

## การศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดเก็บหนี้กองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

The study of the development model of loan collection for  
education loan fund

สุรัสวดี ชัยรัตน์\*

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาการบริหารจัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหา และอุปสรรคในการจัดเก็บหนี้ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต่อไป

ผู้วิจัยได้ออกแบบวิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ ผู้บริหารกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ของสถานศึกษา และฝ่ายบริหารโครงการภาครัฐ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

ผลการวิจัยพบว่าผลการดำเนินงานการบริหารจัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในส่วนของชำระหนี้คืนกองทุนฯ

ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ มีผู้มาติดต่อชำระหนี้ ร้อยละ ๗๒.๑๘ และมีผู้ไม่มาติดต่อชำระหนี้ ร้อยละ ๒๗.๘๒ ถึงแม้ว่าสัดส่วนการชำระหนี้ จะอยู่ที่ร้อยละ ๗๐-๗๕ แต่ในส่วนนี้ประกอบด้วยผู้ที่ชำระหนี้เพียงบางส่วนถึงครึ่งหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้กองทุนฯ มีเงินทุนหมุนเวียนลดน้อยลง

ส่วนปัญหาในด้านบริหารจัดการเก็บหนี้เกิดจากปัจจัย ๓ ด้าน คือ ปัจจัยทางด้านหลักเกณฑ์การชำระหนี้ที่มีความผ่อนปรน และยืดหยุ่น, ปัจจัยทางด้านหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้กู้ยืม ที่ไม่มีการคัดกรองและพิจารณาอย่างเข้มงวด ซึ่ง ๒ ปัจจัยนี้ กำหนดหลักเกณฑ์โดยคณะกรรมการกองทุนฯ ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีโอกาสที่จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

\* นิสิตบัณฑิตศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก

ค่อนข้างสูง สังเกตได้จากการไม่ดำเนินการอย่างจริงจังกับกลุ่มผู้ที่มีรายได้แต่ไม่ชำระหนี้ และปัจจัยสุดท้ายคือ ปัจจัยทางด้านการติดตามหนี้สิน

ทั้งนี้การดำเนินงานกองทุนฯ ได้มอบหมายให้ตัวแทน ซึ่งประกอบด้วย ๒ กลุ่มเข้ามาดำเนินงานรับผิดชอบ ได้แก่ สถานศึกษา ซึ่งทำหน้าที่คัดกรองผู้กู้ และบมจ.ธนาคารกรุงไทย ซึ่งทำหน้าที่ในการโอนเงินกู้ให้ผู้กู้ที่ผ่านการคัดเลือกจากสถานศึกษา และการติดตามหนี้สิน โดยที่ตัวแทนทั้ง ๒ กลุ่ม ไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นกับทางกองทุนฯ จึงมีโอกาสดำเนินงานของตัวแทนจะทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการเก็บหนี้กองทุนฯ ผู้วิจัยสามารถกำหนดแนวทางตามปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน ดังต่อไปนี้ คือ ด้านหลักเกณฑ์การชำระหนี้ ควรสร้างสิ่งจูงใจแก่ผู้ที่ชำระหนี้ก่อนกำหนด หรือสามารถปิดยอดหนี้ได้, นำมาตรการบันทึกประวัติการชำระหนี้เข้าสู่ระบบฐานบริษัทข้อมูลเครดิตกลางจำกัด (Central Credit Bureau) กรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดตัดสิทธิ์ทางสังคม กรณีผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ตามกำหนด แต่มีรายได้เกินเกณฑ์ขั้นต่ำ

ด้านหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเสนอให้ทางกองทุนฯ มีการสุ่มตรวจสอบสถานศึกษา, ควรลดจำนวนเงินจัดสรรแก่สถานศึกษาที่ไม่ดำเนินการตามระเบียบที่กองทุนฯ กำหนด มอบประกาศเกียรติคุณให้แก่สถานศึกษาดีเด่นที่มีจำนวนผู้กู้ที่มาชำระหนี้ตามกำหนดจำนวน

สูงสุด, ระบุหลักเกณฑ์ด้านระดับคะแนนเฉลี่ย ๒.๐๐ ขึ้นไป เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาที่เท่าเทียมกันในทุกสถาบัน

ด้านการติดตามหนี้สิน เสนอให้กรมสรรพากร และประกันสังคม ทำหน้าที่ในการติดตามการชำระหนี้ในลักษณะการหักเงินที่จ่าย ระบุในเอกสารรายงานแสดงผลการเรียนว่าเป็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลกองทุนฯ ประจำสถานศึกษาต่าง ๆ ควรรับทราบข้อมูลในการชำระหนี้ อย่างชัดเจนเพื่อชี้แจงให้นักศึกษาได้รับทราบข้อมูลอย่างถูกต้องและครบถ้วน, กองทุนฯ จะต้องแจ้งสรุปผลการชำระหนี้ของผู้กู้ที่เป็นศิษย์เก่าในสถานศึกษาต่าง ๆ และมีการติดตามผู้กู้ที่ค้างชำระโดยส่งรายชื่อไปตามสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และติดตามหนี้

**คำสำคัญ :** การบริหารจัดการเก็บหนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

## Abstract

This research is The study of the development model of loan collection for education loans fund and its progress as well as the problems and the difficulty in collecting debts in order to be a prototype for other future development of the dept collecting administration on the bonds for educational loan.

The researcher focused on the quality study. The target group was divided into 3 smaller classes : the administrative of the bonds for educational loan, the head(s) and staff(s)

of schools and the government project administrators (Krungthai Public Company Limited)

The outcomes of the development model of loan collection for education loans fund especially on the debt payments, there was approximately 72.18 per cent of success of debt payments by May 31, 08. On the other hand, there was 27.82 per cent of failure of debt payments. It could be pictured as a 70-75 per cent success. It was actually; however, nearly half of the payments which were half or less payments, which caused the bonds to have a financial circulation difficulty.

On the causes leading to the difficulty in collecting the debt could be separated into 3 sides: the too much flexibility of the payment conditions, the badly-advised recruitment on the qualities of the loan borrows and the debt collecting proficiency. For the first 2 sides, it could be assumed that the high ranked peoples behind the policy determination appeared to be those of the top positions in the ministry of finance, of education or of university. Those peoples were easily influenced by powerful politicians, which could affect the low debt collecting proficiency. In addition, on the third side, the government assigned 2 representatives: schools as the loan borrower recruitment agent and banks as the money transferring source co working with the agent; however, both parties had nothing to do with the profits or losses, they; therefore, did not act aggressively towards the collection of the debts. Suggested approaches for the management of

the loan collection for education loan fund. The researcher can propose approaches according to the 3 conditions of the debt payment approach; this means there should be some motivation for those paying early or closing the debt. In case, the borrower does not pay on time, his history will be sent in to the Central Credit Bureau of the company. If he does not pay on time, but he receives a high income then the minimum standard, he will be deprived from a social eligibility

Next, the borrower quality, the research suggest the fund provider check schools randomly. The provider has to reduce the amount of money allotted to those with unimpressive records; on the other hand, grant a complimentary reward to those having the highest debt payments. In addition, the GPA 2.00, for example, should be set as a general standard when deciding which student is eligible to apply for the loan.

The last one, the debt collection, it is suggested that bath the tax department and the social welfare office participate in this job such as A deducted salary approach, a solid identification in the school report as an educational fund borrower. The fund information providers in each school have to be will trained and informative so as to give the best understanding to the potential burrow. Lastly the fund provider al so needs to give a list of those graduated borrowers in each school as well as spreading the name of those unfinished debt borrowers to schools to encourage debt collection

Key Word: The model of loan collection,  
Education Loan Fund

## บทนำ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องสนับสนุนพื้นฐานทางการศึกษาเพื่อเพิ่มมูลค่าในตัวมนุษย์ ในการขับเคลื่อนสังคมให้เกิดการพัฒนาในทุกด้านได้ แต่การศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ก็เป็นภาระในด้านค่าใช้จ่ายที่ตกแก่ผู้ปกครอง รัฐบาลจึงควรเข้ามามีบทบาทในการจัดระบบการศึกษาให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๘ จึงมีมติเห็นชอบในหลักการ โครงการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ๓ หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย และมีม.จ.ธนากรกรุญไทยทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร และจัดการเงินให้กู้ยืมและเริ่มให้นักเรียน นักศึกษากู้ยืมได้ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๓๘ เป็นต้นมา ตามวัตถุประสงค์กองทุนฯ เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น แก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งด้อยโอกาสทางการศึกษา อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนและเป็นการสนองตอบต่อนโยบายการกระจายรายได้ และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน (เอกสารประกอบการประชุมกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ๒๐ มิ.ย., ๒๕๔๕, หน้า ๓๕-๓๖)

ทั้งนี้ในปีการศึกษา ๒๕๓๘ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จึงได้เริ่มดำเนินงาน โดยได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการปล่อยกู้ในปีแรกและได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี มีการปล่อยกู้เป็นเงิน ๓,๖๕๒.๕๘ ล้านบาท จำนวนผู้กู้ ๑๔๘,๔๔๔ ราย ซึ่งมากกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการปล่อยกู้ได้ขยายตัวอย่างมากในปีต่อมา โดยเฉพาะปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ ซึ่งมีอัตราการขยายตัวของจำนวนผู้กู้สูงมากถึงร้อยละ ๑๕๓.๓๓ และ ๗๑.๕๖ ตามลำดับ ปีพ.ศ. ๒๕๔๔ มีการปล่อยกู้เป็นเงิน ๒๘,๔๕๑.๖๑ ล้านบาท จำนวนผู้กู้ ๘๘๗,๘๘๒ ราย รวมการปล่อยกู้ตลอด ๖ ปีคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๑,๕๓๔.๓๒ ล้านบาท มีผู้ได้รับเงินกู้ทั้งหมด ๑.๗ ล้านราย เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินงานช่วง ๖ ปีที่ผ่านมา กองทุนฯ สามารถปล่อยกู้ได้มากกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ (เพชรสุดา อร่ามเสริวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๒)

แต่อย่างไรก็ตามปริมาณการปล่อยกู้จำนวนมาก ไม่สามารถบอกได้ว่ากองทุนฯ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ปริมาณการปล่อยกู้จำนวนมากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ากองทุนฯ สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และผู้กู้ได้รับความเท่าเทียมในการได้รับเงินกู้ แต่ทั้งนี้สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญในการดำเนินงานกองทุนฯ คือ เมื่อปริมาณการปล่อยกู้ขยายตัวอย่างรวดเร็วเช่นนี้ กองทุนฯ จะจัดการบริหารเงินกองทุนฯ ให้กลับมาหมุนเวียนต่อไปได้อย่างไร เพื่อให้กองทุนสามารถดำรงอยู่ได้



ฉะนั้นการจะวัดว่ากองทุนฯ จะสามารถดำรงอยู่ด้านการเงินหรือไม่นั้น วัดได้จากอัตราการกลับคืนของเงินทุน (Recovery Ratio) ซึ่งขึ้นอยู่กับ ๓ ปัจจัยด้วยกัน การวัดได้จากอัตราการกลับคืนของเงินทุน (Recovery Ratio) ซึ่งขึ้นอยู่กับ ๓ ปัจจัยด้วยกัน คือ ๑) การอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยของรัฐ (Interest Subsidy) ๒) ค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร (Administrative Cost) และ ๓) หนี้ที่ไม่ได้รับชำระคืน (Default) (Albrecht and Ziderma, 1993 อ้างถึงใน เพชรสุดา อร่ามเสริมวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๓)

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่กำหนดการกลับคืนของเงินทุนขึ้นอยู่กับ ๒ ประเด็น คือ ๑) ด้านผู้ให้กู้ ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นนโยบายอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยของรัฐ และส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร (Administrative Cost) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และ ๒) ด้านผู้กู้เอง ซึ่งเกี่ยวกับการชำระหนี้ของผู้กู้ สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะด้านผู้ให้กู้ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดปัจจัยในการบริหารจัดการหนี้กองทุนฯ ไว้ ๓ ปัจจัย ได้แก่ ๑. ด้านหลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนฯ ๒. ด้านคุณสมบัติของผู้กู้ ๓. ด้านการติดตามหนี้

และจากข้อมูลสรุปผลการชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่ามีจำนวนผู้กู้ที่ไม่มาชำระหนี้สูงสุด จำนวน ๕๒,๔๗๓ ราย มียอดหนี้ตามสัญญา ๕,๐๓๕.๖๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๑ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ -๒๕๕๐ มีสัดส่วนยอดหนี้ที่ค้างชำระลดลงเหลือร้อยละ ๓๑.๓๓ และ ๒๗.๕๕

ตามลำดับ แม้ว่าสัดส่วนการชำระหนี้ (คำนวณจากจำนวนผู้ชำระหนี้) จะอยู่ที่ร้อยละ ๖๘.๒๑-๗๑.๗๑ ตามลำดับ แต่ในส่วนนี้ประกอบด้วยผู้ที่ชำระหนี้เพียงบางส่วนถึงร้อยละ ๔๔.๔๕ ประกอบกับเงื่อนไขการชำระหนี้ของกองทุนฯ มีการผ่อนปรนมาก (อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพียงร้อยละ ๑ ต่อปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๒ ปี และระยะเวลาชำระคืน ๑๕ ปี) จะทำให้รัฐมีภาระในการสนับสนุนด้านการเงินเป็นจำนวนที่มากต่อไปเรื่อย ๆ เพราะหากยอดหนี้ที่ผู้กู้ต้องมาชำระคืนตามกำหนดระยะเวลาเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้เงินทุนหมุนเวียนของกองทุนฯ ลดน้อยลง อันจะส่งผลให้กองทุนฯ ไม่อาจดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ในการขยายโอกาสทางการศึกษาได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาได้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการวิจัยแนวทางการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (๒๕๔๓, หน้า ๕๓) พบว่ากลไกการติดตามหนี้ดำเนินการโดยธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีลักษณะค่อนข้างผ่อนปรน เน้นที่ตัวผู้กู้เป็นหลัก และเป็นแบบ passive เนื่องจากการติดตามการชำระหนี้ โดยการโทรศัพท์และส่งจดหมายเท่านั้น อีกทั้งระยะ

เวลาส่งเรื่องให้ทนายความดำเนินการยาวนานถึง ๑๕๐ วัน และการขอกู้ยืมส่วนใหญ่ใช้บุคคล คำประกัน มิได้ใช้หลักทรัพย์คำประกัน รวมทั้งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยปรับเป็นบทลงโทษการชำระหนี้ล่าช้า ก็ไม่ได้แก้ไขปัญห จำนวนหนี้ที่ค้างชำระให้ลดน้อยลง เนื่องจาก ผู้กู้สามารถขอผ่อนผันการชำระหนี้ธนาคารล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดชำระหนี้ได้

ดังนั้น หากประเมินโอกาสที่กองทุนฯ จะดำรงอยู่ได้ โดยอาศัยรายได้ของกองทุนฯ ในส่วนของดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่ได้รับชำระจากผู้กู้รายเก่า เพื่อนำ มาให้กู้แก่ผู้กู้รายใหม่ โดยไม่พึ่งงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นไปได้ยากมาก โดยเฉพาะระยะ ๑๐ ปีแรกนี้ นอกเสียจากว่าจะมีการปรับอัตรา ดอกเบี้ยเงินกู้ให้สูงขึ้น ปรับเงื่อนไขการชำระ เงินกู้ให้มีความเข้มงวดมากขึ้น และปรับปรุง ระบบการบริหารจัดการหนี้ให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

ข้อมูลปัญหาข้างต้นจึงเป็นประเด็นที่ ผู้วิจัยมีความสนใจ การศึกษาแนวทางการที่ เหมาะสมในการพัฒนาการบริหารจัดเก็บหนี้ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในครั้งนี้ อาจจะ เป็นข้อมูลการศึกษาที่ช่วยให้สามารถนำไป ปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดเก็บหนี้ของ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. ศึกษาการจัดการบริหารจัดการจัดเก็บหนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และผลการ

ดำเนินงาน รวมทั้งปัญหา และอุปสรรคในการ จัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

๒. ศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหาร จัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

### วิธีการวิจัย

การศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหาร จัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้วิจัยได้ออกแบบวิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้ จากการทบทวนเอกสารบทความ รายงานการ วิจัย ภาคนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ รายงานผลการ ดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และเอกสารเกี่ยวกับงานกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษาที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูล มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในเชิงพรรณนา เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการบริหาร จัดเก็บหนี้กองทุนฯ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

๑. การศึกษาจากเอกสาร ผู้วิจัยได้ ศึกษาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับกองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประกอบด้วย ความ เป็นมาและวัตถุประสงค์กองทุน, โครงสร้าง การบริหารจัดการกองทุนฯ , กระบวนการจัดสรรเงินกู้, คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม และ เงื่อนไขของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, หลักเกณฑ์การชำระหนี้ และมาตรการในการติดตามหนี้ รวมถึงผลการดำเนินงานของ

กองทุนฯ หลังจากนั้น ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี ด้านระบบการให้เงินอุดหนุนของรัฐในระดับอุดมศึกษา, แนวคิดทฤษฎีทุนมนุษย์ และการลงทุนในการศึกษา รวมถึงแนวคิดการบริหารสินเชื่อ เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

**๒. การสัมภาษณ์ผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง** โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๒.๑ เจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายและแผนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งดูแลและรับผิดชอบงานด้านการวางแผนและพัฒนากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวน ๒ ท่าน

๒.๒ หัวหน้าและเจ้าหน้าที่งานทุนการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งดูแลและรับผิดชอบการพิจารณาคัดเลือกและตรวจสอบด้านคุณสมบัติผู้เข้าร่วมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวน ๑๒ ท่าน

๒.๓ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ซึ่งดูแลและรับผิดชอบด้านการติดตามหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวน ๓ ท่าน

## สรุปผลการวิจัย

**สภาพปัญหาการดำเนินงานจัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา**

๑. โครงสร้างการบริหารงานและปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนฯ

โครงสร้างการบริหารงานกองทุนฯ ประกอบด้วย

ด้วยองค์ประกอบหลักๆ ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงาน และส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีส่วนที่เป็นปัญหาการจัดเก็บหนี้ดังนี้

๑.๑ ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย มีคณะกรรมการกองทุนฯ ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายขอกองทุนฯ องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯ ส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีโอกาสที่จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองค่อนข้างสูง ซึ่งสะท้อนได้จากการไม่มีบทลงโทษผู้ที่ไม่ชำระหนี้ที่ชัดเจน ประกอบกับความหละหลวมของสัญญาเงินกู้ยืมกองทุนฯ ทำให้เห็นว่าผู้บริหารกองทุนฯ ไม่ใส่ใจกับการติดตามการชำระหนี้มากนัก เนื่องจากสินเชื่อที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ เพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยมักจะเกิดจากพรรคการเมืองเพื่อสร้างฐานเสียงทางการเมือง ดังนั้นการกระทำอันใดที่จะส่งผลเสียต่อฐานเสียงของตน นักการเมืองจึงมักจะไม่กระทำ เช่น การขึ้นอัตราดอกเบี้ย การเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ชำระหนี้

๑.๒ ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานกู้ยืม มีสำนักงานกองทุนฯ เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ หรือเป็นตัวกลางระหว่างส่วนที่กำหนดนโยบายและส่วนดำเนินการ สำนักงานกองทุนฯ ควรจะมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการสร้างฐานข้อมูลทุกอย่างที่เกี่ยวกับการกู้ยืม และข้อมูลลูกหนี้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นฐานในการวางแผน ควบคุม และเสนอแนวทางการแก้

ปัญหาเพื่อให้คณะกรรมการฯ กำหนดเป็นกรอบนโยบายต่อไป แต่ในขณะนี้สำนักงานกองทุนฯ มีข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ น้อยมาก ทั้งนี้ข้อมูลพื้นฐานของลูกหนี้ เช่น ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป และข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวของผู้กู้เก็บอยู่ที่สถานศึกษา และไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของผู้กู้แต่อย่างใด ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับการโอน และการชำระหนี้ จะอยู่ที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดังนั้นจึงไม่มีหน่วยงานใดที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ทั้งหมด ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญที่จะใช้ในการวิเคราะห์ลูกหนี้กองทุนฯ

๑.๓ ส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน ประกอบด้วย ๒ หน่วยงาน คือ สถานศึกษา ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้คัดเลือกผู้กู้ และ บมจ. ธนาคารกรุงไทยทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเงินทุน จะเห็นได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้กู้ และทำหน้าที่ติดตามการชำระหนี้เป็นคนละหน่วยงาน ลักษณะดังกล่าวจะทำให้การติดตามลูกหนี้ขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของสถานศึกษามีความขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของการพิจารณาปล่อยกู้ กล่าวคือ สถานศึกษามีประโยชน์จากการพิจารณาปล่อยกู้ดังกล่าว แต่กลับทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาปล่อยกู้ โดยไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อภาระหนี้ที่เกิดขึ้น ดังนั้น สถานศึกษาเอกชนจึงมีความโน้มเอียงที่จะปล่อยกู้ให้นักศึกษาของตนมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดึงดูดผู้สมัครเข้าศึกษาในสถานศึกษาของตน ส่วนปัญหาสถานศึกษาของรัฐ คือ การขาดแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกู้ยืมโดยตรง

ทำให้การพิจารณาผู้กู้มักจะพิจารณาจากเอกสารผู้กู้ที่ยื่นมาเป็นหลัก โดยไม่มีการตรวจสอบข้อมูลเท็จจริง ในด้าน บมจ. ธนาคารกรุงไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเงินทุน มีหน้าที่หลักคือ โอนเงินกู้ให้ผู้กู้ที่ผ่านการคัดกรองจากสถานศึกษาและติดตามหนี้หนี้้นกลับคืนกองทุนฯ ซึ่งธนาคารได้รับผลตอบแทนตามกิจกรรมที่ทำ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโอนเงิน ค่าจัดเก็บและค้นหาเอกสาร ค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว ค่าใช้จ่ายในการแจ้งภาระหนี้ และค่าติดตามหนี้ ทั้งนี้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ก็ไม่มีความรับผิดชอบต่อผลการติดตามหนี้ดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากไม่ได้เป็นเจ้าของหนี้โดยตรงของผู้กู้ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างผลตอบแทนที่ บมจ.ธนาคารกรุงไทยได้รับจากกองทุนฯ มีส่วนที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือที่เรียกว่า Moral Hazard กล่าวคือ ผู้บริหารเงินทุนไม่เลือกการกระทำที่ทำให้เจ้าของเงินทุนบรรลุเป้าหมาย แต่เลือกการกระทำที่ทำให้ตนได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นปัญหาด้านตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent Problems) เป็นการอธิบายถึงปัญหาความขัดแย้งของเป้าหมายระหว่างตัวการ ซึ่งเป็นเจ้าของเงินทุน (Principal) กับตัวแทน ซึ่งเป็นผู้บริหารเงินทุน (Agent) ซึ่งในบางครั้งทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น เจ้าของเงินทุนต้องการให้ได้เงินกู้รับกลับคืนสูงสุด ในขณะที่ผู้บริหารเงินทุนต้องการให้ต้นทุนการบริหารต่ำที่สุด โดยที่เจ้าของเงินทุน (Principal) ไม่สามารถติดตามหรือรู้ได้ว่าผู้บริหารเงินทุน (Agent) ได้กระทำ (Action) ใน



สิ่งที่ทำให้เจ้าของเงินทุนไปสู่เป้าหมายสูงสุดหรือไม่ การที่เจ้าของเงินทุนไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้บริหารเงินทุนกระทำสิ่งใด (Asymmetric Information) ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจที่ทำให้ผู้บริหารเงินทุนเลือกการกระทำที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficient Action) เพื่อตนเองจะได้ประโยชน์สูงสุด (Milgrom and Robert, 1992 อ้างถึงใน เพชรสุดา อร่ามเสรีวงศ์, ๒๕๔๖, หน้า ๕๑)

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารฝ่ายโครงการภาครัฐ บมจ. ธนาคารกรุงไทย พบว่า การดำเนินงานของทางธนาคารมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากธนาคารทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการบริหารเงินทุน ดังนั้นการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องได้รับนโยบายจากกองทุนฯ และคณะกรรมการเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งบางเรื่องที่ธนาคารเห็นว่าควรจะดำเนินการอย่างเร่งด่วน เช่น การฟ้องร้องผู้กู้ที่มีรายได้แต่ไม่ชำระหนี้ เพื่อผลทางจิตวิทยาให้ผู้ที่ยังไม่มาชำระหนี้รายอื่นมาชำระหนี้ แต่กองทุนฯ ก็ยังไม่ดำเนินการซึ่งเป็นปัญหาต่อกระบวนการติดตามหนี้ รวมไปถึงปัญหาในเรื่องที่อยู่ที่ไม่มีความแน่นอนของผู้กู้ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังต่อไปนี้

### ๑. หลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

คือ หลักเกณฑ์หรือข้อตกลงในการปฏิบัติของผู้กู้ ในการชำระหนี้คืนเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

จากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มต่าง ๆ จะมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ด้านหลักเกณฑ์การชำระหนี้ของกองทุนฯ ที่ใช้ปฏิบัติอยู่นั้น มีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เป็นการให้กู้ยืมโดยมีวัตถุประสงค์พิเศษ คือ เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ที่มาจาครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ดังนั้นลักษณะการกู้ยืมจึงแตกต่างจากการกู้ยืมเชิงพาณิชย์ เงื่อนไขการให้กู้ยืมจึงค่อนข้างผ่อนปรน เพื่อให้กลุ่มที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำได้กู้ โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่สิ่งที่สำคัญคือปัญหาด้านความยืดหยุ่นของหลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนฯ นั้น ส่งผลให้การบริหารจัดการหนี้ไม่มีประสิทธิภาพ

ข้อมูลสรุปผลการชำระหนี้คืนกองทุนฯ ในปี ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่ามีผู้ครบกำหนดชำระหนี้ทั้งสิ้น ๒๑๕,๐๑๕ ราย เป็นจำนวนเงินที่ต้องชำระตามเกณฑ์ ๔๔๕.๒๔ ล้านบาท โดยมีผู้มาติดต่อชำระหนี้ จำนวน ๒๐๘,๖๘๘ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๙๖.๖๑) เป็นเงินที่ได้รับชำระ ๑,๔๐๖.๖๓ ล้านบาท และมีผู้ไม่มาติดต่อชำระหนี้ จำนวน ๘๐,๑๖๖ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๕๕) เป็นเงินค้างชำระตามเกณฑ์ทั้งสิ้น ๑๒๔.๐๒ ล้านบาท ในจำนวนผู้ที่มาติดต่อชำระหนี้

และหากพิจารณาในด้านสัดส่วนผู้ที่ชำระหนี้ ตามกำหนดชำระหนี้เป็น ๔ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มที่ชำระหนี้ครบตามเกณฑ์ในงวดนั้น จำนวน ๓๑,๐๐๑ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๒.๕)

๒. กลุ่มที่ชำระหนี้มากกว่าเกณฑ์จำนวน ๕๕๕,๗๑๕ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๘๓)

๓. กลุ่มที่ชำระต่ำกว่าเกณฑ์ จำนวน ๕๔๕,๕๕๔ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๔๕)

๔. กลุ่มที่ชำระเสร็จสิ้น (ปิดบัญชี) จำนวน ๕๑,๔๑๑ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๔.๑๘)

โดยในสัดส่วนผู้ที่ชำระหนี้ นั้น มีกลุ่มผู้ที่ชำระหนี้ต่ำกว่าเกณฑ์อยู่ถึง ร้อยละ ๔๔.๔๕ ซึ่งส่งผลให้กองทุนฯ มีเงินทุนหมุนเวียนลดน้อยลง

ทั้งนี้ยังก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บหนี้คืนกองทุนฯ ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินในการติดตามทวงหนี้ถึง ๕๐๐ ล้านบาทต่อปี โดยกองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายปีละ ๑,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็นค่าติดตามทวงหนี้ ๕๐๐ ล้านบาท, ค่าดำเนินงานของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ๓๐๐ ล้านบาท และเงินเดือนพนักงาน ๒๐๐ ล้านบาท ซึ่งถ้ามองในด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บหนี้ที่กองทุนฯ มีหนี้เสียถึงร้อยละ ๓๐ จากจำนวนผู้กู้ทั้งหมดประมาณ ๒ ล้านคน คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ ๗,๐๐๐ ล้านบาท ถือว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บเงินคืนกองทุนฯ อยู่ในระดับที่ต่ำ (ข่าวสด, ๒๕๕๒, หน้า ๓)

ฉะนั้น กองทุนฯ อาจจะต้องเพิ่มหลัก

เกณฑ์การชำระหนี้ให้มีความเข้มงวดมากขึ้น เพื่อดำเนินการกับผู้กู้ที่ไม่ชำระหนี้ตามกำหนด จากข้อมูลรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของ วิจิต หล่อจิระชุมห์กุล และคณะ (๒๕๔๗, หน้า ๑๖๘) สำหรับผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ แต่มีรายได้เกินเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดนั้น กองทุนฯ ควรจะขอเสนอให้งดหรือระงับสวัสดิการที่รัฐเป็นผู้จัด เช่น ผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ แต่มีรายได้เกินเกณฑ์ขั้นต่ำ อาจไม่มีสิทธิใช้บริการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ไม่มีสิทธิในโครงการเอื้ออาทรต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น นอกจากนี้สำหรับผู้ประกอบอาชีพที่ต้องใช้ใบประกอบอาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร หรือสถาปนิก ก็อาจเสนอให้ยกเลิกใบประกอบวิชาชีพ (ถ้ามี) เฉพาะสำหรับผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ แต่มีรายได้เกินเกณฑ์ขั้นต่ำ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกองทุนเงินให้กู้ยืมช่วยเหลือการศึกษาทางการแพทย์ที่เรียกว่า HEAL (Health Education Assistance Loan) กองทุนฯ นี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานศึกษาในกระบวนการชำระหนี้ไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (Public Health Service Act) โดยกำหนดให้สถานศึกษาต้องมีการดำเนินงานและจัดทำเอกสารการสัมภาษณ์ (Exit Interview) นักศึกษาที่กู้ยืมเงินกองทุนฯ ก่อนที่จะจบการศึกษา สถานศึกษาต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ของนักศึกษาผู้กู้ยืมและผลที่ตามมา หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ สถานศึกษาต้องรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลต่าง ๆ ของผู้กู้ยืม เพื่อช่วยให้กองทุนฯ สามารถติดตามการชำระหนี้ ในกรณีที่



สถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่  
ระบุนี้ กองทุนมีสิทธิที่จะจำกัด พัก และยุติการ  
ให้กู้ยืมแก่สถานศึกษานั้น ๆ

มาตรการที่ HEAL ใช้จัดการผู้ไม่ชำระ  
หนี้เงินกู้มีหลายแนวทาง รวมถึง

๑. ส่งรายชื่อผู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้ให้  
บริษัทข้อมูลเครดิตต่าง ๆ (Credit Bureau)

๒. ไม่จ่ายคืนภาษีหัก ณ ที่จ่ายส่วน  
เกินให้แก่ผู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้

๓. หักจากเงินเดือนของผู้ที่ไม่ชำระ  
หนี้เงินกู้

๔. ให้รายชื่อผู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้แก่  
สมาคมและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

๕. ไม่ให้เข้าร่วมโปรแกรมประกัน  
สุขภาพ (Medicare)

๖. ลดเงินทดแทนค่ารักษาพยาบาล  
สำหรับผู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้

๗. ดำเนินคดีกับผู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้  
จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการ  
การให้กู้ยืมของหน่วยงานรัฐ ไม่จำเป็นที่จะต้อง  
มีการยืดหยุ่นจนเกินไป เพื่อเปิดโอกาสให้กับ  
ผู้ที่ผิดวินัยในการชำระหนี้ ดังนั้นหากประเทศ  
ไทยจะมีมาตรการที่เข้มงวดในการตัดสิทธิการ  
ให้บริการ 30 บาทรักษาทุกโรค หรือไม่มีสิทธิ  
ในโครงการอาหารต่าง ๆ ของรัฐบาล มาใช้  
กับผู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้ ก็เป็นแนวทางที่น่าจะ  
ดำเนินการเพื่อให้การจัดเก็บหนี้มีประสิทธิภาพ  
มากยิ่งขึ้น

และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลมี  
ความคิดเห็นว่าเหมาะสมหากจะนำมาตรการ  
บันทึกประวัติการชำระหนี้เข้าสู่ระบบฐาน

บริษัทข้อมูลเครดิตกลาง จำกัด (Central Credit  
Bureau) มาใช้ดำเนินการกับผู้ที่ไม่ชำระหนี้  
ตามกำหนด

โดยข้อมูลรายงานฉบับสมบูรณ์  
โครงการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืม  
เพื่อการศึกษาวิชุด หล่อจิระชุมหัทกุล และคณะ  
(๒๕๔๙, หน้า ๕๐) พบว่ามาตรการที่สถาน  
ศึกษาเห็นว่าควรดำเนินการในกรณีที่ผู้กู้ไม่  
ชำระหนี้คือนมีร้อยละสูงสุด ได้แก่ การนำรายชื่อ  
ผู้กู้เข้าสู่ระบบฐานบริษัทข้อมูลเครดิตกลาง  
จำกัด (Central Credit Bureau) เพื่อไม่ให้  
ผู้นั้นสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน  
มีร้อยละ ๖๓.๗

ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ได้เสนอแนว  
ทางการสร้างสิ่งจูงใจแก่ผู้ชำระหนี้ก่อนกำหนด  
หรือสามารถปิดยอดหนี้ได้ทั้งหมด เช่น การ  
ปรับลดดอกเบี้ยหรือบันทึกข้อมูลผู้กู้ลงใน  
ฐานระบบข้อมูลทางธนาคารว่าเป็นลูกหนี้ชั้นดี  
เป็นต้น ซึ่งการสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวจะส่งผล  
ต่อกลุ่มผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ให้มาติดตามชำระหนี้  
เพื่อจะได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว กองทุนฯ ก็  
ลดภาระค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ลงได้

## ๒. ด้านคุณสมบัติผู้กู้เงินกองทุนเงินให้ กู้ยืมเพื่อการศึกษา

คือ หลักในการวิเคราะห์ความเสี่ยงใน  
เบื้องต้นของการปล่อยเงินกู้ ซึ่งสถานศึกษาจะ  
ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และพิจารณาด้าน  
คุณสมบัติที่ตรงตามเกณฑ์ของทางกองทุนฯ

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้  
มอบอำนาจให้สถานศึกษาทำหน้าที่พิจารณา  
คุณสมบัติและคัดเลือกผู้กู้ตามวงเงินที่ได้รับ

การจัดสรร โดยการปฏิบัติงานของสถานศึกษามีผลประโยชน์จากการพิจารณาปล่อยกู้ดังกล่าว แต่ไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อภาระหนี้ที่เกิดขึ้น ดังนั้น สถานศึกษาเอกชน จึงมีความโน้มเอียงที่จะปล่อยกู้ให้นักศึกษาของตนมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดึงดูดผู้สมัครเข้าศึกษาในสถานศึกษาของตน ส่วนปัญหาสถานศึกษาของรัฐ คือ การขาดแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกู้ยืมโดยตรง ทำให้การพิจารณาผู้กู้มักจะพิจารณาจากเอกสารผู้กู้ที่ยื่นมาเป็นหลัก โดยไม่มีการตรวจสอบข้อมูลเท็จเท่าที่ควร

และจากข้อมูลสัมภาษณ์จะพบว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของแต่ละสถาบันนั้นมีความแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเสริมภูมิ : กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูน (๒๕๕๐, หน้า ๑๓๐) พบว่าการพิจารณาเกณฑ์คุณสมบัติ วิธีการ และวงเงินกู้ยืมของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ยังมีความแตกต่างกันมากในทางปฏิบัติ ทั้งในการพิจารณาคุณสมบัติผู้กู้ วิธีการคัดเลือกผู้กู้ และวงเงินกู้ยืมที่ผู้กู้ยืมแต่ละรายจะได้รับ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ความแตกต่างในการพิจารณาเกณฑ์คุณสมบัติผู้กู้ : ตามหลักเกณฑ์ของกยศ. สถานศึกษาจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของคุณสมบัติของผู้กู้ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะรายได้ครัวเรือน ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาทต่อปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างในการพิจารณารายได้ของผู้กู้ในแต่ละ

สถานศึกษา เช่น สถานศึกษาบางแห่งจะตัดผู้ขอกู้ที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ออกทันที ในขณะที่บางแห่งจะพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เช่น ภาระของครัวเรือนของผู้กู้ในด้านต่าง ๆ เช่น จำนวนพี่น้องที่กำลังศึกษาอยู่ อาชีพของบิดามารดา ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย ซึ่งอาจทำให้ผู้กู้จากครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์สามารถกู้ยืมได้ นอกจากนี้ สถานศึกษามักจะพิจารณาคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น ผลการเรียน และความประพฤติของผู้กู้ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน

ความแตกต่างในการพิจารณาให้เงินกู้ : สถานศึกษาแต่ละแห่งยังมีความเข้มงวดในการพิจารณาให้เงินกู้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ที่สถานศึกษาได้รับจัดสรร และจำนวนผู้ขอกู้ในแต่ละปี ทั้งนี้ สถานศึกษาที่ได้รับจัดสรรเงินกู้มากมักจะพิจารณาให้เงินกู้เข้มงวดน้อยกว่าสถานศึกษาที่ได้รับการจัดสรรเงินกูน้อย เช่น สถานศึกษาบางแห่งพิจารณาอนุมัติเงินกู้เพียงการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานและเอกสารที่จำเป็น ในขณะที่บางแห่งอาจจะมีการสัมภาษณ์ (อาจมากกว่าหนึ่งรอบ) หรือไปเยี่ยมบ้านผู้ขอกู้ ประกอบการพิจารณา ความแตกต่างในการพิจารณาให้เงินกู้ดังกล่าว ทำให้โอกาสในการได้รับเงินกู้ของนักเรียน/นักศึกษาแต่ละคนไม่เท่าเทียมกัน

ทั้งนี้สถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการคัดเลือกและตรวจสอบผู้ขอกู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในทางปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวอย่างไม่รัดกุม และมีลักษณะเป็นเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ สถาน

ศึกษาบางแห่งคัดเลือก และตรวจสอบผู้ยื่น  
ความประสงค์ ขอกู้ยืมตามเอกสารที่ผู้กู้  
กรอกเท่านั้น หรือมอบหมายให้บุคคลเดียวทำ  
หน้าที่ตั้งแต่การรับสมัคร ตรวจสอบคุณสมบัติ  
และหลักฐานการขอกู้ จัดทำสัญญากู้ยืมเงิน  
ตลอดจนดำเนินการด้านการเงินตั้งแต่ต้นจนจบ  
สถานศึกษาบางแห่งให้เงินกู้ยืมเฉพาะส่วนที่  
จ่ายแก่สถานศึกษาเท่านั้น และลดเงินกู้ที่ให้เป็น  
ค่าใช้จ่ายส่วนตัวของผู้กู้ (สมชัย ฤชุพันธุ์ และ  
ชลธาร วิสสุตวงศ์, ๒๕๔๓, หน้า ๕๘)

โดยข้อมูลด้านคุณสมบัติของผู้กู้ที่  
ผู้วิจัยพบว่าแต่ละสถาบันนั้นได้กำหนดเกณฑ์  
ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ ด้านผลคะแนน  
เฉลี่ย ซึ่งควรมีการระบุหลักเกณฑ์ด้านคะแนน  
เฉลี่ยสะสมตั้งแต่ระดับ ๒.๐๐ ขึ้นไปเพื่อเป็น  
แนวทางในการพิจารณาที่เท่าเทียมกันใน  
ทุกสถาบัน และเสนอให้ทางกองทุนฯ มีการ  
จัดการสุ่มตรวจสอบสถานศึกษาตามภูมิภาค  
บ่อยครั้งขึ้น โดยอาจจะตั้งคณะกรรมการการ  
ตรวจสอบประจำภูมิภาคต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่  
ตรวจสอบโดยตรง นอกจากนี้ ควรมีการกำหนด  
บทลงโทษ หากสถานศึกษาหรือผู้กู้ที่ไม่  
ดำเนินการตามระเบียบที่กองทุนฯ กำหนด  
ไว้ เช่น ลดจำนวนเงินจัดสรรแก่สถานศึกษา  
ดังกล่าว เป็นต้น

ทั้งนี้ สำหรับสถานศึกษาที่มียอด  
จำนวนผู้กู้ที่ชำระหนี้ก่อนกำหนด, ตามกำหนด  
หรือมียอดจำนวนหนี้ค้างชำระน้อยที่สุด ได้รับ  
การประกาศให้สถานศึกษาอื่น ๆ ได้รับทราบ  
และมอบเกียรติคุณให้สถานศึกษาดังกล่าว  
เป็นสถานศึกษาดีเด่นในการพิจารณาผู้กู้และ

มีจำนวนผู้กู้มาชำระหนี้จำนวนมากที่สุด

### ๓. ด้านการติดตามหนี้กองทุนเงินให้กู้ ยืมเพื่อการศึกษา

คือ แนวปฏิบัติที่เป็นขั้นตอนในการ  
เรียกเก็บหนี้ของกองทุนฯ ซึ่งผู้ให้ข้อมูล  
ส่วนใหญ่ได้มีการชี้แจงให้ทราบถึงวิธีการและ  
ขั้นตอนในการชำระหนี้

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลมีความคิด  
เห็นว่าข้อมูลของผู้กู้ที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็น  
ปัญหาในการติดตามจัดเก็บหนี้ ทั้งนี้การที่  
จะให้ผู้กู้เข้ามาติดต่อกองทุนฯ เพื่อแจ้งการ  
เปลี่ยนแปลงข้อมูลต่าง ๆ คงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก  
แนวทางในการจัดเก็บหนี้ที่ผู้วิจัยได้ศึกษา  
จากรายงานการวิจัยแนวทางการบริหารจัดการ  
กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของสมชัย  
ฤชุพันธุ์ และชลธาร วิสสุตวงศ์ (๒๕๔๓, หน้า  
๑๒๗) ได้เสนอให้กรมสรรพากรทำหน้าที่ใน  
การติดตามการชำระหนี้ในลักษณะการหักเงิน  
ที่จ่ายเมื่อมีการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างแก่ผู้กู้  
หรือเมื่อผู้กู้มีรายได้สูงกว่าระดับรายได้ขั้นต่ำ  
ที่กองทุนฯ กำหนด การให้สรรพากรติดตาม  
การชำระหนี้และรับการชำระหนี้ คาดว่าจะทำ  
ให้กองทุนฯ มีอัตราการชำระคืนเงินกู้สูงขึ้น  
อย่างมาก อีกทั้งกรมสรรพากรมีหน้าที่โดยตรง  
ที่จะต้องจัดเก็บภาษีเงินได้อยู่แล้ว การที่ให้  
กรมสรรพากรทำหน้าที่ให้บริการกองทุนฯ ใน  
การติดตามหนี้ด้วยนั้น เท่ากับทำให้กรม  
สรรพากรสามารถติดตามผู้มีหน้าที่เสียภาษี  
ได้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น และจัดเก็บภาษีได้  
เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น

จากการวิจัยรายงานการศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้ให้ข้อมูลการใช้วิธีการหักเงิน ณ ที่จ่ายจากเงินเดือน ในหลักการนายจ้างมีหน้าที่ต้องนำเงินภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ส่งสรรพากร และนำเงินสมทบส่งกองทุนประกันสังคมเป็นรายเดือนอยู่แล้ว จึงน่าจะพิจารณาเพิ่มวิธีการชำระหนี้โดยผู้กู้ยืมแสดงความยินยอมให้นายจ้างหักเงินชำระหนี้คืนกองทุนฯ ออกจากเงินเดือนประจำ แล้วนำส่งพร้อมกับภาษีเงินได้ที่หัก ณ ที่จ่าย หรือเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแล้วแต่กรณี โดยในตอนแรกนายจ้างจะต้องรวบรวมรายชื่อลูกจ้างที่เป็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ และเลขที่ประจำตัวประชาชน ส่งมายังกองทุนฯ เพื่อให้กองทุนฯ แจ้งยอดหนี้เงินต้น และจำนวนเงินขั้นต่ำที่ลูกจ้างผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ต้องชำระหนี้คืน

โดยผู้วิจัยมีความคิดเห็นที่สอดคล้องในแนวทางดังกล่าว และคิดว่าเป็นแนวทางที่น่าจะมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเพิ่มเติมแนวทางในประเด็นดังกล่าวว่า หากจะมีการระบุผู้กู้ว่าเป็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในใบแสดงผลการเรียน (Transcript) จะช่วยในการติดตามและการจัดเก็บหนี้ กล่าวคือ กรณีที่ผู้กู้ไปยื่นสมัครงานที่หน่วยงานหรือสถานประกอบการใด หน่วยงานและสถานประกอบการจะได้รับทราบและมีส่วนช่วยติดตามหนี้ให้กับทางกองทุนฯ ในการแจ้งเตือน หรือเมื่อมีการเชื่อมต่อข้อมูลกับทางประกันสังคมแล้ว การดำเนินงานของหน่วยงานหรือสถานประกอบการในการหัก

ชำระหนี้ที่ค้างกับทางกองทุนฯ จะเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วในการนำส่งข้อมูลให้กองทุนฯ เพื่อรับทราบยอดหนี้เงินต้น และจำนวนเงินขั้นต่ำที่ลูกจ้างผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ต้องชำระหนี้คืน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่าการชี้แจงให้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนในการชำระหนี้ แต่ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าในการประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนในการเรียกเก็บหนี้ ในช่วงที่ผู้กู้ยังไม่ถึงกำหนดในการชำระหนี้ นั้น อาจไม่เกิดประโยชน์ในแนวทางการปฏิบัติ เพราะผู้กู้จะรับรู้ข้อมูลแบบไม่ได้ใส่ใจ เพราะมีความคิดเห็นว่ายังไม่ถึงกำหนดที่จะต้องชำระหนี้คืนกองทุนฯ ฉะนั้นกองทุนฯ ควรจะมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยในการติดตามหนี้ ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์จะพบว่าผู้มีส่วนใหญ่จะไม่ได้รับรู้ถึงขั้นตอนในการติดตามหนี้ของกองทุนฯ ที่ชัดเจน โดยผู้วิจัยคิดว่าน่าจะมาจากลักษณะงานที่รับผิดชอบในส่วน of สถานศึกษาไม่ได้มีภาระงานที่รับผิดชอบในส่วน of ขั้นตอนในการติดตามหนี้ ทั้งนี้ผู้วิจัยมองว่าเป็นประเด็นที่สถานศึกษาควรที่จะให้ความสำคัญ และชี้แจงประชาสัมพันธ์ข้อมูลอย่างครบถ้วน เนื่องจากจะส่งผลต่อผู้กู้ที่อาจจะมองว่าการติดตามหนี้ของกองทุนฯ คงไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้ผู้กู้ไม่ใส่ใจและเพิกเฉยต่อการเป็นหนี้ได้

กองทุนฯ จึงควรที่จะมอบหมายให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ขั้นตอนในการชำระหนี้ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยในการติดตามหนี้

โดยเฉพาะผู้ให้ข้อมูลกองทุนฯ ที่สถานศึกษาของผู้กู้ ควรที่จะรับทราบข้อมูลในการชำระหนี้ อย่างชัดเจน ทั้งนี้จากการเก็บข้อมูลในการสัมภาษณ์จะพบว่า ผู้กู้ส่วนใหญ่ไม่รับรู้ว่าการชำระหนี้กองทุนฯ นั้น จะเป็นการชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กองทุนฯ กำหนด ซึ่งหากผู้กู้ไม่ได้รับรู้ข้อมูลในส่วนนี้ อาจจะทำให้ผู้กู้ที่ไม่ได้มีการวางแผนในการจัดเก็บเงินเพื่อนำมาชำระหนี้ โดยเฉพาะผู้กู้ที่ยังมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ดังนั้นขึ้นผู้วิจัยจึงคิดเห็นว่าสถานศึกษา ซึ่งใกล้ชิดผู้กู้มากที่สุด ต้องชี้แจงถึงขั้นตอนในการชำระหนี้ รวมทั้งกองทุนฯ จะต้องมีการรายงานแจ้งสรุปผลการชำระหนี้ของผู้กู้ที่ศึกษาจบไปแล้วให้สถานศึกษาได้รับทราบเพื่อช่วยในด้านการประชาสัมพันธ์และการติดตาม ทั้งนี้สถานศึกษาอาจจะดำเนินการประกาศตามคณะฯ ต่าง ๆ ให้ได้รับทราบ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้กู้ที่กำลังศึกษาตระหนักว่ากองทุนฯ มีการดำเนินการติดตามหนี้ที่เข้มงวดมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาการบริหารจัดการเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้ สามารถสรุปข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการเก็บหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### ด้านหลักเกณฑ์การชำระหนี้

๑. การสร้างสิ่งจูงใจแก่ผู้ที่ชำระหนี้ ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนกำหนด หรือสามารถปิดยอดหนี้ได้ทั้งหมด เช่น การปรับลดดอกเบี้ย

บันทึกในฐานข้อมูลทางธนาคารให้เป็นลูกหนี้ชั้นดี เป็นต้น

๒. นำมาตรการบันทึกประวัติการชำระหนี้เข้าสู่ระบบฐานบริษัทข้อมูลเครดิตกลาง จำกัด (Central Credit Bureau) ผู้กู้ไม่ชำระหนี้เกินตามกำหนด

๓. คัดสิทธิทางสังคม เช่น คัดสิทธิการใช้บริการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ไม่มีสิทธิในโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ ของรัฐบาล ยกเลิกใบประกอบวิชาชีพ สำหรับผู้ประกอบการอาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร หรือสถาปนิก เป็นต้น เฉพาะสำหรับผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ แต่มีรายได้เกินเกณฑ์ขั้นต่ำ

#### ด้านหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้กู้ยืม

๑. เสนอให้ทางกองทุนฯ มีการจัดการคุ้มครองตรวจสอบสถานศึกษาตามภูมิภาค โดยตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบประจำภูมิภาคต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบโดยตรง นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดบทลงโทษ หากสถานศึกษาหรือผู้กู้ที่ไม่ดำเนินการตามระเบียบที่กองทุนฯ กำหนดไว้ เช่น ลดจำนวนเงินจัดสรรแก่สถานศึกษาดังกล่าว เป็นต้น

๒. เสนอให้สิ่งจูงใจแก่สถานศึกษาที่มียอดจำนวนผู้กู้ที่ชำระหนี้ก่อนกำหนด ตามกำหนด หรือมียอดจำนวนหนี้ค้างชำระน้อยที่สุด ได้รับการประกาศให้สถานศึกษาอื่น ๆ ได้รับทราบ และมอบเกียรติคุณให้สถานศึกษาดังกล่าวว่าเป็นสถานศึกษาดีเด่นในการพิจารณาผู้กู้และมีจำนวนผู้กู้มาก่อนชำระหนี้จำนวนมากที่สุด

๓. การระบุในด้านเกณฑ์ระดับคะแนนเฉลี่ยระดับ ๒.๐๐ ขึ้นไป เพื่อเป็นแนวทางใน

การพิจารณาที่เท่าเทียมกัน ในทุกสถาบันด้าน  
การติดตามหนี้สิน

๑. เสนอให้กรมสรรพากร และประกัน  
สังคม ทำหน้าที่ในการติดตามการชำระหนี้ใน  
ลักษณะการหักเงิน ณ ที่จ่าย

๒. ระบุในเอกสารรายงานแสดงผล  
การเรียนรู้เป็นผู้กู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ  
การศึกษา กรณีไปยื่นสมัครงาน เพื่อประโยชน์  
ในการติดตามต่อไป เมื่อมีการเชื่อมต่อข้อมูล

กับทางกรมสรรพากรและประกันสังคมแล้ว

๓. ผู้ให้ข้อมูลกองทุนฯ ประจำสถาน  
ศึกษาต่าง ๆ ควรที่จะรับทราบข้อมูลในการชำระ  
หนี้อย่างชัดเจนเพื่อชี้แจงให้นิสิต นักศึกษาได้  
รับทราบอย่างถูกต้อง ครบถ้วน

๔. กองทุนฯ จะต้องรายงานแจ้งสรุป  
ผลการชำระหนี้ของผู้กู้ที่ศึกษาจบไปแล้ว ให้  
สถานศึกษาได้รับทราบ เพื่อช่วยในด้านการ  
ประชาสัมพันธ์และการติดตาม

.....



### บรรณานุกรม

- กยศ.ใช้งบประมาณนี้กว่า ๕๐๐ ล้านบาท. (๒๕๕๒, ๒๔ มกราคม).ข่าวสด, ๓.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๔๕). กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. เอกสารประกอบการประชุมวันที่ ๒๐ มิ.ย. ๒๕๔๕. (เอกสารอัดสำเนา).
- เพชรสุดา อร่ามเสรีวงศ์. (๒๕๔๖). การวิเคราะห์ปัญหาการชำระหนี้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา:กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิจิต หล่อจิระชุมหกุล และคณะ. (๒๕๔๗). การศึกษาระบบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มั่นบุญเพิ่มผล. (๒๕๔๘). การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมชัย ฤชุพันธุ์ และชลธาร วิสรุตวงศ์. (๒๕๔๓). รายงานการวิจัยแนวทางการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.

.....