

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเห็นได้ชัดเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการและระบบสื่อสาร การที่ประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาคมโลกอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการที่ต้องเตรียมนำประเทศเพื่อเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงของโลก ในศตวรรษที่ 21 ที่กำลังจะถึงนี้ จากการพัฒนาของประเทศไทยในระยะ 20-40 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จ คนไทยมีรายได้เฉลี่ยสูงขึ้นกว่าเดิมถึง 30 เท่า จากรายงานของธนาคารโลก (World Bank Report 1996) ได้ชี้ว่า ในช่วงปี 1985-1994 ประเทศไทยมีอัตราการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก และยังมีบทวิจารณ์ของนักวิชาการจำนวนมาก ว่า ภายในปี 2020 หรืออีก 25 ปีข้างหน้า เศรษฐกิจไทยจะเติบโตเป็นอันดับที่ 8 ของโลก ใหญ่กว่าเศรษฐกิจของอังกฤษและฝรั่งเศส (อนันต์ ปันยารชุน, "คนกับการพัฒนาชนบท", วิทยาจารย์, ปีที่ 94 เมษายน 2539: 19-25) ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่ง ที่รัฐบาลต้องเตรียมประเทศให้มีความพร้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตลอดจนศักยภาพด้านแรงงานไว้สนับสนุนความต้องการอย่างสอดคล้องกันเพื่อความเจริญเติบโตต่อไป แต่จากสภาพปัจจุบันพบว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้บุคคลและสังคมปรับตัวตามไม่ทันและก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาในหลายลักษณะซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาในทุกๆด้านให้เกิดความสมดุล การจัดการศึกษาจึงเป็นกระบวนการทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนได้และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุกๆด้าน (วิชัย ตันศิริ, มองแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่, 2536. 1-9)

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องขยายการจัดการศึกษา สนับสนุนส่งเสริมให้เยาวชนและผู้ปกครองสนใจในการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ จนถึงระดับอุดมศึกษา อันเป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อ หรือเพื่อให้เพียงพอแก่การประกอบการทำงานและอาชีพ ซึ่งสอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่

กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้มุ่งเน้นพัฒนาคนเนื่องจากคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม วิสัยทัศน์ของคนไทยที่พึงปรารถนา ได้กำหนดไว้ว่า คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีพลัง มีสันติ มีการพัฒนาที่สมดุล โดยกำหนดยุทธศาสตร์แบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

- (1) แนวทางการพัฒนาและสังคม
- (2) สมรรถนะทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาคน
- (3) ทวีปเกษตรกรรมชาติ ชนบทและสิ่งแวดล้อม และ
- (4) แนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนา

(สุเมธ ตันติเวชกุล, วิทยากรย. ฉบับที่ 4, เมษายน 2539, 26)

ด้วยความตระหนักดังกล่าว รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดไว้ในนโยบายรัฐบาลในอันที่จะขยายการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างกว้างขวาง

บุญชัย (2535) กล่าวว่า จากการศึกษาปัญหาของนิสิตระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยนเรศวร ปีการศึกษา 2535 พบว่า มีปัญหาด้านการเงินอยู่ในระดับมากและวิฤตภา (2530) ศึกษาพบว่า การที่นิสิตนักศึกษามีปัญหาการเงิน ทำให้มีความคับข้องใจ เป็นห่วงกังวล ทำให้เกิดผลกระทบต่อการเรียนได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของวรชาติ (2534) ซึ่งพบว่า นักเรียนส่วนใหญ่ที่เข้าเรียนต่อในวิทยาลัยพลศึกษาผู้ปกครองมีรายได้ปานกลาง หรือค่อนข้างต่ำ การให้ทุนการศึกษาแก่ผู้เรียนเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าศึกษาได้ตามความประสงค์

ดังนั้น เมื่อปี พ.ศ. 2535 รัฐบาล นายชวน หลีกภัย และกระทรวงศึกษาธิการได้มีมติให้ทุนการศึกษาให้แก่นักเรียนนักศึกษา โดยประสานงานกับสถาบันการศึกษา ภาคเอกชนและองค์กรเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่เรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพและระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม ทุนการศึกษาดังกล่าวก็ไม่เพียงพอเพราะการเรียน ต้องทำให้ได้ตามมาตรฐานแบบภาระอันใหญ่หลวงในการส่งเสริมให้บุตรธิดาได้เรียน แม้แต่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งมีสถานศึกษากระจายอยู่ตามตำบลและอำเภอต่างๆ แม้ว่านักเรียนจะไม่ต้องเสียค่าที่พักแต่ก็ต้อง

มีค่าพาหนะ ค่าอาหารกลางวัน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอนและ ค่ากิจกรรมซึ่งครูอาจารย์แต่ละวิชากำหนดขึ้นเอง เช่น การแข่งขันกีฬา นักเรียนต้องมีชุดวอร์ม มีรองเท้ากีฬา ซึ่งในความรู้สึกของผู้ปกครองเห็นว่า แพงมากเกินไป เหล่านี้ ทำให้ผู้ปกครองตัดสินใจไม่ส่งบุตรธิดาเรียนต่อ ปลอมยให้เด็ก เหล่านั้นขาดโอกาสในการที่จะได้รับการพัฒนาศักยภาพ เมื่อเด็กมีการศึกษาเพียง ป.6 หรือ ม.3 ถ้าไปทำงานในสถานประกอบการก็จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ได้รับ ค่าจ้างแรงงานเท่ากับผู้มีวุฒิ ป.4 คุณภาพชีวิตไม่ดีขึ้นและกลายเป็นปัญหาสังคม ในระยะยาวต่อไป

ด้วยเล็งเห็นความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็น นายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลและได้หาวิธีการที่จะให้ เขาชวนเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพและ ระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น และเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 คณะรัฐมนตรีภายใต้ การนำของนายชวน หลีกภัย ได้อนุมัติให้กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินมาตรการ สันับสนุนภาคเอกชน ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการให้โอกาสทางการศึกษา แก่ผู้ด้อยโอกาสด้วยการกำหนด 3 แนวทางหลัก (คลื่นศึกษา, แกะกล่องของขวัญ วันเด็กมูลค่า 3 พันล้านกองทุนกู้ยืมเรียน"อนาคตที่ต้องแลกด้วยหนี้", มติชน 9 มีนาคม 2539: 11) คือ

- (1) การสนับสนุนการจัดตั้งสถานศึกษาเอกชน
- (2) การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเอกชน และ
- (3) การจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ซึ่งในข้อที่ 3 นี้เอง คือจุดเริ่มต้นครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย แต่ยังมีได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รัฐบาลก็ยุบสภา ต่อมารัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้เห็นประโยชน์ของ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาดังกล่าวจึงได้ จัดตั้งกองทุนและจัดสรร งบประมาณให้จำนวน 3,000 ล้านบาท เริ่มใช้ในปีการศึกษา 2539 เงิน งบประมาณนี้จัดสรรให้แก่ทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 1,200 ล้านบาท และ จัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 1,800 ล้านบาท

ในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษานี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกระทรวงการคลัง ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่น ที่มีสถานศึกษาในระดับดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ทำหน้าที่จ่ายเงินและรับชำระคืนเงินกู้แทนกระทรวงการคลัง จากการที่ กระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารกองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2539 ซึ่งกระทรวงที่เกี่ยวข้องก็ได้ออกระเบียบเพื่อ

ปฏิบัติให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวของกระทรวงการคลัง เนื่องจากผู้วิจัยปฏิบัติงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีความสนใจและได้ศึกษาระเบียบปฏิบัติต่างๆของกระทรวงการคลังและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

จากการจัดสัมมนาเรื่องนี้ในกลุ่มนักศึกษาปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 ณ ภาควิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผลการสัมมนาสรุปได้ว่า ในทางปฏิบัติอาจทำให้การดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

(1) เนื่องจากปีงบประมาณ 2539 นี้เป็นปีแรกของการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา อาจมีปัญหาอุปสรรคในด้านการบริหาร การจัดการ และการประสานงานตามนโยบายทั้งระดับกระทรวง จังหวัด สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) สถาบันการศึกษามีภาระงานเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้อัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ

(3) การดำเนินงานสถาบันการศึกษา มีภาระด้านค่าใช้จ่ายทั้งค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก

(4) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานทั้งผู้บริหารสถาบันการศึกษา คณะครูอาจารย์ นักเรียนนักศึกษาและผู้ปกครองของนักเรียนนักศึกษายังขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนทั้งความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านการระและควมรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายต่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจของนักเรียนนักศึกษาและผู้ปกครอง ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาดังกล่าว

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพการดำเนินงานและความเหมาะสมของระเบียบ หลักเกณฑ์ ปัญหาอุปสรรค ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งคาดว่าจะการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ปรับปรุงและแก้ไขให้การดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในปีการศึกษาต่อไปให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสนองนโยบายของรัฐในการติดต่ออาชญาทางปัญญาให้แก่เยาวชนให้มีทักษะฝีมือในการแสวงหาความรู้และการประกอบอาชีพในยุคแห่งการแข่งขัน สามารถคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น ร่วมมือเป็นและแข่งขันเป็นตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะต้องออกมาประกอบอาชีพและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ ให้บรรลุตามเป้าหมายตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และนโยบายของรัฐบาลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จังหวัดกาฬสินธุ์ ปีการศึกษา 2539 โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับจังหวัดและสถานศึกษา
- (2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมในระดับจังหวัด สถานศึกษา และนักเรียน นักศึกษาผู้เกี่ยวข้อง
- (3) เพื่อประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

(1) การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจากคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมประจำสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดกาฬสินธุ์ คณะกรรมการพิจารณาให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาประจำสถานศึกษาและนักเรียน นักศึกษาผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ปีการศึกษา 2539

(2) การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระเบียบฯ ประกาศฯ และหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจากผู้เกี่ยวข้องภายในจังหวัดกาฬสินธุ์

1.4 นิยามศัพท์

(1) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หมายถึงกองทุนเงินที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้แก่นักเรียน นักศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพและระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี ได้กู้ยืมเป็นค่าใช้จ่ายระหว่างศึกษา

(2) ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประกอบด้วย สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดกาฬสินธุ์ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่สอนมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ และระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรีในจังหวัดกาฬสินธุ์

(3) ศศว.จ. หมายถึง คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ประธานชมรมการศึกษาเอกชนจังหวัด พัฒนาการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เกษตรจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน เป็นกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการ ดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(4) สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสาย อาชีวและระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี ซึ่งดำเนินงานกองทุนเงินให้ กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(5) ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารสถานการศึกษา สังกัดกระทรวง ศึกษาธิการในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(6) ผู้ปกครอง หมายถึง บิดา หรือ มารดา หรือผู้ที่อุปการะนักเรียน นักศึกษาในระหว่างศึกษา

(7) นักเรียนนักศึกษา หมายถึง นักเรียนนักศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอน ปลายสายสามัญและสายอาชีว และระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรีที่กู้ยืม เงินเพื่อการศึกษาในปีงบประมาณ 2539

(8) ธ.กรุงไทยฯ หมายถึง ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) ซึ่งให้ บริการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

(1) รัฐบาล กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และผู้เกี่ยวข้อง จะได้รับทราบสภาพและปัญหาการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(2) ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ในการวางแผน การกำหนดนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานกองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและ บรรลุวัตถุประสงค์

(3) ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น