

การพัฒนารูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของภาครัฐ ในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

DEVELOPMENT OF EDUCATION LOAN MODEL IN THE HIGHER EDUCATION OF THAILAND

17

สุดท้าย ชัยจันทิก*

รองศาสตราจารย์ ดร.เทพศักดิ์ บุญรัตน์**

รองศาสตราจารย์ ดร.อัษฎกรณ์ วงศ์ปรีดี***

ศาสตราจารย์ ดร.อัญชนา ณ ระนอง***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย เพื่อศึกษาข้อเด่น ข้อด้อย ของการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของแต่ละประเทศเพื่อเสนอแนะรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมของประเทศไทย โดยแหล่งข้อมูลและเครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ เอกสาร หลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย รวมถึงการสอบถามความคิดเห็นของผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ของประเทศไทย ทั้งผู้กู้ที่อยู่ระหว่างศึกษาและผู้กู้ที่จบการศึกษาแล้วจากมหาวิทยาลัย 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร เพื่อสนับสนุนผลการศึกษาโดยเครื่องมือที่ใช้คือแบบสอบถามความคิดเห็น วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย

ผลการวิจัยพบว่า

1. การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมี 2 รูปแบบ คือ (1) กองทุนเงินให้กู้ยืมการศึกษา (กยศ.) ซึ่งเป็นการให้เงินกู้ยืมแบบที่กำหนดให้ผู้กู้ชำระหนี้เงินกู้ในอัตราและระยะเวลาที่กำหนดที่เรียกว่า Mortgage Style Loan และ (2) กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งเป็นการให้เงินกู้ยืมที่ผู้กู้ชำระหนี้เมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด และชำระหนี้ผันแปรตามรายได้ ซึ่งเป็นลักษณะการให้กู้ที่เรียกว่า Income Contingent Loan (ICL) ให้กู้ทั้งค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ มีข้อเด่นคือเป็นกองทุนที่มีกฎหมายและระเบียบจัดตั้งรองรับที่ชัดเจน หลักเกณฑ์การให้กู้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นและผ่อนปรน เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการเพิ่มโอกาสในการศึกษาและการแข่งขัน กรณีของกรอ. ช่วยลดภาระหนี้แก่ผู้ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ และมีข้อด้อยคือ เป็นช่องทางให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายของนักการเมืองในแต่ละสมัย ไม่มีการจัดเก็บหนี้ผ่านหน่วยงานด้านสรรพากรมีผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานค่อนข้างมากและซ้ำซ้อน เงื่อนไขที่ผ่อนปรนมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาในการชำระหนี้และการติดตามหนี้ เป็นต้น

2. การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยปัจจุบันมีการให้กู้ 2 ประเภทหลัก คือ ประเภท Mortgage-style System หรือ Fixed Term Loan สำหรับผู้กู้ในระยะแรก และประเภท Income-contingent Loan (ICL) ประกอบด้วยประเภท ICL “Plan 1” และ ICL “Plan 2” ให้กู้เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ มีข้อเด่นคือ ปัจจุบันเป็นรูปแบบที่ผูกพันกับรายได้

* หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบงาน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ในอนาคต ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้กู้เข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้มากขึ้นมีหน่วยงานกำกับดูแลชัดเจน มีระบบการจัดเก็บหนี้โดยผ่านสำนักงานสรรพากรและศุลกากร การชำระหนี้ตามเกณฑ์รายได้ทำให้คนที่มียาได้ต่ำไม่ต้องแบกรับภาระการชำระหนี้เป็นต้น โดยมีข้อด้อย คือ ให้กู้เฉพาะระดับปริญญาตรี การกำหนดอัตราดอกเบี้ยชำระหนี้ตามเกณฑ์รายได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดทำให้ได้จำนวนเงินที่ผู้กู้ชำระคืนแต่ละงวดอาจไม่มากพอ มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ที่มีรายได้สูงไว้สูงจนอาจทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการแจ้งรายได้ที่แท้จริง ไม่มีระบบการติดตามรายได้สำหรับกลุ่มที่ไม่อยู่ในระบบการจ้างงาน

3. การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศออสเตรเลียปัจจุบันเป็นรูปแบบการให้กู้แบบ Income – contingent Loan (ICL) โดยแบ่งเงินกู้ออกเป็น 5 ประเภท คือ 1) HECS-HELP Loan Scheme 2) The FEE-HELP Loan Scheme 3) SA-HELP Loan Scheme 4) OS-HELP Loan Scheme และ 5) VET FEE-HELP Loan Scheme ให้กู้ทั้งค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมในการบริการนักศึกษาหรือค่าธรรมเนียมในการอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเรียนบางรายวิชาในต่างประเทศโดยมีข้อเด่น คือ มีรูปแบบการให้กู้ยืมหลากหลายแบบที่ผู้กู้สามารถเลือกกู้ได้ตามความเหมาะสม มีรูปแบบการสนับสนุนเงินกู้ยืมกับสถานศึกษาเอกชนรวมถึงการให้กู้กับกลุ่มอาชีวศึกษา กำหนดการชำระหนี้ขึ้นตามระดับรายได้ทำให้ผู้กู้ที่มีรายได้น้อยไม่ต้องจ่ายเงินกู้ เป็นต้น มีข้อด้อยคือ มีความเสี่ยงในการชำระหนี้ของผู้ที่อาจมีรายได้ต่ำกว่าในอนาคต และอาจเป็นภาระแก่ภาครัฐระดับการชำระหนี้ยังขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจเป็นหลัก เนื่องจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอิงตามดัชนีราคาสินค้าขายปลีก

ABSTRACT

The purpose of this research is to study educational loan models for higher education in Thailand, the United Kingdom and Australia, as well as their strengths and weaknesses, and to propose educational loan models that are suitable for Thailand. Research information and tools to support the research included documents related to educational loans, in-depth interviews with administrators involved at the policy level, and interviews with borrowers of the Student Loan Fund (SLF) in Thailand. These included borrowers who are studying and those who are graduated borrowers from two universities: Mahasarakham University and Sakon Nakhon Rajabhat University. The tool used for the research was a questionnaire and information was analyzed based on basic statistics, namely frequency, percentages and mean. The findings of the research were as follows

1. There are two types of educational loans in Thailand – (1) the Student Loan Fund (SLF) specifying that borrowers must settle loans at a specified rate and timeframe called a “Mortgage Style Loan” and (2) the Thailand Income Contingent Allowance and Loan (TICAL), which specifies that borrowers must repay loans when they have an income as specified by the policy and settle loans according to their income, which referred to as an “Income Contingent Loan” (ICL). The loans include both tuition fees and living costs. Their strengths are that those funds are supported by laws and regulations, and the loan criteria is diverse and flexible. They are a tool of the public sector for increasing opportunities for education and competition. In the case of the TICAL, it can lessen the burden of debt for low income earners. Their weakness is there is a channel for changing the policy of politicians in each period. Additionally, no debts were collected by the Department of Revenue and a large number of people involved and the process were duplicated. Too many relaxed conditions cause repayment and collection problems etc.

2. There are two types of loans in the United Kingdom: the mortgage-style system or a fixed term loan for borrowers and an income-contingent loan (ICL), consisting of ICL “Plan 1” and ICL “Plan 2” for tuition fees and living costs. Their strengths are that they are income-contingent loans. This gives borrowers more accessible to loan sources. In addition, there are monitoring agencies and debt collection systems by the Office of Revenue and the Office of Customs. Moreover, debt repayment in accordance with their income makes low income earners not bear too much of the burden for repayment etc. Their weaknesses are that the loans are provided to only students at the undergraduate level. It was also specified that loans will be repaid according to income and only the amount exceeding the criteria will be paid. The amount that borrowers settle towards their loans in each installment is not sufficient. The loan grant focuses mainly on the economy, with high interest rates fixed for high income earners which may lead to false disclosure of information about their income. Finally, there is no income monitoring system for borrowers who are not in the employment system.

3. Educational loans in Australia are currently income-contingent loan (ICL) and divided into five types: 1) the HECS-HELP Loan Scheme, 2) the FEE-HELP Loan Scheme, 3) the SA-HELP Loan Scheme, 4) the OS-HELP Loan Scheme and 5) the VET FEE-HELP Loan Scheme. Loans are given in terms of tuition fees and charges for student services or fees for facilitation, including expenses for some overseas courses. Their strengths are the diversity of loans which borrowers can select to suit their demand. They also provide loans for private educational institutions and vocational students. Furthermore, loan repayment is in accordance with income level, and as a result low income borrowers do not have to repay them etc. Their weaknesses are that there are risks in the loan settlement of borrowers with a low income in the future. This may cause a burden to the public sector. Finally, loan settlement depends mainly on economic conditions because the interest rates are based on the index of retail prices.

บทนำ

ในยุคที่โลกไร้พรมแดนเช่นในปัจจุบัน การแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาต่าง ๆ ได้เพิ่มความซับซ้อนและความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม หรือด้านการเมือง การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติประเทศจึงเป็นสิ่งที่ประเทศต่างๆ ต่างได้พยายามพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งกันอย่างเร่งรีบ และเป็นที่ตระหนักกันดีอยู่แล้วว่า ปัจจัยหลักที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศก็คือการพัฒนาทางการศึกษาของมนุษย์

ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางการศึกษาของประชาชนของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง โดยจะเห็นว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นอันดับหนึ่งเกือบทุกปี โดยในปี 2558 ได้จัดสรรให้ทั้งสิ้น 531,044.8 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขป) หรือคิดเป็นร้อยละ 20.6 ของงบประมาณรายจ่ายรวมของประเทศ ซึ่งมีจำนวน 2,575 ล้านล้านบาท อย่างไรก็ตาม จากรายงานคุณภาพชีวิตของคนไทยในชนบทจากข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2556 (คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.), 2556 : 9, 44) พบว่า ประชากรเพียงร้อยละ 6.5 ที่จบระดับปริญญาตรีขึ้นไป และยังมีเด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ที่ไม่ได้เรียนต่อและยังไม่ทำงาน ไม่ได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพสูงถึงร้อยละ 25.21 ซึ่งจะเห็นว่า โอกาสทางการศึกษาของนักเรียน นักศึกษาของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากนัก ในปี 2538 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี

คือนายชวน หลีกภัย จึงได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ขึ้น เพื่อมุ่งเน้นที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสังคม และเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่แก่นักเรียนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 เพื่อบริหารจัดการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามพบว่า ผลการดำเนินงานให้เงินกู้ยืมของผู้กู้ยืมก่อนช่วงสูง ภาครัฐจึงได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา โดยใช้กลไกทางการเงินเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการศึกษา รวมทั้งการดำเนินนโยบายการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศ โดยการลดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถานศึกษา และให้ผู้ศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของตนเองมากขึ้น รัฐบาลโดยการนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จึงได้มีมติอนุมัติในหลักการให้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือที่รู้จักกันในนามของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และมีการออกระเบียบมากำกับการดำเนินงานขึ้นในปี 2549 โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กองทุน กรอ. ตั้งแต่จัดตั้งจนถึงปี 2558 รวมจำนวน 24,324.4088 ล้านบาท อย่างไรก็ตามพบว่า ปัญหาด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่กลุ่มเป้าหมายยังไม่สามารถแก้ไขได้มากนัก ประกอบกับในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลในแต่ละสมัยต่างให้ความสำคัญและสนับสนุนแนวทางการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแตกต่างกัน ทำให้แนวทางการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยขาดความชัดเจนและดำเนินการในลักษณะของ 2 กองทุนดังกล่าวมาจนกระทั่งปัจจุบัน

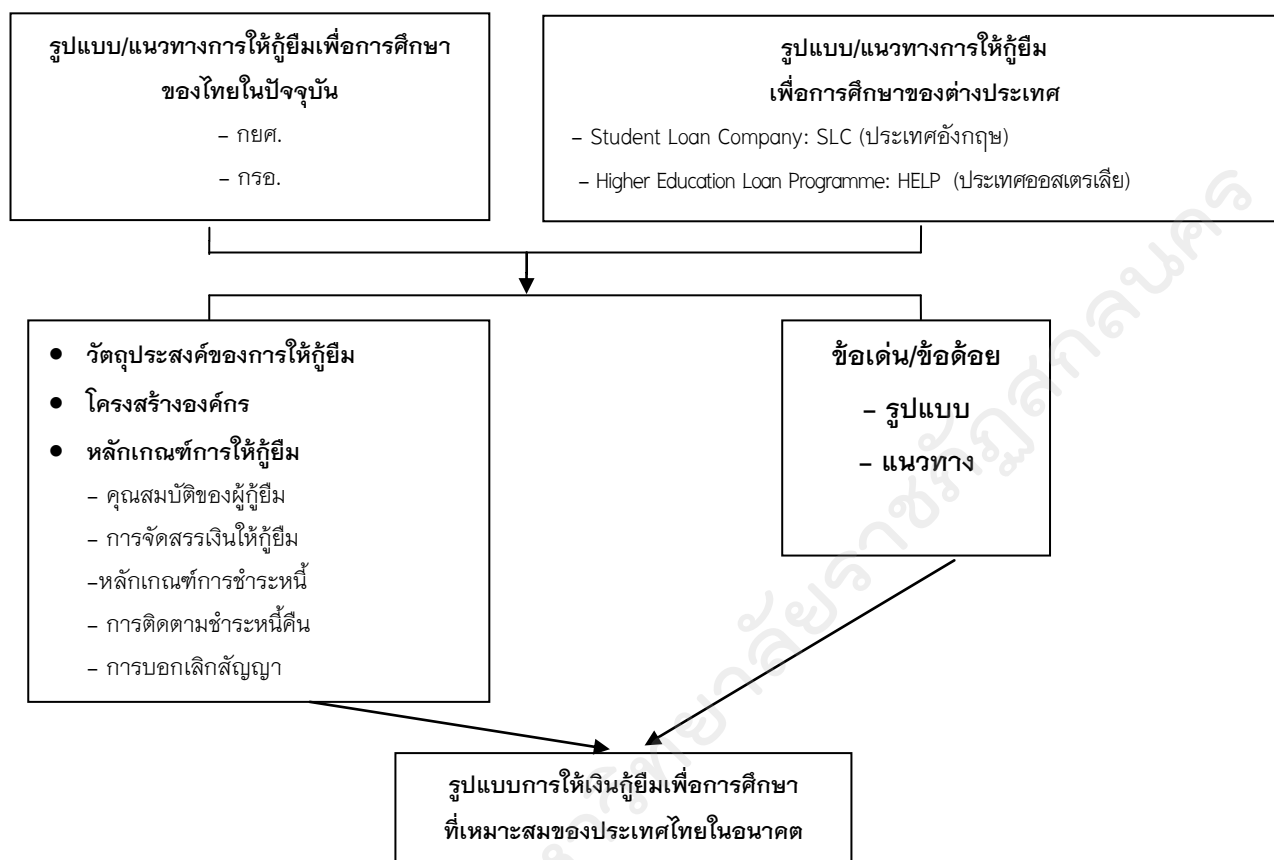
โดยที่ปัจจุบัน การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาการศึกษามีการดำเนินงานอยู่ในหลายประเทศ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นสมควรดำเนินการศึกษารายละเอียดโดยเปรียบเทียบกับแนวทางการดำเนินงานของต่างประเทศที่มีการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา คือประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีการให้เงินกู้ยืมเพื่อศึกษามาเป็นเวลานาน เพื่อให้เห็นรูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค จุดเด่น จุดด้อย เพื่อให้สามารถสรุปแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทยและประเทศต่างๆ ที่สนใจต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษารูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยและประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย เพื่อศึกษาข้อเด่น ข้อด้อย ของการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของแต่ละประเทศ และเพื่อเสนอแนะรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษารูปแบบ (Model) การให้เงินกู้ยืม ใน 5 มุมมองของการดำเนินงาน คือ (1) วัตถุประสงค์ (Objective) ในการดำเนินงาน (2) การจัดโครงสร้างองค์กร (Organizing) (3) เกณฑ์การให้เงินกู้ยืม (Criteria) (4) การบริหารจัดการเงินกู้ (Funding Management) และการบริหารจัดการหนี้ (Debt Management) และ (5) ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการดำเนินงานทั้งผลสัมฤทธิ์ที่เป็นตัวเงิน (Finance) และผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-finance)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

โดยกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดไว้ดังภาพประกอบ 1 ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิจัยจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ (Documentary Research) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจการดำเนินนโยบายและการดำเนินงานอย่างลึกซึ้งซึ่งเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อมูลสนับสนุนในรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาวิจัยเชิงปริมาณโดยการสอบถามความคิดเห็นของนักศึกษาทั้งที่กำลังศึกษาและที่จบการศึกษาแล้ว เพื่อประกอบการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วย โดยในส่วนที่เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร (Population) ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้กู้ยืมเงินกองทุน กยศ. และ กรอ. ทั้งที่อยู่ระหว่างการศึกษาและผู้กู้ที่จบการศึกษาแล้วจากมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งมีจำนวนรวม 61,963 คน และมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ซึ่งมีจำนวนรวม 14,438 คน โดยใช้สูตรสำเร็จรูปของ Taro Yamane ในการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งการปรับฐานข้อมูลให้เหมาะสมและคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยการแบ่งกลุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) คิดเป็นจำนวนกลุ่มตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวนรวม 348 คน และมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร จำนวน 132 คน รวมทั้งสิ้น 480 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการศึกษาวิจัย โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Research) การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ขณะสัมภาษณ์ ดังนั้น จึงกำหนดเครื่องมือประกอบการดำเนินการ คือ แบบสัมภาษณ์ และแบบสรุปสาระสำคัญจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์

2. การวิจัยเชิงปริมาณ มีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้าง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แบบหลัก คือ แบบสอบถามสำหรับผู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาศึกษา และแบบสอบถามสำหรับผู้จบการศึกษาศึกษาแล้ว และกำหนดค่าคะแนนในการตอบแบบสอบถามในส่วนที่เกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ 5 ระดับ คือ ประทับใจด้วยความเห็นตั้งแต่ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งจนถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยกำหนดเกณฑ์การวัดระดับความคิดเห็นตามสูตรการหาค่าอันตรภาคชั้น และกำหนดระดับความคิดเห็นและเกณฑ์การวัดตามค่าเฉลี่ย

วิธีรวบรวมข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์

เพื่อให้การศึกษาวิจัยเป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนด จึงกำหนดวิธีรวบรวมในการศึกษาวิจัยเป็นดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย โดยผู้วิจัยจะศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และข้อมูลแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา รวมทั้งข้อมูลจากการสอบถามความคิดเห็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจะศึกษาทั้งข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา รูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแบบสัมภาษณ์ การจัดทำแบบสอบถามเชิงปริมาณ และการตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม โดยการหาคุณภาพของเครื่องมือเชิงปริมาณ ผู้วิจัยหาความเชื่อมั่นของการวัด (reliability) โดยนำแบบสอบถามไปทดสอบใช้กับกลุ่มผู้กู้ยืมเงินกองทุน กยศ. และกองทุน กรอ. ที่อยู่ระหว่างการศึกษาศึกษา และผู้กู้ยืมที่จบการศึกษาศึกษาแล้ว จำนวนกลุ่มและกองทุนละ 30 คน และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นโดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค (Cronbach's Alpha Coefficient) ซึ่งต้องมากกว่า 0.7 (ฐิตา วานิชย์บัญชา, 159) ด้วยคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS 11.5 ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัคที่ได้สำหรับแบบสอบถามชุดที่ 1 ผู้กู้ยืมอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษากรณีเป็นผู้กู้เงินกองทุน กยศ. และ กรอ. เท่ากับ 0.87 และ 0.79 ตามลำดับ และแบบสอบถามชุดที่ 2 ผู้กู้ยืมที่จบการศึกษาศึกษาแล้ว กรณีเป็นผู้กู้เงินกองทุน กยศ. และ กรอ. เท่ากับ 0.79 และ 0.86 ตามลำดับ

ขั้นตอนที่ 4 การจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม

ขั้นตอนที่ 5 การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสารหลักฐาน แนวคิดทฤษฎีต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ขณะสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูล (Key Informants) การสำรวจความคิดเห็นผู้กู้เงินกองทุนฯ โดยวิเคราะห์จากสถิติขั้นพื้นฐานคือ ความถี่ อัตราร้อยละ และค่าเฉลี่ย และนำผลจากการวิเคราะห์มาใช้ในการตีความหมาย สรุปผล และนำเสนอข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมของประเทศไทยต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การสรุปผลการศึกษาและการให้ข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

1. การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย

1.1 ลักษณะของรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของไทย ปัจจุบันมี 2 รูปแบบหลัก ประกอบด้วย

1.1.1 รูปแบบกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

(1) วัตถุประสงค์ (Objective) กยศ. เป็นกองทุนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนฯ พ.ศ. 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย/นักศึกษาที่ยากจนให้สามารถศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้ตามศักยภาพ ซึ่งเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจให้แก่ผู้ที่ยังขาดโอกาส และเพื่อช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ทางสังคมเป็นหลัก มีลักษณะของเงินให้กู้ยืมแบบ Mortgage Style Loan ซึ่งจะกำหนดวิธีการในการให้กู้ยืมและชำระเงินในลักษณะเป็นอัตราตายตัวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้กู้ยืม

(2) โครงสร้างองค์กร (Organizing) กยศ. เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งไม่ถือเป็นหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานดำเนินการหลักในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินและการชำระหนี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ และนโยบายของคณะกรรมการ โดยมีผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้บริหารสำนักงานฯ รวมทั้งทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการกองทุนฯ และมีคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

(3) เกณฑ์การให้เงินกู้ยืม (Criteria) ผู้ที่จะกู้ยืมเงินกองทุน กยศ. จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ (รายได้ครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี) มีผลการเรียนดีหรือผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา และมีความประพฤติดี ไม่เคยสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใด ๆ มาก่อน ไม่ทำงานประจำระหว่างศึกษา และต้องมีอายุขณะขอกู้โดยนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และระยะเวลาชำระหนี้ 15 ปีแล้ว ไม่เกิน 60 ปี โดย กยศ. จะให้เงิน 2 ลักษณะ คือ (1) ค่าบำรุงการศึกษา ค่าเล่าเรียนค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยจะมีการประกาศขอบเขตและวงเงินการให้กู้ทุกปีการศึกษา โดยจ่ายให้สถานศึกษาที่ผู้รับทุนกู้ยืมโดยตรง และ (2) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการเรียน โดยโอนเข้าบัญชีของผู้รับทุน ทั้งนี้ผู้ขอกู้สามารถกู้ได้ทุกปีและให้กู้ตั้งแต่เริ่มระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับปริญญาตรีโดยต้องทำสัญญากู้แบบปีต่อปี โดยกำหนดให้ผู้ขอกู้ยื่นกู้ที่สถานศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ตามแบบยื่นคำขอกู้ที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งปัจจุบันสามารถดำเนินการผ่านระบบ e-Studentloan ตามเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ จะต้องเป็นผู้คัดค้านการกู้ยืมและผู้รับรองการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วย

(4) การบริหารจัดการเงินกู้ (Funding Management) และการบริหารจัดการหนี้ (Debt Management)

(4.1) ในการบริหารจัดการเงินกู้นั้น คณะกรรมการกองทุน กยศ. จะเป็นผู้พิจารณาจัดสรรวงเงินให้คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง ซึ่งกำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของกระทรวงอื่น และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง ซึ่งกำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อนำไปเป็นกรอบในการพิจารณาให้แต่ละสถานศึกษาในกำกับของแต่ละคณะอนุกรรมการฯ ต่อไป โดยสถานศึกษาจะทำการพิจารณาผู้มีสิทธิกู้เป็นรายปี โดยผู้ขอกู้จะได้รับการกู้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ยืมที่สถานศึกษาได้รับจัดสรรด้วย

(4.2) การบริหารจัดการหนี้ มีการทำสัญญาว่าจ้างให้ธนาคารกรุงไทยฯ (KTB) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (IBANK) เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม เพื่อทำหน้าที่โอนเงินกู้ยืมให้สถานศึกษาและผู้กู้ยืม เก็บรักษา

สัญญาและเอกสารหลักฐานการชำระหนี้ รวมทั้งติดตามทวงถามหนี้ การดำเนินคดีและการจัดทำฐานข้อมูลลูกหนี้ในส่วนที่ได้รับมอบหมายทั้งหมด โดยผู้กู้ยืมเงินสามารถเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายปีหรือรายเดือนก็ได้ และชำระหนี้งวดแรก หลังจากระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ทั้งนี้ ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระเงินกู้ยืมในอัตราร้อยละ 1.5 – 13 ของเงินต้นนับจากงวดปีแรก จนถึงปีที่ 15 พร้อมทั้งดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดร้อยละ 1 ต่อปี และต้องชำระหนี้คืนให้เสร็จสิ้นภายใน 15 ปี นับแต่วันที่ต้องเริ่มชำระหนี้ ซึ่งกำหนดให้ชำระภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี

กรณีผิดนัดชำระหนี้ จะมีการเรียกเก็บค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมการผิดนัดชำระหนี้ โดยกรณีค้างชำระไม่เกิน 1 ปีคิดค่าปรับในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน กรณีค้างชำระตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปคิดค่าปรับในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือนของเงินต้นงวดที่ค้างชำระทั้งหมด ทั้งนี้ ผู้กู้สามารถขอผ่อนผันการชำระหนี้ได้ โดยในกรณีที่เป็นผู้ไม่มีรายได้ ให้ผ่อนผันได้คราวละไม่เกิน 6 เดือน รวมระยะเวลาแล้วไม่เกิน 2 ปี โดยไม่เสียค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมจัดการ ส่วนผู้มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 4,700 บาท ผ่อนได้ไม่ต่ำกว่า 300 บาทต่อเดือนหรือ 2,400 บาทต่อปี แต่ต้องไม่น้อยกว่าดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในงวดนั้น ๆ และหากจำนวนที่ครบกำหนดชำระต่ำกว่า 2,400 บาท ให้ชำระเต็มตามจำนวน สำหรับผู้ประสบภัยพิบัติจากภัยธรรมชาติ รวมถึงภัยจากสงครามหรือจลาจลซึ่งทรัพย์สินได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง ให้ผ่อนได้คราวละไม่เกิน 6 เดือน รวมระยะเวลาแล้วไม่เกิน 2 ปี โดยไม่เสียค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมจัดการ กรณีที่มีการชำระหนี้คืนก่อนกำหนด สามารถชำระคืนได้โดยไม่เสียดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด และหนี้จะระงับต่อเมื่อผู้กู้ชำระหนี้ครบตามสัญญา อย่างไรก็ตาม กรณีผู้กู้ยืมเงินถึงแก่ความตาย พิกการหรือทุพพลภาพ ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานได้และได้รับการอนุมัติแล้ว ผู้กู้ไม่ต้องชำระหนี้ที่ค้างอีก

(5) ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการดำเนินงานทั้งที่เป็นตัวเงิน (Finance) และผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-finance)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ที่เป็นตัวเงิน หมายถึง การพิจารณาผลการดำเนินงานด้านการเงินที่เกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นหลัก และผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงิน จะพิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ไม่ใช่ด้านการเงินที่เกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาเป็นหลัก ดังมีรายละเอียดดังนี้

(5.1) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของ กยศ. ในด้านที่เป็นตัวเงินในประเด็นดังนี้

(5.1.1) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการให้เงินกู้ยืม พบว่า ผลการให้เงินกู้ยืม กยศ. ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 – 2558 ปรากฏว่า ผลการให้เงินกู้ยืมจริงน้อยกว่าวงเงินที่จัดสรรให้ทุกปี แสดงว่า กองทุนฯ มีวงเงินเพียงพอในการให้เงินกู้ยืม เพียงแต่สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติให้กู้ยืมเงินอาจจะมาจากการคัดเลือกผู้กู้ที่อาจจะไม่ผ่านเกณฑ์การให้กู้ ซึ่งกรณีนี้ไม่มีข้อมูลสนับสนุนที่ชัดเจน ดังนั้น ในขั้นนี้ อาจสรุปได้ว่า ในส่วนของผลสัมฤทธิ์ด้านการจัดหาเงินให้กู้ยืมถือว่า การดำเนินงานของ กยศ. บรรลุผล เนื่องจากมีวงเงินจากการจัดสรรให้กู้เพียงพอดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เชิงปริมาณมีความเพียงพอ เนื่องจากกองทุนฯ มีการตั้งงบประมาณบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ใกล้เคียงกับความต้องการ โดยเฉพาะงบประมาณที่ให้กับนักศึกษาสายอาชีพศึกษาที่ยังมีเหลือจากการรอบการจัดสรร

(5.1.2) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการชำระหนี้และการค้างชำระหนี้ พบว่า ผลการชำระหนี้ ตั้งแต่ปี 2542 – 2553 โดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 59.41 ซึ่งถือว่าค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในช่วง 3 ปีหลัง คือ ปี 2551 – 2553 มีแนวโน้มการชำระหนี้ดีขึ้น คือ มีอัตราการชำระหนี้ร้อยละ 65.93 73.83 และ 86.64 ตามลำดับ และจากข้อมูลยอดหนี้ค้างชำระจำแนกตามสถานศึกษาที่กู้ยืมครั้งสุดท้าย ณ วันที่ 30 กันยายน 2555 พบว่า มีหนี้ค้างชำระจำนวน

29,578,146,601.43 บาท คิดเป็นร้อยละ 47.36 จากยอดหนี้ที่ครบกำหนดชำระทั้งหมดจำนวน 62,454,671,145.72 บาท และจากข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2558 พบว่า โดยภาพรวมมีหนี้ค้างชำระร้อยละ 55.65 ประกอบกับผลจากการประเมินตัวชี้วัดของบริษัทที่ปรึกษาภายนอก (บริษัท FPRI Advisory) ในปี 2557 พบว่า อัตราส่วนการรับชำระหนี้ของผู้กู้ยืมต่อยอดหนี้ที่ต้องชำระคืน ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 มีหนี้ครบกำหนดชำระ 84,747 ล้านบาท และมีการรับชำระหนี้ 58,458.48 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 68.98 โดยข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยการประเมินนโยบายกองทุน กยศ. ของอารียา มนัสบุญเพิ่มพูนและสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2549) ที่พบว่า กยศ. มีอัตราการคืนทุนในระดับต่ำ อยู่ที่ประมาณร้อยละ 33 ของเงินที่ปล่อยกู้ ซึ่งเป็นไปได้ยากที่ กยศ. จะอยู่ได้ในลักษณะของทุนหมุนเวียนโดยไม่พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล กรณีนี้จึงเห็นว่า กยศ. ยังมีปัญหาด้านการเรียกชำระหนี้และยังไม่บรรลุเป้าหมายด้านการบริหารหนี้ค้างชำระ

(5.2) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของ กยศ. ในด้านที่ไม่เป็นตัวเงินเป็นดังนี้

(5.2.1) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการให้กู้กับนักศึกษาที่ขอู้ พบว่า ผลการให้นักศึกษา กู้ยืมเงิน กยศ. ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 – 2558 เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคนที่ยื่นกู้ กับจำนวนคนที่จัดสรร และจำนวนคนที่ได้ กู้จริงแล้ว พบว่า คนที่ยื่นกู้มีจำนวนสูงกว่าจำนวนคนที่จัดสรร และสูงกว่าจำนวนคนที่ได้กู้จริง ซึ่งจะเห็นว่า เมื่อพิจารณา จำนวนคนที่มีความต้องการเงินกู้แล้ว เห็นว่า กยศ. ยังไม่สามารถให้กู้ได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับจำนวนคนที่ คณะกรรมการจัดสรรไว้กับจำนวนผู้ที่ได้รับการกู้จริงแล้ว พบว่าผู้ที่ได้รับกู้จริงยังน้อยกว่าจำนวนผู้ที่จัดสรรไว้ ซึ่งอาจจะ เกิดจากความไม่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การให้กู้ หรือไม่ใช้กลุ่มเป้าหมายการให้กู้ของ กยศ. ที่เน้นให้แก่วิชาดแคลน ทุนทรัพย์ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เห็นว่า กยศ. น่าจะยังไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ในด้านของการให้กู้กับนักศึกษาที่ขอู้ได้ อย่างเพียงพอกับความต้องการ เนื่องจาก ยังมีผู้ที่ยื่นขอู้และไม่ได้รับการพิจารณาดังกล่าว

(5.2.2) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของผู้ที่มาชำระหนี้หรือค้างชำระหนี้ พบว่า จำนวนผู้ที่ครบ กำหนดชำระเทียบกับผู้ที่มาชำระในปี 2542 – 2553 มีผู้ที่มาชำระรวมจำนวน 1,775,300 คน คิดเป็นร้อยละ 77.43 ของจำนวนผู้ กู้ที่ครบกำหนดชำระ ซึ่งมีจำนวนรวม 2,292,918 คน โดยเมื่อหักจำนวนผู้ที่เสียชีวิตจำนวน 21,805 คนแล้ว ยังมีผู้ที่ไม่มาติดต่อ ชำระหนี้อีกร้อยละ 21.62 และจากข้อมูลยอดหนี้ค้างชำระ และจากข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2558 พบว่า จำนวนผู้ค้างชำระ คิดเป็นร้อยละ 73.71 ของจำนวนผู้ครบกำหนดชำระ ซึ่งจะเห็นว่า จำนวนผู้ค้างชำระมีอัตราสูงมากและสูงขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา กรณีนี้จึงเห็นว่า ปัจจุบัน กยศ. ยังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ด้านการบริหารจัดการผู้กู้ที่มาชำระหนี้หรือค้างชำระหนี้

(5.2.3) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ จากวัตถุประสงค์ของ กยศ. ที่มีเจตนารมณ์ใน การให้กู้ยืมแก่วิชาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความ เป็นอยู่ของประชาชน และเป็นการตอบสนองต่อนโยบายการกระจายรายได้ นั้น หากพิจารณาตามแนวคิดการลงทุนทางการศึกษา เห็นว่า การดำเนินงานของ กยศ. ถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแนวคิดการลงทุนทางการศึกษาทั้งในด้านสังคมและด้าน เศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเห็นว่า กยศ. มีผลสัมฤทธิ์ด้านวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่ง สอดคล้องกับแนวคิดการลงทุนในทุนมนุษย์ ที่เห็นว่า ความรู้ความสามารถเป็นการเพิ่มผลผลิตของมนุษย์ และสอดคล้องกับผล การสอบถามผู้ตอบแบบสอบถามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยผู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาล้วนเห็นด้วยกับนโยบายกองทุน กยศ. ที่เน้นช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีโอกาสได้ศึกษาสูงขึ้น (ร้อยละ 63.92) และผู้ที่จบการศึกษาแล้วเห็นด้วยอย่างยิ่งกับนโยบาย ดังกล่าว (ร้อยละ 65.78) และผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 ท่านในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า การมี กองทุนฯ ช่วยเหลือเด็กที่ขาดแคลนได้มีโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสใน การศึกษา รวมทั้งมีความเห็นว่า กองทุนฯ มีส่วนช่วยในการสร้างแรงงาน สร้างรายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแต่ไม่ สามารถระบุเชิงคุณภาพได้ชัดเจน รวมถึงสอดคล้องกับผลการศึกษาของเหมวรรณ คงทอง (2550) ที่ศึกษาอัตราผลตอบแทนจาก

การลงทุนทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ พบว่า ผู้ศึกษาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีผลตอบแทนต่อสังคมและผลตอบแทนต่อบุคคลมีผลตอบแทนสูงกว่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงมี ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การลงทุนทางการศึกษาให้ผลคุ้มค่าและผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์มาก และคุ้มค่าที่จะกู้ยืมเงินจาก กยศ.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามแนวคิดในด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา จะเห็นว่า กยศ. ยังไม่สามารถให้กับผู้ที่ขอกู้ได้ทั้งหมด และยังมีผู้ที่ไม่สามารถกู้ยืมเงิน กยศ. เพื่อการศึกษาได้อีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ในแง่ของแนวคิดทฤษฎีการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาซึ่งมีแนวคิดว่าการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาต้องครอบคลุมถึงโอกาสของคนทุกคนนั้น ยังถือว่า กยศ. ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแนวคิดได้อย่างแท้จริงทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับผลการสอบถามผู้ตอบแบบสอบถามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ที่พบว่า ผู้กู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษามากกว่าครึ่งไม่แน่ใจเกี่ยวกับการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาที่ตนต้องการเงินกู้ (ร้อยละ 55.67) อย่างไรก็ตามผู้กู้ที่จบการศึกษาทั้งผู้กู้ กยศ. และ กรอ. ส่วนใหญ่กลับเห็นด้วยอย่างยิ่งกับนโยบายดังกล่าว (ร้อยละ 58.20) ซึ่งอนุมานว่า ผู้ตอบแบบสอบถามที่อยู่ระหว่างการศึกษาอาจจะยังไม่เห็นความชัดเจนของการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในขณะที่ผู้ที่จบการศึกษาแล้วอาจจะมีความชัดเจนในแนวคิดเรื่องนี้มากกว่า และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูน (2549) ที่เห็นว่า กยศ. ยังไม่สามารถช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ในแง่ของผลลัพธ์ในการให้กู้ยืมแก่กลุ่มเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์นั้น หากอนุมานว่า การพิจารณาอนุมัติเงินให้กู้ยืมของแต่ละสถานศึกษาได้ดำเนินการไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างถูกต้องแล้ว ก็พออนุมานได้ว่า ผู้ที่ได้รับเงินกู้คือกลุ่มเป้าหมายในการให้กู้ของกองทุนฯ เนื่องจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นผู้ที่มีรายได้ครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาท อย่างไรก็ตาม อาจจะไม่สามารถระบุได้อย่างสมบูรณ์ว่า กยศ. ได้ให้กู้แก่กลุ่มเป้าหมายทั้งหมด เนื่องจากอาจมีการผิดพลาดในการพิจารณาอนุมัติเงินให้กู้ของสถานศึกษาแต่ละแห่งที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความใส่ใจที่แตกต่างกัน

1.1.2 รูปแบบกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)

(1) วัตถุประสงค์ (Objective)

กรอ. จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทุนการศึกษาแบบต้องคืนเงินแก่นิสิตหรือนักศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการศึกษา ซึ่งไม่ได้มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นผู้มีรายได้น้อย จึงเป็นกองทุนฯ ที่มุ่งเน้นเปิดโอกาสให้ทุกคนที่ต้องการกู้เงินเพื่อการศึกษาสามารถกู้เงินเพื่อการศึกษาจากกองทุนฯ นี้ได้ และมีลักษณะตามแนวคิดที่มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานให้กับผู้กู้

(2) โครงสร้างองค์กร (Organizing)

การดำเนินงานของ กรอ. มีสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นหน่วยงานดำเนินการหลักในการบริหารจัดการการให้กู้ยืมเงินและการชำระหนี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ และนโยบายของคณะกรรมการ โดยมีผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้บริหารสำนักงานฯ รวมทั้งทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการกองทุนฯ และมีคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับ กยศ.

(3) เกณฑ์การให้เงินกู้ยืม (Criteria)

ผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินกองทุน กรอ. ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย อายุไม่เกิน 30 ปีบริบูรณ์ เป็นนักศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรือเทียบเท่า หรือระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าต้องศึกษาในสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ กรอ. และศึกษาในหลักสูตรและสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักของประเทศตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนฯ โดย กรอ. จะให้กู้เป็นค่าบำรุงการศึกษา ค่าเล่าเรียนค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งจะมี

การประกาศขอบเขตและวงเงินการให้กู้ทุกปีการศึกษา โดยจ่ายให้สถานศึกษาที่ผู้รับทุนกู้ยืมโดยตรง และให้กู้เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างการเรียนรู้ โดยโอนเข้าบัญชีของผู้รับทุน ทั้งนี้ นิสิตหรือนักศึกษาสามารถขอรับทุนได้เพียงหนึ่งหลักสูตรในแต่ละปีการศึกษาไม่เกินอัตราค่าเล่าเรียนที่สถานศึกษาเรียกเก็บ โดยกำหนดให้ผู้ขอกู้ได้ทุกปีตั้งแต่เริ่มเรียนจนกระทั่งเรียนจบปริญญาตรีโดยต้องทำสัญญาทุกปีต่อไป ทั้งนี้ จะต้องมิผู้ค้ำประกันการกู้ยืมและผู้รับรองการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วย

(4) การบริหารจัดการเงินกู้ (Funding Management) และการบริหารจัดการหนี้ (Debt management)

(4.1) การบริหารจัดการเงินกู้ มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ทุนการศึกษาแบบต้องคืนเงินให้สถานศึกษา โดยสถานศึกษาจะทำการพิจารณาผู้มีสิทธิกู้เป็นรายปี และผู้ขอกู้จะได้รับการกู้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ยืมที่สถานศึกษาได้รับจัดสรร

(4.2) การบริหารจัดการหนี้ กำหนดให้ KTB และ IBANK เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเช่นเดียวกับ กยศ. โดยผู้กู้ยืมเงินสามารถเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายปีหรือรายเดือน และผู้กู้ยืมเงินชำระหนี้งวดแรก หลังจากครบระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ในอัตราร้อยละ 1.5 – 13 ของเงินต้นนับจากงวดปีแรก จนถึงปีที่ 15 พร้อมทั้งดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดร้อยละ 1 ต่อปี โดยต้องคืนให้เสร็จสิ้นภายใน 15 ปี นับแต่วันที่ต้องเริ่มชำระหนี้ ภายในวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี ยกเว้นผู้กู้ตั้งแต่ปี 2555/2556/2557 ชำระเงินกู้เมื่อมีรายได้ 16,000 บาทต่อเดือน หรือ 192,000 บาทต่อปี ในร้อยละ 5 ของรายได้ต่อปี ผู้ที่มีรายได้ตั้งแต่ 30,001 – 70,000 บาทต่อเดือน หรือ 360,001 – 840,000 บาทต่อปี ให้ชำระคืนเงินต้นร้อยละ 8 ของรายได้ต่อปี และที่มีรายได้ตั้งแต่ 70,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป หรือ 840,000 บาทต่อปีขึ้นไป ให้ชำระคืนเงินต้นร้อยละ 12 ของรายได้ต่อปี โดยผู้กู้ยืมต้องจ่ายค่าธรรมเนียมลดหย่อนหนี้รายการละ 10 บาทให้กับผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม (ธนาคาร) และมีการคิดค่าปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้ การขอผ่อนผันการชำระหนี้ การชำระหนี้คืนก่อนกำหนด และการระงับหนี้เช่นเดียวกับ กยศ.

(5) ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการดำเนินงานทั้งที่เป็นตัวเงิน (Finance) และผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-finance) ดังนี้

(5.1) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของ กรอ. ในด้านที่เป็นตัวเงิน

(5.1.1) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับการให้เงินกู้ยืม พบว่า ในระหว่างปี 2556 – 2558 มีการให้เงินกู้ กรอ. จำนวน 2,129.4709 4,451.2900 และ 6,106.1823 ล้านบาทตามลำดับ เพิ่มขึ้นจากเดิมทุกปี โดยเฉพาะปี 2557 ที่ขึ้นถึงร้อยละ 109.03 ซึ่งจะเห็นว่า แนวโน้มการให้เงินกู้ยืมแบบ กรอ. มีอัตราเพิ่มขึ้น แสดงว่ามีความต้องการเพิ่มขึ้น และผู้บริหารให้ความสำคัญมากขึ้น

(5.1.2) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการชำระหนี้และการค้างชำระหนี้ พบว่าในปี 2557 มีจำนวนหนี้ค้างชำระจำนวน 617.66 ล้านบาท จากหนี้ที่ครบกำหนดจำนวน 984.65 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 62.73 และปี 2558 มีจำนวนหนี้ค้างชำระจำนวน 801.33 ล้านบาท จากหนี้ที่ครบกำหนดจำนวน 1,416.28 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.58 ตามลำดับ ซึ่งมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากไม่มีข้อมูลสนับสนุนเพิ่มเติมมากพอ จึงไม่อาจจะระบุได้อย่างชัดเจนว่า กรอ. ประสบผลสัมฤทธิ์ทางด้านตัวเงินหรือไม่ประสบผลสัมฤทธิ์แต่จากข้อมูลที่มีถือว่าแนวโน้มในทางที่ดี

(5.2) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของ กรอ. ในด้านที่ไม่เป็นตัวเงิน ดังนี้

(5.2.1) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของการให้กู้กับนักศึกษาที่ขอกู้ พบว่า ในระหว่างปี 2556 – 2558 จำนวนผู้กู้ กรอ. โดยรวมเพิ่มขึ้น โดยในปี 2557 เพิ่มขึ้นจาก 33,364 คน ในปี 2556 เป็น 66,995 คน คิดเป็นร้อยละ 100.80 และในปี 2558 เพิ่มขึ้นจากปี 2557 จำนวน 24,457 คน คิดเป็นร้อยละ 36.50 ซึ่งสะท้อนว่า มีผู้สนใจเข้าร่วมโครงการ กรอ. มากขึ้น และผู้บริหารให้ความสำคัญในการการจัดสรรเงินกู้ยืมมากขึ้น

(5.2.2) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์จำนวนผู้กู้ที่ชำระหนี้และค้างชำระหนี้ พบว่า ในปี 2557 มีผู้ค้างชำระหนี้จำนวน 193,440 คน จากผู้ครบกำหนดชำระหนี้ 277,230 คน คิดเป็นร้อยละ 69.78 และปี 2558 มีผู้ค้างชำระ

หนี้จำนวน 204,218 คน จากผู้ครบกำหนดชำระหนี้ 284,447 คน คิดเป็น 71.79 ซึ่งจะเห็นว่า จำนวนผู้ค้างชำระเงิน กรอ. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

(5.2.3) การพิจารณาผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เห็นว่า การจัดตั้งกองทุน กรอ. มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว เนื่องจากมีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการบริหารงานเพื่อรองรับการดำเนินงานดังกล่าวไว้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม มุมมองในแง่ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานอาจจะไม่สามารถระบุได้ เนื่องจาก กยศ. ยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณที่ได้รับ จึงอาจจะไม่สามารถให้กู้ได้กับทุกคนที่ต้องการเงินกู้ และต้องเน้นนโยบายการให้กู้กับกลุ่มที่เป็นความต้องการของสังคม (สาขาขาดแคลน) และสอดคล้องกับการผลิตกำลังคนของภาครัฐเป็นหลัก ประกอบกับ ปัจจุบัน อัตราการค้างชำระเงินกองทุนฯ ค่อนข้างสูงซึ่งสะท้อนว่าผู้กู้ อาจจะยังไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลงและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพด้านการ

1.2 ข้อเด่น ข้อด้อย ของการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทย ทั้งในรูปแบบ กยศ. และ กรอ. มีจุดเด่น และจุดด้อยที่สำคัญดังสรุปได้ดังนี้

1) จุดเด่น การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมีข้อเด่นคือ (1) เป็นกองทุนที่มีกฎหมายและระเบียบ จัดตั้งรองรับที่ชัดเจน ทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีองค์การในการบริหารจัดการที่ชัดเจน ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ (2) หลักเกณฑ์การให้กู้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นและผ่อนปรน กล่าวคือ มีการให้กู้ยืม ตั้งแต่ชั้นมัธยมปลาย และรวมถึงอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา และให้กู้ทั้งแก่ผู้มีรายได้น้อย และผู้ต้องการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะในสาขาขาดแคลน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (3) เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการเพิ่มโอกาสในการศึกษาแก่คนที่ขาดโอกาส ลดความเหลื่อมล้ำ และสามารถเพิ่มศักยภาพและการแข่งขันในตลาดแรงงานได้เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ (4) กรณีของ กรอ. ช่วยลดภาระแก่ผู้ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ให้ไม่ต้องชำระหนี้ เพื่อให้เขาสามารถดำรงชีพต่อไปได้

2) จุดด้อย การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมีข้อด้อยคือ (1) เป็นช่องทางให้เกิดการปรับเปลี่ยน นโยบายของนักการเมืองในแต่ละสมัย และก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนของนโยบายในแต่ละช่วงเวลา ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความ สับสนในการดำเนินงาน (2) ไม่มีการจัดเก็บหนี้ผ่านหน่วยงานด้านสรรพากร ทำให้การจัดเก็บหนี้ไม่มีประสิทธิภาพ และมีหนี้ ค้างชำระจำนวนมาก (3) มีผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานค่อนข้างมาก และซ้ำซ้อน โดยเฉพาะการพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ มี การแบ่งการดูแลเป็นคณะอนุกรรมการ 2 คณะ รวมถึงสำนักงานกองทุนฯ และคณะกรรมการกองทุนฯ ทำให้ขั้นตอนมากขึ้น (4) การกำหนดเงื่อนไขที่ผ่อนปรนมากเกินไป เช่น ระยะเวลาการปลอดหนี้ ระยะเวลาการชำระหนี้ที่ยาวนาน และการกำหนด อัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นช่องทางให้ผู้กู้ขาดวินัยและไม่ใส่ใจในการมาชำระหนี้ และเลือกที่จะชำระหนี้อื่น (5) การที่หน่วย ดำเนินงานไม่มีระบบสารสนเทศในส่วนฐานข้อมูลผู้กู้เป็นของตนเอง โดยยังต้องอาศัยธนาคารกรุงไทยฯ หรือธนาคาร อิสลามแห่งประเทศไทย ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนำเสนอและตรวจสอบข้อมูล ก่อให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือของ ข้อมูล ไม่สามารถนำไปอ้างอิงในทางกฎหมายได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะฐานข้อมูลลูกหนี้ที่ค้างชำระนานและจำเป็นต้อง บริหารจัดการในทางกฎหมาย (6) กรณีของ กยศ. ที่กำหนดให้มีการชำระหนี้ตามระยะเวลาและอัตราที่กำหนดตายตัวไม่ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า คนมีสถานะไม่เหมือนกัน อาจทำให้คนที่มียาได้ไม่เพียงพอเกิดภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น (7) กรณีของ กรอ. ที่กำหนดให้ผู้กู้ชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนด ในขณะที่สำนักงานกองทุนฯ ไม่มีระบบรองรับการระบรายได้ที่ชัดเจน ทำให้ผู้ กู้ที่ขาดจิตสำนึกไม่ยอมชำระหนี้ และเข้าสู่กลุ่มผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอ (8) ยังไม่สามารถจูงใจให้กลุ่มผู้กู้ประเภทอาชีวศึกษา เพิ่มขึ้นได้ตามความต้องการของตลาดแรงงาน (9) การดำเนินงานยังติดอยู่กับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมากกว่าการ ให้ความสำคัญกับคุณภาพการศึกษา ทำให้การจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และคุณภาพ การศึกษายังไม่เป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน (10) การฟ้องร้องดำเนินคดี ทำให้กองทุนฯ ต้องเสียเวลา

งบประมาณ และโอกาสในการนำเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปมาหมุนเวียนให้กู้ยืมเพิ่มเติม (11) ไม่มีระบบการควบคุมคุณภาพของสถานศึกษาที่ชัดเจน เพียงพอ (12) การประชาสัมพันธ์และการติดตามหนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

2. การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษ

2.1 ลักษณะของรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษ

1) วัตถุประสงค์ (Objective) การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษ ดำเนินงานโดย Student Loan Company หรือ SLC จัดตั้งขึ้นในปี 1989 และเริ่มดำเนินการในปี 1990 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักศึกษาที่ต้องการเงินในการสนับสนุนการศึกษา ซึ่งอาจจะเกิดมาจากหลายสาเหตุ เช่น สถานะทางครอบครัว หรือความไม่สมประกอบทางร่างกาย เป็นต้น โดยในช่วงแรกมุ่งเน้นให้เงินกู้แก่ผู้กู้ที่ยากจน ต่อมาได้เปลี่ยนขอบเขตเป็นให้เงินกู้แก่ทุกคนที่ต้องการเงินกู้เพื่อการศึกษา ทั้งนี้ ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขการกู้ยืมที่กำหนด

2) โครงสร้างองค์กร (Organizing) การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษถูกนำเสนอโดย Education (Student Loans) Act 1990 มีหน่วยงานที่กำกับดูแลรวม 3 หน่วยงานหลักโดยหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลโดยภาพรวมคือ The Department of Business, Innovation and Skills (The Department) บริหารและดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐบาลโดย Student Loan Company หรือ SLC และจัดเก็บเงินคืนโดย Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) ที่ดำเนินการผ่านระบบภาษีที่เรียกว่า PAYE (Pay As You Earn) taxation system ยกเว้นผู้กู้ยืมที่ประกอบอาชีพอิสระ ผู้กู้ยืมที่ทำงานในต่างประเทศ (self-employed graduates and those working outside of the UK) หรือผู้กู้ยืมแบบ mortgage style loan จะเก็บหนี้โดย SLC

3) เกณฑ์การให้เงินกู้ยืม (Criteria) ในการขอกู้เงินเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษ จะมีการพิจารณาคุณสมบัติคือ 2 ส่วนคือ คุณสมบัติส่วนบุคคล โดยจะพิจารณาจากสถานะทางครอบครัวเป็นหลัก และคุณสมบัติของหลักสูตรหรือสถาบัน โดยต้องเป็นหลักสูตรระดับปริญญาตรีในสถาบันที่ได้รับการตรวจสอบจาก HEI (Higher Education Institution) หรือเป็นนักศึกษาที่เรียนหลักสูตรครู หลักสูตรผู้ปฏิบัติงานด้านเยาวชนและชุมชน และให้กู้ 2 ลักษณะคือ (1) เงินให้กู้ค่าเล่าเรียน (Tuition fee loans) โดย SLC จะจ่ายค่าเล่าเรียนให้กับมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยโดยตรงและแบ่งจ่ายเป็น 3 งวดหลังจากที่ได้รับการยืนยันการรับเป็นนักศึกษา และ (2) เงินกู้ค่าครองชีพ (Maintenance loans) จะให้แก่นักศึกษาปริญญาตรีที่เรียนเต็มเวลาและนักศึกษาหลักสูตรฝึกอบรมครูครั้งแรก โดย SLC จะจ่ายเงินกู้ค่าครองชีพให้นักศึกษาโดยตรง นักศึกษาที่มีภูมิลำเนาในประเทศสามารถกู้เป็นค่าครองชีพขณะเรียนได้ และจะให้เงินกู้ตามสภาพการพักอาศัย โดยอังกฤษมีการจำแนกประเภทเงินให้กู้เป็น 3 ประเภท คือ

3.1) ประเภท Mortgage-style System or Fixed Term Loan เป็นเงินกู้สำหรับผู้กู้ที่กู้ก่อนปีการศึกษา 1998/99 ซึ่งเงินกู้จะกำหนดให้ผู้กู้ผ่อนชำระเท่ากันในแต่ละเดือนรวม 60 เดือน สำหรับผู้กู้ที่มีสัญญาเงินกู้ไม่เกิน 4 สัญญา และ 84 เดือนสำหรับผู้กู้ที่กู้อย่างน้อย 5 สัญญา เมื่อผู้กู้มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดจะได้รับการอนุมัติให้ชำระครั้งเดียวในรอบ 12 เดือน และเงินกู้จะถูกระงับเมื่อผู้กู้ตายหรือไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากพิการและไม่สามารถทำงานได้ รวมถึงเมื่อเป็นผู้ที่มีอายุครบ 50 ปีและเป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 40 ปี ในการกู้ยืมครั้งสุดท้าย หรือเป็นผู้ที่มีอายุครบ 60 ปีและเป็นผู้ที่มีอายุ 40 ปี หรือสูงกว่า ในการกู้ยืมครั้งสุดท้าย หรือเมื่อครบรอบปีที่ 25 จากการได้กู้ยืมครั้งสุดท้าย

3.2) ประเภท Income-contingent Loan: ICL "Plan 1" เป็นเงินกู้ของหลักสูตรที่เริ่มระหว่างเดือนกันยายน ปี 1998 ถึงเดือนสิงหาคม ปี 2012 ซึ่งการจ่ายคืนจะผันแปรตามรายได้ (income contingent repayment) การชำระคืนจะถูก

กำหนดอัตราไถ่ตายตัวที่ร้อยละ 9 ของรายได้รายปีที่สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และหากรายได้เปลี่ยนแปลง การชำระเงินคืนจะเปลี่ยนตามโดยอัตโนมัติ โดยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะเป็นอัตราที่เทียบจากอัตราต่ำสุดของอัตราพื้นฐานของธนาคารบวกร้อยละ 1 ผันแปรไปในแต่ละปี หรือการวัดจากอัตราดัชนีราคาผู้ค้าปลีก (Retail Price Index:RPI) ซึ่งกำหนดมูลค่าในช่วงเดือนกันยายน เทียบจากเดือนมีนาคมที่ผ่านมา

3.3) การให้กู้แบบ Income-contingent Loan: ICL “Plan 2” เป็นการกู้ยืมสำหรับหลักสูตรที่เริ่มในเดือนกันยายน ปี 2012 โดยการชำระคืนหนี้จะถูกกำหนดไว้ที่ร้อยละ 9 ของรายได้รายปีที่สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และหากรายได้เปลี่ยนแปลง การชำระเงินคืนจะเปลี่ยนตามโดยอัตโนมัติ และคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตรา RPI สำหรับผู้มีรายได้ถึง 21,000 ปอนด์ต่อปี และคิดดอกเบี้ยในอัตรา RPI + 3% สำหรับผู้มีระดับเงินเดือน 41,000 ปอนด์และที่สูงกว่า แต่หากนักศึกษาจบการศึกษาเร็วกว่าปกติ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะถูกปรับลดลงเหลือเท่า อัตรา RPI ทั้งนี้ ผู้กู้จะได้รับการยกเว้นหนี้ หากเสียชีวิตหรือพิการและไม่สามารถที่จะทำงานได้ รวมถึงกรณีที่เป็นผู้ที่มีอายุครบ 65 ปี สำหรับผู้กู้ที่ยืมจากเดือนกันยายน 1998 ถึงเดือนสิงหาคม หรือเป็นผู้ที่ชำระเงินกู้ยืมครบ 25 ปี สำหรับผู้กู้ที่ยืมจากเดือนกันยายน 2006 ถึงเดือนสิงหาคม 2012 หรือเป็นผู้ที่ชำระเงินกู้ยืมครบ 30 ปี สำหรับผู้กู้ที่ยืมจากเดือนกันยายน 2012 เป็นต้นไป

4) การบริหารจัดการเงินกู้ (Funding Management) และการบริหารจัดการหนี้ (Debt Management)

4.1) การบริหารจัดการเงินกู้ จะดำเนินการโดย SLC ซึ่งดำเนินการในรูปคณะกรรมการ โดยกรณีที่เป็นเงินกู้แบบ Mortgage style loans ผู้กู้จะจ่ายเงินให้แก่ SLC โดยตรง ส่วนการชำระคืนเงินกู้ที่ผูกกับรายได้ในอนาคตจะดำเนินการผ่านระบบภาษี โดยนายจ้างจะหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้เงินกู้ และส่งเงินให้แก่หน่วยงานด้านภาษี (Her Majesty Revenue & Custom: HMRC) จากนั้น หน่วยงานด้านภาษีจะส่งเงินให้แก่ SLC เมื่อสิ้นปีภาษี

4.2) การบริหารจัดการหนี้ โดยกฎหมายแล้วผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ตามสัญญาและหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่หากผู้กู้ไม่ชำระหนี้คืน SLC มีสิทธิจะดำเนินการทางกฎหมายเพื่อเรียกชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยและค่าปรับ โดยอาจจะขอให้ศาลสั่งให้ผู้ชำระหนี้ทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ยในครั้งเดียว ทั้งนี้ ผู้กู้จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย โดยผู้กู้สามารถชำระหนี้ก่อนกำหนดได้ตลอดเวลา

5) ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการดำเนินงานทั้งที่เป็นตัวเงิน (Finance) และผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-finance)

เนื่องจากผู้ศึกษาไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในด้านการเงิน จึงขอไม่นำเสนอและวิจารณ์ในประเด็นนี้ สำหรับการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงินนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า รูปแบบการให้กู้ยืมของประเทศอังกฤษมีรูปแบบที่ต้องการให้ผู้ที่ต้องการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถกู้ยืมได้ ดังนั้น จึงเห็นว่าในประเด็นของผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ มีผลสัมฤทธิ์

2.2 ข้อเด่น ข้อด้อย ของการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษ จากการศึกษาพบข้อเด่น ข้อด้อย ดังนี้

1) ข้อเด่น พบว่าการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษมีข้อเด่นคือ (1) ปัจจุบันเป็นรูปแบบที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ต้องการเงินกู้เพื่อการศึกษาได้เข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้มากขึ้น (2) ให้กู้ทั้งค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ โดยส่วนของค่าครองชีพมีการพิจารณาตามสถานที่อยู่อาศัยและสถานศึกษาของผู้กู้ (3) มีหน่วยงานกำกับดูแลและดำเนินงานตามกฎหมายและระเบียบที่ภาครัฐกำหนดชัดเจน (4) มีระบบการจัดเก็บหนี้โดยผ่านสำนักงานสรรพากรและศุลกากร ทำให้มีการจัดเก็บหนี้แก่ผู้ที่อยู่ในระบบการจ้างงานและระบบภาษีที่ทั่วถึง มีประสิทธิภาพ (5) การกำหนดให้ชำระหนี้ตามเกณฑ์รายได้ ทำให้คนที่มียาได้ต่ำไม่ต้องแบกรับภาระการชำระหนี้ และถือเป็นการค้ำประกันถึงสถานะผู้กู้ด้วย (6) มีการยกหนี้ให้กรณีผู้เสียชีวิต หรือพิการจนไม่สามารถทำงานได้ รวมถึงมีการกำหนดเกณฑ์อายุและจำนวนปีในการยกหนี้ด้วย (7) มีการจูงใจ กรณีที่นักศึกษาจบเร็วกว่าปกติ จะมีการปรับอัตราดอกเบี้ยลงเหลือในอัตรา RPI (8) มีการระบุให้ผู้

ทราบอย่างชัดเจนว่า ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ตามสัญญาและหลักเกณฑ์ที่กำหนด หากผู้กู้ไม่ชำระหนี้คืน SLC มีสิทธิจะดำเนินการทางกฎหมายเพื่อเรียกชำระหนี้คืน โดยอาจจะขอให้ศาลสั่งให้ผู้กู้ชำระหนี้ทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ยในครั้งเดียว

2) ข้อด้อย พบว่าการให้ผู้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศอังกฤษมีข้อด้อยคือ (1) ให้กู้เฉพาะระดับปริญญาตรี (2) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามเกณฑ์รายได้ โดยผู้กู้จะชำระในอัตราร้อยละ 9 จากเงินส่วนที่เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้จำนวนที่ผู้กู้จะชำระคืนอาจไม่มากพอในแต่ละงวด และทำให้ระยะเวลาในการชำระหนี้ยาวนานมาก (3) มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อย อาจเข้าไม่ถึงแหล่งทุน เนื่องจากเกรงจะมีภาระหนี้สิน และทำให้ขาดโอกาสในการศึกษา (4) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ที่มีรายได้สูงไว้ที่อัตรา $RPI+3\%$ ทำให้ผู้ที่มีรายได้สูงต้องจ่ายมากกว่าคนที่ไม่มีรายได้ อาจทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่อยากสร้างรายได้ หรือเกิดการหลีกเลี่ยงการแจ้งรายได้ที่แท้จริง (5) ไม่มีระบบการติดตามรายได้สำหรับกลุ่มที่ไม่อยู่ในระบบการจ้างงานว่า เป็นผู้ที่มีรายได้พอที่จะชำระหนี้เงินกู้หรือไม่ ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลการจ่ายชำระหนี้คืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

3.1 ลักษณะของรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

1) วัตถุประสงค์ (Objective) ในการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศออสเตรเลียมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือทางด้านการกู้ยืมเงินเพื่ออุดมศึกษาและการมีส่วนร่วมในการค่าเล่าเรียนของนักศึกษาหรือ HECS (Higher Education Contribution Scheme) โดยส่วนใหญ่ผู้ที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเป็นผู้ลงทะเบียนเรียนในสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนด้านการศึกษารัฐบาล (The Australia Government) ที่เรียกว่า Commonwealth Supported Places: CSP

2) โครงสร้างองค์กร (Organizing) ออสเตรเลียจะดำเนินการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาผ่านสถาบันการศึกษา (Institutions and providers) โดยสถาบันการศึกษาจะเป็นผู้ดำเนินการในด้านการลงทะเบียนเข้ารับการศึกษา ภายใต้การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของ The Department of Education and Training (The Department) และดำเนินการด้านการจัดเก็บหนี้โดย Australia Taxation Office (ATO)

3) เกณฑ์การให้เงินกู้ยืม (Criteria) ของออสเตรเลียจะกำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ยืมตามประเภทของเงินให้กู้ยืม ซึ่งมีอยู่ 5 ประเภทโดยส่วนใหญ่ต้องเป็นผู้ลงทะเบียนเรียนในสถาบันที่ได้รับการอนุมัติ และต้องมีหมายเลขใบกำกับภาษีเป็นพลเมืองและผู้มีที่อยู่อาศัยภายในประเทศ โดยได้จัดตั้งแบบฟอร์มการสมัครต่าง ๆ ภายในวันและเวลาที่กำหนด และกรณีเป็นผู้กู้ประเภท FEE-HELP ซึ่งเป็นการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในสถานศึกษาที่ไม่ได้เข้าร่วมในระบบ CSP และผู้กู้ประเภท VET FEE-HELP ซึ่งเป็นผู้ที่ศึกษาในสายอาชีวศึกษารวมกันแล้วต้องไม่เกินวงเงินขั้นสูงที่กำหนด โดยจะมีการให้เงินกู้ 2 ลักษณะ คือ ค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมในการบริการนักศึกษา หรือค่าธรรมเนียมในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเรียนบางรายวิชาในต่างประเทศ เช่น ค่าเครื่องบิน ค่าที่พักและค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายในการศึกษาอื่น ๆ โดยออสเตรเลียแบ่งเงินกู้ออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) ประเภท HECS – HELP Loan Scheme เป็นเงินที่ให้ผู้กู้ยืมแก่นักศึกษาที่ลงทะเบียนผ่านสถานศึกษาภายใต้การสนับสนุนด้านการศึกษารัฐบาล (CSP) สำหรับค่าลงทะเบียนเรียนในส่วนที่ตนต้องร่วมรับผิดชอบ

(2) ประเภท FEE-HELP Loan Scheme เป็นเงินที่ให้ผู้กู้เป็นค่าเล่าเรียนแก่นักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนในสถานศึกษาที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสถานศึกษาแบบ CSP

(3) ประเภท SA-HELP Loan Scheme เป็นเงินที่ให้ผู้กู้สำหรับเป็นค่าบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษา

(4) ประเภท OS-HELP Loan Scheme เป็นเงินกู้ยืมสำหรับนักศึกษาในสถานศึกษาแบบ CSP ที่ต้องการลงทะเบียนเรียนบางรายวิชาในต่างประเทศ

(5) ประเภท VET FEE-HELP Loan Scheme เป็นเงินที่ให้กู้ค่าเล่าเรียนสำหรับนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนในสถานศึกษาประเภทอาชีวศึกษา

4) การบริหารจัดการเงินกู้ (Funding Management) และการบริหารจัดการหนี้ (Debt Management)

4.1) การบริหารจัดการเงินกู้ รัฐบาลออสเตรเลียจะดำเนินการสนับสนุนค่าเล่าเรียนผ่านมหาวิทยาลัยสำหรับนักศึกษาที่จ่ายค่าเล่าเรียนก่อนจะได้รับส่วนลดร้อยละ 10 สำหรับเงินกู้ประเภท HECS – HELP Loan Scheme และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการกู้สำหรับเงินกู้ ประเภท FEE-HELP Loan Scheme และประเภท VET FEE-HELP Loan Scheme ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารความเสี่ยงในการชำระหนี้เงินกู้ยืมอย่างหนึ่ง

4.2) การบริหารจัดการหนี้ ออสเตรเลียจัดเก็บหนี้โดยดำเนินการผ่านสำนักงานสรรพากร และผู้กู้จะจ่ายเงินกู้จากหนี้ในภาพรวมทุกประเภทเมื่อมีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดแม้ว่าจะยังอยู่ในระหว่างการศึกษา ในอัตราระหว่างร้อยละ 4-8 เป็นลักษณะขั้นบันได นักศึกษาที่ชำระหนี้ก่อนกำหนดตั้งแต่ 500 ดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นไปจะได้รับโบนัสร้อยละ 5 ซึ่งจะนำไปลดยอดเงินกู้ที่เป็นหนี้

5) ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการดำเนินงานทั้งที่เป็นตัวเงิน (Finance) และผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-finance)

เนื่องจากผู้ศึกษาไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในด้านการเงิน จึงขอไม่นำเสนอและวิเคราะห์ในประเด็นนี้ สำหรับผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นตัวเงินนั้น เห็นว่า การให้กู้ยืมของประเทศออสเตรเลียมีเจตนาในการให้กู้กับผู้ที่ต้องการเงินกู้ยืมในการศึกษาทุกคน จึงเห็นว่า ออสเตรเลียมีการให้กู้ยืมเงินเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดให้มีโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

5.1.3.2 ข้อเด่น ข้อด้อย ของการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

1) ข้อเด่น พบว่า การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมีข้อเด่นคือ (1) มีรูปแบบการให้กู้ยืมหลากหลายแบบ ที่ผู้กู้สามารถเลือกได้ตามความเหมาะสม มีทั้งการให้กู้ในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท และให้กู้ทั้งค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมในการบริหารนักศึกษาหรือค่าธรรมเนียมการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (2) เป็นรูปแบบที่การเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เรียน (3) กำหนดการชำระหนี้คืนตามระดับรายได้ของผู้กู้ ทำให้ผู้กู้ที่ยังมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ไม่ต้องจ่ายเงินกู้ และสำหรับผู้ที่มีรายได้ จะต้องชำระหนี้คืนตามขั้นรายได้ ที่คิดจากรายได้ทั้งหมด ไม่ใช่รายได้ที่เกินกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดให้ชำระหนี้ (4) รูปแบบที่กำหนดให้ชำระหนี้ตามขั้นรายได้ (ร้อยละ 4 – 8) ช่วยเหลือผู้กู้ที่มีรายได้สามารถชำระหนี้ได้เร็ว และรัฐมีเงินหมุนเวียนเร็วขึ้น (5) การกำหนดให้มีการจูงใจโดยให้ส่วนลด (Discount) แก่นักศึกษาที่จ่ายชำระค่าเล่าเรียนก่อนในอัตราร้อยละ 10 ช่วยให้การรัฐลดการอุดหนุนทั้งจำนวนและผู้กู้ไม่เกิดการเป็นหนี้ระหว่างศึกษา (6) ลักษณะการให้กู้แบบ FEE-HELP Loan Scheme ที่เป็นการให้กู้กับผู้ศึกษาเอกชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบ CSP มีการคิดค่าธรรมเนียมการกู้ไว้ที่ร้อยละ 25 และการให้กู้แบบ VET FEE-HELP Loan Scheme ที่มีการคิดค่าธรรมเนียมผู้กู้ในระดับอาชีวศึกษาไว้ที่ร้อยละ 20 ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียไม่มีความเสี่ยงในการจัดเก็บหนี้กลุ่มนี้ (7) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามดัชนีราคาสินค้าขายปลีก ทำให้ผู้กู้ไม่มีภาระด้านหนี้สินมากเกินไป และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละปี (8) มีระบบการจัดเก็บหนี้โดยผ่านสำนักงานสรรพากร ทำให้มีการจัดเก็บหนี้แก่ผู้ที่อยู่ในระบบการจ้างงานและระบบภาษีที่ทั่วถึง มีประสิทธิภาพ (9) มีระบบการจูงใจผู้ชำระหนี้ก่อนกำหนด โดยให้มีโบนัสการจ่ายเงินคืนในอัตราร้อยละ 5 สำหรับผู้ชำระหนี้ตั้งแต่ \$500 ขึ้นไป ซึ่งจะทำให้จำนวนหนี้คงเหลือลดลง (10) มีการยกหนี้ให้กรณีผู้กู้เสียชีวิต หรือกรณีที่มีปัญหาทางการเงิน แต่ต้องได้รับการประกาศว่าเป็นผู้มีปัญหาทางการเงินก่อน (11) มีการจูงใจให้ผู้กู้ที่ศึกษาในสาขาที่เป็นความต้องการในการสนับสนุนอาชีพและเข้าทำงานในสถานศึกษาในท้องถิ่นที่ห่างไกล โดยการลดการชำระหนี้คืน (compulsory HELP repayment)

2) ข้อด้วย พบว่า การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของประเทศออสเตรเลียมีข้อเด่นคือ (1) การให้กู้ยืมมีความเสี่ยงในการชำระหนี้ของผู้กู้ที่อาจไม่มีรายได้เพียงพอตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดในอนาคต และอาจเป็นภาระแก่ภาครัฐ (2) ระดับการชำระหนี้ยังขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจเป็นหลัก เนื่องจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอิงตามดัชนีราคาสินค้าขายปลีก

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของภาครัฐในระดับอุดมศึกษาของประเทศ ผู้ศึกษาเห็นสมควรเสนอแนะรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมของประเทศไทย ดังนี้

1. รูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมของไทย ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของไทย หากจะให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพควรเป็นรูปแบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (Income Contingent Loan) หรือ กรอ. เป็นหลัก และยกเลิกการให้กู้แบบเดิมคือ แบบ กยศ. ทั้งนี้ ให้ผู้กู้เดิมชำระหนี้ตามสัญญาเดิมต่อไปจนกว่าจะครบ ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 กำหนดวัตถุประสงค์ในการให้กู้เป็นแบบ กรอ. คือให้กู้กับทุกคนที่ต้องการเงินกู้ โดยเน้นหลักการให้กู้กับผู้ที่มีรายได้ต่ำ และกลุ่มที่ศึกษาในสาขาที่เป็นความต้องการหลักของประเทศ และให้มีการพิจารณากำหนดสัดส่วนการให้กู้ยืมระหว่างกลุ่มทั่วไป กลุ่มผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และกลุ่มที่เป็นความต้องการหลักของประเทศอย่างชัดเจน

1.2 โครงสร้างองค์กร

เห็นควรให้สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นหน่วยดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังเช่นเดิม และดำเนินงานภายใต้กฎหมายกองทุนฯ ที่จะมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เนื่องจากมีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว

1.3 หลักเกณฑ์การให้เงินกู้ยืม เห็นควรกำหนดแนวทางดังนี้

1) ให้กู้ยืมเฉพาะนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา และระดับอาชีวศึกษา ตั้งแต่ระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ขึ้นไป และยกเลิกการให้กู้ระดับมัธยมศึกษา โดยรัฐควรสนับสนุนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาด้วยแนวทางอื่น เนื่องจากมียอดเงินกู้ไม่มากนัก และผู้กู้ในระดับนี้ หากจบแล้วไม่เรียนต่อและหางานทำไม่ได้อาจจะไม่เป็นกลุ่มที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขัน อาจเป็นภาระหนี้สินกับผู้กู้รวมถึงผู้ปกครองในการชำระหนี้ และภาครัฐอาจจะไม่ได้รับชำระหนี้จากผู้กู้กลุ่มนี้ในที่สุด เพื่อลดภาระในการติดตามทวงถามหนี้รวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งมีปริมาณสูงใกล้เคียงกับวงเงินที่ให้กู้ยืมในแต่ละปี

2) ให้เงินกู้ยืมเป็น 2 ลักษณะ คือ ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าครองชีพ

3) กำหนดเกณฑ์การเป็นผู้ขาดแคลน สำหรับกลุ่มผู้กู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อให้มีสัดส่วนการพิจารณาให้กู้ในระดับนโยบายที่ชัดเจน

4) กำหนดเกณฑ์สาขาหลักที่เป็นความต้องการของประเทศ และกำหนดให้มีส่วนลดสำหรับผู้กู้ในสาขานี้ (โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับสาขาที่กำหนด)

5) กำหนดเกณฑ์รายได้ในการชำระหนี้เป็นระดับขั้น โดยปรับช่วงรายได้ในแต่ละระดับลดลงจากปัจจุบัน โดยเริ่มจากร้อยละ 5 – 8

6) กำหนดระยะเวลาการปลอดหนี้ลดลง จากเดิมที่กำหนดไว้ 2 ปี เป็น 6 เดือน เพื่อให้โอกาสผู้กู้หางานทำและเก็บรายได้ในช่วงต้นในการดำเนินชีวิต

7) กำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่อิงกับดัชนีราคาสินค้าขายปลีก (RPI) เพื่อคงสถานะเงินกู้ให้เท่าอัตราราคาตลาด และเป็นอัตราที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และไม่เป็นภาระกับผู้กู้มากเกินไป

8) กำหนดอายุผู้กู้ไว้ไม่เกิน 30 ปี เช่นเดียวกับแนวทาง กรอ. ในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้กู้กับกลุ่มที่อยู่ในวัยเรียนที่ต้องการเงินกู้ที่แท้จริง

1.4 การบริหารจัดการหนี้และการบริหารจัดการเงินกู้

1) เห็นสมควรให้กรมสรรพากรเข้ามามีบทบาทในการจัดเก็บหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษี โดยให้นายจ้างเป็นผู้หักเงินค่าจ้างส่งให้กรมสรรพากร

2) กำหนดให้ผู้กู้สามารถชำระหนี้เป็นรายเดือนและรายปีได้เช่นเดิม โดยสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาควรปรับบทบาทมาดำเนินการด้านการจัดเก็บหนี้แทนธนาคารพาณิชย์ และรองรับการดำเนินงานร่วมกับกรมสรรพากร ซึ่งจะก่อให้เกิดการประสานงานด้านการจัดจ้างผู้จัดการในการบริหารจัดการหนี้เช่นในปัจจุบัน ลดค่าธรรมเนียมในการชำระหนี้ของผู้กู้ และทำให้กองทุนฯ สามารถบริหารข้อมูลได้ด้วยตนเอง

3) กำหนดมาตรการในการคิดค่าปรับ กรณีผิดนัดชำระหนี้และประกาศให้ผู้กู้อายอย่างชัดเจนก่อนดำเนินการกู้ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น เพื่อให้ผู้กู้ตระหนักและมีความรับผิดชอบต่อการหนี้สิน

4) กรณีที่ผู้กู้ชำระหนี้ก่อนกำหนด ควรพิจารณาลดเงินต้นหรือดอกเบี้ย และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรอง

5) เปิดโอกาสให้ผู้กู้ที่มีปัญหาด้านรายจ่ายสามารถขอผ่อนผันหนี้ได้ตามสถานการณ์

6) กรณีผู้กู้เสียชีวิตหรือพิการจนไม่สามารถทำงานได้ ให้ยกหนี้ที่เหลือทั้งหมด โดยผู้กู้ต้องแจ้งให้กองทุนฯ ทราบและพิจารณาอนุมัติให้ชัดเจน เพื่อมิให้ผู้กู้เพิกเฉยต่อการติดตามความก้าวหน้า

เนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นสมควรดำเนินการเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับการพัฒนาแนวทางเพื่อนำไปสู่รูปแบบการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสม ดังนี้

1. มาตรการระยะสั้น

1.1 การจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ร่วมกับผู้ประกอบการในการใช้ข้อมูลผู้กู้ยืมกองทุนฯ ประกอบการพิจารณารับเข้าทำงาน และกรณีที่ผู้เข้าทำงานปัจจุบันเป็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ก็ให้ร่วมรณรงค์ในการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกให้ผู้กู้นำเงินมาชำระหนี้กองทุนฯ อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ โดยอาจจะมีการกำหนดให้ผู้กู้ยืมแสดงผลการชำระหนี้ต่อผู้ประกอบการเพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาคุณสมบัติการเป็นพนักงานที่ดีมีความซื่อสัตย์ขององค์กร

1.2 ประสานความร่วมมือกับผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการอย่างใกล้ชิด ในการกำหนดมาตรฐานส่งเสริมการเรียนการสอนและหลักสูตรที่เป็นความต้องการ เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ และสาขาขาดแคลนอย่างจริงจัง โดยควรกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันและจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) เพื่อสร้างความชัดเจนในระดับนโยบาย และสามารถจัดสรรเงินให้ผู้กู้ได้ตามความต้องการของตลาดแรงงานและกลุ่มเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศที่แท้จริง

1.3 กำหนดมาตรการควบคุมเชิงคุณภาพ ทั้งในด้านนักศึกษาและสถานศึกษา โดยในด้านนักศึกษาควรกำหนดระดับผลการศึกษาในระดับที่ได้มาตรฐานในการพิจารณารับเข้าทำงานของผู้ประกอบการ โดยไม่ต่ำเกินไปและไม่สูงเกินไป เพื่อให้ได้คนที่มีความพร้อมในการเข้าศึกษาได้รับการศึกษาและไม่เป็นการปิดกั้นโอกาสในการเข้าศึกษา

1.4 เตรียมการปรับปรุงฐานข้อมูลต่าง ๆ ให้พร้อมรองรับการสร้างระบบในอนาคต รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ผู้กู้และผู้ปกครองทราบแนวทางการดำเนินงานในอนาคต โดยเฉพาะการจะนำฐานข้อมูลของผู้กู้เข้าสู่ระบบฐานข้อมูลเครดิตบูโร เพื่อให้ผู้กู้ได้มีการเตรียมความพร้อมของสถานะส่วนบุคคล ซึ่งจะทำให้เกิดการปรับปรุงการชำระหนี้ในระยะสั้นได้ด้วย

1.5 รมรณค้ในการสร้างจิตสำนึกให้กับผู้กู้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อปลูกฝังให้เห็นคุณค่าของการได้รับเลือกให้กู้ยืมเงินและให้เห็นคุณค่าของเงินกู้ที่ได้รับไปว่าเป็นเงินที่มาจากภาษีของประชาชน และเป็นเงินของแผ่นดิน ควรจะได้นำมาหมุนเวียนทำประโยชน์แก่ประเทศชาติให้ได้มากที่สุด โดยอาจจะทำร่วมกับการฝึกอบรมการจัดทำโครงการจิตอาสา หรือกำหนดเป็นหลักสตรจิตอาสาในแผนการเรียนของสถานศึกษา เป็นต้น

1.6 การนำมาตรการจูงใจมาใช้กับกลุ่มผู้ชำระหนี้ เพื่อจูงใจให้นำเงินมาชำระหนี้เร็วขึ้น เช่น มาตรการลดหรือลดค่าปรับ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ได้รับเงินเร็วขึ้น และไม่เกิดปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก

1.7 เพิ่มบทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกให้มากขึ้น เพื่อสร้างบทบาทและสร้างความเข้าใจในภาคสังคมมากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกระตุ้นผู้กู้ยืมให้ชำระหนี้ตามกำหนด

2 มาตรการระยะยาว

2.1 นำแนวทางการให้กรมสรรพากรเข้ามาช่วยในการจัดเก็บเงินชำระหนี้ไปพิจารณาดำเนินการในระดับนโยบาย ในลักษณะเดียวกับการจัดเก็บภาษี เช่นเดียวกับการดำเนินการของต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ข้อจำกัดในการไม่มีฐานข้อมูลลูกหนี้ที่ชัดเจน และฐานข้อมูลรายได้หมดไป

2.2 การพิจารณานำฐานข้อมูลผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ เข้าสู่ระบบฐานข้อมูลเครดิตบูโร เพื่อกระตุ้นให้ผู้กู้ให้ความสำคัญกับการชำระหนี้

2.3 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลลูกหนี้ในเชิง IT ของกองทุนฯ เพื่อให้มีระบบเป็นของตนเอง โดยอาจว่าจ้างบริษัทที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเข้ามาพัฒนาระบบ และกองทุนฯ กำกับดูแลการดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อมูลไม่สมบูรณ์ และการประสานงานกับผู้จัดการเงินให้กู้ยืมในปัจจุบัน ตลอดจนการลดค่าใช้จ่ายในระยะยาว และเพื่อรองรับการเป็นผู้บริหารจัดการหนี้เองในอนาคต

2.4 การพัฒนาโครงสร้างภายในองค์กร เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาในเชิงนโยบายและระบบปฏิบัติการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนด รวมถึงการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สำหรับสถานศึกษา) ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ, 2557.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูล. การประเมินนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ). กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2549.

เหมวรรณ คงทอง. อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ : กรณีศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

Australia. Policy Note HELP: Understanding Australia's system of income-contingent student loans. Australia, 2014.

Australian Government Department of Education. HECS-HELP. Canberra: Australian Government Department of Education, 2014.

Australian Government Department of Education and Training. Commonwealth Supported Places (CSP) and Higher Education Loan Programme (HELP) Handbook 2015. Department of Education and Training, 2015.

Student Loans Company. About UK Student Loans Company. Retrieved December 10, 2011 from <http://www.slc.co.uk/services/higher-education/loans-for-living-costs.aspx> 2011.

Student Loans Company. Student Support for Higher Education in England, Academic Year 2013/14 (Provisional). Glasgow: The Student Loans Company, 2013.

Student Loans Company. Annual Report 2014 – 2015. Glasgow: Student Loans Company Limited, 2015.

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร