



ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
พื้นที่ในการศึกษา หมู่ที่ 9 ต.คำโตนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี

Legal Problems and Obstacles of Village and Urban Community Fund
Management: a Case study of Moo 9 Kumtanod Sub-District Prachantakham
District Prachinburi Province

อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

บทคัดย่อ

การศึกษาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พื้นที่ในการศึกษา หมู่ที่ 9 ต.คำโตนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี โดยทำการจัดเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีร่วมออกแบบคำถามวิจัย (Participatory Design, Co-Design) ของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) พบว่า การบริหารเงินกองทุนของคณะกรรมการกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ เนื่องจากนำเงินสมทบของรัฐบาลและเงินฝากของสมาชิก ปล่อยกู้โดยปราศจากการพิจารณาถึงความ สามารถของลูกหนี้ในการชำระหนี้และยังนำเงินดังกล่าวไปจัดสรรให้กับสมาชิกในรูปของเงินปันผล จนก่อให้เกิดปัญหาเงินกองทุนหมดไป และส่งผลให้กองทุนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณของรัฐและความเสียหายต่อสมาชิกกองทุนโดยตรง นอกจากนี้ยังทำให้โครงสร้างระบบสังคมในการออมเงินภายในชุมชนไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น จึงควรมีการจัด ตั้งกองทุนหมู่บ้านโดยให้สถาบันการเงินของรัฐเป็นเสมือนหน่วยงานสนับสนุนจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านร่วมกับประชาชนทั้งแนวทางการจัดตั้ง การบริหารและการจัดสรรผลประโยชน์ภายในกองทุน และจะต้องมีมาตรการในการป้องกันความเสียหายจากเงินฝากโดยการสำรองเงินฝาก ไว้กับสถาบันการเงินที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนในเขตกองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งนั้นๆ และควรกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการในกรณี ทุจริตต่อหน้าที่หรือยกยอกทรัพย์สินของกองทุนและกำหนดให้สมาชิกเป็นผู้เสียหายโดยตรงในการที่จะดำเนินคดีกับคณะกรรมการกองทุนและ กำหนดสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมบริหารกองทุนโดยให้สิทธิที่จะสามารถสอบถามความเป็นไปถึงรายได้ รายจ่าย ผลประโยชน์และ การให้เงินปันผลต่อสมาชิกภายในกองทุนไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงของกองทุน

คำสำคัญ : การบริหารจัดการ, กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง



Abstract

The study was made on managing Village and Urban Community Fund: a case study of Moo 9 Kumtanod Sub-District, Prachantakham District, Prachinburi Province. The researcher collected information by participatory design and co-design of the research questions of stakeholders and found that village and urban community fund management of the fund committee did not meet the objectives and the provisions determined by the National Village and Urban Community Fund Act, B.E. 2547 (2004). The cause was that the fund committee brought the contribution amount of the government and deposit amount of members to be lent without considering the ability of debtors in paying debt and divided such amount to members in the form of dividend until there was a problem that the fund amount was spent up and the fund was affected until the fund could not be operated further. It affected to the government budget and the fund directly. Furthermore, the structure of social system regarding money saving in the community did not meet the concept determined by the law. Therefore, there should establish a village fund by the government financial institutes as supporting agencies and local people. For setting up of village fund, it should include management and allocation of benefit in the fund, measures in preventing damages from the deposit amount, and the method to reserve deposit amount at financial institutes which will be supporting agencies in the area of village fund. There should be specified duties of the fund committee; in case a fund committee is dishonest or embezzles properties of the fund. The members shall be determined as a victim directly in prosecution against the fund committee. Member's right should be determined in participating in managing the village fund. Members shall be entitled to ask about income, expenditure, benefit and dividend. Determination shall be made in the National Village and Urban Community Fund Act, B.E. 2547 (2004) which is the specific law to guarantee the fairness and stability of the fund.

Keywords : Management, Village and Urban Community Fund

บทนำ

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านมีแนวคิดจากนโยบายของรัฐบาลในการที่จะให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ปราศจากการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลและสามารถสร้างกลไกการออมเงินให้กับประชาชนที่ไม่ต้องพึ่งพาสถาบันการเงินของรัฐที่จะทำให้ประชาชนรายได้น้อยมีการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากยิ่งขึ้นอันจะถือว่าเป็นการพัฒนารากฐานทางสังคมอย่างยั่งยืนและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างแท้จริง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้และลดรายจ่ายหรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพและสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นๆ ให้แก่ประชาชนภายในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง จึงได้นำแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารเพื่อคนจนของประเทศบังคลาเทศตามแนวคิดของ “ธนาคารกามิน” (Huhammad, Yunus, 2553) แนวคิดของรัฐบาลดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติ “พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547” เพื่อใช้บังคับกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและให้โอนหนี้สินและทรัพย์สินของกองทุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 มาอยู่ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 และให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนให้เสร็จสิ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 ภายใน 3 ปี ถ้ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองใดไม่ดำเนินการจดทะเบียนให้เสร็จสิ้นตามที่กำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นกองทุนที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 โดยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกองทุนรวมในระดับชาติเพื่อจัดสรรให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมืองตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด
2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หมู่บ้านและชุมชนเมืองละประมาณ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการกันเองโดยการกู้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำ

ในส่วนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหมู่ที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี เป็นกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการจัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และได้ดำเนินการจดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

แห่งชาติ พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษาวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเป็นกองทุนที่มีปัญหาการบริหารจัดการกองทุนและการกำหนดสิทธิของสมาชิกกองทุน เพราะคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบริหารจัดการกองทุนจนทำให้กองทุนได้รับความเสียหาย และคณะกรรมการกองทุนถูกดำเนินคดีทางอาญาข้อหายกยอกทรัพย์และทุจริตต่อหน้าที่

ดังนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งคำถามวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนกรณีศึกษา จนทำให้กองทุนได้รับความเสียหายนั้น เกิดจากสาเหตุและปัจจัยใด เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นและนำไปสู่แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระดับชาติเพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอื่นๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีดำเนินการวิจัย (Research Design) เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และวิจัยเชิงกฎหมาย (Legal Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี ได้แก่ จำนวนสมาชิกเงินฝากและเงินกู้ ยอดเงินกู้ ยอดเงินฝากและยอดเงินในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน เมื่อรวบรวมเสร็จเรียบร้อยแล้วจะทำการเปิดเวทีสาธารณะโดยใช้การร่วมออกแบบคำถามวิจัย (Participatory Design, Co-Design) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันออกแบบคำถามคำตอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการกองทุน

กลุ่มประชากร/กลุ่มตัวอย่างและวิธีการเก็บข้อมูลโดยใช้กองทุนหมู่ที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี เป็นกรณีศึกษาและแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็นกรณีดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารหรือตัวแทนผู้รับผิดชอบทั้งผู้ปฏิบัติการและผู้กำหนดนโยบายของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารหรือตัวแทนผู้รับผิดชอบกองทุน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุน เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายการเงินของกองทุน

กลุ่มที่ 3 สมาชิกเงินฝากและสมาชิกกู้ยืมเงินของกองทุน

กลุ่มที่ 4 ผู้แทนประชาชนหรือชุมชนภายในเขตพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง



ในการจัดประชุมสัมมนาแบบให้ประชากรร่วมออกแบบ คำถามวิจัยจะดำเนินการ ดังนี้

การดำเนินการครั้งที่ 1 ให้แต่ละกลุ่มโดยแบ่งตามประเภท หรือสถานภาพของผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเล่าประสบการณ์ วิธีการแก้ไขปัญหาและความต้องการโดยถกเถียงและแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระแล้วให้แต่ละกลุ่มทำ Story Board สรุปนำเสนอแต่ละกลุ่มเพื่อให้กลุ่มอื่นๆ ได้รับทราบและช่วยกันเสนอแนะและซักถามโดยผู้วิจัยเป็นผู้กำหนดประเด็นว่าจะให้ออกแบบ ในประเด็นใดบ้างเป็นโจทย์ให้แต่ละกลุ่ม

การดำเนินการครั้งที่ 2 ให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาสร้างกลุ่มเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนามีความหลากหลายแล้วถกเถียงและแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีแล้วนำเสนอ โดยให้แต่ละกลุ่มทำ Story Board สรุปนำเสนอแต่ละกลุ่มเพื่อให้กลุ่มอื่นๆ ได้รับทราบและช่วยกันเสนอแนะและซักถาม

เมื่อได้สภาพปัญหาจากการร่วมออกแบบคำถามวิจัยแล้วจะนำสภาพปัญหาและข้อมูลที่ได้ทำการวิเคราะห์เรียบเรียงประกอบกับข้อมูลทางกฎหมาย ระเบียบ สติติของหน่วยงานภาครัฐ วิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ บทความและข้อมูลตามสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการกองทุนต่อไป

ผลการวิจัย

จากการให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ร่วมออกแบบ คำถามวิจัย (Participatory design, Co-Design) โดยการเปิดเวที สาธารณะ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการ กองทุนหมู่บ้านที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี ต้องหยุดการบริหารงานเนื่องจากคณะกรรมการกองทุนนำเงินที่ได้ จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลและเงินฝากของสมาชิกนำไปปล่อยกู้ให้ แก่สมาชิกโดยปราศจากการพิจารณาความสามารถของลูกหนี้ในการ ชำระหนี้ มูลค่าหลักทรัพย์ค้ำประกัน ความน่าเชื่อถือของผู้กู้และ การให้คณะกรรมการกู้เงินโดยไม่คิดดอกเบี้ย นอกจากนั้นยังนำเงิน สบทบของรัฐบาลและเงินฝากของสมาชิกไปจัดสรรเป็นเงินปันผล ให้แก่คณะกรรมการและสมาชิก ทั้งที่การบริหารงานกองทุนไม่มี ผลกำไร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่สมาชิกฯ จะได้นำเงินเข้ามาฝากเพิ่มมากขึ้น

กรณีข้างต้นจึงทำให้เกิดปัญหาลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ และการบังคับชำระหนี้กับหลักทรัพย์ค้ำประกันก็ไม่มีมูลค่ากับจำนวน หนี้และดอกเบี้ยที่กองทุนจะได้รับกองทุนขาดเงินทุนหมุนเวียน จนทำให้สมาชิกใช้สิทธิตนเองในการเรียกร้องแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ดำเนินการแก่คณะกรรมการกองทุนและให้คณะกรรมการ กองทุนนำเงินที่สูญหายไปคืนแก่กองทุนเพื่อให้สมาชิกได้ถอนเงิน ฝากของตน กรณีดังกล่าวพบปัญหาว่า การที่สมาชิกจะเรียกร้อง

ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในกองทุนจะต้องมีเงื่อนไขว่าต้องมีการชำระบัญชีโดยคณะกรรมการเสียก่อนจึงยกเลิกหรือให้กองทุน หยุดดำเนินการได้ทำให้สมาชิกไม่มีหนทางอื่นใด จึงได้มีการเรียกร้อง ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษช่วยเหลือด้านคดีอาญา จนนำไปสู่การ ดำเนินคดีอาญาแก่คณะกรรมการกองทุน

เมื่อคณะกรรมการกองทุนถูกดำเนินคดีอาญาแล้ว พบว่า ไม่มีการดำเนินงานในกองทุนอีกต่อไป เพราะสมาชิกและบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายในหมู่บ้านไม่มีอำนาจในการเข้าไปบริหารงานกองทุน ที่จะดำเนินการรับฝาก ปล่อยกู้ การไถ่ถอนจำนอง การจัดเก็บ ดอกเบี้ยจากผู้กู้ การให้ผลประโยชน์อื่นๆ แก่สมาชิก เช่น เงินปันผล ดอกเบี้ยเงินฝากหรือเงินเดือนของเจ้าหน้าที่บริหารกองทุน เป็นต้น จึงทำให้เป็นการยากต่อการดำเนินการของกองทุนต่อไปในอนาคต เพราะคณะกรรมการไม่ดำเนินการชำระบัญชีขึ้นเนื่องมาจากไม่มี ทรัพย์สินของกองทุนเพียงพอต่อการจัดสรรให้แก่สมาชิกกองทุน

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 9 ได้วางโครงสร้างการบริหาร จัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไว้ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ในการบริหารจัดการกองทุนโดยไม่มีบทบัญญัติใดเปิดช่องทางให้แก่ สมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานกองทุน เว้นแต่เป็นกรณี การออกเสียงในการลงมติการเลือกคณะกรรมการชุดใหม่เท่านั้น ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วย การจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ พ.ศ. 2551 ข้อที่ 19 โดยการคัดเลือกกันเองจากบุคคล ที่มีความรู้ ความสามารถและมีความรับผิดชอบที่จะบริหารจัดการ กองทุนหมู่บ้าน เป็นที่ยอมรับของประชาชนในหมู่บ้าน และชุมชนเมือง และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 20 นอกจากนั้น อำนาจในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพนั้นส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เนื่องจากการดำเนินงาน ต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่การออกระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข ในการกู้ รวมทั้งการพิจารณาและอนุมัติเงินกู้ให้แก่ประชาชนเป็น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ชาวบ้านเลือก กันเอง

กรณีดังกล่าวยังพบว่า บุคลากรภายในหมู่บ้านยังขาดความ รู้และความชำนาญในการบริหารเงินกองทุนให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำผลเสียหายไปสู่การจัดการเงินกองทุนให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ยากและจะก่อให้เกิดผลเสีย หายไปสู่ระบบการออมเงินฐานรากของสังคม เพราะจากการ สืบราชข้อมูลกลุ่มสมาชิกที่นำเงินมาฝากส่วนใหญ่เป็นผู้ปกครองที่ ใช้ชื่อบุตรเป็นเจ้าของบัญชีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บไว้เป็นทุนการ ศึกษาในอนาคต และมาตรการทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่สมาชิกก็ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการ ตรวจสอบการบริหารจัดการ เช่น การจัดสรรดอกเบี้ย รายได้หรือ

ผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านหรือ แม้แต่การสอบถามความเป็นไปของกองทุนด้วยความหวังใจของ สมาชิก เพราะพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 9 ไม่ได้ให้สิทธิสมาชิกในการเข้าไป บริหารจัดการกองทุน สมาชิกจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 374/2553) และถ้าเป็นกองทุนที่ไม่ได้ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ พ.ศ. 2547 แล้วกรณีดังกล่าวก็ถือว่าเป็นเพียงการจัด ตั้งห้างหุ้นส่วนสามัญเพื่อหวังผลกำไรอันเกิดจากการปล่อยกู้และ เงินปันผลที่ได้จากการฝากของสมาชิกเท่านั้น และถ้าสมาชิกได้รับความเสียหายจากการบริหารกองทุนของคณะกรรมการ กรณี ดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของสมาชิกตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ด้วย เพราะสิทธิของ สมาชิกจะต้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่กองทุนได้มีการชำระบัญชีเลิก ห้างเสียก่อนจึงจะได้รับการโต้แย้งสิทธิจากความเป็นธรรมใน การแบ่งทรัพย์สินของกองทุน (คำพิพากษาฎีกาที่ 1389-1393/2551)

เมื่อพิจารณาถึงระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ว่าด้วย การเลิก ยุบรวมหรือแยกบาง ส่วน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549 ข้อ 5 ได้กำหนด เหตุในการยกเลิกกองทุนหมู่บ้านไว้เหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

1. ที่ประชุมใหญ่ของกองทุนหมู่บ้านมีมติให้เลิก
2. ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลาย
3. นายทะเบียนสั่งให้เลิก

เหตุที่จะทำให้เลิกกองทุนจะต้องเป็นไปตามหลักการที่ กำหนดไว้ข้างต้นนี้เท่านั้น ซึ่งเป็นการยกต่อการยกเลิกกองทุน กรณี ข้างต้นไม่ได้กำหนดหลักการในการยกเลิกกองทุนโดยเหตุผลพิเศษ หรือการยกเลิกโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ถ้ากองทุนมีเหตุหนึ่งเหตุใด จนทำให้กองทุนไม่อาจจะดำเนินการบริหารต่อไปได้เป็นกรณีที่ทำให้ กองทุนยกเลิกโดยตัวของกองทุนเองหรือไม่อาจบริหารงานต่อไปได้ อีก เช่น ในกรณีของกองทุนที่เป็นกรณีศึกษาข้างต้นนี้ก็ไม่มีความหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ให้กองทุนต้องยกเลิกโดยตัวของกองทุนเองหรือ การให้อำนาจแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่ง ชาติเข้ามาบริหารงานแทน ในกรณีที่คณะกรรมการกองทุนถูกดำเนิน คดีจนทำให้กองทุนไม่อาจจะดำเนินการต่อไปได้ให้ถือว่ากองทุนนั้นเป็น อันยกเลิกไป และให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองแห่งชาติเข้ามาบริหารจัดการแทนเพื่อป้องกันความเสียหาย ที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแสวงหาประโยชน์จากกองทุนใน ระหว่างถูกดำเนินคดี เช่น การรับชำระหนี้และไถ่ถอนจำนองโดย

ปราศจากการนำเงินเข้าบัญชีกองทุน ทำให้กองทุนและประชาชน ผู้เป็นสมาชิกได้รับความเสียหายและไม่ได้รับการเยียวยาความ เสียหาย

ส่วนมาตรการในการดำเนินคดีแก่คณะกรรมการตาม บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ พบว่า ตามพระราชบัญญัติกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการในกรณีทุจริตการบริหารงานกองทุน จึงทำให้ต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งมีแนวคิดและหลักการที่แตกต่างกันกับความรับผิดชอบในการบริหาร งานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มุ่งเน้นให้นำผู้กระทำความ ผิดไปลงโทษทางอาญา แต่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านกระทำในฐานะตัวแทนของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บรรลุ ผลตามนโยบายและบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้โดยมุ่งให้คณะ กรรมการกองทุนถูกดำเนินคดีอาญาเพียงอย่างเดียวก็ไม่ได้ทำให้เกิด ประโยชน์ต่อกองทุนแต่อย่างใด เพราะการนำคณะกรรมการให้ จำคุกก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหามาตรการทางอาญา มาใช้เท่านั้น ส่วนเงินสทบของรัฐบาลและเงินฝากของสมาชิกที่ สูญเสียไปนั้นเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้กองทุนมั่นคงและตอบสนอง ต่อเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนั้น ถ้าไม่มีมาตรการ ทางกฎหมายที่เหมาะสมและเพียงพอแล้วก็จะทำให้ประชาชนผู้ที่มี จิตสาธารณะมุ่งที่จะเข้ามาบริหารงานกองทุนให้มีประสิทธิภาพ สร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนก็จะไม่อาสาเข้ามาบริหาร งาน เพราะในอนาคตอาจจะถูกดำเนินคดีก็เป็นได้

กรณีดังกล่าวจึงควรมีบทบัญญัติความรับผิดชอบในการป้องกัน การนำเงินของกองทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์โดยกำหนดให้ในการ ดำเนินกิจการของกองทุนหมู่บ้าน กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้าน ตลอดจนมติที่ประชุมกองทุนหมู่บ้านด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้าน

ถ้าในกรณีที่กรรมการคนใดกระทำการหรือละเว้นกระทำ การอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ คณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตาม การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด กองทุนหมู่บ้านหรือ สมาชิกกองทุน มีอำนาจดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

1. ถ้าการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้กองทุน หมู่บ้านได้รับความเสียหาย ให้กองทุนหมู่บ้านเรียกค่าสินไหม ทดแทนจากกรรมการคนนั้นได้ แต่ถ้าในกรณีที่กองทุนหมู่บ้านไม่ เรียก ร้อง สมาชิกคนหนึ่งหรือหลายคน จะแจ้งเป็นหนังสือให้กองทุน หมู่บ้านดำเนินการเรียกร้องก็ได้ หากกองทุนหมู่บ้านไม่ดำเนินการ ตามที่สมาชิกกองทุนนั้นแจ้ง สมาชิกกองทุนนั้นๆ จะนำคดีขึ้นฟ้อง เรียกเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนกองทุนหมู่บ้านก็ได้ และให้ถือว่า สมาชิกกองทุนคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้เสียหายทั้งคดีแพ่ง อาญา และคดีปกครอง



2. ถ้าการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหมู่บ้าน สมาชิกคนหนึ่ง หรือหลายคน จะขอให้ศาลสั่งระงับการกระทำดังกล่าวก็ได้ โดยสมาชิกกองทุนจะขอให้ศาลสั่งให้กรรมการคนนั้นออกจากตำแหน่งก็ได้

นอกจากนั้น ในการบริหารงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะต้องกำหนดหลักการเหล่านี้ไว้ด้วย ได้แก่

1. ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจัดส่งรายงานเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน ตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดส่งไปยังอนุกรรมการระดับจังหวัด และอาจเรียกให้กองทุนหมู่บ้านได้ชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความในรายงานนั้นได้

2. ในกรณีที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองใดประสบปัญหาสภาพคล่องอันอาจมีผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวมและคณะกรรมการระดับจังหวัด เห็นว่าการให้กู้ยืมเงินหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น อาจช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินได้ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัดและได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จะให้กู้ยืมเงินหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะใดแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยเรียกหลักประกันดังกล่าวก็ได้

ดังนั้น การกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการแทนที่จะเป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐและที่ประชุมใหญ่ของกองทุนหมู่บ้านเท่านั้น เพื่อป้องกันความเสียหายในกรณีที่การกระทำใดๆ ของกรรมการทำให้กองทุนได้รับความเสียหาย การป้องกันหนี้สูญอันเนื่องมาจากการปล่อยกู้เงินโดยลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ได้ หรือนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือการบริหารงานกองทุนผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งความเสียหายดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการออมเงินของชุมชนส่งผลให้ขาดความน่าเชื่อถือของนโยบายภาครัฐ และยังเป็นการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรของประชาชนโดยไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มขึ้นตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

สรุปและอภิปรายผล

การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พื้นที่ในการศึกษา หมู่ที่ 9 ต.คำโดนด อ.ประจันตคาม จ.ปราจีนบุรี ที่ได้ทำการเปิดเวทีสาธารณะโดยใช้การร่วมออกแบบคำถามวิจัย (Participatory Design, Co-Design) มาใช้เพื่อหาข้อเท็จจริงในการบริหารงานกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษา พบว่า การที่กองทุนหมู่บ้านบริหารงานไม่ประสบผลสำเร็จเป็นปัญหาด้านการบริหารงานของคณะกรรมการเป็นหลักโดยการนำเงินสบทบและเงินฝากของสมาชิกไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และขาดความสามารถในการบริหารกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นว่าในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีเครือข่ายที่สามารถประสานงานกันได้อย่างดี เพราะถ้าขาดการตรวจสอบหรือการตรวจสอบเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพจะทำให้เงินกองทุนไม่ถูกใช้ผิดวัตถุประสงค์ในการที่จะนำไปจ้างงานและสร้างอาชีพให้แก่คนในชุมชน และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการออมเงินฐานรากของสังคมและทางเศรษฐกิจในอนาคต ถ้าไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและเพียงพอก็จะทำให้ขาดความเชื่อถือและความเชื่อมั่นที่มีต่อนโยบายรัฐบาลและสร้างภาระต่อภาครัฐในการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกกองทุนทั้งในแง่ของการช่วยเหลือทางคดีและทางงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเห็นควรว่า ถ้าจะจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านโดยให้สถาบันการเงินของรัฐเป็นเสมือนหน่วยงานสนับสนุนจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านร่วมกับประชาชนทั้งแนวทางการจัดตั้ง การบริหารหรือการจัดสรรผลประโยชน์ภายในกองทุน และจะต้องมีมาตรการในการป้องกันความเสียหายจากเงินฝากโดยการสำรองเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนในเขตกองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งนั้นๆ ก็จะเป็นมาตรการที่จะป้องกันความเสียหายได้และควรกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการในกรณีทุจริตต่อหน้าที่หรือยกยอกทรัพย์สินของกองทุน และกำหนดให้สมาชิกเป็นผู้เสียหายโดยตรงในการที่จะดำเนินคดีกับคณะกรรมการกองทุนและกำหนดสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมบริหารกองทุนโดยให้สิทธิที่จะสามารถสอบถามความเป็นไปถึงรายได้ รายจ่ายและผลประโยชน์ต่างๆ ภายในกองทุนไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยให้มีการกำหนดไว้ว่า



1. การดำเนินกิจการของกองทุนหมู่บ้านกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้าน ตลอดจนมติที่ประชุมกองทุนหมู่บ้านด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและระมัดระวังรักษามลประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้าน

2. ในกรณีที่กรรมการคนใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด กองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิกกองทุน มีอำนาจดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

2.1 ถ้าการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้กองทุนหมู่บ้านได้รับความเสียหาย ให้กองทุนหมู่บ้านเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำนั้นได้ แต่ถ้าในกรณีที่กองทุนหมู่บ้านไม่เรียกร้อง สมาชิกคนหนึ่งหรือหลายคน จะแจ้งเป็นหนังสือให้กองทุนหมู่บ้านดำเนินการเรียกร้องก็ได้ หากกองทุนหมู่บ้านไม่ดำเนินการตามที่สมาชิกกองทุนนั้นแจ้ง สมาชิกกองทุนนั้นๆ จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนกองทุนหมู่บ้านก็ได้ และให้ถือว่าสมาชิกคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้เสียหายทั้งคดีแพ่งคดีอาญาและคดีปกครอง

2.2 ถ้าการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหมู่บ้าน สมาชิกคนหนึ่ง หรือหลายคน จะขอให้ศาลสั่งระงับการกระทำดังกล่าวก็ได้ โดยสมาชิกกองทุนจะขอให้ศาลสั่งให้กรรมการคนนั้นออกจากตำแหน่งก็ได้”

นอกจากนั้น ในการบริหารงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองควรจะต้องกำหนดหลักการเหล่านี้ไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ด้วย ได้แก่

1. ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจัดส่งรายงานเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน ตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดส่งไปยังอนุกรรมการระดับจังหวัดและอาจเรียกให้กองทุนหมู่บ้านได้ชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความในรายงานนั้นได้

2. ในกรณีที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองใดประสบปัญหาสภาพคล่องอันอาจมีผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวมและคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เห็นว่าการให้กู้ยืมเงินหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น อาจช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินได้ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัดและได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะให้กู้ยืมเงินหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะอื่นใดแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยเรียกหลักประกันดังกล่าวก็ได้”

เอกสารอ้างอิง

- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์. ม.ป.ป. หน่วยที่ 5 สินเชื่อเกษตร. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เอียรชัย ณ นคร, พระมหาสุทนต์ อาภากร (อบอู่) และสายชล ปัญญิต. 2553. **ความเป็นไปได้ในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประสิทธิ์ สุทธิชัย. 2550. **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปรีชา สุวรรณทัตและทรงพล พนาวงค์. 2555. **คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542 (กฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน)**. กรุงเทพมหานคร : จามจุรี โปรดักส์.
- ศุภโชค ชุนอ้ว. 2545. **กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง**. รัฐสภาสาร. 50 (4): 77-132.
- อนันต์ ช่วยนิก. 2555. **สถานะความเป็นผู้เสียหายในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง**. **บทบัญญัติ**. 68(3): 143-155.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. 2549. **เมื่อธนาคาร-การไปรษณีย์ญี่ปุ่นหมดภารกิจทางประวัติศาสตร์**. เข้าถึงได้จาก: [http://www.onopen.com/2007/01/2247\[2556, 4 เมษายน\]](http://www.onopen.com/2007/01/2247[2556, 4 เมษายน]).
- Huhammad, Yunus. 2553. **นายธนาคารเพื่อคนจน**. แปลจากเรื่อง Vers UN Monde sans pauvrete ของ Huhammad Yunus (สฤณี อาชวานันทกุล, แปล) (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : มติชน.