

กองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา (กยศ.)

นภนต์ ภูมมา

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



คงไม่มีใครปฏิเสธว่าการศึกษาคือสิ่งสำคัญในการพัฒนามนุษย์ ผู้เขียนอยากจะชวนผู้อ่านนึกถึงการศึกษามากกว่าที่เราในอดีต เราอาจจะรู้สึกเบื่อที่ต้องเรียนวิชาภูมิศาสตร์ ตอนสมัยเรียนมัธยมต้น จนกระทั่งเราตั้งคำถามว่าเราจะต้องรู้ไปทำไมว่าทุ่งหญ้าปามปัส (Pampas) อยู่ในทวีปอเมริกาใต้ และพื้นที่บริเวณนั้นเลี้ยงวัวเนื้อได้ดีที่สุดในโลก? ผู้เขียนคิดว่าถึงแม้เราจะไม่ชอบเท่าใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่เราได้จากการเรียนเรื่องเหล่านี้ก็คือ เราจะไม่ชอบภูมิศาสตร์ และเมื่อเรามีโอกาสเลือก (อาจจะในอนาคตในสถาบันมหาวิทยาลัย หรือในการประกอบอาชีพ) เราจะเลือกภูมิศาสตร์ ลองจินตนาการดูว่าหากสมัยมัธยมต้น เราไม่ได้ไปโรงเรียนและต้องไปทำงานเช้า ๆ ทุกวัน เราจะมีหรือไม่ว่าเราไม่ชอบอะไร และที่สำคัญเราจะสามารถเลือกอะไรได้ นอกจากการทำงานไปวัน ๆ อย่างไม่รู้จุดหมาย เราอาจจะไม่สามารถนึกถึงเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง หรือความรู้ใดความรู้หนึ่งที่ทำให้เรารู้สึกว่า เราพัฒนาขึ้นทันทีหลังจากที่เราผ่านเหตุการณ์นั้นหรือได้รับความรู้นั้น แต่ผู้เขียนเชื่อว่าผู้อ่านทุกคนจะรู้สึกว่าตนเองในสมัยมัธยมปลายมีความรู้มากกว่าตนเองในสมัยมัธยมต้น เช่นเดียวกับที่เรารู้สึกว่าตนเองในสมัยมัธยมต้นมีความรู้มากกว่าตนเองในสมัยประถม กล่าวคือ การศึกษาเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในระยะยาว และความรู้ที่เพิ่มพูนมากขึ้นนี้จะกลายเป็นประโยชน์ต่อเราเองในการทำงานและการดำรงชีวิต สิ่งเหล่านี้เป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงแก่เราผู้ที่ผ่านกระบวนการการศึกษา เมื่อเราพิจารณากว้างขึ้น ประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียงแค่ออกกำลังกายเท่านั้น การเรียนจริยธรรมตั้งแต่เด็กไม่เพียงแต่ทำให้เรารู้ว่าอะไรคือสิ่งที่ควรทำและอะไรคือสิ่งที่ไม่ควรทำเมื่อดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม แต่พฤติกรรมของเราก็ทำให้คนอื่นดำรงชีวิตอยู่ในสังคมร่วมกับเราอย่างมีความสุขด้วย ในทำนองเดียวกัน การเรียนภาษาอังกฤษในระดับ ปวช. ไม่เพียงแต่ทำให้เรามีทักษะในการทำงานเพื่ออยู่รอด แต่ทักษะของเราก็ทำให้เจ้าของกิจการและลูกค้าได้รับความพึงพอใจด้วย การศึกษาจึงไม่ได้เพียงแค่อำนวยความสะดวกแก่ตัวของผู้ที่ผ่านกระบวนการการศึกษาเท่านั้น แต่ผู้ครอบครองเราก็ได้ประโยชน์ด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาไม่ได้เกิดขึ้นโดยปราศจากต้นทุน แน่นอนว่าต้นทุนที่เห็นได้ชัดแจ้งคือค่าเทอม และถึงแม้ว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ที่จัดการศึกษาระดับพื้นฐานจะไม่เก็บค่าเทอม แต่นักเรียนก็ต้องจ่ายค่าต่าง ๆ เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่าเครื่องเขียน ค่าหนังสือ ค่าอาหารกลางวัน ค่าเดินทาง และค่าอื่น ๆ จิปาถะทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีต้นทุนที่หลบเร้น กล่าวคือ ถึงแม้ว่านักเรียนหรือผู้ปกครองไม่ได้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา แต่ต้องจ่ายเป็นเวลาและโอกาสที่เสียไปในการสนับสนุนการศึกษา เช่น นักเรียนมัธยมปลายเสียโอกาสในการเอาเวลาเรียนไปทำงานเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว หรือผู้ปกครองเสียโอกาสในการทำงานล่วงเวลาในตอนเย็นเพราะต้องไปรับลูกที่กำลังเรียนชั้นประถม เป็นต้น เมื่อการศึกษามีประโยชน์ จึงเป็นเรื่องน่าเศร้าและน่าเสียดาย หากมนุษย์คนหนึ่งที่ต้องการไขว่คว้าหาประโยชน์นั้นไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการการศึกษาได้ เนื่องจากภาระต้นทุนเหล่านี้มากเกินไปที่ตนเองและครอบครัวจะจ่ายไหว เพื่อแบ่งเบาภาระเหล่านี้ รัฐบาลไทยจึงจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ขึ้น

กยศ. ถูกจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ในสมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยในปีแรกที่ดำเนินการได้รับจัดสรรงบประมาณ 3,000 ล้านบาท และได้รับจัดสรรงบประมาณสมทบรายปีตามความจำเป็น ในปัจจุบัน

กยศ. มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการ แต่อยู่ภายใต้การดูแลของราชการระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปของคณะกรรมการกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (ในปัจจุบันปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ กยศ.) และมีผู้จัดการกองทุนเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร กยศ. ดำเนินการในลักษณะกองทุนหมุนเวียน คือ ให้เงินกู้แก่นักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อช่วยเหลือทั้งค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ และเมื่อผู้เรียนจบมีรายได้จากการทำงานแล้ว เขาก็มีหน้าที่ชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยคืนแก่กองทุน ซึ่งเงินที่ได้รับชำระหนี้จะมีจะถูกนำไปให้นักเรียน/นักศึกษาในรุ่นถัดไปกู้ โดยที่ กยศ. มีเป้าหมายผู้กู้หลักอยู่ที่กลุ่มนักเรียน/นักศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และระดับอนุปริญญา/ปริญญาตรี

กว่า 20 ปีที่ผ่านมา มีนักเรียน/นักศึกษาที่กู้เงินจาก กยศ. จำนวนทั้งสิ้น 5.4 ล้านราย คิดเป็นเงินกว่า 570,000 ล้านบาท มีการศึกษาโดยสมเกียรติ และอารียา ในปี 2549 พบว่าเงินกู้ กยศ. มีผลให้ผู้กู้ที่มาจากครอบครัวยากจนมีความต้องการที่จะศึกษาต่อเพิ่มมากขึ้นอีก ทั้งยังช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียน/นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งการศึกษาที่สูงขึ้นนี้ส่งผลให้ผู้กู้สามารถหารายได้ให้ครอบครัวเมื่อเรียนจบแล้วได้มากขึ้น นั่นหมายความว่า กยศ. มีส่วนไม่มากนักน้อยในการลดความยากจนและเพิ่มการกระจายรายได้ในประเทศไทย นอกจากนี้ เนื่องจาก กยศ. กำหนดว่า ผู้กู้จะเป็นนักเรียน/นักศึกษาในสถาบันของรัฐบาลหรือของเอกชนก็ได้ ดังนั้น เงินกู้ กยศ. จึงส่งผลให้มีเงินจากภาครัฐกระจายไปสนับสนุนสถานศึกษาเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาประการหนึ่งของ กยศ. ก็คือมีอัตราการชำระคืนค่อนข้างต่ำ ทำให้ไปได้ยากที่ กยศ. จะสามารถดำรงสถานะเป็นกองทุนหมุนเวียนโดยไม่พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ในเดือนมิถุนายน 2561 ผู้จัดการกองทุน กยศ. เปิดเผยว่า จากผู้กู้ทั้งหมด 5.4 ล้านราย มีผู้กู้ที่ชำระหนี้ครบแล้ว 8 แสนราย ผู้กู้ที่อยู่ในสถานะปลอดหนี้คือกำลังเรียนอยู่หรือเรียนจบมาแล้วไม่เกิน 2 ปี 1 ล้านราย ผู้กู้ที่เสียชีวิตและทุพพลภาพ 5 หมื่นราย ผู้กู้ที่ไม่ชำระหนี้ 2.1 ล้านรายคิดเป็นมูลค่าเงินกู้กว่า 68,000 ล้านบาท ในจำนวนผู้ที่ไม่ชำระหนี้ทั้งหมดนี้ มีอยู่จำนวนหนึ่งที่ปัจจุบันเป็นข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ ซึ่ง กยศ. ได้ร่วมกับกรมบัญชีกลาง หักเงินเดือนลูกหนี้เหล่านี้เพื่อผ่านคลายปัญหาไม่ชำระหนี้สะสมที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ

แน่นอนว่าสาเหตุของการไม่ชำระหนี้คือ ผู้กู้มีปัญหาทางการเงินหลังจากที่สำเร็จการศึกษาแล้ว ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะภาระที่ต้องแบกรับเพิ่มขึ้นในชีวิตประจำวัน และค่าจ้างที่ไม่พอเพียงสำหรับภาระเหล่านั้น ผู้กู้บางคนเห็นว่าเงินกู้ กยศ. มีดอกเบี้ยต่ำมาก (ร้อยละ 1 ตลอดระยะเวลา 15 ปี) จึงเลือกชำระหนี้เงินก้อน ๆ ที่มีดอกเบี้ยสูงกว่าก่อนที่จะชำระหนี้ กยศ. แต่อย่างไรก็ตาม มุมมองของผู้ที่มีต่อ กยศ. ก็มีผลต่อการไม่ชำระหนี้เช่นกัน ผู้กู้บางคนเข้าใจว่ารัฐบาลจะยกหนี้ให้ จึงไม่ได้คิดถึงเรื่องการชำระหนี้ นอกจากนี้ ยังเกิดวัฒนธรรมในผู้กู้บางกลุ่มว่า ผู้ที่ชำระหนี้ กยศ. คือคนโง่ มุมมองเหล่านี้ส่งผลให้จำนวนผู้ที่ไม่ชำระหนี้มีสูงมากดังที่ได้กล่าวไปแล้ว (สุริยา 2561)

ในเดือนกรกฎาคม 2561 มีข่าวว่ามีคุณครูโรงเรียนมัธยมในจังหวัดกำแพงเพชร ท่านหนึ่งได้ช่วยเหลือนักเรียน โดยการตกลงเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ กยศ. ให้แก่นักเรียนจำนวนมากกว่า 60 คน แต่นักเรียนจำนวนหนึ่ง เมื่อเรียนจบแล้วกลับไม่ยอมชำระหนี้ ทำให้ครูท่านดังกล่าวต้องรับภาระหนี้แทน ซึ่งเป็นไปได้ที่คุณครูท่านดังกล่าวจะถูกยึดทรัพย์ ยึดตำแหน่ง และถูกให้ออกจากราชการในที่สุด ต่อมาผู้จัดการกองทุน กยศ. ได้ออกมาชี้แจงว่ามีผู้กู้ที่คุณครูท่านดังกล่าวค้ำประกันหนี้ให้และผิดนัดชำระหนี้จำนวน 17 คน คิดเป็นเงิน 190,000 บาท และทาง กยศ. ก็กำลังหาช่องทางช่วยเหลือคุณครูอยู่ ข่าวนี้เป็นเรื่องน่าเศร้าที่คุณครูผู้หวังดียอมให้ความช่วยเหลือนักเรียนของตน กลับถูกนักเรียนละเลยและปล่อยให้ครูต้องตกอยู่ในภาวะหนี้ท่วมหัว เรื่องน่าเศร้าอีกประการหนึ่งก็คือเนื่องจาก กยศ. เป็นกองทุนหมุนเวียนที่เงินที่ผู้กู้นำมาจ่ายหนี้จะถูกนำไปปล่อยกู้ต่อไป การที่มีผู้กู้จำนวนหนึ่งใช้ประโยชน์จากกองทุนจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา แต่กลับปฏิเสธการจ่ายหนี้ ก็หมายความว่าพวกเขาได้ทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของคนรุ่นถัดไปลดลง

เอกสารอ้างอิง

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มั่นสัญญาเพิ่มพูล. 2549. การประเมินนโยบายกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)
สุริยา ช้องเสนาะ. 2561. กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กับภาระหนี้. สำนักวิชาการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ดาวน์โหลดจาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-056.pdf> วันที่ 4 มกราคม 2562.