

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานับเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าของประเทศชาติ ในอันที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าและมั่นคง ปัจจุบันภาครัฐบาลก็ได้พยายามมุ่งส่งเสริมการศึกษาให้ครอบคลุมกว้างขวางออกไป ทั้งในรูปการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 3 ในช่วงปี 2531 – 2539 เป็นร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 - 2544)

จากความสำคัญของการศึกษาในการพัฒนา ทำให้รัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนการศึกษาในทุกระดับทั้งทางด้านการจัดการศึกษาภาคบังคับ การอุดหนุนการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบ นับเป็นการระดมเงินที่ค่อนข้างมากในแต่ละปี พิจารณาได้จากงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษาประจำปีงบประมาณ 2541 ซึ่งได้รับการจัดสรรเป็นจำนวนเงินสูงถึง 201,707.59 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.21 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ 800,000 ล้านบาท นับเป็นสัดส่วนรายจ่ายที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายด้านอื่นๆของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 12)

ด้านการขยายโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้นนั้น ได้มีการกำหนดไว้ตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 - 2539) โดยวางหลักให้มีการเร่งรัดขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปีเป็น 9 ปีให้ได้ผลครอบคลุมทั่วประเทศอย่างเต็มที่โดยเร็ว แต่ก็ยังคงมีปัญหาในพื้นที่ชนบทห่างไกล และบางกลุ่มเป้าหมายยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการขยายกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น ซึ่งแนวทางเหล่านี้ก็ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ด้วย ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมาย ด้วยการให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาคน” (Human Development) เป็นวัตถุประสงค์หลัก ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งยังมุ่งที่จะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจากเดิม 9 ปี เป็น 12 ปีอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดบริการทางการศึกษาให้แก่ประชาชนทุกระดับนั้น จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับรัฐยังมีภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาด้านอื่นๆอีกมาก ทำให้การให้บริการการศึกษามีข้อจำกัด และเกิดความไม่ทั่วถึง แม้รัฐจะได้ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการส่งเสริมการศึกษา โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์เองก็ได้มีการเปิดบริการสินเชื่อเพื่อการศึกษาขึ้นมารองรับ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกสิกรไทย และสหธนาคาร แต่จากการที่อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับที่สูงคือ ร้อยละ 14 -15 ต่อปี อีกทั้งระยะเวลาผ่อนชำระคืนจะมีระยะเวลาด้าน คือระหว่าง 6 เดือน ถึง 5 ปี ทำให้ผู้ที่ใช้บริการนี้ได้นั้นต้องมีฐานะค่อนข้างดี เนื่องจากผู้ที่มีฐานะยากจนนั้นไม่มีหลักทรัพย์ และเงินมากพอที่จะจ่ายคืนแก่ธนาคารภายในระยะเวลาที่กำหนด(นงราม เศรษฐพานิช และคณะ , 2532 : 116)

สำหรับนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2538 ตามที่กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดยเชื่อว่าจะเป็นตัวเร่งผลักดันการจัดการศึกษาของไทยให้ก้าวหน้าและทัดเทียมนานาชาติ (มติชนสุดสัปดาห์ 15,763 : 19)

การจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์สำหรับศึกษาต่อตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้งสายสามัญและสายอาชีวะ) จนถึงระดับปริญญาตรีในประเทศ รวมทั้งการศึกษานอกระบบต่อเนื่องจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายในการครองชีพระหว่างการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 1) คือ

1. เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งด้วยโอกาสทางการศึกษา อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็น การสนองตอบต่อนโยบายการกระจายรายได้

2. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน

ในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ในปีการศึกษา 2542 เป็นจำนวน 126,332,040 บาท สำหรับนักเรียนนักศึกษาผู้ขอกู้รายใหม่ ลดลงจากปีการศึกษา 2541 ที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุน เป็นจำนวน 231,210,741 บาท แต่เมื่อพิจารณาถึงวงเงินสำหรับผู้ขอกู้ต่อเนื่องจากปีการศึกษาก่อนหน้า จนถึงปีการศึกษา 2542 นั้นเป็นจำนวนสูงถึง 693,211,009 บาท แสดงให้เห็นถึงความต้องการ และความจำเป็นของกองทุนในการให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน นักศึกษาที่อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ดังรายละเอียดในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 จำนวนนักเรียน นักศึกษาผู้กู้เงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีการศึกษา 2539 – 2542 จังหวัดเชียงใหม่

ปีการศึกษา	ผู้กู้รายใหม่		ผู้กู้รายเก่าต่อเนื่อง		รวม	
	จำนวนนร.	จำนวนเงิน	จำนวนนร.	จำนวนเงิน	จำนวนนร.	จำนวนเงิน
2539	5,042	146,011,948	-	-	5,042	146,011,948
2540	14,242	416,221,777	4,180	187,363,011	18,422	603,584,788
2541	15,117	231,210,741	13,044	525,795,651	28,161	757,006,392
2542	5,456	126,332,040	20,823	693,211,009	26,279	819,543,049

ที่มา : สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเชียงใหม่

หมายเหตุ : ไม่รวมจำนวนนักเรียน นักศึกษาในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 1.1 พบว่า นักเรียน นักศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ที่กู้เงินจากกองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 5,042 คน ในปีการศึกษา 2539 ซึ่งเป็นปีการศึกษาแรกที่เริ่มดำเนินงานกองทุนฯ เป็น 18,422 คน และ 28,161 คน คิดเป็นร้อยละ 265.37 และร้อยละ 52.87 ในปีการศึกษา 2540 และ 2541 ตามลำดับ สำหรับในปีการศึกษา 2542 พบว่ามีจำนวนนักเรียน นักศึกษาที่กู้ยืมเงินจากกองทุนฯ รวม 26,279 คน ลดลงจากปีการศึกษาก่อนหน้า ร้อยละ 6.68 โดยมีวงเงินกู้ยืมที่จัดสรรให้แก่ นักเรียน นักศึกษา รวม 819,543,049 บาท

ทั้งนี้จากการประชุมสัมมนาโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ระดับผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษา จังหวัดเชียงใหม่) เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2542 พบว่าการดำเนินงานของกองทุนฯ ที่ผ่านมา ยังคงมีปัญหาในหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ความชัดเจนในระเบียบ กฎเกณฑ์ ความล่าช้าในการดำเนินงาน หรือการไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างครอบคลุม อันเนื่องมาจากวงเงินที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อความต้องการ และการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึง ทำให้การดำเนินงานมีอุปสรรคและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้ และได้มีการสรุปสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานกองทุนฯ ของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักเรียน นักศึกษา (สำนักงานประสานงานเขตภาคเหนือ 1, 2542) ไว้ดังนี้

ปัญหาการดำเนินงานในส่วนของกองทุนฯ

1. วงเงินที่จัดสรรไม่เพียงพอกับความต้องการ
2. ขั้นตอน ระเบียบในการทำสัญญายุ่งยาก ต้องใช้เวลามาก แต่กำหนดเวลาให้จำกัด

3. ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติไม่ชัดเจน เข้าใจไม่ตรงกัน
4. ข้อกำหนดวงเงินเพิ่ม 10 % ให้ผู้กู้ต่อเนื่อง ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง
5. หลักฐานเรื่องรายได้ของผู้ค้ำประกัน ควรมีระเบียบที่รัดกุม และชัดเจนกว่านี้
6. ข้อมูล ข่าวสาร การเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการปฏิบัติงานได้รับทราบล่าช้า
7. การจัดสรรวงเงินให้สถานศึกษาล่าช้า

ปัญหาการดำเนินงานในส่วน of สถานศึกษา

1. ได้รับวงเงินไม่เพียงพอกับความต้องการ
2. ไม่เข้าใจระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานเท่าที่ควร
3. บุคลากรของสถานศึกษามีน้อย ไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง
4. บุคลากรรับงานใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้ง
5. การติดต่อกับผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษา กรณีสัญญามีปัญหา ติดต่อลำบาก

ปัญหาการดำเนินงานในส่วน of ธนาคาร

1. การโอนเงินให้สถานศึกษาล่าช้า
2. ขั้นตอน การปฏิบัติของแต่ละสาขาไม่เป็นแนวทางเดียวกัน
3. การจัดส่งแบบพิมพ์สัญญาให้สถานศึกษาล่าช้า ไม่ทันเวลา
4. แบบฟอร์มไม่มีมาตรฐานเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เช่น ใบนำส่งสัญญา , ใบเปลี่ยนแปลง

ข้อมูล ฯลฯ

5. สาขาเปิดบัญชีให้ผู้กู้ล่าช้า
6. ข้อมูล ข่าวสาร และระเบียบงานแจ้งเวียนให้ทราบล่าช้า
7. การโอนเงินจากสำนักงานใหญ่เพียงแห่งเดียว ทำให้ไม่สะดวกในการติดต่อเวลามี

ปัญหาเงินไม่เข้า

8. การโอนย้ายสถานศึกษา บางสาขาให้ผู้กู้เปิดบัญชีใหม่ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย
9. สาขาไม่อำนวยความสะดวกแก่ผู้กู้เท่าที่ควร เช่น การเปิดบัญชีควรให้ทำบัตร ATM ใน

คราวเดียวกัน

10. ระบบการคืนเงินไม่ได้ใช้มาตรฐานเดียวกันคือ ผ่านดิสก์ในการคืนเงิน
11. ธนาคารโอนเงินให้ไม่ตรงกับวงเงินในสัญญา
12. การแก้ไขสัญญา ไม่ระบุให้ชัดเจนว่าต้องแก้ไข เช่น กำกับที่แห่ง
13. สาขาส่วนใหญ่มิผู้ปฏิบัติงานจำกัด ไม่เพียงพอต่อการบริการสถานศึกษา

14. แบบสอบถาม การเชิญประชุม แจ้งกระชั้นชิดเกินไป

สภาพปัญหาเกี่ยวกับกองทุนในส่วนของนักเรียน นักศึกษา

1. การได้รับเงินกู้จากกองทุนฯล่าช้า ทำให้ผู้ปกครองนักเรียน นักศึกษาจำเป็นต้องกู้เงินจากนอกระบบมาให้เป็นค่าเทอม เพื่อรอเงินกู้เพื่อการศึกษา นานเกิน 5 – 6 เดือน ทำให้มีความเดือดร้อน ต้องจ่ายดอกเบี้ยแพง
2. กรณีที่สัญญาผิดพลาด นักเรียน นักศึกษาได้รับแจ้งช้ามาก
3. สัญญามีรูปแบบที่เข้าใจยาก ไม่สะดวกในการกรอกข้อมูล และมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง
4. เมื่อนักเรียน นักศึกษามีปัญหาไม่สามารถปรึกษาครู หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากมักจะมีการโยนเรื่องไปมา
5. นักเรียน นักศึกษาถูกขู่ ว่า หากไม่เข้าประชุม นิตยสารจะถูกลดสิทธิ์การกู้ในปีต่อไป หรือหากไม่จ่ายค่าเทอมในเทอมแรกก็ จะถูกลดสิทธิ์ไม่ให้สอบ ทั้งที่สถานศึกษาก็ทราบว่านักเรียน นักศึกษา รอเงินกู้เข้าบัญชีอยู่ หรือมีเช่นนั้นสถานศึกษาจะไม่ยอมแจ้งผลการศึกษา ทั้งที่ไม่ใช่ความผิดของนักเรียน นักศึกษา
6. นักเรียน นักศึกษาไม่ทราบวงเงินกู้ของตนเองที่จะได้รับ เนื่องจากสถาบันการศึกษาต้องนำเงินมาถัวเฉลี่ยให้นักศึกษาทั้งหมดกู้ ซึ่งนักเรียน นักศึกษาต้องการให้สถานศึกษาแจ้งให้ทราบด้วย เพื่อจะได้ตรวจสอบกับสมุดคู่ฝากได้
7. นักเรียน นักศึกษาที่กู้ยืมเงินจากกองทุนฯ เกรงว่าเมื่อจบการศึกษา จะไม่สามารถไปทำงานต่างประเทศได้
8. นักศึกษาที่กู้ยืมในขณะเรียนปริญญาตรี ต้องการจะขอผ่อนผันไม่ชำระหนี้จนกว่าจะจบปริญญาโท
9. การชำระหนี้ นักเรียน นักศึกษาต้องการให้ชำระหนี้ได้ทุกสาขา
10. ค่าเทอมเป็นส่วนหนึ่งของเงินกู้ แต่เงินกู้มักจะออกหลังค่าเทอมตลอดและทางสถาบัน การศึกษามักจะบังคับให้นักเรียน นักศึกษาต้องหาเงินมาสำรองจ่ายก่อน ซึ่งสถาบันควรจะได้รับค่าเทอมพร้อมกับที่นักเรียน นักศึกษาได้รับเงินกู้แล้ว
11. การกู้ต่อเนื่อง ในกรณีที่มีการย้ายสถานศึกษา นักเรียน นักศึกษาไม่ทราบว่าควรปฏิบัติอย่างไร
12. ธนาคารมักไม่แจ้งรายการหักบัญชีต่างๆให้นักเรียน นักศึกษาทราบ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษา กระบวนการดำเนินงานและผลการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในปีการศึกษา 2542 ว่าประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ในระดับใด และปัจจัยใดที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานของกองทุนฯ เพื่อนำผลที่ได้รับจากการศึกษาไปกำหนดแนวทางการจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงในการพัฒนาการศึกษาของประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อระบุถึงปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมติฐานการวิจัย

1. การดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในจังหวัดเชียงใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. ลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลไม่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
3. ปัจจัยด้านโครงสร้างกองทุนฯ , สภาพแวดล้อมของกองทุนฯ , ลักษณะของครูหรือเจ้าหน้าที่และนักเรียน และแนวทางการดำเนินงานของกองทุนฯ มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จังหวัดเชียงใหม่

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับข้อมูลเพื่อการจัดสรรเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ถูกต้อง สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน นักศึกษา
2. ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทราบว่ามีองค์ประกอบใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
3. ทราบแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการ

ศึกษา รวมทั้งการจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จังหวัดเชียงใหม่ได้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งประเมินผลการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยทำการศึกษาจากครูหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 - 6 ที่ได้รับเงินกู้จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทั้งในส่วนของผู้กู้รายใหม่ และผู้กู้รายเก่าที่ขอผู้ต่อในปีการศึกษา 2542

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

กองทุน หมายถึง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กรรมการกองทุนของโรงเรียน หมายถึง คณะกรรมการพิจารณาให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ประจำสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นประธาน ครูหรืออาจารย์ในสถานศึกษา 3 คน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น 2 คน เป็นกรรมการ ครูหรืออาจารย์แนะแนวหรือทำหน้าที่แนะแนว 1 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ครูหรือเจ้าหน้าที่ หมายถึง ครูหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของโรงเรียนนั้นๆ

นักเรียน หมายถึง นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 4 - 6 ในจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับเงินกู้จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา