

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาชำระหนี้ภายหลังการบอกเลิก

สัญญากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

Legal Problems on Time Period of Repayment after the Termination of Education Loan Contract

พรรณฐิติ พิกัดดี¹ / นิสิต อินทมานะ²

Pantinee Pipak, Nisit Intamano

¹⁻²กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Department of Business Law, Sripatum University

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 47 และ 48 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ข้อ 11 และข้อ 12 กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ขอชำระหนี้ก่อนกำหนด หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญานั้น ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาทั้งหมดคืนกองทุนภายใน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญาหรือนับแต่วันถัดจากวันที่กองทุนแจ้งบอกเลิกสัญญา ซึ่งต่างจากผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษา หรือพ้นจากสภาพนักเรียนนักศึกษา ที่กำหนดให้ปลอดภาระการชำระหนี้ 2 ปี และให้เวลาชำระหนี้คืน สูงสุด 15 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาความไม่เป็นธรรมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 47 และ 48 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ข้อ 11 และข้อ 12 โดยกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินก่อนสำเร็จการศึกษา หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญานั้น ได้รับสิทธิพิเศษในการปลอดภาระชำระหนี้ 6 เดือน ทั้งนี้ระยะเวลาในการชำระหนี้ไม่เกิน 15 ปี นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญา หรือนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่กองทุนแจ้งบอกเลิกสัญญา

คำสำคัญ: กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, กู้ยืมเงิน, นักศึกษา, หลักความเสมอภาค

Abstract

From Section 47 and 48 of the Student Loan Fund Act B.E.2560, in conjunction with the Regulation of the Student Loan Fund Committee regarding Refunding of the Student Loan Fund B.E. 2542 amended (no. 4) B.E.2552 no. 11 and no.12, these laws require borrowers who were asked for paying off a debt before the due date or in case of termination of contract by the fund need to pay off their loans within 30 days from the date after notification of termination of contract or from the date after notification of termination of contract by the fund. This is different from the case of borrowers who graduated or out off student status of which the laws do not require to pay off their loans within 2 years and a maximum period in returning loans is 15 years with the 1 percent annual percentage rate. This reflects the unfair laws. The author therefore proposes to amend the Student Loan Fund Act B.E. 2560 Section 47 and 48 in conjunction with the Regulation of the Student Loan Fund Committee regarding Refunding of the Student Loan Fund B.E. 2542 amended (no. 4) B.E.2552 no. 11 and no.12 by providing that borrowers who do not intend to lend money before graduation or in case of termination of contract by the fund, borrowers shall not be obliged to pay off their loans within 6 months and a maximum period in returning loans should be set as 15 years from the date after notification of termination of contract by the fund.

Keyword: student loan fund, loan, student, equality

บทนำ

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2539 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงการคลังดำเนินการในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน และในปี พ.ศ. 2541 มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 โดยกองทุนมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐบาลในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แก่นักเรียน นักศึกษา ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย อันเป็นแนว

ทางการแก้ไขปัญหาคอขวดด้านการศึกษาในสังคม ด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นให้แก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น และช่วยสนับสนุนการพัฒนากระบวนการศึกษาทางด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน โดยเงินที่นำมาให้กู้ยืมทั้งหมดมาจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินภาษีอากรของคนไทยทั่วประเทศ

จากผลการดำเนินงานตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 จนถึงปีการศึกษา 2559 ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 20 ปี พบว่า มีจำนวนผู้กู้ทั้งสิ้น 4,625,210 ราย เป็นผู้กู้กำลังศึกษา หรือ อยู่ในช่วงปลอดหนี้ 2 ปี จำนวน 1,209,864 ราย ผู้กู้ชำระหนี้เสร็จสิ้น จำนวน 319,334 ราย ผู้กู้เสียชีวิต หรือ ทพพลภาพ จำนวน 33,794 ราย และผู้กู้ที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ จำนวน 2,948,708 ราย วงเงินที่ให้กู้ไปแล้วรวมทั้งสิ้น 493,000 ล้านบาท ส่วนผู้กู้ยืมที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ จำนวน 2,948,708 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 65.35 ของผู้กู้ทั้งหมด โดยเป็นผู้กู้ที่ค้างชำระจำนวน 1,925,611 ราย คิดเป็นร้อยละ 65.3 ของผู้กู้ที่อยู่ระหว่างการชำระ ซึ่งมีเงินต้นที่ครบกำหนดชำระที่ค้างชำระ หรือคิดเป็นร้อยละ 55.93 ของเงินต้นที่ครบกำหนดชำระทั้งหมด

ถึงแม้ว่าการให้เงินกู้ยืมเพื่อสนับสนุนทางการศึกษา จะเป็นการให้โอกาสกับผู้ที่ยากแค้นทุนทรัพย์ก็จริง แต่ผู้กู้ยืมเงินถือเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากเป็นผู้ที่ตัดสินใจที่จะชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ โดยปัญหาที่เกิดจากผู้กู้ยืมเงินไม่ยอมชำระหนี้ เกิดได้หลายกรณี ได้แก่ ภูมิฐานะ สถานภาพส่วนบุคคล ระดับการศึกษา การมีงานทำ รายได้ การมีหนี้สินอื่นๆ ความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึก และการได้รับข้อมูลข่าวสารซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนสำคัญในเรื่องของการชำระหนี้ นอกจากนี้ สถานภาพสมรสหรือโสดก็เป็นเหตุผลสำคัญ เนื่องจากผู้กู้ยืมเงินจะมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นจากการมีบุตร ผู้กู้ยืมเงินจึงต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในครอบครัวก่อนการชำระคืนเงินกู้

อย่างไรก็ตามนักเรียน นักศึกษาที่ยากแค้นทุนทรัพย์และมีความประสงค์จะเรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงกว่ามัธยมจนถึงระดับปริญญาตรี ได้กลายมาเป็นจุดอ่อนของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยพบว่า ผู้กู้ยืมเงินที่เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามความคาดหวังของกองทุน รวมถึงมีบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 47 และ 48 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ข้อ 11 และข้อ 12 ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา กับผู้กู้ยืม

ที่สำเร็จการศึกษา หรือพ้นจากสภาพนักเรียน หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา โดยบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ขอชำระหนี้ก่อนกำหนด หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญานั้น ต้องชำระเงินกู้ยืม เพื่อการศึกษาทั้งหมดคืนกองทุนให้ผู้ยืมเพื่อการศึกษาภายใน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญากับกองทุน หรือนับแต่วันถัดจากวันที่กองทุนแจ้งบอกเลิกสัญญา ซึ่งแตกต่างจากผู้กู้ยืมเงิน ที่สำเร็จการศึกษา หรือพ้นจากสภาพนักเรียนนักศึกษา ที่กฎหมายกำหนดให้ปลอดภาระการชำระหนี้ 2 ปี ภายหลังสำเร็จการศึกษาหรือพ้นจากสภาพนักเรียน นักศึกษา และให้เวลาชำระหนี้คืนกองทุน สูงสุด 15 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี รวมระยะเวลาผ่อนชำระหนี้คืนทั้งหมดสูงสุด 17 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต่อไปแล้วทำการบอกเลิกสัญญาต่อ กองทุน หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา ซึ่งมีระยะเวลาการชำระหนี้คืนทั้งหมดเพียง 30 วัน ซึ่งผู้กู้ยืม ไม่สามารถชำระคืนได้จริงในทางปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดการผัดผ่อนชำระหนี้ ตกเป็นลูกหนี้ค้างชำระเงิน กู้ยืม ทำให้กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาขาดทุนหมุนเวียนที่จะนำมาใช้ในต่อไป และส่งกระทบต่อ ระบบการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาชำระหนี้ภายหลังการบอกเลิก สัญญากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จุดมุ่งหมาย คือ

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาชำระหนี้ ภายหลังการบอกเลิกสัญญากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ หลักเกณฑ์ของระยะเวลาการชำระหนี้เงินให้กู้ยืมที่ เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา พ.ศ. 2560
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาชำระหนี้ภายหลังการบอกเลิกสัญญา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
4. เพื่อได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับระยะเวลาชำระหนี้ภายหลัง การบอกเลิกสัญญากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยข้อมูลที่ใช้เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารโดยการศึกษาจากหนังสือ รายงาน วารสาร วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เอกสารข้อมูลสถิติต่าง ๆ ที่มีอยู่รวมทั้งสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) และเอกสารต่าง ๆ ที่มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ และให้ข้อเสนอแนะหรือมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินเพื่อการศึกษา

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอ ประวัติความเป็นมาของกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเงินเพื่อการศึกษา ทฤษฎีหลักความเสมอภาค ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้นิติรัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ และประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ที่มาและความสำคัญของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2539 ให้เริ่มดำเนินการกองทุนในลักษณะเงินหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ต่อมารัฐบาลได้พิจารณาเห็นความสำคัญของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามากขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 มีผลให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษา ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษาดำเนินการให้กู้ยืมตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 โดยให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีพ) จนถึงระดับปริญญาตรีจึงถือเป็นแหล่งทุนสำคัญที่รัฐบาลให้การสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศต่อมาเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2547 และเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา โดยจัดให้มีกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) สำหรับให้เงินกู้ยืมกับนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา (อนุปริญญา-ปริญญาตรี) ทั้งภาคปกติภาคพิเศษ โดยให้สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) โดยเริ่มดำเนินการในปีการศึกษา 2549 เป็นต้นมา นอกจากนี้เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้ดำเนินงานโครงการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) สำหรับผู้กู้ยืมที่เข้าเรียนชั้นปีที่ 1 ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2551 เป็นต้นไป โดยเน้นสาขาที่เป็นความต้องการหลัก และมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนร่วมกับภาคเอกชนเป็นลำดับแรก

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2551 เป็นต้นมา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้นำระบบการกู้ยืมเงินอิเล็กทรอนิกส์ (E-student loan) ซึ่งเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกู้ยืมเงิน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการกู้ยืมเงินให้มีความถูกต้อง รวดเร็ว เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่ายและลดขั้นตอนในการยื่นเรื่องขอกู้ยืมเงินให้แก่นักเรียน นักศึกษาและขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูลและการติดตามตรวจสอบข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพ ระหว่างศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระดับอาชีวศึกษาและระดับ อุดมศึกษาได้รับ โอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการเงินของผู้ปกครอง และเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติโดยรวมโดยมุ่งหวังว่าผู้กู้ยืมจะสามารถเล่าเรียนได้จนสำเร็จตามหลักสูตรมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม รวมถึงมีจิตสำนึกในการชำระหนี้คืนเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียน นักศึกษารุ่นต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเงินเพื่อการศึกษา

รัฐบาลของแต่ละประเทศมีบทบาทที่สำคัญต่อการศึกษาของประเทศไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปดำเนินการจัดการศึกษาเอง หรือการจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนการศึกษาในระดับต่างๆ ผ่านระบบการเงินเพื่อการศึกษา คำถามที่เกิดขึ้นคือ ทำไมรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง

ระบบการศึกษาของประเทศ และหากมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงแล้วรูปแบบหรือวิธีการในการแทรกแซงที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นอย่างไร

เหตุผลที่ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงตลาดการศึกษาเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก 2 ประการ ได้แก่ ด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ประการแรกที่เกี่ยวข้องกับด้านประสิทธิภาพ นั้น รัฐเข้าแทรกแซงตลาดการศึกษาเนื่องจากการศึกษาก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อสังคมหรือผลกระทบภายนอก (Externality) โดยที่การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม อีกประการหนึ่งรัฐเข้าแทรกแซงตลาดการศึกษาด้วยเหตุผลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการได้รับโอกาสทางการศึกษาของประชาชน รัฐจึงไม่สามารถปล่อยให้ภาคเอกชนจัดการศึกษาทั้งหมดภายใต้กลไกตลาดได้ เนื่องจากอาจมีประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมในระบบการศึกษาได้เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี

สาเหตุที่รัฐไม่สามารถให้กลไกตลาดจัดการศึกษาได้โดยลำพังเกิดจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุน (Imperfection of Capital Market) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุนเกิดจากลักษณะเฉพาะของการลงทุนด้านการศึกษาที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก การศึกษาเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง นักศึกษาลงทุนจ่ายค่าเล่าเรียนไปโดยที่ยังไม่แน่ใจว่าจะได้รับอะไรจากการศึกษา และอาจไม่แน่ใจว่าจะเรียนจบหรือไม่ หรือเมื่อจบการศึกษาแล้วจะสามารถหางานทำได้หรือไม่ จะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่ากับที่ลงทุนไปหรือไม่

ประการที่สอง การลงทุนด้านการศึกษาไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน (Collateralization) ได้หากเกิดความผิดพลาดหรือความล้มเหลวของการลงทุน เช่น กรณีที่นักศึกษาเรียนไม่จบ ก็ไม่สามารถนำ “นักศึกษา” ผู้นั้นแปลงไปเป็นสินทรัพย์อื่นได้ จากลักษณะเฉพาะดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถปล่อยกู้เพื่อการลงทุนทางการศึกษาได้หรือหากจะปล่อยกู้ก็ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุนดังกล่าวส่งผลให้เยาวชนจากครอบครัวรายได้ต่ำอาจถูกตัดโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากไม่มีทุนทรัพย์มาจ่ายค่าเล่าเรียน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงตลาดการศึกษาเพื่อให้ผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้ต่ำไม่ถูกตัดโอกาสทางการศึกษา เช่น การให้กู้ยืมค่าเล่าเรียนแก่ผู้มีรายได้ต่ำเป็นต้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่หรือภารกิจที่สำคัญอีกอย่างคือการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นธรรม และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ส่วนรูปแบบหรือวิธีการในการแทรกแซงระบบการเงินเพื่อการศึกษาของรัฐที่ดีควรเป็นการจัดสรรเงินงบประมาณไป

ยังสถาบันการศึกษาหรือระบบการเงินด้านอุปทาน โดยที่รัฐควรให้การอุดหนุนสาขาการศึกษาที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมสูงในสัดส่วนที่สูงกว่าสาขาวิชาที่ก่อให้เกิดประโยชน์น้อยกว่า ในกรณีที่ตลาดในการแข่งขันสมบูรณ์ ระดับการอุดหนุนจากภาครัฐจะสะท้อนไปยังราคาหรือค่าเล่าเรียนที่สถาบันการศึกษาเรียกเก็บจากผู้เรียน สาขาการศึกษาใดได้รับเงินอุดหนุนมากสถาบันการศึกษาก็ไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในระดับสูง เช่น หากรัฐให้การอุดหนุนสาขาวิชา ก. เป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของต้นทุนจริง สถาบันการศึกษาจำเป็นต้องเก็บค่าเล่าเรียนจากผู้เรียนสาขาวิชา ก. อีกร้อยละ 30 ในขณะที่หากสาขาวิชา ข. ได้รับการอุดหนุนร้อยละ 20 ผู้เรียนก็ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเป็นสัดส่วนอีกร้อยละ 80 ของต้นทุนค่าใช้จ่ายจริง เป็นต้น วิธีการดังกล่าวเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คนมาเรียนสาขาวิชาที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐในระดับสูงหรือสาขาวิชาที่เรียกเก็บค่าเล่าเรียนในราคาถูกลง

3. หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันแต่การใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

3.1 ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไปโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน โดยหลักของการปฏิบัตินั้นไม่ได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง คือไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่าง เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ใดๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคล

3.2 การใช้กฎเกณฑ์แตกต่างกัน ต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ โดยการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้น แตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้อง

เป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญ กำหนดให้ข้าราชการ ต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญ เท่ากับข้าราชการ ซึ่งได้บำนาญ 10 ปีไม่ได้

3.3 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชนโดยการปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตัวบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางจําเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่าง เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักความเสมอภาคต่อรัฐไม่ได้

3.4 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือการแบ่งแยกที่เป็น การต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

3.5 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่หรือการปฏิบัติในทางบวกคือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม และยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิด ของประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสัน ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 และศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่งร้อยละ 16 ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่กักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่างๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

4. กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

ในอดีตประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 ที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 แต่เมื่อใช้บังคับมาระยะหนึ่ง พบว่ามีปัญหาการบริหารจัดการและการดำเนินการที่มีข้อจำกัด และไม่สอดคล้องกับนโยบายการผลิตกำลังคนและการพัฒนาประเทศ จึงมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ขึ้นมาใหม่ เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการและการดำเนินการให้เป็นเอกภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงิน เมื่อสำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว มีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญากู้ยืมเงินคืนให้กองทุน ตามจำนวน ระยะเวลา และวิธีการที่กองทุนแจ้งให้ทราบ นอกจากนี้คณะกรรมการอาจกำหนดให้เริ่มคิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กู้ยืมเงินนับแต่เวลาใดภายหลังที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วก็ได้ แต่อัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดที่คิด ณ วันทำสัญญา ต้องไม่เกินอัตราร้อยละเจ็ดจุดห้าต่อไป และห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ก็ยังมิได้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศอื่นใดตามมาตรา 44 เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 เพิ่งประกาศใช้บังคับได้ไม่นานนัก โดยที่มาตรา 64 กำหนดให้นำข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 ที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 จนกว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ออกมาใช้บังคับใหม่

ดังนั้น การชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุนของผู้กู้ยืม จึงต้องอาศัยระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 14 มิถุนายน

พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 โดยข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมพร้อมทั้งดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดคืนให้กองทุน ในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้สำเร็จการศึกษาหรือมีคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักเรียน นักศึกษาแล้ว 2 ปี

นอกจากนี้ ข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้ผู้กู้ยืมต้องชำระหนี้เงินกู้ยืมพร้อมดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดคืนให้แก่กองทุนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 15 ปี นับแต่วันที่ต้องเริ่มชำระหนี้ และในกรณีผู้กู้ยืมพ้นสภาพการเป็นนักเรียน นักศึกษากลางคัน ก่อนที่จะจบภาคการศึกษาให้นับระยะเวลาปลอดหนี้โดยอนุโลมเหมือนจบภาคการศึกษาของปีนั้นและให้ผู้กู้ยืมเริ่มชำระหนี้งวดแรกในวันที่ 5 กรกฎาคม หลังจากครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีเช่นกัน นอกจากนี้ ข้อ 10 แห่งระเบียบดังกล่าว ยังกำหนดให้ผู้กู้ยืมที่มีความประสงค์จะขอชำระหนี้คืนก่อนครบกำหนดระยะเวลาชำระหนี้หรือก่อนครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี สามารถชำระคืนได้โดยไม่เสียดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด

อย่างไรก็ตาม ข้อ 7 แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้กู้ยืมเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน หรือผ่อนชำระเป็นรายปีได้ โดยจำนวนเงินต้นที่ต้องชำระเป็นรายเดือนรวมตลอดปี หรือจำนวนเงินต้นที่ชำระเป็นรายปีนั้น มีอัตราค่าสุดร้อยละ 1.5 ในปีแรก และสูงสุดในอัตราร้อยละ 13.0 ในปีที่ 15 การชำระดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าว หากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำหนึ่งปีของธนาคารออมสินต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี ให้ผู้กู้ยืมชำระดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดตามอัตรานั้น และให้ผู้กู้ยืมชำระหนี้งวดแรกหลังจากครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และชำระหนี้งวดต่อไป ภายในวันที่ 5 กรกฎาคม โดยให้ถือว่า วันที่ 5 กรกฎาคม เป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ หากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดทำการของธนาคาร ให้นับวันเปิดทำการถัดไปเป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ โดยการชำระหนี้คืนงวดแรก ให้ผู้กู้ยืมชำระคืนเฉพาะเงินต้น สำหรับงวดต่อไป ให้ชำระเงินต้นคืนพร้อมดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด การคิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดให้เริ่มคิดตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระหนี้ของเงินต้นที่เหลือหลังจากชำระงวดแรกแล้ว

นอกจากนี้ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้กู้ยืมที่ขอชำระหนี้คืนก่อนสำเร็จการศึกษา หรือผู้กู้ยืมเงินที่บอกเลิกสัญญาการกู้ยืมเงินเป็นหนังสือต่อกองทุนก่อนสำเร็จการศึกษา มีหน้าที่ต้องชำระคืนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปทั้งหมดคืนให้แก่กองทุนภายในสามสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ได้แจ้งบอกเลิกการกู้ยืมเงิน

นอกจากนี้ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้กองทุนอาจบอกเลิกสัญญากู้ยืมเงินของผู้กู้ยืมเงินได้ ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่า ผู้กู้ยืมเงิน ไม่มีสิทธิขอกู้ยืมเงิน ปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญแห่งการกู้ยืมเงินจากกองทุน และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงิน ไม่ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมเงิน หรือข้อตกลงที่ให้ไว้แก่กองทุน โดยผู้กู้ยืมเงินที่ถูกบอกเลิกสัญญากู้ยืมเงินตามวรรคหนึ่ง มีหน้าที่ต้องชำระคืนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปทั้งหมดคืนให้แก่กองทุนภายในสามสิบวัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญา

อนึ่ง ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ข้อ 11 ข้อ 12 ยังกำหนดให้ผู้กู้ยืมที่บอกเลิกสัญญา จะต้องชำระหนี้คืนกองทุนภายใน 30 วัน โดยไม่เสียดอกเบี้ย หากเกินระยะเวลาดังกล่าว ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน ของเงินต้นที่ค้างชำระกรณีค้างชำระไม่เกิน 12 เดือน และร้อยละ 1.5 ต่อเดือนของเงินต้นที่ค้างชำระกรณีค้างชำระเกิน 12 เดือน

จะเห็นได้ว่า มาตรา 47 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประกอบข้อ 12 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 กำหนดให้นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ได้รับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจากกองทุน ซึ่งมีสถานะเป็นผู้กู้ยืมเงิน ต้องชำระเงินกู้ยืมที่ได้รับไปทั้งหมดคืนให้แก่กองทุนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้กู้ยืมเงินบอกเลิกสัญญา หรือชำระคืนก่อนสำเร็จการศึกษา หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา

จากที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า ผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษา เช่น ออกกลางคัน ถูกลงโทษทางวินัยให้พ้นสภาพนักศึกษา เป็นต้น กฎหมายให้สิทธิผู้กู้ยืมเงินได้รับสิทธิปลอดหนี้ 2 ปี และสิทธิในการชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาคืนกองทุน สูงสุด 15 ปี รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 17 ปี แต่ในส่วนของผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต่อ หรือผู้กู้ยืมเงินที่บอกเลิกสัญญากับกองทุน หรือกองทุนบอกเลิกสัญญาในกรณีที่พบภายหลังว่า ผู้กู้ยืมไม่มีสิทธิ ปกปิดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการกู้ยืม หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้น กฎหมายกลับกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินส่วนนี้ ต้องชำระคืนกองทุนทั้งหมดภายใน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกการกู้ยืมต่อกองทุน หรือนับแต่วันถัดจากวันที่กองทุนแจ้งการบอกเลิกสัญญา

5. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในต่างประเทศ

5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา การชำระหนี้จะเริ่มหลัง 6 เดือนเมื่อออกจากสถานศึกษาหรือหยุดเรียน นอกจากนี้อัตราดอกเบี้ยสำหรับการชำระหนี้ พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น อัตราดอกเบี้ยสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 9 ต่อปี คงที่จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ที่มีการคิดเบี้ยปรับโดยอัตราสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 18 ต่อปี ซึ่งถือเป็น 2 เท่าของสหรัฐอเมริกา และนอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังกำหนดทางเลือกในการชำระหนี้ ซึ่งในกรณีที่ไม่สามารถชำระหนี้ด้วยทางเลือกต่างๆผู้ที่ได้รับเงินกู้สามารถที่จะกำหนดแผนการใช้เงินกู้เองได้

5.2 ประเทศแคนาดา กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศแคนาดานั้น สามารถให้นักเรียน นักศึกษา ที่ไม่ได้ลงทะเบียนเต็มเวลาสามารถเป็นผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้สิทธิผู้ที่ทำงานแล้ว และมีรายได้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนด สามารถลงทะเบียนเรียนและสามารถยื่นคำขอกู้ เพื่อกู้ยืมเงินจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ด้วย ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ที่จำกัดสิทธิผู้มีรายได้ประจำในการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยนักศึกษาที่เรียนเต็มเวลานั้นรัฐบาลแคนาดาจะจ่ายค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้จนกว่าจะเรียนจบหรือหยุดเรียนเต็มเวลา ดอกเบี้ยจะสะสมในเงินกู้ไปจนกว่าจะหยุดเรียนเต็มเวลาและได้รับการปลอดจากการชำระหนี้หกเดือน หลังจากนั้นผู้กู้มีหน้าที่ชำระหนี้ จำนวนหนี้อยู่ระหว่าง 2,500-4,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการเรียน 4 ปี และรัฐบาลรับภาระการจ่ายดอกเบี้ยให้ผู้กู้ และถ้าผู้กู้มีปัญหาทางการเงิน ไม่สามารถชำระหนี้ได้หลังจากหยุดเรียนก็สามารถพิจารณาลดหนี้หรือยกเว้นดอกเบี้ยได้ส่วนนักเรียนที่เรียนไม่เต็มเวลา หรือได้รับทุนการศึกษาผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เองระหว่างเรียน โดยเริ่มจ่ายเต็มทีหลังจากเรียนจบแล้วหยุดเรียน 6 เดือน ถ้ารายได้ที่หาได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดอาจได้รับการยกเว้นการจ่ายดอกเบี้ย ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลแคนาดาจะจ่ายดอกเบี้ยแทนให้สำหรับคนที่ไม่มีรายได้ต่ำและเรียนเต็มเวลา และถ้ามีคุณสมบัติครบตามที่กำหนดไว้ก็สามารถได้รับทุนโดยไม่ต้องชำระคืน

5.3 ประเทศอังกฤษ ในการชำระหนี้ประเทศอังกฤษกำหนดให้ผู้กู้ยืมชำระเงินกู้ยืมคืนในอัตราที่แปรผกผันตามอัตราเงินเฟ้อของประเทศในขณะชำระเงิน ซึ่งทำให้ผู้กู้ยืมมีความสามารถชำระเงินได้ตามสภาพเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทยที่กำหนดอัตราการชำระเงินแบบขั้นบันได จากร้อยละ 1.5 ของเงินต้น ไปจนถึงร้อยละ 13 ของเงินต้น ในปีที

15 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการชำระหนี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเงินของผู้กู้ยืมในขณะชำระหนี้ในปีนั้นๆ และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ยืมของผู้กู้ยืมเงิน ทำให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ ไม่ยอมชำระหนี้ จนกลายเป็นปัญหาการเกิดหนี้เสียสะสมจำนวนมากในระบบกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

5.4 เครือรัฐออสเตรเลีย การชำระหนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ที่แน่นอน ประเทศออสเตรเลียช่วยเหลือด้านการเงินแก่นักศึกษา โดยให้นักเรียนนักศึกษาเรียนก่อนและผ่อนชำระหนี้เมื่อมีงานทำ โดยมหาวิทยาลัยจะบันทึกหมายเลขทะเบียนภาษีของนักศึกษาและแจ้งให้กรมสรรพากรทราบเพื่อบันทึกยอดหนี้คู่กับทะเบียนภาษีของนักศึกษา ซึ่งข้อมูลนี้จะอยู่ที่กรมสรรพากร โดยจะยังไม่มีมีการเรียกเก็บเงินระหว่างเรียนหรือสำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะชำระหนี้ เมื่อใดก็ตามที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะสามารถชำระหนี้จึงชำระหนี้เงินกู้ IRL

ผลการวิจัย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต่อหรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญาด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา จะต้องชำระหนี้นำเงินทั้งหมดที่ได้รับมาคืนกองทุนทั้งหมดภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญากับกองทุนหรือนับแต่วันถัดจากวันที่กองทุนแจ้งบอกเลิกสัญญาต่อผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งจุดนี้ได้สร้างภาระในการชำระหนี้ต่อผู้กู้ยืมเงินซึ่งมีสถานะเป็นนักเรียนนักศึกษา ที่มีภารกิจหน้าที่สำคัญคือการเรียนและยังไม่ได้ประกอบอาชีพจนมีรายได้ถึงขนาดจะสามารถนำเงินกู้ยืมทั้งหมดมาชำระคืนแก่กองทุนได้เมื่อผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถนำเงินทั้งหมดมาคืนแก่กองทุนได้ ภายในกำหนด 30 วันก็จะตกเป็นลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ซึ่งจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษาหรือพ้นสภาพการศึกษาตาม มาตรา 44 ที่ได้รับสิทธิพิเศษปลอดชำระหนี้ 2 ปีและมีระยะเวลาชำระหนี้สูงสุด 15 ปีรวมถึงมีดอกเบี้ยขั้นต่ำในการชำระหนี้ร้อยละ 1 ต่อปี จุดนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคต่อผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในฐานะที่เป็นนักเรียน นักศึกษาผู้กู้ยืมเงินเหมือนกันมีจุดประสงค์ในการกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อนำมาใช้จ่ายในการเล่าเรียนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาและค่าครองชีพในระหว่างศึกษาอีกทั้งเจตนารมณ์หลักของกองทุนคือการปล่อยกู้ให้ผู้กู้ยืมที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และครอบครัวมีที่รายได้น้อยดังนั้นการที่

กฎหมายกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระหนี้ในระยะเวลาที่แตกต่างกันจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ขอชำระหนี้ก่อนกำหนดหรือถูกบอกเลิกสัญญาและเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้กู้ยืมเงิน

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะก่อให้เกิดภาวะการผัดผ่อนชำระหนี้จากลูกหนี้ผู้กู้ยืมเงินในแต่ละปีการศึกษาเป็นจำนวนมากส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังและวินัยด้านงบประมาณของประเทศ ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศภายใต้งานนโยบายของรัฐ ทำให้ กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาขาดสภาพคล่องและขาดทุนหมุนเวียนในการนำไปปล่อยกู้ให้ผู้กู้ยืมรายต่อไปในปีต่อไป

อภิปรายผล

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้สิทธิผู้กู้ยืมเงินที่สำเร็จการศึกษา พ้นสภาพ หรือออกกลางคันมีสิทธิให้สามารถชำระหนี้คืนแก่กองทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลาผ่อนชำระนานสูงสุด 17 ปี โดยแบ่งชำระเป็นรายเดือนหรือรายปีก็ได้ แต่กลับกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต่อและบอกเลิกสัญญาหรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา ต้องชำระเงินกู้ยืมทั้งหมดคืนกองทุนภายใน 30 วัน นับถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญาต่อกองทุน หรือนับถัดจากวันที่กองทุนแจ้งบอกเลิกสัญญา ดังกล่าวมานั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้กู้ยืมเงินที่ประสงค์จะชำระเงินกู้ยืมคืนแก่กองทุนก่อนสำเร็จการศึกษา หรือบอกเลิกสัญญาต่อกองทุน เพราะผู้กู้ยืมเงินเหล่านี้ ยังมีสถานะเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษา เช่น โรงเรียน หรือมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้กู้ยืมเงินล้วนแล้วแต่มีหน้าที่และภารกิจสำคัญคือการศึกษาเล่าเรียนให้สำเร็จตามหลักสูตรหรือแผนการเรียนที่กำหนด และเวลาในชีวิตส่วนใหญ่ก็นำไปใช้ในการศึกษาเล่าเรียน จึงไม่อาจก่อให้เกิดรายประจำที่มั่นคงเพียงพอต่อการชำระหนี้ ดังนั้นการที่ผู้กู้ยืมเงินประสงค์จะไม่กู้ยืมเงินจากกองทุนต่อ ซึ่งหมายความว่าในระหว่างที่ยังไม่สำเร็จการศึกษา ผู้กู้ยืมจะขอบอกเลิกสัญญากู้ยืมเงิน และขอชำระเงินกู้ยืมที่ได้รับไปคืนแก่กองทุน แต่การขอบอกเลิกสัญญา และขอชำระเงินกู้ยืมที่ได้รับไปคืนแก่กองทุนดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าผู้กู้ยืมจะไม่ศึกษาเล่าเรียนต่อ เพียงแต่อาจมีเหตุผลบางประการทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม สถานภาพ การสมรส ความสามารถในการเก็บออม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในครอบครัวหรือภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นจากการมีบุตรหรือสภาพแวดล้อมอื่นที่ทำให้ผู้กู้ยืมเงินไม่ประสงค์หรือจำเป็นต้องกู้ยืมเงินต่อไป เช่น

ผู้กู้ยืมอาจมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการชำระค่าเล่าเรียนในอนาคต และเพียงพอต่อการดำรงชีพในระหว่างเล่าเรียนในอนาคต นับจากวันบอกเลิกสัญญา แต่นั่นมิได้หมายความว่า ผู้กู้ยืมเงินจะมีรายหรือเงินเพียงพอต่อการนำไปชำระคืนกองทุนจนเต็มจำนวนทั้งหมดที่ได้กู้ยืมมาภายใน 30 วัน ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ประสงค์จะขอชำระเงินคืนก่อนกำหนด หรือผู้กู้ยืมเงินที่บอกสัญญาต่อกองทุน ต้องนำเงินไปชำระคืนกองทุนจนเต็มจำนวนทั้งหมดที่ได้กู้ยืมมาภายใน 30 วัน นับจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญาต่อกองทุน จึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควร และถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมต่อ หรือถูกบอกเลิกสัญญาอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าผู้กู้ยืมเงินไม่มีสิทธิขอกู้ยืมเงิน หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ คือ 1) ผู้กู้ยืมเงินต้องมีสัญชาติไทย 2) เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยผู้ขอกู้ยืมได้รวมกับของบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือคู่สมรสแล้วแต่กรณี ไม่เกิน 200,000 บาท ต่อปี 3) เป็นผู้มีคุณภาพชีวิตดี ทำคุณประโยชน์ต่อสังคมในระหว่างศึกษา 4) ต้องมีอายุในขณะขอกู้ เมื่อนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และระยะเวลาผ่อนชำระอีก 15 ปีรวมกันแล้วไม่เกิน 60 ปี 5) ไม่เคยเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดๆ มาก่อน 6) ไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานและรับเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในลักษณะเต็มเวลา 7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และ 8) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ทั้งนี้หากผู้กู้ยืมเงินขาดคุณสมบัติดังกล่าวในภายหลัง หรือผู้กู้ยืมเงินทราบตั้งแต่ต้นแล้วว่า ตนไม่มีคุณสมบัติครบถ้วน แต่ปกปิดความจริงในขณะยื่นคำขอกู้ยืมเงิน จนได้รับอนุมัติเงินกู้ยืม แต่ข้อเท็จจริงมาปรากฏในภายหลังว่าผู้กู้ยืมเงินขาดคุณสมบัติ ส่งผลให้กองทุนอาจบอกเลิกสัญญาผู้กู้ยืมเงินได้ หรือผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามสัญญาผู้กู้ยืมเงิน หรือข้อตกลงที่ให้ไว้กับกองทุน กล่าวคือในสัญญาผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนให้ผู้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นั้น มีรูปแบบและข้อตกลงมาตรฐาน ซึ่งใช้บังคับกับผู้กู้ทุกราย โดยผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ ชำระหนี้ตามกำหนด มีหน้าที่ยินยอมให้เปลี่ยนตัวผู้ค้ำประกันทันทีตามที่กองทุนในฐานะผู้ให้กู้ยืมร้องขอ มีหน้าที่แจ้งให้กองทุนในฐานะผู้ให้กู้ยืมเงินทราบ หากมีการเปลี่ยนแปลงชื่อ สกุล หรือที่อยู่ในการติดต่อ ทั้งนี้หากผู้กู้ยืมเงินไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามสัญญาดังกล่าว ส่งผลให้กองทุนอาจบอกเลิกสัญญาผู้กู้ยืมเงินได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงิน ที่ปรากฏในภายหลังว่าขาดคุณสมบัติ หรือ ปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา แล้วกองทุนบอกเลิกสัญญาผู้กู้ยืมเงิน ส่งผลให้ผู้กู้ยืมเงินดังกล่าว ต้องชำระคืนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปทั้งหมดคืนแก่กองทุน ภายใน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งจากการบอกเลิกสัญญา ได้ก่อให้เกิดปัญหาการชำระหนี้แก่ผู้กู้ยืมเงินที่ถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา เนื่องจากขาดคุณสมบัติในภายหลัง หรือเพราะไม่ปฏิบัติตามสัญญา เพราะผู้กู้ยืมเงินเหล่านี้ ยังมีสถานะเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาอยู่ จำเป็นต้องใช้เงินในการศึกษาเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าครองชีพในชีวิตประจำวันระหว่างศึกษา อีกทั้งการขาดคุณสมบัติบางข้อ มิได้เกิดขึ้นจากตัวผู้กู้ยืมเงินเอง เช่น อาจมีความเข้าใจผิดของผู้กู้ยืมเงินหรือเจ้าหน้าที่ในการตรวจคำขอกู้ในเรื่องการนับอายุของผู้มีสิทธิขอกู้ การตกเป็นจำเลยและได้รับโทษตามคำพิพากษาในคดีอาญาที่มีได้เกิดจากพฤติกรรมการเป็นผู้ร้ายโดยสันดาน การเป็นบุคคลล้มละลาย การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของจำนวนรายได้ของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง หรือ แม้กระทั่งการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่น การไม่ยินยอมเปลี่ยนผู้ค้ำประกัน การผิดนัดชำระหนี้ หลักเกณฑ์เหล่านี้ล้วนแปรผันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนความเปราะบางทางสังคมของผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยและขาดแคลนทุนทรัพย์ การที่กองทุนนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบอกเลิกสัญญา และให้ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระเงินกู้ยืมที่ได้รับไปคืนแก่กองทุน ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับแจ้งการบอกเลิกสัญญา จึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควรต่อผู้กู้ยืมเงิน เพราะผู้กู้ยืมเงินซึ่งที่ผ่านแล้วแต่มีหน้าที่และภารกิจสำคัญคือการศึกษาเล่าเรียนให้สำเร็จตามหลักสูตรหรือแผนการเรียนที่กำหนด และเวลาในชีวิตส่วนใหญ่ก็นำไปใช้ในการศึกษาเล่าเรียน ประกอบกับเป็นผู้มีขาดแคลนรายได้อยู่แล้ว จึงไม่อาจก่อให้เกิดรายประจำที่มั่นคงเพียงพอต่อการชำระหนี้เงินกู้ยืมที่ได้รับมาทั้งหมดคืนกองทุนภายใน 30 วัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่านักเรียน นักศึกษาผู้กู้ยืมเงิน ตามมาตรา 44 ที่สำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษาโดยการพ้นสภาพนักศึกษา หรือออกจากคัน จะได้รับสิทธิปลอดภาระในการชำระหนี้ 2 ปี หลังจากนั้นในปีถัดไปก็เริ่มต้นชำระหนี้ โดยมีระยะเวลาการผ่อนชำระสูงสุด 15 ปี ซึ่งผู้กู้ยืมเงิน โดยจะเลือกผ่อนชำระเป็นรายเดือน หรือรายปีก็ได้ และเมื่อรวมระยะเวลาปลอดหนี้เข้ากับระยะเวลาผ่อนชำระสูงสุดผู้กู้ยืมเงินจะมีโอกาสในการชำระหนี้คืนกองทุน สูงสุดนาน 17 ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ปี ของเงินต้นส่วนนักเรียน นักศึกษาผู้กู้ยืมเงิน ตามมาตรา 47 และมาตรา 48 ที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต่อไป ซึ่งต้องแจ้งบอกเลิกสัญญาต่อกองทุน รวมถึงนักศึกษาที่ถูกกองทุน

บอกเลิกสัญญา เมื่อปรากฏในภายหลังว่าผู้กู้ยืมเงินขาดคุณสมบัติในการขอยืมกู้ หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้กับกองทุน ต้องนำเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาทั้งหมดที่ได้รับไปทั้งหมดคืนให้แก่กองทุนภายใน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้แจ้งบอกเลิกการกู้ยืมเงิน หรือนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญา ซึ่งหากไม่สามารถชำระได้ภายใน 30 วัน ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนของต้นเงิน กรณีค้างชำระไม่เกิน 12 เดือน และเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือนของต้นเงิน กรณีค้างชำระเกิน 12 เดือน ซึ่งสามารถแสดงเปรียบเทียบได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงการเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ของผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ประเภทผู้กู้ยืม	คืนเงินภายใน 30 วัน	ปลอดหนี้ 2 ปี	ผ่อนชำระ หนี้ สูงสุด 15 ปี	ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี	ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน
ผู้ กู้ ยืม ต าม มาตรา 44		✓	✓	✓	
ผู้ กู้ ยืม ต าม มาตรา 47,48	✓				✓

จากตารางข้างต้นจะพบว่า ผู้กู้ยืมเงินตามมาตรา 44 ซึ่งเป็นนักเรียน นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษาโดยการพ้นสภาพนักศึกษา หรือออกกลางคัน จะได้รับสิทธิปลอดหนี้ 2 ปี นับแต่วันสำเร็จการศึกษา หรือวันพ้นสภาพ และสามารถผ่อนชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้สูงสุด 15 ปี ในอัตรดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี หรือหากในปีนั้น อัตรดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี ก็ให้ชำระดอกเบี้ยตามอัตรานั้น ซึ่งเป็นการให้สิทธิที่มากกว่าผู้กู้ยืมเงินตามมาตรา 47 และ มาตรา 48 ซึ่งเป็นนักเรียน นักศึกษาที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินต่อไปแล้วแจ้งบอกเลิกสัญญา หรือนักศึกษาที่ถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา เพราะผู้กู้ยืมในส่วนนี้ ถูกกำหนดให้ต้องชำระเงินกู้ยืมที่ได้รับไปทั้งหมดคืนกองทุนภายใน 30 วัน หากไม่ชำระภายในกำหนด ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าผู้กู้ยืมเงินตามมาตรา 44 อย่างมาก และยังไม่ได้รับสิทธิในอัตรดอกเบี้ยขั้นต่ำสุดของธนาคารออมสิน หากในปีนั้นอัตรดอกเบี้ยเงินฝากประจำต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปีด้วย

ดังกล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่า มาตรา 47 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ประกอบกับ ข้อ 11 และข้อ 12 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ได้สร้างภาระการชำระหนี้เกินสมควรแก่ผู้กู้ยืมเงิน รวมถึงตัดสิทธิพิเศษในการชำระหนี้บางประการที่ผู้กู้ยืมเงินควรจะได้เช่นเดียวกับผู้กู้ยืมเงินตามมาตรา 44 ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งต่อผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา จากกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินขอชำระหนี้ก่อนกำหนดหรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญา และถือได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาคอย่างเห็นได้ชัด

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 47 และมาตรา 48 ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และเป็นธรรมต่อผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา โดยการกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมเงินก่อนสำเร็จการศึกษา หรือถูกกองทุนบอกเลิกสัญญานั้น มีทางเลือกในการชำระหนี้ โดยปลอดภาระชำระหนี้ 6 เดือนภายหลังมีการบอกเลิกสัญญา โดยมีระยะเวลาในการชำระหนี้สูงสุดไม่เกิน 15 ปี นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่แจ้งบอกเลิกสัญญากับกองทุน หรือนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่กองทุนแจ้งบอกเลิกสัญญา ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี นอกจากนี้เมื่อแก้ไข มาตรา 47 และ 48 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ. 2542 ฉบับลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ข้อ 11 และ ข้อ 12 ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ มาตรา 47 และ 48 ที่แก้ไขใหม่ด้วย

เอกสารอ้างอิง

อริชัย อรรถคอม. (2556). “สถานภาพงานวิจัย เรื่อง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในประเทศ

ไทย: บทบาททวนประเด็นและคุณลักษณะงานวิจัย” ในการประชุมวิชาการ

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส. ใน นันทวัฒน์ พร

มานันท์. (บก.) รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net (หน้า 103).

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). หลักความเสมอภาค. ค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2560 จาก

<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2546). ข้อเสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

ไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภา

การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2546). รายงานผลการศึกษาระบบการเงินอุดมศึกษา.

กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ.

ปพน กอบติกุล. (2555). ปัญหาการบังคับใช้ทางกฎหมายของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.

การศึกษานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พรภัทร อินทรวรพัฒน์. (2554, มกราคม-เมษายน). ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการก่อหนี้สิน

ของนักศึกษาปริญญาตรีในกรุงเทพมหานคร. วารสารเกษตรศาสตร์(สาขาสังคมศาสตร์).

35(1) : 12.

สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (2559). รายงานวิชาการเรื่องกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(กยศ.). กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร.

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน พ.ศ.

2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552, ข้อ 7

สมบูรณ์ ลอยวิสุทธิ. (2546). *กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา*. การศึกษาอิสระหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุภูวพัฒน์ พรหมทอง. (2549). *ปัญหาเกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา: ศึกษากรณีการศึกษาระดับอุดมศึกษา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กระทรวงการคลัง. (2559). *คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สำหรับสถานศึกษา) ประจำปี 2559*. กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์.

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กระทรวงการคลัง. (2559). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายสื่อสารองค์กร กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.

ธนภูมิ มาประเสริฐ. (2550). *ปัญหาการบังคับใช้ในการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541*. การศึกษาอิสระหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2538, มีนาคม 31). “*ด่วนที่สุด ที่ นร 0206/3433 เรื่อง นโยบายสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา*”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548, กรกฎาคม 13). “*ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/9365 เรื่อง การจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และ กองทุนเงินให้เปล่า*”.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551, เมษายน 2). “*ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/5305 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบการศึกษาและการเรียนรู้ ครั้งที่ 1/2551*”.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 12 ก ลงวันวันที่ 27 มกราคม 2560.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 142 ง หน้า 76 ลงวันวันที่ 12 ธันวาคม 2546.

Translated Thai Reference

- Akodom, A. (2556). “*The research status of student loan fund in Thailand: Revised chapter on research issues and quality*” *Bangkok University Academic Conference*. Bangkok : Academic Division. Bangkok University. [in Thai]
- Charoentanawat, K. (2545). *The principle of equality under the law in France*. In Nantawat Boramanand. (Editor) *Public law articles from the website www.pub-law.net (page 103)*. Bangkok : Office of the Constitutional Court. [in Thai]
- Charoentanawat, K. (2548). *The principle of equality*. Received on 8 February 2560 from <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>. [in Thai]
- Intaraworapat, P. (2554, January-April). The Casual factors which affect incurring of debt of undergraduate student in Bangkok. *Kasetsart Journal (Social Science Department)*. 35(1): 12. [in Thai]
- Korbtikul, P. (2555). *Problems related to the legal enforcement of fund for education loan*. The Dissertation, Master of Laws, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. [in Thai]
- Loywisut, S. (2546). *Fund for education loan*. The Dissertation, Master of Laws, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. [in Thai]
- Maprasert, T. (2550). *Problems related to the enforcement of lending for educational purpose in accordance with the Act on Fund for Education Loan B.E.2541*. The Dissertation, Master of Laws, the Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. [in Thai]
- Office of the Education Council. (2546). *The proposed strategy and guidance for Thai higher education reform*. Bangkok : Bureau of Policy and Planning. Office of the Education Council. Ministry of Education. [in Thai]
- Office of the Education Council. (2546). *Report on studying of higher education financing system*. Bangkok : Bureau of Policy and Planning. Office of the Education Council. Ministry of Education. [in Thai]
- Paliamentary Budget Office. (2559). *The academic report on fund for education loan*. Bangkok : Paliamentary Budget Office. The Secretariat of the House of Representative. [in Thai]

Pomtong, S. (2549). *Problems related to fund for education loan: A case study of higher education*. The Master of Laws Thesis, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. [in Thai]

Regulation of the Fund for Education Loan Committee on Refunding of the Student Loan Fund B.E.2542 Amendment (no,4) B.E.2552, article 7. [in Thai]

Singkaneti, B. (2547). *Fundamental principle of right, liberty and human dignity in accordance with the constitutional B.E. 2540*. (Edition 2). Bangkok : Winyuchon. [in Thai]

Student Loan Fund. Ministry of Finance. (2559). *Manual for practitioner involving in student loan fund*. (For Educational Institutions) B.E. 2559. Bangkok : Arun Publishing. [in Thai]

Student Loan Fund. Ministry of Finance. (2559). *Annual report*. Bangkok : Communication Affair Division. Student Loan Fund. [in Thai]

The Secretariat of Cabinet. (2538, March 31). “*Urgent no NorRor 0206/3433 about supporting policy for private sector to invest in the human resource development and the establishment of student loan fund*”. [in Thai]

The Secretariat of Cabinet. (2548, July 13). “*Urgent no NorRor 0506/9365 about the establishment of student loan fund which involving in the future income (KorRorAor) and grant fund*”. [in Thai]

The Secretariat of Cabinet. (2551, April 2). “*Urgent no NorRor 0506/5305 about the meeting resolution of the committee of the development of learning and education system no. 1/2551*”. [in Thai]

The Royal Gazette no. 134 chapter 12 Kor dated 27 January B.E.2560. [in Thai]

The Royal Gazette no. 120 special chapter 142 Ngor Page 76 dated 12 December B.E.2546. [in Thai]

ผู้เขียน

นางสาวพรรณฐิณี พิภักดิ์

บ้านเลขที่ 2/1-2 ถ.พรมเทพ ต.ในเมือง อ.เมือง จ.สุรินทร์ 32000

โทรศัพท์: 089-7173222 อีเมล: pp_modern@hotmail.co.th

Author

Miss Pantinee Pipak

2/1-2 Phomtep Rd., Muang District, Surin Province 32000

Tel.: 089-7173222 E-Mail: pp_modern@hotmail.co.th