

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กับภารกิจของรัฐ The Problem on Fund for Educational Loan Law with State Missions.

ภูวดล คำสนธิ¹, ธนโชค แสงสุรินทร์² และศลธร คงหวาน³

Puvadol Damsanit¹, Thanachoke Seangsurin² and Sonthon Khongwan³

¹อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

^{2,3}ทนายความ

¹Lecturer from the Faculty of Law Rambhai Barni Rajabhat University

^{2,3}Lawyer

Corresponding Author Email: sonthon@gmail.com

Received: 18 September 2021

Revised: 11 October 2021

Accepted: 15 October 2021

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นกว่า การศึกษาระดับชั้นพื้นฐานด้วยการให้กู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้กับประชาชน มีความขัดแย้งกับการนำหลักการเรื่องสัญญากู้ยืมเงินมาใช้ในการกู้ยืมเพื่อการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อ การศึกษาที่น่าแนวคิดพื้นฐานตามสัญญากู้ยืมเงินทางแพ่งซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้กับสัญญากู้ยืมเงินเพื่อ การศึกษาที่เป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐกับประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาซึ่งเป็น กระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งนั้นยังไม่มี ความเหมาะสมเนื่องจากสถานะของคู่สัญญาไม่เท่าเทียมกัน และปัญหาเกี่ยวกับ ความไม่เป็นธรรมของระบบผู้ค้ำประกันตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ดังนั้น หากมีการบังคับใช้กฎหมายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแนวคิดพื้นฐานภารกิจของรัฐก็จะลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้านการศึกษาและ สามารถผลิตกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาประเทศต่อไป

คำสำคัญ: กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, บริการสาธารณะ, การบังคับคดี

Abstract

This academic article aims to study the problems of the Act on Fund for Educational Loan B.E. 2560 (2017). The purpose of this law provides students which lack of funds to obtain the opportunity to study at a higher than fundamental education with loans from fund for educational loan, which is a government agency. However, the study found that the fundamental concepts of the role of the state, which is responsible for providing public education services to people. That is the conflict of the application of the loan agreement principle to student loans. The problem with student loan contracts between the state and the people. The problems with litigation for default of education loan agreements, which are civil litigation proceedings are not appropriate, due to the inequality status of the parties and the problems with the injustice of the surety systems under the education loan agreements. Therefore, if the fund for educational loan law is enforced in accordance with and appropriate to the fundamental concepts of the missions of state, it would decrease the problem of

social disparity in education and could produce manpower with ability and knowledge to develop the country later.

Keywords: Student Loan Fund, Public Service, Legal Execution

บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะมีความสำคัญที่รัฐจะต้องจัดทำให้แก่ประชาชน ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล (2547 อ้างในสภาพ วชิรชัย และคณะ, 2562, น.120) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้ว่า กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนและเพื่อให้ประชาชน ได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด รวมถึงประชาชนทุกคนต้องได้รับโอกาสในการรับบริการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จากความหมายนี้จะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะคือการสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งความต้องการพื้นฐานของประชาชนแบ่งได้ 2 ประการ คือ 1) ความต้องการได้รับความปลอดภัยในชีวิต 2) ความต้องการได้รับความสะดวกสบายในชีวิต ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำให้กับประชาชนหรืออาจมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำเอง โดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุม จึงอาจแยกกิจการที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้ 2 ประเภท คือ 1) กิจการที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประชาชน ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาสาธารณสมบัติของรัฐ 2) กิจการที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม ได้แก่ กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม การสาธารณสุข (มาลี ทองสุวรรณรงค์, 2545, น.122-124) การจัดการศึกษาถือเป็นการจัดบริการสาธารณะที่รัฐให้ความสำคัญ ในประเทศไทยการจัดการศึกษานั้นมีวิวัฒนาการจากวัดและบ้าน มาสู่รัฐอย่างชัดเจนในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษา (ดนูชยา ภูมิรัตนไพศาล, 2559, น.31)

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศนั้นมีความสำคัญ รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดนโยบายสนับสนุนภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาและฝีมือแรงงาน และแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมด้วยการให้โอกาสแก่นักเรียนและนักศึกษาที่ด้อยโอกาส โดยให้ภาครัฐสนับสนุนทางการเงิน รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้แก่นักเรียนและนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ โดยให้กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ต่อมาวันที่ 16 มกราคม 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะเงินหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และเริ่มให้นักเรียนและนักศึกษากู้ยืมได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 ต่อมาวันที่ 24 มีนาคม 2541 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลให้ กยศ. มีฐานะทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเป็นนิติบุคคลในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูน, 2549) ปัจจุบันได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 มีผลให้กองทุนอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, 2560)

การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 -2561 ได้ให้นักเรียนและนักศึกษากู้ยืมเงินไปแล้ว 5.4 ล้านราย เป็นเงิน 5.7 แสนล้านบาท มีการชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้ว 8 แสนราย อยู่ระหว่างปลอดหนี้ 1 ล้านราย อยู่ระหว่างชำระหนี้ 3.5 ล้านราย แบ่งเป็น ผู้ชำระหนี้ปกติ 1.4 ล้านราย ผิดนัดชำระหนี้ 2.1 ล้านราย โดยมีผู้ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีแล้วมากกว่า 1 ล้านราย (สุริยา ช้องเสนาะ, 2561) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กยศ. ถือเป็นหนึ่งในเจ้าหนี้ที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีมากที่สุด โดยในปี 2562 มีคดีขึ้นสู่ศาลถึง 1.9 ล้านคดี เป็นคดีผู้บริโภคถึง 8.3 แสนคดี ซึ่งคดีผู้บริโภคสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ สินเชื่อส่วนบุคคล

293,899 คติ บัตรเครดิต 168,347 คติ กู้ยืม 138,419 คติ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา 92,472 คติ เช่าซื้อรถ 86,406 คติ จะเห็นว่า กยศ. ตัดอันดับคิผู้บริโภคที่มีการฟ้องร้องสูงสุดห้าอันดับแรก (ขจร ธนะพลย์, 2564, น.15) และในปี 2563 มีผู้กู้ยืมเงินที่อยู่ระหว่างชำระหนี้ 3.6 ล้านราย ผิดนัดชำระหนี้ 2.1 ล้านราย คิดเป็นเงินต้นที่ผิดนัดชำระหนี้จำนวน 78,000 ล้านบาท ซึ่ง กยศ. จะหามาตรการกระตุ้นให้ให้มีการชำระหนี้เพิ่ม และการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งตาม พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 (ข่าวมติชนออนไลน์, 2563)

ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินคืนให้กองทุนตามจำนวน ระยะเวลาและวิธีการที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามสัญญา ทางกองทุนจะส่งหนังสือบอกเลิกสัญญาผู้กู้ยืมให้แก่ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าหากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็จะดำเนินการฟ้องคดีกับผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันตามสัญญาผู้กู้ยืมเงิน เมื่อศาลมีหมายเรียก ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันต้องไปตามนัดซึ่งจะมีการไต่ถามและทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน โดยศาลจะมีคำพิพากษาตามยอม หากผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันไม่ไปตามนัด ศาลจะมีคำพิพากษาให้ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยกองทุนจะส่งคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกัน) ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามคำบังคับก็จะขอศาลออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินนำเงินมาชำระหนี้คืนกองทุน ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว ไม่ปฏิบัติตามสัญญา กองทุนก็จะขอศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2560 กำหนดหลักเกณฑ์การชำระเงินคืนกองทุนในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ ผู้กู้ต้องคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยด้วยวิธีการฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล แต่ต่างกันตรงที่กฎหมายฉบับล่าสุดเพิ่มวิธีการหักเงินเดือนของผู้กู้ยืมเงินได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดี ทั้งนี้หากตั้งหลักการพื้นฐานว่าภารกิจของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาคือ “บริการสาธารณะ” กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐที่จะลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน โดยผ่านทางการให้กู้ยืมเงินเพื่อเพิ่มโอกาสให้สามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น เป้าหมายจึงไม่ใช่การหากำไรหรือประกอบการรูปแบบเชิงพาณิชย์ ที่จะต้องจัดวางภายใต้กระบวนการทางกฎหมายแพ่ง ที่ตั้งอยู่บนมุมมองของเอกชนทำสัญญากับเอกชน มีผู้กู้ ผู้ให้กู้และผู้ค้ำประกัน เมื่อเรียกเก็บเงินจากผู้กู้ยืมเงินไม่ได้ก็ฟ้องร้องบังคับคดียึดทรัพย์สินเพื่อให้รัฐสามารถเก็บเงินกู้ยืมทุกบาททุกสตางค์จนกระทั่งครบทุกคนที่สามหรือผู้ค้ำประกัน จึงเกิดความไม่เป็นธรรม (เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2561) และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ต้องการผลิตกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาประเทศ

บทวิเคราะห์

การบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาคือหน้าที่สำคัญของรัฐ การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงสมควรดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐและวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งกองทุน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าแนวคิดพื้นฐานในการบังคับใช้กฎหมายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีปัญหาที่สำคัญบางประการที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุนไม่เป็นไปตามภารกิจของรัฐและกฎหมายจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในด้านการศึกษา

การบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) บริการสาธารณะทางปกครอง คือ กิจกรรมที่เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน และอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น 2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ

กิจกรรมที่เหมือนกับวิสาหกิจเอกชนที่เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการและแบ่งปันผลประโยชน์ดังเช่นกิจการของเอกชน มีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากเพื่อให้เกิดความคล่องตัว แหล่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน 3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงาน โดยไม่มุ่งเน้นการทำกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, น.75-79)

ภารกิจอีกประการหนึ่งของรัฐ คือ การแก้ปัญหาความยากจนโดยนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ และเป็นที่เชื่อกันว่าการแก้ปัญหาความยากจนต้องอาศัยการศึกษาสร้างคนที่มีความรู้และทักษะที่จะประกอบอาชีพ และสามารถปรับตัวเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นอกจากนี้ การที่รายได้มีความสัมพันธ์กับการศึกษา ย่อมทำให้โอกาสที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการกระจายรายได้ของประเทศในระยะยาวอีกด้วย การศึกษายังถูกใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคม ซึ่งเป็นการถ่ายทอดหรือสืบทอดค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม และในสังคมที่รายได้และการเลื่อนชั้นทางสังคมผูกติดกับการศึกษาค่อนข้างมาก ถ้าประชาชนทั่วไปหรือคนยากจนมีปัญหาในการเข้าถึงการศึกษาด้วยแล้ว ก็ย่อมทำให้การศึกษากลายเป็นเครื่องมือที่รักษาความแตกต่างทางชนชั้นไปจนชั่วลูกชั่วหลานด้วย เพราะการขาดการศึกษาของคนยากไร้หรือชนชั้นล่างจะกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเลื่อนชั้นขึ้นมาเป็นผู้นำในสังคมเมื่อเทียบกับกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมได้ ดังนั้นการศึกษาจึงมีบทบาทที่สำคัญและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักจะให้ความสนใจกับการลงทุนด้านการศึกษา การจัดการศึกษา และการควบคุมการจัดการศึกษา (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2550)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกของประเทศไทย และมีกฎหมายการศึกษาอีกหลายฉบับที่มุ่งสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในกระแสโลกาภิวัตน์ การปรับโครงสร้างการบริหารราชการ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา และการปฏิรูปการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการศึกษา ต่อมาปี พ.ศ. 2552 ได้มีการปฏิรูปการศึกษาโดยมุ่งเน้นให้คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ 1) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย 2) เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา รัฐบาลโดยส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาเป็นอันดับแรก เช่น นโยบายด้านการศึกษาที่เน้นในเรื่องคุณธรรมนำความรู้ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา การแก้ไขกฎหมายด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การระดมทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษา ในปัจจุบันการศึกษาถือเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุด โดยรัฐบาลเล็งเห็นว่าการศึกษาคือรากฐานของการผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพเพื่อเป็นอนาคตที่สำคัญของชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561, น.5-8)

การจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 มาตรา 5 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา แต่ครอบครัวของนักเรียนหรือนักศึกษาต้องมีรายได้ไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี ต่อมาในปีการศึกษา 2549 ได้มีการจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) เพื่อเพิ่มโอกาสแก่ผู้เรียนที่มีศักยภาพ แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้สามารถเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่มีอุปสรรคทางการเงิน และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการกำลังคนของประเทศ (เอกภพ ภูมิรา, 2553, น.14-17) ดังนั้น พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 จึงบัญญัติวัตถุประสงค์ไว้ในมาตรา 6 ดังนี้ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักเรียนหรือนักศึกษา 1) ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ 2) ที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมี

ความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ 3) ที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ 4) ที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ

การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มุ่งที่จะสนับสนุนและส่งเสริมทางการเงินให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐมีนโยบายให้นักเรียนได้เรียนโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน โดยผลการดำเนินงานของกองทุนที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น คือ จำนวนนักเรียนหรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาหรือระดับอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศหรือสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่มุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ และผู้สำเร็จการศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ โดยเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาที่ทำงานทำในหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ แต่กองทุนกลับไปให้ความสนใจกับยอดหนี้ที่ค้างชำระ โดยมองเพียงว่าให้กู้ไปจำนวนกี่ราย คิดเป็นเงินจำนวนเท่าไร ผิดนัดชำระหนี้กี่ราย คิดเป็นกี่เปอร์เซ็นต์และคิดเป็นจำนวนเงินที่ค้างชำระเท่าไร ซึ่งแนวคิดเช่นนี้เป็นไปในทางหลักกฎหมายเอกชนมิใช่หลักคิดทางกฎหมายมหาชน และขัดหรือแย้งต่อภารกิจของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษา

2. ปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานการทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

สัญญาเป็นนิติกรรมสองฝ่ายที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของบุคคล เมื่อการแสดงเจตนาของบุคคลทั้งสองฝ่ายถูกต้องตรงกันย่อมเกิดเป็นสัญญาและมีผลผูกพันกันตามสัญญา ดังนั้น การทำสัญญาจึงต้องเกี่ยวข้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ซึ่งให้ความเป็นอิสระแก่บุคคลที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิของตน กำหนดแบบและเนื้อหาของสัญญา โดยกฎหมายแพ่งของไทยยอมรับถึงเสรีภาพในการทำสัญญา และให้คู่สัญญาเปลี่ยนแปลงหนี้ที่ระบุไว้ในสัญญาทั้ง 23 ประเภทของเอกเทศสัญญา หรือสัญญาประเภทอื่นนอกจากเอกเทศสัญญา แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Policy) หลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา (Freedom to Contract) เป็นกรณีที่เอกชนต่างฝ่ายต่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่มีใครสามารถบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งก่อนติดสัมพันธ์ได้ คือ ต้องอาศัยความสมัครใจ หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of the will) เป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้เอกชนมีอิสระในการทำสัญญาตามที่ต้องการโดยปราศจากการแทรกแซง ผลลัพธ์ของสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) เมื่อสัญญาเกิดขึ้นแล้วตามความสมัครใจ เป็นผลให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสัญญาที่ทำขึ้นนั้น (ไชยยศเหมะรัชตะ, 2547, น.67-74)

หลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะเห็นได้ว่า กองทุนมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยจัดให้มีการทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เพื่อต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษา จึงต้องใช้แนวคิดทางหลักกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น สัญญากู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ ต้องดูเนื้อหาสาระของสัญญานั้นว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นส่วนราชการ (ฝ่ายปกครอง) สัญญาทางปกครองไม่ยึดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาอย่างเคร่งครัด ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปฝ่ายปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้ ในกรณีที่จำเป็นรีบด่วนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐสามารถบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องศาลในหลายประเทศอนุโลมนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ได้ เช่น หลักคุ้มครองผู้สุจริต หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2545, น.41-42)

การทำสัญญากู้ยืมเงินโดยทั่วไป ใช้กฎหมายแพ่งหรือหลักกฎหมายเอกชน โดยถือหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีอิสระในการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือกำหนดแบบและเนื้อหาของสัญญา เพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน ในขณะที่การทำ

สัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เป็นการทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชน การจะเปลี่ยนแปลงข้อตกลงได้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา เป็นลักษณะการทำสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน ในขณะที่สัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ตัวกองทุนนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐทำสัญญากับนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งเป็นประชาชนจึงมีได้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน สำหรับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาตามสัญญากู้ยืมเงินทางแพ่ง คู่สัญญามีอิสระในการทำสัญญาโดยปราศจากการแทรกแซงในขณะที่สัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ตัวกองทุนนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจมหาชนในการแทรกแซงอยู่แล้วโดยสภาพ ส่วนหลักผลของสัญญาต้องเป็นสัญญานั้น เมื่อสัญญากู้ยืมเงินทางแพ่งเกิดขึ้นแล้ว คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามนั้น ในขณะที่สัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา มิได้ยึดหลักสัญญาอย่างเคร่งครัด ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปก็สามารถแก้ไขข้อสัญญานั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การใช้หลักคิดในการทำสัญญากู้ยืมเงินทางกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนจึงขัดหรือแย้งต่อการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ

การใช้หลักเรื่องบริการสาธารณะในการแบ่งแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองตีความการแบ่งแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองยังคงไม่มีชัดเจนและไม่แน่นอน ยกตัวอย่างเช่น สัญญากู้ยืมเงิน คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยว่า สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อนำไปให้สมาชิกของสหกรณ์ของจำเลยซึ่งเป็นเกษตรกรกู้ยืมมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้สหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรจัดหาเงินกู้หรือสินเชื่อให้แก่เกษตรกร อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการเกษตร และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดทำหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ 46/2555 และที่ 80/2555) อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองตีความสัญญากู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษาว่าการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืม และเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินกู้ยืมคืนให้กับกองทุนพร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนด สัญญากู้ยืมเงินจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 390/2550 และที่ 238/2559) เนื่องจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวมิใช่สัญญาที่ผู้ให้กู้มอบให้ผู้กู้เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

อนึ่ง เกณฑ์พิจารณาว่าสัญญากู้ยืมเงินลักษณะใดเป็นสัญญาทางปกครอง โดยพิจารณาจากผู้กู้ว่าเป็นเอกชนรายย่อยหรือองค์กรกลุ่ม ทั้งที่เนื้อหาสัญญามีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากสัญญากู้ยืมทางแพ่ง ทำให้สัญญากู้ยืมเงินเป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องเขตอำนาจศาลแต่ละเรื่องเป็นรายคดี (Case by Case) ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนของการวินิจฉัย (คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, 2556)

3. ปัญหาความไม่เป็นธรรมของระบบผู้ค้ำประกันตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

หลักประกันมีไว้เพื่อให้เจ้าหนี้ผู้รับหลักประกันเกิดความสบายใจว่าหนี้ที่เกิดขึ้นนั้น ตนในฐานะเจ้าหนี้นี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้สูง ในการกู้ยืมเงินแม้ว่าเครดิตของผู้กู้ดีเพียงไรก็ตาม แต่ความเสี่ยงในการที่เจ้าหนี้จะไม่ได้รับชำระหนี้ก็ยังคงมีอยู่ เนื่องจากสถานะของบุคคลสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เจ้าหนี้ไม่สามารถรู้ได้เลยว่าลูกหนี้ของตนเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกหนี้ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ การค้าขายย่อมมีกำไรขาดทุน และกำไรขาดทุนก็จะส่งผลกระทบต่อฐานะของลูกหนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น เจ้าหนี้ไม่มีประกันด้วยสัญญาหรือด้วยอำนาจของกฎหมายก็ย่อมขาดความมั่นคง ไม่อาจวางใจได้ว่าตนจะได้รับชำระหนี้หรือไม่ เพราะการที่ไม่มีประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน ลูกหนี้อาจจะจำหน่ายโอนทรัพย์สินของตนหรือถูกยึดทรัพย์สินเอาไปบังคับชำระหนี้โดยเจ้าหนี้ที่หนี้ถึงกำหนดชำระก่อน จึงเป็นความเสี่ยงแก่เจ้าหนี้ที่หนี้ถึงกำหนดชำระในภายหลัง นอกจากนี้การเข้าไปขอเฉลี่ยหนี้ก็เป็นภาระการดำเนินงานที่ยุ่งยาก เสียเวลาและมีโอกาสได้รับชำระหนี้ไม่เต็มจำนวน (นิรมล นพสิทธิ์, 2557, น.11-12)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการค้ำประกันและจำนอง (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557 และ (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2558 มีการแก้ไขหลักการเกี่ยวกับการค้ำประกันกล่าวคือ เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้ต้องมีหนังสือ

บอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายใน 60 วัน เพื่อให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ หากไม่ชำระหนี้เจ้าหนี้จึงฟ้องต่อศาลได้ หากเจ้าหนี้ไม่มีหนังสือบอกกล่าว ผู้ค้าประกันรับผิดชอบเฉพาะเงินต้นเท่านั้น ถ้าหากผู้ค้าประกันไม่ประสงค์ให้เจ้าหนี้ฟ้องก็สามารถเลือกที่จะชำระหนี้ทั้งหมดแทนลูกหนี้หรือชำระหนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่กับเจ้าหนี้ก่อนผิณฑ์ชำระหนี้ และเรียกดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเพราะลูกหนี้ผิณฑ์ในระหว่างนั้นไม่ได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้าหนี้และผู้ค้าประกันตกลงกันระบุของเขตความรับผิดชอบ รายละเอียดของหนี้ วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ ลักษณะมูลหนี้ จำนวนเงินสูงสุดที่ค้าประกัน ระยะเวลาในการก่อหนี้ ข้อตกลงให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมหรือเพิ่มจำนวนหนี้หรือดอกเบี้ยที่มีผลเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ค้าประกันตกเป็นโมฆะ (จารุรัตน์ บุญยชนะ, 2563) ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มิได้เปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับคดีเพื่อคุ้มครองผู้ค้าประกันในชั้นบังคับคดีแต่อย่างใด

การค้าประกันตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เป็นการค้าประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการค้าประกันสัญญากู้ยืมเงินของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป อาศัยหลักการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะค้าประกันนั้น ผู้ค้าประกันตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาที่ได้รับผลในลักษณะเดียวกัน เพราะใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ข้อดีของการค้าประกันตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา คือ 1) มีโอกาสได้รับการอนุมัติเงินให้กู้ยืมเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน 2) มีสิทธิในฐานะผู้ค้าประกันตามกฎหมายลักษณะค้าประกันที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ส่วนข้อเสีย คือ 1) แม้กฎหมายจะห้ามผู้ค้าประกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้กู้ยืมเงิน แต่เจ้าหนี้ก็ฟ้องให้ทั้งคู่รับผิดชอบเท่ากัน 2) กฎหมายกำหนดให้ไต่เบี่ยจากผู้กู้ยืมเงินก่อน แต่เจ้าหนี้มักจะฟ้องผู้กู้และผู้ค้าประกันพร้อมกัน 3) ผู้ค้าประกันรายที่มีฐานะมักจบลงด้วยการรับผิดชอบมากกว่าที่ควร (ขจร ณะแพสย์, 2564, น.19)

ผู้กู้ยืมเงินควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบชำระหนี้ที่ตนเป็นผู้กู้ยืมมา เพราะเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงจากจำนวนเงินที่กู้ยืม ชาวครูผู้ค้าประกันหนี้ กยศ. ให้ลูกศิษย์ จนท้ายที่สุดถูกฟ้องบังคับคดี จะกลายเป็นมาตรฐานความเสี่ยงของตัวผู้ค้าประกันในอนาคต สร้างความลำบากให้กับผู้กู้ยืมรุ่นใหม่ที่สุดจิด เพราะคงไม่มีผู้ค้าประกันคนใดอยากลงเอยแบบครูที่ถูกรัฐยึดทรัพย์สินจนหมดเนื้อหมดตัวเมื่อหาผู้ค้าประกันยากขึ้น การขอกู้ยืมย่อมลำบากขึ้น กระทบโอกาสในการเข้าถึงกองทุน เป็นการซ้ำเติมคนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาอย่างไม่จำเป็น (เอื้ออารีย์ อังจะนิล, 2561) นอกจากนี้ การสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้าประกันกระทำได้ง่าย เพราะส่วนใหญ่ผู้ค้าประกันจะเป็นผู้ที่ทำงานเก็บเงินสร้างเนื้อสร้างตัวจนมีทรัพย์สิน เช่น ที่ดินหรือบ้านที่อยู่อาศัย ซึ่งบางคดีทุนทรัพย์มีเพียงหลักหมื่น แต่มูลค่าทรัพย์สินของผู้ค้าประกันเป็นเงินหลักล้าน และในชั้นบังคับคดีเจ้าหนี้มีสิทธิเลือกที่จะยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาค้นใดก่อนหลังก็ได้ หากทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพียงพอที่จะชำระหนี้ โดยที่กองทุนเองก็ใช้วิธีการที่จะให้ได้รับชำระหนี้คืนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ค้าประกันเป็นอย่างยิ่ง

สรุป

การจัดการศึกษาของรัฐถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญด้านหนึ่ง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ช่วยให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษามุ่งเน้นไปที่ผลการดำเนินงานที่ได้รับชำระหนี้คืนจากผู้กู้ยืมเงิน รวมทั้งแบบและเนื้อหาของสัญญาเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษายังไม่มีความเหมาะสมกับคู่สัญญา รวมทั้งการใช้กระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีแบบเดียวกับสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ จนส่งผลกระทบต่อผู้ค้าประกันที่ต้องรับผิดชอบจนเกินควร จึงไม่สอดคล้องและขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งกองทุนและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

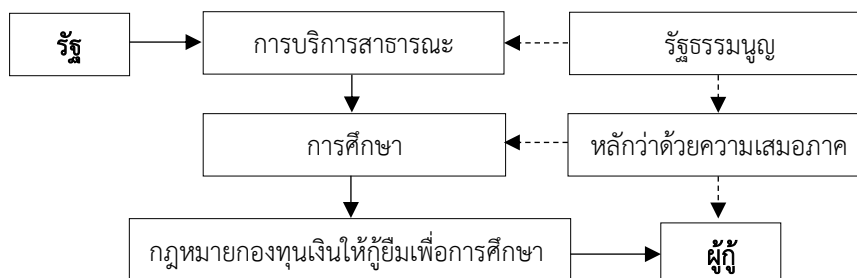
1) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงานของกองทุน โดยวัดจากจำนวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ จำนวนบัณฑิตในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรือสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่มุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ รวมทั้งบัณฑิตที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ โดยเฉพาะจำนวนบัณฑิตที่ได้นำมาทำที่ตรงกับสาขาวิชาดังกล่าวในหน่วยงานของรัฐและเอกชน

2) กำหนดแบบและเนื้อหาของสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยกองทุนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการต่อสัญญาทุกภาคการศึกษา

3) กำหนดมาตรการในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการทางปกครองแทนการบังคับชำระหนี้ด้วยการฟ้องคดีต่อศาลในกรณีผู้สำเร็จการศึกษาทำงานในหน่วยงานเอกชนหรือทำงานอิสระ โดยเน้นที่การหักเงินเดือนหรือเงินรายได้ของผู้ที่ได้นำมาทำซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สอดคล้องกับเงินเดือนหรือรายได้ตามศักยภาพของแต่ละคนที่สำคัญผู้ที่ทำงานในหน่วยงานเอกชนบางแห่งจะไม่ได้รับการปรับเงินเดือนขึ้นทุกปีเช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐจึงต้องพิจารณาในส่วนนี้ด้วย ในกรณีผู้สำเร็จการศึกษาดกงานหรือทำงานทำไม่ได้ ควรมีมาตรการพักชำระหนี้และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันจนกว่าจะได้งานทำ

4) ควรยกเลิกระบบผู้ค้ำประกัน เนื่องจากได้กำหนดมาตรการในการชำระหนี้คืนในกรณีสอบบรรจุเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐและกรณีทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนหรือทำงานอิสระไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผู้ค้ำประกันอีก เพราะเป็นหน้าที่ของผู้กู้ยืมเงินที่จะต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกองทุนโดยตรง

จากสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวมานี้ผู้เขียนนำมาเสนอเป็นภาพแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากับการกิจของรัฐได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากับการกิจของรัฐ

จากภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการด้านการบริการสาธารณะให้กับประชาชนด้านการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ซึ่งหากมีการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแนวคิดพื้นฐานการกิจของรัฐก็จะลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้านการศึกษาและสามารถผลิตกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาประเทศต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณ กองบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ให้คำแนะนำและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้บทความวิชาการเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2545). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. (2560). *ความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.studentloan.or.th/th/aboutus>
- ข่าวมติชนออนไลน์. (2563). *ยอดเบี้ยหนี้ กยศ.พุ่ง 7.8 หมื่น ล. เอกชน-รัฐ 9.5 พันแห่งหัก 4.6 แสนผู้กู้*. สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2564, จาก https://www.matichon.co.th/education/news_2066289
- คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. (2556). *รายงานประจำปี 2555 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล*. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2564, จาก 20190215d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e093042.pdf (coj.go.th)
- จาตุรนต์ บุญธนะ. (2563). *ความรับผิดชอบของผู้ค้าประกันภายใต้กฎหมายค้ำประกันฉบับปัจจุบัน*. สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2564, จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jssr/article/view/216655/163797>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2547). *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดนุชยา ภูมิรัตนไพศาล. (2559). *การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน: การดำเนินงานของรัฐและปัญหาทางกฎหมายในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิรมล นพสิทธิ์. (2557). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาหลักประกันทางธุรกิจตามร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มาลี ทองภูสวรรค์. (2545). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 12 บริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 29). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิโรจน์ ณ ระนอง (2550). *บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง*. สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2564, จาก http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/02/g2_viroj.pdf
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มั่นสัญญาเพิ่มพูน. (2549). *การประเมินนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา*. สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2564, จาก https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/03/ed_loan.pdf
- สถาพร วิชัยรัมย์, ธัญญรัตน์ พุทธิพงษ์ชัยชาญ, ภัทรนันท์ เกิดในหล้า และจุฑารัตน์ จัตกุล. (2562). *จริยธรรมในการให้บริการสาธารณะของไทย*. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์*, 11(2), 117 – 134.
- สุริยา ช้องเสนาะ. (2561). *กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กับการไม่ชำระหนี้*. สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/previewer.php>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561 (Education in Thailand 2018)*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- เอกภพ ภูมรา. (2553). *การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่*. (ปริญญาโทบริหารธุรกิจเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2561). *ความเป็นธรรมของกฎหมายกับนโยบายของกองทุน กยศ.* สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2564, จาก <https://www.the101.world/student-loan-fund/>