



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

มาตรการจำกัดความรับผิดของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

Limitation of liability of the guarantor in the debt of the student loan fund.

ชยพันธ์ โนรี, สุรศักดิ์ มีบัว

¹นักศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา,

e-mail: chayanan_noree@hotmail.com

²อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา,

e-mail: bay_surasak@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษามีความสำคัญเป็นอย่างมากในการพัฒนาคนและส่งผลต่อการพัฒนาประเทศต่อไป แต่การศึกษานั้นทุกคนไม่สามารถเข้าถึงได้ โดยสาเหตุหลักที่ทำให้นักเรียน นักศึกษาไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้นั้น คือ การขาดแคลนทุนทรัพย์ ทำให้ภาครัฐเล็งเห็นความสำคัญจึงตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจก่อตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การจะกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ได้นั้นจำเป็นจะต้องมีผู้ค้ำประกัน ซึ่งผู้ค้ำประกันนั้นต้องเป็นบุคคลที่กองทุนฯ กำหนดไว้ ทำให้มีการจำกัดบุคคลที่จะมาเป็นผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ดังกล่าว และในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาแล้วว่าหากผู้กู้ไม่ชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ต้องมาบังคับชำระหนี้เอาแก่ผู้ค้ำประกัน โดยไม่มีมาตรการจำกัดความรับผิดหรือคุ้มครองผู้ค้ำประกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ค้ำประกันเป็นอย่างมาก ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงในพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดมาตรการในการจำกัดความรับผิดและคุ้มครองผู้ค้ำประกันต่อไป

คำสำคัญ : ผู้ค้ำประกัน, จำกัดความรับผิด, หนี้, พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2

วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Abstract

Education is crucial for human resources development and country advancement; however, not everyone can access to the education. The main impediment that prevents a student from accessing the education was lack of financial supports. The government sector understands the importance, thereby enacting Educational Loan Fund Act B.E. 2541 (1998). This act authorizes setting up of Student Loan Fund (SLF) with the objective of supporting and promoting education by providing an educational loan. Nevertheless, when considered the act, it was found that lending from SLF required the surety and the surety had to be the person designated by the Fund, thereby limiting a number of persons to be the surety. Another finding was that in case the borrower was unable to pay back to the Fund, the surety is forced to repay the debt without measures to limit liability and protect the surety which will largely affect to the person. The research author saw that it would be necessary to make an amendment in Educational Loan Fund Act B.E. 2560 (2017) by setting measures to limit liability and protect the surety.

Keyword : guarantor, disclaimer, debt, Student Loan Fund Act B.E.2560 (2017)



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทนำ

การศึกษานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนและพัฒนาชาติ แต่อย่างไรก็ดี การศึกษาจำเป็นจะต้องมีทุนทรัพย์และค่าใช้จ่ายในการที่จะเข้ารับการศึกษา ซึ่งมีนักเรียน นักศึกษาจำนวนมากไม่น้อยที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ทำให้ต้องพลาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 ขึ้น และพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้น เพื่อให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพในระหว่างการศึกษา ต่อมาได้มีการแก้ไข ปรับปรุงและตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า การจะกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ จำเป็นจะต้องมีผู้ค้ำประกัน โดยผู้ค้ำประกันจะต้องเป็นบุคคลที่กองทุนฯ กำหนดไว้ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับบำเหน็จบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2542 สมาชิกสภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร หรือหัวหน้าสถานศึกษาที่ผู้ขอกู้ยืมเงินศึกษาอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการจำกัดสถานะของผู้ค้ำประกันเกินไป ควรเปิดกว้างให้บุคคลอื่นสามารถเป็นผู้ค้ำประกันในมูลหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ได้ (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า (มูลหนี้ กยศ.) และพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีการจำกัดความรับผิดของผู้ค้ำประกัน ซึ่งหากผู้กู้ไม่ชำระหนี้ ภาระการชำระหนี้จะตกแก่ผู้ค้ำประกัน หรือผู้ค้ำประกันคนหนึ่งไปค้ำประกันให้ผู้กู้หลายรายทำให้ผู้ค้ำประกันคนนั้นต้องแบกรับภาระหนี้จำนวนมาก ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มิได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ. ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายนั้นยังมีความชัดเจนมากพอและมีข้อบกพร่องบางประการที่จะต้องได้รับการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม ผู้วิจัยได้เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงทำการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางในการเสนอแนะ เพื่อจำกัดความรับผิดของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ. ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการทำวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจำกัดความรับผิดของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ.

ทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยทำการศึกษา ทบทวนเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สามารถแยกอภิปรายวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

1. หลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ในลักษณะต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2539 ให้เริ่มดำเนินการกองทุนในลักษณะเงินหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยมีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

เกี่ยวเนื่องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ปัจจุบันพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2560 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 มีผลให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

2. สถิติการกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จากข้อมูลของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ที่กองทุนฯ ได้จัดตั้งขึ้นมากกว่า 20 ปี มีนักเรียนและนักศึกษาที่ได้รับเงินกู้ยืมจากกองทุนทั้งสิ้นกว่า 4.5 ล้านคน วงเงินกู้จำนวน 4.7 แสนล้านบาท (สุรศักดิ์ มีบัว, 2561, น.193) โดยเงินกู้ยืมจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษานั้นประกอบด้วยที่มา 2 แห่ง ได้แก่

- (1) มาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรในแต่ละปีกว่า 4 แสนล้านบาท
- (2) เงินที่ได้รับการชำระหนี้คืนจากผู้กู้ยืมเงินของกองทุนฯ

3. สถิติการค้างชำระเงินคืนให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จากสถิติของกองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อศึกษานั้น พบว่าในระยะเวลาอดีตจนถึงปัจจุบัน มีผู้กู้ยืมที่ค้างชำระเงินถึง 2 ล้านคน มีมูลหนี้ที่ค้างชำระจำนวน 5.6 หมื่นล้านบาท (กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: สถิติการกู้ยืมเงิน) ประกอบด้วย

1. ผู้กู้ยืมทั่วไปจำนวน 1.1 ล้านคน
2. ผู้กู้ยืมที่อยู่ในโครงการไกล่เกลี่ยจำนวน 1 แสนคน
3. ผู้กู้ยืมที่ถูกดำเนินคดีแล้วจำนวน 8 แสนคน

เมื่อมีผู้กู้ยืมที่ผิดสัญญาไม่ชำระหนี้ให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำให้สถิติยอดหนี้ที่ค้างชำระเพิ่มจำนวนสูงขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้กองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ต้องจำกัดหรือลดจำนวนผู้กู้ให้น้อยลง เพราะไม่มีเงินหมุนเวียนเพียงพอที่จะส่งมอบให้ผู้กู้ยืมเงินรายใหม่ๆ และอาจต้องนำเงินจากงบประมาณแผ่นดินมาจุนเจือให้เพียงพอกับจำนวนผู้กู้ยืมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการคลังของประเทศอีกด้วย หากไม่มีเงินจากงบประมาณแผ่นดินเข้ามาจุนเจือหรือไม่มีการชำระหนี้ก็เหมือนเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียนและนักศึกษารุ่นต่อไปที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจากกองทุนฯอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4. คุณสมบัติของผู้ที่จะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าคุณสมบัติของผู้ที่จะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ (กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา : คุณสมบัติของผู้ที่จะขอกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา) มีดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย
2. เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์” หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี โดยรายได้ต่อครอบครัว พิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืม รวมกับรายได้ของบิดามารดา ในกรณีที่บิดา มารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

(2) รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืม ร่วมกับรายได้ของผู้ปกครองในกรณีที่ผู้ใช้
อำนาจปกครองมิใช่บิดา มารดา

(3) รายได้รวมของนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ขอกู้ยืม ร่วมกับรายได้ของคู่สมรสในกรณีที่ผู้ขอ
กู้ยืม ได้ทำการสมรสแล้ว

3. มีคุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

5. คุณสมบัติของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ผู้กู้ยืมต้องจัดหาบุคคลค้ำประกันตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2. แห่งประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้
กู้ยืมเพื่อการศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน (ฉบับที่
4) พ.ศ.2556 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบัตร
ประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2542 สมาชิกสภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัด
กรุงเทพมหานคร หรือหัวหน้าสถานศึกษาที่ผู้ขอกู้ยืมศึกษาอยู่

ขอบเขตของการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ ต้องการศึกษเกี่ยวกับมาตรการการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้
กยศ. และคุณสมบัติของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ. โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติทั่วไปแห่ง
พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 เช่น เรื่องคุณสมบัติของผู้กู้และผู้ค้ำประกันในมูล
หนี้ กยศ. โดยนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันต่อไป

วิธีการดำเนินวิจัย

วิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจาก หนังสือ
บทความ วิจัย เว็บไซต์ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ทั้งนี้เป็นข้อมูลภาษาไทย
เป็นการรวบรวมมาเพื่อศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ตลอดจนเสนอแนะพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ
การศึกษา พ.ศ. 2560 เพื่อหามาตรการการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ
การศึกษาต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.
2560
2. ทำให้ทราบแนวทางการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ.

ผลการวิจัย

จากที่ผู้เขียนได้อธิบายไปข้างต้น บุคคลที่จะเป็นผู้ค้ำประกันได้นั้น จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2542 สมาชิก
สภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการ หรือหัวหน้าสถานศึกษาที่ผู้ขอกู้ยืมศึกษาอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็น
ว่าอย่างน้อยเกินไป ทำให้ผู้ค้ำประกันมีไม่กี่ประเภท ก็เลยต้องแบกรับภาระการค้ำประกันให้ผู้กู้หลายคน หากผู้



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ไม่ชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ กองทุนฯก็ต้องมาบังคับชำระหนี้แก่ผู้ค้ำประกัน โดยที่ผู้ค้ำประกันไม่มีความคุ้มครองหรือการจำกัดความรับผิดชอบเมื่อผู้กู้ไม่ชำระหนี้เลย จากปัญหาดังกล่าว การที่ผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนฯไม่ยอมชำระหนี้ตามที่กองทุนฯกำหนด โดยกองทุนฯได้กำหนดวิธีการต่าง ๆ ในการติดตามเพื่อทวงถามหนี้จากผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนฯมาโดยตลอด ทั้งการส่งใบแจ้งหนี้ ส่งหนังสือติดตามหนี้และจ้างบริษัทติดตามหนี้ ทั้งหมดทำเพื่อป้องกันความเสี่ยงของผู้กู้ยืมเงินให้ชำระหนี้ก่อนที่จะถูกดำเนินการฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี ก็ไม่สามารถติดตามทวงให้ชำระหนี้ได้ทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาการค้างชำระหนี้คืนกองทุนเป็นจำนวนมาก และจะส่งผลกระทบต่อคนรุ่นหลังที่จะมากู้ยืมเงินจากกองทุนฯ เพราะจะทำให้กองทุนไม่มีเงินหมุนเวียนมาใช้ให้คนรุ่นหลังได้กู้ยืมเงิน และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากกองทุนฯต้องใช้เงินจากการคลังของประเทศด้วย ดังนั้นเมื่อผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนฯไม่ยอมชำระหนี้ตามที่กองทุนฯกำหนด ภาระการชำระหนี้จึงตกมาอยู่ที่ผู้ค้ำประกัน โดยผู้ค้ำประกันเป็นคนรับรองการขอกู้ยืมเงินของผู้กู้ ซึ่งถ้าหากในอนาคตผู้กู้ไม่ชำระหนี้ตามที่กองทุนฯกำหนด ผู้ค้ำประกันจึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้แทนโดยถือว่าผู้ค้ำประกันเป็นลูกหนี้ร่วม

จะเห็นได้จากตัวอย่างข่าวที่เพิ่งปรากฏไปเมื่อกลางปี 2561

สำนักข่าวไทยรัฐได้รายงานไว้ว่า เมื่อปี 2541 "ครูวิภา" เป็นครูสอนอยู่ในโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง โดยมีกองทุน กยศ. เปิดโอกาสให้นักเรียนได้กู้ยืมเงิน ด้วยเวลากระชั้นชิด "ครูวิภา" จึงอาสาที่จะเป็นผู้ค้ำประกันในมูลหนี้กยศ.ให้กับนักเรียนจำนวน กว่า 60 คน สิบปีผ่านไปในปี 2551 มีหนังสือจากศาลให้ไปไกลเกลี่ยชำระหนี้ ครูวิภาซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันไปให้การกับศาล และมีนักเรียนบางส่วนได้ชำระหนี้ตามที่ศาลสั่งแล้ว ครูวิภาก็คิดว่าเรื่องคงจบแล้ว แต่แล้วเดือนกรกฎาคม 2561 มีเจ้าหน้าที่กรมบังคับคดีนำป้ายคำสั่งบังคับคดีมายึดบ้านและที่ดินของครูวิภา เมื่อเข้าไปถามเจ้าหน้าที่ได้ความว่า มีนักเรียนจำนวนกว่า 30 คนที่ไม่ยอมชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ทำให้กองทุนฯต้องยื่นฟ้องต่อศาลกว่า 30 คดี เมื่อไม่สามารถติดตามหนี้ได้จากผู้กู้ ก็ต้องไล่เบี้ยกับผู้ค้ำประกัน (ไทยรัฐ, สะท้อนใจคนทั้งประเทศ สำหรับกรณีครูถูกฟ้องยึดทรัพย์เพราะค้ำประกันเงิน กยศ. ให้ นักเรียน!, 2561)

ปัญหาการค้างชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่ง เป็นปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน และยากที่จะแก้ไข แม้จะมีมาตรการเด็ดขาดหรือกระตุ้นให้ผู้กู้ยืมเกิดจิตสำนึกที่จะชำระหนี้คืนคือแก่กองทุนฯ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยสาเหตุการชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนมีหลายปัจจัย ได้แก่

1. ผู้กู้ยืมเงินขาดจิตสำนึกและไม่คำนึงถึงความสำคัญในการชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ กล่าวคือ เมื่อตนได้สำเร็จการศึกษาและมีหน้าที่การงานที่มั่นคง ก็มักจะเห็นแก่ตัวไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่สนใจชำระหนี้คืน ทั้งนี้ไม่คำนึงว่าการที่ตนไม่ชำระหนี้คืนนั้น จะส่งผลกระทบต่อคนรุ่นหลังอย่างไรบ้าง

2. เนื่องจากผู้กู้บางรายอ้างว่าตนรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพอีกทั้งมีภาระอื่นๆ ที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนฯได้ แต่อย่างไรก็ตาม การชำระหนี้คืนกองทุนฯ เป็นหน้าที่ที่ผู้กู้ยืมเงินทุกคนต้องพึงกระทำ แม้จะมีปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนได้

3. ในเงื่อนไขการชำระหนี้คืนกองทุนฯนั้น กำหนดว่าขณะที่ผู้กู้ยืมอยู่ในระหว่างการศึกษา ไม่ต้องชำระเงินที่กู้ยืม โดยผู้กู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินคืนให้แก่กองทุนฯ เมื่อสำเร็จการศึกษาไปแล้ว ซึ่งกองทุนฯ จะเริ่มคิดดอกเบี้ยภายหลังจากสำเร็จการศึกษาไปแล้ว 2 ปี และคิดดอกเบี้ยเพียงอัตราร้อยละ 1 ต่อปี กำหนดเวลาผ่อนชำระเงินคืนให้แก่กองทุนฯ 15 ปี จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขการชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนให้แก่ักเรียน นักศึกษาอย่างมาก จึงส่งผลให้ผู้กู้ยืมเงินไม่มีแรงจูงใจที่จะชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

อภิปรายผลการวิจัย

ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ไม่มีมาตรการควบคุมครองผู้ค้าประกันไว้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มีปัญหาทางกฎหมายและข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่

1. การค้าประกันการกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ กล่าวคือ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้การกู้ยืมเงินจากกองทุนฯต้องมีผู้ค้าประกันการชำระหนี้ด้วย โดยทำให้การกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ผู้กู้จำเป็นต้องหาผู้ค้าประกันที่มีความน่าเชื่อถือมาค้าประกันการกู้เงินให้ มิฉะนั้น จะไม่สามารถขอกู้เงินจากกองทุนฯได้ ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วย เพราะนักเรียนหรือนักศึกษาบางคนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการศึกษาเล่าเรียนแต่ไม่สามารถหาผู้ค้าประกันมาได้ ก็ยอมหมดสิทธิที่จะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ส่งผลให้หมดโอกาสทางการศึกษา การกำหนดมาตรการเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกองทุนฯ ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2541 ตามมาตรา 48 วรรคสอง กำหนดว่า ในการทำสัญญากู้ยืมเงินจะกำหนดให้มีผู้ค้าประกันการชำระหนี้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดจนเป็นอุปสรรคต่อผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในอันที่จะกู้ยืมเงินไม่ได้ หมายความว่า หากผู้ขอกู้ยืมเงินที่เป็นนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์จริงๆ และไม่สามารถหาผู้ค้าประกันการกู้ยืมเงินได้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังมีโอกาสกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ได้ กล่าวคือ คณะกรรมการกองทุนฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์อย่างเข้มงวดที่จะต้องให้ผู้ค้าประกัน แต่อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเป็นเฉพาะกรณี ทำให้นักเรียนหรือนักศึกษายังมีโอกาสที่จะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ได้

2. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ค้าประกันคนหนึ่งสามารถค้าประกันให้ผู้กู้ได้กี่คน ปัจจุบันผู้ที่เซ็นค้าประกันในมูลหนี้ กยศ. นั้น ส่วนใหญ่จะเป็น ครู ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการตำแหน่งสูง โดยบุคคลเหล่านั้นมักจะเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาหรือมีความเมตตาต่อนักเรียนหรือนักศึกษา เมื่อมีนักเรียนหรือนักศึกษามาขอให้ค้าประกันให้ บุคคลดังกล่าวก็จะค้าประกันให้ด้วยความสมัครใจ และหวังว่าเด็กเหล่านั้นจะใช้เงินที่กู้จากกองทุนฯให้เกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อเด็กเหล่านั้นเติบโตขึ้น สำเร็จการศึกษา มีหน้าที่การงานที่มั่นคง เด็กนักเรียนหรือนักศึกษาบางคนขาดจิตสำนึกที่จะชำระหนี้คืนให้แก่กองทุน เห็นแก่ตัวไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และไม่คำนึงถึงว่าผู้ค้าประกันจะเป็นเช่นไร ในเมื่อผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ภาระการชำระหนี้จึงตกมาที่ผู้ค้าประกัน ในขณะที่เดียวกันพบว่าผู้ค้าประกันบางคนไปค้าประกันให้แก่ผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนฯหลายคนหรือผู้ค้าประกันบางคนไปค้าประกันให้ผู้กู้หลายคน ดังนั้นจะทำให้ผู้ค้าประกันรับภาระการชำระหนี้มากจนเกินไป

สรุป

จากที่ผู้วิจัยกล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศในหลายๆด้าน แต่มีนักเรียนหรือนักศึกษาบางคน ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางการเงินกล่าวคือ เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ รัฐจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญจึงได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้น เพื่อให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์มาขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ และนำไปเป็นทุนทรัพย์สำหรับการศึกษาเล่าเรียน แต่อย่างไรก็ตามมีผู้กู้ยืมเงินจำนวนมากไม่ยอมชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้ตามกำหนด



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ไว้ในสัญญา ภาระการชำระหนี้จะตกมาที่ผู้ค้ำประกัน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการการจำกัดความรับผิดและความคุ้มครองของผู้ค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ. ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวควรมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า จึงขอเสนอแนวทางในการจำกัดความรับผิดของผู้ค้ำประกันดังนี้

1. การค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มาตรา 41 กำหนดว่าผู้กู้ต้องมีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ด้วย ทำให้การที่จะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ผู้กู้จำเป็นต้องหาผู้ค้ำประกันที่มีความน่าเชื่อถือ มิฉะนั้นโอกาสที่จะได้กู้ยืมเงินจากกองทุนฯ มีน้อย ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากนักเรียนหรือนักศึกษาบางคนที่มีขาดแคลนทุนทรัพย์แต่ไม่สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ ก็ไม่สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์โดยให้มีการใช้ดุลยพินิจพิจารณาเฉพาะกรณี แก่นักเรียนหรือนักศึกษาบางกรณีที่มีขาดแคลนทุนทรัพย์ เช่น ดูว่านักเรียนหรือนักศึกษาที่มีขาดแคลนทุนทรัพย์นั้น เป็นคนที่มีผลการเรียนดี มีคุณธรรมจริยธรรมหรือไม่ ทั้งนี้กองทุนจะใช้ดุลยพินิจพิจารณาให้นักเรียนหรือนักศึกษาดังกล่าว สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนได้โดยไม่ต้องมีผู้ค้ำประกันก็ได้

2. ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ได้กำหนดว่าผู้ค้ำประกันคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2542 สมาชิกสภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร หรือหัวหน้าสถานศึกษาที่ผู้ขอกู้ยืมเงินศึกษาอยู่ ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติควรจะต้องเปิดกว้างเรื่องของตำแหน่งผู้ค้ำประกันมากขึ้น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเข้าถึงได้ยาก หากผู้กู้ไม่สามารถเข้าถึงบุคคลเหล่านั้นได้ จะทำให้เสียโอกาสในการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ดังนั้นควรกำหนดให้บุคคลที่ทำอาชีพอื่นที่มีอำนาจในการค้ำประกันในมูลหนี้ กยศ. ได้ เช่น บุคคลที่เป็นเจ้าของธุรกิจ บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของมูลนิธิที่เป็นนิติบุคคล บุคคลที่มีรายได้ต่อเดือนเกิน 50,000 บาท หรือบุคคลในครอบครัว ที่มีรายได้ต่อเดือนเกิน 50,000 บาท เป็นต้น การกำหนดบุคคลผู้ค้ำประกันให้กว้างขึ้น จะทำให้ผู้กู้ยืมเงิน สามารถหาผู้ค้ำประกันได้ง่ายขึ้นและจะทำให้มีโอกาสในการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ได้

3. การจะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษานั้น จำเป็นจะต้องมีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ด้วย ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 แต่ในพระราชบัญญัติจำเป็นต้องมีมาตรการความคุ้มครองผู้ค้ำประกัน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายเปรียบเมื่อผู้กู้ไม่ชำระหนี้

3.1 ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 มิได้กำหนดว่าผู้ค้ำประกันคนหนึ่งสามารถค้ำประกันให้ผู้กู้ได้กี่คน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ถ้าไม่กำหนดจำนวนการค้ำประกันไว้ จะทำให้ผู้ค้ำประกันรับภาระหนี้หนักเกินไปเมื่อผู้กู้ไม่ยอมชำระหนี้คืนให้แก่กองทุน พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาควรกำหนดว่า ผู้ค้ำประกันคนหนึ่ง สามารถค้ำประกันให้ผู้กู้ได้ไม่เกิน 5 คน เนื่องจากหากในอนาคตผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ผู้ค้ำประกันจะได้ไม่รับภาระหนี้มากจนเกินไป

3.2 เมื่อผู้กู้ไม่ชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ให้กองทุนฯ มีอำนาจติดตามลูกหนี้ให้เสร็จแล้วก่อน โดยกองทุนฯ มีอำนาจขอข้อมูลต่างๆ จากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้กองทุนฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้กู้ยืมเพื่อให้ติดตามทวงหนี้ที่ค้างชำระได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อพ้นกำหนดชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ และลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนได้ ค่อยมาบังคับเอาแก่ผู้ค้ำประกันทีหลัง เพื่อไม่ให้เป็นการเสียเปรียบแก่ผู้ค้ำประกัน



การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2
วันที่ 19 มกราคม 2562

ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

3.3 เมื่อถึงเวลาต้องชำระหนี้แล้วผู้กู้ไม่ชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ภาระการชำระหนี้จะตกมาที่ผู้ค้ำประกัน โดยผู้เขียนเห็นว่า มาตรการดังกล่าวไม่มีความเป็นธรรมแก่ผู้ค้ำประกันเท่าที่ควร โดยพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ควรให้ลูกหนี้ทำหนังสือชี้แจงแก่กองทุนฯ ว่าเหตุใดถึงผิดนัดไม่ชำระหนี้ หากปรากฏว่าผู้กู้มีเหตุอันสมควรที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เมื่อมีหลักฐานชัดเจน กองทุนฯ อาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาให้ผู้ค้ำประกันผ่อนชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนฯ ได้โดยไม่คิดดอกเบี้ยและขยายเวลาการชำระหนี้ออกไปได้

เอกสารอ้างอิง

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. สติการกู้ยืมเงิน คุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2561, จาก/ <https://www.studentloan.or.th/index.php/home>
ไทยรัฐออนไลน์. สะเทือนใจคนทั้งประเทศ สำหรับกรณีครูถูกฟ้องยึดทรัพย์เพราะค้ำประกันเงิน กยศ.ให้ นักเรียน!. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2561, จาก/
<https://www.thairath.co.th/content/1345681#>
ประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน (ฉบับที่4) พ.ศ.2556
สุรศักดิ์ มีบัว. (2561, มกราคม – เมษายน). การวิเคราะห์ “ร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) กองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ....” ที่เหมาะสมต่อการบังคับใช้. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, ปีที่ 8 (ฉบับที่ 1), หน้า 193. สืบค้นเมื่อ สิงหาคม 15, 2561, จาก <http://copag.msu.ac.th/journal/index.php?BL=no-journal&id=32>