

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547¹

อภิรักษ์ อัคระพันธ์²

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” เป็นหนึ่งในนโยบายของภาครัฐที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งภายในและต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหนึ่งในโครงการ Microfinance ขนาดใหญ่ที่สุดในโลกที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านจะสามารถสร้างโอกาสแก่คนระดับรากหญ้า ให้สามารถเข้าถึง แหล่งทุนสำหรับการสร้างงาน สร้างอาชีพและรายได้ ลดรายจ่าย สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือ ประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมถึงเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และลดการกู้ยืมเงิน นอกระบบของประชาชน โดยทำให้กลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเชิงพาณิชย์ในระบบ (Formal financial services) ทำให้ประชาชนพ้นจากความยากจน และจะเกิดกระแสการไหลเวียนของเงิน ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น ให้ชาวบ้านบริหารจัดการเงินกองทุนด้วยตนเอง ส่วนหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำเท่านั้น โดยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลเงินกองทุนที่ได้รับให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึงมีความโปร่งใสและยุติธรรม

แม้ว่า รัฐจะให้อำนาจในการบริหารจัดการเป็นของประชาชน โดยให้ประชาชนตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการดูแลและบริหารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารโครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนอย่างยั่งยืน โดยศาสตร์พระราชามาแนวทางพระราชรัฐ พ.ศ. 2561 แต่กลับพบว่า กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เท่าที่ควร จึงทำให้ระเบียบที่ออกมาภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริต และปฏิบัติมิชอบเกิดขึ้นดังเช่นปัญหาที่ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกลี สิริพิฑูร และรองศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์

²นักศึกษาริทยูนิโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน คือ บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับดูแล และจัดสรรดอกผล รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน โดยผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้นั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้ตามข้อ 20 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ที่ออกตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งจะเห็นว่าตามที่ข้อ 20 กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติไว้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับไว้ในข้อ 21 ว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับดูแล และจัดสรรดอกผล รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ดังนั้น แล้วเมื่อพิจารณาจากอำนาจที่ได้รับนั้น ถือว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญยิ่งที่จะต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาจัดการ ดังนั้นการศึกษาหรือระดับการศึกษาจึงถือเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องนำมากำหนดในคุณสมบัตินี้ด้วย เพราะหากไม่กำหนดคุณสมบัติการศึกษาไว้ นั่นก็หมายความว่าไม่ว่าใครหรือบุคคลใดก็สามารถเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบ้าน ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารจัดการแล้วก็จะส่งผลกระทบได้ในอนาคต

จึงกล่าวได้ว่าคุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 20 นี้ ยังคงมีบางประการที่ไม่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกองทุน เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน คือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการในทุกด้านของกองทุน นอกเหนือจากการรู้จักและใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนแล้ว ความรู้ ความสามารถ และวุฒิทางการศึกษาก็ถือเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อใช้ประกอบในการทำงานด้านการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการกำหนดระดับการศึกษาของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้ชัดเจนจะสามารถช่วยให้การปฏิบัติงาน การบริหารงานกองทุนมีความราบรื่นยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

เพื่อให้เป็นไปตามกรอบของวัตถุประสงค์ของกองทุน ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้าน ตามข้อ 21 (12) แต่กฎหมายไม่ได้วางหรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติใด ๆ ไว้ เพื่อเป็นกรอบหรือมาตรฐานในการติดตามและประเมินผลได้เลย แต่กฎหมายบอกเพียงแค่ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสามารถกระทำได้อย่างกว้าง ๆ ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบระหว่างคณะกรรมการและสมาชิกในหมู่บ้านที่คู่ ซึ่งกลับพบว่า จำนวนของคณะกรรมการ หรือ กรรมการที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับการติดตามและประเมินไม่สอดคล้องกับสมาชิกแต่ละรายได้ครบถ้วน ดังนั้น จึงทำให้คณะกรรมการไม่

สามารถปฏิบัติให้เป็นไปแนวทางเดียวกันได้ ทั้งที่ ๆ การติดตามหรือประเมินผลนั้นถือเป็นตัวบ่งชี้ว่าการปฏิบัติงานกิจกรรมหรือโครงการนั้นเป็นไปตามพันธกิจ เนื่องจากการติดตามและประเมินผลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และอุปสรรคในการดำเนินโครงการหรือดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานกองทุน ส่งผลให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองไม่สามารถมีเงินทุนหมุนเวียนได้อย่างยั่งยืน เหตุเพราะผลการติดตามและการประเมินผลเป็นการบ่งชี้ปัญหาการดำเนินงาน แล้วนำมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นหากการติดตามและประเมินผลไม่มีการกำหนดกรอบหรือแนวทางที่แน่นอนการดำเนินงานไว้ก็จะทำให้การดำเนินงานของกองทุนไม่มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ได้เลย

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหาร โครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนอย่างยั่งยืน โดยศาสตร์พระราชทานแนวทางพระราชรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับการจัดสรรกำไรสุทธิเมื่อสิ้นปีบัญชีให้กับสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่เนื้อหาสาระและความหมายที่เหมือนกันทุกประการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เป็นปัญหาว่าในทางปฏิบัติหลาย ๆ กองทุนไม่มีการดำเนินการจัดสรรกำไรประจำปีในเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดในระเบียบกองทุนนี้ ทำให้หลาย ๆ กองทุนไม่มีการจ่ายเงินจัดสรรผลกำไรสุทธิให้กับสมาชิกแต่อย่างใด ทั้งที่อาจจะมีผลกำไรหรืออาจจะไม่มีผลกำไร และตามข้อ 46 กฎหมายกำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านกำหนดและการบันทึกบัญชีถูกต้องหรือไม่ แต่หลักปฏิบัติแล้วการตรวจสอบดังกล่าวนี้ไม่สามารถใช้บังคับให้เกิดประสิทธิภาพได้ จึงเกิดปัญหาในเรื่องการตรวจสอบในเรื่องจำนวนเงินการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ซึ่งการที่ กองทุนไม่มีการดำเนินการจัดสรรกำไรประจำปีในเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดในระเบียบเหล่านั้น เหตุเพราะคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่มีการจัดทำและจัดเก็บเอกสารการเบิกจ่ายผลกำไรประจำปี เนื่องจากไม่มีกฎหมายตัวใดหรือระเบียบตัวใดบังคับให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านต้องจัดทำและจัดเก็บเอกสารการเบิกจ่ายผลกำไรประจำปี

ดังนั้น หากมีการกำหนดให้มีการจัดทำและจัดเก็บเอกสารการเบิกจ่ายบัญชีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ การตรวจสอบการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามข้อกำหนดในระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำไรสุทธิหรือดอกผลที่ได้จากการนำเงินจัดสรรจากรัฐบาล หรือ “บัญชี 1” ให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ยืมนำไปจัดสรรเพื่อนำไปเป็นประโยชน์ต่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต่อไป

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ทั้ง 3 ประเด็นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

เห็นควรให้เพิ่ม (9) ในข้อ 20 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เป็น

“(9) เป็นผู้ที่มิพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต หรือเทียบเท่า เว้นแต่ในท้องถิ่นใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ดังกล่าวได้ ให้ใช้วุฒิการศึกษาที่ต่ำกว่านั้นมาบังคับโดยอนุโลม” ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการในการปฏิบัติงานของกองทุนให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547

2. ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

เห็นควรให้

“ข้อ 21 (12) ยกเลิก”

ควรเพิ่ม

“ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะทำงาน โดยให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการได้สัดส่วนของการปฏิบัติงานในการติดตามและประเมินผลระหว่างสมาชิกกองทุนกับผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามแนวคิดของนโยบายของกองทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ควรเพิ่ม วรรคห้า ในข้อ 46 เป็น

“วรรคห้า ในกรณีเกี่ยวกับการตรวจสอบตามวรรคสอง และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรสุทธิของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้ผู้ตรวจสอบและคณะกรรมการผู้รับผิดชอบมาชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับเงินในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้กับสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยเปิดเผย”

ควรเพิ่ม วรรคสาม ในข้อ 48 เป็น

“วรรคสาม ตามความวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดทำและจัดเก็บเอกสารการเบิกจ่ายบัญชีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักฐานทางบัญชีในการเบิกจ่ายเพื่อใช้คิดผลกำไรสุทธิสิ้นปีให้กับสมาชิกได้

ควรเพิ่ม วรรคห้า ในข้อ 37 เป็น

“วรรคห้า ตามความวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดทำและจัดเก็บเอกสารการเบิกจ่ายบัญชีของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบที่จะต้องใช้อะไรในการ ตรวจสอบอ้างอิง และเพื่อให้การดำเนินการในการบริหารจัดการเกิดความโปร่งใสและง่ายต่อการตรวจสอบ บัญชีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- กรมการพัฒนาชุมชน. ผลการดำเนินงานคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) ตามนโยบาย “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์”. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2544.
- เกศสุดา ปิ่นไชย. “แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านหนองโปลา อำเภอสันทราย จังหวัด เชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต เกษตรศาสตร์ สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร . มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.
- คำริ เฉลิมวงศ์. คู่มือเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: ป. รุ่งเรือง กรุงเทพมหานคร, 2547.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน. กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์. 2548.
- พระพงษ์ สดประเสริฐ. “บทเรียนจากกองทุนหมู่บ้านสู่การพัฒนาการเมือง.” วารสารการศึกษาและพัฒนา สังคม 5, 1-2 (2552): 5-8.
- ไพโรจน์ พุดินอก. “กองทุนหมู่บ้าน : ทูทางสังคมในฐานะกระบวนการขับเคลื่อนกองทุนหมู่บ้านโนน สังข์.” *Veridian E-Journal*. SU Vol.5 No. 3 September - December 2012: 132-133.
- ศิริขวัญ วิเชียรเพ็ลส. “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ.” รายงานการศึกษากองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งชาติ. สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: 4.