

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครู โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครู เพื่อให้ข้าราชการครูผู้ไปชำระหนี้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นการผ่อนคลายภาระหนี้สินของข้าราชการครูทั่วประเทศ อันจะทำให้ข้าราชการครูมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นเงินจำนวน 500 ล้านบาท ต่อมาในปี พ.ศ.2541 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีก 100 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 600 ล้านบาท (ธนาคารออมสิน, 2542: 1) แต่งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครูได้อย่างเบ็ดเสร็จ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีหนังสือลงวันที่ 10 มีนาคม 2542 ขอความร่วมมือจากกระทรวงการคลังให้ช่วยเหลือและสนับสนุนการแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครูอย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินร่วมดำเนินการด้วย

ธนาคารออมสินได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครู และเพื่อการปฏิรูประบบการศึกษาของชาติ ซึ่งข้าราชการครูเป็นบุคลากรที่สำคัญในการดำเนินการ แต่ขณะนี้กำลังประสบปัญหาในเรื่องหนี้สินเป็นอย่างมาก อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการเรียนการสอน จึงเห็นควรเข้าร่วมสนับสนุนโดยให้สินเชื่อเพื่อเป็นกลไกนำไปสู่การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 อันจะนำไปสู่การพัฒนาสังคมและประเทศโดยรวมต่อไป

จากการประชุมหารือร่วมกันระหว่างผู้แทนกลุ่มข้าราชการครูภาคต่างๆ กระทรวงศึกษาธิการ และธนาคารออมสิน ทั้งสามฝ่ายจึงได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะดำเนินการโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู และกระทรวงศึกษาธิการในฐานะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงกับธนาคารออมสิน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติตามโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542

หน่วยงานต้นสังกัดได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงกับธนาคารออมสิน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติตามโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542

โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครูเป็นโครงการที่เกิดจากความร่วมมือสามฝ่าย ระหว่าง กลุ่มข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ และธนาคารออมสิน เพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหา พัฒนาชีวิตข้าราชการครูให้ดีขึ้นอย่าง บูรณาการ มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว โดยอาศัยกระบวนการพัฒนา ทางจิตใจ สังคม การจัดการ และการเงิน กล่าวคือ ทั้งสามฝ่ายร่วมเป็นพันธมิตรในแนวราบอย่าง ทัดเทียมกันร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตข้าราชการครูให้มีความสุข สามารถมีชีวิตทั้งด้าน ส่วนตัว และการทำงานดีขึ้นด้วยประการทั้งปวงอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยข้าราชการครูต้องมีจิตใจที่ เข้มแข็ง อดทน รู้จักประหยัดคอดออม และสร้างเสริมวินัยทางการเงินให้แก่ตนเอง มีการรวมกลุ่มเพื่อ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งมีกระบวนการจัดการต่างๆ ในกลุ่มอย่างเป็น ระบบ ทั้งนี้ธนาคารออมสินจะให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาชีวิตให้ดีขึ้นเท่านั้น (ธนาคารออมสิน, 2542: 1)

ตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินการให้สินเชื่อตามโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมาจนถึง ปัจจุบัน (18 เมษายน 2546) ธนาคารออมสินได้ให้สินเชื่อกับสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการไปแล้ว ทั่วประเทศจำนวน 72 จังหวัด ส่วนจังหวัดที่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการมี 4 จังหวัด คือ จังหวัด ปทุมธานี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสงขลา และจังหวัดตรัง โดยมีสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อตามโครงการ สินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครูไปแล้วจำนวน 53,173 ราย จำนวนเงิน 27,888,751,200.55 บาท (ตารางที่ 1.1) และในภาคเหนือตอนบนซึ่งอยู่ในเขตบริหารจัดการของธนาคารออมสินภาค 7 ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน และลำพูน รวม 5 จังหวัด โดยมีผลการดำเนินงาน ณ สิ้น 30 ธันวาคม 2545 มียอดสินเชื่อคงเหลือจำนวน 5,921 ราย จำนวนเงิน 3,003,569,057.31 บาท (ตารางที่ 1.2) ซึ่งก็มีปัญหาต่างๆ ในการดำเนินงานมากมายอันได้แก่ ปัญหาการแก้ไขหนี้ของ สมาชิกไม่เบ็ดเสร็จตามเจตนารมณ์ของโครงการ ปัญหาความไม่เข้มแข็งในการรวมกลุ่มกันของ สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ และปัญหาอื่นๆอีกมากล้วนแต่เป็นข้อมูลที่สำคัญในการบริหารจัดการ โครงการ อีกทั้งยังเป็นข้อมูลในการบริหารความเสี่ยงของธนาคารออมสินด้วย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเพื่อการประเมินผล โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครูของ ธนาคารออมสินในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน เพื่อจะได้นำผลของการศึกษาไปปรับปรุง และพัฒนาโครงการต่อไป ตลอดจนสามารถขยายโครงการให้กับข้าราชการครูที่ยังไม่ได้สมัครเป็น

สมาชิกโครงการฯ และข้าราชการที่สังกัดกระทรวงอื่นๆ ได้ในอนาคต ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ 1.3 จะเห็นว่ายังมีข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับสินเชื่อตามโครงการ และจากการรายงานขององค์การกลางบริหารบุคคล ระบุข้อมูลข้าราชการที่สังกัดทุกหน่วยงานทั่วทั้งประเทศประจำปี 2543 มีจำนวน 1,235,557 ราย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญที่ธนาคารออมสินจะสามารถขยายการให้สินเชื่อตามโครงการได้ในอนาคต ถ้าหากมีการดำเนินงานตามโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาการทางการเงินของสมาชิกโครงการ และจะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไป

The logo of Chiang Mai University is a circular emblem. In the center is a stylized elephant facing left, with a traditional Thai lamp (Lampang) on its back. The lamp has a flame and radiating lines. The elephant is surrounded by a circular border containing the text 'CHIANG MAI UNIVERSITY 1964'. Above the elephant, there is Thai text: 'มหาวิทยาลัยเชียงใหม่' (Mahavithayalai Chiang Mai).

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตารางที่ 1.1 การให้สินเชื่อตามโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู

ภาค	ยอดอนุมัติสะสม		ยอดอนุมัติสะสม		ยอดอนุมัติสะสม		ยอดอนุมัติสะสมปี 2546		รวมยอดอนุมัติสะสม	
	ยกมาจากรปี 2543		ยกมาจากรปี 2544		ยกมาจากรปี 2545		มกราคม		จากปี 2543- ม.ค.2546	
	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)
กรุงเทพฯ	0	0.00	0	0.00	200	105,327,000.00	102	54,006,000.00	302	159,333,000.00
ภาคกลาง	0	0.00	118	411,208,854.00	7,749	4,159,819,703.48	615	324,301,420.05	9,482	4,895,329,977.53
ภาคเหนือ	315	121,111,546.00	5,044	2,689,792,997.00	6,727	3,662,635,266.68	317	188,422,385.74	12,403	6,681,862,195.42
ภาคใต้	0	0.00	254	147,969,649.00	3,052	1,645,190,635.78	219	119,656,146.65	3,525	1,912,816,431.43
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	66	31,855,090.00	6,733	3,309,353,128.00	19,800	10,458,930,692.77	862	439,270,085.40	27,461	14,239,409,596.17
รวม	381	152,966,636.00	12,149	6,558,324,628.00	37,528	20,031,903,298.71	2,115	1,125,656,037.84	53,173	27,888,751,200.55

ที่มา : เครือข่ายพัฒนาชีวิตครูแห่งประเทศไทย (ปี 2546)

ตารางที่ 1.2 ผลการดำเนินงานโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครูของธนาคารออมสินภาค 7 ประจำปี 2545

ศูนย์ธุรกิจ และบริการ	31 ธันวาคม 2544		ยอดให้กู้		ยอดรับชำระคืน		ปีคป/ช จำนวน (ราย)	ยอดคงเหลือ 31 ธันวาคม 2545	
	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	วงเงินอนุมัติ (บาท)	เงินต้น (บาท)	ดอกเบี้ย (บาท)		จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)
ศูนย์ช่างเผือก	482	255,511,200.37	200	98,166,613.56	19,360,957.25	22,461,472.38	3	679	334,316,856.68
ศูนย์ห้างคง	455	240,742,510.13	442	197,840,225.58	27,262,668.10	23,996,765.22	15	882	411,320,067.70
ศูนย์ลำพูน	469	264,129,968.18	1,019	600,335,404.99	34,684,209.38	37,053,264.42	36	1,452	829,780,320.56
ศูนย์เชียงใหม่	1,839	951,006,937.15	1,088	550,597,336.06	73,520,697.03	74,433,115.99	19	2,908	1,428,151,812.37
รวม	3,245	1,711,390,615.83	2,749	1,446,939,580.19	154,828,531.76	157,944,618.01	73	5,921	3,003,569,057.31

ที่มา : ธนาคารออมสินภาค 7 (ปี 2545)

หมายเหตุ 1. ศูนย์ธุรกิจสินเชื่อและบริการประดิษฐ์เผือก ประกอบด้วย สาขาเชียงใหม่ สาขาสันกำแพง สาขามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สาขาคลองเตยเกิด สาขาบวกครกหลวง สาขาเทพ สาขาหนองหอ

สาขานันทพิพนคร และศูนย์ประดิษฐ์เผือก

2. ศูนย์ธุรกิจสินเชื่อและบริการห้างคง ประกอบด้วย สาขาสารภี สาขาฝาง สาขาสันทราย สาขาแม่ริม สาขาแม่แตง สาขาเชียงดาว สาขาไชยปราการ สาขาพร้าว สาขาแม่ใจ และศูนย์ห้างคง

3. ศูนย์ธุรกิจสินเชื่อและบริการลำพูน ประกอบด้วย สาขาสันป่าตอง สาขาจอมทอง สาขาฮอด สาขาอมก๋อย สาขาป่าซาง สาขาแม่สะเรียง สาขาแม่ฮ่องสอน และศูนย์ลำพูน

4. ศูนย์ธุรกิจสินเชื่อและบริการเชียงใหม่ ประกอบด้วย สาขาพาน สาขาแม่จัน สาขาแม่สาย สาขาเชียงใหม่ สาขาเวียงป่าเป้า สาขาเทิง สาขาเชียงแสน สาขาพะเยา สาขาเชียงคำ สาขาจุน

สาขาลง สาขาดอกคำใต้ และศูนย์เชียงใหม่

ตารางที่ 1.3 แสดงจำนวนและร้อยละของข้าราชการ/พนักงานทั้งหมด จำแนกตามเพศ และองค์การกลาง
บริหารบุคคล

ประเภทข้าราชการ/พนักงาน	หญิง		ชาย		รวม	
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1 ข้าราชการพลเรือน	220,438	17.84	154,902	12.54	375,340	30.38
2 ข้าราชการครู	280,107	22.67	222,593	18.02	502,700	40.69
3 ข้าราชการตำรวจ	10,468	0.85	216,428	17.52	226,896	18.37
4 ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	32,574	2.64	16,521	1.34	49,095	3.98
5 ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม	541	0.04	2,389	0.19	2,930	0.23
6 ข้าราชการศาลยุติธรรม	3,901	0.32	908	0.07	4,809	0.39
7 ข้าราชการอัยการ	273	0.02	1,686	0.14	1,959	0.16
8 ตุลาการศาลปกครอง	-	-	17	-	17	0.00
9 ข้าราชการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	1,910	0.15	885	0.07	2,795	0.22
10 ข้าราชการรัฐสภาสามัญ	936	0.08	459	0.04	1,395	0.12
11 ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	20,881	1.69	9,277	0.75	30,158	2.44
12 ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2,826	0.23	2,054	0.17	4,880	0.40
13 พนักงานเทศบาล	19,191	1.55	13,392	1.08	32,583	2.63
- พนักงานเทศบาลสามัญ	8,974	0.72	9,613	0.78	18,587	1.50
- พนักงานครูเทศบาล	10,217	0.83	3,779	0.30	13,996	1.13
รวม	594,046	48.08	641,511	51.92	1,235,557	100.00

ที่มา : รายงานองค์การกลางบริหารงานบุคคล (ปี 2543)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อทราบว่า ข้าราชการครูที่สมัครเป็นสมาชิกของโครงการมีการแก้ไขหนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จตามเจตนารมณ์ของโครงการได้มากน้อยเพียงใด

1.2.2 เพื่อทราบถึงสาเหตุที่ทำให้สมาชิกไม่สามารถแก้ไขหนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จตามเจตนารมณ์ของโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู

1.2.3 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเสนอให้ธนาคารออมสินนำไปปรับปรุงพัฒนาโครงการ และขยายการให้สินเชื่อตามโครงการให้กับข้าราชการที่สังกัดกระทรวงอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ได้ศึกษาสมาชิกโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครูในเขตจังหวัดเชียงใหม่ และเขตจังหวัดลำพูน ที่ได้รับสินเชื่อตามโครงการไปแล้วจำนวนกว่า 2,200 ราย โดยจะสุ่มกลุ่มตัวอย่างด้วยการใช้แบบสอบถามจำนวน 600 ราย จากสมาชิกที่สามารถแก้ไขหนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จจำนวน 200 ราย และสมาชิกที่ไม่สามารถแก้ไขหนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จจำนวน 400 ราย

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุที่ทำให้สมาชิกที่ได้เงินกู้ตามโครงการแล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขหนี้สินได้อย่างเบ็ดเสร็จตามเจตนารมณ์ของโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู

1.4.2 ทำให้ทราบถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู

1.4.3 ทำให้ได้รับข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงและน่าเชื่อถือจากการศึกษาค้นคว้าเพื่อนำมาปรับปรุง และพัฒนาโครงการต่อไป ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพิจารณาการให้สินเชื่อ และการบริหารความเสี่ยงของธนาคารออมสิน

1.5 นิยามศัพท์

โครงการ	หมายถึง โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู
สินเชื่อ	หมายถึง สินเชื่อเพื่อพัฒนาชีวิตครู
กลุ่ม	หมายถึง กลุ่มเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู

กลุ่มย่อย	หมายถึง	กลุ่มข้าราชการครู 5-10 คน ซึ่งอยู่ในกลุ่มเดียวกันและต้อง คำประกันซึ่งกันและกัน
เงินกองทุนสำรอง	หมายถึง	เงินกองทุนสำรองเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู
กระทรวง	หมายถึง	กระทรวงศึกษาธิการ
ข้าราชการครู	หมายถึง	ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นข้าราชการ พลเรือนที่สังกัดกระทรวง และให้หมายความรวมถึงลูกจ้าง ประจำในสังกัดกระทรวงศึกษาด้วย
หน่วยจ่ายเงินเดือน	หมายถึง	หน่วยจ่ายเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดที่มีหน้าที่ เบิกจ่ายเงินเดือนของข้าราชการครู
ส่วนราชการ	หมายถึง	สำนักงาน กรม หรือส่วนราชการที่มีกฎ ระเบียบของกรมใน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ผู้กู้หรือผู้ค้ำประกันสังกัด
สำนักงาน ก.ค.	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
คณะกรรมการเครือข่าย	หมายถึง	คณะกรรมการเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู
หนังสือผ่านสิทธิ	หมายถึง	หนังสือผ่านสิทธิและรับรองเงินเดือนซึ่งส่วนราชการต้น สังกัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ออกให้กับธนาคารเพื่อรับรอง เงินเดือน และคุณสมบัติของผู้กู้และผู้ค้ำประกัน
หนังสือรับรอง	หมายถึง	หนังสือรับรองซึ่งสำนักงาน ก.ค. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายออก ให้กับธนาคารเพื่อรับรองคุณสมบัติและความสามารถในการ ชำระหนี้ของผู้กู้และผู้ค้ำประกัน
บริษัท	หมายถึง	บริษัทประกันชีวิตตามที่ธนาคารกำหนด
โฉนดที่ดิน	หมายถึง	โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า"ได้ทำ ประโยชน์แล้ว" น.ส.3ก และให้หมายความรวมถึง น.ส.3
คณะกรรมการสินเชื่อ	หมายถึง	คณะกรรมการสินเชื่อสาขา คณะกรรมการสินเชื่อศูนย์ สินเชื่อ และบริการ คณะกรรมการสินเชื่อสำนัก คณะกรรมการ สินเชื่อภาค ที่มีอำนาจอนุมัติให้กู้เงินตามที่ธนาคารกำหนด
พนักงานอำนวยการสินเชื่อ	หมายถึง	พนักงานปฏิบัติการที่ปฏิบัติงานด้านสินเชื่อ
สาขา	หมายถึง	สาขา สำนัก ศูนย์สินเชื่อและบริการ