

## สรุปผลสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ ๘ เรื่อง

“ระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาสำหรับประเทศไทย”

วันอังคารที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมกำแพง พลังกูร อาคาร ๕๖ ปี สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดประชุมสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ ๘ เรื่อง “ระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาสำหรับประเทศไทย” เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคในการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาในปัจจุบัน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับระบบการกู้ยืมเงินให้เป็นกลไกในการกำกับกรดำเนินงานของสถาบันการศึกษาเพื่อการผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพสนองตอบการพัฒนาประเทศ โดยสำนักงานฯ ได้เชิญ ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว อาจารย์คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มาเป็นวิทยากรนำเสนอ และเชิญ นายสมนึก พิมลเสถียร กรรมการสภาการศึกษา และประธานอนุกรรมการสภาศึกษาด้านติดตามและประเมินผลการศึกษา มาเป็นผู้อภิปรายนำ



### ข้อเสนอของวิทยากร

ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว นำเสนอเรื่องระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาสำหรับประเทศไทยแบ่งเป็น ๓ ประเด็นหลัก คือ ๑) แนวคิดของระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ๒) ปัญหาและอุปสรรคของการกู้ยืมเงินในระบบ กยศ. และ ๓) ข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหา สรุปได้ดังนี้

#### ๑) แนวคิดของระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

๑.๑) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กองทุน กยศ. เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อมุ่งให้โอกาสแก่ผู้เรียนที่ยากจนที่ครอบครัวมีรายได้ไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาทต่อปี (ปรับเพิ่มเป็น ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี) สามารถ



เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากนั้นได้มีการขยายขอบเขตการให้กู้ยืมเงินไปจนถึงระดับปริญญาตรี โดยให้กู้ยืมเป็นค่าเล่าเรียน/ค่าบำรุงการศึกษา และค่าครองชีพระหว่างเรียน โดยมีระยะเวลาปลอดหนี้ ๒ ปี กำหนดชำระคืนภายใน ๑๕ ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ

๑ ต่อปี เป็นกองทุนที่มุ่งวัตถุประสงค์ด้านสังคม

การดำเนินงานของกองทุน กยศ. ในปัจจุบัน มีผู้กู้รายใหม่ประมาณ ๔ ล้านคน มีผู้กู้รายเก่าที่ไม่ชำระคืนประมาณ ๒ ล้านคน ส่งผลให้หนี้สาธารณะภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีจำนวนคดีฟ้องร้องผู้กู้ที่ไม่ชำระหนี้ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ราย ส่งผลให้ต้นทุนในการติดตามหนี้เพิ่มสูงขึ้นเป็นปีละประมาณ ๑ พันล้านบาท

๑.๒) กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)

กองทุน กรอ. เริ่มดำเนินงานในปี ๒๕๔๙ โดยนำแนวคิดของประเทศออสเตรเลียที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานระบบเงินกู้เพื่อการศึกษาที่การชำระหนี้คืนขึ้นอยู่กับรายได้ในอนาคต (Income Contingent Loan : ICL) มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะเป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ด้านสังคม (การช่วยเหลือผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้เข้าศึกษาในระดับปริญญาตรี) ยังมุ่งวัตถุประสงค์ด้านการเงิน (เป็นกองทุนที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาวโดยไม่เป็นภาระกับรัฐ) ภายใต้แนวคิดของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและผู้เรียน ผ่านการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักศึกษาระดับปริญญาตรีที่มีศักยภาพและความสามารถในการเรียนได้เข้าเรียนในระดับปริญญาตรี แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ สามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี เพื่อมิให้สถานะทางการเงินเป็นอุปสรรคในการเข้าเรียน เมื่อสำเร็จการศึกษา มีงานทำ มีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดจึงจะเริ่มชำระหนี้เงินกู้ตามอัตราที่กำหนด โดยมีอัตราการชำระคืนในอัตราที่กำหนดตามความสามารถในการหารายได้ของผู้กู้ หากผู้กู้ไม่มีงานทำ เป็นผู้ว่างงาน ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่ต้องชำระหนี้ ก็ยังไม่ต้องชำระหนี้

ด้วยเหตุนี้ หนี้เงินกู้ กอธ. จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ แต่กำหนดให้มีการปรับมูลค่าของเงินกู้ตามอัตราเงินเฟ้อเพื่อรักษามูลค่าของเงินกู้ให้คงเดิม ซึ่งมีการดำเนินงานในประเทศออสเตรเลีย หรือจะปรับตามอัตราดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดในตลาดของสถาบันการเงิน (สามารถกำหนดให้ต่ำกว่าอัตราตลาดได้) และให้กู้ยืมเฉพาะผู้เรียนในระดับปริญญาตรีเท่านั้น (เหตุผลที่ไม่ให้เงินกู้ยืมกับผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พลเมืองพึงได้รับจากรัฐ จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ผู้เรียนต้องกู้ยืมเงินและเป็นหนี้หลังจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) ทั้งนี้ สถาบันการศึกษาต้องเก็บค่าใช้จ่ายในการเรียนที่สะท้อนต้นทุน และให้ผู้กู้ยืมเงินต้องชำระหนี้ผ่านระบบการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร

## ๒. ปัญหาและอุปสรรคของการกู้ยืมเงินในระบบ กยศ.

๒.๑) เงื่อนไขการชำระคืนที่ผ่อนปรน ด้วยอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ ๑ ซึ่งต่ำกว่าอัตราตลาด และการบังคับหนี้ที่ไม่เข้มงวด ทำให้ผู้กู้หลีกเลี่ยงหรือหลบหนีการชำระคืนหนี้ สร้างภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนในการติดตามหนี้ผู้กู้ที่รัฐต้องตั้งงบประมาณอุดหนุนกองทุนจากเงินภาษีของประชาชนซึ่งมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการเป็นหนี้ของผู้กู้

๒.๒) กำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ ๒ ปี จึงเริ่มชำระคืน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของผู้กู้ซึ่งมีภาระค่าใช้จ่ายในการครองชีพ หรือเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัว โดยเฉพาะผู้ที่จบระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและเข้าสู่ตลาดงานซึ่งมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำทำให้หนี้เงินกู้ของกองทุนเป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL)

๒.๓) ระบบคัดกรองผู้กู้ของกองทุน กยศ. ยังไม่รัดกุม ทำให้ผู้ที่ไม่ได้ยากจนจริงเข้ามาขอกู้และเป็นผลให้สถาบันการศึกษาสามารถอาศัยประโยชน์จากเงินกู้ยืมในการจัดการศึกษาเชิงพาณิชย์ ไม่ตอบสนองความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาประเทศ

๒.๔) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง ทำให้การดำเนินงานแก้ปัญหาของกองทุนขาดความต่อเนื่อง

### ๓. ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

๓.๑) กำหนดระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านในการยกเลิกระบบกองทุน กยศ. มาเป็นระบบกองทุน กรอ. โดยยกเลิกการให้กู้ยืมกับผู้กู้รายใหม่ ส่วนผู้กู้รายเก่า ให้กู้ยืมในระบบ กยศ. ต่อไป แต่ให้ชำระคืนแบบระบบ กรอ.

๓.๒) กำกับติดตามการชำระหนี้ที่เข้มงวด โดยมีระบบข้อมูลสารสนเทศเป็นหน่วยสนับสนุน และชำระคืนผ่านระบบภาษีของกรมสรรพากร ซึ่งต้องเร่งพัฒนาระบบข้อมูลของกรมสรรพากรให้รองรับและเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลผู้กู้ของกองทุน

๓.๓) การสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบ มีวินัย ซื่อสัตย์ แก่ผู้เรียน โดยความร่วมมือของสถาบันการศึกษาและครอบครัว

๓.๔) มีระบบติดตามผลการดำเนินงานของกองทุน เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้เงินกู้ยืมแก่ผู้กู้ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย และการชำระคืนหนี้เงินกู้ของผู้กู้ เพื่อให้กองทุนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยไม่เป็นภาระกับรัฐ

๓.๕) แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กรมสรรพากรมีอำนาจในการติดตามและรับชำระหนี้เงินกู้

๓.๖) แก้ไข พ.ร.บ. กองทุน หรือเสนอ ร่าง พ.ร.บ. กองทุนเพื่อการศึกษา ที่ให้กองทุนมีบทบาทในการระดมทุน การจัดสรรทุนทั้งทุนให้เปล่า ทุนกู้ยืม เพื่อให้กองทุนเป็นเครื่องมือในการกำกับการผลิตและพัฒนากำลังคนที่ตอบสนองความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา สำหรับผู้เรียนที่มีศักยภาพและความสามารถแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์

### การอภิปรายนำ



นายสมนึก พิมลเสถียร กรรมการสภาการศึกษา มีความเห็นสรุปได้ว่า ปัจจุบันกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาใช้งบประมาณมากกว่าสองหมื่นล้านบาท แต่ไม่สามารถนำเงินทุนกลับมาหมุนเวียนได้ ควรมีการทบทวนกองทุนเงินให้กู้ยืมในปัจจุบัน เพื่อออกแบบระบบกองทุนเพื่อการศึกษาใหม่

เน้นแนวคิดการจัดการศึกษาด้านอุปสงค์ (Demand Side Financing) โดยการจัดทำพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษา และนำหลักการที่ดีของกยศ.และกรอ.มาใช้ รวมทั้งอาจมีกองทุนให้เปล่า สำหรับผู้ที่เรียนในสาขาที่ขาดแคลนหรือสาขาที่เน้นอาชีวศึกษา โดยหลักการการออกแบบระบบกองทุนเพื่อการศึกษา ต้องรองรับการจัดการศึกษาในอนาคตและเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ครบวงจร เป็นกองทุนที่สะท้อนหน่วยที่จ่ายอย่างแท้จริง มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับสาขาการศึกษาและระดับการศึกษา และการคืนหนี้กู้ยืมที่เข้าสู่ระบบภาษี วิธีที่ดีที่สุดคือการคืนตามรายได้ ซึ่งจะทำให้ประชากรมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กระทรวงการคลังควรเป็นผู้ดูแลระบบกองทุนเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ดูแลระบบการเงินของประเทศ ในส่วนของระบบการชำระคืนควรเป็นการชำระคืนในระบบภาษีอากรร้อยละ ๑๐๐ และที่สำคัญควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการศึกษาด้วย

## การอภิปรายทั่วไป

ผู้เข้าร่วมเสวนาได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

๑) ขณะนี้มีการนำเสนอพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ในขั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีแนวคิดที่ควรเน้นผู้กู้ ๔ ประเภทคือ ๑) ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ๒) ผู้ที่เรียนในสาขาที่มีความต้องการต่อการพัฒนาประเทศ ๓) สาขาที่ขาดแคลน หรือสาขาที่กองทุนส่งเสริมพิเศษตามนโยบายรัฐบาล และ ๔) ทุนเรียนดีเพื่อความเป็นเลิศ โดยกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินที่เข้าทำงานในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๔๐ แห่งประมวลรัษฎากรมีหน้าที่ส่งข้อมูลบุคลากรในสังกัดให้แก่กองทุนเพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้กู้ยืมเงินหรือไม่ และมีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินรูปแบบเดียวกับหนี้ค่าภาษีอากร

๒) แนวทางการแก้ปัญหากองทุน กยศ.

- สร้างความเข้าใจและจิตสำนึกความรับผิดชอบให้แก่ผู้กู้ยืมเงินเกี่ยวกับการชำระหนี้

- มีมาตรการจูงใจให้ชำระหนี้คืนในช่วงเวลาที่กำหนดโดยการลดดอกเบี้ย

- ใช้ระบบภาษีอากรในการชำระหนี้ เพื่อให้สามารถติดตามการชำระหนี้

ได้อย่างเป็นระบบ

- ดำเนินการโดยใช้ระบบไอซีทีที่มีวงเงินกู้ผ่านบัตรเครดิตกับบัตรเครดิต จะทำให้ตรวจสอบได้ง่ายและทราบความเคลื่อนไหว

๓) ควรออกแบบระบบกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ครอบคลุมการสร้างโอกาสให้แก่บุคคลทุกประเภทและสาขาวิชาในสถานศึกษาทุกสังกัดทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งผู้เรียนที่เรียนอยู่ในระบบ นอกกระบบ และกลุ่มผู้เรียนสาขาวิชาชีพ รวมถึงผู้ที่เรียนในสาขาวิชาชีพระยะสั้น

๔) ควรยกเลิกการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เนื่องจากรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเรียนฟรีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามมีแนวคิดที่ว่าถ้าครอบครัวที่มีฐานะยากจน และสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ามีต้นทุนในการส่งลูกไปเรียนหนังสือ แทนที่จะช่วยพ่อแม่ทำงานอยู่ที่บ้าน ครอบครัวสามารถเรียกร้องค่าตอบแทนจากการส่งลูกไปเรียนภาคบังคับอีกด้วยเป็นการชดเชยที่ต้องเสียโอกาสในการทำงาน

๕) การสร้างระบบการชำระหนี้กองทุนเพื่อการศึกษาผ่านระบบภาษีอากร ควรเตรียมการในเรื่องของการแก้กฎหมายในการจัดเก็บภาษีเนื่องจากกรมสรรพากร ไม่มีหน้าที่ในการจัดเก็บหนี้กองทุนเพื่อการศึกษา

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. เพื่อให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สองต่อความต้องการตลาดงานและการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องปรับประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุน กยศ. โดย

๑.๑ ยกเลิกระบบกองทุน กยศ. และเปลี่ยนมาใช้ระบบกองทุน กรอ. ที่ให้ผู้กู้ยืมเงินชำระคืนเงินกู้เมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ และให้ผู้กู้ชำระคืนเงินกู้ผ่านระบบการเสียภาษีเงินได้ของกรมสรรพากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และเกิดการประหยัดเนื่องจากขนาดและขอบเขต (Economy of Scale and Scope) และให้มีการปรับมูลหนี้ของผู้กู้ตามดัชนีเงินเฟ้อเพื่อรักษามูลค่าของเงินกองทุนให้เป็นปัจจุบัน หรือปรับตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน (รัฐอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาดได้เพื่อมิให้ผู้กู้รับภาระหนักเกินไป) โดยปรับมูลหนี้เงินกู้ตั้งแต่ปีแรกที่ผู้กู้ได้รับเงินกู้



๑.๒ หากนำระบบกองทุน กรอ. มาใช้ จำเป็นต้องทำแผนขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านระบบกองทุน กยศ. ไปสู่ระบบกองทุน กรอ. โดยยกเลิกการให้เงินกู้ยืมระบบ กยศ. และให้กู้ยืมระบบ กรอ. สำหรับผู้กู้รายใหม่ ส่วนผู้กู้รายเก่าให้กู้ยืมแบบระบบ กยศ. ต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาการเรียนในแต่ละหลักสูตร ทั้งนี้ให้โอนหนี้ของผู้กู้รายเก่ามาเป็นหนี้ของกองทุน กรอ. โดยใช้มาตรา ๔๔

๑.๓ ให้กรมสรรพากรเตรียมระบบข้อมูลและสารสนเทศ ที่เชื่อมโยงและสามารถเข้าถึงข้อมูลผู้กู้ ผู้ที่ต้องชำระหนี้ ระหว่าง กรมสรรพากร กองทุน กยศ. และ ธนาคารกรุงไทย เพื่อใช้ในการติดตามหนี้เงินกู้ของผู้กู้ได้ เมื่อระบบมีความสมบูรณ์และพร้อมดำเนินการ

๑.๔ ยกเลิกการให้เงินกู้ยืมในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีว) เนื่องจากเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าที่รัฐพึงให้กับประชาชน จึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ประชาชนเป็นหนี้เงินกู้ในการเรียนระดับนี้ และเปลี่ยนมาเป็นการให้ทุนการศึกษาแบบให้เปล่า โดยให้ภาคเอกชน สถานประกอบการ สถาบัน/องค์กรต่างๆ ในสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ด้อย โอกาส/ยากจน ให้สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านมาตรการลดหย่อน/ยกเว้นภาษี

๑.๕ กำหนดกรอบความต้องการกำลังคนที่ตอบสนองความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาประเทศ จำแนกตามคณะ/สาขาวิชา เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการให้กู้ยืมในแต่ละคณะ/สาขาวิชาที่ตรงกับความต้องการของประเทศ (สาขาที่ไม่เป็นที่ต้องการของตลาดหรือการพัฒนาประเทศ หรือรัฐไม่สนับสนุน รัฐสามารถไม่ให้เงินกู้ยืมในสาขาเหล่านั้น หรือให้กู้เพียงบางส่วนได้)

๒. ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับหลักการ/แนวคิดของระบบกองทุน กรอ. รวมทั้งเพิ่มบทบาทของกองทุนในการสนับสนุนเงินทุนให้เปล่าสำหรับผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเพิ่มโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา

สภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum)  
๒๐๑๕-๒๐๑๖ : จากข้อเสนอสู่นโยบาย

