีกทั้งนักเรียนหรือนักศึกษาก็ควรที่จะรับภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษาด้วยตนเอง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงอาจจะก่อให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย หรือแคนาดา จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในประเทศเหล่านี้ไม่ได้มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้คืนกองทุน พ.ศ.2561 ของประเทศไทย แต่ประเทศเหล่านี้เลือกวิธีการในการแก้ปัญหาการไม่ชำระหนี้เงินกู้ยืมโดยการออกมาตรการต่างๆที่จะเอื้อต่อการชำระหนี้เงินกู้ยืมของผู้กู้ยืม ให้ผู้กู้ยืมมีความสามารถในการชำระหนี้ตั้งแต่ต้น ไม่ต้องเกิดเป็นปัญหาการค้างชำระหนี้เงินกู้ยืมที่จะต้องไปบังคับกับผู้ค้ำประกัน ดังเช่นการกู้ยืมเงินในรูปแบบทั่วไป เช่น มาตรการเกี่ยวกับการชำระหนี้โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระของผู้กู้ยืม โดยพิจารณาจากรายได้ขั้นต่ำเป็นเกณฑ์ในการชำระหนี้ของแต่ละบุคคล และมาตรการเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย ดังเช่นของประเทศแคนาดา ที่ผู้กู้ยืมมีทางเลือกในการเลือกอัตราดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมและกรณีที่ผู้กู้ยืมชำระหนี้เงินกู้ยืมเต็มจำนวนภายในระยะเวลา 6 เดือนแรกรัฐจะไม่ได้คิดดอกเบี้ยที่ผู้กู้ยืมต้องจ่าย หรือการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดทางเลือกในการชำระหนี้ ให้ผู้กู้ยืมเลือกที่จะชำระ เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถและสถานะทางการเงินของผู้กู้แต่ละคน และส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันไปตามระยะเวลาในการชำระหนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้มีมาตรการที่ใช้ในการชำระหนี้เงินกู้ยืมที่ทำให้ผู้กู้ยืมสามารถชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนได้ตรงตามเป้าหมาย และเป็นความรับผิดชอบของผู้กู้ยืมที่ควรจะเป็นผู้ชำระค่าเล่าเรียนของตนเองแทนที่จะต้องให้ผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมารับความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่ชำระหนี้ของผู้กู้ยืม

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะเห็นว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังก่อให้เกิดปัญหาสำหรับผู้กู้ยืมเงินเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เงินกู้ยืมตามที่กำหนด ขอดเงินที่ต้องชำระในแต่ละปีอาจจะไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กู้ยืมเงินในป็นั้นๆ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนกองทุนตามขอดเงินที่กองทุนกำหนดมาให้ในแต่ละงวดได้ การชำระหนี้เงินกู้ยืมตามขอดที่กองทุนกำหนดมาให้ในแต่ละปีนั้น ผู้กู้ยืมจะต้องชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยด้วย ซึ่งกองทุนจะยกเว้น ไม่ต้องชำระดอกเบี้ยสำหรับการชำระหนี้งวดแรก ดอกเบี้ยในแต่ละงวดของการชำระหนี้ นั้นจะมากขึ้นขึ้นอยู่กับจำนวนเงินกู้ยืมของแต่ละคน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไว้ที่ร้อยละ 7.5 ต่อปี

อาจจะสูงเกินไปสำหรับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และเมื่อกองทุนกำหนดให้ผู้มีสิทธิ์กู้ยืมเงินจะต้องมีผู้ค้ำประกันในการทำสัญญากู้ยืมเงินกับกองทุน เนื่องจากผู้มีสิทธิ์กู้ยืมเงินจะต้องเป็นนักเรียน นักศึกษา ที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลน และยากจน การจะหาผู้ค้ำประกันอาจจะทำได้ยาก ส่วนใหญ่แล้วผู้ค้ำประกันก็จะเป็นบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือครูอาจารย์ จึงเห็นได้ว่าการบังคับชำระหนี้กับผู้ค้ำประกันอาจจะไม่เกิดประโยชน์และไม่เป็นธรรมกับผู้ค้ำประกัน กรณีดังกล่าวมานี้ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้กู้ยืมและกองทุนมากที่สุด

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

เมื่อได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทั้งของไทยและของต่างประเทศ ทำให้เห็นถึงปัญหาที่ทำให้การชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กองทุนกำหนดไว้ ทั้งปัญหาในเรื่องของเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาให้ชำระหนี้คืนกองทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา โดยการกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ภายหลังวันที่ผู้กู้ยืมเงินได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี ปัญหาการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้กำหนดไว้ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 7.5 ต่อปีและห้ามคิดดอกเบี้ยทบต้น เป็นการกำหนดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินสมควรสำหรับเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับนักเรียนหรือนักศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแบบตายตัว ผู้กู้ยืมไม่มีทางเลือกในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่ไม่มีความยืดหยุ่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กู้ยืมหรือเป็นการจูงใจให้ผู้กู้ยืมมีความรู้สึกว่าจะต้องชำระเงินกู้ยืมให้เร็วที่สุดเพื่อที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านดอกเบี้ย และปัญหาในส่วนของ การหาผู้ค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมการศึกษา กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดของผู้ที่จะมาเป็นผู้ค้ำประกันไว้ การค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้กำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือคู่สมรส หรือนบุคคลที่ประกอบอาชีพมีรายได้ที่น่าเชื่อถือตามที่คณะกรรมการพิจารณาให้ผู้กู้ยืมประจำสถานศึกษากำหนดให้เป็นผู้ค้ำประกันได้ เนื่องจากว่าผู้กู้ยืมเงินมาจากครอบครัวที่ขาดแคลนและยากจนการที่จะหาผู้ค้ำประกันเงินกู้จึงเป็นเรื่องที่ยาก จึงทำให้โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ค้ำประกันเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้กู้ยืมหรือไม่ก็เป็นครูอาจารย์ในสถานศึกษาที่ผู้กู้ยืมศึกษาอยู่ ฉะนั้นแล้วการที่กองทุนจะมาบังคับชำระหนี้กับผู้ค้ำประกันจึงอาจทำได้ยากและเป็นการสร้างภาระให้กับผู้กู้ยืมเงินเกินสมควร

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 14 โดยกำหนดให้ ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมทั้งจำนวนคืนกองทุนภายในวันที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว โดยกำหนดเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว ยังไม่ต้องชำระเงินคืนกองทุน หากรายได้ยังไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการชำระ คือมีรายได้ 200,000 บาทต่อปี โดยไม่ต้องกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับการปลอดหนี้ นอกจากนี้เมื่อแก้ไขมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 14 ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขใหม่นี้ด้วย

2. ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 17 โดยกำหนดให้คิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กู้ยืมเงินนับแต่เวลาภายหลังที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วเป็นอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ร้อยละ 1 ต่อปีและห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น นอกจากนี้เมื่อแก้ไขมาตรา 44 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นแล้วผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระเงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 17 วรรคสาม โดยแก้ไขเป็นการคิดดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ให้เริ่มคิดตั้งแต่วันครบกำหนดชำระเงินกู้ยืมขอเงินต้นที่เหลือหลังจากชำระงวดแรกแล้วและกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินกู้ยืมเต็มจำนวนภายในระยะเวลา 6 เดือนแรกหลังจากสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วจะได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระดอกเบี้ย

3. ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 41 วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 10 โดยให้ยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องของผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ในการทำสัญญากู้ยืมเงิน ระหว่างผู้กู้ยืมและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นอกจากนี้เมื่อแก้ไขมาตรา 41 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและการชำระหนี้เงินคืนกองทุน พ.ศ.2561 ข้อ 10 ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มาตรา 41 วรรคสอง ที่ได้ยกเลิกนี้ด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นถึงปัญหาในหลายๆประเด็นที่ทำให้การชำระ  
เงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายที่กองทุนได้วางไว้ เมื่อพิจารณาถึง  
หลักเกณฑ์ทางกฎหมายแล้วจึงทำให้เห็นว่าข้อกำหนดหลักเกณฑ์บางอย่างยังเป็นการก่อให้เกิดปัญหากับผู้  
กู้ยืมเงินมากเกินไป และหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้ช่วยให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระหนี้ได้จริง ข้อเสนอแนะ  
ดังที่กล่าวมาข้างต้นเกิดจากการศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของหลายๆประเทศ ที่มีวิธีการ  
จัดการกับปัญหาดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษา  
และแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์กับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำ  
ให้กองทุนมีเงินทุนหมุนเวียน ผู้กู้ยืมเงินก็จะมีความสามารถในการชำระเงินคืนกองทุนมากขึ้น และทำให้มีผู้  
ที่สำเร็จการศึกษาที่จะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไปอย่างไม่มีสิ้นสุด