

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมา ทฤษฎี รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เพื่อนำไปสู่แนวทางในการ แก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการครูมีความเป็นอยู่และมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างภาระหนี้สินในครัวเรือนที่ล้นพ้นตัว ซึ่งจากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการขอสินเชื่อเงินกู้ของสมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์ครู ในประเด็นนี้ เนื่องด้วยด้วยสภาพปัญหาทั้งภาวะเศรษฐกิจ สถานการณ์โควิด 19 ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจย่ำแย่ รวมถึงอาชีพข้าราชการครู เพราะข้าราชการครูบางกลุ่มไม่ได้รับผิดชอบ เฉพาะตนเอง หากแต่ต้องรับผิดชอบคนในครอบครัวทั้งครอบครัว บางรายเป็นผู้นำครอบครัว ต้องดูแลอีกหลายสิบคน แต่กลับได้รับเงินเดือนเพียงน้อยนิด สหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นแหล่ง เงินทุนที่ทำให้ข้าราชการครูพึ่งพาอาศัยเพื่อขอกู้ยืมเงิน แต่ด้วยปัจจุบันหากวิเคราะห์เกี่ยวกับ โครงสร้างของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จะเห็นได้ว่า ทุกแห่งจะมีข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ที่ออก โดยสหกรณ์ของตน จึงทำให้แต่ละเรื่องมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของดอกเบี้ยนั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ใน มาตรา 51/1 ได้ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จะต้องดำเนินการของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขอบเขตแห่งการดำเนินการ ข้อบังคับสหกรณ์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ในเรื่องของการกำหนดอัตรา ดอกเบี้ยนั้น ซึ่งในประเด็นนี้ เนื่องด้วยการกำหนดและการปรับอัตราดอกเบี้ยต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง และที่เป็นปัญหาคือ บางแห่งคิดในอัตราที่สูงแตกต่างกัน ในส่วนนี้ด้วยเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับ ผลกระทบด้วยสถานการณ์ของ โครonavirus และเศรษฐกิจโลก สะท้อนให้เห็นที่ทุกแห่งหนของ ประเทศไทยประสบภาวะเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นข้าราชการครูบางกลุ่มที่ต้องส่งลูกหลานมาเรียน ในเมืองหลวง ซึ่งบางกลุ่มกู้ยืมเงินสหกรณ์ได้รับดอกเบี้ยได้อัตราที่ต่ำ แต่บางกลุ่มได้รับในอัตรา ที่สูงกว่า แต่ทั้งสองกลุ่มกลับต้องแบกรับค่าใช้จ่ายจากผลของสถานการณ์ของ โครonavirus และ

เศรษฐกิจโลกในรูปแบบเดียวกันนั้น ซึ่งในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำ และการไม่สามารถชำระหนี้สินได้ เช่น บางรายพบว่าถึงขั้นจบชีวิต หรือบางรายลาออกจากการเป็นข้าราชการครู เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาว่าข้าราชการครูต้องแบกรับภาวะหนี้สินและผลกระทบจากสถานการณ์ของโรคระบาดและเศรษฐกิจโลกที่เหมือนกัน แต่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูแต่ละแห่งกลับมีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน ทำให้บางจังหวัดข้าราชการครูไม่สามารถชำระหนี้ได้ กลายเป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ย โดยออกเป็นหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทุกแห่งทั่วประเทศยึดถือปฏิบัติ สอดคล้องกับทฤษฎีดอกเบี้ยคลาสสิกดอกเบี้ยคุณภาพถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินทุน ได้แก่ อุปทานของเงินออมในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยโดยตรง กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นอุปทานของเงินทุนจะทอดขึ้น เช่นเดียวกับอุปทานของสินค้าและบริการอื่น ๆ และอุปสงค์ของเงินทุนซึ่งเป็นการลงทุนของภาครัฐกิจ อุปสงค์ของเงินทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยอย่างผกผันกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 46 กำหนดให้การเพิ่มวงเงินสินเชื่อหรือรายละเอียดต่าง ๆ ในการขอสินเชื่อเงินกู้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้เนื่องด้วยข้าราชการครูส่วนใหญ่มีรายได้จากการประกอบอาชีพข้าราชการครูแต่เพียงอย่างเดียว ข้าราชการครู บางรายส่วนน้อยที่มีรายได้เสริมจากช่องทางอื่น ๆ ด้วยส่วนใหญ่อึดประกอบอาชีพครูเป็นหลัก เช่นนี้แม้ว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจะหาช่องทางเพื่อให้ข้าราชการครูมีเงินหมุนเวียน แต่ด้วยเงินกู้ที่ได้มามากถูกนำไปใช้ไปใช้จ่ายในครัวเรือน ไม่ได้นำไปพัฒนาและต่อยอดเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร จึงเห็นว่าการขยายวงเงินหรือเพิ่มวงเงินกู้ยืม อาจเป็นวิธีการที่ทำให้สร้างภาระหนี้สินเพิ่มหรือสร้างวิธีการหาเงินด้วยการสร้างภาระหนี้สิน ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีมาตรการควบคุม เช่น หากสมาชิกสหกรณ์ผู้กู้หนี้ชำระหนี้แล้วสองส่วนในสามส่วนของหนี้ตามสัญญา จึงสามารถขอเพิ่มวงเงินได้ เพราะการกำหนดจำนวนเดือน เช่น กำหนดให้ชำระแล้ว 12 เดือน สามารถเพิ่มวงเงินกู้ได้ เช่นนี้ หากสมาชิกสหกรณ์ผู้กู้ทำสัญญาผ่อนชำระระยะยาว สมาชิกสหกรณ์ผู้กู้อาจหวังพึ่งช่องทางนี้เพื่อกู้ยืมเงินต่อ ซึ่งกลายเป็นว่าสมาชิกสหกรณ์ผู้กู้จะกู้ทบต้นทบดอกไปเช่นนี้เรื่อย ๆ จนไม่สามารถชำระหนี้เสร็จสิ้นได้ทั้งหมด สมาชิกสหกรณ์ข้าราชการครูบางรายเกิดความท้อแท้ในการชำระหนี้ ทั้งยังเป็นการสร้างวินัยทางการเงินที่ไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหานี้สินของข้าราชการครู ซึ่งนอกเหนือจากการให้เพิ่มวงเงินสินเชื่อแล้ว การใช้กลไกในการแก้ไขด้วยการให้ภาครัฐจัดให้มีโครงการสร้างรายได้เสริมและอาชีพเสริมให้กับข้าราชการครู เพื่อหารายได้เสริมนอกเหนือจากรายได้ที่มาจากเงินเดือนและทำนอกเหนือเวลางาน อาจเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการลดภาระ

หนี้สินลงได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วม ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด

ปัญหาเกี่ยวกับการพักชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ในประเด็นนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การดำเนินการกิจการต่างของสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา 50 และมาตรา 51/1 ซึ่งรวมถึงการออกประกาศเกี่ยวกับการพักชำระหนี้ด้วย เนื่องด้วยสถานการณ์ในปัจจุบันผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ทำให้รายได้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนทำให้ต้องขอสินเชื่อกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเพิ่มมากขึ้นในขณะที่ยังมีค้างงวดที่ต้องผ่อนชำระทุกเดือน ประกอบกับอายุการเกษียณราชการ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจึงได้กำหนดโครงการเพื่อช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ด้วยการพักชำระเงินต้นให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งในขั้นนี้ไม่รวมถึงดอกเบี้ย ประกอบกับช่วงระยะเวลาในการพักชำระหนี้ในส่วนใหญ่กำหนด 12 เดือน เช่นนี้หากพักชำระหนี้ที่มีระยะเวลายาวนานจนเกินไป รวมถึงการที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยอย่างต่อเนื่อง อาจไม่ใช่วิธีการที่ช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นลูกหนี้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดเวลาอาจอิงตามความเหมาะสมและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ นอกจากนั้นหากต้องการช่วยเหลือลูกหนี้อย่างแท้จริง ควรมีการพักทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่อาจกำหนดระยะเวลาที่จำกัด เช่น 2-3 เดือน หรือมากที่สุด 6 เดือน เพื่อให้ลูกหนี้ปรับตัวเตรียมตัวเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ และไม่หาช่องทางในการสร้างหนี้เพิ่ม รวมถึงไม่ทำให้เกิดความฟุ่มเฟือยเอาเงินไปซื้อในสิ่งที่ไม่จำเป็น จนลืมนำตนเองเป็นหนี้ สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ ที่วางหลักไว้ว่าองค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ รวมถึงองค์กรก็ควรมีระบบการติดตามเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จากการวิเคราะห์ตามบทที่ 4 โดยปรากฏให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งทำให้เห็นว่าข้าราชการครูต้องแบกรับภาระทั้งหนี้สินในครัวเรือนและผลกระทบทางเศรษฐกิจ รวมถึงสังคม และส่งผลโดยตรงและทางอ้อมทำให้ข้าราชการครูนั้นขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพครู ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการครู

ได้รับการเชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหาภาระหนี้สิน อันจะทำให้คุณภาพชีวิตของครัวเรือนที่ยังดำรงชีพ วิชาชีพครูอย่างมีศักดิ์ศรี และส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ โดยออกเป็นกฎหมาย ลำดับรอง ดังต่อไปนี้

### 1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการขอสินเชื่อเงินกู้ของสมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์ครู

ในประเด็นนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 51/1 ให้คณะกรรมการ ดำเนินการของแต่ละสหกรณ์จะพิจารณาต้นทุน เงินทุนของสหกรณ์เองภายใต้ระเบียบเงินให้กู้ยืมที่ สหกรณ์กำหนด และมีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนด ไว้ ส่งผลให้แต่ละสหกรณ์มีอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เท่ากัน ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีความ เหลื่อมล้ำกันในการขอสินเชื่อเงินกู้

ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้มีการออกประกาศนายทะเบียนสหกรณ์เรื่อง “การกำหนด อัตราดอกเบี้ยเงินกู้” เพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการกำหนด อัตราดอกเบี้ยในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ข้อ 1 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของข้าราชการครู คณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมในอัตราไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ทั้งนี้ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจะกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่ อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูต้องปฏิบัติตามก็ได้

ข้อ 2 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้น จะต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศกำหนดตามข้อ 1

ข้อ 3 เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กำหนดอัตราดอกเบี้ยตามข้อ 1 แล้ว มิให้นำ มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กำหนดตามข้อ 1”

### 2) ปัญหาเกี่ยวกับการขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ในประเด็นนี้ เนื่องด้วยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 46 สหกรณ์มีอำนาจ ดำเนินการเองได้ เมื่อสหกรณ์มีสภาพคล่องทางการเงินสูง ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูขยาย ขอบเขตการให้เงินกู้และเพิ่มเพดานเงินกู้สูงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้กับ

สมาชิกและเพื่อให้สมาชิกมีกำลังในการส่งเงินชำระหนี้ ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ได้ขอสินเชื่อเงินกู้เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้มีการออกประกาศนายทะเบียนสหกรณ์เรื่อง “กำหนดการขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ” เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้สหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ควบคุมการกู้เพิ่มของข้าราชการครู ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ข้อ 1 สมาชิกออมทรัพย์ที่ส่งคืนเงินกู้ตามสัญญาเดิมยังไม่หมด แต่ชำระเงินกู้ตามสัญญาเดิมไปแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนเงินที่ค้างชำระ สามารถขอเงินกู้ตามสัญญาใหม่ได้ โดยสมาชิกจะต้องนำเงินกู้ตามสัญญาใหม่ไปใช้หนี้เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉินและใช้หนี้ตามสัญญาเดิม เพื่อเหลืออกเงินกู้ใหม่ยอคนเดียว

ข้อ 2 สมาชิกสามารถยื่นคำขอเงินกู้ตามสัญญาใหม่ได้ เมื่อชำระเงินกู้สัญญาเดิมไปแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของค้างวดตามสัญญา และมีหลักประกันดังต่อไปนี้

- (1) กรณีใช้สิทธิประกันชีวิตปลอดจำนวนจดทะเบียนจำนวนเป็นหลักประกัน
- (2) กรณีใช้เอกสารการฝากเงินในสหกรณ์เป็นหลักประกัน”

### 3) ปัญหาเกี่ยวกับการพักชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ในประเด็นนี้ เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50 และ 50/1 ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีอำนาจออกประกาศได้ จึงมีการออกประกาศในการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ที่เป็นผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 โดยยกหลักเกณฑ์การพักชำระหนี้เงินต้นและระยะเวลาการพักชำระหนี้ให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เช่น มีการกำหนดระยะเวลาการพักชำระหนี้เงินต้น 6 เดือน แต่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูยังคงต้องชำระดอกเบี้ยรายเดือนตามปกติ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์นั้น การก่อตั้งสหกรณ์เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกที่มีกลุ่มอาชีพเดียวกัน แต่การพักชำระหนี้เงินต้นให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนั้น สมาชิกยังคงต้องชำระดอกเบี้ยตามปกติ

ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้มีการออกประกาศนายทะเบียนสหกรณ์เรื่อง “กำหนดการพักชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ” เพื่อควบคุมและดูแลเกี่ยวกับภาระหนี้สินของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“เนื่องจากปัจจุบันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ยังแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง รวมถึงผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิก จึงได้มีมติให้มีการพักชำระหนี้เพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว โดยสมาชิกสามารถขอผ่อนผันการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยไม่เกิน 3 เดือน สูงสุดไม่เกิน 6 เดือนหรือสมาชิกสามารถขอผ่อนผันการชำระหนี้เงินต้นไม่เกิน 12 เดือน แต่ยังคงผ่อนชำระดอกเบี้ยตามหลักเกณฑ์ที่สหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ประกาศและกำหนดโดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการขอพักชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้กำหนดตามหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของสมาชิกในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู”