

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เนื่องจากในปัจจุบันอาชีพครูถือเป็นหนึ่งอาชีพที่มีความสำคัญ เพราะถือเป็นอาชีพที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อให้ลูกศิษย์สามารถนำองค์ความรู้นั้นไปใช้ในการพัฒนาตนเองต่อไป อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของข้าราชการครูในปัจจุบันนั้น หลีกเลียงไม่ได้ว่าข้าราชการครูถือเป็นหนึ่งในอาชีพที่มีภาระหนี้สินในครัวเรือน บางครอบครัวทั้งนี้ในระบบและนอกระบบ สาเหตุหนึ่งอาจมาจากข้าราชการครูเงินเดือนน้อย ด้วยเหตุนี้ในสารนิพนธ์นี้จึงได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหนี้ของข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ข้าราชการครูลดภาระหนี้สินและมีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการขอสินเชื่อเงินกู้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 ได้กำหนดเพียงให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นเท่านั้น และในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 46 ได้กำหนดเพียงเมื่อหากจัดตั้งสหกรณ์และขอยื่นจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ขึ้น ให้จัดทำข้อบังคับสหกรณ์เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับสมาชิกสหกรณ์การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยการบริหารกิจการอย่างอิสระ การกำหนดระเบียบต่าง ๆ ทางกรมส่งเสริมสหกรณ์จะได้อำนาจกำหนดแนวทางกำหนดระเบียบต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบริหารกิจการสหกรณ์จึงไม่มีมาตรฐานซึ่งเป็นบทบัญญัติให้ใช้เป็นแบบอย่างเดียวกัน ซึ่งระเบียบต่าง ๆ ที่นายทะเบียนกำหนดนั้นสหกรณ์ในแต่ละประเภทสามารถนำไป

ปรับใช้กับสหกรณ์ของตนเองได้ ในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูแต่ละจังหวัดจึงได้มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการขอสินเชื่อเงินกู้ให้แก่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่แตกต่างกันซึ่งเป็นไปตามจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่จังหวัด

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น วิเคราะห์ได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์เกี่ยวกับการใช้เงินกู้และให้สินเชื่อ การรับฝากเงิน ก่อหนี้ และสร้างภาระผูกพัน รวมถึงการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ใน มาตรา 51/1 ได้ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องดำเนินกิจการของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ในเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้น ซึ่งปัจจุบันจะเห็นได้ว่า สภาพเศรษฐกิจและสังคมได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับโรคไวรัสโคโรนา หรือ Covid-19 เป็นระยะเวลา 2 ปีติดต่อกัน ส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ถือเป็นสถาบันการเงินประสบปัญหาเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องการกำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สหกรณ์ออมทรัพย์ อาจคิดจากผู้กู้ยืมไม่เกินร้อยละ 19 นั้น ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ในจำนวนอัตรา ร้อยละ 5 ถึง 5.50 ต่อปี เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครู อุทัยธานี จำกัด และสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด โดยคณะกรรมการดำเนินการแต่ละสหกรณ์ จะพิจารณาต้นทุน เงินทุนของสหกรณ์เองภายใต้ระเบียบเงินให้กู้ยืมที่สหกรณ์กำหนดแต่ต้องไม่เกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

จากหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละแห่งสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยของตนเองได้ ทั้งนี้ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีความเหลื่อมล้ำกันในการขอสินเชื่อเงินกู้ ส่งผลให้เกิดปัญหาข้าราชการครู ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้และเกิดความเหลื่อมล้ำกันในความเป็นวิชาชีพครูในแต่ละพื้นที่สหกรณ์ออมทรัพย์

ในประเด็นเรื่องอัตราดอกเบี้ยนี้ เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า ดอกเบี้ยคือ สิ่งที่ผู้กู้เงินจะต้องจ่ายเมื่อกู้เงิน ไป หรือเป็นสิ่งที่ผู้ฝากเงินได้รับเมื่อฝากเงิน ซึ่งอัตราดอกเบี้ย คิดเป็นร้อยละของมูลค่าเงินต้นที่เรากู้เงินหรือฝากเงินในระยะช่วงเวลา เช่น ถ้าหากเราฝากเงิน 100 บาทในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์

กับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 1 ต่อปีเมื่อผ่านไป 1 ปี เราจะได้ผลตอบแทนเป็นเงินเพิ่ม เป็น 101 บาทส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นจึงเรียกว่าดอกเบี้ย นอกจากนั้นหากวิเคราะห์เรื่องการปรับอัตราดอกเบี้ยนั้น จะเห็นได้ว่า การปรับอัตราดอกเบี้ยตามนโยบายส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายของประชาชน ซึ่งการใช้จ่ายของประชาชนจะส่งผลกระทบต่อราคาของสินค้าหรือบริการ โดยรวมหรือที่เรียกว่า “อัตราเงินเฟ้อ” อัตราดอกเบี้ยตามนโยบายจะส่งผลอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเป็นผู้กู้เงินหรือผู้ฝากเงิน ถ้าอัตราดอกเบี้ยปรับลดลง หากเราเป็นผู้กู้เงิน ดอกเบี้ยที่เราต้องจ่ายก็จะลดลงตามไปด้วย แต่หากเราเป็นผู้ฝากเงิน เราจะได้รับผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากน้อยลงเช่นกัน ดังนั้น เมื่ออัตราดอกเบี้ยปรับลดลง ย่อมมีแนวโน้มจะกู้เงินเพิ่มขึ้นเพราะอัตราดอกเบี้ยถูกลง นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มการฝากเงินน้อยลง เพราะจะมีการนำเงินไปใช้จ่ายหรือลงทุนมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากเราเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สิน เช่น หุ้นหรืออสังหาริมทรัพย์ อัตราดอกเบี้ยที่ลดลงทำให้ความมั่งคั่งของเรามากขึ้น เนื่องจากดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำจะทำให้ประชาชนหันมาสนใจลงทุนในสินทรัพย์อื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า เช่น หุ้นหรืออสังหาริมทรัพย์ ทำให้ราคาหุ้นและอสังหาริมทรัพย์ปรับเพิ่มขึ้น ผู้ที่ถือครองสินทรัพย์ดังกล่าวจึงมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย

ดังนั้น จึงวิเคราะห์ได้ว่าเมื่ออัตราดอกเบี้ยปรับลดลงคนจะใช้จ่ายมากขึ้น ในทางกลับกันเมื่ออัตราดอกเบี้ยปรับเพิ่มขึ้นคนจะใช้จ่ายน้อยลง ซึ่งการใช้จ่ายของประชาชนจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการต่อไป ตามหลักอุปสงค์และอุปทาน

จากการวิเคราะห์เรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและการปรับอัตราดอกเบี้ย เห็นได้ว่า โดยหลักแล้วต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ประชาชน เป็นต้น เพื่อมาใช้เป็นตัวแปรในการกำหนด ซึ่งหากนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เห็นได้ว่า โครงสร้างของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ด้วยวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประกอบอาชีพเดียวกัน กล่าวคือ การตรากฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ฉบับแรก ได้เกิดขึ้นโดยการริเริ่มของพระราชวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ โดยได้มีหนังสือที่เป็นพระนิพนธ์ของพระองค์ท่านเกี่ยวกับสหกรณ์ฉบับแรกและฉบับต่อ ๆ มาต่างเป็นที่ยอมรับนับถือโดยทั่วไปโดย ใน พ.ศ. 2459 เมื่อรัฐบาลได้ตั้งอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว จึงมีความคิดกำหนดสถานที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งในที่สุดก็ตกลงกันว่า จะจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรบางตำบลในท้องที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นการทดลองก่อน โดยมีเหตุผลว่าจังหวัดพิษณุโลกยังมีราษฎรไม่หนาแน่นและราษฎรส่วนมากเป็นคนจนพึ่งอพยพมาจากทางใต้เพื่อไปจับจองทำประโยชน์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ราษฎรเหล่านี้ขาดแคลนเงินทุนต้องกู้ยืม

และเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงทำให้ดอกเบี้ยเงินกู้ไม่สามารถตั้งตัวเป็นหลักฐานได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ยงคงกระพันใหม่เกิดความท้อถอยในการดำรงชีพ ดังนั้น จึงได้เลือกจัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุนขึ้นในท้องที่จังหวัดนี้ เป็นจังหวัดแรก โดยใช้ชื่อว่าในการจดทะเบียนสหกรณ์ว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” ซึ่งนับเป็นการเริ่มต้นสหกรณ์ไทยที่สมบูรณ์ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าได้กล่าวการตั้งสหกรณ์ก็เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ขาดแคลนเงินทุนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยการกู้ยืมเงินได้ ซึ่งหากกล่าวถึงข้าราชการครูที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูขึ้นก็มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน โดยการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูขึ้นก็เพื่อให้ข้าราชการครูที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ และจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่สูง หากเปรียบเทียบกับ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เป็นสถาบันการเงินอื่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจึงเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญและจำเป็นสำหรับกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพครูเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพปัญหาทั้งภาวะเศรษฐกิจ สถานการณ์โควิด 19 ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำ รวมถึงอาชีพข้าราชการครู เพราะข้าราชการครูบางกลุ่มไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะตนเอง หากแต่ต้องรับผิดชอบคนในครอบครัวทั้งครอบครัว ข้าราชการครูบางรายเป็นผู้นำครอบครัว ต้องดูแลสมาชิกครอบครัวอีกหลายสิบคน แต่กลับได้รับเงินเดือนเพียงน้อยนิดทำให้ไม่พอต่อการใช้จ่ายภายในครอบครัว สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจึงเป็นแหล่งเงินทุนที่ทำให้ข้าราชการครูพึ่งพาอาศัยเพื่อขอกู้ยืมเงินเพื่อนำไปช่วยเหลือเจือจานภายในครอบครัว แต่ด้วยปัจจุบันหากวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างของสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จะเห็นได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทุกแห่งจะมีข้อบังคับสหกรณ์ ระเบียบ ประกาศ ที่ออกกำหนดโดยสหกรณ์ออมทรัพย์ครูของตนเอง จึงทำให้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั้น ซึ่งในประเด็นนี้ เนื่องด้วยอัตราดอกเบี้ย ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าการกำหนดและการปรับอัตราดอกเบี้ยต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งในประเด็นนี้หากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางแห่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำก็ไม่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกผู้กู้ แต่ที่เป็นปัญหา คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางแห่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงแตกต่างกัน ในส่วนนี้ด้วยเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบด้วยสถานการณ์ของโรคระบาดและเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นในทุกพื้นที่ของประเทศไทยประสบภาวะเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ข้าราชการครูบางกลุ่มที่ต้องรับผิดชอบในหน้าที่อุปการะบุตรหลานในการส่งมาศึกษาเล่าเรียนในระดับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในเมืองหลวง ซึ่งข้าราชการครูบางกลุ่มกู้ยืมเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่มีอัตราต่ำ แต่ข้าราชการครูบางกลุ่มกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยได้รับในอัตราที่สูงกว่า จะเห็นได้ว่าข้าราชการครูที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์เหมือนกันทั้งสองกลุ่มพื้นที่กลับ

ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายจากผลกระทบจากสถานการณ์ของโรคระบาดและความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ในรูปแบบเดียวกันนั้น ซึ่งในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์ครูและความสามารถที่น้อยลงจนไม่สามารถชำระหนี้สินได้ เช่น สมาชิกสหกรณ์ที่เป็นข้าราชการครูบางราย คิดสั้นทำร้ายตัวเอง หรือคิดจบชีวิตตนเองเพื่อตัดปัญหาหนี้สิน หรือสมาชิกที่เป็นข้าราชการครูบางราย ลาออกจากการเป็นการประกอบอาชีพข้าราชการครู เป็นต้น

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นถึงปัญหาว่าข้าราชการครูต้องแบกรับภาวะหนี้สินจากผลกระทบ สถานการณ์ของโรคระบาดความผันผวนขอเศรษฐกิจโลกที่เหมือนกัน แต่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูแต่ละแห่ง กลับมีการคิดกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน ทำให้ข้าราชการครูที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญา จนต้องถูกฟ้องดำเนินคดีกลายเป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ย โดยออกเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทุกแห่งทั่วประเทศยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีดอกเบี้ยคลาสสิก ถูกกำหนดโดยอุปทานของเงินทุน ได้แก่ อุปทานของเงินออมในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยโดยตรง กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นอุปทานของเงินทุนจะสูงขึ้น เช่นเดียวกับอุปทานของสินค้าและบริการอื่น ๆ และอุปสงค์ของเงินทุน ซึ่งเป็นความต้องการของการลงทุนของภาคธุรกิจ อุปสงค์ของเงินทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยอย่างผกผันกัน

หากเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ออมทรัพย์ของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีพระราชบัญญัติสหกรณ์ (Cooperative Societies Act) ซึ่งเรื่องการจัดการและบริหารภายในองค์กรสหกรณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการหุ้นส่วนบริษัททั่วไป โดยแบ่งกลุ่มคนที่คอยกำกับดูแลภายในสหกรณ์ออกเป็นคณะกรรมการผู้บริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษา (Supervisory Committee) และที่ประชุมสมาชิก/ตัวแทนสมาชิก ซึ่งคณะกรรมการผู้บริหารมีหน้าที่ในการรับผิดชอบจัดการกิจการสหกรณ์ โดยเป็นอิสระจากคำตัดสินของสมาชิกสหกรณ์ และคณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาคณะกรรมการผู้บริหารในการจัดการงานต่าง ๆ และคอยรายงานการดำเนินงานให้กับสมาชิก/ตัวแทนสมาชิกในที่ประชุม รวมทั้งยังเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ซึ่งต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ (Cooperative Auditor of the Federation) โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบภายในให้กับเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ (Cooperative Societies Act) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการต่าง ๆ ภายในสหกรณ์ ซึ่งรวมถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

จะต้องอยู่ภายใต้กำกับ การดูแลของคณะกรรมการที่เป็นที่ดูแลและตรวจสอบเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นกลางและช่วยเหลือกลุ่มสมาชิกได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อำนาจคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ กำหนดอัตราดอกเบี้ยในการปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นข้าราชการครูแต่ละสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูมีความแตกต่างกัน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงควรกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการขอสินเชื่อของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูให้เป็นในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกับเศรษฐกิจปัจจุบัน และเพื่อเป็นการลดภาระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบสหกรณ์ที่มีจุดประสงค์ที่จะมุ่งช่วย สมาชิกสหกรณ์อย่างแท้จริงและไม่แสวงหากำไรที่เกินควรกับสมาชิก

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 46 บัญญัติว่าในส่วนของการ ดำเนินงานของสหกรณ์ซึ่งให้สหกรณ์ รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ครูให้มีอำนาจบริหารกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการให้กู้ ให้สินเชื่อแก่สมาชิกสหกรณ์ซึ่งการกำหนดระยะเวลา ในการชำระหนี้หรือรายละเอียดต่าง ๆ ในการขอสินเชื่อเงินกู้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์เท่านั้น คณะกรรมการดำเนินบางสหกรณ์ขาดความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อและ ประกอบกับเมื่อการปล่อยสินเชื่อระยะยาวอาจทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหายและขาดสภาพคล่อง ในอนาคตได้

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ปัญหาคือสหกรณ์มีสภาพคล่องทางการเงินสูง ทำให้สหกรณ์ ออมทรัพย์ครูขยายขอบเขตการให้เงินกู้และเพิ่มเพดานเงินกู้สูงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง ทางการเงินให้กับสมาชิกและเพื่อให้สมาชิกมีกำลังในการส่งเงินชำระหนี้ ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูได้ขอสินเชื่อเงินกู้เพิ่มมากขึ้น เช่น เมื่อสมาชิกที่กู้เงินสามัญไปแล้วแต่ยังกู้ไม่เต็มสิทธิ์ จะสามารถกู้ครั้งใหม่ได้เมื่อส่งใช้เงินไปแล้ว 6 งวด และถึงแม้จะเต็มสิทธิ์แล้วก็จะสามารถกู้ครั้งใหม่ได้ เมื่อส่งใช้เงินชำระไปแล้ว 6 งวด จะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูได้มีการปรับวิทยฐานะ หรือเงินประจำตำแหน่งใหม่สิทธิ์ในการขอสินเชื่อมีเพิ่มมากขึ้นทำให้มีสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ได้ยื่นขอสินเชื่อเพิ่มมากขึ้นโดยไม่ได้คำนึงถึงยอดหนี้เดิมที่ยังไม่ได้ส่งชำระหนี้หมดตามสัญญา ทำให้เป็นการเพิ่มภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้น เมื่อขาดสภาพคล่องทางการเงินทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ ให้กับสหกรณ์ได้ตรงตามสัญญา

จากสภาพปัญหาดังกล่าว วิเคราะห์ได้ว่า โดยหลักสมาชิกสหกรณ์ผู้กู้ถือเป็นบุคคลที่ขาดเงินทุน และต้องการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำเงินทุนนั้นไปใช้ประโยชน์ในกิจส่วนตัวหรือกิจการหรืออื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับตนและครอบครัว ในประเด็นนี้ หากวิเคราะห์เรื่องเงินทุนนั้น เห็นได้ว่าเงินทุน เป็นเงินตราที่จัดหามา เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินชีวิตหรือกิจการหรือใช้จ่ายในครัวเรือน ในเชิงธุรกิจเงินทุนถือว่ามีความสำคัญต่อธุรกิจ เพราะเป็นปัจจัยในการดำเนินธุรกิจ ตั้งแต่เริ่มตั้งกิจการและระหว่างดำเนินกิจการ เงินทุนทำให้การผลิต การซื้อขายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ธุรกิจขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ประโยชน์ของเงินทุน มี 3 ประการ คือ เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็น เพื่อเป็นเงินสดสำรองไว้ยามฉุกเฉิน และเพื่อเป็นการสะสมมูลค่า ดังนั้น ในมุมมองของข้าราชการครู การหาแหล่งเงินทุนก็เพื่อให้ตนเองสามารถมีเงินทุนมาใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายส่วนตัว ครัวเรือนหรือกิจการ หรือประโยชน์อื่น ๆ ที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม ด้วยการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของข้าราชการครู ที่ส่วนใหญ่แล้วการเข้าถึงและนำเงินนั้นมาใช้จ่ายในครัวเรือน การนำเงินทุนนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อนำมาซึ่งกำไรยังมีน้อย เพราะด้วยผู้ประกอบอาชีพข้าราชการครู ที่ลักษณะของอาชีพเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้ไม่ได้มีอาชีพที่เชื่อมโยงกับการประกอบธุรกิจ จึงไม่ค่อยมีพื้นฐานในเรื่องของธุรกิจ นอกจากนั้นเพราะด้วยความเป็นวิชาชีพครูนี้ ไม่ได้กล่าวถึงการประกอบธุรกิจ ในส่วนนี้จึงทำให้ข้าราชการครูมีการกู้ยืมเงินมาแล้วไม่สามารถนำเงินนั้นไปสร้างเป็นผลกำไรต่อการประกอบธุรกิจได้ เช่นนี้เมื่อเงินทุนที่กู้ยืมมานั้นหมดก็จะหาวิธีการเพื่อให้ได้เงินมาใหม่หรือหาแหล่งเงินทุนใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้กฎหมายที่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีอยู่ในปัจจุบันเปิดช่องให้สามารถกู้ยืมเงินเพิ่มได้ หากข้าราชการครูผู้นั้นเข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

การขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อนี้ หากวิเคราะห์เกณฑ์การขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อของสถาบันการเงินนั้นพบว่า การกู้เพิ่มเป็นการกู้จากวงเงินสัญญาเดิมที่ผู้กู้เคยมีการชำระค่างวดเข้ามาระยะเวลาหนึ่งแล้ว จากนั้นจำนวนดังกล่าวจะถูกหมุนเวียนกลับมาให้ผู้กู้สามารถขอกู้เพิ่มได้ใหม่อีกครั้ง หรือที่เรียกว่าผู้กู้สามารถขอกู้เพิ่มได้แค่ตามจำนวนยอดที่ผู้กู้เคยชำระไปแล้ว เช่น ผู้กู้ได้ทำสัญญากู้วงเงิน 100,000 บาท มีการชำระตามสัญญาไปแล้ว 50,000 บาท เงินที่ผู้กู้ชำระมา 50,000 บาท จะถูกนำมาหมุนเวียนให้ผู้กู้สามารถกู้เพิ่มได้ในภายหลัง ซึ่งผู้กู้สามารถขอกู้เพิ่มหรือขอตรวจจำนวนคงเหลือที่กู้เพิ่มได้ในบริการสินเชื่อสำหรับผู้กู้ ส่วนการเพิ่มวงเงินกู้คือการขอกู้เงินที่มีจำนวนมากกว่าวงเงินกู้ในสัญญาเดิม เช่น ผู้กู้มีวงเงินสัญญาเดิมที่ 50,000 บาท แต่ผู้กู้ต้องการขอกู้เงินมากกว่าจำนวนดังกล่าว ผู้กู้สามารถขอเพิ่มวงเงิน หรือตรวจยอดจำนวนเงินที่ขอเพิ่มวงเงินได้ ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติวงเงินกู้ อาจมี

ความแตกต่างขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ของบุคคลที่อีกด้วย ซึ่งทั้งหมดจะเป็นไปตามนโยบายและเงื่อนไขที่สถาบันการเงินกำหนด

หากวิเคราะห์หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุ นั้น เห็นได้ว่า การกู้เงินสามัญเพื่อการบริหารจัดการหนี้สหกรณ์นั้น (อ้างอิงข้อมูลจาก ข้อบังคับ สหกรณ์ออมทรัพย์อุทัยธานีจำกัด จำกัด) มีรายละเอียดดังนี้

ข้อบังคับ สหกรณ์ออมทรัพย์อุทัยธานีจำกัด จำกัด

ข้อ 15 ความมุ่งหมายแห่งเงินกู้ เงินกู้ซึ่งให้แก่สมาชิกไม่ว่าประเภทใด ๆ จะให้ได้แต่เฉพาะเพื่อการอันจำเป็น หรือมีประโยชน์ตามที่คณะกรรมการดำเนินการเห็นสมควร

ให้คณะกรรมการดำเนินการสอดส่อง และกวดขันการใช้เงินกู้ของสมาชิกให้ตรงตามความมุ่งหมายที่ให้เงินกู้

ข้อ 16 ประเภทแห่งเงินกู้ สหกรณ์อาจให้เงินกู้แก่สมาชิกได้ตามประเภทดังต่อไปนี้

(1) เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน ในกรณีที่สมาชิกมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันจำเป็นรีบด่วน และมีความประสงค์ขอเงิน คณะกรรมการดำเนินการอาจให้เงินกู้เพื่อเหตุนั้น ได้ตามระเบียบของสหกรณ์

(2) เงินกู้สามัญ ในกรณีที่สมาชิกมีความประสงค์ขอเงินสำหรับใช้จ่าย เพื่อการอันจำเป็น หรือมีประโยชน์ต่าง ๆ คณะกรรมการดำเนินการอาจพิจารณาให้เงินกู้สามัญแก่สมาชิกนั้น ได้ตามระเบียบของสหกรณ์

(3) เงินกู้พิเศษ เมื่อสหกรณ์มีฐานะการเงินก้าวหน้าพอที่จะช่วยเหลือให้เงินกู้ เพื่อส่งเสริมฐานะความมั่นคงหรือเพื่อการเคหะ หรือก่อประโยชน์งอกเงยแก่สมาชิกได้ คณะกรรมการดำเนินการอาจให้เงินกู้พิเศษแก่สมาชิกนั้น ได้ตามที่เห็นสมควร โดยผู้กู้ต้องระบุความมุ่งหมายแต่ละอย่างของเงินกู้ประเภทนี้ตลอดจนเงื่อนไขและวิธีการและต้องมีหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของสหกรณ์

ข้อ 17 ดอกเบี้ยเงินกู้ ให้สหกรณ์เรียกดอกเบี้ยเงินกู้ทุกประเภทที่ให้แก่สมาชิก ในอัตราตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของสหกรณ์

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว เห็นได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ครุกำหนดให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่สหกรณ์ออมทรัพย์กำหนด ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องด้วยข้าราชการครูส่วนใหญ่มีรายได้จากการประกอบอาชีพข้าราชการครูแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นส่วนบางรายส่วนน้อยที่มีรายได้เสริมจากช่องทางอื่น ๆ ด้วยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพครูเป็นหลัก เช่นนี้แม้ว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครุจะหาช่องทางเพื่อให้ข้าราชการครูมีเงินหมุนเวียน แต่ด้วยเงินทุนที่ได้มามักถูกนำไปใช้ เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ไม่ได้นำไปพัฒนาและต่อยอดทางธุรกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร จึงเห็นว่า



การขยายวงเงินหรือเพิ่มวงเงินกู้ยืม อาจเป็นวิธีการที่ทำให้สร้างภาระหนี้สินเพิ่มหรือสร้างวิธีการหาเงินด้วยการสร้างภาระหนี้สิน ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีมาตรการควบคุมการขยายวงเงินหรือการเพิ่มวงเงินกู้ยืมให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เช่น หากสมาชิกสหกรณ์ผู้กู้ได้ชำระหนี้แล้วสองส่วนในสามส่วนของของหนี้ตามสัญญาแรกที่ได้กู้ไป จึงสามารถขอเพิ่มวงเงินที่จะกู้ใหม่ได้ เพราะการกำหนดจำนวนเดือน เช่น กำหนดให้ชำระแล้ว 12 เดือน สามารถกู้เพิ่มวงเงินได้ เช่นนี้ หากผู้กู้ทำสัญญาผ่อนชำระระยะยาว สมาชิกผู้กู้อาจหวังพึ่งช่องทางนี้ เพื่อกู้ยืมเงินต่อ ซึ่งกลายเป็นว่าสมาชิกผู้กู้จะกู้ทบต้นทบดอกไปเช่นนี้เรื่อย ๆ จนไม่สามารถชำระหนี้เสร็จสิ้นหมดได้ สมาชิกบางรายเมื่อทราบยอดหนี้ทั้งหมดเกิดความท้อแท้ นอกจากนั้น ยังเป็นการสร้างวินัยทางการเงินที่ไม่ถูกต้อง เพราะหากต้องการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นข้าราชการให้สามารถดำรงชีพครูได้อย่างมีศักดิ์ศรีในยุคเศรษฐกิจเช่นนี้ ควรฝึกหรือส่งเสริมช่องทางให้สร้างรายได้เสริม และไม่ควรมีภาระหนี้สิน ทั้งนี้ภาครัฐอาจจัดให้มีโครงการสร้างรายได้เสริมและอาชีพเสริมให้กับข้าราชการครู เพื่อหารายได้เสริม นอกเหนือจากรายได้ที่มาจากเงินเดือนและทำนอกเหนือเวลางาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐบาลมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด

หากเปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ (Cooperative Societies Act) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับการปรับปรุงให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท เพื่อการควบคุมที่เป็นระบบยิ่งขึ้น โดยมีการบัญญัติเรื่องการจัดการและบริหารภายในองค์กรสหกรณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการหุ้นส่วนบริษัททั่วไป โดยแบ่งกลุ่มคนที่คอยกำกับดูแลภายในสหกรณ์ออกเป็นคณะกรรมการผู้บริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษา (Supervisory Committee) และที่ประชุมสมาชิก/ตัวแทนสมาชิก ซึ่งคณะกรรมการผู้บริหารมีหน้าที่ในการรับผิดชอบจัดการกิจการสหกรณ์ โดยเป็นอิสระจากคำตัดสินของสมาชิกสหกรณ์ และคณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาคณะกรรมการผู้บริหารในการจัดการงานต่าง ๆ และคอยรายงานการดำเนินงานให้กับสมาชิก/ตัวแทนสมาชิกในที่ประชุม รวมทั้งยังเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ซึ่งต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ (Cooperative Auditor of the Federation) โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบภายในให้กับเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการผู้บริหารและคณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษาต้องมีความเป็นอิสระ

ออกจากกันในระดับหนึ่ง หากคณะกรรมการผู้บริหารไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เห็นได้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการ นอกเหนือการบริหารงานแล้วยังทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการดำเนินงานอื่น ๆ ด้วย ซึ่งคล้ายกับรูปแบบของบริษัทและห้างหุ้นส่วน เมื่อรูปแบบของนิติบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไร นั้นหมายความว่าวัตถุประสงค์หลักคือนิติบุคคลดำเนินการไปได้และได้มาซึ่งผลกำไร การจะมีผลกำไรได้ต้องอาศัยปัจจัยทุกทางทั้งอุปสงค์และอุปทาน สะท้อนให้เห็นว่าตัวผู้กู้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรดำเนินกิจการต่อไปได้ ดังนั้น การทำให้ผู้กู้เงินมีผลกำไร สามารถบริหารจัดการและนำเงินไปใช้ให้เกิดประโยชน์และนำมาซึ่งผลกำไร ก่อให้เกิดรายได้ของผู้กู้เพิ่มมากขึ้นและมีความสามารถผ่อนจ่ายเงินให้กับสหกรณ์ได้นั้นหมายความว่าสหกรณ์ก็มีผลกำไรดำเนินกิจการต่อไปได้เช่นเดียวกันจะเห็นได้ว่าต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ดังนั้น เห็นควรมีหลักเกณฑ์การควบคุมการขอเพิ่มวงเงินสินเชื่อสำหรับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีวินัยในการเงินให้เพียงพอกับการครองชีพดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีและส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไม่สร้างภาระหนี้ในครัวเรือนมากเกินไปเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการครูที่บรรจุใหม่ได้มีสิทธิ์และสามารถใช้ประโยชน์จากสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพักชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การดำเนินการกิจการต่าง ๆ ของสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งมาตรา 50 กำหนดว่า “ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมด โดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน”

ทั้งนี้ การออกระเบียบ ประกาศต่าง ๆ จะออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับสหกรณ์นั้น ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 51/1 เนื่องด้วยสถานการณ์ในปัจจุบัน ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ทำให้รายได้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนทำให้ต้องขอสินเชื่อเกี่ยวกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ยังมีค่างวดที่ต้องผ่อนชำระทุกเดือน ประกอบกับอายุการเกษียณราชการ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจึงได้กำหนดโครงการเพื่อช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ด้วยการพักชำระเงินต้นให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

ปัญหา คือ การพักชำระหนี้ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ออกโครงการพักชำระหนี้ เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เช่น มาตรการลดยอดผ่อนชำระหนี้ต่อเดือน เลื่อนกำหนดการจ่ายหนี้ออกไป โดยไม่ถือว่าเป็นการผิดนัดชำระหนี้ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ออกประกาศในการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เป็นผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 โดยยกเลิกเกณฑ์การพักชำระหนี้เงินต้นและระยะเวลาการพักชำระหนี้ให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เช่น มีการกำหนดระยะเวลาการพักชำระหนี้เงินต้น 6 เดือน แต่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูยังคงต้องชำระดอกเบี้ยรายเดือนตามปกติ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์นั้น การก่อตั้งสหกรณ์เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกที่มีกลุ่มอาชีพเดียวกัน แต่การพักชำระเงินต้นให้กับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนั้น สมาชิกยังคงต้องชำระดอกเบี้ยตามปกติ ซึ่งสหกรณ์ไม่ได้ก่อตั้งเพื่อแสวงหาผลกำไร แต่ปัจจุบันการออกประกาศต่าง ๆ ของสหกรณ์ออมทรัพย์ยังคงไม่ช่วยเหลือสมาชิกอย่างแท้จริง ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูควรพิจารณาวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์และคำนึงถึงการช่วยเหลือสมาชิกเป็นสำคัญ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขหนี้สินข้าราชการครูในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เพื่อช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นข้าราชการครูมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและสหกรณ์มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้ข้าราชการครูที่บรรจุใหม่ได้มีสิทธิ์และสามารถใช้ประโยชน์จากสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ตรงตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

วิเคราะห์การพักชำระหนี้เป็นการปรับโครงสร้างหนี้อย่างหนึ่ง ในประเด็นนี้ เนื่องด้วยการพักชำระหนี้ส่วนใหญ่เหมาะสำหรับบุคคลที่รายรับลดลงในระยะยาว เช่น เปลี่ยนงานใหม่ที่รายรับ

น้อยกว่าเดิม ทำให้ไม่สามารถจ่ายหนี้ในจำนวนเท่าเดิมได้ ซึ่งวิธีการจะเป็นการพักชำระหนี้ในการจ่ายหนี้ วิธีนี้จะทำให้เป็นหนี้นานขึ้น (ขึ้นอยู่กับยอดหนี้ ประเภทหนี้ รวมถึงฐานะการเงินของลูกหนี้) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพักชำระหนี้ อาจยังต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ดังนั้น หากมีการพักชำระหนี้ยาวนานเกินไป อาจทำให้ต้องจ่ายดอกเบี้ยมากขึ้นหรือทำให้ชะล่าใจเอาเงินไปซื้อในสิ่งที่ไม่จำเป็น

วิเคราะห์ในประเด็นการพักชำระหนี้ของข้าราชการครู เห็นได้ว่าในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้มีการขยายเวลาในการชำระหนี้ได้ ดังตัวอย่างของ “ประกาศสหกรณ์ฯ เรื่อง ขยายเวลาผ่อนผันชำระหนี้ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ เชื้อไวรัสโคโรนา 19 ระลอกใหม่ 2565 ตามที่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูน่าน จำกัด ได้มีมาตรการช่วยเหลือสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 19 ระลอกใหม่ ตามรายละเอียดในประกาศลงวันที่ 28 เมษายน 2564 โดยกำหนดให้สมาชิกสามารถขอผ่อนผันการชำระหนี้เงินต้นไม่เกิน 12 เดือน (มิถุนายน 2564 – พฤษภาคม 2565) นั้น

ตามที่สหกรณ์ออมทรัพย์ครูน่าน จำกัด ได้มีมาตรการช่วยเหลือสมาชิกที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากปัจจุบันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ยังแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิก การประชุมคณะกรรมการดำเนินการชุดที่ 63 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2565 ได้มีมติให้มีขยายเวลาการผ่อนผันชำระหนี้เพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 19 โดยสมาชิกสามารถขอผ่อนผันการชำระหนี้เงินต้นไม่เกิน 12 เดือน (มิถุนายน 2565 – พฤษภาคม 2566)

สมาชิกที่มีความประสงค์จะเข้าโครงการพักชำระเงินต้นตามประกาศนี้ สามารถดาวน์โหลดแบบฟอร์มขอผ่อนผันการชำระหนี้ตามลิงก์ หรือ มาติดต่อขอรับแบบฟอร์มได้ที่ สหกรณ์ออมทรัพย์ครูน่าน จำกัด และนำส่งแบบฟอร์มให้กับทางสหกรณ์ฯ ได้ตรวจสอบเอกสารเพื่อจะได้ทำการพักชำระหนี้เงินต้นให้สมาชิกต่อไป”

หรือ ตามประกาศของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดตาก หรือจังหวัดอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ด้วยสถานการณ์โควิด 19 และภาวะเศรษฐกิจ ทำให้หลายสหกรณ์ออมทรัพย์มีมาตรการในการเยียวยาลูกหนี้ (ข้าราชการครู) ที่กู้ยืมเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการพักชำระหนี้ นั้น เป็นเรื่องที่ดี อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการขยายเวลาในการชำระหนี้ นั้นก็ยังมีปรากฏ ดังจะเห็นได้ว่าการพักชำระหนี้เป็นการพักเงินต้น เช่นกำหนดให้พัก 12 เดือน หมายความว่าให้มีการงดชำระเงินต้น 12 เดือน แต่ในส่วน of ดอกเบี้ย ยังต้องมีการชำระ ดังนั้น กำหนดเวลาการพักและการให้มีการชำระดอกเบี้ยต่อไปนั้น

อาจเป็นวิธีการที่ทำให้ลูกหนี้ (ผู้กู้) ได้ปรับตัวกับสถานการณ์โควิด 19 และภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ แต่ในประเด็นนี้ หากพักชำระหนี้ที่มีระยะเวลายาวนานจนเกินไป รวมถึงการที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยอย่างต่อเนื่อง อาจไม่ใช่วิธีการที่ช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นสมาชิกอย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากำหนดเวลา อาจอิงตามความเหมาะสมและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ นอกจากนั้นหากต้องการช่วยเหลือลูกหนี้ อย่างแท้จริง ควรมีการพักทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่อาจกำหนดระยะเวลาที่จำกัด เช่น 2-3 เดือน หรือมากที่สุด 6 เดือน เพื่อให้ลูกหนี้ปรับตัวและเตรียมตัวสำหรับการชำระหนี้ และไม่หาช่องทางในการสร้างหนี้เพิ่ม รวมถึงไม่ทำให้เกิดความฟุ่มเฟือยเอาเงินไปซื้อในสิ่งที่ไม่จำเป็น จนลืมนำตนเองเป็นหนี้ ดังจะเห็นได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยจับมือสมาคมธนาคารไทย ออกมาตรการเพื่อส่งเสริมการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากโควิด 19 อย่างยั่งยืน “ปรับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้อื้อต่อการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมถึงปรับลดข้อจำกัดในการเข้าถึงมาตรการ อาทิ การให้ความยืดหยุ่นในการบังคับใช้หลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกันเงินสำรอง เพื่อลดภาระต้นทุนของสถาบันการเงินที่ให้ความช่วยเหลือลูกหนี้มากไปกว่าการขยายเวลาชำระหนี้เพียงอย่างเดียว และการขยายระยะเวลาปรับลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุน FIDF เหลือร้อยละ 0.23 ออกไปจนถึงสิ้นปี 2565 เพื่อให้สถาบันการเงินส่งผ่านต้นทุนที่ลดลงไปในการบรรเทาผลกระทบต่อภาคธุรกิจและประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง”<sup>1</sup> สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ ที่วางหลักไว้ว่าองค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ เน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการที่จะทราบว่าคุณภาพ หรือหน่วยงาน ได้ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือล้มเหลวของการทำงาน ซึ่งในที่นี้้องค์การจะต้องกำหนดดัชนีชี้วัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีชี้วัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติร่วมกัน ไม่ให้เกิดการต่อต้าน และทราบในทิศทางการปฏิบัติงานในองค์กร หากเป็นไปได้ควรมีการเผยแพร่และประกาศให้ทราบทั่วกัน

หากเปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ (Cooperative Societies Act) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับการปรับปรุงให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท เพื่อการควบคุมที่เป็นระบบยิ่งขึ้น โดยมีการบัญญัติเรื่องการจัดการและ

<sup>1</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). *สปท. จับมือสมาคมธนาคารไทย ออกมาตรการเพื่อส่งเสริมการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากโควิด 19 อย่างยั่งยืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Pages/JointPress\\_24082021.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Pages/JointPress_24082021.aspx). [2565, 25 กรกฎาคม].

บริหารภายในองค์กรสหกรณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการหุ้นส่วนบริษัททั่วไป ซึ่งกลไกดังกล่าวรวมถึงการติดตามและประเมินผล อันส่งผลให้องค์กรสามารถกำหนดวิธีการในการแก้ไขปัญหา รวมถึงบริหารจัดการองค์กรให้ดำเนินต่อไปได้

ดังนั้น เห็นควรกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ของการพักชำระหนี้ให้กับสมาชิกสหกรณ์ ออมทรัพย์ครูให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันเพื่อช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ให้ได้มีการปรับตัวและเตรียมตัวฟื้นฟูสภาพการเงินของตนเองและครอบครัว