

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครู ในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ในบทนี้เป็นการทบทวนงานความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ทั้งนี้ โดยเริ่มตั้งแต่ความเป็นมาของสหกรณ์ที่ก่อตั้งขึ้นในสมัยปลายรัชกาลที่ 5 ด้วยวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือชาวานาที่ไม่มีเงินทุน ให้สามารถกู้ยืมเงินมาใช้ในการเกษตร และพัฒนาต่อมาจนกระทั่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งจากการทบทวนงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับสหกรณ์

2.1.1 ความเป็นมาของสหกรณ์ของประเทศไทย

การสหกรณ์ในประเทศไทยมีกำหนดสืบเนื่องมาจากตั้งแต่ช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยเริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจเพื่อเลี้ยงตัวเองไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้า ความต้องการเงินลงทุนในการครองชีพจึงต้องมีมากขึ้น แต่ข้อกำหนดของเกษตรกรไทย โดยเฉพาะชาวนามีมากมายที่สำคัญคือการขาดแคลนเงินทุน¹ ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงคิดที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจด้านการครองชีพของชาวานาให้สูงขึ้น โดยได้มีการจัดตั้งธนาคารการเกษตรให้มีสาขาแพร่ไปในภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือให้สินเชื่อกองการเกษตรแก่ชาวานาที่ยากจน ต่อมา มีการจัดตั้งอยู่ที่ปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้ และการควบคุมมิให้ชาวานาที่กู้ยืมจากธนาคารทอดทิ้งที่นาและหลบหนีไป ความคิดนี้จึงเป็นอันล้มเลิกไป จากสภาพปัญหาความยากจนของชาวานาในสมัยนั้น ทำให้ทางราชการคิดหาวิธีช่วยเหลือ

¹ ฐปนวัชร ธรรม และ อุดมย์ ทานาราช. (2560). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์เครดิตยูเนียน. *วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 6 (2) (ฉบับพิเศษ), หน้า 725-726.

ด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ³ ความคิดนี้ได้เริ่มขึ้นในปลาย รัชกาลที่ 5³ ได้เชิญ เซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมัตราช สาธารณรัฐอินเดีย เข้ามาสำรวจหาช่องทางช่วยเหลือชาวนา ได้ เสนอว่าควรจัดตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” ดำเนินการให้กู้ยืมแก่ราษฎร โดยมีที่ดินและหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกัน เพื่อป้องกันมิให้ชาวนา ที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งที่นา หลบหนีสิน ส่วนการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินกู้ ท่านได้แนะนำให้จัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า “โคออปอเรทีฟ โซไซตี้” (Cooperative Society) โดยมีหลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งคำนี้พระราชวงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ได้ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเริ่มศึกษาวิธีการสหกรณ์ขึ้น ในปี พ.ศ. 2457 แต่ก็ยังมีได้ดำเนินการอย่างไร จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2458 ได้มีการเปลี่ยนกรมสถิติพยากรณ์เป็นกรมพาณิชย์ และสถิติพยากรณ์ ประกอบด้วย ส่วนราชการ 3 ส่วน คือ การพาณิชย์ การสถิติพยากรณ์ และการสหกรณ์⁴

การจัดตั้งส่วนราชการสหกรณ์นี้ ก็เพื่อจะให้ให้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น และพระราชวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ในฐานะทรงเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ขณะนั้น ได้ทรงพิจารณาเลือกแบบอย่าง สหกรณ์เครดิตที่จัดกันอยู่ในต่างประเทศหลายแบบ ในที่สุดก็ทรงเลือกแบบไรฟ์ไฟเฟินและทรงยืนยันไว้ในรายงานสหกรณ์ฉบับแรกว่า เมื่อได้พิจารณาอย่างละเอียดแล้ว ได้ตกลงเลือกสหกรณ์ชนิดที่ เรียกว่า ไรฟ์ไฟเฟิน ซึ่งเกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก่อน และซึ่งมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์คนจน ผู้ประกอบกิจการย่อย ๆ เห็นว่าเป็นสหกรณ์ชนิดที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย จากการที่พระองค์ท่านทรงเป็นผู้บุกเบิกริเริ่มงานสหกรณ์ขึ้นในประเทศไทย บุคคลทั้งหลายในขบวนการสหกรณ์จึงถือว่าพระองค์ทรงเป็นพระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย สำหรับรูปแบบของไรฟ์ไฟเฟินก็คือ สหกรณ์เพื่อการกู้ยืมเงินที่มีขนาดเล็ก สมาชิกจะได้รับความรับผิดชอบร่วมกัน ทำให้สะดวกแก่การควบคุม ท้องที่ที่ได้รับ การพิจารณาให้จัดตั้งสหกรณ์ คือ จังหวัดพิษณุโลก เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีผู้คนไม่หนาแน่นและเป็นราษฎรที่เพิ่งอพยพมาจากทางใต้ จึงต้องการช่วยเหลือผู้อพยพซึ่งประกอบอาชีพการเกษตร

² ชาญรัตน์ มาณย. (2558). *การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรพร้าว จำกัด อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่. หน้า 5.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁴ ณัฐพัชร ฝาก่า. (2555). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสวัสดิการออมทรัพย์ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหกรณ์ออมทรัพย์หน่วยบัญชาการทหารอากาศโยธินจำกัด*. สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 11-12.

ให้ตั้งตัวได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการชักจูงราษฎรในจังหวัดอื่นที่มีผู้คนหนาแน่นให้อพยพมาในจังหวัดนี้ และเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ต่อมากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จึงได้ทดลองจัดตั้ง สหกรณ์หาทุนขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นแห่งแรกใช้ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” โดยจดทะเบียน เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 มีพระราชวรรังสรรค์ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก นับเป็นการเริ่มต้นแห่งการสหกรณ์ในประเทศไทย อย่างสมบูรณ์⁵

จากการทบทวนความเป็นของสหกรณ์ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า สหกรณ์ไทยเกิดขึ้นเมื่อปี สมัยรัชกาลที่ 5 และพัฒนาจนมาเป็นสหกรณ์ปัจจุบัน ดังนั้นเมื่อสารนิพนธ์นี้ศึกษาเรื่องหนึ่งของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จึงจำต้องต้องศึกษาเรื่องความเป็นมาของสหกรณ์ของประเทศไทย

2.1.2 ความเป็นมาของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย

พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 มีความไม่เหมาะสมกับการขยายตัวของสหกรณ์ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์ ส่งผลให้สหกรณ์ในประเทศไทยมีการขยายตัวของกิจการสหกรณ์อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว นอกจากมีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังมีการจัดตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่น ๆ เช่น ร้านค้าสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2480 สหกรณ์นิคม ในปี พ.ศ. 2481 สหกรณ์ออมทรัพย์ ในปี พ.ศ. 2492 สหกรณ์ประมง ในปี พ.ศ. 2497 สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม ในปี พ.ศ. 2502 เป็นต้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2510 ปรากฏมีจำนวนสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศถึง 10,687 สหกรณ์⁶

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎร นำโดย “พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา” ได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยใช้ระบบรัฐสภาอำนาจมาจากประชาชนที่มีการเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปในสภา เรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” มีอำนาจสูงสุด คือ “อำนาจอธิปไตยและรัฐสภา” ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตยแต่การสหกรณ์ในประเทศไทยก็ไม่ได้ได้รับผลกระทบ และยังคงดำเนินกิจการและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง⁷

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

⁶ ศิริลักษณ์ นามวงศ์ และ ประเสริฐ จรรยาสุภาพ. (2561). พัฒนาการการสหกรณ์ในประเทศไทย. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์ การเรียนรู้ทางไกลเชิงนวัตกรรม*, 8 (1), หน้า 7.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

การตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 การให้ความช่วยเหลือจัดหาเงินทุนสำหรับให้กู้ยืมแก่สหกรณ์และสหกรณ์เริ่มมีการจัดตั้งขยายตัวมากขึ้นในปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณประจำปีโดยตั้งเป็น “ทุนส่งเสริมสหกรณ์” ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่มีความสำคัญสำหรับให้สหกรณ์ต่าง ๆ ได้กู้ยืมลงทุนในทรัพย์สินถาวรจนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของไทยสหกรณ์ พ.ศ. 2486 ซึ่งเป็นผลจากอัตราการเพิ่มจำนวนสหกรณ์ที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องมีข้อกำหนดให้การคุ้มครองสหกรณ์มากยิ่งขึ้น⁸

การสถาปนากระทรวงสหกรณ์และเกิดกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2495 ขณะสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ กรมสหกรณ์ได้ยกฐานะเป็น “กระทรวงการสหกรณ์” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2495 และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงสหกรณ์” ในปี พ.ศ. 2496 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งควบคุมและส่งเสริมสหกรณ์ สำหรับงานการตรวจบัญชีสหกรณ์เริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2459 อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกงานสหกรณ์กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อมาได้เลื่อนฐานะเป็น “กรมตรวจบัญชีสหกรณ์” สังกัดกระทรวงการสหกรณ์เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2495 มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ทุกประเภท และในปี พ.ศ. 2506 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้เปลี่ยนไปขึ้นกับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ⁹

จากการทบทวนความเป็นมาของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กฎหมายสหกรณ์ไทยเกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 มีแต่ยังไม่เหมาะสมกับการขยายตัวของสหกรณ์ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 และพัฒนาจนมาเป็นกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้นเมื่อสารนิพนธ์นี้ศึกษาเรื่องนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องความเป็นมาของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย

2.1.3 ประเภทของสหกรณ์ของประเทศไทย

ประเภทของสหกรณ์เป็นกลุ่มสหกรณ์ที่มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียวกัน เช่น กลุ่มสหกรณ์การเกษตร กลุ่มสหกรณ์ประมง กลุ่มสหกรณ์นิคม กลุ่มสหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น ปัจจุบันเป็นไปตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2548¹⁰ กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนไว้ 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ

⁸ ศิริลักษณ์ นามวงศ์ และ ประเสริฐ จรรยาสุภาพ. อ่างแล้ว เจริญอรุณที่ 6. หน้า 7.

⁹ ศิริลักษณ์ นามวงศ์ และ ประเสริฐ จรรยาสุภาพ. อ่างแล้ว เจริญอรุณที่ 6. หน้า 8.

¹⁰ กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548.

สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ในการแบ่งแยกประเภทของสหกรณ์ เฉพาะวัตถุประสงค์หลักเท่านั้นที่เป็นกฎเกณฑ์ประเภทสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะว่าสหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการ คือเพื่อร่วมกันดำเนินธุรกิจหรือวิสาหกิจบนพื้นฐานของการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น กฎเกณฑ์ของการกำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ จึงแตกต่างกับองค์การธุรกิจรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

เหตุผลในการจัดประเภทสหกรณ์¹¹ การจัดประเภทของสหกรณ์นั้นมีเหตุผลสำคัญในการจัดประเภทเพื่อประโยชน์ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลจะมีหน้าที่แนะนำ ส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งแต่ละรัฐบาลจะมีนโยบายว่าจะเน้นการส่งเสริมสหกรณ์ประเภทใด ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรด้านต่าง ๆ

2) การรวมตัวของสหกรณ์ในแนวตั้ง คือการตั้งขุมขุมสหกรณ์ หรือสหพันธ์

3) การจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลสถิติของสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท เพื่อศึกษาวิจัย และทำรายงานความก้าวหน้าของสหกรณ์แต่ละประเภทประจำปี เพื่อวางแผนปรับปรุง และพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม

4) การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5) การวางแผนถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบ สำหรับประเทศไทย รัฐยังคงมีหน้าที่เพียงรับจดทะเบียนสหกรณ์และควบคุมดูแลให้สหกรณ์ดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมายหลักสหกรณ์เท่านั้น

การสหกรณ์ในประเทศไทย¹² เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2459 ซึ่งมีสหกรณ์เพียงประเภทเดียว หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีวิวัฒนาการ ดังนี้

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2459 ประเภทของสหกรณ์ออกตามความในพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 มีจำนวน 1 ประเภท เนื่องจากส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพียงประเภทเดียว

ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2494 ประเภทของสหกรณ์ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 กำหนดให้เสนาบดีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ว่าจะยอมรับจดทะเบียนสหกรณ์

¹¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2565). *ประเภทของสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://web.cpd.go.th/chiangmai/index.php/menu-22/menu-27>. [2565, 27 พฤษภาคม].

¹² กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2565). *ประเภทของสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://web.cpd.go.th/chiangmai/index.php/menu-22/menu-27>. [2565, 27 พฤษภาคม].

กำหนดให้มีประเภทสหกรณ์จำนวน 8 ประเภท เพราะการจัดตั้งโดย 7 สหกรณ์แรกเป็นสหกรณ์เอกประสงค์ (ทำธุรกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง) และ อีก 1 สหกรณ์เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ (ทำธุรกิจได้หลายประเภท) ได้แก่ (1) สหกรณ์หาทุน (2) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (3) สหกรณ์นิคมกสิกรรม (4) สหกรณ์ผู้บริโภครหรือร้านสหกรณ์ (5) สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล (6) สหกรณ์บำรุงที่ดิน (สหกรณ์ชลประทาน) (7) สหกรณ์อุตสาหกรรมในครัวเรือน และ (8) สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน

ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2505 ประเภทของสหกรณ์ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 มีจำนวน 20 ประเภท จาก 3 กลุ่มสหกรณ์หลักเนื่องจากประชาชนมีความต้องการจัดตั้งสหกรณ์หลายประเภทมากขึ้น

ครั้งที่ 4 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2511)¹³ ประเภทของสหกรณ์ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มีจำนวน 8 ประเภท โดยกฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ว่า จะรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทใดในท้องที่ใด รวมทั้งอาชีพของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกของสหกรณ์แต่ละประเภท ทำให้จำนวนประเภทลดจาก 20 ประเภทเหลือจำนวน 8 ประเภท

ครั้งที่ 5 กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516¹⁴ ได้กำหนดประเภทสหกรณ์ ออกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เนื่องจากข้อจำกัดของความหมายสหกรณ์แต่ละประเภทก่อให้เกิดปัญหาความไม่สะดวกในทางปฏิบัติจึงเปลี่ยนประเภทสหกรณ์ใหม่ให้มีจำนวน 6 ประเภท โดยยึดหลักวัตถุประสงค์ของสหกรณ์รวมทั้งอาชีพหรือกิจกรรมของสมาชิกในการแบ่งประเภท

ครั้งที่ 6 กฎกระทรวง พ.ศ. 2548¹⁵ ประเภทของสหกรณ์ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีจำนวน 7 ประเภท เนื่องจากเดิมรวมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ แต่สหกรณ์ออมทรัพย์จัดเป็นสถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังจึงทำให้ต้องแยกสหกรณ์เครดิตยูเนียนออกมาเพื่อสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ โดยสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท¹⁶ ได้แก่

1) สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรจัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้มีอาชีพทางการเกษตร รวมกันจัดตั้งขึ้น และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการ

¹³ กฎกระทรวง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2511.

¹⁴ กฎกระทรวง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2516.

¹⁵ กฎกระทรวง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548.

¹⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2565). *ประเภทของสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://web.cpd.go.th/chiangmai/index.php/menu-22/menu-27>. [2565, 27 พฤษภาคม].

ร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น ความเป็นมาสหกรณ์การเกษตรแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้น ในปี พ.ศ. 2459 ชื่อว่า สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ในจังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์การเกษตร ชนิดไม่จำกัด มีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านตั้งขึ้นในหมู่เกษตรกรที่มีรายได้น้อยและมีหนี้สินมาก มีสมาชิกแรกตั้ง จำนวน 16 คน ทุนดำเนินงาน จำนวน 3,080 บาท เป็นค่าธรรมเนียมแรกเข้า จำนวน 80 บาท และเป็นทุนจากการกู้เบงกัลสยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน) จำนวน 3,000 บาท¹⁷

วัตถุประสงค์ เพื่อสหกรณ์การเกษตรดำเนินธุรกิจแบบเอกชนประเภทหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินธุรกิจร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือส่วนรวมโดยใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมอันดีงามตามพื้นฐานของมนุษย์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือทำให้สมาชิกมีปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น จากการกู้เงิน สหกรณ์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาประกอบอาชีพ ทำให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกิน มากกว่าเดิม ทั้งได้รับความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต ตั้งแต่การใช้พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การใช้ปุ๋ย การใช้ยางปราบศัตรูพืชการเก็บรักษาผลผลิตอย่างมีคุณภาพ ผลผลิต ที่ได้จึงเป็นไปตาม ความต้องการของตลาด ส่งผลให้สหกรณ์และบุคคลในครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการอนามัย

2) สหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพ อย่างเดียวกันหรือที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์ และให้กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็นหรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์นอกวงและได้รับการจดทะเบียนตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ สามารถกู้ยืมเงินได้เมื่อเกิดความจำเป็นตามหลักการช่วยตนเอง และ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความเป็นมา สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งแรกในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นในหมู่ ข้าราชการสหกรณ์และพนักงานธนาคารเพื่อการสหกรณ์ จดทะเบียนเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2492 คือ สหกรณ์ข้าราชการสหกรณ์ จำกัดสินใช้ และได้แพร่หลายไปในหน่วยงานของรัฐและเอกชนทั่วประเทศ ส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์ในชุมชนแห่งแรก คือ สหกรณ์เครดิตยูเนียนแม่มูล จำกัด จดทะเบียน เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2522

¹⁷ ปรนาคินทร์ กัตติญตานนท์ และคณะ. (2560). *การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. หน้า 14.

วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ โดยการรับฝากเงินและให้ผลตอบแทน ในรูปของดอกเบี้ยอัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์ และโดยการถือหุ้นหัก ณ ที่จ่าย เป็นรายเดือน แต่ไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อสิ้นปีทางบัญชีต้อง จ่ายเงินปันผลค่าหุ้นให้แก่สมาชิกในอัตรา ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้ง ให้บริการด้านเงินกู้แก่สมาชิกตามความจำเป็น

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือเป็นแหล่งเงินฝากและเงินกู้ของสมาชิก ทำให้สมาชิก รู้จักเก็บออมเงิน และไม่ต้องไปกู้เงินนอกระบบ ทำให้สถาบันครอบครัวมีความมั่นคงขึ้น¹⁸

3) สหกรณ์ประมง

สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ซึ่งชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง บุคคลเหล่านี้จึงรวมกันโดยยึด หลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความเป็นมา สหกรณ์ประมงแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้น ในปี พ.ศ. 2492 ชื่อว่าสหกรณ์ประมงพิษณุโลกจำกัด ในท้องที่ตำบลคลองกระบังโป่งนก อำเภอ พรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์ประมงประเภทน้ำจืด มีสมาชิกแรกตั้ง จำนวน 54 คน ดำเนินการจัดสรรที่ทำกิน การจำหน่าย การแปรรูป และขออนุญาตสัมปทานให้สมาชิกจับสัตว์น้ำ ได้โดยสะดวก

วัตถุประสงค์ คือ สหกรณ์ประสงค์ดำเนินการให้ความรู้ทางด้านวิชาการในเรื่อง การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสม และมีคุณภาพในการเพาะเลี้ยง การเก็บรักษาและการแปรรูป สัตว์น้ำแก่สมาชิก รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางด้านธุรกิจการประมงคือ การจัดหาเงินทุนให้ สมาชิกไปลงทุนประกอบอาชีพ การจัดหาวัสดุการประมงมาจำหน่ายการจัดจำหน่ายสัตว์น้ำและ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การรับฝากเงินและสงเคราะห์สมาชิกเมื่อประสบภัยพิบัติ

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือทำให้สมาชิกมีแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาลงทุน ประกอบอาชีพ ซื้อวัสดุอุปกรณ์และสิ่งของจำเป็นที่สหกรณ์นำมาจำหน่ายในราคาที่เป็นธรรม เมื่อมีผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์สหกรณ์จะรวบรวมขายให้ในราคาที่สูงขึ้น บริการรับฝากเงินเพื่อ ความสะดวก ปลอดภัยให้แก่สมาชิก และสมาชิกจะได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การประมง ตามหลักวิชาการแผนใหม่ให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปริมาณตรงกับ ความต้องการของตลาด รวมถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของทุกคนตามหลักการและ วิธีการสหกรณ์¹⁹

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

¹⁹ ปรมานรินทร์ กัตัญญุตานนท์ และคณะ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 17. หน้า 15.

4) สหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ที่มีผู้บริโภครวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป โดยจดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ในประเภท สหกรณ์ร้านค้า มีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของ สมาชิกลงทุนร่วมกันในสหกรณ์ด้วยความสมัครใจเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคและเพื่อผดุงฐานะทางเศรษฐกิจของตนและหมู่คณะ ความเป็นมา สหกรณ์ร้านค้า จัดตั้งขึ้นโดยชาวชนบท อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2480 และได้เลิกสัมไป ต่อมารัฐบาลได้ช่วยเหลือ มีนโยบายที่จะช่วยเหลือด้านการครองชีพให้กับประชาชน โดยการส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าขึ้น ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งสหกรณ์ร้านค้าที่จัดตั้งในเมืองที่ประชาชน หนาแน่นจะประสบความสำเร็จมากกว่าสหกรณ์ร้านค้าที่ตั้งในชนบท

วัตถุประสงค์ คือสหกรณ์ร้านค้าจะจัดหาสิ่งของและบริการที่สมาชิกมีความต้องการมาจำหน่าย ช่วยจำหน่ายผลิตผล ผลิตภัณฑ์ของสมาชิก ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางด้านสหกรณ์ และด้านการค้าให้แก่สมาชิกสหกรณ์ ปลุกจิตสำนึกให้ สมาชิกรู้จักประหยัด ช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ร่วมมือและประสานงานกับสหกรณ์และหน่วยงานอื่นทั้งภายในและนอกประเทศ ในอันที่จะเกื้อกูลกันและกัน

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือทำให้สมาชิกมีสถานที่ซื้อขายสินค้าจำเป็นตามราคาตลาดในชุมชน ซึ่งเป็นสินค้าที่ดีมีคุณภาพ เทียบตรงในการชั่ง ตวง วัด ตามความต้องการของสมาชิก เมื่อสิ้นปีสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกจะได้รับเงินปันผลตาม หุ้น และเงินเฉลี่ยคืนตาม ส่วนที่ได้ทำธุรกิจกับสหกรณ์ การซื้อขายด้วยเงินสด สินค้าจะมีราคาที่ถูกกว่าเงินผ่อน ทำให้สมาชิกมีความรอบคอบในการจัดหาสินค้าราคาถูกมาจำหน่ายเพื่อประโยชน์ของสมาชิก²⁰

5) สหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตรในรูปแบบหนึ่ง ที่มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกิน ให้ราษฎร การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการดำเนินการจัดหาสินเชื่อ ปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็น การแปรรูปการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งกิจการให้บริการสาธารณูปโภคแก่สมาชิก

สหกรณ์นิคม ได้เริ่มดำเนินงานเป็นแห่งแรกที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เมื่อปี พ.ศ. 2478 โดยดำเนินการจัดซื้อที่นาราชพัสดุ จากกระทรวงการคลัง เนื้อที่ 4,109 ไร่เศษ มาจัดสรรให้สมาชิก 69 ครอบครัวในรูปของสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ในอำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ 7,913 ไร่ และได้จัดสหกรณ์การเช่าที่ดิน

²⁰ ปรนาคินทร์ กัตัญญตานนท์ และคณะ. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 17. หน้า 15.

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อปี พ.ศ. 2518 วัตถุประสงค์ เพื่อการจัดนิคม คือ การจัดหาที่ดินมาจัดสรรให้แก่ราษฎรประกอบอาชีพทางการเกษตร ตลอดจนจัดบริการด้านสาธารณสุข โภคแก่สมาชิก เพื่อการจัดสหกรณ์ คือ การรวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดิน จัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ งานจัดนิคม เป็นงานที่ดินทำกิน ให้ราษฎร โดยวิธีการสหกรณ์ มีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้²¹

(1) การจัดหาที่ดิน²²

(1.1) สหกรณ์นิคม โดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ขอรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจำแนกเป็น ที่จัดสรรเพื่อการเกษตรนำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ และส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้น เป็นสหกรณ์ ซึ่งเมื่อสมาชิกได้ปฏิบัติครบถ้วนตามข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ก็จะได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นในที่สุด

(1.2) สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการจัดหาที่ดินให้ราษฎร กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงจัดซื้อที่ดินขององค์การ หรือเอกชนนำมาปรับปรุงจัดสรรให้รวบรวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ ซึ่งเมื่อสมาชิกได้ส่งชำระเงิน ค่าเช่าซื้อที่ดินและปฏิบัติการอื่นครบถ้วนตามข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ได้รับจัดสรรนั้นในที่สุด

(1.3) สหกรณ์การเช่าที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์จะนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่เสื่อมโทรมแล้ว มาจัดสรรให้ราษฎร และจัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ สมาชิกจะมีสิทธิ์เข้าครอบครอง ทำกินในที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นโดยเสียค่าเช่าในอัตราต่ำ และที่ดินจะตกทอดทางมรดกไปยังลูกหลาน ได้ตลอดไป แต่ห้ามมิให้ออนกรรมสิทธิ์ สหกรณ์นิคมทั้ง 3 รูปนี้ คงมีเพียง 2 รูปแรกที่สมาชิก จะได้ที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่วนในรูปของสหกรณ์การเช่าที่ดินนั้น สมาชิกจะได้เพียง สิทธิการให้ที่ดิน โดยการเช่า และสิทธิที่ตกทอดทางมรดกตลอดไปเท่านั้น

(2) การวางผังและปรับปรุงที่ดิน เมื่อได้รับที่ดินแปลงใดมาจัดสหกรณ์แล้ว ทางราชการจะสำรวจรายละเอียดสภาพภูมิประเทศ ชนิดและลักษณะดิน ปริมาณน้ำฝน จากนั้น

²¹ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่. (2565). *ประเภทสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.cpd.go.th/chiangmai/index.php/menu-22/menu-27>. [2565, 25 กรกฎาคม].

²² สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสระแก้ว. (2565). *สหกรณ์นิคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.cpd.go.th/sakaeo/index.php/abot1/2017-06-16-03-41-01/2017-06-16-03-42-34>. [2565, 25 กรกฎาคม].

จะวางแผนผังการการใช้ที่ดิน ว่าควรดำเนินการสร้างบริการสาธารณูปโภคอย่างไรบ้าง เช่น ถนน การชลประทาน โรงเรียน สถานีอนามัย เป็นต้น²³

(3) การรับสมัคร และคัดเลือกบุคคลเพื่อรับการจัดสรรที่ดิน

(4) การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

(5) การกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน และการได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน งานจัดสรรกรรม เมื่อจัดราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ที่จัดหามาเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การรวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินนั้นจัดตั้งเป็นสหกรณ์ขึ้น และขอจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกษตรกรมีสถาบันของตนเอง ที่จะป็นสื่อกลางในการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ส่วนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์จะมีลักษณะเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ ทำให้สมาชิกสหกรณ์มีสหกรณ์เป็นสถาบันที่เป็นสื่อกลาง ในการขอรับบริการต่าง ๆ จากรัฐบาล และเป็นสถาบันที่อำนวยความสะดวกในด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อ รวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตรและการฝึกอบรม ซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้เกิด ระบบที่ดีในการจัดการการผลิต และการตลาดโดยสมาชิก เพื่อสมาชิก ในการประกอบอาชีพอย่างมั่นคง จนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น²⁴

6) สหกรณ์บริการ

สหกรณ์บริการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ โดยมีประชาชนไม่น้อยกว่า 10 คน ที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันรวมตัวกัน โดยยึดหลักการประหยัด การช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคง ในอาชีพต่อไป

สหกรณ์บริการแห่งแรกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2484 เป็นการรวมตัว กันในกลุ่มผู้มีอาชีพ ทำร่วม ชื่อ สหกรณ์ผู้ทำร่วมบ่อสร้าง จำกัดสินไช้ อยู่ที่ตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์บริการไฟฟ้าหนองแวม จำกัด อำเภอหนองแวม กรุงเทพมหานคร เป็นสหกรณ์ที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค และในปี พ.ศ. 2497 จัดตั้งสหกรณ์มีด อรัญญิก จำกัด ที่ตำบลทุ่งช้าง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมีสหกรณ์บริการ อีกหลายแบบตามมา เช่น สหกรณ์เคหสถาน สหกรณ์แท็กซี่ สหกรณ์ หัตถกรรมผลิตภัณฑ์ไม้ สหกรณ์บริการน้ำประปา สหกรณ์ผู้จัดหางาน แห่งประเทศไทย ฯลฯ วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจ

²³ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสระแก้ว. (2565). *สหกรณ์นิคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.cpd.go.th/sakaeo/index.php/abot1/2017-06-16-03-41-01/2017-06-16-03-42-34>. [2565, 25 กรกฎาคม].

²⁴ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสระแก้ว. (2565). *สหกรณ์นิคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.cpd.go.th/sakaeo/index.php/abot1/2017-06-16-03-41-01/2017-06-16-03-42-34>. [2565, 25 กรกฎาคม].

ด้านการบริการตามรูปแบบของสหกรณ์ ส่งเสริมสวัสดิการ แก่สมาชิกและครอบครัว ส่งเสริมการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน ในหมู่สมาชิก ร่วมมือกับสหกรณ์อื่นและหน่วยงานอื่นเพื่อความก้าวหน้าของกิจการสหกรณ์

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือสมาชิกมีสหกรณ์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาฝีมือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ต้องการของตลาด มีแหล่งรวม ซื้อรวม ขายผลิตภัณฑ์และอุปกรณ์ในการผลิตผลิตภัณฑ์ ช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ ประกอบอาชีพได้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อสิ้นปีทางบัญชีถ้าสหกรณ์มี กำไรสุทธิประจำปี สมาชิกสหกรณ์จะได้รับเงินปันผลตามหุ้นและเงิน เหลือคืนตามส่วนที่ทำธุรกิจกับสหกรณ์²⁵

7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์อเนกประสงค์ ตั้งขึ้น โดยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกัน หรือในสถานที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกัน เพื่อการรู้จักช่วยเหลือตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้น ให้สมาชิกประหยัดและออม เพื่อการรู้จักช่วยตนเองเป็นเบื้องต้นและเป็นพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงแก่ตนเองและครอบครัว

สหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นอีกสหกรณ์ประเภทหนึ่งตามประกาศกฎกระทรวง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2548 เพื่อส่งเสริมให้เกิดการรวมคน เพื่อทำกิจกรรมเรื่องการออมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ในประเทศไทย ได้เริ่มจัดตั้งกลุ่มขึ้นแห่งแรกเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2508 “กลุ่มเครดิตยูเนียนแห่งศูนย์กลางเทวา” และได้แพร่ขยายการจัดตั้งสหกรณ์และกลุ่มเครดิตยูเนียนทั่วประเทศขึ้นเป็นจำนวนมาก ภายใต้ปรัชญาและอุดมการณ์สหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มุ่งจะพัฒนาคนให้ช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือ (1) เป็นคนรู้จักประหยัดและออม สหกรณ์เครดิตยูเนียน จัดตั้งในชุมชนของสมาชิก สมาชิกของสหกรณ์จึงมีที่สะสมเงินที่สะดวกและรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางไปฝากเงินที่ไกล ๆ แม้มีเงินจำนวนน้อยหรือมากก็ตาม สมาชิกก็สามารถที่จะสะสมได้ (2) ช่วยแก้ไขปัญหาการเงิน เมื่อสมาชิกมีความเดือดร้อนหรือความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินสมาชิกมีสิทธิที่จะขอกู้เงินจากสหกรณ์ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม (3) สร้างความมั่นคงแก่สมาชิกและครอบครัว สหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งจะจัดให้มีบริการในรูปแบบต่าง ๆ แล้วแต่ความต้องการของสมาชิกและเงินทุนที่สหกรณ์มีอยู่ ซึ่งมีส่วนสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่ครอบครัวและสมาชิก (4) สามารถพัฒนาชุมชนและสังคม กิจกรรมของสหกรณ์เครดิตยูเนียนช่วยให้ประชาชนในชุมชน

²⁵ ปรนาคินทร์ กัตัญญตานนท์ และคณะ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 17. หน้า 15.

เกิดการประหยัดและออม เพื่อสร้างกองทุนขึ้นในชุมชน เพื่อช่วยเหลือบำบัดความทุกข์ร้อนที่เกิดขึ้น เพื่อให้รู้จักการแก้ไขและตัดสินใจช่วยเหลือกัน ในชุมชนของตนเอง เป็นการฝึกผู้นำในชุมชน²⁶

จากการทบทวนความเรียงประเภทของสหกรณ์ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเภทของสหกรณ์เป็นกลุ่มสหกรณ์ที่มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียวกัน เช่น กลุ่มสหกรณ์การเกษตร กลุ่มสหกรณ์ประมง กลุ่มสหกรณ์นิคม กลุ่มสหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น ปัจจุบันเป็นไปตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2548 พัฒนาจนมาเป็นที่กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่รับจดทะเบียนไว้ใน พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อสารนิพนธ์นี้ศึกษาเรื่องหนึ่งของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จึงจำต้องต้องศึกษาเรื่องประเภทสหกรณ์ของประเทศไทย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการครู

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการ

1) ความหมายของข้าราชการ

ข้าราชการ²⁷ มีความหมายว่า บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ ในกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ

“ข้าราชการ” นั้น มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก แนวทางในการเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการ โดยในปัจจุบัน บุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามหน่วยงาน และความสามารถ ซึ่งจะมีการรับสมัครข้าราชการแตกต่างกันออกไปตามความต้องการในแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ โดยส่วนในองค์กรที่บุคคลดังกล่าวปฏิบัติงานอยู่นั้นจะเรียกว่า “ส่วนราชการ” และตัวข้าราชการนั้นจะรับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของประเทศไทย ข้าราชการนั้นเกิดขึ้นมาจาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก โดยให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 เพื่อเป็นแนวทางในการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยจะกำหนดประเภทของข้าราชการไว้ ดังนี้

²⁶ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่. (2565). *ประเภทสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.cpd.go.th/chiangmai/index.php/menu-22/menu-27>. [2565, 25 กรกฎาคม].

²⁷ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2565). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dictionary.orst.go.th/>. [2565, 28 พฤษภาคม].

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ 4 ประเภท²⁸ ดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร
- (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ
- (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น
- (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด

ข้าราชการพลเรือนในพระองค์²⁹ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ คือ ข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักพระราชวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับงานในพระองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในพระองค์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

2) ความหมายของระบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ลำดับหรือระเบียบการงานของประเทศหรือพระเจ้าแผ่นดิน ขณะที่ Simon (1956) อธิบายว่าการบริหารราชการ หมายถึง กิจกรรมของฝ่ายบริหารทุกประเภท ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม เพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในลักษณะของการให้บริการสาธารณะในการกำหนดนโยบาย ของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยองค์การราชการหรือหน่วยงานของรัฐและมุ่งประโยชน์สาธารณะ

ความสำคัญของระบบราชการ

ระบบราชการมีบทบาทสำคัญจำนวน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก มีความคิดว่าการรับราชการเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐสมัยใหม่ เพราะระบบราชการทำให้ชนชั้นผู้มีอำนาจสามารถครอบงำผู้อื่น เพื่อการนี้ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะขยายจำนวนข้าราชการในระบบให้มีจำนวนมาก เพื่อเป็นการเพิ่มพลังของระบบราชการ ในการเป็นเครื่องมือที่ชนชั้นผู้มีอำนาจใช้ครอบงำประชาชน³⁰

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

²⁹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. 2539.

³⁰ ยมาวิร์ จันทรอารีย์ และภูริวัจน์ ภูณชวุฒิปรีดา. (2562). ระบบราชการไทยกับข้าราชการในประเทศไทย 4.0. *วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ*, 4 (2), หน้า 211.

ประการที่สอง อาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่ประชาชนแย่งกันสมัครเข้า เพราะการเป็นของรัฐ หมายความว่า ชีวิตคนนั้นจะมีความมั่นคง มีเงินเดือนประจำและมีเบี้ยบำนาญด้วย อาชีพการรับราชการจึงเหมาะกับชนชั้นกลางที่มีความรู้แต่ฐานะเศรษฐกิจไม่สู้ดีนัก ปัญญาชนชั้นกลางที่ได้รับราชการจะปกป้องรัฐซึ่งเป็นนายจ้าง ประกอบกับจำนวนคนที่อยากเข้ารับราชการจะมีมากกว่าจำนวนข้าราชการที่รัฐจะสามารถจะรับได้ ทำให้มีชนชั้นกลางส่วนหนึ่งพลาด โอกาสไม่ได้รับราชการชนชั้นกลางส่วนนี้จะตั้งตัวเป็นศัตรูต่อรัฐ และทำตัวเป็นปัญญาชนชั้นต่ำที่พร้อมจะเป็นผู้นำในการปฏิวัติ³¹

ประการที่สาม ในขณะที่ระบบราชการมีความจำเป็นต่อเสถียรภาพของรัฐ ระบบราชการกลับให้ความสนใจน้อยลงกับทุกข์สุขสวัสดิการ ของประชาชน ข้าราชการต่างมีพฤติกรรมที่ด้านลบลงสู่ระบบราชการก่อให้เกิดการแย่งชิงความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ในรูปแบบการมีความต้องการจะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นตัวของตัวเอง กลับถูกบีบให้กระทำ ความชั่วทุจริต ทำให้ศีลธรรมเสื่อมลง ๆ ประชาธิปไตยภายในองค์กรขนาดใหญ่ จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

ระบบราชการ (Bureaucracy) ในองค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่ในองค์กรภาคเอกชนขนาดใหญ่ก็นำไปใช้ด้วยเป็นระบบการบริหารระบบหนึ่งที่นิยมนำไปใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมาก มีภารกิจที่ต้องทำมาก ซึ่งกลไกการบริหาร (Administrative apparatus) เป็นกลไกการควบคุม และทำหน้าที่เชื่อมระหว่าง ผู้นำและกลุ่มคนที่ถูกปกครอง กลไกการบริหารต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมกับรูปแบบแห่งอำนาจที่ผู้นำในสังคมนั้นใช้อยู่ มีรูปแบบแห่งการใช้ อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาตามแนวคิดของ Weber แบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่³²

(1) รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (Charismatic domination) แบบอาศัยอำนาจเฉพาะตัว ใช้บุคลิกลักษณะความสามารถเฉพาะตัวเป็นแนว โน้มจิตใจให้ผู้ตามทั้งหลายเชื่อฟังและยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งและเจตนารมณ์ของผู้นำ ผู้ตามมีศรัทธาในตัวผู้นำอย่างสูง ผู้ตามให้ความจงรักภักดีต่อผู้นำเป็นการเฉพาะตัว การใช้อำนาจเฉพาะตัวนี้จะมีกลไกบริหาร ที่มีลักษณะไม่เคร่งครัดรัดกุมนัก และไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เรียกูปแบบกลไกบริหารนี้ว่า Communal กลุ่มผู้ตามผู้ซื่อสัตย์ที่สุดจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้นำและมวลชน

(2) รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (Traditional domination) ความชอบธรรมของอำนาจขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของเพราะผู้ตามมีความเห็นว่าเป็นผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน เช่น ผู้นำสืบทอด

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

³² ยมาวีร์ จันทร์อรีย์ และภูริวัจน์ ภูณชวลิตปริดา. อ่างแล้ว เจริญอรุณที่ 30. หน้า 222-223.

ตำแหน่งจากบิดา ผู้นำเปรียบประหนึ่งเจ้านาย ที่ออกคำสั่งภายในกรอบของจารีตประเพณี ผู้ตามเชื่อฟัง ผู้นำเพราะสถานภาพทางสังคมของผู้นำ ในระดับครอบครัวยกย่องและเชื่อฟังของสมาชิกครอบครัวคนอื่น ๆ สำหรับในระดับชาติ ผู้นำที่ใช้ประเพณีนิยมต่อคนจำนวนมากนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกการบริหารแบบระบบศักดินาและมรดก

(3) รูปแบบการใช้อำนาจทางกฎหมาย (Legal domination) การใช้อำนาจของผู้นำ ตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำเพราะฝ่ายหลังเป็นบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำ ซึ่งดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมตามกฎหมายผู้ตามปฏิบัติตามผู้นำเพราะมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ทำเช่นนั้น ไม่ใช่เป็นเพราะลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำหรือประเพณีนิยมของสังคม กลไกการบริหารซึ่งทำหน้าที่รองรับการใช้ ได้แก่ ระบบราชการ Bureaucracy อำนาจตามกฎหมายของผู้นำต่อมวลชนนี้เป็นวิธีการจัดองค์การที่ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายเป็นสำคัญ

คุณลักษณะของระบบราชการ สำหรับ Weber ระบบราชการเป็นการบริหารแบบหนึ่ง ที่พบเห็นทั้งในภาครัฐแลภาคเอกชนใน โลกสมัยใหม่ ซึ่งได้อธิบายถึงลักษณะของระบบราชการ ว่า ข้าราชการสมัยใหม่ โดยอาศัยหลักที่มีลักษณะเฉพาะ³³ ดังนี้

(1) การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติ คือ ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างมีระบบมาตรฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการประสานงานของงานต่าง ๆ ได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์การก็สามารถดำเนินงานได้ด้วยดี และมีความมั่นคง หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การอำนาจราชการ จะถูกกำหนดไว้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การบริหารงานในสมัยก่อนไม่ค่อยได้ใช้ เพิ่งจะมาใช้ในยุคสมัยใหม่ปฏิบัติหน้าที่นี้ การอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบวินัย และข้อปฏิบัติ พร้อมบทลงโทษในกรณีกระทำความผิด ที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการเพื่อเป็นกลไกการควบคุมความประพฤติของสมาชิกทุกคนในองค์การทางการ (Discipline) บุคลากรทุกระดับชั้นมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ในขณะเดียวกัน จำเป็นต้องมีสำนึกแห่งความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อการกระทำของตน ซึ่งความรับผิดชอบนี้ หมายถึง การรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ตนได้กระทำลงไปและความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลาด้วย นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องคำนึงถึงหลัก

³³ อธิรัชช สี่คำ. (2562). การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายกับการนำมาใช้ในประเทศไทย. *วารสาร นวัตกรรมการบริหารและการจัดการ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์*, 9 (3), หน้า 97.

แห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) ความถูกต้องเหมาะสมของแนวปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ³⁴

(2) หลักการจัดตำแหน่งตามลำดับชั้น มีการแบ่งระดับชั้นของอำนาจระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง ในลักษณะที่หัวหน้าทำหน้าที่กำกับดูแลลูกน้องที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าถัดลงไป ระบบนี้เปิดโอกาสให้ลูกน้องสามารถอุทธรณ์การตัดสินใจของหัวหน้าต่อหัวหน้าเหนือขึ้นไปได้ ซึ่งแนวคิดนี้เชื่อว่า การบริหารที่มีลำดับชั้นและการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีความรัดกุมและอยู่ภายใต้การควบคุม ส่งผลต่อประสิทธิภาพที่ดี ซึ่งมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในช่วงศตวรรษที่ 19-20 แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไป การบริหารต้องการความรวดเร็วมากขึ้น บุคลากรต้องการเสรีภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น องค์กรต้องการนวัตกรรมใหม่และความคิดสร้างสรรค์ มากกว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เคร่งครัด เพื่อตอบสนองการบริการต่อประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในแบบเดิม หากองค์กรขนาดใหญ่ที่มีมีสายการบังคับบัญชายาว มีขั้นตอนการตัดสินใจที่บุคลากรจำนวนมาก ยังคงใช้ระบบราชการซับซ้อน ย่อมไม่อาจตอบสนองต่อสภาพการณ์ได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้น การลดขั้นตอนและลำดับชั้นเพื่อจัดองค์กรให้เป็นของการสั่งการลง ในขณะที่รักษาความสามารถในการควบคุมที่จำเป็นไว้แนวราบมากขึ้น จะทำให้บุคลากรในระดับต่าง ๆ สามารถควบคุมดูแลและรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองได้มากยิ่งขึ้น³⁵

(3) หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ระบบราชการ ก่อให้เกิดความยุติธรรมและตรงตามความถนัดหรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความเชี่ยวชาญในงานเฉพาะด้าน และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอีกทั้งหน่วยงานราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบหลายลักษณะ จำเป็นต้องมีการแบ่งงานที่ทำออกเป็นส่วนย่อย ๆ แล้วกำหนดหน่วยงานขึ้นมารองรับซึ่งการแบ่งงานหรือการจัดส่วนงาน (Departmentation) นี้ แต่ละหน่วยงานจะได้รับมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีความเฉพาะ เช่น หน่วยงานส่วนบัญชี รับผิดชอบเฉพาะเรื่องบัญชี หน่วยงานสารสนเทศดูแลเรื่องเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น บุคลากรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ (Specialize and Professional) โดยการจัดส่วนงานมีหลักการจัดหลายรูปแบบจึงถือว่าการแบ่งหน้าที่การทำงานที่ชัดเจนนั้นเป็นสิ่งที่ดี แต่ขณะเดียวกัน

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

³⁵ อุทุมพร ไขบุญเรือง และอศิศศักดิ์ ธีรานุพัฒนา. (2559). การจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของพนักงานขาย บริษัท ไทยโอซูซ่า จำกัด โดยการใช้กระบวนการตัดสินใจแบบวิเคราะห์ลำดับชั้น. *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, 14 (2), หน้า 53.

ทำอาจให้แต่ละหน่วยงานมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง มากกว่าวัตถุประสงค์ขององค์กร และอาจทำให้ขาดการประสานงานที่ดี ส่งผลต่อการด้อยลงของประสิทธิภาพขององค์กร³⁶

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือการไม่คำนึงถึงถึงตัวบุคคล ระบบราชการถือว่าความสัมพันธ์ของตัวบุคคลในองค์กรต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร จะต้องมีลักษณะที่เป็นทางการ ไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางด้านมิตรภาพและความคุ้นเคย อีกทั้งการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับตำแหน่ง จำเป็นจะต้องมีการคัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามคำอธิบายงาน การคัดเลือกต้องตั้งอยู่บนระบบความชอบธรรม มิใช่ระบบอุปถัมภ์หรือการใช้เส้นสาย โดยหน้าที่ในการจัดหาบุคลากรเป็นหน้าที่ของงานบริหารบุคคล เพื่อให้ได้บุคลากร ที่เหมาะสมกับความต้องการขององค์กร แต่ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลที่พบส่วนใหญ่เป็นเรื่องของระบบคุณธรรมเทียมแฝง (Pseudo-merit System) ตัวอย่างเช่น การจัดให้มีการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการ เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นพิธีอย่างเป็นทางการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์และพวกพ้อง (Bureaucratic Spoils System) และส่งผลไปเรื่อย ๆ จนถึงการปรับเปลี่ยนตำแหน่งในหน่วยงาน ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นเพียงภาพลวงตาในระบบคุณธรรมตามความหมายของ Weber เท่านั้น³⁷

(5) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับขั้น การเลื่อนขั้นตำแหน่งขึ้นอยู่กับความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ การจะไต่ออกจากงานก็ต่อเมื่อมีความผิดพลาดเท่านั้น³⁸

(6) คุณสมบัติด้านวิชาชีพ ระบบราชการจะส่งเสริมให้ยึดถือหน่วยงาน และการรับราชการเป็นคุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ การเลือกบุคคลเข้าทำงาน การได้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพจะต้องพิจารณาจากความเกณฑ์³⁹

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการครู

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา⁴⁰ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินงบบุคลากร

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

³⁷ อุทุมพร ใช้นุญเรื่อง และอดิศักดิ์ ธีรานุพัฒนา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 53.

³⁸ อุทุมพร ใช้นุญเรื่อง และอดิศักดิ์ ธีรานุพัฒนา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 54.

³⁹ อุทุมพร ใช้นุญเรื่อง และอดิศักดิ์ ธีรานุพัฒนา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 54.

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

ที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการครู หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ⁴¹

คณาจารย์ หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ⁴²

บุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา⁴³

วิชาชีพ หมายความว่า วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษา และวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น เขตพื้นที่การศึกษา หมายความว่า เขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศกระทรวง สถานศึกษา หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การศึกษาพิเศษ ศูนย์ศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย วิทยาลัยชุมชน สถาบัน หรือ สถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและตามประกาศกระทรวง⁴⁴

ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามี 3 ประเภท ดังนี้⁴⁵

- 1) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ได้แก่ ครูผู้ช่วย ครูอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์⁴⁶
- 2) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา⁴⁷

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 38.

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 38.

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 38.

3) ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ได้แก่ ศึกษานิเทศก์ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้นำบัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำ⁴⁸

ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง ไม่ถือเป็นเงินเดือน

(1) ตำแหน่งครูมีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้⁴⁹

- (1.1) ครูชำนาญการ
- (1.2) ครูชำนาญการพิเศษ
- (1.3) ครูเชี่ยวชาญ
- (1.4) ครูเชี่ยวชาญพิเศษ

(2) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้⁵⁰

- (2.1) รองผู้อำนวยการชำนาญการ
- (2.2) รองผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ
- (2.3) รองผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ
- (2.4) ผู้อำนวยการชำนาญการ
- (2.5) ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ
- (2.6) ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ
- (2.7) ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ

บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของข้าราชการครู

การประกอบวิชาชีพครู นอกจากจะมีมาตรฐานวิชาชีพครูเป็นแนวทางการดำเนินงานแล้ว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดแนวทางจัดการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่จัดกระบวนการเรียนรู้ไว้ด้วย ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพครูจะต้องยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติเช่นเดียวกัน ซึ่งมีดังนี้⁵¹

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 38.

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 39.

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 39.

⁵¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

(1) จัดการเรียนการสอน โดยยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุดรวมถึงจะต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ⁵²

(2) จัดสาระการเรียนรู้โดยเน้นความสำคัญทั้งความรู้คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา กล่าวคือ⁵³

(2.1) ความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชนชาติสังคม โลกรวมทั้งความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบ การเมือง การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2.2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์เรื่องการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน

(2.3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทยและการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา

(2.4) ความรู้และทักษะด้านคณิตศาสตร์ ด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง

(2.5) ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

(3) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล⁵⁴

(4) ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้ มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ปัญหา⁵⁵

(5) จัดกิจกรรม ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง⁵⁶

(6) จัดการเรียนการสอน โดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา⁵⁷

⁵² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 22.

⁵³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 23.

⁵⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 24.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 24.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 24.

⁵⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 24.

(7) จัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียน เกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกัน จากสื่อการเรียนการสอน และวิทยาการประเภทต่าง ๆ⁵⁸

(8) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคลากรในชุมชน ทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาการเรียน ตามศักยภาพ⁵⁹

(9) จัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียนความประพฤติ สังเกต พฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา⁶⁰

(10) จัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นรวมทั้งคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อให้ผู้เรียนเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติโดยสาระของหลักสูตรทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ความคิด ความสามารถความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม⁶¹

(11) ร่วมกับบุคคลครอบครัวชุมชนองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน สังคมอื่น ๆ ส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีกาสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การพัฒนา ระหว่างชุมชน⁶²

(12) พัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและดำเนินการวิจัย เพื่อพัฒนา การเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละระดับการศึกษา⁶³

⁵⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 24.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 24.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 26.

⁶¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 27.

⁶² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 29.

⁶³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 30.

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของข้าราชการครู

การก่อภาระหนี้สิน⁶⁴ คือ ภาระผูกพันทางกฎหมายที่ลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้ ซึ่งเจ้าหนี้อาจจะเป็นสถาบันการเงินทั้งในและนอกระบบ หรือบุคคลทั่วไป โดยลูกหนี้จะต้องชดใช้หนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ตามจำนวนเงิน พร้อมอัตราดอกเบี้ย ตามที่ตกลงกัน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ สำหรับการก่อหนี้สินของข้าราชการครู เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าเกิดจากปัญหา รายได้และรายจ่ายของข้าราชการครูไม่สมดุลกัน โดยข้าราชการครูจะมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เนื่องจากข้าราชการครูมีรายได้น้อย แต่ภาระความรับผิดชอบสูง ทั้งในด้านครอบครัว ด้านการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งต้องรับภาระเกี่ยวกับงานสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนอื่น ๆ รวมถึงงานที่ได้รับมอบหมายทั้งในเวลาและรวมไปถึงนอกเวลาทำการ ครูต้องมาทำกิจกรรมหรือหน้าที่นอกเวลาทำการ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่หน่วยงานกำหนดไว้ เมื่อมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่มากไม่เพียงพอแต่รายได้ที่รับทำให้อาชีพของข้าราชการครู มีรายได้รับได้จากเงินเดือน ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ที่ตนเองได้รับบรรจุแต่งตั้งมา สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้เกิดหนี้ได้ การแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เมื่อมีความจำเป็นก็ต้องกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อนามาใช้จ่ายให้เพียงพอต่อความจำเป็น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินของข้าราชการครูรวมไปถึงบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนมีหลายประการ แบ่งเป็นหนี้สินที่เกิดจากการอุปโภคบริโภคในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น กู้ยืมเงินไปเพื่อสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย นำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ซื้อยานพาหนะเพื่อใช้ในการเดินทาง เป็นค่าศึกษาเล่าเรียนของบุตรหลานหรือตนเอง ซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน เป็นทุนในการประกอบอาชีพเสริม เป็นค่ารักษาพยาบาล อีกทั้งเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรหรือญาติพี่น้องที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ส่วนหนี้สินที่เกิดจากพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ก่อให้เกิดหนี้สิน เช่น พฤติกรรมการเล่นการพนัน ซื้อเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายราคาแพง⁶⁵

⁶⁴ สายปวีร์ เพ็ญชมร และคณะ. (2563). แนวทางการประยุกต์ใช้หลักพุทธธรรมในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 5. *Journal of Modern Learning Development*, 5 (3), หน้า 63.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-64.

ผลกระทบจากการเกิดภาวะหนี้สิน⁶⁶ ได้ส่งผลกระทบต่อข้าราชการครูในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านร่างกายและจิตใจ ภาวะหนี้สินได้ส่งผลกระทบทำให้ข้าราชการครูเกิดความเครียด ความวิตกกังวล หงุดหงิด ขาดสมาธิ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอนของครู เมื่อจิตใจและร่างกายของข้าราชการครูไม่พร้อมที่จะปฏิบัติการสอน ก็จะส่งผลกระทบทางด้านสังคมต่อไป

2) ด้านสังคม ภาวะที่ทำให้ความสัมพันธ์ด้านสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อมลง ครูที่มีหนี้สินจะส่งผลกระทบทั้งต่อตนเอง ครอบครัว และสังคมรอบข้าง

3) ด้านเศรษฐกิจ ภาวะที่หนี้สินส่งผลให้รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ยังมีหนี้สินมากเท่าไร ยิ่งส่งผลกระทบต่อการผ่อนชำระหนี้ ดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละเดือน จนต้องนำรายได้ไปหักชำระหนี้เกือบทั้งหมด ทำให้ในแต่ละเดือน รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน จนเป็นเหตุให้ไปกู้หนี้ยืมสินเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย จนกลายเป็นวงจรหนี้ไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการบริโภคในครัวเรือนลดลง⁶⁷

2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้สินของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

2.4.1 ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้

ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้ยืม (Loanable Funds Theory) ได้มีการพัฒนาแนวความคิดมาจากทฤษฎีของสำนักคลาสสิก โดยนำตัวที่เกี่ยวข้องกับความเป็นจริงของระบบเศรษฐกิจมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และได้ความเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงแล้วไม่ได้จ่ายเพื่อการออม แต่เป็นการจ่ายสำหรับกู้เงิน ดังนั้นอัตราดอกเบี้ยจึงถูกกำหนดโดยอุปสงค์ต่อเงินกู้ (demand for loanable funds) และอุปทานของเงินกู้ (Supply of loanable funds)⁶⁸

ในด้านอุปสงค์ต่อเงินกู้ที่สำคัญ ได้แก่ การลงทุน และการถือเงินไว้เฉย ๆ ซึ่งการถือเงินชนิดนี้อาจจะมีค่าเป็นลบ โดยทั่วไปแล้วผู้ขอกู้มักจะพอใจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ดังนั้น เส้นอุปสงค์

⁶⁶ กัณฑ์ อินทวงศ์. (2554). *แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่ส่งผลกระทบต่อ คุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.oteq.go.th>. [2565, 28 พฤษภาคม].

⁶⁷ กัณฑ์ อินทวงศ์. (2554). *แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่ส่งผลกระทบต่อ คุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.oteq.go.th>. [2565, 28 พฤษภาคม].

⁶⁸ ปัทมา คูทอง. (2558). *ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารออมสิน: กรณีศึกษาธนาคารออมสิน เขตกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 8.

ต่อเงินกู้จะลดลงจากซ้ายไปขวา เมื่อกำหนดให้แกนตั้งแสดงอัตราดอกเบี้ยและแกนนอนแสดงจำนวนเงินที่ขอแสดงว่า ณ ระดับอัตราดอกเบี้ยสูงความต้องการเงินก็มีน้อย

ส่วนทางด้านอุปทานของเงินให้กู้ นั่น หมายถึง เงินให้กู้ทั้งหมดในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งแก่ผู้บริโภค รัฐบาล และองค์กรธุรกิจ ปกติอัตราดอกเบี้ยต่ำ ความต้องการให้กู้มีน้อย และถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงความต้องการให้กู้จะมีมาก เส้นอุปทานของเงินให้กู้จะมีลักษณะลาดลงจากขวาไปซ้ายคล้ายกับเส้นอุปทานของสินค้าและบริการ โดยกำหนดให้แกนตั้งแสดงอัตราดอกเบี้ยและแกนนอนแสดงอุปทานของเงินให้กู้

เส้นอุปสงค์และอุปทานของเงินกู้ย่อมจะเป็นตัวกำหนดและระดับอัตราดอกเบี้ยคุณภาพ โดยจะเกิดขึ้น ณ จุดตัดของเส้นอุปสงค์ต่อเงินกู้และอุปทานของเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยจะเป็นอัตราที่เหมาะสมที่เกิดจากการให้กู้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่ง ณ จุดนี้จะแสดงปริมาณอุปสงค์เท่ากับอุปทาน

อัตราดอกเบี้ยคุณภาพในตลาดแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกัน เช่น สภาพการแข่งขัน ลักษณะอุปทานของเงินให้กู้ ระยะเวลาในการให้กู้ไม่เท่ากัน เป็นต้น ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยคุณภาพของแต่ละประเภทการกู้ อาจแตกต่างกันและได้มีหลายอัตรา ซึ่งอัตราดอกเบี้ยในตลาดต่าง ๆ เหล่านี้ จะปรับหาคุณภาพตรงที่อุปทานของเงินกู้และอุปสงค์ต่อเงินกู้ในตลาดนั้น ๆ เท่ากันพอดี ถ้ามีอัตราดอกเบี้ยใดที่ผิดไปจากอัตราดอกเบี้ยคุณภาพดังกล่าว ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานของเงินกู้จนกระทั่งอัตราดอกเบี้ยเข้าสู่คุณภาพ⁶⁹

2.4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับดอกเบี้ย

ทฤษฎีอัตราดอกเบี้ย เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจและภาคการเงินอันมีผลต่อมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศ ทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยได้มีการพัฒนาแนวความคิดมาจากทฤษฎีของสำนักคลาสสิก ซึ่งสามารถอธิบายถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยคุณภาพที่สำคัญได้ 3 ทฤษฎีดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยคลาสสิก (Classical Theory)

เป็นทฤษฎีที่กำหนดขึ้นเป็นอัตราดอกเบี้ยคุณภาพ ทฤษฎีของคลาสสิกเป็นทฤษฎีที่เรียบง่ายกว่าทฤษฎีอื่น ๆ อัตราดอกเบี้ยคุณภาพถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินทุน ได้แก่ อุปทานของเงินออมในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยโดยตรง กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นอุปทานของเงินทุนจะทอดขึ้น เช่นเดียวกับอุปทานของสินค้าและบริการอื่น ๆ และอุปสงค์ของเงินทุนซึ่งเป็นความต้องการของการลงทุนของภาคธุรกิจ อุปสงค์ของเงินทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยอย่างผกผันกัน กล่าวคือ ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ปริมาณความต้องการการลงทุนจะลดลงและเมื่ออัตราดอกเบี้ยลดลงปริมาณความต้องการลงทุนจะเพิ่มขึ้น ถ้าให้ข้อสมมติฐานที่ว่า

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ไม่มีส่วนร่วมไหลของเงินออม ในขณะที่เดียวกันไม่มีแหล่งเงินแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินออมของผู้ออมและไม่มีการสร้างเงินของระบบธนาคารพาณิชย์⁷⁰

ตามแนวคิดของสำนักคลาสสิกเห็นว่าดอกเบี้ย คือ ราคาของเงินออม โดยราคาของเงินออมถูกกำหนดจากอุปสงค์ของเงินลงทุนและอุปทานของเงินออมด้วย คลาสสิกเชื่อว่าเงินออมขึ้นอยู่กับปัจจัยดอกเบี้ยไม่ขึ้นอยู่กับรายได้ หากอัตราดอกเบี้ยสูงจะทำให้อุปทานของเงินออมเพิ่มขึ้นและอุปทานของเงินออมจะลดลง ถ้าอัตราดอกเบี้ยลดลง ดังนั้น เส้นอุปทานของเงินออมที่จะถูกนำไปให้กู้ยืมจึงมีลักษณะลาดชันจากซ้ายไปขวา ในขณะที่อุปสงค์ของเงินลงทุนจะแสดงถึงความต้องการเงินทุนของผู้ประกอบการ และมีลักษณะผกผันกับอัตราดอกเบี้ย เมื่ออัตราดอกเบี้ยยิ่งต่ำอุปสงค์ของเงินลงทุนก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเป็นต้นทุนที่หน่วยผลิตต้องจ่าย เมื่อต้นทุนของเงินทุนลดลงผู้ลงทุนย่อมมีแรงจูงใจที่จะลงทุน แต่ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นจะทำให้ความต้องการลงทุนลดลง เส้นอุปสงค์ของเงินลงทุนจึงมีลักษณะลาดลงจากซ้ายไปขวา นอกจากนี้ คลาสสิกยังตั้งสมมติฐานอีกว่าไม่มีส่วนร่วมไหลของเงินออม เนื่องจากเมื่อมีเงินบางส่วนไหลออกจากระบบเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่เงินออมของประชาชน เงินออมนี้จะเข้าสู่ระบบธนาคารและกลายเป็นเงินให้กู้ยืมแก่หน่วยผลิตต่อไปในจำนวนเท่ากัน มันคือเงินออมจะต้องเท่ากับเงินลงทุนเสมอ ในขณะที่เดียวกันไม่มีแหล่งเงินแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินออม และไม่มีการสร้างเงินของระบบธนาคารพาณิชย์⁷¹

แนวความคิดของคลาสสิกสามารถสรุปได้ว่า ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจไม่ได้มีบทบาทต่อการกำหนดอัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินออมและอุปสงค์ของเงินลงทุนของผู้ประกอบการเพื่อนำไปลงทุน การที่ปริมาณเงินไม่มีบทบาทต่ออัตราดอกเบี้ยจึงเท่ากับว่าปริมาณเงินไม่ได้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ แต่ปริมาณเงินกลับมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา⁷²

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยของคลาสสิกยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการ ซึ่งเคนส์มีความเห็นแย้ง คือ

(1) คลาสสิกกำหนดให้การออมแปรผันตามอัตราดอกเบี้ย รายได้ไม่มีผลต่ออัตราดอกเบี้ยซึ่งน่าจะขัดต่อความเป็นจริง

⁷⁰ วารินทร์ สุภาวิชัย. (2550). *ผลกระทบของอัตราดอกเบี้ยต่อการจัดการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในจังหวัดเชียงใหม่*. สารนิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่. หน้า 12.

⁷¹ นรวุฒิ นรสารทูล. (2546). *การกำหนดส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 10.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

(2) คลาสสิกกำหนดให้อุปสงค์ต่อการลงทุนมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะอุปสงค์ต่อการลงทุนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ถ้ารายรับที่คาดว่าจะได้รับเปลี่ยนแปลงไป

(3) เนื่องจากคลาสสิกยึดมั่นในกลไกตลาดเสรี สถาบันการเงินไม่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย เช่น ไม่มีนโยบายการเงินของธนาคารกลาง⁷³

2) ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้ (Loanable Fund Theory)

ทฤษฎีปริมาณเงินให้กู้มีพื้นฐานแนวคิดมาจากทฤษฎีอัตราดอกเบี้ยของคลาสสิก ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกได้แก้ไข โดยการนำเอาตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นจริงของระบบเศรษฐกิจมาใช้ในการพิจารณาด้วย โดยเห็นว่าจะดอกเบี้ยที่แท้จริงแล้วไม่ได้จ่ายเพื่อการออมอย่างเดียวแต่เป็นการจ่ายสำหรับการให้กู้ด้วย ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยจึงถูกกำหนดจากปริมาณเงินที่จะให้กู้ (Supply of Loanable Fund) กับความต้องการขอกู้ (Demand for loanable fund) ซึ่งปริมาณเงินที่จะให้กู้นั้นจะมาจากสองแหล่ง ได้แก่ เงินออมและการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน อันได้แก่ การขายสินเชื่อบริษัทพาณิชย์ที่เข้าไปอยู่ในตลาดสินเชื่อ โดยความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเงินที่จะให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือหากอัตราดอกเบี้ยต่ำปริมาณเงินที่จะให้กู้อาจมีน้อย และถ้าหากอัตราดอกเบี้ยสูงปริมาณเงินที่จะให้กู้จะมีมากขึ้น ดังนั้น เส้นอุปทานของเงินให้กู้จะมีลักษณะลาดชันจากซ้ายไปขวา ส่วนความต้องการของผู้กู้เกิดจากการลงทุนและการถือเงินไว้เฉย ๆ ที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ (Hoarding) คือ การที่ประชาชนนำเงินที่ถือไว้เฉย ๆ ออกมาให้กู้อันจะมีผลทำให้เงินทุนเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งตามธรรมชาติแล้วผู้ขอกู้อาจมีความต้องการเงินกู้มากอัตราดอกเบี้ยต่ำ ในทางตรงกันข้ามจะลดความต้องการเงินกู้ลงเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูง ดังนั้น เส้นอุปสงค์ของเงินขอกู้อาจมีลักษณะลาดชันจากซ้ายไปขวา⁷⁴

3) ทฤษฎีความพึงพอใจในสภาพคล่อง (Liquidity Preference Theory)⁷⁵

ทฤษฎีความพึงพอใจในสภาพคล่องนั้นเป็นทฤษฎีของ John M. Keynes ซึ่งอธิบายว่าอัตราดอกเบี้ยดุลยภาพในตลาดนั้นถูกกำหนดขึ้นจากเส้นความต้องการถือเงิน (Demand for Money) ตัดกับเส้นอุปทานของเงิน (Supply of Money)

ในด้านความต้องการถือเงินนั้น Keynes แบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1) ความต้องการถือเงินเพื่อจับจ่ายใช้สอย (Transaction Demand) ความต้องการลักษณะนี้ ได้แก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความจำเป็นในการถือเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการเพื่อการ

⁷³ นรวุฒิ นรสารทูล. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 71. หน้า 12.

⁷⁴ นรวุฒิ นรสารทูล. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 71. หน้า 15.

⁷⁵ วารินทร์ สุภาวิชัย. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 70. หน้า 12-13.

ดำรงชีพในแต่ละวัน เช่น ซื้ออาหาร เสื้อผ้า และยารักษาโรค นอกจากนี้ ยังรวมถึงการถือเงินของภาคธุรกิจในการดำเนินธุรกิจประจำวันอีกด้วย ดังนั้น ความต้องการถือเงินลักษณะนี้ตัวกำหนดที่สำคัญก็คือรายได้ นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยในระดับสูงจะมีผลกระทบต่อการใช้เงินประเภทนี้ในลักษณะความสัมพันธ์ที่ผกผันกัน

2) ความต้องการถือเงินไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน (Precautionary Demand) ความต้องการถือเงินไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน เกิดจากความไม่แน่นอนของรายรับและรายจ่ายในอนาคต ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับรายได้และผกผันกับอัตราดอกเบี้ย แต่อย่างไรก็ตาม การถือเงินประเภทนี้อาจไม่ได้ใช้ก็ได้ ดังนั้น จึงมีความไหวตัวของอัตราดอกเบี้ยไวกว่าความต้องการถือเงินประเภทจับจ่ายใช้สอย

3) ความต้องการถือเงินไว้เพื่อเก็งกำไร (Speculative Demand) ความต้องการถือเงินประเภทจับจ่ายใช้สอยและการถือเงินไว้ใช้ยามจำเป็นนั้น ไม่มีส่วนขัดแย้งกับแนวคิดของคลาสสิกแต่อย่างใด ความต้องการถือเงินชนิดเพื่อจับจ่ายใช้สอยนั้น เงินทำหน้าที่เป็นเพียงสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น ส่วนความต้องการถือเงินไว้เพื่อเก็งกำไร Keynes ซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากของคลาสสิกเป็นอย่างมาก ทั้งนี้โดยสำนักคลาสสิกมีความเชื่อว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะไม่ถือเงินเกินความจำเป็นในการจับจ่ายใช้สอย (รวมทั้งถือไว้ใช้ในยามฉุกเฉินด้วย) ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วจะสูญเสียดอกเบี้ยที่ควรจะได้ เช่น การลงทุนในการซื้อหลักทรัพย์ เหตุผลจึงมีอยู่ว่าแม้อัตราดอกเบี้ยจะต่ำเพียงใดก็ตาม การที่ได้ผลตอบแทนบ้างก็ยังดีกว่าไม่ได้อะไรเลย কেনส์ให้เห็นว่าการซื้อหลักทรัพย์ก็จะต้องเป็นการคาดคะเนว่าอัตราดอกเบี้ยจะไม่สูงขึ้นในช่วงที่เขาตีหลักทรัพย์อยู่ ถ้าในกรณีเขาเชื่อว่าอัตราดอกเบี้ยในอนาคตจะสูงขึ้นแล้ว จะเป็นการตลาดที่เขาถือเงินตราแทนการถือสินทรัพย์ในรูปของหลักทรัพย์ ถ้าหากว่าอัตราดอกเบี้ยในอนาคตเป็นสิ่งที่รู้และ “แน่นอน” ก็จะไม่มีการถือเงินไว้เพื่อเก็งกำไร และแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการถือเงินของเคนส์ก็จะเป็นความขัดแย้งกับแนวคิดของสำนักคลาสสิกแต่ประการใด

ความต้องการถือเงินเพื่อเก็งกำไรนี้มีความสัมพันธ์กับอัตราแลกเปลี่ยนอย่างผกผัน กล่าวคือ ถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นความต้องการถือเงินประเภทนี้จะลดลง แต่ถ้าอัตราดอกเบี้ยลดลงความต้องการถือเงินประเภทนี้จะสูงขึ้น สำหรับอุปทานของเงิน (Supply of Money) ซึ่งประกอบด้วยธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินฝากกระแสรายวันที่จ่ายคืนเมื่อทวงถามของระบบธนาคารพาณิชย์ อุปทานของเงินนี้ธนาคารกลางสามารถควบคุมได้โดยการใช้นโยบายที่เหมาะสม⁷⁶

⁷⁶ วารินทร์ สุภาวิชัย, อ้างแล้ว เชมอร์รลที่ 70, หน้า 13.

สรุปแนวคิดของเคนส์ได้ว่า อัตราดอกเบี้ยจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความต้องการถือเงินเพื่อเก็งกำไร ในขณะที่รายได้จะเป็นตัวกำหนดความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายใช้สอยและเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน⁷⁷

สรุปจากการทบทวนทฤษฎีเกี่ยวกับดอกเบี้ย จะเห็นได้ว่าในแต่ละสหกรณ์ออมทรัพย์ครูแต่ละแห่งมีการคิดกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน ทำให้ข้าราชการครูที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ย โดยออกเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทุกแห่งทั่วประเทศยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีดอกเบี้ยคลาสสิก ถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินทุน ได้แก่ อุปทานของเงินออมในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยโดยตรง กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นอุปทานของเงินทุนจะสูงขึ้น เช่นเดียวกับอุปทานของสินค้าและบริการอื่น ๆ และอุปสงค์ของเงินทุน ซึ่งเป็นความต้องการของการลงทุนของภาครัฐกิจ อุปสงค์ของเงินทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยอย่างผกผันกัน

2.4.3 หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย⁷⁸ คือ

1) พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติแสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย

2) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชันความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (Monopoly of Authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

⁷⁷ นนรวุฒิ นรสารทูล. อ่างแล้ว เจริญอรุณที่ 71. รวุฒิ นรสารทูล. อ่างแล้ว .หน้า 14.

⁷⁸ วุฒิพงษ์ เจริญจริยวัฒน์. (2545). *การป้องกันการทุจริตยุคใหม่*. บทอภิปรายในการสัมมนา คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงาน ป.ป.ช. ณ โรงแรมมณเฑียร พัทยา จังหวัดชลบุรี วันที่ 23 กุมภาพันธ์. หน้า 1-3.

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมคอร์รัปชัน มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้า (Transparency Lag) ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ⁷⁹ คือ

- 1) การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในช่วงสมัยมาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นดูสมเหตุสมผลตามข้ออ้าง
- 2) การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่อง โดยสุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติโดยกฎหมาย
- 3) ทุจริตอย่างแนบเนียน ได้แก่ การพรางตาโดยเทคนิค

ความสำคัญของความโปร่งใส

ความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาชีวิต และการบริหารงานของภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของความโปร่งใสสามารถสรุปได้ ดังนี้⁸⁰

- 1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ
- 2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและภาครัฐ โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส
- 3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-3.

⁸⁰ จารุวรรณ วัฒนทก. (2546). ความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินการของรัฐ. *วารสารตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล*, 2 (1), หน้า 41.

4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา จะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่ง Sen (1999) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างเสรี ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่ดิน) เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหาร นโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลืองและลดปัญหาคอร์รัปชัน

6) การรับประกันความโปร่งใส ที่หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใส ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางการเมืองทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น

8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

สรุปจากการทบทวนหลักความโปร่งใส นั้นถือเป็นหัวใจสำคัญในการตรวจสอบการทำงานในสหกรณ์ออมทรัพย์ครุ นั้น การบริหารกิจการสหกรณ์ผ่านทางคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งสมาชิกสหกรณ์ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุที่กำหนดขึ้น การตรวจสอบกิจการต่าง ๆ นั้น สมาชิกสหกรณ์สามารถกระทำได้ในคราวประชุมหรือขอตรวจเอกสารต่าง ๆ เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สินของสหกรณ์ ซึ่งในบางสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นได้แจ้งผ่านสมาชิกทางวารสาร

สหกรณ์เป็นประจำทุกเดือนแสดงให้เห็นถึงว่าสมาชิกสหกรณ์สามารถรับรู้ข่าวสารต่างและสามารถตรวจสอบความถูกต้องต่าง ๆ ภายในสหกรณ์ภายใต้การบริหารกิจการสหกรณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์โดยความโปร่งใส

2.4.4 หลักการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน⁸¹

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม⁸²

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นอีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมีการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง⁸³

จะเห็นได้ว่า สรุปจากการทบทวนทฤษฎีการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าสหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกที่รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ดังนั้นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันถือเป็นส่วนหนึ่งการจัดตั้งสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการสหกรณ์นั้นเกิดขึ้นเพราะสมาชิก ในสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑนั้นเงินทุนต่าง ๆ ที่หล่อเลี้ยงการดำเนินกิจการให้ก้าวต่อไปได้

⁸¹ วิษณุ หยกจินดา. (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกว้าง ตำบลทับไทร อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี*. งานนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 7-8.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁸³ วิษณุ หยกจินดา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 81. หน้า 8.

ก็มาจากสมาชิกที่เป็นข้าราชการครูดังนั้นเมื่อสมาชิกที่เป็นข้าราชการครูประสบปัญหา ทางสหกรณ์ ออมทรัพย์ครู ควรเสนอหรือส่งเสริมช่องทางให้สร้างรายได้เสริม และไม่ควรเพิ่มภาระหนี้สิน ทั้งนี้ ภาครัฐอาจจัดให้มีโครงการสร้างรายได้เสริมและอาชีพเสริมให้กับข้าราชการครู เพื่อหารายได้เสริม นอกเหนือจากรายได้ที่มาจากเงินเดือนและทำนอกเหนือเวลางาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

ระดับขั้นและเครื่องมือการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษาหารือร่วมตัดสินใจ การวางแผน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมและติดตามผล⁸⁴ ซึ่งวิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้ หลายวิธี การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นการมีส่วนร่วม ถ้าระดับ การมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามา มีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหา สูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับ การปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ (6) ระดับการควบคุม โดยประชาชน ซึ่งแต่ละระดับมีรายละเอียดดังนี้⁸⁵

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้วางแผน โครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ ของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิด โอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ กิจกรรมต่าง ๆ นั่นคือการตัดสินใจที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนหรืออาจมีแต่ไม่มากนัก

2) ระดับการเปิดการรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และ ประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ

⁸⁴ ชัยมุน ก้าแสง. (2558). *การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการดำเนินงานมาตรฐานในสถานสงเคราะห์คนพิการ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 11-12.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

การริเริ่มโครงสร้างต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงสร้างต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น ความสำคัญคือการรับฟังตั้งแต่เริ่มตระหนักถึงปัญหา

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน ใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้ในกลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการกำกับโดยประชาชน โดยตรง เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ

2.4.5 หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ⁸⁶ ดังนี้

1) การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนก็ต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาเป้าหมาย (Clear Intention)

2) การที่บุคคลกรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด (Interlocking Ownership)

3) ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์กร เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าที่วางไว้ ซึ่งเป็นวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน / การให้เวลา / สื่อสาร / การตัดสินใจ (Effective execution)

⁸⁶ พิจิตรา พงษ์จินดากร. (2525). *การทดลองสอนความรับผิดชอบแก่เด็กนักเรียนที่มีระดับพัฒนาการทางสติปัญญาแตกต่างกันโดยวิธีกลุ่มสัมพันธ์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาการแนะแนว, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 141-146.

4) การที่ไม่ปล่อยคนอุ้งงาน เกี่ยงงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้ว จะต้องไม่ล้มเลิกที่จัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์กร (Relentless Attack of Dysfunctional Habits)

5) ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทันที (Responsive Recovery)

6) ต้องมีการนำวิธีการวัด / การประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้าหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงาน (Relentless Measuring of Results) ลักษณะองค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักความรับผิดชอบ

องค์กรที่มีพฤติกรรมการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบจะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 10 ประการ⁸⁷ ดังนี้

1) มีการทำข้อตกลงสองฝ่าย องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบจะต้องมีการเจรจาพูดคุยระหว่างหน่วยงานและพนักงาน และทำเป็นข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย

2) แบ่งปันข้อมูล จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรกัน ไม่มีการหวงข้อมูล เพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลข่าวสารกันอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อป้องกันการระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

3) มีการแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์กร จะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไปจนมีผลกระทบต่อการทำงานและบานปลายจนยากแก่การแก้ไขในภายหลัง

4) ให้ความสำคัญสนับสนุนและแนวทาง การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร จะสามารถทำได้อย่างราบรื่นปราศจากปัญหา หากองค์กรกำหนด แนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และผู้ปฏิบัติงานได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่ของทรัพยากรที่จำเป็นแก่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมาย และคำแนะนำปรึกษาหารือ คอยเป็นที่ปรึกษา และให้กำลังใจจากหัวหน้างาน

5) เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการเน้นบรรลุในเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์กร ฉะนั้นจึงควรมอบหมายงาน

⁸⁷ อมรรวรรณ แก้วผ่อง. (2542). *การเปรียบเทียบผลของกิจกรรมกลุ่มและการให้คำปรึกษาแบบกลุ่มที่มีต่อการให้เหตุผลเชิงจริยธรรมด้านความรับผิดชอบต่อตนเองของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 โรงเรียนวัดน้อยในกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษามหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาการแนะแนว, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 62-67.

แก่บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากกว่าดูแลตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่ แต่คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานนั้น

6) สร้างระบบงานและฝึกอบรม องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกัน ได้อย่างดี มีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงาน และปิดหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการฝึกอบรมบุคลากร ในหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานที่รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมา ได้อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่ (Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียเวลาและสูญเสียทรัพยากรในการทำงานอย่างลองผิดลองถูก หากไม่ได้มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบงานใหม่

7) มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายแล้วการที่จะทราบว่าคุณภาพ หรือหน่วยงาน ได้ดำเนินการ ตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้ องค์กรจะต้องกำหนด ดัชนีชี้วัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีชี้วัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติทั่วกันไม่ให้เกิดการต่อต้าน และทราบในทิศทางการทำงานในองค์กร หากเป็นไปได้ควรมีการเผยแพร่และประกาศให้ทราบ ทั่วกัน

8) จัดการกับผู้มีไม่มีผลงาน (Non-Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์กร ที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ที่ไม่ทำงาน ไม่มีผลงาน ปรากฏ หลังจากที่หน่วยงานหรือองค์กรได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นระยะจะพบว่า มีบุคลากรบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงาน องค์กรโดยทั่วไปอาจจะปล่อยบุคคล เหล่านี้โดยไม่มีการดำเนินการใด ๆ แต่สำหรับองค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะต้องมีการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน พักงาน หรือให้ออกจากงาน เป็นต้น ทั้งนี้องค์กรอาจใช้มาตรการทางสังคมประกอบ เช่น การกดดันจากเพื่อนร่วมงาน (Peer Pressure) เป็นต้น

9) ปฏิบัติตามพันธกิจที่ตกลง องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การที่บุคคลทุกคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายที่ได้ทำการตกลงกันเอาไว้ ให้สำเร็จลุล่วงไป

10) ขอมรับและยกย่องสมาชิก ประการสุดท้ายขององค์การที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การขอมรับผลงานที่ประสบความสำเร็จและที่สำคัญให้เกียรติและยกย่องทีมงาน (ไม่ใช่ยกย่องตัวบุคคล) ที่นำองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

2.4.6 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า คือ มุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด และสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับดัชนีวัดผลสำเร็จของธุรกิจคือ พิจารณาทั้งด้านลูกค้าหรือผู้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการหรือบริหาร กระบวนการในการบริหารตลอดจนการเรียนรู้และการพิจารณาของหน่วยงานเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก⁸⁸

หลักการนี้ คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย⁸⁹

- 1) การประหยัด หมายถึง
 - (1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
 - (2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
 - (3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
 - (4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
 - (5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง
 - (1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - (2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - (3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
- 3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง
 - (1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
 - (2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
 - (3) การมีการประเมินผลการทำงาน

⁸⁸ เกียรติศักดิ์ คงเชียว. (2552). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรทอง อำเภอดงหลวง จังหวัดสระแก้ว*. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 17.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

(4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ⁹⁰

สรุปจากการทบทวนทฤษฎีหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่า หลักความคุ้มค่า คือ มุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัดนั้นสอดคล้องกับการหลักที่สหกรณ์ออมทรัพย์นำมาปฏิบัติโดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเงินทุน การจัดการเงิน การบริหารจัดการเงิน เพื่อให้ประโยชน์กับทั้งสมาชิกสหกรณ์และสหกรณ์ออมทรัพย์เอง

2.4.7 หลักการบริการสาธารณะ

หลักการบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ การบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะและเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน หมายถึงการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะด้วยตนเองและยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมอบกิจกรรมของตนเองบางประเภทให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการ กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วย เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อมีการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว เครื่องมือที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ⁹¹ ได้แก่

- 1) มาตรการทางกฎหมาย
- 2) บุคลากร
- 3) ทรัพย์สิน
- 4) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง

สรุปจากการทบทวนทฤษฎีหลักการบริการสาธารณะเห็นได้ว่า หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้รับ การกำกับดูแลและการสนับสนุนจากองค์กรของรัฐ ซึ่งการควบคุมการดูแลตลอดจนการฟื้นฟู การจัดตั้ง การยกเลิกสหกรณ์ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านทาง กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ควบคุมดูแลทั้งหมด ดังนั้นเมื่อสารนิพนธ์นี้ได้ศึกษาเรื่องหนึ่งของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จึงจำเป็นจำต้องศึกษาเรื่องทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ รวมถึง การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้รู้ถึงอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อสหกรณ์เพื่อ ให้การบริหารจัดการต่าง ๆ ของสหกรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542

⁹⁰ เกียรติศักดิ์ คงเขียว. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 88. หน้า 18-19.

⁹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 340.