

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท ตามนโยบายรัฐบาล ในการต่อสู้กับปัญหาความยากจนเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย ตลอดจนบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชน ในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองและระบบการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วย จุดประสงค์หลักในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และระเบียบ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2547 หรือระเบียบ (กทบ.) และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในการดำเนินการและให้คณะกรรมการกองทุนซึ่งมาจาก การเลือกตั้งกันเองโดยสมาชิกในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้นๆ ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 16 ที่มีอำนาจในการอนุมัติวงเงินกู้รายหนึ่งไม่เกินจำนวน 20,000 บาท ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 31 หากเกินต้องเรียกประชุมสมาชิกเพื่อร่วมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด แต่การอนุมัติได้รายหนึ่งต้องไม่เกิน 50,000 บาท ตามระเบียบ ข้อ 31 วรรคสอง กรณีผู้กู้ผิดสัญญาไม่ชำระคืนต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาผู้ยืมเงินให้ผู้กู้เสียเบี้ยปรับตามจำนวนที่ระเบียบหรือข้อบังคับที่กองทุนกำหนด เว้นแต่ผู้กู้ได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันการชำระหนี้ ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 36 จะเห็นได้ว่าการติดตามหนี้เงินกู้เมื่อผู้กู้ไม่ชำระหนี้ในระบียบดังกล่าวที่ให้ใช้นั้น ไม่ได้ระบุถึงวิธีการบังคับชำระหนี้ว่าจะมีวิธีการบังคับชำระหนี้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าผู้กู้มีเจตนาจ่ายเงินแล้วไม่ชำระหนี้ตามสัญญาด้วยแล้วผู้ใดจะรับผิดชอบทำหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงมักจะ ได้ทราบข่าวในปัจจุบันว่าเกิดปัญหาว่าผู้กู้ไม่ชำระหนี้เงินกองทุนและไม่มีระบบการจัดการที่ชัดเจน ในบางชุมชนใช้ทนายความหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการติดตามแต่ก็ไม่ได้ผล ซึ่งอาจใช้

บทบัญญัติกฎหมายทั่วไป คือฟ้องร้องบังคับคดีตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาในเรื่องวิธีการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร และจะใช้วิธีการแก้ปัญหาอย่างไรต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพและความสำคัญของปัญหาของมาตรการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.2.5 เพื่อศึกษาค้นคว้าหาแนวทางมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐบาลมีนโยบายในการต่อสู้กับความยากจนด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา โดยจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนหมู่บ้านแห่งละ 1 ล้านบาทและกำหนดให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการบริหารจัดการ ตลอดจนการติดตามหนี้เงินกู้ของสมาชิกที่ไม่ชำระหนี้ ในระบิยนั้นไม่มีวิธีการบังคับชำระหนี้ที่ชัดเจน แต่ละชุมชนต้องแก้ไขปัญหาตนเองคือบางชุมชนให้ทนายความ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยติดตามแต่ก็ยังติดตามหนี้เงินกู้ไม่ได้ ทำให้อาจกลายเป็นหนี้สูญมากขึ้น หากมีการตราพระราชกฤษฎีกาหรือจัดให้มีระเบียบกลางเกี่ยวกับวิธีการในการบังคับชำระหนี้และมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำหรับการติดตามทวงถามให้มีการชำระหนี้ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ย่อมมีส่วนรักษาเงินแผ่นดินไว้ได้และสอดคล้องกับวินัยทางการคลังและการงบประมาณสืบต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร(Documentary Research) โดยการวิเคราะห์เนื้อหาในเรื่องมาตรการบังคับชำระหนี้ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนและการทำสัญญาต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการ วารสาร ข่าวสาร ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการ วารสาร ข่าว แนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพและความสำคัญของปัญหาการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.6.2 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.6.3 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.6.4 สามารถวิเคราะห์การบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.6.5 ทำให้สามารถนำมาตรการทางกฎหมายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบังคับชำระหนี้ที่มีอยู่ได้

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักการ ประวัติความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งชาติ

การพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนการอยู่ดีกินดีมีความสุขของคนไทย โดยเฉพาะแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสามารถทำได้โดยอาศัยแนวความคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ มาใช้ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถช่วยเหลือประชาชนในการสร้างรายได้ทางธุรกิจ เป็นแหล่งเงินทุนที่มีใช้แหล่งเงินทุนที่คิดอัตราดอกเบี้ยสูง เพราะปกติประชาชนมีศักยภาพในการเข้าหาแหล่งเงินทุนอย่างจำกัด ไม่มีช่องทางและโอกาสที่จะหาแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินได้ง่ายนัก ส่วนใหญ่ธนาคารหรือสถาบันการเงินจะให้กู้เงินในธุรกิจโครงการใหญ่ ๆ และต้องมีหลักทรัพย์มาจ้องค้ำประกัน ดังนั้น เงินที่กู้จากโครงการกองทุนหมู่บ้านนำมาประกอบธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่ต้องใช้เงินทุนมากนัก เมื่อกิจการดีขึ้นก็ขยายธุรกิจต่อไป ในบทนี้ จึงเป็นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีหลักการต่างๆ ตลอดจนความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ ดังนี้

2.1 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนมีแนวคิดมาจากแผนปฏิบัติการเจเนด้า 21 (Agenda 21) (UN, 1992, อ้างถึงใน ปิยพัฒน์ บุณนาค, 2544 หน้า 40 - 68) ของสหประชาชาติ มีประเทศสมาชิกลงนามร่วมกันเมื่อปี 2535 ณ กรุงริโอ เดอ จานโร ประเทศบราซิล ซึ่งถือเป็นแผนแม่แบบของโลกสำหรับการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยวางเป้าหมายให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม แต่ในขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของชนรุ่นหลัง โดยกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้สามมิติคือ มิติทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในการประชุมที่

นคร โจฮันเนสเบิร์ก ทำให้มีการประกาศโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration , 2002) ซึ่งได้กำหนดหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Right to Development) โดยให้คำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ในหลักนิติรัฐ (Good Governance) หลักคุณธรรมและจริยธรรม (Ethics) และมีข้อเสนอแนะให้ บรรดาสมาชิกทั้งหลายนำไปปฏิบัติด้วยการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศให้เป็นไป ในแนวทางเดียวกัน

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ ในการพัฒนาประเทศ และเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นที่สำคัญของการสร้างขีดความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการรับรองแผนปฏิบัติการเจเนด้า 21 ในการประชุม สหประชาชาติของโลก (Earth Summit) ในปี 2535 เพื่อร่วมกับสังคมโลกให้การพัฒนาดำเนินไปโดย ปราศจากความเสื่อมโทรมและการหมดสภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้ แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งผลักดันให้การพัฒนาที่ยั่งยืนบังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยสำนักงานเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้จัดประชุมระดมความคิดวางกรอบการพัฒนา ที่ยั่งยืนภายใต้บริบทของไทย โดยพิจารณาถึงความเชื่อมโยง เหตุปัจจัยและแนวทางการ ดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังได้กำหนดยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดการ พัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าหมายให้สังคมไทยมีคุณภาพ มีเสถียรภาพและการปรับตัวมีการกระจาย พัฒนาอย่างเป็นธรรม และมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนปฏิบัติ การ มีการปฏิบัติทบทวน และแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา มีการ ประเมินผลและรายงานผลการพัฒนาเพื่อผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุมาลี วงษ์วิฑิต และ ระพีพรรณ ทองหล่อ, 2547, หน้า 160)

การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ได้กำหนดไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า โดยนำความคิดของทุกภาคส่วนในสังคมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และ ระดับชาติมาสังเคราะห์เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบให้เกิดเป็น “วิสัยทัศน์ร่วม” ที่สังคมไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมา สถานการณ์และแนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำไปสู่สังคมไทยที่พึงประสงค์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่าที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ ในระยะปานกลาง ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม

และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับอันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง โดยกำหนดยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้าง การพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืนให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองนำอยู่ชุมชนนำอยู่ เน้นการพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของสังคม มีการระดมพลังแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม มีการพัฒนาเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่ โดยสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดี เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต วิถีชีวิตของคนในเมืองและชุมชน ให้เกิดความสงบ สะดวก สะอาด ปลอดภัย และมีระเบียบวินัย รวมทั้งการสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ตลอดจนสร้างกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่อย่างต่อเนื่อง

การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและเมืองภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ที่มุ่งเน้นการปรับกระบวนการทัศน์ และการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวม เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเน้นที่ตัวคนจน ด้วยการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขีดความสามารถให้คนจนก่อร่างสร้างตัวพึ่งตนเองมากขึ้น และพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงระบบและโครงสร้าง โดยมีการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปฏิรูปกฎหมาย และปรับปรุงกฎระเบียบ เพื่อสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมไม่ขัดต่อกฎระเบียบ

การสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล เพื่อกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้เท่าเทียมกัน โดยสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจในระดับฐานรากสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่คนในชนบท พัฒนาการรวมกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงพื้นที่ชนบทและเมืองและส่งเสริมการพัฒนาให้สอดคล้องกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของพื้นที่ในระดับต่างๆ

การจัดการพื้นที่เชิงบูรณาการที่ยึดพื้นที่ภารกิจและการมีส่วนร่วม และเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคนดีและระบบดีเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยกลไกการจัดการพื้นที่และสร้างเครือข่าย เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

แนวความคิดในปัจจุบัน การพัฒนาเศรษฐกิจได้ให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา ทั้งนี้เพราะคนเป็นผู้วางแผนการพัฒนาและเป็นผู้รับผลแห่งการพัฒนา เคนิส กูเลท ได้อธิบายถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์ว่าประกอบด้วย (สุคใจ ทูลพานิชย์กิจ , 2547 , หน้า 3) สิ่งจำเป็น ดังต่อไปนี้

1. สิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำ (Life Sustaining) ซึ่งได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค
2. ความปลอดภัย และการได้รับความคุ้มครองในการดำเนินชีวิต
3. การดำเนินชีวิต ด้วยความรู้สึถึงศักดิ์ศรี และคุณค่าในตัวเอง ตลอดจนการได้รับการยอมรับนับถือ (Self Esteem)
4. ความมีอิสระและเสรีภาพในการที่จะเลือก และกำหนดจุดมุ่งหมายในการที่จะดำเนินชีวิตของตนเอง

แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะมีค่านิยม และมุมมองที่แตกต่างกันบ้างตามช่วงเวลาที่ตาม แต่ส่วนใหญ่ความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ มิได้แตกต่างกันมากนัก กล่าวโดยสรุป ความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ นั้น หมายถึง การทำให้เกิดความเจริญเติบโตและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างของสถาบันในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการบริการ ตลอดจนค่านิยม ทศนคติ เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยมุ่งขจัดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ประกอบด้วย

1. ความต้องการขั้นต่ำในการดำรงชีพของมนุษย์ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัย ยารักษาโรค ซึ่งเรียกว่า ปัจจัยสี่ นอกจากนี้ยังรวมถึงของใช้เบ็ดเตล็ดต่างๆ ที่จำเป็น
2. บริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับครอบครัว และชุมชน ได้แก่ น้ำดื่ม น้ำใช้ ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล การขนส่งมวลชน สิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพ ฯลฯ
3. สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ สิทธิในความคิด การพูด การกระทำ ตามกรอบของกฎหมาย โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น การมีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ ในกิจกรรมที่กระทบต่อประชาชน เป็นต้น
4. การมีงานทำ ซึ่งทำให้ประชาชนมีรายได้ สามารถนำไปใช้จ่ายในการดำรงชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้

2.2 แนวความคิดการพึ่งตนเอง

แนวความคิดการพึ่งตนเองเป็นแนวความคิดในการพัฒนาประเทศโดยลดการพึ่งพาจากต่างประเทศลง โดยพยายามพึ่งพาตนเองเป็นหลัก และเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในการพัฒนาเทคโนโลยี การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งการบริโภคและการลงทุนที่ประหยัด

เงินตราต่างประเทศ การดำเนินการตามแนวความคิดนี้ (สุคใจ ทูลพานิชย์กิจ ,2547, หน้า 84) ได้แก่

1. การลดการพึ่งพาผลผลิตใดผลผลิตหนึ่งเป็นหลัก เช่น ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ผลิตข้าวได้มาก เศรษฐกิจของประเทศจะต้องพึ่งพารายได้จากการส่งออกข้าวเป็นหลัก กรณีเช่นนี้ ทำให้ข้าวเป็นผลผลิตหลัก ที่ประเทศต้องพึ่งพา หากปีใดผลผลิตข้าวไม่เพียงพอ จะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจประเทศแย่ลง เป็นต้น การพัฒนาจึงไม่ควรมุ่งเน้นการพึ่งพาผลผลิตข้าวแต่เพียงอย่างเดียว ควรมีการพัฒนาแหล่งที่มาของรายได้ด้านอื่นๆ ด้วยเช่น การผลิตพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น รายได้จากการพัฒนาภาคบริการ การท่องเที่ยว เป็นต้น

2. การปรับเปลี่ยนแผนการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตให้สูงขึ้น เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภคที่สอดคล้องกับการผลิต และทรัพยากรของประเทศ เพื่อประหยัดด้านรายจ่าย เป็นต้น

3. ลดการพึ่งพาจากต่างประเทศลงทุกด้าน เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาได้ด้วยเศรษฐกิจภายในอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง การพึ่งพาต่างประเทศมีหลายรูปแบบ เช่น

ก. การพึ่งพาด้านการเงินลงทุน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

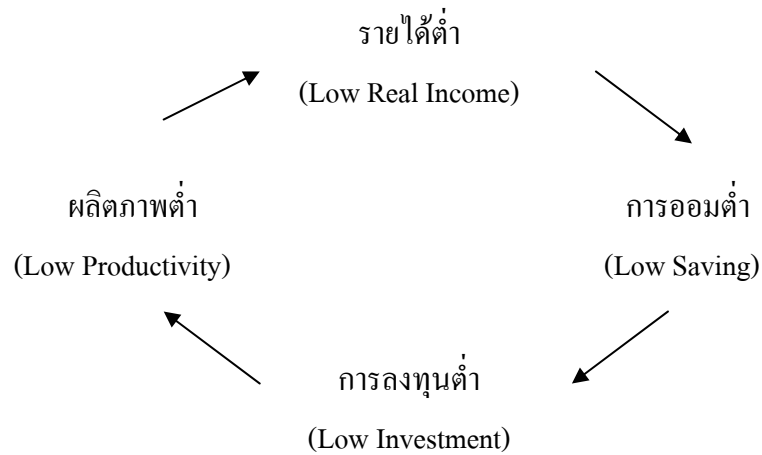
ข. การพึ่งพาด้านเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ค. การพึ่งพาการนำเข้าสินค้าและปัจจัยการผลิตบางชนิดจากต่างประเทศ

การพึ่งพาจากต่างประเทศไม่ว่าจะรูปแบบใด มิได้เกิดผลดีในทุกด้านเสมอไป บางรูปแบบของการพึ่งพาทำให้ประเทศต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ข้อสัญญาผูกพันที่ทำให้ประเทศขาดเอกภาพในการตัดสินใจ ตลอดจนผลประโยชน์แอบแฝงในรูปแบบต่างๆ ที่ต่างประเทศต้องการ นอกจากนี้ยังทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องผูกพันกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาจากต่างประเทศ ขาดความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเอง การรับวัฒนธรรมจากต่างประเทศมากเกินไป ทำให้เอกลักษณ์ของความเป็นชาติถูกคุกคามได้ง่าย

2.3 ทฤษฎีวิวัฏจักรแห่งความยากจน

ทฤษฎีวิวัฏจักรแห่งความยากจน (The Vicious Circle of Poverty) ได้อธิบายถึง การที่ประเทศไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ มีสาเหตุมาจากความยากจน เป็นปัจจัยพื้นฐาน คือ การมีรายได้ต่ำ (Low Real Income) ซึ่งทำให้ขีดความสามารถในการออมต่ำ (Low Saving) ส่งผลให้เกิดการลงทุนน้อย (Low Investment) ซึ่งทำให้ผลิตภาพต่ำ (Low Productivity) และนำไปสู่การมีรายได้ต่ำ ซึ่งเป็นวัฏจักรเช่นนี้ไปเรื่อยๆ ดังภาพที่ 1 (สุคใจ ทูลพานิชย์กิจ , 2547 , หน้า 90)



ภาพที่ 1 วัฏจักรแห่งความยากจน

การที่ประเทศจะหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนนี้ไปได้ ต้องมีการทำลายหรือตัดความสัมพันธ์ของตัวแปร ที่เป็นสาเหตุแห่งความยากจนลงไปได้ เช่น การทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น การสร้างความสามารถในการออมหรือการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้วัฏจักรแห่งความยากจน ถูกทำลายลงได้

1. การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

ปัญหาความยากจนได้กลายเป็นปัญหาเชิงระบบ และโครงสร้างระดับชาติที่สั่งสมมานานในสังคมไทย จนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสนใจในการแก้ปัญหาความยากจนมาโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา แต่ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ ในสังคมไทย ขณะที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบันได้ส่งผลให้ปัญหาความยากจนมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ปัญหาความยากจนจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นองค์รวมที่เชื่อมโยงมิติต่างๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศเป็นปัญหาความเร่งด่วนของชาติที่จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะ 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ โดยกำหนดเป้าหมายการลดสัดส่วนคนจนจากร้อยละ 15.9 ในปี 2542 ให้เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549 พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบ ด้วยการกระจายโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ มีการพัฒนา

เศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพคนจนให้สามารถก่อสร้างตัวและพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ ปรับกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อคนจนให้ได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่าตัดเทียบกับกลุ่มอื่นในสังคม

การแก้ไขปัญหาความยากจน นอกจากจะเป็นวาระแห่งชาติแล้ว ยังเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการพัฒนาชนบท และเมืองอย่างยั่งยืนที่เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมที่มุ่งเน้นการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวม และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเน้นที่ตัวคนจนและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ที่เน้นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน อาสาสมัคร และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมและระบบสหกรณ์ ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ที่เน้นการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤติเศรษฐกิจและช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม รวมทั้งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ในส่วนของการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส และเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาความยากจนได้อาศัยแนวทางพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนมีทิศทางที่ชัดเจน และครอบคลุมทุกมิติ รวมทั้งครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายคนจนทั้งที่เป็น การให้ความช่วยเหลือต่อคนจนในปัจจุบัน การสร้างภูมิคุ้มกันแก่กลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อความยากจนและการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความยากจนแก่คนรุ่นใหม่ เพื่อเป็นฐานของการพัฒนาประเทศสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพต่อไป

ความหมายของความยากจน ตามยุทธศาสตร์มิได้จำกัดเฉพาะความขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้สำหรับการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลายๆ ด้าน และการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ ความไม่เสมอภาคและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วนสาเหตุของความยากจน ส่วนใหญ่พบว่าเกิดจากปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ การไม่มีที่ดินทำกิน การไม่มีทุน การศึกษาน้อย ขาดทักษะ มีหนี้สิน ไม่มีงานทำต่อเนื่อง มีครอบครัวใหญ่มีภาระมาก ความชราภาพ และเจ็บป่วย

เป็นต้น นอกจากนี้ยังปัจจัยภายนอกที่เป็นสาเหตุของความยากจน ได้แก่ กลไกการแข่งขัน ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ขาดโอกาสในการรับรู้ข่าวสาร ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการ พื้นฐานต่างๆ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการประเมินทุนทางสังคมที่มีอยู่ในเบื้องต้น พบว่า มีอยู่เป็นจำนวนมาก หลากหลาย และเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาในทุกมิติทุกระดับ ถ้ามีการบริหารจัดการที่ดี อาทิ การส่งเสริมบทบาทของทุนที่เป็นสถาบันรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามาทำงานเพื่อสังคม การต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือการปรับลดค่านิยมและพฤติกรรมของคนไทยในบางเรื่องเพื่อสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อกระบวนการพัฒนา อย่างไรก็ตาม การประเมินทุนทางสังคมต้องทำอย่างเป็นระบบโดยพิจารณาว่าที่ผ่านมาได้ละเลยทุนทางสังคมบางอย่างไปหรือไม่ ทำให้ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์และไม่ได้รับการดำรงคุณค่าจึงสูญหายไป หรือมีการใช้ทุนทางสังคมบางอย่างมากเกินไป จนเกิดความเสื่อมถอยอย่างรวดเร็วและย้อนกลับคืนไม่ได้ นอกจากนี้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มให้ทุนทางสังคมที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องหรือไม่ เพื่อให้ทุนดังกล่าวมีโอกาสเพิ่มพูนและผนึกกำลังกับทุนด้านอื่นๆ ในการพัฒนาด้วย

กรอบแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาทุนทางสังคม ในการดำเนินการงานพัฒนาทุนทางสังคมนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดกรอบแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้

1. ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของผู้บริหาร ผู้วางแผน โดยคำนึงถึงความหลากหลายของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ และคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ
2. ต้องมุ่งไปที่การรักษา ต่อยอด ฟื้นฟู พัฒนาทุนทางสังคมที่ดีอยู่แล้ว ผสมผสานทุนดีที่มีอยู่เข้ากับทุนดีที่เกิดใหม่อย่างเหมาะสมและสนับสนุนสอดคล้องกลมกลืนกับการพัฒนาด้านอื่นๆ ควบคู่กับลดค่านิยมหรือพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และสร้างทุนทางสังคมใหม่ๆ ขึ้นมา
3. การใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมต้องมีความสมดุลระหว่างการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่กับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยระมัดระวัง มิให้ทุนทางสังคมเป็นเพียงเครื่องมือในการแสวงหารายได้หรือเพิ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจเท่านั้น
4. ในทางปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบตั้งแต่การระดมความคิด การสร้างความตระหนักแก่คนไทย การสร้างเครือข่ายในทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมให้ทุนทางสังคมเจริญงอกงามและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนา

การพัฒนาประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเน้นการจัดความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดี มีสุขของคนไทย และสร้างค่านิยมให้คนไทยตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนความคิด ทักษะคิด และกระบวนการทำงานโดยยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศแนวใหม่ที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพและก้าวตามโลกได้อย่างรู้ทันอันเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล มีคุณธรรมและยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบยั่งยืน(Sustainable Development) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นกระบวนการพัฒนาที่สมดุล โดยให้ความสำคัญเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการจัดสรรคุณค่า (Values) ให้แก่สังคม แนวคิดดังกล่าวเป็นกรอบสำหรับการบูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต การพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ และมุ่งเสริมสร้างสมรรถนะของคนชุมชน และสังคม

แนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน ให้ความสำคัญเรื่องการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาสำหรับเป็นพื้นฐานในกระบวนการตัดสินใจนโยบายในการส่งเสริมการพัฒนาที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ การพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นทัศนภาพใหม่ของการพัฒนา โดยมองว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ในลักษณะพลวัตระหว่างเป้าหมาย 3 ระบบย่อย กล่าวคือ ระบบชีวภาพ (Biological system) ระบบเศรษฐกิจ (Economic system) และระบบสังคม (Social system)

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบยั่งยืนจำแนก เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเน้นเศรษฐกิจโลก (Global Economic Approach) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการควบคุมอัตราการเกิดของประชากร การเปลี่ยนแปลงด้านเทคนิควิชาการ การปรับปรุงปัจจัยเพื่อเพิ่มผลผลิต การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่สะท้อนภาวะขาดแคลนทรัพยากร แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เน้นสิ่งแวดล้อม หรือ ระบบนิเวศน์ (Environmental or Ecological Approach) แนวทางนี้มุ่งรักษาทุนสิ่งแวดล้อมโดยประยุกต์หลักการจัดการเพื่อให้หลักประกันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะถูกนำไปอย่างเหมาะสม มีการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองแนวทางมีเป้าหมายร่วมกันคือการรักษาระดับศักยภาพเพื่อให้เกิดความเป็นอยู่ดี หรือความผาสุกของมนุษยชาติ (The Preservation of a Growth Potential for Well-being)

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ย้ำถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ และให้

ความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืนว่าเป็น การจัดการและอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และด้านสถาบัน เพื่อนำไปสู่การสนองตอบความต้องการของชนรุ่นปัจจุบัน และอนาคต ให้การพัฒนาเป็นที่ยอมรับได้ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และด้านวิชาการ

การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะการพัฒนาที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือ ทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่าองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือมีคุณภาพ ลักษณะการบูรณาการ เช่น เอาภารกิจในการคุ้มครองแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ มาบูรณาการเข้ากับภารกิจในการแก้ไขบรรเทาปัญหาความยากจน ถ้าสองอย่างมาบูรณาการได้ก็ถือว่าเป็นลักษณะของการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือการทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ (พระธรรมปิฎก , 2539 , หน้า 14 - 20)

การพัฒนาแบบยั่งยืนกับความสุขที่ยั่งยืน เมื่อมนุษย์พัฒนาอย่างมีคุณภาพพอจิตใจพัฒนาดีขึ้นมา ความสุขที่จะต้องได้ต้องเอาวัตถุมาที่ค่อยๆ อาศัยวัตถุน้อยลง ตอนแรกเราจะสุขเมื่อได้เมื่อเอา แต่พอเราพัฒนาคุณธรรมขึ้นมามันก็เปลี่ยนแปลงไป ความสุขจะขึ้นต่อสิ่งเหล่านั้นน้อยลง กลับมาขึ้นต่อการมีคุณธรรมความดี เช่น การมีความรักแท้เกิดขึ้นในใจ

ความรักแท้ คือ อะไร คือความอยากให้คนอื่นมีความสุขและอยากทำให้เขามีความสุข ตรงกันข้ามกับความรักเทียมที่อยากได้อยากเอาคนอื่นมาทำให้ตัวมีความสุข คนที่พัฒนามาถึงระดับนี้ ก็มีมีความสุขเพิ่มขึ้น และขยายมิติแห่งความสุขออกไป คือ นอกจากความสุขที่ได้จากการเอาแล้ว ก็มีความสุขจากการให้เพิ่มขึ้นด้วย และเขาก็จะมีชีวิตและมีความสุขชนิดที่เป็นอิสระมากขึ้น เพราะความสุขของเขาขึ้นต่อวัตถุภายนอกน้อยลง

นอกจากนี้ ความสุขของเขาก็เริ่มเป็นเนื้อหาสาระมากขึ้น ไม่เป็นเพียงความสุขผ่านๆ ที่ได้จากการเสพวัตถุให้ตื่นเต้นไปคราๆ หนึ่ง แล้วคอยวิ่งตามหาความสุขขึ้นต่อๆ ไป แต่เขาจะมีความสุขชนิดที่ยืนพื้นประจำอยู่ในใจของตัวเอง ที่ไม่ต้องรอผลการวิ่งไล่ตามหาจากภายนอก เรียกว่าเป็นความสุขที่ยั่งยืน (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) , 2548 , หน้า 38 - 41)

ถ้าหากมนุษย์พัฒนาจนมีความสุขแบบยั่งยืน ก็จะเป็นหลักประกันให้การพัฒนาแบบยั่งยืนสำเร็จผลได้จริง เพราะหากวิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว การพัฒนาที่ผิดพลาด ซึ่งกลายเป็นการพัฒนาแบบไม่ยั่งยืนนั้น ก็เกิดจากความเชื่อความเข้าใจที่เกี่ยวกับเรื่องความสุขและวิธีการหาความสุขของมนุษย์ ที่ไม่ได้พัฒนาขึ้นมาเลยนั่นเอง ถ้ามนุษย์จมปักอยู่กับแนวความคิดและวิธีการในการหาความสุขแบบที่ไม่พัฒนานั้น ก็ไม่มีทางที่จะทำให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนได้ เพราะฉะนั้น การพัฒนาแบบที่ยั่งยืนจะต้องมากับความสุขที่ยั่งยืน การพัฒนาในระดับของ

ประโยชน์สุขที่แท้จริง จะทำให้โลกนี้มีความร่มเย็น พร้อมกับตัวบุคคลเองก็มีความสุขสบายพอใจ มีความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เมื่อมีวิธีการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง ชีวิตก็สมบูรณ์ และความสุขก็ยิ่งมากขึ้นจนเป็นความสุขที่สมบูรณ์ไปด้วย การพัฒนาแบบยั่งยืน โลกจึงจะอยู่รอดได้ ถ้าจะให้การพัฒนาแบบยั่งยืนสำเร็จผลก็ต้องพัฒนาคนให้มีความสุขแบบที่บูรณาการประสานกัน จะทำให้ชีวิตเป็นชีวิตที่สมบูรณ์โดยมีจิตใจที่เป็นอิสระเหนือโลกธรรมทั้งปวง ด้วยปัญญาที่สมบูรณ์ และความสุขที่สมบูรณ์

2.4 แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ได้ทรงมีพระราชดำรัสแก่ผู้เข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสพระชนมพรรษาในปี 2517 เกี่ยวกับพออยู่พอกิน มีข้อความบางตอนดังนี้

คนอื่นจะว่าอย่างไรก็ช่างเขา จะว่าเมืองไทยล้าสมัย ว่าเมืองไทยเชย ว่าเมืองไทย ไม่มีสิ่งทันสมัยใหม่ แต่เราอยู่อย่างพอมีพอกิน และขอให้ทุกคนมีความปรารถนาที่จะให้เมืองไทยพออยู่พอกิน มีความสงบ ช่วยกันรักษาส่วนรวมให้อยู่ดีกินดีพอสมควร ขออย่าพอควร พออยู่ พอกิน มีความสงบ ไม่ให้คนอื่นมาแย่งคุณสมบัตินี้จากเราได้

ในวันที่ 4 ธันวาคม 2540 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสแก่ผู้เข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง มีข้อความบางประการ ดังนี้ เศรษฐกิจแบบค้าขาย ภาษาฝรั่งเขาเรียกว่า Thade Economy ไม่ใช่แบบพอเพียง ซึ่งฝรั่ง เรียกว่า Self-Sufficient Economy ถ้าเราทำแบบที่ไทยทำได้ คือ เศรษฐกิจแบบพอเพียงกับตัวเอง เราก็อยู่ได้ไม่ต้องเดือดร้อน ถ้าสามารถจะเปลี่ยนแปลงให้กลับเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่ต้องทั้งหมด แม้ไม่ถึงครึ่ง อาจจะเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็สามารถที่จะอยู่ การแก้ไขต้องใช้เวลา ไม่ใช่ง่าย ๆ โดยบางคนก็ใจร้อนเพราะเดือดร้อน แต่ถ้าทำตั้งแต่บัดนี้ก็จะสามารถที่จะแก้ไขได้ การจะเป็นเสือนั้นมันไม่สำคัญ ก็สำคัญอยู่ที่เราพออยู่พอกินและมีเศรษฐกิจการเป็นอยู่แบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินหมายความว่าอุ้มชูตัวเองให้มีพอเพียงกับตนเอง

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มีหลักการที่สำคัญ ๆ อยู่หลายประการ (กรมศิลปากร , 2548 , หน้า 111 - 115) ดังนี้

2.4.1 การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

ทรงมีพระราชดำรัสว่า “ถ้าปวดหัวก็คิดอะไร ไม่ออก... เป็นอย่างนั้น ต้องแก้ไขการปวดหัวนี้ก่อนฯ” เป็นพระราชดำรัสที่ทรงเน้นให้มีโครงการที่มุ่งช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ราษฎรกำลังประสบอยู่เสียก่อน

2.4.2 การพัฒนาต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามลำดับความจำเป็นและประหยัด

การพัฒนาต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามลำดับความจำเป็นและประหยัด ทรงเน้นการพัฒนาประเทศที่จำเป็นต้องทำตามลำดับ ต้องสร้างพื้นฐานคือ ความพอมี พอกิน พอใช้ ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัดและถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อได้พื้นฐานที่มั่นคงพร้อมพอสมควรและปฏิบัติได้แล้วจึงค่อยสร้างค่อยเสริมความเจริญ และฐานะเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป หากมุ่งแต่จะทุ่มเทสร้างความเจริญ ยกเศรษฐกิจให้รวดเร็วแต่ประการเดียว โดยไม่ให้แผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับสภาวะของประเทศ และของประชาชนโดยสอดคล้องด้วย ก็จะเกิดความไม่สมดุลในเรื่องความแตกต่างขึ้น ซึ่งอาจเป็นความยุ่งยากล้มเหลวได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากอารยะประเทศหลายประเทศกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ อย่างรุนแรงอยู่ในเวลานี้ การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนในการประกอบอาชีพ และตั้งตัวให้มีความพอมีพอใช้ก่อนอื่น เป็นพื้นฐานนั้นเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะผู้มีอาชีพและฐานะเพียงพอที่จะพึ่งตนเอง ย่อมสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้า ในระดับที่สูง ในโอกาสต่อไปโดยแน่นอน ส่วนการถือหลักที่จะส่งเสริมความเจริญให้ค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ ด้วยความรอบคอบระมัดระวังและประหยัดนั้นก็เพื่อป้องกันความผิดพลาด ล้มเหลวและเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จได้แน่นอนบริบูรณ์

2.4.3 การพึ่งตนเองเป็นการพัฒนาตามแนวพระราชดำริเพื่อการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นด้วยการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

การพึ่งตนเองซึ่งเป็นการพัฒนาเพื่อให้ความแข็งแรงที่จะมีแนวคิดในการดำรงชีวิตต่อไปขั้นตอนต่อไปคือ การพัฒนาให้ประชาชนสามารถอยู่ในสังคมได้ตามสภาพและสามารถ “พึ่งตนเองได้” ในที่สุด ดังพระราชดำรัส ณ ที่นี้ คือ การเข้าใจถึงสถานการณ์ของผู้ที่เราจะช่วยเหลือนั่นเป็นสิ่งสำคัญที่สุด การช่วยเหลือให้เขาได้รับสิ่งที่เขาควรจะได้รับตามความจำเป็นเหมาะสมจะเป็นการช่วยเหลือที่ได้ผลที่สุด เพราะฉะนั้นในการช่วยเหลือแต่ละครั้งแต่ละกรณีจำเป็นที่เราจะพิจารณาถึงความต้องการและความจำเป็นก่อน และต้องทำความเข้าใจกับผู้ที่เราจะช่วยให้เข้าใจด้วยว่าเขาอยู่ในฐานะอย่างไร สมควรที่จะได้รับความช่วยเหลืออย่างไร เพียงใด

อีกประการหนึ่งในการช่วยเหลือผู้อื่น ควรยึดหลักสำคัญว่าเราจะช่วยเขาเพื่อให้เขาสามารถช่วยตัวเองได้ต่อไป

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นหลัก ทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในวิถีชีวิตของประชาชนในชนบทเป็นอย่างมาก ประกอบกับประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยเฉพาะตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2539

กระทรวงมหาดไทยจึงได้น้อมนำพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในเรื่องเศรษฐกิจแบบพอเพียงมาเป็นหลักในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยได้กำหนดทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ให้เน้นความสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพ “คน” ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนา การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง และชุมชนพึ่งตนเอง

การพึ่งตนเอง จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ปัจเจกบุคคล และกลุ่มในเชิงปัจเจกบุคคล การพึ่งตนเอง หมายถึงกิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยปัจเจกชน และครัวเรือน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักประกันของการดำรงชีพของเขา ในส่วนลักษณะของกลุ่ม การพึ่งตนเอง นั้นหมายถึง กลุ่มหรือสังคมที่มีการจัดระบบเพื่อให้สมาชิกสามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของตน ด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยความร่วมมือกับผู้อื่นที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน ทั้งนี้การพึ่งตนเองอย่างแท้จริงนั้น กลุ่มชนต้องมีอิสระในการกำหนดเป้าหมาย และมีอิสระในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายโดยความพยายาม และกำลังคน

เศรษฐกิจแห่งการพึ่งตนเอง ซึ่งนายแพทย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวไว้ว่า การพึ่งตนเองเป็นหลักการที่สำคัญในทางพุทธศาสนา การพึ่งตนเองได้ หมายถึงความเข้มแข็ง ความยั่งยืน ความเป็นอิสระ การมีภูมิคุ้มกัน เศรษฐกิจกระแสหลักควรเป็นเศรษฐกิจแห่งการพึ่งตนเอง การพึ่งตนเองต้องคำนึงถึงพื้นฐานของตนเอง พื้นฐานของสังคมคือวัฒนธรรม วัฒนธรรมของประเทศใดก็เป็นจุดแข็งของประเทศนั้น วัฒนธรรมเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เศรษฐกิจวัฒนธรรม จึงเป็นเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานความเข้มแข็งของตนเอง เศรษฐกิจวัฒนธรรม ไม่ใช่เศรษฐกิจที่คำนึงถึงเงินใดๆ แต่เป็นเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงเป็นบูรณาการกับจิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมืองพร้อมๆ กันไป (ประเวศ วะสี , 2542 , หน้า 40-44)

สังคมที่เข้มแข็งและมั่นคงนั้นฐานล่างต้องแข็งแรง ถ้าพัฒนาแต่ข้างบน โดยชนชั้น ให้ข้างล่างอ่อนแอ สังคมทั้งสังคมจะถล่ม การพัฒนาเศรษฐกิจจึงควรพัฒนาความเข้มแข็งจากฐานล่าง ได้ยกตัวอย่างรูปแบบพัฒนาการเศรษฐกิจของตำบล โดยตำบล และเพื่อตำบล ซึ่งสามารถพัฒนา เศรษฐกิจได้ทั้งทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรมชุมชน ธุรกิจชุมชน ซึ่งรวมถึงการท่องเที่ยว ที่จัด โดยชุมชน และเชื่อมโยงไปถึงการส่งออก ซึ่งผลิตภัณฑ์ของตำบล ทั้งนี้โดยกระบวนการเรียนรู้และการจัดการของชุมชน เชื่อมโยงกับการสนับสนุนส่งเสริมจากภายนอก ถ้าเศรษฐกิจของตำบล เข้มแข็งหมดทุกตำบลทั่วประเทศ ก็เท่ากับมีฐานใหญ่ทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมืองฐานล่างที่เข้มแข็งของสังคม จะช่วยให้สังคมส่วนบนเติบโตด้วยความ มั่นคงและยั่งยืน

ดังนั้น การพึ่งตนเองของสังคมในชนบท จะต้องมีความเข้มแข็งทั้งทางสังคมที่ประกอบด้วย ความยั่งยืนของสังคมทั้งหมดขึ้นอยู่กับความยั่งยืนของสังคมในชนบท และการเมือง และการเรียนรู้ของประชาชน และองค์การพัฒนาเอกชนเป็นเรื่องที่จะขาดเสียมิได้ในการพัฒนาสังคม ซึ่งกฎทางสังคมประกอบด้วยลักษณะ 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

กฎทางสังคมข้อ 1 : ในประเทศโลกที่สาม ความยั่งยืนของสังคมทั้งหมดขึ้นอยู่กับ ความยั่งยืนของสังคมชนบท ซึ่งอธิบายได้ว่า ถ้าสังคมชนบทไม่ยั่งยืนหรือล่มสลายลง ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งหมด หากจะย้อนไปพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น แม้ประเทศโลก ที่หนึ่ง อย่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ก็กำลังประสบปัญหาคนว่างงานและปัญหาสังคมต่างๆ ซึ่ง จะไม่มีทางออกด้วยระบบเศรษฐกิจอย่างในปัจจุบัน

กฎทางสังคมข้อ 2 : ความยั่งยืนของสังคมชนบททั้งหมดขึ้นอยู่กับการเมือง และการ กระบวนการเรียนรู้ของประชาชน ซึ่งอธิบายได้ว่า การพัฒนาชนบทกฎข้อนี้เป็นหัวใจสำคัญ ถ้าไม่ทำตามกฎข้อ 2 ถึงจะทำเรื่องอื่นๆ สักเท่าใด ก็ไม่มีทางสำเร็จ

ทหารถ้าออกรบแบบตัวใครตัวมันโดยไม่มีการช่วยเหลือ จะแพ้ทุกครั้ง ประชาชนคนยากจน เผชิญกับความเลวร้ายสูงสุดในสังคม ซึ่งเป็นความยากลำบากนานาประการ แต่ไม่มีการ ภาคอื่นๆ ของสังคมมีองค์กรทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นราชการ ทหาร พลเรือน หรือภาคธุรกิจ ซึ่งภาคธุรกิจ มีองค์กรหรือสถาบันมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนบริษัท ธนาคาร สภาหอการค้า สมาคม ฯลฯ การเมืองการทำให้มีพลังมากขึ้น และมีความต่อเนื่องยั่งยืน โดยเป็นกลไกของการ จัดการและการเรียนรู้ร่วมกัน

องค์กรชุมชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดสำหรับความยั่งยืนของสังคมชนบทและสังคม ทั้งหมด องค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่ประชาชนในชุมชนรวมตัวกันสร้างตัวเองและจัดการเองได้ ไม่ใช่องค์กรที่คนอื่นสร้างให้หรือยึดเย็ดให้ หรือจัดการโดยคนอื่น

องค์กรชุมชนเกิดขึ้น โดยกระบวนการที่คนในชุมชนมาประชุมปรึกษาหารือกันซ้ำแล้วซ้ำอีก จนปรากฏตัวผู้นำตามธรรมชาติขึ้น มีการจัดการองค์กร มีการวิเคราะห์ปัญหา วิจัยปัญหา วิเคราะห์ทางเลือก และตัดสินใจทางเลือกได้ถูกต้อง นี่คือการมีองค์กรและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งพิสูจน์มาแล้วเป็นสากลว่าแก้ปัญหาได้จริง แต่มีความละเอียดอ่อนที่ต้องการความเข้าใจ เช่น

ผู้นำตามธรรมชาติ คือ ผู้นำที่เป็นจริง เกิดจากการผ่านกระบวนการปฏิบัติร่วมกันมาก่อน ส่วนผู้นำโดยการแต่งตั้งมักจะไม่ใช่ของจริง แม้ผู้นำโดยการเลือกตั้งโดยไม่ผ่านกระบวนการปฏิบัติร่วมกันมาก่อน ก็อาจไม่ใช่ของจริง เพราะเลือกไม่ถูก เมื่อไม่ใช่ของจริงจึงไม่ได้ผล

เงิน ที่เข้าไปสู่ชุมชนที่ยังไม่มีองค์กรจะเข้าไปทำลายการพัฒนาเพราะคนแย่งกันวิ่งเข้าหาเงินแทนที่จะวิ่งเข้าหากัน องค์กรชุมชนเกิดจากการวิ่งเข้าหากัน แม้เมื่อมีองค์กรชุมชนแล้ว เงินที่เข้าไปก็ต้องมีขนาดเท่าที่องค์กรนั้นๆ จะบริหารจัดการได้ ถ้าเกินความสามารถองค์กรก็จะล่มสลาย ดังนั้นในเรื่ององค์กรชุมชนจึงมีความละเอียดอ่อนที่ต้องการความเข้าใจ ไม่ใช่โดยการใช้อำนาจ ราชการจึงพัฒนาชุมชนไม่ค่อยได้ผล เพราะราชการใช้อำนาจ และมีแบบแผนการปฏิบัติอันแข็งกระด้างตายตัว

กฎหมายสังคมข้อ 3 : องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเรื่องที่จะขาดเสียมิได้ในการพัฒนาสังคม
อธิบายได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอ (Non-government Organization-NGO) เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ทำงานพัฒนา องค์กรพัฒนาเอกชน แม้ขนาดเล็กและไม่มีอำนาจ แต่สามารถเข้าถึงความละเอียดอ่อนของชุมชน และช่วยเชื่อมต่อกับภาครัฐบาล ภาควิชาการ และภาคธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน ข้าราชการและนักวิชาการ และภาคธุรกิจร่วมมือกัน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้น เมื่อองค์กรชุมชนเข้มแข็งจะเป็นการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม พร้อมๆ กันไป นี่คือประชาธิปไตยระดับรากหญ้า ซึ่งจะค่อยๆ มาปรับให้การเมืองการปกครองระดับบน มีความคลี่คลาย และมีคุณภาพขึ้นเป็นลำดับ (ประเวศ วะสี , 2542 , หน้า 44 - 47)

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า การพึ่งตนเอง นั้น จำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ปัจเจกบุคคล และกลุ่มในเชิงปัจเจกบุคคล ในประการแรกการพึ่งตนเอง หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยปัจเจกชน และครัวเรือน เพื่อบรรลุถึงการมีหลักประกันของการดำรงชีวิตของเขา ในส่วนของลักษณะกลุ่มประการที่สอง การพึ่งตนเอง หมายถึง กลุ่มสังคมที่มีการจัดระบบเพื่อให้สมาชิกสามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของตน (Self-fulfillment) ด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยความร่วมมือกับผู้อื่นที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน ทั้งนี้การพึ่งตนเองอย่างแท้จริงนั้นกลุ่มชนต้องมีอิสระในการกำหนดเป้าหมาย และมีอิสระในการดำเนินให้บรรลุเป้าหมายโดยความพยายาม และกำลังของคน

การพึ่งตนเองพิจารณาได้ 3 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล ระดับชุมชน และระดับประเทศ การพึ่งตนเองระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง การที่บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จากสิ่งที่เขาหามาได้ เป็นอิสระอย่างแท้จริงโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยใคร การพึ่งตนเองระดับชุมชน หมายถึง ชุมชนสามารถใช้ทรัพยากร และทักษะซึ่งเป็นเจ้าของร่วมกันเพื่อสวัสดิการของตนเอง และเพื่อการพัฒนาตนเองโดยไม่หวังพึ่งพิงจากภายนอก ส่วนการพึ่งตนเองระดับประเทศ หมายถึง เมื่อทุกคนและชุมชนในประเทศพึ่งตนเองได้ ประเทศก็จะพึ่งตนเองได้ด้วย โดยพลเมืองของประเทศยอมรับร่วมกันว่าวิถีทางที่จะมุ่งไปข้างหน้าต้องเกิดจากการตัดสินใจร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน และความพยายามร่วมกันจึงจะบรรลุอุดมการณ์พึ่งตนเองได้ในที่สุด

การพึ่งตนเองกับบทบาทงานพัฒนาภาคเอกชน นั้น การพึ่งตนเอง มีความหมายในเชิงอำนาจในการตัดสินใจ คือมีความสามารถเป็นตัวของตัวเองในทางความคิด ทักษะในการมองปัญหาต่างๆ มีการตัดสินใจด้วยตนเอง อันหมายถึงกระบวนการทางภูมิปัญญาของชุมชนนั่นเอง

การพึ่งตนเองมีความหมายเป็นเชิงสัมพัทธ์ (Relative) คือ เป็นการพึ่งตนเองที่ไม่นำไปสู่การพึ่งพา (Dependence or Dependency) ความหมายของการพึ่งตนเองในเชิงสัมพัทธ์ คือ พึ่งตนเองในขณะที่พึ่งพาผู้อื่น เป็นการพึ่งพาที่ไม่นำไปสู่การพึ่งพา ในสังคมพัฒนา การพึ่งตนเองเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักในศักยภาพของคนในการที่จะต่อสู้กับระบบที่ครอบงำ การแสวงหาทางเลือกใหม่ด้านกระแสอันเป็นพันธุนาการ และหมายรวมถึงพอใจในวิถีชีวิตที่เรียบง่าย ภาคภูมิใจในวัฒนธรรมแบบแผนประเพณีที่ดั้งเดิม การพึ่งตนเองที่แท้จริงคือการพึ่งพากันและกันอย่างยุติธรรม และสันติ ส่งเสริมคุณค่า และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์

ดังนั้น การพึ่งตนเองเป็นภาวะที่มีใช้ลักษณะสัมบูรณ์ (Absolute) ซึ่งหมายความว่า การพึ่งตนเองนั้นหมายถึง พึ่งพาผู้อื่นได้เช่นกัน แต่เป็นการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) มากกว่าการพึ่งพา สำหรับองค์ประกอบที่จะนำไปสู่การพึ่งตนเอง ประกอบด้วย ประชาชนมีความสามารถคิด และตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) ประชาชนทุกคนถือว่าเป็นผู้มีศักยภาพในตนเอง และสามารถนำศักยภาพนั้นๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม มีพื้นฐานความคิด ความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีคุณค่า และมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

อาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการพึ่งตนเองของชุมชนชนบทนั้น มีความหมายถึง ความสามารถในการดำรงตนอยู่ได้อย่างอิสระ มั่นคงสมบูรณ์ โดยภาวะการณ์พึ่งตนเองมีลักษณะพลวัต (Dynamic) ปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาเทียบได้กับความสมดุลเคลื่อนที่ (Moving Equilibrium) และการที่ชุมชนจะพึ่งตนเองได้นั้นจะต้องมีการพึ่งตนเองได้ 5 ด้านด้วยกัน คือ

1. พึ่งตนเองได้ทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Self Reliance) โดยชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีการรักษาให้ดำรงอยู่ไม่ให้เกิดเสื่อมเสียไป หากชุมชนปราศจากทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนก็ไม่สามารถพึ่งตนเองได้

2. พึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ (Economic Self Reliance) หมายถึง ชุมชนสามารถดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจ คนในชุมชนมีอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ มีรายได้พอเพียงสามารถซื้อหาปัจจัยหลักเพื่อการดำรงชีพได้

3. พึ่งตนเองทางเทคโนโลยี (Technological Self Reliance) ชุมชนสามารถประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเครื่องมือเทคโนโลยีสำหรับการดำเนินกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการ รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับภายนอก

4. พึ่งตนเองได้ทางสังคมและวัฒนธรรม (Social-cultural Self Reliance) ชุมชนสามารถรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นเหนียวแน่น โดยมีปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษา การสื่อสารระหว่างกัน ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ระหว่างกัน การมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง

5. พึ่งตนเองได้ทางจิตใจ (Psychological Self Reliance) หมายถึงชุมชนมีบุคคลที่มีจิตใจเข้มแข็ง มั่นใจว่าจะช่วยตนเองได้พึ่งตนเองได้ สามารถต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และสามารถหาเลี้ยงชีพ และพัฒนาชีวิตให้เจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้รวมถึงการระดมเงินใจที่จะทำให้การพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองประสบผลสำเร็จประกอบด้วย 6 ประการ คือ

1. การพัฒนาแบบกลุ่ม (Collective) หมายถึงจะต้องมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีสมาชิกเข้าร่วมในกิจกรรมที่จะทำมากพอ

2. มีจิตสำนึกที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Aid) เป็นจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์ของชุมชนร่วมกัน ซึ่งสัมพันธ์กับความเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy)

3. เป็นการแสดงถึงเอกลักษณ์ของหมู่บ้าน และการกำหนดชะตากรรมของตนเองได้

4. มีการผลิตซ้ำจิตสำนึก และมีถ่ายทอดจิตสำนึกไปสู่คนรุ่นต่อไปในชุมชน

5. ต้องมีการรวมตัวกันในรูปแบบสหสัมพันธ์ คือ การรวมกันในกลุ่มย่อยในระดับชาวบ้าน และหมู่บ้านเหล่านี้สามารถที่จะรวมกันเป็นสหสัมพันธ์ เพื่อสามารถต่อรองกับสถาบันภายนอก เช่น พ่อค้า และรัฐได้อย่างมีพลัง โดยที่แต่ละหน่วยย่อยคือหมู่บ้านจะต้องมีความเป็นตัวของตัวเองหรือเอกลักษณ์ และความเป็นอิสระในขณะที่มาร่วมอยู่ในสหสัมพันธ์ด้วย

6. มีการประสานทางวัฒนธรรมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมด้วย เช่น ชนชั้นกลางบางส่วน กลุ่มคนที่เสียเปรียบในเมือง อันจะทำให้แนวคิดในการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองของชาวบ้านมีพลังมากขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น การพึ่งตนเองของชุมชนนั้นหมายถึง การที่ชุมชนมีการรวมกลุ่มในลักษณะที่มีสหสัมพันธ์ และมีลักษณะพลวัตร มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายของชุมชน ใช้ศักยภาพของชุมชนอย่างเต็มที่ มีความช่วยเหลือเกื้อกูล สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และทักษะความรู้ ให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ มั่นคง สามารถแก้ไขปัญหา และนำการพัฒนาชุมชนเพื่อบรรลุอุดมการณ์การพึ่งตนเองได้ โดยมีเงื่อนไข และปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญคือจิตสำนึกแห่งการพึ่งตนเอง มีกลไกประสานด้านสังคมวัฒนธรรม รวมถึงมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอกชุมชนในลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยกันเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์

2.6 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Theory)

ตามทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Theory) ได้ศึกษาถึงเรื่องการกระทำของมนุษย์ โดยให้คำจำกัดความการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งเปิดเผยและลึกลับซึ่งบุคคลผู้ทำกำหนดให้มีความหมายเป็นการส่วนตัวตามความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ มีการกระทำทางสังคม (แมกซ์ เวเบอร์ Max Weber อ้างถึงใน จานง อควิณลีสิทธิ์, 2523, หน้า 60) ไว้ 4 ขั้นตอนคือ

1. การกระทำที่มีเหตุผล (Rational) เป็นกระทำที่ใช้วิธีอันเหมาะสมในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวมุ่งไปด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม
2. การกระทำเกี่ยวกับค่านิยม (Value) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการที่เหมาะสมเช่นกัน เพื่อจะทำให้ค่านิยมสูงสุดในชีวิตมีความสมบูรณ์พร้อม การกระทำเช่นนี้มุ่งไปในด้านจริยธรรม ศาสนาและศีลธรรมอย่างอื่น เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบในชีวิตทางสังคม
3. การกระทำตามประเพณี (Traditional) เป็นการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงโดยยึดเอาแบบอย่างที่ทำกันมาตั้งแต่อดีตเป็นหลัก ในพฤติกรรมกระทำตามประเพณี ไม่คำนึงถึงเหตุผล
4. การกระทำที่แฝงตัวอยู่ด้วยความเสน่ห (Affective) เป็นการกระทำที่คำนึงถึงอารมณ์และความผูกพันทางจิตวิทยาระหว่างผู้กระทำกับวัตถุที่เป็นจุดมุ่งหมายของการกระทำ การกระทำเช่นนี้ไม่คำนึงถึงผลอย่างอื่นใดๆ ทั้งสิ้นนอกจากเรื่องส่วนตัว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คือ กิจกรรมของประชาชนที่มุ่งจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลในระดับต่างๆ โดยเฉพาะโครงการการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ผู้เขียนกำลังศึกษาอยู่ในขณะนี้

2.7 ประวัติความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งมีที่มาจากระบบสหกรณ์ ออมทรัพย์ (คำริ เฉลิมวงศ์, 2547, หน้า 38 , ชิติ ศรีใหญ่, 2546, หน้า 4) เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 โดยเป็นโครงการกองทุนหมู่บ้านให้เงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ เรียกว่าโครงการ แก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร หรือชื่อย่อว่า “โครงการ กข.คจ.” มีหลักการว่า รัฐบาล ได้สำรวจพบว่า ประชากรเมื่อปี พ.ศ.2536 มีหมู่บ้านยากจนทั่วประเทศ หนึ่งหมื่นกว่าหมู่บ้าน รัฐบาลจึงส่งเงินไปให้หมู่บ้านที่สำรวจนั้น ปีละ 280,000 บาท จากนั้นคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านกับพวกเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ให้ผู้ได้รายละเอียด 10,000 บาท ไม่มี ดอกเบี้ย ส่งชำระเงินคืนอย่างน้อย 9 ครั้ง ภายใน 5 ปี จากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศใน พ.ศ. 2540 ทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมไทย ต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดในสภาวะพลิกผัน จาก กระแสความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องนับเนื่องเกือบสองปีติดต่อกัน มาสู่สภาวะที่ ประเทศชาติมีปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จากสภาพที่เงินหมุนเวียนแพร่สะพัด มาสู่ภาวะ ชะงักงันและถดถอย จนต้องไปขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) ซึ่งมีข้อผูกมัดต่างๆ นานา โดยเฉพาะการปรับนโยบายการเงิน และการคลังของประเทศ ในระยะสั้นธุรกิจต่างๆ ปรับลดพนักงาน หรือเลิกกิจการ มีการเลิกจ้าง งาน ทำให้ประชากรวัยแรงงานจำนวนมากตกงานและต้องกลับสู่แผ่นดินถิ่นเกิดท่ามกลาง สภาพการณ์อันวิกฤตนั้น

การที่เศรษฐกิจซบเซามีคนว่างงานมากขึ้น คนมีรายได้ลดลงทำให้ประหยัดค่าใช้จ่าย จึงมีผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง เมื่อรัฐบาลมีรายได้ลดลง จำเป็นต้องตัด งบประมาณรายจ่าย ก็ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจภาครัฐลดลง ทำให้มีผลต่อการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการต่อประชาชนลดลงเท่ากับเป็นการลดลง เท่ากับเป็นการซ้ำเติมความ เดือดร้อนเพิ่มขึ้นไปอีก ผลกระทบต่อประชาชนทั้งในเมือง และชนบท ได้แก่

1. ค่าครองชีพสูงขึ้น เมื่อค่าเงินบาทลอยตัว การนำสินค้าจากต่างประเทศก็มีราคาสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนในการผลิตภายในประเทศสูงขึ้น ข้าวของทุกอย่างภายในประเทศราคาสูงขึ้น ในขณะที่ รายได้ของบุคคลยังคงที่ และลดลงทำให้มีผลกระทบต่อ การครองชีพเป็นอย่างมาก
2. รายได้ของประชาชนลดลงเพราะอัตราเงินเฟ้อ อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นจาก 6.6 % เป็น 10 % และมีแนวโน้มเป็น 15 % ในปี 2541 ทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนลดลง

3. หนี้สินพอกพูนเมื่อดอกเบี้ยสูงขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ล้วนดำเนินชีวิตแบบบริโภคนิยม กู้มาบริโภคจ่ายใช้สอย ผ่อนทั้งบ้าน ที่ดิน รถยนต์ เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ในชีวิตประจำวัน เมื่อประสบปัญหาถูกเลิกจ้าง ลดเงินเดือน และดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคารปรับสูงขึ้น ก็ทำให้มีปัญหาได้รับความเดือดร้อนเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะทำให้ภาวการณ์ส่งหนี้พอกพูนมากยิ่งขึ้น การถูกเลิกจ้าง การลดเงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ มีผลกระทบโดยทั่วไป เมื่อธุรกิจเอกชนมีปัญหาจากการขาดสภาพคล่องก็มีความจำเป็นต้องลดค่าใช้จ่ายบางส่วนลง ซึ่งบางแห่งก็หยุดกิจการไปก็มีมาก ทำให้ต้องเลิกจ้าง ลดเงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ ของลูกจ้างลง เป็นผลให้เกิดการว่างงาน และรายได้ประจำลดลง โอกาสที่จะหางานใหม่แทบจะหยุดนิ่ง หรือไม่มีโอกาสเลย ผู้ที่จบการศึกษาใหม่ ๆ โอกาสการหางานใหม่แทบจะไม่มี ทำให้เป็นภาระต่อผู้ปกครองในการเลี้ยงดูต่อไป

4. การทุจริต โกงเงิน และอาชญากรรมมีส่วนขยายตัวสูงขึ้น ในภาวะเศรษฐกิจปั่นป่วน กระบวนการคอร์รัปชันทั้งภาครัฐ และเอกชน โดยเฉพาะในสถาบันการเงิน เช่น การปล่อยสินเชื่อ จะเกิดหนี้เสีย (NPL) หาช่องทางที่ละเลยกฎหมายเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ให้สถาบันขาดความเชื่อถือ ธุรกิจเดือนต่าง ๆ อาทิเช่น ยาเสพติด แรงงานเถื่อน น้ำมันเถื่อน อาวุธสงคราม บ่อนการพนัน จะมีส่วนที่จะขยายตัวสูงขึ้น (ชิตี ศรีใหญ่ , 2546 , หน้า 3 - 4)

ผลกระทบดังกล่าว สะท้อนถึงทิศทางทางการพัฒนาที่ผ่านมาได้ละเอียดหรือมองข้ามมิติของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น การไม่ตระหนักถึงปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพึ่งตนเองอย่างจริงจัง กรณีวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปี 2540 ที่ผ่านมามีสาเหตุให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างหลายด้านที่สะสมมาตลอดหลายทศวรรษของการพัฒนา ทั้งโครงสร้าง การบริหารจัดการ และโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมที่ปัจจุบันกลายเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการพัฒนา ประเด็นสำคัญผลกระทบดังกล่าวได้ตอกย้ำให้เราตระหนักว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาบนพื้นฐานของความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ (Economic Growth-led Strategy) ไม่ใช่หนทางที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศใหม่โดยยึดถือปรัชญาทางเศรษฐกิจพอเพียง และการพึ่งตนเองเพื่อเป็นพื้นฐานในการฟื้นฟูวิกฤตการณ์นำพาสังคม และประเทศไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน

ความยากจนของประชาชนในชนบท และชุมชนเมือง คือการไม่มีทุนและขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำมาพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย ตลอดจนบรรเทาเหตุฉุกเฉิน และความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นนโยบายที่สำคัญในการต่อสู้ปัญหาความยากจน ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่กำลังเผชิญอยู่

เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม เพิ่มขีดความสามารถในการจัดระบบ และบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง สร้างศักยภาพ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจของประชาชนในหมู่บ้าน และ ชุมชนเมืองสู่การพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน เป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งตนเองของหมู่บ้าน และ ชุมชนเมืองในด้านเป็นเวทีการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมของประชาชนในหมู่บ้าน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ รวมทั้ง เสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมของประเทศในอนาคต

รัฐบาลได้ดำเนินการมาถึงปี พ.ศ.2544 พบว่าหมู่บ้านยากจนที่ได้เข้าโครงการ กข.คจ. มีถึงสามหมื่นกว่าหมู่บ้าน โดยเพิ่มขึ้นทุกปีในลักษณะเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ จึงได้หยุด โครงการ กข.คจ. หยุดให้เงินเพิ่ม แต่มีโครงการกองทุนหมู่บ้านเข้ามาแทนที่ ส่วนหมู่บ้านใดที่มี โครงการ กข.คจ. ก็ให้ดำเนินการบริหารของปีที่แล้วมาต่อไป โดยไม่ได้ยกเลิกเสียทีเดียว เหตุที่ เปลี่ยนมาเป็นเรื่องกองทุนหมู่บ้าน เพราะโครงการ กข.คจ. ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหาร จัดการ เนื่องจากไม่มีดอกเบี่ย และระยะเวลาผ่อนคั้มนานถึง 5 ปี ผู้บริหารกับคณะกรรมการ หมู่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านและรัฐบาลจึงนำชื่อเสียงของโครงการ กข.คจ. มาเปรียบเทียบกับกิจกรรม “กลุ่มออมทรัพย์” ในหมู่บ้าน หรือชุมชนต่างๆ ที่ประชาชนก่อตั้งกันเองด้วยความสมัครใจ โดยเริ่มสมัครเป็นสมาชิกแล้วเก็บเงินออมกัน เดือนละ 10 ถึง 20 บาท หลายเดือนกว่าจะได้ เงินทุนเป็นหมื่นบาท จึงจะเริ่มให้บริการแก่สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์เป็นเรื่องที่ ประชาชนบริหารจัดการกันเอง บางแห่งมีเงินออมเป็นกองทุนจำนวนถึงสิบล้านบาท เกิดความ เข้มแข็ง เพราะเกิดจากจิตสำนึกของชุมชน รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรื พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำจุดอ่อนจุดแข็งของกลุ่มออมทรัพย์ และโครงการ กข.คจ. มาปรับปรุงเป็นโครงการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ดำริ เฉลิมวงศ์ , 2547 , หน้า 37 - 38)

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นนโยบายที่ สำคัญของรัฐบาล มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยรัฐบาลได้จัดตั้ง กองทุนชุมชนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับประชาชน ในการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็น เร่งด่วน ด้วยการให้เงินทุน 1 ล้านบาท ดังกล่าว หมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยให้ ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง บริหารจัดการกันเองซึ่งนโยบายดังกล่าว จึงเป็นเสมือน เครื่องมือในการพัฒนา “คน” และ “การเรียนรู้” เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้าง “ความเข้มแข็ง” ของหมู่บ้านและชุมชนเมือง

2.7.1 ปรัชญาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีปรัชญาในการดำเนินการดังนี้

1. เสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น
2. ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต และจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง
3. เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน
4. เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการเอกชนและประชาคม
5. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน

2.7.2 วัตถุประสงค์

1. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ การสร้างงานสร้างอาชีพ สร้างรายได้ ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน
2. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้มีขีดความสามารถให้เกิดการจัดระบบเงินกองทุน และบริหารจัดการเงินกองทุน
3. เสริมสร้างกระบวนการ “พึ่งพาตนเอง” ของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้เกิดการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม และเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง
4. กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก ให้เกิดการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต
5. เกิดศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน ในด้านเศรษฐกิจและสังคม

2.7.3 กฎหมายและระเบียบที่ใช้เป็นกรอบ กติกา และแนวทางสำหรับดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544
2. ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2547

3. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

โครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านแห่งละ 1 ล้านบาท ซึ่งเป็นนโยบายหลักประการหนึ่งของรัฐบาลโดยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นแกนนำโดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นเงินทุนหมุนเวียนให้เกิดการผลิต และ จำหน่าย อันส่งผลไปถึงการเพิ่มอำนาจซื้อในระดับท้องถิ่นตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่มี กลไกการทำงานในระดับชุมชนเพิ่มมากขึ้น และได้เห็นความจำเป็นของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะการเรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองของชุมชนหมู่บ้าน จนเกิดความเข้มแข็งในชุมชนหมู่บ้าน จึงมีนโยบายเร่งด่วน และได้แถลงต่อรัฐสภาถึงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละหนึ่งล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการลงทุนสร้างอาชีพ และสร้างรายได้แก่ประชาชนและวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน

ในการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่ผ่านมานั้น รัฐบาลได้มีการดำเนินการในโครงการเบื้องต้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ 3 โครงการ คือ

1. โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) เป็นโครงการที่มุ่งให้ครัวเรือนยากจนในหมู่บ้าน เร่งรัดพัฒนาอันดับหนึ่ง คือการมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยการสนับสนุนเงินทุนให้หมู่บ้านละ 280,000 บาท เพื่อนำไปประกอบอาชีพโดยไม่มีดอกเบี้ย กรรมการหมู่บ้าน จะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบจัดการเงินของหมู่บ้านดังกล่าว ครัวเรือนที่ยากจนซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อคนต่อปี จะมีสิทธิยืมเงินทุนเพื่อไปดำเนินการพัฒนาอาชีพของตนเอง ซึ่งโครงการนี้จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีผลผลิตในหมู่บ้านเกิดขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของหมู่บ้านเปลี่ยนแปลงไปในระดับหนึ่ง

2. โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นโครงการที่ส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล ได้มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น โดยที่สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเข้าร่วมส่งเสริมและยกระดับคุณภาพของประชากรในท้องถิ่น มีการศึกษาภูมิปัญญาท้องถิ่น และยกระดับของภูมิปัญญาท้องถิ่นขึ้นมาช่วยในด้านการพัฒนาชุมชนให้มีความรู้ ความสามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้มีการนำกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม กระบวนการของกลุ่มเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งเป็นการฟื้นฟูจิตใจของประชาชนในท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของทรัพยากรต่างๆ ในท้องถิ่น และนำมาปรับปรุง คิด พัฒนา ให้เป็นงานที่สร้างผลผลิตร่วมกัน เกิดรายได้ในชุมชน เกิดแนวคิดของชุมชนที่เป็นอิสระทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนโดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานตามแนวพระราชดำริขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้

ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองในการแก้ปัญหา และพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

3. โครงการส่งเสริมอาชีพหมู่บ้านละ 100,000 บาท ในเขตสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงการที่จัดเงินทุนหมุนเวียนให้แต่ละหมู่บ้าน 100,000 บาท เพื่อให้กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรกู้ยืม สำหรับพัฒนาเศรษฐกิจในเขตสภาตำบล ซึ่งจะต้องมีการนำเสนอโครงการเพื่อกู้ยืมเงินมาลงทุน โดยผู้กู้ยืมหรือกลุ่มกู้ยืมจะต้องมีเงินกองทุนของกลุ่มร่วมสมทบงบประมาณร้อยละ 30 ของโครงการที่ต้องการกู้ยืมเงินลงทุน ซึ่งต้องมีแผนการชำระคืนด้วยการกู้ยืมเงินลงทุนนี้ จะต้องผ่อนชำระไม่เกิน 5 ปี โดยไม่คิดดอกเบี้ย การดำเนินงานจะต้องผ่านกระบวนการของเวทีประชาคมหมู่บ้าน หรือเวทีชาวบ้าน ซึ่งต้องร่วมกันพิจารณา การติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการนี้จะมีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับเอกสารต่างๆ ตั้งแต่การกู้ยืม ตลอดจนถึงกระบวนการคืนเงินกู้ยืม หรือการผิณฑ์การชำระหนี้ กระบวนการในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการเบิกจ่ายจะทำบัญชีในนามบัญชีเงินทุนโครงการเศรษฐกิจ ชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล / สภาตำบล ซึ่งจะมีระเบียบการเบิกจ่ายตามระเบียบของทางราชการ ทำให้ประชาชนในตำบลต่างๆ มีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

ตามแนวคิดของทางนักพัฒนาชุมชนอิสระเห็นว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านนั้น เป็นโครงการที่ดำเนินงานทั่วประเทศจึงเป็นโครงการใหญ่ อีกทั้งจะต้องเชื่อมโยงกับ 3 โครงการใหญ่ของรัฐบาลอีกก็คือ โครงการพักหนี้ของเกษตรกรเพื่อตัดวงจรภาระหนี้สินเกษตรกรเสียก่อน แล้วตามด้วยโครงการฟื้นฟูความสามารถทางการผลิตเพื่อให้ชุมชนยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองต่อไป แล้วจึงจะมาถึงกองทุนหมู่บ้านที่เป็นแหล่งเงินทุนการฝึกการออมของประชาชนก่อนที่จะไปถึงอีกโครงการหนึ่งคือ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เหตุนี้กลไกการทำงานของระดับชุมชน หากจะนำไปสู่ความสำเร็จต้องเป็นชุมชนที่เปิดรับความหลากหลาย มีความยืดหยุ่นในการทำงานสูง ดังนั้นหากจะเอากรอบของระบบราชการซึ่งเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมาใช้ในการกำกับดูแล อาจจะประสบความสำเร็จได้ ทั้งนี้ นักพัฒนาชุมชนอิสระเห็นว่ากระบวนการบริหารกองทุนหมู่บ้านควรมีองค์กรใน 3 ระดับคือ

1. ระดับชาวบ้านเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งจะมาจากหลายฝ่ายหลายเพศหลายวัย แต่ไม่ใช่คณะกรรมการหมู่บ้านที่กรมการปกครองตั้งอยู่ก่อนแล้ว เพราะคณะกรรมการชุดนี้ในบางพื้นที่ไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหลายพื้นที่เลือกตั้งเข้ามาในลักษณะบลิ้อกโหวดเข้ามา

2. ระดับอำเภอ-จังหวัด เป็นกรรมการที่เล็งคอยให้คำแนะนำ ติดตามประเมินผล สำหรับกลไกระดับนี้จะประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรเอกชน เช่น เอ็นจีโอ ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่เพื่อเข้ามาช่วยเป็นที่ปรึกษาให้กับกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ในการเตรียมความพร้อม การพัฒนา การจัดทำแผนโครงการ ติดตามประเมินผลทั้งก่อนและหลังการใช้งบประมาณ

3. กรรมการระดับชาติที่กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารกองทุน ควรจะเป็นองค์กรอิสระไม่ใช่ระบบราชการแต่ทำงานเคียงข้างกับหน่วยงานราชการ ที่สำคัญต้องเป็นอิสระจากพรรคการเมือง เพราะอาจจะทำให้ได้รับผลกระทบได้หากการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง

2.8 ประวัติความเป็นมาของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน (SML)

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน เป็นนโยบายจัดความยากจนของรัฐบาล ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ต้องการเห็นความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนในการพัฒนาศักยภาพ และคิดวิเคราะห์ทำงานเป็นหมู่คณะ เพิ่มขีดความสามารถของคนในหมู่บ้านหรือชุมชน เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวม และพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยประชาชนเป็นผู้จัดตั้งคณะทำงาน กำหนดรูปแบบการดำเนินงาน บริหารจัดการ จัดลำดับความสำคัญตลอดจนความเร่งด่วนของปัญหาด้วยตนเอง อย่างสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่คนในหมู่บ้านและชุมชน โดยมีส่วนราชการและท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคเอกชนอื่นๆ ให้คำปรึกษาแนะนำ และประสานงาน วัตถุประสงค์หลักของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน เป็นโครงการที่นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ริเริ่มให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยตรง เพื่อประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนได้นำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวม เพื่อดำรงชีวิตประจำวัน และประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการกันเอง ร่วมคิด ร่วมทำ และถือเป็นอีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปตรวจราชการทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2547 พบว่า ส่วนใหญ่สิ่งที่ประชาชนร้องเรียนและความช่วยเหลือ คือ เรื่องของงบประมาณไปใช้แก้ไขปัญหาของหมู่บ้านและชุมชน และเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2547 นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้บรรยายและสาธิตวิธีการบริหารจัดการหมู่บ้าน โดยวิธีประชามตามแนวทางของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ณ หมู่บ้านม่วงทองพัฒนา อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งนับเป็น

ครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดสรรงบประมาณสู่ประชาชนโดยตรง และให้อำนาจแก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการบริหารจัดการงบประมาณนี้ด้วยตนเอง จากนั้นได้มีพิธีเปิดโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน อย่างเป็นทางการครั้งแรก เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2547 โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธี พร้อมโอนเงินให้กับหมู่บ้านและชุมชนต้นแบบที่ได้รับการคัดเลือก จำนวน 1002 แห่งทั่วประเทศ (คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน, 2549, หน้า 1) สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน สามารถเลือกได้หลายแหล่งหลายวิธี แล้วแต่ความเหมาะสม และความเห็นชอบของหมู่บ้านหรือชุมชนว่าวิธีใดจะเกิดประโยชน์กับหมู่บ้านหรือชุมชนมากที่สุด ดังนี้

1. เงิน SML คือเงินที่หมู่บ้านหรือชุมชนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งหมู่บ้านหรือชุมชนสามารถตัดสินใจใช้จ่ายได้ตามความต้องการของส่วนรวม
2. เงินจากแหล่งอื่น คือ เงินที่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนร่วมกันบริจาค หรือขอรับการสนับสนุนจากบริษัท ห้างร้านต่างๆ โดยไม่มีเงื่อนไขผูกมัด
3. เงินที่ได้รับการช่วยเหลือ คือ เงินที่หมู่บ้านหรือชุมชนขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐหรือท้องถิ่น

2.8.1 ขั้นตอนหลักการดำเนินการโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. หมู่บ้านหรือชุมชนจัดประชุมประชาคมเพื่อเลือกคณะทำงานและโครงการของหมู่บ้านหรือชุมชน

1.1 เมื่อหมู่บ้านหรือชุมชนใด มีความพร้อมและต้องการจัดประชุมให้ติดต่ออำเภอ เทศบาล หรือสถาบันการศึกษาในพื้นที่ หรือสำนักงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อแจ้งกำหนดวันประชุมประชาคมของหมู่บ้านหรือชุมชน

1.2 ส่วนราชการในพื้นที่ จะประสานงานกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อให้จัดส่งอาสาโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ที่ผ่านการอบรมแล้ว มาให้ความรู้แก่ประชาชน และร่วมสังเกตการณ์ การทำประชาคมหมู่บ้านหรือชุมชน คัดเลือกคณะทำงาน และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ตามที่งบประมาณที่ได้รับ

1.3 วันจัดประชุมประชาคมของหมู่บ้านหรือชุมชน จะต้องมีส่วนร่วมไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนผู้ที่อาศัยอยู่จริง ซึ่งเป็นคนไทยที่มีอายุไม่น้อยกว่า 15 ปี และอาศัยอยู่จริงในหมู่บ้านหรือชุมชนไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยการรับรองของคนในหมู่บ้านหรือชุมชน

1.4 คณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน จะต้องได้รับการรับรองจากที่ประชุมมากกว่า 20 เสียง โครงการที่คัดเลือกต้องเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง รวมทั้งไม่มีลักษณะหรือมีนัยแอบแฝงเพื่อการนำเงินไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน

1.5 คุณสมบัติของคณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน ต้องเป็นคนไทย ต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนไม่น้อยกว่า 6 เดือน ต้องสมัครใจ มีเวลาและพร้อมเสียสละเพื่อส่วนรวม ต้องไม่เป็นข้าราชการหรือผู้มีตำแหน่งทางการเมืองการปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากที่ประชุมไม่น้อยกว่า 20 เสียง และควรมีทั้งชายและหญิง ในสัดส่วนอายุ เพศ ของคณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชนตามความเหมาะสมกับลักษณะของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งคณะทำงานมีวาระการทำงานเป็นระยะเวลา 2 ปี เมื่อครบ 2 ปี ให้ที่ประชุมจัดการประชุมเพื่อเสนอชื่อและเลือกคณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชนใหม่ และทุกๆ ปีจะต้องขอให้มีการประชุมเพื่อรับรองคณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชนเป็นรายบุคคล หากมีกรณีที่ไม่ได้รับรองจากที่ประชุมในแต่ละปี หรือลาออก หรือไม่สามารถทำงานได้ หรือตาย ให้ที่ประชุมเสนอชื่อและเลือกคณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน เพิ่มเติมแทนเท่ากับจำนวนที่ขาดหายไปในทุกครั้งที่มีการประชุม

1.6 ภารกิจกำหนดตำแหน่งและจำนวนของคณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน ให้เป็นไปตามสัดส่วนของขนาดหรือจำนวนประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ดังต่อไปนี้

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดเล็ก (SMALL) ประกอบด้วยคณะทำงาน คือ ประธาน หนึ่งคน รองประธาน หนึ่งคน เลขานุการ จำนวน 1 - 2 คน เภรัญญิกหรือผู้ช่วย จำนวน 1-2 คน ปฏิคม จำนวน 1-2 คน ผู้ควบคุมหรือตรวจสอบ จำนวน 2 คน ประชาสัมพันธ์ จำนวน 1 คน รวมคณะทำงานทั้งหมด จำนวน 9-11 คน และมีวงเงินที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยมีประชากร จำนวน 201-500 คน เงินงบประมาณที่ได้รับจำนวน 200,000 บาท (สองแสนบาทถ้วน)

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดกลาง (MIDDLE) ประกอบด้วยคณะทำงาน คือ ประธาน หนึ่งคน รองประธาน หนึ่งคน เลขานุการ จำนวน 1 - 3 คน เภรัญญิกหรือผู้ช่วย จำนวน 1-2 คน ปฏิคม จำนวน 2-3 คน ผู้ควบคุมหรือตรวจสอบ จำนวน 2 คน ประชาสัมพันธ์ จำนวน 1 คน รวมคณะทำงานทั้งหมด จำนวน 11-13 คน และ

มีวงเงินที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยมีประชากร จำนวน 501-1,000 คน เงินงบประมาณที่ได้รับ จำนวน 250,000 บาท (สองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดใหญ่ (LARGE) ประกอบด้วยคณะทำงาน คือ ประธาน หนึ่งคน รองประธาน หนึ่งคน เลขานุการ จำนวน 1-3 คน ทรัสต์หรือผู้ช่วย จำนวน 1-2 คน ปฏิคม จำนวน 3-4 คน ผู้ควบคุมหรือตรวจสอบ จำนวน 2-3 คน ประชาสัมพันธ์ จำนวน 1 คน รวมคณะทำงานทั้งหมด จำนวน 13-15 คน และมีวงเงินที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยมีประชากร จำนวน 1,000 คนขึ้นไป เงินงบประมาณที่ได้รับ จำนวน 300,000 บาท (สามแสนบาทถ้วน) (คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน 2549 , หน้า 6-7)

1.7 นำรายงานผลการประชุมเพื่อคัดเลือกคณะทำงานหรือโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งมอบให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี หรือผู้แทน ลงนามรับรอง และรวบรวมรายชื่อหมู่บ้านหรือชุมชน แจ้งต่อสำนักงานที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเทศบาลเมืองต่างๆ เพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อให้โอนเงินงบประมาณ โดยจะแจ้งธนาคารให้เตรียมเปิดบัญชีให้หมู่บ้านหรือชุมชน

2. การดำเนินงานตามโครงการของหมู่บ้านหรือชุมชน

2.1 คณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน จะต้องดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ที่ได้คัดเลือกไว้โดยวิธีประชาคมเท่านั้น

2.2 คณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน จะต้อง

(1) คัดเลือกผู้รับผิดชอบในการวางแผนงบประมาณ และดำเนินงาน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์ของคนส่วนรวม

(2) คัดเลือกผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีของหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อรับผิดชอบและดูแลการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีของหมู่บ้านหรือชุมชน

(3) คัดเลือกผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์และแนวทางมาตรฐานที่กำหนดไว้

(4) คัดเลือกผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีค่าใช้จ่าย เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีของหมู่บ้านหรือชุมชน

(5) คัดเลือกผู้รับผิดชอบในการติดตามผลการดำเนินการตามแผนที่วางไว้ อาจแต่งตั้งคนนอกคณะทำงานก็ได้ ซึ่งรายละเอียดของการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการและแนวทางที่กำหนดไว้ในคู่มือการดำเนินงาน และคู่มือปฏิบัติงาน

2.3 ในระหว่างการดำเนินงาน หากมีข้อสงสัย หรือต้องการข้อมูล ความช่วยเหลือ การประสานงาน สามารถติดต่อได้ที่ที่ว่าการอำเภอหรือเทศบาล หรือสถาบันการศึกษาในพื้นที่ที่เป็นศูนย์ประสานงาน หรือติดต่อโดยตรงที่สำนักงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2.4 มีการติดตามผลการดำเนินงานและการให้คำแนะนำจากสถาบันการศึกษา และธนาคารที่หมู่บ้านหรือชุมชน ไปเบิกจ่ายงบประมาณเป็นระยะๆ

2.5 การจัดกลุ่มปัญหาและความต้องการ คณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชนต้องกำหนดวิธีการ คือ พิจารณาที่ละปัญหาและความต้องการว่ามีประโยชน์ต่อหมู่บ้านหรือชุมชนมากน้อยเพียงใด เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือประโยชน์ต่อคนส่วนน้อย หรือเป็นประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือประโยชน์ส่วนตัวของคนใดคนหนึ่ง ขอให้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ แล้วมาลงคะแนนกัน เช่น ถ้าเป็นประโยชน์ส่วนรวม ส่วนรวมมาก 5 คะแนน ส่วนรวม 4 คะแนน เฉพาะกลุ่ม 3 คะแนน ส่วนน้อย 2 คะแนน เฉพาะบุคคล 1 คะแนน และในการจัดกลุ่มปัญหาว่า เป็นปัญหาส่วนรวม หรือปัญหาส่วนตัว ทั้งเป็นการแก้ปัญหาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างมากในการใช้ชีวิตประจำวัน ประโยชน์ส่วนมาก 5 คะแนน ถ้าหากเป็นประโยชน์โดยส่วนรวมต่อการทำมาหากินของคนในหมู่บ้านหรือชุมชน ประโยชน์ส่วนรวม 4 คะแนน แล้วนำไปจัดลำดับความสำคัญต่อไป ถ้าเป็นเรื่องการประกอบอาชีพในลักษณะที่เป็นกลุ่มหรือหมู่คณะ แบ่งเป็นประโยชน์เฉพาะกลุ่ม 3 คะแนน ประโยชน์ส่วนน้อย 2 คะแนน ประโยชน์ส่วนบุคคล 1 คะแนน แล้วเลือกแนวทางการดำเนินการพิเศษตามแนวทาง คือ ติดต่อกับอำเภอ เพื่อขอคำแนะนำ หรือติดต่อกับหน่วยงานราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือติดต่อกับหน่วยงานที่ให้บริการเฉพาะเรื่องโดยตรง เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน ฯลฯ หรือผ่านหน่วยงานพัฒนาชุมชนเป็นผู้ประสานงาน หรือขอคำแนะนำจากสถาบันการศึกษา

3. หมู่บ้านหรือชุมชนจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน

3.1 เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 1 ปี (ปีปฏิทินของทุกปี) คณะทำงานของหมู่บ้านหรือชุมชน จะต้องร่วมกันจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนของหมู่บ้านหรือชุมชน โดยแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงาน เพื่อเสนอต่อสำนักงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ของหมู่บ้านหรือชุมชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานในอนาคต ข้อสำคัญ คือ โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน เป็นนโยบายของรัฐบาล ที่จัดสรรงบประมาณให้ประชาชนโดยตรง เป็นเวลา 4 ปี ปัจจัยในความสำเร็จของ

โครงการจะต้องอาศัยความร่วมมือของคนทุกคนในหมู่บ้านหรือชุมชน ในการคิดโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

2.8.2 หลักการสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน

หลักการสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน คือให้ประชาชน มีอิสระในการดำเนินงาน ระดมความคิด สังเคราะห์ความต้องการตามปัญหาของหมู่บ้านและชุมชน บริหารจัดการ ลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อใช้งบประมาณตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยให้ส่วนราชการในพื้นที่ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนแก่ประชาชน และประชาชนยังสามารถขอความช่วยเหลือและคำแนะนำได้จากสถาบันการศึกษาที่ประสานงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน ในพื้นที่ หรือนักศึกษาอาสาสมัคร โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนได้ และถ้ายังมีข้อสงสัยหรือต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมให้ประสานโดยตรงไปที่สำนักงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ซึ่งหลักการสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน อาจแบ่งหัวข้อใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. เป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นผู้มีศักยภาพ มีความสามารถในการคิดเชิงสร้างสรรค์ และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

2. มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนให้ร่วมกันคิด วิเคราะห์ ทำงานเป็นหมู่คณะของบุคคล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของคนในชุมชน ในการมีส่วนร่วมตั้งแต่การตัดสินใจ บริหารจัดการ ทรัพยากร และงบประมาณตลอดจนแก้ไขปัญหาในหมู่บ้านหรือชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

3. เน้นความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ทำหน้าที่ผู้ประสาน ให้คำแนะนำโดยมอบการตัดสินใจพิจารณาโครงการให้เป็นของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์สูงสุดของคนในหมู่บ้านหรือชุมชน

ดังนั้น โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน จึงถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในกลไกของการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล โดยเป้าหมายสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน คือ การให้งบประมาณแก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหา และสร้างประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้านและชุมชน หรือเพื่อเอื้อต่อการมีอาชีพและมีงานทำของส่วนรวม ซึ่งแตกต่างกันอย่างชัดเจนกับเป้าหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่เน้นงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือปัญหาเฉพาะรายบุคคลในลักษณะของสินเชื่อรายบุคคล หรือสินเชื่อเฉพาะราย

2.9 แนวความคิดระบบสหกรณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนา

สหกรณ์ คือ องค์การธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลผู้มีความประสงค์อย่างเดียวกัน ในอันที่จะขจัดปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่สมาชิกหรือดำเนินธุรกิจร่วมกันโดยถือหลักความสมัครใจ หลักประชาธิปไตย หลักความยุติธรรม หลักการศึกษา หลักการช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สหกรณ์ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 และได้กำเนิดมาจากความริเริ่มของรัฐบาลในขณะนั้น นักทฤษฎีหรือผู้นำทางสหกรณ์ต่างก็ยอมรับกันทั่วไปว่าในประเทศที่กำลังพัฒนา รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในขบวนการสหกรณ์ เพราะในประเทศที่กำลังพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน มีระดับการศึกษาต่ำ ขาดความสำนึกและความกระตือรือร้นที่จะช่วยตนเอง ความแตกแยกในชนชั้นมีมาก ชนกลุ่มน้อยมักเป็นผู้ร่ำรวยกอบโกยและเอารอดเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ จึงมิได้เป็นไปตามแบบของประเทศตะวันตก ขบวนการสหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากความพยายามของประชาชนในการจัดตั้งสหกรณ์ด้วยตนเองในลักษณะที่เพื่อช่วยตนเองและช่วยซึ่งกันและกัน แต่รัฐเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้น และแม้แต่การส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นก็อยู่กับการริเริ่มของกลไกของรัฐ รัฐได้ตั้งหน่วยราชการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ขอบข่ายกิจกรรมบริหารของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์มิได้มีอยู่เฉพาะการทำหน้าที่ในด้านการจดทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมายการควบคุมตรวจตราและการเลิกสหกรณ์เท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริม พัฒนา กำกับชี้แนะ แนะนำ ตลอดจนการช่วยเหลือทางการเงิน ยิ่งกว่านั้นในบางประเทศส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ยังส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเข้าไปดำเนินงานสหกรณ์เสียเองก็มี

อย่างไรก็ตาม นายถวิล เติศประเสริฐ ได้กล่าวไว้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนาควรจะมีขอบเขตแค่ไหนอย่างไรนั้น (วันทนีย์ ภูมิภัทราคมและคณะ, 2540, หน้า 193) ดังนี้

1) สหกรณ์ควรได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตและสามารถพึ่งตนเองของสหกรณ์ ได้แก่ การช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านเศรษฐกิจ การเงิน เทคนิค กฎหมาย และอื่นๆ แต่จะต้องไม่ทำให้สหกรณ์ต้องสูญเสียลักษณะสำคัญของสหกรณ์

2) นโยบายให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ของรัฐควรจะสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรที่มีอยู่ และขีดความสามารถของสหกรณ์ในการมีส่วนร่วมพัฒนา

ประเทศ นโยบายดังกล่าวนี้ควรจะรวมอยู่ในแผนพัฒนาประเทศ และควรปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

3) การให้ขบวนการสหกรณ์มีส่วนร่วมในการกำหนด และปรับใช้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับสหกรณ์ รวมทั้งการกำหนดและการปรับใช้แผนเศรษฐกิจแห่งชาติ และมาตรการทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่จะมีผลต่อการพัฒนาสหกรณ์

4) รัฐบาลควรออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เอื้อต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ และแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปวงที่เป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์

5) รัฐบาลควรดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางสหกรณ์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง และควรจัดให้มีการสอนวิชาสหกรณ์ในสถาบันการศึกษา ตั้งแต่ระดับมหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียนอาชีวศึกษา และอื่นๆ จนถึงโรงเรียนมัธยม และโรงเรียนประถมศึกษา นอกเหนือจากในสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์

6) รัฐบาลควรสนับสนุนการก่อตั้งและดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียนและวิทยาลัย รวมทั้งในองค์กรคนงานและสมาคมต่างๆ เพื่อส่งเสริมประสบการณ์ทางปฏิบัติในหลักและวิธีการสหกรณ์

7) รัฐบาลควรส่งเสริมการฝึกอบรมด้านเทคนิค และหลักวิธีการสหกรณ์แก่สมาชิกชั้นนำ กรรมการดำเนินการ พนักงานสหกรณ์ และบุคลากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดโครงการพิเศษในการฝึกอบรมแก่สมาชิกสหกรณ์

8) สหกรณ์ควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐตามที่จำเป็น เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์รวมทั้งการให้สหกรณ์ได้รับการลดหรือยกเว้นภาษีบางอย่าง แต่การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ควรจะมีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความเป็นอิสระและความคิดริเริ่มของสหกรณ์

9) ในระยะแรกของการพัฒนาการสหกรณ์หรือในกรณีที่เหมาะสม รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในด้านการจัดการและการบริการ โดยช่วยให้สหกรณ์สามารถจัดหาพนักงานที่มีความสามารถและจัดให้บริการชี้แนะและให้การปรึกษาแก่สหกรณ์

10) รัฐบาลควรจัดให้มีบริหารกำกับแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบริการสอบบัญชีสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อไม่มีองค์กรกลางของสหกรณ์ที่จะทำหน้าที่นี้ หรือองค์กรกลางสหกรณ์ไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าว

11) รัฐบาลปล่อยให้ขบวนการสหกรณ์บริหารงานในด้านการศึกษาและการฝึกอบรมทางสหกรณ์ด้วยตนเอง โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรกลางของสหกรณ์

ตามที่กล่าวมาอาจจะสรุปได้ว่า ในประเทศกำลังพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์เป็นไปอย่างใกล้ชิดและอาจเป็นสิ่งจำเป็น แต่เมื่อประเทศพัฒนามากขึ้นขบวนการสหกรณ์ก็ควรพัฒนาตามไปด้วย บทบาทของรัฐจะต้องลดลง และขณะเดียวกันบทบาทของสมาชิกจะต้องเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นหลักประกันความเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์ รัฐควรปฏิบัติดังนี้

(1) การควบคุมขบวนการสหกรณ์ของรัฐควรอยู่ในขอบเขตพอเหมาะไม่ควรเข้มงวดหรือหละหลวมจนเกินไป

(2) รัฐไม่ควรจะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือทางการเมือง

(3) รัฐจะต้องไม่แสดงให้ประชาชนทราบว่าธุรกิจสหกรณ์นั้นไม่ใช่รัฐวิสาหกิจหรือธุรกิจสาธารณะหรือธุรกิจสหกรณ์ไม่ใช่เป็นของรัฐบาล แต่เป็นของประชาชน

(4) รัฐควรปล่อยให้ขบวนการสหกรณ์บริหารงานในด้านการให้การศึกษาทางสหกรณ์ด้วยตนเองภายใต้การสนับสนุนของรัฐ เช่น การให้เงินช่วยเหลือโครงการศึกษาอบรมแก่สถาบัน

สหกรณ์ในประเทศไทยมี 6 ประเภท (วันทนีย์ ภูมิภัทราคมและคณะ, 2540, หน้า 181, 185) ดังนี้

1. สหกรณ์การเกษตร
2. สหกรณ์ออมทรัพย์
3. สหกรณ์ร้านค้า
4. สหกรณ์บริการ
5. สหกรณ์นิคม
6. สหกรณ์ประมง

สหกรณ์แต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์อันเป็นที่มาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามที่ได้ศึกษามาแล้ว สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินที่กลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือคุ้นเคยกันคือทำงานอยู่ในหน่วยเดียวกันหรือมีถิ่นฐานที่อยู่ใกล้เคียงกัน จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์และสามารถก็ยืมเงินได้ เมื่อเกิดความจำเป็นตามหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ประวัติสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งแรก คือ สหกรณ์ข้าราชการสหกรณ์ จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2492 โดยข้าราชการในกรมสหกรณ์ (เดิม) และพนักงานในธนาคาร

เพื่อการสหกรณ์ (เดิม) ต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นในกลุ่มครัวในจังหวัดนครสวรรค์ และได้แพร่หลายไปในหมู่ข้าราชการ และพนักงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐ และเอกชนทั่วประเทศ

2.9.1 วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นการส่งเสริมการออมและรับฝาก ทั้งการให้บริการเงินกู้ ซึ่งแยกเป็นหัวข้อ ได้ดังนี้

1. ส่งเสริมการออมทรัพย์ในรูปการซื้อหุ้น สมาชิกจะต้องถือหุ้นแรกเข้าอย่างน้อยคนละ 1 หุ้น และจะต้องถือหุ้นต่อไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ แต่จะถือหุ้น
2. รับฝากเงินจากสมาชิกทั้งประเภทเงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์ โดยให้ดอกเบี้ยในอัตราเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์
3. ให้บริการด้านเงินกู้ มี 3 ประเภท คือ เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน กู้ได้โดยไม่ต้องมีหลักประกัน , เงินกู้สามัญ มีสมาชิกอื่นหรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน , เงินกู้พิเศษ มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

สหกรณ์เป็นทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันทางสังคม เพราะสหกรณ์มิได้มุ่งสร้างเฉพาะความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่สมาชิกเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันก็มุ่งสร้างความเป็นธรรม และสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมด้วย โดยจะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่สมาชิกให้อยู่ดีกินดีมีสันติสุข อาศัยหลักการช่วยเหลือตัวเองและช่วยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน การพัฒนาเศรษฐกิจของสหกรณ์ มีความมุ่งหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ใช่เพียงแต่การส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจเท่านั้น แต่มุ่งที่จะให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มการผลิต การกระจายรายได้ อันเกิดจากการประกอบการทางเศรษฐกิจอย่างเที่ยงธรรม การให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีบทบาทในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการได้รับผลตอบแทนจากพัฒนาโดยการมีกรรมสิทธิ์ การควบคุมกิจการค้าและการอุตสาหกรรม (พสุ สัตถาภรณ์, 2533, หน้า 83)

ในประเทศที่ขบวนการสหกรณ์เจริญ มีความเข้มแข็งมั่นคงแล้ว เช่น ในประเทศสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก อิสราเอล สหกรณ์จะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะสหกรณ์เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจสถาบันหนึ่งซึ่งสมาชิกร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของตนเอง ดังนั้น สหกรณ์จึงมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ (สุริยะ เจียมประชาชนรากร , 2529 , หน้า 7 - 8) ของประเทศได้ ดังนี้

- 1) สหกรณ์เป็นสถาบันการเงิน เงินทุนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งอันหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของประชาชน สหกรณ์เป็นสถาบันเงินทุนโดยจัดหา

เงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมไปลงทุนหรือประกอบอาชีพในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้สมาชิกมีงานทำมากขึ้นและมีรายได้สูงขึ้น นอกจากนั้นสหกรณ์ยังได้ให้เงินกู้ระยะยาวแก่สมาชิกในการซื้อที่ดินหรือลงทุนทรัพย์สินถาวรอีกด้วย นอกจากสหกรณ์จัดหาเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมแล้วสหกรณ์ยังรับฝากเงินจากสมาชิกอีกด้วย สหกรณ์จึงเป็นเสมือนธนาคารในท้องถิ่นที่รวบรวมเงินออมของสมาชิกเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สหกรณ์จึงเป็นสถาบันเงินทุนที่สำคัญเพราะสหกรณ์ได้อำนวยประโยชน์และให้บริการแก่คนทุกคนชั้น ทุกอาชีพและทุกสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทที่บริการของธนาคารยังเข้าไม่ถึง

2) สหกรณ์เป็นสถาบันการผลิต สหกรณ์เป็นสถาบันการผลิตหรือองค์การผลิตที่สำคัญยิ่งไม่เพียงองค์การผลิตอื่นๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม เป็นต้น การผลิตนี้หมายรวมถึง การผลิตโดยสมาชิกของสหกรณ์รายบุคคลและการผลิตโดยสหกรณ์เอง เช่น สมาชิกของสหกรณ์ทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ทำการประมง และการประกอบอาชีพอื่นๆ ในที่ดินของตน สหกรณ์การเกษตรทำหน้าที่แปรรูปผลิตผลทางเกษตร เช่น แปรรูปข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง นมเนย เป็นต้น หรือสหกรณ์รูปพิเศษที่ทำหน้าที่ผลิตน้ำตาล ปุย ยาฆ่าแมลง เสื้อผ้า อาหารสำเร็จรูปออกจำหน่าย ทำให้สมาชิกมีงานทำ มีรายได้ ซึ่งเป็นการพัฒนาอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชนในท้องถิ่นอีกด้วย

3) สหกรณ์เป็นสถาบันการตลาด ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปธุรกิจการค้าหรือกิจการด้านการตลาด มักจะตกอยู่ในมือของบุคคลกลุ่มน้อย ซึ่งมุ่งดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือผลตอบแทนอันยุติธรรมแก่ลูกค้า ดังนั้น สหกรณ์จึงเข้ามาทำหน้าที่นี้เสียเอง เพื่อจัดการเอาไรต์เอาเปรียบและการค้ากำไรเกินควรให้หมดไปจากสังคม เช่น สหกรณ์การเกษตรมีฉางและโรงสีสำหรับรับซื้อข้าวจากสมาชิกเอง หรือรับซื้อและจำหน่ายข้าวโพดเอง ตลอดจนจัดหาอุปกรณ์และปัจจัยการผลิต เช่น ปุย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์พืช หรือเครื่องจักรเครื่องมือการเกษตรมาจำหน่ายให้สมาชิกในราคาถูก

2.9.2 การพัฒนาสังคมของสหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์เป็นทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจ และเป็นสถาบันหรือขบวนการทางสังคมในขณะเดียวกันด้วยจุดมุ่งหมายของสหกรณ์ในด้านสังคม คือ การส่งเสริมการศึกษา (หลักสหกรณ์สากลข้อ 5) ส่งเสริมเสรีภาพของมนุษย์ตามแนวทางประชาธิปไตย (หลักสหกรณ์สากลข้อ 2) เสริมสร้างความสามัคคีและความเข้าใจอันดีระหว่างเพื่อนมนุษย์ รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและจิตใจ (ถวิล เลิศประเสริฐ , 2526 , หน้า 261) กล่าวคือ

1) สหกรณ์เป็นสถาบันในการศึกษา การศึกษาในที่นี้มิได้หมายความว่าเพียงการสอนในรู้หลักวิธีการ กฎหมาย และกฎข้อบังคับเท่านั้น แต่เป็นการศึกษาในความหมายกว้าง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง อันเป็นวิถีชีวิตของมนุษย์ สหกรณ์มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกทั้งในด้านวิชาการและอุดมการณ์ การให้การศึกษาอบรมในด้านการอาชีพตลอดจนด้านศีลธรรมจรรยา เพราะสหกรณ์มุ่งที่จะฝึกอบรมให้สมาชิกเป็นคนดีมีศีลธรรมและทำตัวเป็นประโยชน์ต่อสังคม

2) สหกรณ์เป็นสถาบันการปกครอง สหกรณ์ถือว่าเป็นโรงเรียนสอนให้คนเรียนรู้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไปในตัว เพราะสหกรณ์เป็นองค์กรของประชาชนผู้เป็นสมาชิกควบคุมโดยสมาชิกและเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ในกระบวนการควบคุมสหกรณ์ การประชุมใหญ่ การมอบอำนาจหน้าที่ การวินิจฉัยปัญหาโดยหมู่คณะ การเลือกตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารกิจการของสหกรณ์ ล้วนเป็นวิธีปฏิบัติแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้สหกรณ์จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น

3) สหกรณ์เป็นสถาบันบริการสังคม สหกรณ์เป็นศูนย์กลางในการพบปะสังสรรค์และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิก เป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ข่าวสารและวิทยาการด้านต่างๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางในการประกอบพิธีการต่างๆ เช่น การประชุมสัมมนา การจัดนิทรรศการ การแสดง เป็นต้น นอกจากนี้ สหกรณ์ยังเป็นสถาบันทางศีลธรรมอีกด้วย เพราะมุ่งที่จะสร้างและฝึกอบรมสมาชิกให้เป็นคนดีมีศีลธรรม ไม่ให้เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน แต่ให้ช่วยเหลือกัน มีความสามัคคีธรรม ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สุขมาสู่สมาชิกและสังคมโดยรวม

4) สหกรณ์เป็นสถาบันพัฒนาคน สหกรณ์ถือว่าเป็นสถาบันที่ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ ช่วยให้มีทั้งความรู้ความชำนาญและทัศนคติที่ดี กล่าวคือด้วยการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกทั้งในด้านวิชาการ ด้านอาชีพที่ดี ด้วยวิธีการดำเนินงานตามหลักและวิธีการของสหกรณ์ที่ดี ช่วยพัฒนาให้สมาชิกมีความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพ มีความคิดริเริ่ม มีสติปัญญาเพิ่มขึ้น ทำให้เลิกอบายมุข และรู้คุณค่าของการประหยัด เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นก็มีการออมเพื่อความมั่นคงของการดำรงชีวิต สหกรณ์ยังสอนให้คนมีศีลธรรมจรรยา มีความสามัคคีกลมเกลียวกัน ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน แต่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อันจะนำมาซึ่งความอยู่ดีกินดีมีสันติสุขในสังคมนั่นเอง หากขาดเสียซึ่งสหกรณ์แล้วสังคมอาจจะไม่ได้รับการพัฒนาที่ถูกทางหรือไม่ดีเท่าที่ควร

สรุปได้ว่า สหกรณ์สามารถที่จะช่วยแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในการช่วยปลดปล่อยหนี้สิน โดยสามารถกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนช่วยในด้านจัดหาเงินทุนให้กู้ยืมไปประกอบอาชีพ ส่งเสริมการออมทรัพย์ อำนวยความสะดวกและจัดหาวัสดุอุปกรณ์การผลิตมาจำหน่าย

ในราคาที่ถูกลง และแนะนำส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ถูกหลักวิชา ส่วนในด้านสังคมนั้น งานสหกรณ์สอนให้สมาชิกเกิดความสามัคคีรักหมู่คณะรู้จักเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ช่วยสร้างสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของสังคมให้ดีขึ้น โดยผู้ที่เป็สมาชิกสหกรณ์จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะนิสัยดี เพราะสหกรณ์ถือหลักการรวมคนเป็นสำคัญ สหกรณ์มีส่วนช่วยกระตุ้นในด้านศีลธรรมอันดีแล้วก็จะก่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีในสังคม ซึ่งสะดวกแก่การปกครองของบ้านเมืองด้วย นอกจากนี้วิธีดำเนินงานตามหลักประชาธิปไตยของสหกรณ์ยังมีส่วนช่วยให้การศึกษาและการถ่ายทอดระบบประชาธิปไตยแก่ชุมชน โดยทางอ้อมอีกด้วย ประการสุดท้าย สหกรณ์เป็นวิธีดำเนินงานของหมู่คณะ ดังนั้น จึงเป็นแหล่งเผยแพร่ข่าวสารและศูนย์วิทยาการด้านต่างๆ ที่จะกระจายความรู้ด้วยวิชาการเทคนิคต่าง ๆ ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติใหม่ๆ ในหมู่ประชาชน

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติเปรียบเทียบกับระบบอื่น

จากการที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 พบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีที่มาจาก ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยกองทุนหมู่บ้านคือโครงการที่ทางราชการได้จัดตั้งขึ้นในแต่ละ หมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อจะได้เป็นที่พึ่งพาอาศัยของคนยากจนในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับทาง การเงิน การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้ลุล่วงและก่อให้เกิดประโยชน์ สมดัง วัตถุประสงค์ที่ทางราชการกำหนดไว้ ย่อมขึ้นอยู่กับมาตรการทางกฎหมายการบังคับชำระหนี้ของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในบทนี้จะเป็นการศึกษาที่มาของกฎหมายในการแก้ไขปัญหา ความยากจน นโยบายของรัฐ แผนพัฒนาประเทศ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับ ชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของไทยซึ่งใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจน เปรียบเทียบกับระบบอื่นที่มีอยู่ว่ามีหลักการแตกต่างกันอย่างไร

3.1 หลักการสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศกับข้อตกลงว่าด้วยการบริการ ทางการค้า (General Agreement On Trade in Services - GATS) ที่เกี่ยวข้องกับกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงหลักการที่ยั่งยืน ซึ่งเน้นการแก้ไขปัญหา ความยากจนขององค์กรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) หรือองค์การสหประชาชาติ (UN) และการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย ทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับนำมาเป็นนโยบายของรัฐ จากนั้นได้ออกเป็นกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ ภายในประเทศ โดยมีผลถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนี้

3.1.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศ

องค์การการค้าโลก เป็นองค์การทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทย เป็นสมาชิก ทำให้มีพันธกรณีต้องเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศ แต่ก็มีหน้าที่หลักการ

ตามกฎหมายในการเจรจาเปิดตลาดการค้ากับประเทศด้อยพัฒนาให้คำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ความยากจน การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยองค์การการค้าโลก มีสำนักงานเลขาธิการตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีสมาชิกที่เริ่มแรกจำนวน 81 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกลำดับที่ 59 มีสถานะเป็นสมาชิกร่วมก่อตั้ง ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก เป็นจำนวนมากถึง 147 ราย ส่งผลให้มูลค่าการค้าระหว่างสมาชิกคิดเป็นสัดส่วนถึงมากกว่า 90 % ของการค้าโลก จนกระทั่งถึงเวลานี้ก็ยังคงมีประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการขอเข้าเป็นสมาชิกอยู่หลายประเทศ ความสำเร็จในการก่อตั้งองค์การการค้าโลก ทำให้อาจเข้าใจได้ว่าสมาชิกยอมรับเห็นด้วยกับ “หลักการเปิดเสรี” (Liberalization) ว่าเป็นหลักการสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้พื้นฐานความคิดที่ว่าหากมีการเปิดเสรีพร้อมกับการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าก็จะช่วยให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพหรือความสามารถในการแข่งขัน ผู้บริโภคมีทางเลือกใช้ผลผลิตที่หลากหลายมากขึ้น และจากพื้นฐานความเชื่อเช่นนี้ จึงทำให้สมาชิกส่วนหนึ่งโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วได้พยายามผลักดันให้มีการบรรจุหลักเกณฑ์กติกาในการแข่งขันเสรีเพื่อให้นำไปปฏิบัติต่อกันในการค้าระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 ประเทศไทยได้ลงนามและได้ให้สัตยาบันการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกตามปฏิญญามารากาช (Marrakesh Declaration) และกรรมกรรมาศสุดท้าย (Final Act) ซึ่งรวมถึงการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า

ผลของการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศ ในการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ว่าด้วยการบริการทางการค้ากำหนดไว้ กล่าวคือจะต้องเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศสมาชิกในสาขาการบริการทั้งหลายที่ได้จัดแจ้งไว้ในตารางคำมั่นเฉพาะ (Schedule of Specific Commitment) ภายใต้หลักการทั่วไปตามบทบัญญัติของการบริการทางการค้า

นับตั้งแต่วันที่มิผลเป็นองค์การระหว่างประเทศตามกฎหมายแล้ว WTO มีบทบาททำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของสมาชิกในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ มากมาย และจัดเวทีให้บรรดาสมาชิกได้เข้าร่วมประชุมในหลายระดับ โดยมีระดับขององค์กรสูงสุดในการตัดสินใจ คือ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า ประกอบด้วยบทบัญญัติ 29 มาตรา และ 8 ภาคผนวก กับข้อผูกพันแรกเริ่มอีก 130 ตารางข้อผูกพันซึ่งมีโครงสร้างสำคัญสามส่วน (สุมาลี วงษ์วิฑิต และรพีพรรณ ทองหล่อ, 2547, หน้า 36 - 37) คือ

1. กรอบหลักการและพันธกรณีทั่วไป (Framework of General and Principle) ซึ่งใช้บังคับกับสมาชิกของ WTO ทั้งหมด และใช้กับการให้บริการทุกรูปแบบซึ่งจัดขึ้นในเขตแดนของสมาชิก หลักการทั่วไปของ ข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า แบ่งออกเป็น 6 หมวด คือ ขอบเขตและคำนิยาม (Scope and Definition) พันธกรณีและข้อบังคับทั่วไป (General Obligations and Disciplines) คำมั่นเฉพาะ (Specific Commitment) การเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive Liberalization) บทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Provisions) และบทเฉพาะกาล (Final Provisions)

2. ภาคผนวก (Annex) ซึ่งประกอบด้วยภาคผนวกทั่วไป การทำคำขอยกเว้นหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และภาคผนวกเฉพาะสาขา รวมทั้งความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์เฉพาะอย่างที่ใช้กับสาขาการบริการแต่ละสาขา คือการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา การเงิน การขนส่งทางอากาศ และการโทรคมนาคม

3. ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Specific Commitments) ประกอบด้วยรายการของแต่ละสมาชิกซึ่งตกลงให้คำมั่นเฉพาะ (Specific Commitment) หรือเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาด (Market Access) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) (Additional Commitments) ครอบคลุมรูปแบบการให้บริการในทุกสาขาหรือเฉพาะสาขารวมทั้งสาขาย่อยด้วย โดยตารางเริ่มแรกสำเร็จลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2537 ซึ่งสมาชิกได้ตกลงเป็นครั้งสุดท้ายก่อนตกลงลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะรวม 96 สาขาการบริการ

นอกจากนั้นข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้ายังให้ความสำคัญถึงสิทธิของสมาชิกในการที่จะออกกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการภายในประเทศที่แตกต่างกัน และคำนึงถึงระดับการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในเรื่องกฎเกณฑ์ด้านการบริการและความจำเป็นพิเศษในการใช้สิทธิของประเทศกำลังพัฒนาให้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาให้การค้าบริการมีความสะดวกขึ้น และให้มีการขยายการให้บริการออกนอกประเทศ รวมทั้งการเพิ่มความสามารถและประสิทธิภาพการแข่งขันในการให้บริการในประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า ยังกำหนดให้สมาชิกต้องปฏิบัติเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยคำนึงถึงเรื่องความยากลำบากอย่างมากในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจพิเศษและความจำเป็นของการพัฒนาการค้าและการเงิน ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะโครงสร้างที่เกี่ยวกับหลักการที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นพิเศษต่อประเทศที่ด้อยพัฒนา หรือประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ซึ่งต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ความยากจน การให้บริการขั้นพื้นฐาน การพัฒนาที่ยั่งยืน การวางแผน การลงทุน และการส่งออก ด้วยการส่งเสริมความสามารถของท้องถิ่น และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน ดังนี้

ในส่วนของพันธกรณีทั่วไปตามโครงสร้างส่วนที่ 1 ข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า มีบทบัญญัติ 3 ลักษณะ คือ (1) บทสารบัญญัติ ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก (2) บทกำหนดที่เป็นข้อยกเว้นโดยทั่วไป รวมทั้งข้อยกเว้นในคำมั่นเฉพาะ และ (3) บทกำหนดหน้าที่ให้ต้องมีการเจรจาและข้อแถลงถึงวิธีดำเนินการต่อไปในอนาคต

3.1.2 หลักการสำคัญของข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า ที่เป็นพันธกรณีทั่วไป ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

พันธกรณีทั่วไปในลักษณะที่ (1) ข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกโดยคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ

1. มาตรา 2 หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation Treatment) โดยกำหนดเป็นหลักการว่าให้สมาชิกต้องยอมรับโดยพลันและปราศจากเงื่อนไข (Immediately and Unconditionally) ในหลักการ ไม่เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อการบริการ และต่อผู้ให้บริการของสมาชิกทั้งหลาย ซึ่งหมายความว่าเมื่อประเทศหนึ่งเปิดตลาดการค้าบริการ หรือกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการในประเทศของตนให้แก่สมาชิกใดก็ต้องเปิดหรือกำหนดเงื่อนไขให้แก่สมาชิกอื่น ๆ เหมือนกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้สิทธิ การออกใบอนุญาต การออกกฎระเบียบ และเงื่อนไขใดๆ ของการให้อนุญาตการค้าบริการก็ล้วนต้องปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันต่อผู้ให้บริการทุกประเทศ ไม่ว่าจะส่วนบุคคลหรือนิติบุคคลของสมาชิกใด

2. มาตรา 3 หลักความโปร่งใส (Transparency) ให้สมาชิกต้องแสดงความโปร่งใส ด้วยการประกาศมาตรการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่การให้บริการในประเทศของตน รวมทั้งต้องประกาศให้ทราบถึงบรรดาข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นใดที่มีผลกระทบถึงการค้าบริการที่สมาชิคนั้นเป็นสมาชิกอยู่แล้ว ทั้งนี้ต้องประกาศโดยพลัน หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับ และหากไม่อาจประกาศเช่นนั้นได้ อย่างน้อยที่สุดก็ต้องมีข้อมูลเท่าที่จะหาได้เปิดเผยให้ทราบทั่วกัน นอกจากนี้ สมาชิกยังมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อคณะมนตรีว่าด้วยการบริการ ให้ทราบถึงกฎหมาย ข้อบังคับ แนวปฏิบัติทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วแต่เดิมหรือสิ่งที่ได้แก้ไขใหม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และถ้าหากว่าสมาชิกใดได้รับคำร้องขอจากสมาชิกอื่น สมาชิกที่ถูกร้องขอนั้นต้องจัดตั้ง “หน่วยตอบข้อซักถาม” อย่างน้อยที่สุด หนึ่งหน่วย ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบทั้งหลายในเงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการให้ตามคำร้องขอภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ข้อตกลงองค์การการค้าโลก มีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากสมาชิกเป็นประเทศกำลังพัฒนา ก็อาจยืดหยุ่นได้ตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส

ดังนั้นเพื่อให้เปิดเสรีทางการค้าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อตกลงว่าด้วยการบริการทางการค้า จึงจำเป็นที่จะต้องทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ มีลักษณะเป็นแนวทางเดียวกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในส่วนตารางข้อผูกพันเฉพาะหรือคำมั่นเฉพาะตามโครงสร้างส่วนที่ 3 มีลักษณะให้สมาชิกมีสิทธิเลือกผูกพันเฉพาะสาขาหนึ่งในเงื่อนไขที่ชัดเจนไว้ได้

3. มาตรา 4 หลักการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา (Increasing Participation of Developing Countries) หลักการนี้มีข้อกำหนดอันเป็นการลดช่องว่างของความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเน้นการส่งเสริมประเทศกำลังพัฒนาด้วยวิธีการเจรจาให้คำมั่นเฉพาะ ในเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มสมรรถภาพ ประสิทธิภาพและการแข่งขันในการค้าบริการภายในประเทศ วิธีการทางเทคนิคบนหลักการเชิงพาณิชย์ ปรับปรุงการเข้าสู่ช่องทางจัดจำหน่าย และเครือข่ายข้อมูลให้ดีขึ้น และการเปิดเสรีในการเข้าสู่ตลาดในสาขา หรือรูปแบบการให้บริการที่ผูกพันไว้เพื่อประโยชน์ต่อการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

วันที่ 3 กันยายน 2546 (Special of Council for Trade in Services) จึงได้จัดทำแบบสำหรับการปฏิบัติเป็นพิเศษต่อประเทศด้อยพัฒนา (Modalities for the Special Treatment for Least Developed Countries Members) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 19:3 ที่กำหนดให้สมาชิกต้องจัดตั้งกรอบโครงการสำหรับการเจรจา (The Framework for the Negotiations) เพื่อจัดทำแบบดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดให้ที่ประชุมสมัยพิเศษของคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการต้องทบทวนการนำไปปฏิบัติตามความก้าวหน้าของการเจรจาด้วย

หลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในแบบสำหรับการปฏิบัติเป็นพิเศษต่อประเทศด้อยพัฒนา คือ การเน้นย้ำถึงหลักการของมาตรา 19:3 ซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นพิเศษต่อประเทศด้อยพัฒนาด้วยการออกแบบเป็นพิเศษเป็นแนวทางในการเจรจาเปิดตลาดของประเทศด้อยพัฒนาซึ่งคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งความจำเป็นทางการพัฒนา การค้า และการเงิน ความยากจน สวัสดิการ การให้บริการพื้นฐานและอย่างทั่วถึง การพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการต้องทำให้มีความยืดหยุ่นอย่างมากที่สุดต่อประเทศด้อยพัฒนา นอกจากนั้น สมาชิกทั้งหลายจะต้องคำนึงถึงความยากลำบากของประเทศด้อยพัฒนาซึ่งยังด้อยความสามารถในการเจรจาและในการแข่งขันทางการค้า อีกทั้งยังไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการวิเคราะห์ผลกระทบของการเจรจาเปิดตลาดด้วย

ในการปฏิบัติตามแบบพิเศษดังกล่าว สมาชิกจะต้องไม่ยกเลิกเงื่อนไขใดๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อประเทศด้อยพัฒนา ต้องใช้มาตรการเกี่ยวกับการค้าบริการตามความสามารถของ

แต่ละประเทศ ต้องพัฒนาถูกระเบียบตามมาตรา 6 , 10 , 13 และ 15 โดยคำนึงถึงความยากลำบากของประเทศด้อยพัฒนา ต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาด้วยการวางแผนงานส่งเสริมการลงทุนและการส่งออก ส่งเสริมความสามารถของท้องถิ่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งเสริมช่องทางการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการ การจัดจำหน่ายหรือเครือข่ายข้อมูล แหล่งการเงินและความร่วมมือระหว่างสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่องทางการตลาดสาขาและรูปแบบการค้าบริการที่เป็นที่สนใจของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา

3.1.3 วาระแห่งโลก 21 ประการ

ในวาระแห่งโลก 21 ประการ ได้มีหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยอมรับเป็นทางการโดยระบุไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศ จากการประชุมขององค์กรสหประชาชาติว่าด้วยสภาพแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ในปี 1992 อันได้แก่ คำแถลงการณ์แห่งกรุงริโอ (Rio de Janeiro Declaration) วาระแห่งโลก 21 ประการ ความตกลงในคำแถลงการณ์ดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพยายามรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิและเสถียรภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสนองความต้องการเชิงวัตถุของมนุษย์และหลักหน้าที่ในการป้องกันสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Lowe , 1999 , p.26 อ้างถึงใน ปิยพัฒน์ บุณนาค , 2544 , หน้า 39 - 40 และ 75)

เนื้อหาในวาระแห่งโลก 21 ประการ ได้แสดงถึงหลักการทางกฎหมายต่างๆ ที่ระบุถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐในประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้ (UN , Agenda 21 , 1992 อ้างถึงใน ปิยพัฒน์ บุณนาค , 2544 , หน้า 42 , 75-77 และ 132)

1. มนุษย์เป็นหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยได้รับสิทธิในการมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและมีคุณค่าสอดคล้องกับธรรมชาติตามหลักการข้อ 1
2. หลักการความเท่าเทียมกันระหว่างประชากรรุ่นปัจจุบันและประชากรในรุ่นต่อไป ในอนาคต ตามหลักการข้อ 3 และ 4
3. ให้รัฐมุ่งส่งเสริมกิจกรรมการลดปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพชีวิต ตามหลักการข้อ 5
4. ประเทศที่เจริญแล้วมีหน้าที่ช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาในการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืนโดยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านเทคโนโลยีและการเงิน ตามหลักการข้อ 7

5. รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาระบบกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สอดคล้องและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามหลักการข้อ 11

6. การสร้าง “หุ้นส่วนในระดับโลก” ให้แต่ละรัฐรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดจากรวมทางเศรษฐกิจในประเทศของตนที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของโลก ตามหลักการข้อ 13 และ 16

7. หลักการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการ การพัฒนาที่ยั่งยืนจากประชาชนและส่วนท้องถิ่น ตามหลักการข้อ 12 , 20 และ 21

ผู้เขียนเห็นว่า หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีคุณค่าเชิงบรรทัดฐาน ทั้งนี้เพราะหลักการดังกล่าวได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่ โดยได้รับการยอมรับในวงกว้างและทั่วไปในหมู่ชุมชนโลก มิใช่เพียงแต่ด้วยความจำเป็นในหลักเหตุผลทางกฎหมายเท่านั้น ทั้งหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการยอมรับในสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศหลายครั้ง ได้ถูกนำมาใช้เป็นแหล่งอ้างอิงของการดำเนินพฤติกรรมของรัฐในหลายโอกาส ทำให้เห็นว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่ได้รับการยอมรับในชุมชนระหว่างประเทศ จากนั้นรัฐบาลของประเทศสมาชิก จะนำมาเป็นนโยบายของรัฐ จัดทำนโยบายครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และได้มีหลายประเทศนำหลักการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนมาแก้ไขปัญหาค่าความยากจน อันเป็นการสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจสังคมแก่ประชาชน ตัวอย่างดังนี้

ก. การแก้ไขปัญหาความยากจนในเวียดนาม

ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง เวียดนามอยู่ในภาวะสงครามเกือบตลอดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมีน้อยประชาชนส่วนใหญ่ยากจน เมื่อเวียดนามรวมประเทศสำเร็จในปี ค.ศ.1975 รายได้หัวเฉลี่ยต่อหัวต่อคนประมาณปีละ 98 เหรียญสหรัฐ ฯ (ประมาณ 2,058 บาท) เอกสารทางการของเวียดนามเผยว่าในปี ค.ศ.1992-1993 รายได้ของคนในเมืองและคนในชนบทมีน้อยกว่ารายจ่าย (คนในเมืองมีรายได้เฉลี่ยปีละ 1,815,000 ด่ง ในขณะที่มีรายจ่าย 1,997,800 ด่ง ส่วนรายได้ของคนชนบทหัวเฉลี่ยต่อหัว 1,105,000 ด่ง รายจ่าย 1,227,300 ด่ง) อย่างไรก็ตาม สังคมเวียดนามยังมีความโอบอ้อมอารีกันดีพอควร ประชาชนยังยืมเงินกันได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย คนว่างงานมีมาก แต่โดยทั่วไปคนประทังชีพอยู่ได้ โดยมีข่าวการอดตายในพื้นที่บางแห่งแต่ไม่บ่อยนัก ปัญหาสุขภาพไม่สมบูรณ์ของประชกรนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลาย การศึกษาของเดรินด์ินห์ฮิวานเผยว่าในกลางทศวรรษ 1990 พบว่า

48.9 % ของหญิงมีครรภ์ และ 35 % ของเด็กเป็นโรคขาดสารอาหาร 44 % ของประชากร มีโรคเรื้อรังอย่างใดอย่างหนึ่ง 8.8 % ของประชากรเป็นวัณโรค เมื่อคอมมิวนิสต์ปกครองใหม่ๆ จะเน้นเรื่องการให้บริการแพทย์สาธารณสุขเพื่อมวลชน อันเป็นการให้หลักประกันในการดำรงชีพ แก่ประชาชนดีพอควร เกือบทุกตำบลสถานีอนามัย ยังคงอยู่ แต่หลังจากระบบกรรมสิทธิ์รวมเล็ก ล้มไปแล้ว การเก็บเงินค่ารักษาโรคถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใช้ คนจำนวนมากไม่มีเงินจ่ายค่ารักษาโรค ส่วนหนึ่งไม่ไปหาหมอ (เจียน ธีระวิทย์ , 2542 , หน้า 77)

การจัดความยากจนถูกระบุว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่ต้องได้รับความสนใจยิ่งในศตวรรษ ที่ 21 ในกรณีของเวียดนาม สหภาพยุโรปและประเทศผู้บริจาคอื่นๆ รวมทั้งองค์การสหประชาชาติ (NGO) ที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นตรงกันว่าทำให้การสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทที่ ยั่งยืนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการลดปัญหาความยากจนในเวียดนาม ในกรณีนี้ยังมีความเข้าใจ ตรงกันว่ายุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจัดการความยากจนดังกล่าวควรอยู่ในรูปของมาตรการร่วมกัน ของกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมและการสื่อสาร การพัฒนาการ เกษตรกรรม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนการจัดเตรียมเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ การส่งเสริม การจัดตั้งองค์กรค้าขายและการสอนแรงงานเพื่อสร้างโอกาสการทำงานนอกเวลาเก็บ เกี่ยวความสนับสนุนด้านการศึกษา ตลอดจนการส่งเสริมด้านการสาธารณสุขและสุขอนามัยด้วย

อย่างไรก็ดีแผนยุทธศาสตร์ทั่วไปได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการดำเนินกิจกรรม ร่วมกันระหว่างสหภาพยุโรปและเวียดนามเพื่อจัดการปัญหาความยากจน (ปิยพัฒน์ บุนนาค , 2544 , หน้า 285 - 287) ได้แก่

1. การส่งเสริมการขยายตัวของโครงสร้างทางการสื่อสารและการคมนาคมขั้นพื้นฐาน สู่ชนบทห่างไกล ไม่ว่าจะเป็นถนนหมู่บ้านหรือชลประทานหมู่บ้าน ซึ่งจะเป็นผู้นำพัฒนาการ ทางด้านอื่นๆ ทั้งการพัฒนาทางการศึกษา การสาธารณสุข และการธนาคาร เป็นต้น ไปสู่กลุ่ม คนยากจนและขาดโอกาสในหมู่บ้านชนบทห่างไกล

2. การมุ่งการสนับสนุนความร่วมมือตามข้อเสนอและแผนการดำเนินงานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ ของรัฐบาลเวียดนาม โดยเฉพาะ ในส่วนกิจกรรมที่รัฐบาลเวียดนามขาดเทคโนโลยีหรือไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง

3. การกำหนดและดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาความยากจน โดยมุ่งเน้นความสำคัญ ไปสู่ภูมิภาคบางภูมิภาค ในกรณีของเวียดนาม สหภาพยุโรปมุ่งความสนใจเป็นพิเศษไปที่เขต ชนบทห่างไกลที่มีประชากรฐานะยากจนยิ่งใน 2 ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดต่างๆ ในเขตที่ราบสูงทาง ภาคเหนือและเขตที่ราบสูงทางภาคกลางตอนเหนือของประเทศ เป็นสำคัญ

4. การมุ่งส่งเสริมการเข้าร่วมของประชากรในการกำหนดและดำเนินกิจกรรมต่างๆ การขจัดปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมกันทางเพศและทางด้านโอกาสในการศึกษาและการทำงาน โดยพยายามคำนึงถึงและแก้ไขปัญหเหล่านี้ในการกำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ

5. การกระจายอำนาจการดำเนินกิจกรรมด้านการขจัดปัญหาความยากจนไปสู่ระดับจังหวัดและระดับชุมชน เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและ

6. การนำวัตถุประสงค์ทางการอนุรักษัทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ มาพิจารณาในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการขจัดความยากจน ทั้งนี้ในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบท สหภาพยุโรปกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าวโดยคำนึงถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการอนุรักษัป่าไม้และการอนามัยสัตว์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญด้วย

ในการแก้ไขปัญหความยากจนของประเทศเวียดนาม มีรูปแบบเหมือนกับการให้กู้เงิน ในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของไทย คือ คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่ที่มีความแตกต่างกัน คือ กรณีของเวียดนาม สหภาพยุโรปและประเทศผู้บริจาคอื่น ๆ รวมทั้งองค์การสหประชาชาติ ให้การสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทในการลดปัญหาความยากจน ในส่วนของไทยมีเพียงฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่ให้การสนับสนุนไม่มีกลุ่มหรือองค์กรนอกประเทศเข้ามาช่วยแก้ไข

ข. การแก้ไขปัญหความยากจนในจีน

ในสมัยเหมาเจ๋อตุงเป็นผู้นำ ท่านสอนว่า “จีนยากจนล่อนจ้อน” แต่พลังมวลชนจีนมีมหาศาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ จีนไม่จำเป็นต้องเดินตามทางที่ตะวันตกวางเอาไว้ เจียงชิงภรรยาเหมาเคยบอกว่า “รถไฟสังคมนิยมถึงที่หมายช้ายังดีกว่ารถไฟทุนนิยมซึ่งถึงที่หมายตามกำหนด” คำพูดนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของเหมา จุดเด่นของการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน คือ การมีส่วนร่วมของมวลชน เน้นการลงทุนภาคเกษตร และเน้นเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ซึ่งอุดมการณ์ดังกล่าวได้รับการส่งเสริมเต็มที่ในช่วง ค.ศ.1958-1976

ในช่วงสิบปีแรกของการสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ จีนพึ่งพาสหภาพโซเวียตในการพัฒนาเศรษฐกิจ ลัทธิการพึ่งตนเองได้พัฒนาถึงจุดสุดขั้วคอบนปลายชีวิตของเหมา (1966 - 1976) ภายในประเทศ จีนปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เป็นแบบพึ่งตนเอง คอมมูนและหน่วยต่างๆ ทางสังคมน รวมทั้งระบบทหารมีอัตราการพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจสูง การค้าต่างประเทศไม่ได้รับการส่งเสริม ไม่มีการออกไปลงทุนในต่างประเทศ และไม่รับการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนั้น จีนยังรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 และได้พยายามชำระหนี้แก่สหภาพโซเวียตจนหมดในปี ค.ศ.1964 อย่างไรก็ตาม จีนมีบทบาทเป็นผู้ให้

ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในรูปของการให้เปล่า และเงินกู้ที่ไม่มีดอกเบี้ย โดยเน้นความช่วยเหลือแบบให้ผู้รับพึ่งตนเองได้

ภายหลังเหมาถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ.1976 ไม่เกินสองปี เต็งเสี่ยวผิงซึ่งเคยถูกตราหน้าว่า “เป็นผู้เดินทางตามลัทธิทุนนิยม” ในสมัยการปฏิวัติวัฒนธรรม ได้หวนกลับมามีอำนาจสูงสุดในจีนแทนเหมาเจ๋อตุงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของจีนถูกเปลี่ยนกลับย้อนรอย

ประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ทั่วโลก (นอกจากแอลเบเนีย) รวมทั้งสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นคู่แข่งกับจีนในขณะนั้น ล้วนหันมาสนับสนุน “การเดินทางตามลัทธิทุนนิยม” ของจีน ภายใต้การนำ (อย่างไม่เป็นทางการ) ของเต็งเสี่ยวผิง คอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก รวมทั้งสหภาพโซเวียตด้วย พากันเร่งรื้อโครงสร้างเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (เน้นกรรมสิทธิ์ร่วม) ควบคู่ไปกับการต้อนรับระบอบประชาธิปไตย จนในที่สุดลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปได้ล่มสลายต่อเนื่องกัน จนหมดสิ้นภายในประเทศ 3 ปี (1989 - 1991) สาเหตุที่สำคัญ คือ คอมมิวนิสต์ตะวันตก ปฏิรูประบบของตัวเองไปโดยเอาอย่างจีนเพียงครั้งเดียว ในทางการเมืองจีนมิได้เปิดกว้างอย่างรวดเร็ว ดังพวกคอมมิวนิสต์ตะวันตก

ในบรรดาประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหลายที่ปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นแบบเสรีนิยม จีนเคลื่อนไหวนำเป็นชาติแรก การย้อนรอยลัทธิสังคมนิยมของจีนภายใต้การนำของเต็งเสี่ยวผิง มีบทบาทนำในการทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ล่มสลาย ผลก็คือทำให้คู่ปรับดั้งเดิมในโลกเสรีมีความมั่นใจยิ่งขึ้นในความถูกต้องของทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ อุดมการณ์การพึ่งตัวเองตายไปพร้อม ๆ กับเหมาเจ๋อตุง สิ่งที่เกิดขึ้นตามมากับ “ลัทธิแก๊งเต็งเสี่ยวผิง” นั้น ชาวจีนเองก็คงคาดไม่ถึง ต่อมาใช้หลักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบยั่งยืน มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองชายฝั่งสามเหลี่ยมปากน้ำ ฯลฯ จากบริเวณจำกัดแล้วขยายออกไปเป็นขั้นตอน แม้จะเรียกชื่อต่างกัน แต่ก็มีต้นตอมาจากหลักเดียวกัน คือ ต้องการใช้เขตต่างๆ ดังกล่าว ดึงดูดทุนจากต่างประเทศ แก้ปัญหาคนว่างงานและใช้แหล่งดังกล่าวทดลองจุดอ่อนจุดแข็งของระบบทุนนิยม ความจริงในบริเวณดังกล่าวการบริหารงานและปรัชญาอิงระบบทุนนิยมเป็นหลัก และมีลักษณะต่อต้านคอมมิวนิสต์ไม่น้อย อย่างไรก็ตามวิธีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของจีนให้เป็นทุนนิยมอย่างมีขอบเขตและมีขั้นตอน มีความหมายในเชิงการเมืองระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ ทำให้นโยบายของจีนน่าเชื่อถือมากขึ้น ว่าสามารถจะรักษาคำมั่นสัญญาในการรักษาระบบทุนนิยมของฮ่องกงและมาเก๊าไว้อย่างน้อย 50 ปี และถ้าได้หวนจะเข้าร่วมในระบบนี้ต่อไปจีนได้เปิดประตูต้อนรับไว้แล้ว (เจียน ชีระวิทย์, 2541, หน้า 17, 108-111)

ความหมายในระดับสากลที่สำคัญ คือ จีนเป็นนักปฏิบัติที่รู้จักทำงานเป็นขั้นตอน โดยรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ถ้าจีนเปิดประเทศทั้งหมดในเวลาเดียวกัน ทุนและเทคโนโลยีต่างชาติที่จีนต้องการมากที่สุดเข้าไปกระจายในจีนก็คงเหมือนดำนํ้าพริกละลายนํ้า เศรษฐกิจที่ขาดโครงสร้างพื้นฐาน

ขยายตัวได้ยาก และถ้าทั่วประเทศใช้ระบบเศรษฐกิจเปิดโดยไม่เปิดระบบการเมืองนั้นทุกสิ่งทุกอย่างก็คงอืดอาดและเสี่ยงต่อการระเบิด แต่ถ้าเปิดพร้อมกันหมด เศรษฐกิจก็คงไม่กระเตื้อง แต่ประชาธิปไตยจะนำ ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ยากที่จะรั้งกระแสพลังหลายทั้งระบบได้ ดังที่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียตในจีนแม้จะมีความตึงเครียดและถึงจุดระเบิดในกรณีวิกฤตการณ์เทียนอันเหมิน แต่ก็ยังอยู่ในภาวะควบคุมได้ นอกจากนั้นจีนมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองพอควร เศรษฐกิจเติบโตในอันดับแรกๆ ของโลก ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์สามารถรักษาอำนาจไว้ได้

สรุป การแก้ไขปัญหาความยากจนในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน โดยได้ยกตัวอย่างประเทศที่ยากจนอย่างจีนและเวียดนามที่มีระดับความยากจนถึงขนาดอดตาย ความยากจนของจีนหลังสถาปนาเป็นระบอบคอมมิวนิสต์อยู่ในลักษณะถึงกับกล่าวว่า “ยากจนล่อนจ้อน” แต่จีนก็สามารถนำพาประเทศให้อยู่รอด ไม่ล่มสลายเหมือนสหภาพโซเวียต วิธีการแก้ไขปัญหาความยากจนของจีนใช้หลักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบยั่งยืน วิธีการโดยจีนรู้จักวางตัวให้อยู่ในสังคมโลก สามารถปรับปรุงสัมพันธภาพกับทุกประเทศในภูมิภาค และอยู่ร่วมกันในเชิงสร้างสรรค์ สร้างความปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอก จีนให้ความสำคัญกับประเทศโลกที่สาม และมีผลประโยชน์ร่วมกันแทนนโยบายที่จีนเข้าใจว่าเป็นพวกเดียวกันเพราะมีฐานะยากจนเหมือนกัน นอกจากนี้ จีนยังใช้เวทีของสหประชาชาติในการแสดงบทบาทของตนในเชิงสร้างสรรค์ไม่ด้อยกว่ามหาอำนาจ และเข้าร่วมกิจกรรมของสหประชาชาติและปัญหาระหว่างประเทศเสมอมา

จีนมีวิธีการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของจีนตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้จีนมีความปลอดภัยจากการคุกคามภายนอก มีศักดิ์ศรีทางการเมืองระหว่างประเทศ และมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศได้ระดับหนึ่ง และความสำเร็จดังกล่าวมีส่วนส่งเสริมให้จีนมีเสถียรภาพดีขึ้นและนั่นจะเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้จีนเข้าร่วมชะตากรรมกับชาวโลกอย่างรับผิดชอบยิ่งขึ้นในศตวรรษที่ 21 เป็นที่สังเกตว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนในจีนเน้นในรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นการลงทุนแบบมหภาค ในลักษณะเป็นอุตสาหกรรมไม่เน้นการลงทุนรายย่อยของประชาชน จึงไม่มีรูปแบบของการช่วยเหลือแบบให้เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยหรือคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำเหมือนกับไทยและเวียดนาม ซึ่งย่อมมีปัญหาในการบังคับชำระหนี้ติดตามมา

3.2 นโยบายรัฐเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเริ่มต้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 จนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดนโยบายอันเป็นการแสดงถึงสภาพของระบบเศรษฐกิจอย่างชัดเจนว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม มีลักษณะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นแบบทุนนิยม ซึ่งคำนึงถึงภาคการผลิตทั้งของเอกชนและของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะแทรกแซงเฉพาะในส่วนของการผลิตที่เป็นสวัสดิการสังคมและเพื่อการจัดสรรรายได้เป็นงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ภาคเอกชนจึงสามารถทำกิจกรรมการพาณิชย์และเป็นเจ้าของหรือครอบครองทรัพย์สินได้โดยเสรีภายใต้กฎระเบียบที่จำเป็น และภายใต้กฎหมายบางอย่างที่ให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้นระบบราคา สภาพตลาด และขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนจึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดสถานะเศรษฐกิจของประเทศได้

การจัดทำนโยบายเป็นไปตามบทบัญญัติหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยแบ่งออกเป็นนโยบายเร่งด่วน และนโยบายอื่น ๆ ที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดบนพื้นฐานของความเป็นจริงของประเทศและของสถานการณ์โลกปัจจุบัน

นโยบายรัฐมีลักษณะเป็นองค์รวม ซึ่งกำหนดให้แต่ละนโยบายมีความประสานสอดคล้องและพึ่งพิงซึ่งกันและกัน เน้นการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติด้วยแนวคิดใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งข้อมูล ความรอบรู้ และสติปัญญาที่เข้าใจในรากเหง้าแห่งปัญหา และทันโลกทันเหตุการณ์ส่งเสริมความเติบโตทางเศรษฐกิจ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น สินค้า บริการ หรือทรัพยากรทางสังคม เช่น อานาจหน้าที่ สถานะทางสังคม และข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งวางเป้าหมายให้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นประโยชน์สูงสุด ด้วยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การจัดให้มีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทั้งในระดับองค์กรและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดมิติใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนาประเทศในลักษณะบูรณาการ และเน้นยุทธศาสตร์เป็นหลัก โดยใช้ภารกิจเป็นตัวตั้งและเชื่อมสัมพันธ์กันในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า “กลุ่มภารกิจ” ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดกลุ่มภารกิจขึ้นมาและให้กลุ่มภารกิจนั้นๆ เป็นตัวเสริมสำคัญ ในเชิงปฏิบัติการ แต่ให้แยกบทบาทของฝ่ายจัดทำยุทธศาสตร์ออกจากฝ่ายปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนของงาน

สำหรับนโยบายของรัฐบาลในส่วนการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย ความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจสังคมแก่ประชาชนในหมู่บ้าน เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง เสริมสร้างความสามารถในการจัดการระบบและบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการพัฒนาการด้านการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และองค์การสหประชาชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) จึงเป็นแผนแรกที่ทำให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ใช้เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยแนวคิดนี้มุ่งรักษาระดับความเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจพร้อมกับการกระจายรายได้ พัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ปรับแนวความคิดในการวางแผนของประเทศ โดยเปลี่ยนจากการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นการพัฒนาแบบแยกส่วนมา เป็นการพัฒนาแบบองค์รวม เน้น “คนเป็นศูนย์กลาง” ให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือของการพัฒนาศักยภาพคนกับสภาพแวดล้อมของสังคม มีการกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์การจัดทำโครงการ และแผนการที่ยึดหลักการ และแผนการที่ยึดหลักการ พื้นที่ภารกิจ และการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของทุกภาคส่วนเป็นเครือข่ายการพัฒนา ทำให้แผนพัฒนาฯ มีวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตที่ครอบคลุมมากขึ้นภายใต้หลักการของปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง

ช่วงปีแรกของแผนฉบับนี้คือในปี 2540 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศไทยให้หลายประการ เช่นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ ภาคการเมืองและภาคประชาชน และให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและบทบาทต่างๆ ในสังคม ดังนั้นในช่วงนี้จึงมีการตื่นตัวเรื่องความร่วมมือของประชาชนมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เกิดกลุ่มของประชาสังคมที่หลากหลายมากขึ้น มีการขยายเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มมากขึ้น โดยผลของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตและระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 วางเป้าหมายชัดเจนเฉพาะเจาะจงในการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศให้มีเสถียรภาพเป็นตัวนำ ด้วยการปรับฐานเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องอย่างมี เสถียรภาพอย่างทั่วถึง และอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานขององค์ความรู้และการสร้างสรรค์และ กำหนดเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขไว้อย่างชัดเจนว่าต้องพัฒนาในเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต สวัสดิการ และการพัฒนาคน เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้ นำ แผนพัฒนา ฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลและเพื่อสนองต่อแผนพัฒนา ฯ คือ “เศรษฐกิจดี สังคมไม่มี ปัญหา การพัฒนายั่งยืน” จึงกำหนดยุทธศาสตร์หลักไว้ 7 ประการเพื่อดำเนินการตามเป้าหมายของ แผนพัฒนา ฯ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของคน สภาพแวดล้อมของสังคม ภูมิภาคและชนบท สมรรถนะทางเศรษฐกิจ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาประชารัฐ ซึ่งนับได้ว่าเป็นแผนพัฒนาชาติฉบับแรกที่ครอบคลุมและเน้นการนำแผนไปปฏิบัติให้เป็นผล มากกว่าฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รายได้ประชาชาติมีมูลค่าเพิ่ม ขึ้น โครงสร้างเศรษฐกิจมีความหลากหลายมากขึ้น โดยไม่เป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาค เกษตรกรรมเป็นหลักเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่ช่วยทำให้ เศรษฐกิจไทยมีความหลากหลายมากขึ้น

ด้วยเหตุที่การดำเนินการตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ยังไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา เท่าใดนัก ประกอบกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างมากมาย รวมทั้งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดถึงสิทธิของประชาชน เพิ่มเติมขึ้นหลายประการ จึงทำให้ช่วงเริ่มต้นจัดทำแผน มีการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันด้วย การระดมความคิดของทุกภาคทุกส่วนในสังคมทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัด อนุภาค และ ระดับชาติ ซึ่งยังคงมีแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” อันเป็น แนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 และส่งผลให้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เน้นปรัชญาของ “เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวทางในการพัฒนาซึ่งวางอยู่บน พื้นฐานของการพัฒนาที่สมดุล ความพอประมาณ ความมีคุณภาพ ความสามารถในการพึ่งตนเอง ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนและมีภูมิคุ้มกันรู้ทันกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งมีระบบ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมที่เข้มแข็งและมี คุณภาพ” ในสามด้าน คือ (1) สังคมคุณภาพ (2) สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และ (3) สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 กำหนดวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศไว้ว่าเพื่อฟื้นฟู เศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก เพื่อให้เกิดการบริการจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ และ

เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง
ดังนั้น แผนพัฒนา ฯ จึงได้วางเป้าหมายไว้หลายประการได้แก่ เป้าหมายคุณภาพทางเศรษฐกิจ
ให้ขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 4-5 ต่อปี เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิต เป้าหมายการบริหาร
จัดการที่ดี เป้าหมายการลดความยากจน และเป้าหมายให้มีระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ สมดุล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งให้ความสำคัญกับ
การวางบทบาทการพัฒนาประเทศอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของแต่ละ
พื้นที่ คนในชุมชนจึงมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนา

แผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ได้กำหนดกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนประสบความสำเร็จ ด้วยการเชื่อมโยง 7 กลุ่มยุทธศาสตร์
ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เข้าไว้ในสามกลุ่มหลัก คือ

1. กลุ่มสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ คือการปรับ
ระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมชอบ
การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบดุลยภาพส่วนในสังคม การเสริมสร้างระบบ
การบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

2. กลุ่มสร้างฐานรากความเข้มแข็งของสังคม ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา
คุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองที่
ยั่งยืน และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนในสังคม
รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมให้คนมีงานทำ การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มี
ประสิทธิภาพ การป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ
การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน
อาสาสมัครและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3. กลุ่มปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์
การบริหารเศรษฐกิจโดยรวม ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขัน
ของประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นอกจากนั้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ยังกำหนดแผนยุทธศาสตร์สำหรับวาระแห่งชาติ
อีกสามเรื่อง คือ (1) การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ (2) การพัฒนาขีดความ
สามารถการแข่งขันของประเทศ และ (3) การพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาทุนทางสังคม โดยกำหนด
ลำดับความสำคัญของการพัฒนาไว้ด้วย

3.2.2 หลักความรับผิดชอบร่วมกันและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

หลักการเช่นนี้ได้รับการรับรองโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิอยู่หลายประการในการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้กลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา 46 องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา 56 และประชาชนทั่วไป มาตรา 59 ต้องร่วมกันมีหน้าที่ในการดูแลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

1. การให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในเศรษฐกิจตาม มาตรา 45

2. การให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมรวมกันเอง เพื่อการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา 46

3. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 59

4. จากการศึกษามาแล้วทราบว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีรูปแบบมาจากสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จึงเป็นองค์กรที่ถาวร ย่อมได้รับความคุ้มครองส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐตามมาตรา 85

3.3 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 หรือเรียกโดยย่อว่า “ระเบียบ (กทบ.)” (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, ม.ป.ป.).

การดำเนินงานตามนโยบายในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านชุมชนเมืองแห่งชาติสำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเพื่อให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง

เพื่อสร้างศักยภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคตเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา อาศัยอำนาจตามความในข้อ 10 (8) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 หรือเรียกโดยย่อว่า “ระเบียบ (กทบ.)”

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีวัตถุประสงค์เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยในระเบียบ (กทบ) ข้อ 3 ให้คำนิยามของคำว่า

“หุ้น” หมายความว่า การออมทรัพย์ในรูปแบบหนึ่ง โดยมูลค่าของหุ้นให้เป็นไปตามที่กองทุนกำหนด และ

“เงินฝากสัจจะ” หมายความว่า เงินที่สมาชิกตกลงที่จะฝากหรือไว้กับกองทุนตามแต่จะตกลงกัน โดยให้ถือว่าเงินออมเป็นเงินสะสม และจะถอนหรือปิดบัญชีได้ก็ต่อเมื่อพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกตามระเบียบหรือข้อบังคับที่กองทุนกำหนด

“เงินรับฝาก” หมายความว่า เงินรับฝากประเภทต่าง ๆ นอกเหนือจากเงินออมตามที่กองทุนกำหนด

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของกองทุน

3.3.1 หลักเกณฑ์การเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ระเบียบ (กทบ.) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2544, หน้า 1-28) ไว้ดังนี้

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หมู่บ้าน” หมายความว่า หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ข้อ 24 สมาชิกกองทุน ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของกองทุน

การรับสมัครสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิก ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่กองทุนกำหนด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองเป็นหลัก

ข้อ 25 คณะกรรมการกองทุนสามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุน ให้สมาชิกถือหุ้นของกองทุนหรือมีเงินฝากสัจจะไว้ที่กองทุน

ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกอาจชำระเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือแรงงานตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กองทุนกำหนด

ดังนั้น บุคคลใดจะเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะต้องมีชื่ออยู่ใน ทะเบียนราษฎรในแต่ละหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ใน หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งแต่ละคนจะมีสิทธิเป็นสมาชิก ของกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองได้เพียงกองทุนเดียวเท่านั้น หากมีการย้ายภูมิลำเนาหรือ ทะเบียนบ้าน ไปอยู่ที่อื่นถือว่าเป็นบุคคลในหมู่บ้านใหม่ ก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกของกองทุน หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองแห่งใหม่ตามภูมิลำเนานั้น ๆ แต่จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกของ กองทุนและชุมชนเมืองเดิมเสียก่อน ทั้งนี้สมาชิกของกองทุนและชุมชนเมืองทุกคนจะต้องถือหุ้น ของกองทุนหรือมีเงินฝากสัจจะไว้ที่กองทุนด้วย

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

คณะกรรมการกองทุน คือ กลุ่มบุคคลซึ่งมีจำนวน 9 - 15 คน ที่สมาชิกคัดเลือกเป็น ตัวแทนเข้ามาบริหารกองทุนในวาระ 2 ปี ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 16 ซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการ กองทุนและต้องรับผิดชอบ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่หลัก ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 18 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการกองทุน ไว้ 9 ประการ ดังนี้

1) บริหารจัดการกองทุน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับดูแลจัดสรรผลประโยชน์ของ เงินกองทุน เพื่อให้สอดคล้องและเกื้อกูลกับกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว ในหมู่บ้าน

2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนที่ ไม่ขัดแย้งกับระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดและต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก

3) รับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก ทั้งที่เป็นกลุ่ม องค์กรชุมชนหรือปัจเจก บุคคลในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

4) ดำรงและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ อุตสาหกรรม คริวเรือนและวิสาหกิจชุมชนในเขตท้องที่หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้น ตลอดจนสำรวจและจัดทำข้อมูลดังกล่าวของกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

5) พิจารณาให้ผู้ตามระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนกำหนด

6) ทำนิติกรรมสัญญา หรือดำเนินการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุน

7) จัดหรือเรียกประชุมสมาชิกตามที่กำหนดหรือได้ตกลงกัน หรือตามที่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอและจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

8) จัดทำบัญชีและส่งมอบเงินที่ได้รับการจัดสรรคอกผล ผลตอบแทน หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการคืนให้แก่กองทุนให้ครบเต็มตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติให้เบิกจ่าย ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือหรือคำสั่งเป็นที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนไม่ปฏิบัติตามหรือบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่กองทุนกำหนด

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

2. อำนาจเกี่ยวกับการให้กู้เงิน

อำนาจของคณะกรรมการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเกี่ยวกับการให้กู้เงินต้องอยู่ในระเบียบ (กทบ.) ข้อ 6 คือ

1) เพื่อพัฒนาอาชีพ

2) เพื่อสร้างงาน

3) เพื่อสร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้

4) เพื่อการลดรายจ่าย

5) เพื่อการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน

6) เพื่อนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชน

หากคณะกรรมการให้สมาชิกกู้เงินนอกเหนือจากข้อ 6 ดังกล่าวข้างต้น ผลที่จะตามมาคือทางราชการ หรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะใช้อำนาจตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 11 โดยระงับการจ่ายเงินจากบัญชีกองทุนหมู่บ้าน หรือชุมชนเมือง หรือให้กองทุนชดเชย หรือให้ส่งคืนเงินในกรณีที่กองทุนเบิกจ่ายไปแล้ว อันเนื่องมาจากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้

ว่า คณะกรรมการกองทุนไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด หรือ กระทบการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกองทุน

3. การกำหนดอัตราดอกเบี้ย

ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการกองทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ย หรือค่าตอบแทนเงินฝากและเงินกู้เป็นอัตราที่แน่นอนตามความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก โดยคำนึงถึงจรรยาบรรณ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหลัก และ ปิดประกาศอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนดังกล่าวอย่างเปิดเผย เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อัตรา ดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนเงินฝากและเงินกู้ โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็น ผู้เสนอให้ที่ประชุมสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเห็นชอบ

3.3.3 การใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม

สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมซึ่งกำหนดไว้ใน ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 29 กำหนดไว้ว่า สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

3.3.4 ความไม่เป็นนิติบุคคลของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ไม่มีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทำให้เกิด ความไม่คล่องตัวในการทำธุรกรรมต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินการเมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ เพราะได้มีประเด็นและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองเป็นเพียงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมิใช่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยให้ความเห็นว่า

1. เจ้าของเงิน คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) กทบ. (อ.) เป็นเจ้าของเงิน

2. การดำเนินคดีแพ่งและอาญา ให้เป็นลักษณะคือ

2.1 ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

2.2 คณะบุคคลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นเพียงกลุ่มบุคคลมิใช่บุคคล ธรรมดาและนิติบุคคล (กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2548 , หน้า 1 - 2) ทั้งเมื่อกรณีที่ ลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้กองทุนไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและแน่นอนในการบังคับ

ชำระหนี้ อาจเกิดการทำตามแบบอย่างกัน จนในที่สุดกองทุนก็จะล่มสลายได้ จะมีวิธีป้องกันแก้ไขอย่างไร

3.4 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

สหกรณ์ทุกประเภท รวมทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 สหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจและสังคมซึ่งมีบทบาทอันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะสหกรณ์เป็นทั้งสถาบันการผลิต การเงิน และการบริการ สหกรณ์นอกจากจะช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับธุรกิจอื่น ๆ สหกรณ์ยังมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพและตรึงราคาสินค้าในท้องตลาดและในขณะเดียวกันก็ช่วยยกระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น ส่วนในด้านพัฒนาสังคมนั้น สหกรณ์เป็นสถาบันที่ช่วยส่งเสริมการศึกษาจริยธรรม สามัคคีธรรมในหมู่ประชาชน ตลอดจนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐจึงได้นำระบบสหกรณ์มาใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา สหกรณ์ออมทรัพย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 4 และ 6 ที่บัญญัติว่า ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา

วัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33

3.4.1 หลักเกณฑ์การเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์

การเป็นสมาชิกย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ มาตรา 4, 6 และตามมาตรา 33 (3) บัญญัติให้สหกรณ์ออมทรัพย์ต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น ทั้งได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ตาม (4) ว่าต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ให้มีรายการตามมาตรา 43 (7) ที่บัญญัติว่า ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการดังนี้ คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก ดังนั้น หลักเกณฑ์การเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จะคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์การเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือคุ้นเคยกัน คือทำงานอยู่ในหน่วยงานเดียวกันหรือมีถิ่นฐานอยู่ใกล้กัน ทั้งสมาชิกแต่ละคนของสหกรณ์ออมทรัพย์ต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น

3.4.2 การบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารของสหกรณ์ออมทรัพย์ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอีกไม่เกินสิบสี่คน โดยเลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และให้เป็นผู้ดำเนินในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ตาม มาตรา 50 , 51

ตามมาตรา 6 และมาตรา 46 เป็นเรื่องขอบเขตอำนาจของสหกรณ์และหลักเกณฑ์ การกำหนดให้ผู้ที่กู้เงินกับสหกรณ์ได้จะต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้นๆ เท่านั้น

3.4.3 การกำหนดอัตราดอกเบี้ย

การที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสิทธิคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี เนื่องจากพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจ กำหนดดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ โดยการกำหนดดังกล่าวต้องได้รับความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 หมายถึง ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมาย ว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และ สถาบันการเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยคำแนะนำของธนาคาร แห่งประเทศไทย ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เป็นต้น

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 มาตรา 4 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจาก ผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ที่กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ และมาตรา 6 บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรี กำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา 4 แล้วมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีประกาศอัตราดอกเบี้ยที่ สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้ว สถาบันการเงินก็มีสิทธิให้กู้ยืมโดย คิดดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าวได้ การที่สัญญาผู้ยืมที่ทำกับสถาบันการเงินมีข้อตกลงให้สถาบัน

การเงินปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยได้นั้น (ปัญหา ถนอมรอด , 2548 , หน้า 61) มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เดิมธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเป็นผู้ประกาศกำหนดว่า สถาบันการเงินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้อัตราสูงสุดเท่าใด ซึ่งอัตรานี้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจุบันนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังไม่ได้เป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงแล้ว แต่ยอมให้สถาบันการเงินแต่ละสถาบันประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงได้เองตามที่สถาบันนั้นเห็นสมควร เพียงแต่กำหนดว่าเมื่อสถาบันการเงินประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยแล้วต้องส่งประกาศนั้นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบด้วย

ประการที่สอง ตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2541 เป็นต้นไป มีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ใช้บังคับ ถ้าจำเลยยกเรื่องนี้ขึ้นต่อสู้จะมีปัญหาว่าสัญญาซึ่งเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่สถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจการค้าทำกับผู้กู้เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

3.4.4 การใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงในที่ประชุม

ตามมาตรา 59 บัญญัติไว้ว่า สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน

จากบทกฎหมายข้างต้นแสดงให้เห็นหลักการควบคุมตามประชาธิปไตยโดยหนึ่งคนออกเสียงได้เพียงหนึ่งเสียง โดยสหกรณ์ออมทรัพย์ยึดถือความเป็นมนุษย์มากกว่าเงินทุน ดังนั้นสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ใช่จะเป็นเพียงสถาบันที่ให้ความรู้ทางการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่เป็นสถาบันปฏิรูปและส่งเสริมความเท่าเทียมกันของมนุษย์ในสังคมด้วย โดยพยายามขจัดความแตกต่างระหว่างชนชั้นลงไป

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในบทที่ 2 แล้ว ทำให้ทราบว่า มีที่มาจากสหกรณ์ออมทรัพย์ ในส่วนของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับทั้งระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็คล้ายคลึงกัน ทำให้ทราบว่ากฎหมายและระเบียบกองทุนลอกเลียนแบบมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ด้วย โดยสามารถเปรียบเทียบในหลักการใหญ่ๆ ได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์ปรัชญาและวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามมาตรา 3 ส่วนในระเบียบ (กทบ.) ข้อ 5 , 6 เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน

โดยกระบวนการพึ่งพาตนเอง ในเรื่องคุณสมบัติสมาชิกสมาชิกของสหกรณ์ใดจะเกี่ยวข้องกับ
กิจการนั้นตามมาตรา 4 , 6 ก็ต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือคุ้นเคยกันในหน่วยงาน
หรือมีถิ่นฐานอยู่ใกล้กัน ในส่วนของระเบียบ (กทบ.) ข้อ 3 , 24 ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของ
หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในส่วนของเงินทุนที่เป็นหุ้นตาม
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นและสมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นตาม
มาตรา 33 ส่วนของระเบียบ (กทบ.) ข้อ 25 สมาชิกต้องถือหุ้นหรือมีเงินฝากสัจจะ ส่วนในเรื่องการ
ใช้สิทธิออกเสียงของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนตาม
มาตรา 59 ส่วนในระเบียบ (กทบ.) ข้อ 29 สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ส่วนใน
เรื่องการฟ้องเรียกหนี้สินจากสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ ใช้บทบัญญัติกฎหมายทั่วไป มาบังคับใช้
มาตรา 59 ส่วนในระเบียบ (กทบ.) ใช้บัญญัติ กฎหมายทั่วไป มาบังคับใช้ เช่นเดียวกัน ในการ
เปรียบเทียบระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สหกรณ์ออมทรัพย์และ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็คล้ายคลึงกัน ทำให้ทราบว่ากฎหมายและระเบียบกองทุน
ลอกเลียนแบบมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ด้วย โดยสามารถเปรียบเทียบในหลักการ
ใหญ่ๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจน สามารถแสดงเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์
กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามตารางที่ 1 ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (ในส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์)	ระเบียบ (กทบ.)
ปรัชญาและ วัตถุประสงค์ คุณสมบัติสมาชิก	เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยวิธีช่วยตนเองและ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามมาตรา 3 สมาชิกของสหกรณ์ใดจะเกี่ยวข้องกับ กิจการนั้นตามมาตรา 4 , 6 คือต้องเป็น กลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือคุ้นเคย กันในหน่วยงานหรือมีถิ่นฐานอยู่ใกล้กัน	เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน ในหมู่บ้านโดยกระบวนการ พึ่งพาตนเองตามข้อ 5 , 6 ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียน ราษฎรของหมู่บ้านที่จัดตั้ง ขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย ลักษณะปกครองท้องที่ตาม ข้อ 3 , 24
มีทุนเป็นหุ้น	ต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นและสมาชิกแต่ละ คนต้องถือหุ้น ตามมาตรา 33	สมาชิกต้องถือหุ้นหรือมีเงิน ฝากสัจจะ ตามข้อ 25
สิทธิของสมาชิก	เฉพาะสมาชิกสหกรณ์แห่งนั้นที่จะมี สิทธิฝาก - ถอน - ถูยืมเงิน ตามมาตรา 4 , 46	เฉพาะสมาชิกเท่านั้นมีสิทธิ ฝากถอน ถูยืมเงินกองทุนได้ ตามข้อ 25 , 30
โครงสร้างการบริหาร	คณะกรรมการบริหารจำนวน 15 คน ต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์แห่ง นั้นผ่านการเลือกตั้งจากสมาชิกและมี วาระ 2 ปี ตามมาตรา 50 , 51	คณะกรรมการจำนวน 15 คนที่สมาชิกคัดเลือกจาก สมาชิกด้วยกัน และอยู่ใน วาระ 2 ปี ตามข้อ 16
การใช้สิทธิออก เสียง	สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการ ลงคะแนน ตามมาตรา 59	สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียง หนึ่งในการลงคะแนนตาม ข้อ 29
การฟ้องเรียก หนี้สินจากสมาชิก	ใช้บทบัญญัติกฎหมายทั่วไป มาบังคับ ใช้	ใช้บัญญัติกฎหมายทั่วไป มาบังคับใช้

3.5 โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ถือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน , 2549, หน้า 2-3) ดังนี้

หลักการสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน เป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นผู้มีศักยภาพ มีความสามารถในการคิดเชิงสร้างสรรค์ และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนให้ร่วมกันคิดวิเคราะห์ ทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของคนในชุมชน ในการมีส่วนร่วมตั้งแต่การตัดสินใจ บริหารจัดการทรัพยากร งบประมาณตลอดจนแก้ไขปัญหาในหมู่บ้านหรือชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ผู้ประสาน ให้คำแนะนำ โดยมอบการตัดสินใจพิจารณาโครงการให้เป็นของประชาชนซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์สูงสุดของคนในหมู่บ้านหรือชุมชน ดังนั้น โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน จึงถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในกลไกของการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล โดยเป้าหมายสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน คือ การให้งบประมาณแก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหา และสร้างประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้านและชุมชน หรือเพื่อเอื้อต่อการมีอาชีพและมีงานทำของส่วนรวม ซึ่งแตกต่างกันอย่างชัดเจนกับเป้าหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่เน้นงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือปัญหาเฉพาะรายบุคคลในลักษณะของสินเชื่อรายบุคคล หรือสินเชื่อเฉพาะราย (Personal Loan) ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นอย่างชัดเจนซึ่งเปรียบเทียบระหว่างกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับโครงการพัฒนาศักยภาพของชุมชนหมู่บ้านหรือชุมชนไว้ ตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระหว่างกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับ โครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน

เปรียบเทียบ	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(SML)
รูปแบบ	- สินเชื่อเฉพาะราย (Personal Loan)	- เงินอุดหนุน โดยตรงสู่ประชาชน - เงินอุดหนุนในรูปแบบของการรวมกลุ่มของ ชาวบ้านโดยตรง
ลักษณะ	- การลงทุนเพื่อการบริโภค (Consumption) และการลงทุน แบบปัจเจก (Individual Investment)	- การลงทุนพัฒนาทรัพย์สินสาธารณะ (Public Goods) ที่ก่อให้เกิดผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชน โดยรวม ในหมู่บ้าน/ชุมชน (Socio Economic) แต่เป็น สิ่งที่เอกชนยังไม่สนใจที่จะลงทุน - เป็นการนำไปใช้จ่ายในการสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) ของ ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็น ทิศทางความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และบริการของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น
แนว ทางการใช้	- เพื่อการแก้ไขปัญหา เฉพาะกลุ่ม / ปัญหา รายบุคคล	- เพื่อการแก้ไขปัญหา/สร้างประโยชน์ส่วนรวม ของหมู่บ้าน/ชุมชน หรือเพื่อเอื้อต่อการมีอาชีพ และการมีงานทำ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เปรียบเทียบ	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(SML)
ผลที่เกิดขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Return) ของกลุ่ม/บุคคล ในหมู่บ้านหรือชุมชน - เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน (Socio Economic Impact) 	<ul style="list-style-type: none"> - คุณภาพชีวิต (Quality Life) ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนดีขึ้น (ตามศักยภาพและความต้องการ) - เป็นเครื่องมือให้หมู่บ้านมี "เสียง" (Voice) ที่เข้มแข็ง อันจะนำไปสู่การพัฒนา/แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการที่แท้จริง (Demand) ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน - เตรียมความพร้อมของประชาชนในการเรียนรู้การบริหารจัดการตนเองตามแนวทางการกระจายอำนาจ

3.6 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามระเบียบ (กทบ.) ได้วางกรอบให้คณะกรรมการกองทุนบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้ลู่ทางเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนนั้น การปฏิบัติหน้าที่เรื่องการทำนิติกรรมเกี่ยวข้องกับสมาชิกและบุคคลภายนอก เช่น เรื่องการกู้ยืม การค้ำประกัน หนังสือทวงหนี้ ใบเสร็จรับเงิน ไม่มีรูปแบบของเอกสารเพื่อเป็นแบบอย่างมาตรฐานเดียวกัน ต้องอาศัยหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.6.1 การกู้ยืมเงิน

การกู้ยืมเงินเป็นหลักการและการทำสัญญาเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืม แบบของนิติกรรม การส่งมอบ รวมถึงการคิดอัตราดอกเบี้ย การค้ำประกัน การจำนอง การจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีหลักที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

1. สัญญากู้ยืมเงินเป็นสัญญาใช้เงินเปลือง

สัญญากู้ หรือสัญญากู้ยืม หรือสัญญากู้ยืมเงิน เป็นสัญญาใช้เงินเปลืองชนิดหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษว่าต้องมีหลักฐานการกู้ยืม หลักฐานการชำระหนี้ และบัญญัติถึงอัตราดอกเบี้ยว่าจะคิดดอกเบี้ยอย่างสูงได้เท่าไร คิดดอกเบี้ยทบต้นได้หรือไม่ รวมทั้งบัญญัติถึงการชำระหนี้ด้วยของอื่นไว้เป็นพิเศษ ตามมาตรา 653 ถึง มาตรา 656 (ปัญญา ฤทธมรรค, 2548 , หน้า 27) ปัญหาว่าสัญญาของคู่กรณีเป็นสัญญาใช้เงินหรือไม่ มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งเอาเงินของอีกฝ่ายหนึ่งไปจะเป็นสัญญากู้ยืมเงินหรือสัญญาชนิดอื่น การที่จะนำกฎหมายเรื่องกู้ยืมมาใช้ได้ จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าสัญญาระหว่างคู่กรณี เป็นสัญญากู้ยืมหรือไม่ ถ้าหากเป็นสัญญากู้ยืม จึงต้องนำบทบัญญัติตามมาตรา 653 ถึง มาตรา 656 มาใช้บังคับได้ บางครั้งความสัมพันธ์เดิมระหว่างคู่กรณี หรือชื่อของสัญญาอาจทำให้เข้าใจผิดได้ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 616/2514 หนังสือสัญญาระบุว่า สัญญาขายฝาก ส่วนข้อสัญญามีว่า นาย ท. ได้ขายฝากที่ดินตาม ส.ค.1 ให้แก่โจทก์ โดยให้โจทก์ทำประโยชน์ในที่ดินแทนดอกเบี้ยเป็นเวลา 4 ปี เมื่อครบกำหนดตามสัญญา ถ้านาย ท. ไม่นำเงินมาชำระ นาย ท. ยอมโอนที่ดินให้แก่โจทก์ และยอมส่งมอบที่ดินให้แก่โจทก์ ในวันถัดจากวันครบกำหนด นาย ท. ได้รับเงิน 60,000 บาท ไปแล้ว ดังนี้ สัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาขายฝากที่พิพาท แต่เป็นเรื่องกู้เงิน โดยมอบที่พิพาทให้ทำนาต่างดอกเบี้ยสัญญา

2. กรณีที่ไม่ใช่กู้ยืมเงิน

มีสัญญาหลายชนิดที่คู่สัญญามีการกระทำหรือมีหน้าที่ต่อกันคล้ายสัญญากู้ยืมเงิน แต่ไม่ใช่สัญญากู้ยืมเงิน จึงนำบทบัญญัติเรื่องยืมมาใช้บังคับไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 451/2522 โจทก์ฟ้องและนำสืบว่า จำเลยกู้เงินไปโดยทำสัญญาไว้ เป็นหลักฐาน แต่ทางพิจารณาได้ความว่าเป็นเรื่องที่โจทก์จำเลยเข้าหุ้นกันซื้อข้างมาเพื่อขายเอากำไร โดยทำสัญญากันไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการคืนค่าหุ้นและกำไร เมื่อฟ้องว่ากู้ยืม แต่ทางพิจารณาฟังได้ว่าเป็นหุ้นส่วน ศาลย่อมพิพากษายกฟ้อง

3. การส่งมอบเงินที่ยืม

หลักสำคัญของการกู้ยืมเงินประการหนึ่ง คือ ต้องมีการส่งมอบเงินที่กู้ยืม สัญญากู้ยืมเงิน จึงจะบริบูรณ์หรือสมบูรณ์ หลักนี้เป็นไปตามมาตรา 650 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า สัญญาใช้เงินเปลือง ย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม ในคดีที่จำเลยซึ่งเป็นผู้กู้ถูกฟ้อง จำเลยมักจะต่อสู้ข้อหาหนึ่งว่า ไม่เคยได้รับเงินกู้ ซึ่งการต่อสู้ข้อหานี้จำเลยสามารถนำสืบพยานบุคคลได้ ไม่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 94 ดังเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4686/2540 โจทก์ฟ้องว่า จำเลยได้กู้ยืมเงินไปจากโจทก์จำนวน 100,000 บาท แต่ไม่ชำระขอให้บังคับจำเลยชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย จำเลยให้การว่า จำเลยได้ทำสัญญากู้ยืมเงินตามเอกสารท้ายฟ้องกับโจทก์จริง แต่โจทก์บอกว่าทำลายสัญญาแล้ว ขอให้ยกฟ้อง คดีมีปัญหาในชั้นฎีกาว่าสัญญากู้ยืมเงินมีข้อความระบุว่า จำเลยได้รับเงินกู้ไปครบถ้วนแล้วในวันทำสัญญา จำเลยนำพยานบุคคลมาสืบว่ายังไม่ได้รับเงินตามสัญญากู้ยืมเงินได้หรือไม่

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามมาตรา 650 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า สัญญาใช้สິงเปลี่ยนแปลง ย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม การกู้ยืมเงินเข้าลักษณะใช้สິงเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ที่จำเลยนำสืบว่า ไม่ได้รับเงินตามสัญญากู้ยืมเงิน ย่อมเป็นเหตุให้สัญญากู้ยืมเงินไม่บริบูรณ์ ทั้งไม่มีมูลหนี้เงินกู้ระหว่างโจทก์จำเลย การที่ จำเลยนำพยานบุคคลมาสืบว่าสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวไม่มีมูลหนี้ เพราะจำเลยไม่ได้รับเงิน จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ จำเลยย่อมนำสืบได้ ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 94 วรรคสอง หากต้องห้ามตามกฎหมายไม่

4. หลักฐานแห่งการกู้ยืม

มาตรา 653 บัญญัติว่า “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเงินเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่”

มาตรา 653 มีหลักที่จะต้องพิจารณา ดังนี้ คือ ต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือ ผู้กู้ต้องลงลายมือชื่อในหนังสือนั้น โดยแสดงเจตนาลงชื่อจริงหรือชื่อเล่นก็ได้ ต้องมีหลักฐานก่อนฟ้องเรียกเงินกู้ตามสัญญากู้ยืม การกู้ยืมเงินไม่มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือยกขึ้นฟ้องหรือต่อสู้คดีไม่ได้

มาตรา 653 มีหลักที่จะต้องพิจารณา ดังนี้ ต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือ ผู้กู้ต้องลงลายมือชื่อในหนังสือนั้น โดยแสดงเจตนาลงชื่อจริงหรือชื่อเล่นก็ได้ จะต้อง มีหลักฐานก่อนฟ้องเรียกเงินตามสัญญากู้ยืม การกู้ยืมเงินไม่มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือยกขึ้นฟ้องหรือต่อสู้คดีไม่ได้

5. ดอกเบี้ย

สัญญากู้ยืมเป็นนิติกรรมสองฝ่าย เกิดขึ้นด้วยการแสดงเจตนาตรงกันของคู่สัญญา ดังนั้น คู่สัญญาจะตกลงกันว่าคิดดอกเบี้ยต่อกันหรือไม่ก็ได้ ถ้าตกลงว่าจะคิดดอกเบี้ยอัตราดอกเบี้ยที่ตกลง รวมทั้งวิธีคิดดอกเบี้ยทบต้นไม่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และมาตรา 655 ข้อตกลงนั้นก็ใช้บังคับได้ ผู้กู้มีหน้าที่ต้องเสียดอกเบี้ยตามที่ตกลงไว้ในเรื่องดอกเบี้ยนี้มีปัญหาที่สมควรพิจารณาอยู่ 4 กรณี

5.1 ดอกเบ็ญที่กำหนดโดยกฎหมาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยซึ่งนำมาใช้ในเรื่องกู้ยืมได้สองมาตรา คือ มาตรา 7 และมาตรา 224 ซึ่งมาตรา 7 บัญญัติว่า ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กัน และมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี มาตรา 224 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า หักเงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

การที่จะนำมาตรา 7 มาปรับใช้จะต้องเป็นเรื่องคู่สัญญาตกลงกันว่าการกู้ยืมครั้งนั้นจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กัน แต่ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้อย่างชัดแจ้ง กฎหมายจึงกำหนดให้เสียดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้อัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี

ในกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันว่าไม่ต้องเสียดอกเบี้ยแก่กัน ก็ต้องเป็นไปตามข้อตกลงคือไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่เมื่อใดก็ตามที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ลูกหนี้จะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันนั้นตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3708/2528 สัญญาผู้ระบุเรื่องดอกเบี้ยไว้เพียงว่า ยอมให้ดอกเบี้ยตามกฎหมายอย่างสูง ข้อความดังกล่าวไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอัตราอย่างสูงเท่าใด ต้องตีความในทางที่เป็นคุณแก่ฝ่ายลูกหนี้ คือ อัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี

5.2 ดอกเบ็ญเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด มาตรา 654 บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี ผลของกฎหมายมาตรานี้ก็คือ ถ้าคู่สัญญาตกลงกันว่าการกู้ยืมเงินคิดดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี กฎหมายถือว่าให้ลดลงมาเป็นดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี แต่หลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2475 แล้ว ต่อมาในปี พ.ศ.2475 มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 มาตรา 5 บัญญัติว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น การที่บุคคลทั่วไปให้กู้ยืมโดยตกลงคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดว่าเป็นความผิดและมีโทษอาญาจึงเป็นโมฆะไปทั้งหมด ไม่ใช่โมฆะเฉพาะดอกเบี้ยส่วนที่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ดอกเบ็ญเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นโมฆะทั้งหมดแต่เงินต้นสมบูรณ์ ดังเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2577/2535 โจทก์คิดดอกเบี้ยเงินกู้จากจำเลยอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะ แต่จำเลยต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันผิดนัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224

ผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยล่วงหน้าแล้วนำไปรวมกับเงินต้นในสัญญากู้บางครั้งเมื่อลูกหนี้มาขอ
กู้เงิน เจ้าหนี้บางรายคิดดอกเบี้ยล่วงหน้า แล้วนำดอกเบี้ยนั้นไปรวมกับเงินต้นที่แท้จริง และเขียน
สัญญาชำระจำนวนเงินต้นที่รวมดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นเงินต้นตามสัญญา ปัญหาว่าสัญญาฉบับนั้น
เป็นโมฆะทั้งหมดหรือใช้ได้เฉพาะส่วนที่เป็นจำนวนเงินต้นที่แท้จริง ดังเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1913/2537 จำนวนเงินต้นตามที่ระบุในสัญญากู้เป็นเงินที่รวมดอกเบี้ย
เกินอัตราและคิดล่วงหน้าเอาไว้ด้วย เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
พ.ศ.2475 มาตรา 5 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ดอกเบี้ยที่รวมไว้ตกเป็นโมฆะ
แต่หนี้เงินต้นที่แท้จริงและข้อตกลงให้ดอกเบี้ยร้อยละ 1.25 ต่อเดือนยังคงสมบูรณ์

5.3 ผู้ชำระดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไปแล้วจะเรียกคืนได้หรือไม่ ในกรณี
ที่ลูกหนี้ชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าหนี้ไปแล้ว ปัญหาว่าลูกหนี้จะเรียกคืน
หรือขอให้นำไปหักออกจากเงินต้นได้หรือไม่ ดังเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3864/2524 จำเลยซึ่งเป็นผู้ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกินอัตราที่กฎหมาย
กำหนด เป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจของลูกหนี้ จะเรียกคืนหรือนำไปหักจากต้นเงินไม่ได้

5.4 ผู้ให้กู้ยังมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยเพราะเหตุผิดนัด สัญญากู้ยืมที่มีข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ย
เกินร้อยละ 15 ต่อปี เฉพาะข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะ เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยนับแต่วัน
กู้เงิน ปัญหาว่าเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในระหว่างเวลาที่ลูกหนี้ผิดนัดหรือไม่ ดังเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2577/2535 โจทก์คิดดอกเบี้ยเงินกู้จากจำเลยอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน
เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเป็นโมฆะ แต่จำเลยต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ย
อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันผิดนัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224

5.5 ดอกเบี้ยทบต้น มาตรา 655 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในอัตรา
ดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่ทว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาผู้ยืมจะตกลงกัน
ให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้ากับต้นเงิน แล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบเข้ากันนั้นก็ได้ แต่การ
ตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

คำพิพากษาฎีกาที่ 342/2540 มาตรา 655 วรรคแรก หาได้บัญญัติว่า ข้อตกลงให้คิดดอกเบี้ย
ทบต้นจะต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้กู้กับผู้ให้กู้ ไม่นั้นเมื่อข้อตกลงที่ให้คิดดอกเบี้ย
ทบต้นได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กู้ฝ่ายเดียว ย่อมมีผลบังคับใช้ได้ ทั้งนี้เพราะการที่กฎหมาย
กำหนดให้ข้อตกลงต้องทำเป็นหนังสือก็เพื่อให้เป็นหลักฐานที่มั่นคงเชื่อถือได้ เมื่อผู้กู้ซึ่งเป็นผู้ได้รับ
ผลเสียจากข้อตกลงดังกล่าว ลงลายมือชื่อแล้วย่อมถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่มีเหตุผล
หรือความจำเป็นอย่างใดที่จะต้องบังคับให้ลงลายมือชื่อผู้ให้กู้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าทำสัญญากันไว้

ตั้งแต่ขณะกู้ยืมก็ได้ว่า ถ้ามีดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่า 1 ปีแล้ว ให้เอาไปทบต้นได้ ไม่จำเป็นจะต้อง มาตกลงกันกันทีหลัง ข้อสำคัญดอกเบี้ยที่จะนำมาทบต้น ได้จะต้องค้างชำระมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

6. การรับชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินอย่างอื่น

กู้ยืมเงินแล้วเอาทรัพย์สินอื่นมาชำระหนี้ มาตรา 656 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าทำสัญญา กู้ยืมเงินกัน และผู้ให้กู้ยืมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นการชำระหนี้แทนเงินที่กู้ยืมไว้ หนี้อันระงับไปเพราะการชำระหนี้เช่นนี้ ท่านให้คิดเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของ หรือทรัพย์สินนั้น ในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ และมาตรา 656 วรรคสาม บัญญัติว่า ความตกลงกัน ใดๆ ขัดกับข้อความดังกล่าวมานี้ท่านว่าเป็นโมฆะ

ทั้งสองวรรคนี้เป็นเรื่องกู้ยืมเงินกันแล้วผู้ให้กู้ยืมรับของอื่นแทนการชำระหนี้ด้วยเงินตรา การตีราคาของต้องคิดราคาเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ ดังเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3431-3433/2531 โจทก์กู้ยืมเงินจำเลยโดยนำสัญญาเช่าอาคารและ คำร้องขอโอนสิทธิการเช่ามาเพื่อให้จำเลยยึดถือไว้เป็นประกัน มีข้อตกลงว่า ถ้าโจทก์ผิดสัญญา ให้จำเลยโอนสิทธิการเช่าอาคารพิพาทได้ทันที ต่อมาโจทก์ผิดสัญญาจำเลยจึงโอนสิทธิการเช่า เป็นของจำเลย ดังนี้ เมื่อโจทก์จำเลยไม่ได้ตกลงคิดราคาค่าสิทธิการเช่าอาคารพิพาทซึ่งเป็น ทรัพย์สินที่จำเลยผู้ให้กู้ยืมรับเป็นการชำระหนี้แทนเงินที่กู้ยืมเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งทรัพย์สิน นั้นในเวลาโอนสิทธิการเช่า จึงขัดต่อมาตรา 656 วรรคสอง และเป็น โมฆะตามวรรคสาม การโอนสิทธิการเช่ามาเป็นของจำเลยตกเป็นโมฆะ

คำพิพากษาฎีกาที่ 4144/2532 โจทก์กู้เงินจำเลยที่ 2 โดยจำนองที่พิพาทเป็นประกัน ต่อมาโจทก์ตกลงโอนที่พิพาทชำระหนี้เงินกู้ให้จำเลยที่ 2 ขณะโอนที่พิพาทราคาเท่ากับจำนวนหนี้ การตกลงดังกล่าว จึงเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งมาตรา 656 วรรคสอง มีผลให้หนี้เงินกู้และสัญญา จำนองระงับ

การรับชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินอย่างอื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 321 วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ว่า การชำระหนี้จะชำระทรัพย์สินอื่นแทนหนี้เงินกู้จะกระทำได้ ถ้าเจ้าหนี้ยินยอม ดังนั้น ถ้ามีลูกหนี้รายใดแสดงความจำนงดังกล่าว คณะกรรมการกองทุน ต้องพิจารณา ว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ ถ้าเป็นทรัพย์สินที่นำมาชำระเป็นสิ่งที่มิมีราคาและ ซื้อขายกันง่ายในบ้าน โดยตีราคาตามที่ลูกหนี้ยอมรับถือว่าหนี้นั้นระงับสิ้นไป

การที่สมาชิกผู้ชำระเงินไม่ครบค่างวดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 327 วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ว่า ถ้างวดใดมีการชำระเงินต้นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า มีการชำระดอกเบี้ยของงวดนั้นหมดแล้ว ดังนั้นเมื่อลูกหนี้ชำระหนี้

ไม่ครบงวดในเงินต้นและดอกเบี้ย ให้หักเป็นชำระดอกเบี้ยให้ครบเสียก่อน ที่เหลือจึงนำไปหักกับเงินต้น เพื่อกองทุนจะได้ไม่เสียเปรียบในด้านกฎหมาย

ความหมายของคำว่า “หนี้” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยไม่ได้ให้คำจำกัดความของหนี้ไว้ว่าหมายความว่าอย่างไร แต่กฎหมายไทยได้แนวความคิดเรื่องหนี้มาจากระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายโรมันอีกต่อหนึ่ง

กฎหมายโรมันเองก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความเรื่องหนี้ไว้ แต่มีกฎหมายจัดนิยามไว้ว่า หนี้เป็นความผูกพันซึ่งลูกหนี้จะต้องชำระหนี้ตามกฎหมาย “Obligation is a legal tie whereby one is subjected to having to make some performance in accordance with the law” (A.M. Prichard, 1961, p.307 อ้างถึงใน อรรถพรณ พันธ์พัฒนา , 2548 , หน้า 8)

7. การแปลงหนี้หรือต่อสัญญากู้เงินแทนการชำระหนี้

การแปลงหนี้หรือต่อสัญญาเงินกู้แทนการชำระหนี้ กรณีสมาชิกกองทุนผู้ผู้คิดนัดไม่สามารถชำระหนี้ได้ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งนั้น ซึ่งยังไม่ถึงขั้นกับเพิกเฉยไม่ชำระหนี้เสียทีเดียว คณะกรรมการกองทุนอาจประชุมตกลงกันให้เรียกให้ลูกหนี้มาตกลงทำสัญญาฉบับใหม่ คือ การทำสัญญาฉบับใหม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 โดยนำเงินต้นพร้อมกับดอกเบี้ย ที่ค้างชำระมารวมกันถือเป็นเงินต้นของสัญญาใหม่ และต้องมีผู้ค้ำประกันด้วย เป็นไปตามแบบคำร้องขอไว้ในระเบียบ (กทบ.) ข้อ 32

3.6.2 การค้ำประกัน

ลักษณะของสัญญาค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 680 วรรคแรก บัญญัติว่า อันว่าค้ำประกันนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ค้ำประกันผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

จากบทนิยามดังกล่าว ลักษณะสำคัญของสัญญาค้ำประกันมี 3 ประการคือ

1. ผู้ค้ำประกันต้องเป็นบุคคลภายนอก
2. ต้องมีหนี้ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้
3. ต้องเป็นเรื่องผูกพันตนต่อเจ้าหนี้เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 5189/2540 จำเลยที่ 1 และที่ 2 กู้ยืมเงินโจทก์ 200,000 บาท โดยมีจำเลยที่ 3 และที่ 4 เป็นผู้ค้ำประกัน จำเลยทั้งสองซื้อในแบบพิมพ์สัญญาและสัญญาค้ำประกันที่ยังไม่กรอกข้อความ ต่อมาปรากฏว่ามีการกรอกจำนวนเงินในสัญญาทั้งสองฉบับเป็นเงินจำนวน 280,000 บาท โดยจำเลยทั้งสองมิได้รู้เห็นยินยอมด้วย สัญญาทั้งสองฉบับจึงเป็นเอกสารปลอม

ถือได้ว่าการกู้ยืมเงินและการค้ำประกันคดีนี้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องบังคับตามสัญญากู้และสัญญาค้ำประกันดังกล่าว

3.6.3 การจำนอง

ลักษณะของสัญญาจำนองบทมาตราหลักที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของสัญญาจำนองบัญญัติไว้ในมาตรา 702 ซึ่งบัญญัติว่า “อันว่าจำนองนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้จำนอง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจำนองเป็นประกันการชำระหนี้โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง”

ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนเจ้าหนี้สามัญ มีพักต้องพิเคราะห์ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือหาไม่”

เนื่องจากสัญญาจำนองต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การจดทะเบียนดังกล่าวคู่สัญญาจะต้องไปแสดงตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน

3.6.4 การจำนำ

ลักษณะของสัญญาจำนำตามมาตรา 747 บัญญัติว่า อันว่าจำนำนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้จำนำ ส่งมอบสังหาริมทรัพย์สิ่งหนึ่งให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับจำนำเพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่าสัญญาจำนำมีลักษณะ คือ

ทรัพย์สินที่จำนำต้องเป็นสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า ส่งมอบสังหาริมทรัพย์สิ่งหนึ่ง ดังนั้นทรัพย์สินที่อาจจำนำได้จะต้องเป็นสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

บทที่ 4

วิเคราะห์การบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ

นโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้กับปัญหาความยากจน โดยจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาทให้เป็นแหล่งเงินทุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน โดยให้สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ การบังคับชำระหนี้เกี่ยวกับเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกฎหมายสามารถศึกษาได้ ดังนี้

4.1 ความสำคัญของแบบนิติกรรมกับการบังคับชำระหนี้

กิจกรรมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กิจกรรมที่ทางราชการได้จัดเงินจำนวนหนึ่งล้านบาทมาให้ทุกหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง กู้ยืมเงินไปบริหารจัดการในรูปแบบคล้ายสหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยราชการ โดยเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมในยามที่มีความจำเป็น ไม่ต้องไปใช้บริการกู้เงินนอกระบบที่ดอกเบี้ยสูง ๆ อย่างในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งระเบียบ (กทบ.) ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะเรียกเงินกู้ที่จัดมาให้คืนเมื่อใด มาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ย่อมจะต้องอาศัยพยานหลักฐานจากการทำนิติกรรมต่างๆ เช่น คำขอกู้ สัญญากู้ สัญญาค้ำประกัน ใบเสร็จรับเงิน โดยรูปแบบนิติกรรมต่างๆ หน่วยงานราชการมิได้กำหนดมาให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันเหมือนกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนที่ได้กำหนดให้แต่ละกองทุนใช้รูปแบบต่าง ๆ ตามภาคผนวก ค ในการดำเนินการเพื่อให้โครงการบรรลุเป้าหมายอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพ ในแต่ละกองทุนของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะต้องนำหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับแต่ละเรื่องมาใช้ โดยจัดทำกันเองตามความเข้าใจ บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบางเรื่องอาจจะไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนี้

4.1.1 การทำสัญญากู้ยืมเงิน

ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 18 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนในการปฏิบัติหน้าที่เรื่อง การทำนิติกรรมการกู้ยืมของสมาชิกกองทุน แต่ไม่ได้กำหนดแบบของสัญญากู้ไว้ จึงต้อง

นำหลักกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 ที่บัญญัติว่า การฟ้องร้องบังคับคดี เรียกเงินจากการกู้ยืมเงินกว่า 2,000 บาท ขึ้นไป อย่างน้อยต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้กู้ยืม (ลูกหนี้) จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ แต่ในกรณีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งควรใช้การทำสัญญาที่เป็นหนังสือลงลายมือชื่อคู่สัญญา ทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ทั้งสองฝ่าย จึงจะหนักแน่นกว่าที่กฎหมายบังคับไว้ตาม มาตรา 653 ที่เพียงแต่บัญญัติว่าลงลายมือชื่อผู้กู้ และควรจะมีคู่สมรส (ถ้ามี) ลงชื่อให้ความยินยอมในสัญญาด้วย เพราะหากลูกหนี้ผิดนัดและถูกทวงถาม คู่สมรสจะได้ปฏิเสธ ไม่ได้ว่าไม่รู้เห็น รวมทั้งจะไม่มีปัญหาเมื่อเจ้าหน้าที่กองทุนยึดทรัพย์ ในชั้นบังคับคดี อันเป็นขั้นสุดท้าย สิ่งสำคัญต้องมีพยานลงชื่อในฐานะผู้ร่วมรู้เห็นเหตุการณ์ด้วย จึงถือว่าเป็นสัญญาที่มีหลักการดี

นอกจากนี้การทำสัญญากู้ยืมเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังต้องอาศัย บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การทำสัญญากู้เงินของสมาชิกที่ไม่รู้หนังสือและเขียนหนังสือไม่ได้

โดยปกติสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไปจะปฏิเสธลูกค้าประเภทนี้เพราะคนที่อ่านหรือเขียนหนังสือไม่ได้ ย่อมจะมีความเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ ได้ยากกว่าบุคคลทั่วไป อาจทำให้เกิดปัญหา ทำให้ทางสถาบันไม่ยอมรับให้บริการเงินกู้แก่ลูกหนี้ประเภทนี้ แต่ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 5(3) ได้กำหนดปรัชญาและหลักการสำคัญไว้ว่า “เกื้อกูลแก่ผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน” กองทุนจะต้องมีเมตตาธรรมรับบุคคลทุกประเภท โดยใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 9 ที่บัญญัติเป็นหลักไว้ว่า บุคคลเขียนหนังสือไม่ได้ให้ใช้วิธีการ “ลายพิมพ์นิ้วมือ” ซึ่งโดยปกติควรใช้นิ้วหัวแม่มือข้างขวา และให้ระบุข้อความว่าเป็นลายพิมพ์นิ้วมือใด พร้อมกับมีบุคคลอีกสองคน ลงลายมือชื่อรับรองลายพิมพ์นิ้วมือนั้น และให้ถือเสมือนกับลงลายมือชื่อ

2. การมอบอำนาจให้ทำสัญญา

ปกติกฎหมายจะยินยอมให้มีการมอบอำนาจทำนิติกรรมหรือสัญญาแทนกันได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 798 กิจกรรมอันใดท่านบังคับไว้โดยกฎหมาย ว่าต้องทำเป็นหนังสือ การแต่งตั้งตัวแทนเพื่อกิจการอันนั้นก็ต้องทำเป็นหนังสือด้วย แต่สำหรับการกู้ยืมเงินจากกองทุน ไม่ควรจะอนุญาตให้สมาชิกมาทำสัญญาแทนกันได้ เพราะป้องกันปัญหา เรื่องปลอมลายมือชื่อมาทำสัญญาแทนกัน และจะเกิดปัญหาสมาชิกตัวจริงปฏิเสธเรื่องนี้สินนั้นได้

4.1.2 การทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้

ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 33 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการกู้ยืมกันระหว่างกองทุนกับสมาชิก แล้วกองทุน “อาจ” เรียกหลักประกันไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือทรัพย์สิน

1. กรณีเรียกหลักประกันการกู้เงิน แบ่งออกเป็น

บุคคลค้ำประกันหรือสัญญาค้ำประกัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง กำหนด การค้ำประกันในลักษณะนี้ คือ สัญญาที่บุคคลภายนอกมาตกลงกับเจ้าหนี้ และทำสัญญาประกันเงินกู้ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว ลูกหนี้ผิดนัด ผู้ค้ำประกันยอมผูกพันตนเช่นเดียวกับลูกหนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 680 บัญญัติไว้ กล่าวคือ ถ้ามีสมาชิกของกองทุนคนหนึ่งมากู้เงิน และให้สมาชิกคนอื่นมาทำสัญญา ค้ำประกันว่าจะรับผิดชอบหนี้รายนี้ ถ้าลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ลูกหนี้สามารถนำผู้ค้ำประกัน ตามที่ระบุไว้ในคำขอกู้เพื่อจะได้ทำสัญญาขึ้นใหม่ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 32 หากรายได้มีคู่สมรส ที่จะต้องให้ความยินยอมก็จะได้นำมาดำเนินการให้ความยินยอมในสัญญาพร้อมหน้ากัน ให้เสร็จสิ้นไป คือ เปรียบเสมือนเริ่มทำคำขอกู้ขึ้นมาใหม่ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 3

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้หลักค้ำประกัน โดยให้บุคคลทำสัญญาค้ำประกันเหมาะสมกับ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพราะว่า (1) เป็นการจัดการที่ต้นทุนต่ำ ไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เพราะ ทุกคนเพียงแต่มาทำสัญญาพร้อมกันทุกฝ่าย ณ สำนักงานของกองทุนใกล้บ้านไม่ต้องเดินทางไป ที่อื่นทำให้ไม่ต้องให้เสียค่าใช้จ่าย (2) ควรเอาสมาชิกกองทุนเดียวกันมาค้ำประกันลูกหนี้ด้วยกัน เพราะผู้ค้ำประกันจะช่วยดูแลลูกหนี้แทนกองทุนอีกชั้นหนึ่ง คือ หลังจากสมาชิกผู้กู้รับเงินกู้ไป แล้ว นำไปใช้จ่ายตรงตามวัตถุประสงค์ของการกู้หรือไม่ ถ้ากู้ไปแล้วนำไปใช้จ่ายในทางเสียหาย ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบ ถ้าเกิดปัญหาว่า ลูกหนี้หาสมาชิกในกองทุนเดียวกันมาค้ำประกันไม่ได้ ควรทำอะไร ก็เห็นควรอนุญาตให้เอาบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้สมาชิกของกองทุนมาค้ำประกันได้ ตามหลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีดังกล่าวนี้ต้องพิจารณาถึงฐานะของ ผู้ค้ำประกันด้วยว่า มันคงเพียงพอจะรับผิดชอบจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้ขอกู้หรือไม่ ถ้าดูแล้วจะ ไม่มันคงเพียงพอ คณะกรรมการกองทุนอาจจะลงมติให้กู้เงินไม่เต็มจำนวนที่ขอกู้ได้ ส่วนกรณีที่ หาผู้ค้ำประกันไม่ได้จะอย่างไร ปัญหานี้จะต้องพิจารณาหลายด้าน ถ้าไม่ให้กู้เลยสมาชิกก็จะ เตื่อร้อนสมาชิกคงจะต้องไปใช้บริการกู้เงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง หรือบริการเงินด่วน ทั่วๆ ไป ก็ไม่สมประโยชน์ตามหลักการที่ตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อต้องการ ช่วยเหลือผู้ยากจน แต่ถ้าจะปล่อยตามคำขอก็มีโอกาสเสียหาย ดังนั้น คณะกรรมการกองทุน ต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า สมาชิกหรือลูกหนี้มีความจำเป็นเบื้องต้นเท่าไร ก็ต้องอนุมัติให้กู้เงิน ได้บางส่วน คือปล่อยกู้เงินได้ไม่เต็มตามคำขอกู้และคำขับลูกหนี้รายนี้ว่า ถ้าปฏิบัติตนเป็นลูกหนี้

ที่ดีไม่ผิคนัด ครั้งต่อไปจะให้กู้เงินได้จำนวนที่สูงกว่านี้ จะมีการป้องกันได้ กรณีตอนแรกกู้น้อย แล้วส่งคืน แต่ตอนหลังกู้มากแล้วไม่ส่งคืน 5,000 ,10,000,20,000

2. กรณีใช้ทรัพย์สินค้ำประกัน แบ่งเป็น

(1) การจำนำ คือ การที่ลูกหนี้กู้เงินเข้าหนี้แล้ว นำเอาสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ เช่น แหวน นาฬิกา สร้อยคอ ฯลฯ ไปมอบให้แก่เจ้าหนี้ยึดถือไว้ ถ้าถึงกำหนดแล้ว ลูกหนี้นำเงินมาชำระทั้งหมดก็ขอรับทรัพย์สินที่จำนำคืนไปได้ แต่ถ้าไม่นำเงินมาชำระก็ยอมให้เจ้าหนี้ยึดทรัพย์สินที่จำนำ แล้วนำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ หากหนี้ยังขาดอยู่จำนวนเท่าใด ลูกหนี้ยังต้องรับผิดชอบที่ขาด ถ้าขายได้เงินเกินกว่าจำนวนหนี้ ลูกหนี้ก็มีสิทธิได้รับส่วนเกินคืนไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 747 และมาตรา 767

สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน นั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะนำวิธีการรับ จำนำมาใช้ เพราะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังไม่มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน ดังเช่น ปัจจุบันยังไม่มีสำนักงานที่ถาวรของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่มีอุปกรณ์สำนักงานสนับสนุน เช่น ตู้เหล็กเก็บเอกสาร หากมีการรับจำนำ ปัญหา คือ ผู้ใดจะเป็นผู้เก็บสิ่งของที่ลูกหนี้ หรือสมาชิกลูกหนี้นำมาจำนำ ซึ่งล้วนแต่เป็นของมีค่า เช่น สร้อยคอทองคำ นาฬิกา แหวนเพชรพลอยต่างๆ หากทรัพย์สินนั้น เกิดการสูญหายหรือเสียหาย ผู้เก็บรักษาก็ต้องรับผิดชอบ หรือถ้าเป็นลูกหนี้หรือสมาชิกรายที่ไม่ซื่อสัตย์ ลูกหนี้ตั้งใจทุจริตฉ้อโกง และกรรมการไม่มีความชำนาญในการตรวจสอบเมื่อรับสิ่งของที่นำมาจำนำครั้งแรกไม่ทั่วถ้วน ย่อมเกิดปัญหาติดตามมาอีกมากมาย

(2) จำนอง คือ การที่สมาชิกลูกหนี้มากู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้วนำเอาสังหาริมทรัพย์ของสมาชิกลูกหนี้เอง หรือบุคคลอื่น เช่น บ้าน ที่ดิน ฯลฯ มาจดทะเบียนจำนอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 702 การที่จะต้องไปจดทะเบียนจำนอง ณ สำนักงานที่ดิน ซึ่งไม่มีทุกอำเภอ บางแห่งจะต้องเดินทางไปที่ตัวจังหวัด กรรมการกองทุนที่จะต้องเดินทางไปทำหน้าทีนี้ก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ต้องพิจารณาว่าจะคุ้มค่ากับดอกเบี้ยที่จะได้จากเงินกู้ไม่เกิน 20,000 บาท เมื่อจดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว

สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ควรรับจำนอง เพราะไม่คุ้มกับการจัดการ และอีกประการหนึ่งลูกหนี้หรือสมาชิกที่มีหลักทรัพย์ ประเภทที่ดินหรือบ้าน ปกติแล้วธนาคารก็ยินดีจะปล่อยเงินกู้ให้แก่บุคคลประเภทนี้อยู่แล้ว ทั้งปัจจุบันดอกเบี้ยก็ไม่ต่างกัน ควรเก็บเงินกองทุนไว้ให้สมาชิกที่ไม่มีโอกาสไปหาแหล่งเงินกู้ที่แท้จริงจะเป็นการดีกว่า

4.1.3 กรณีไม่เรียกหลักประกัน

การที่ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 33 ใช้คำว่า “อาจ” ย่อมแสดงว่าเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการกองทุนที่จะใช้หลักประกัน หรือไม่ใช้ หรือจะใช้หลักประกันเฉพาะเงินกู้ยืมบางส่วนก็ได้ ย่อมเป็นการเสี่ยงในการปล่อยเงินกู้ของกองทุน โดยไม่มีหลักประกันที่แน่นอน ส่งผลเมื่อลูกหนี้ผิดนัดจะดำเนินการติดตามหนี้ยากลำบากยิ่งขึ้น

ดังนั้น รูปแบบการทำนิติกรรมจึงมีความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับสมาชิกและบุคคลภายนอกที่จะมีผลผูกพันกันตามกฎหมาย ประกอบกับทุนทรัพย์ที่พิพาทกัน ก็มีเพียงไม่เกิน 20,000 บาท หรือ เพียงเล็กน้อย หากรูปแบบนิติกรรมมีความรัดกุมชัดเจน ตั้งแต่เริ่มแรกในการทำสัญญา โดยในสัญญาผู้ ใบบคำขอกู้ สัญญาผู้ สัญญาค้ำประกัน มีข้อความครบถ้วนชัดเจน สมบูรณ์ตามแบบ ย่อมมีผลผูกมัดทุกฝ่ายให้ร่วมรับผิดชอบในหนี้เงินกู้ ถือเป็นหลักป้องกันเบื้องต้น ไม่ให้สมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ได้อีกส่วนหนึ่ง รูปแบบของนิติกรรมดังกล่าว ถือเป็นหลักประกันที่ดีซึ่งจำเป็นต้องมีรูปแบบนิติกรรมที่ดำเนินการ โดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งมีมาตรฐานแบบเดียวกันทั่วประเทศ

ดังจะเห็นได้จากการปล่อยสินเชื่อ หรือการให้เครดิตของสถาบันการเงิน และปัจจุบันมีรูปแบบการให้บริการกู้เพื่อการศึกษา ดังปรากฏอยู่ให้เห็นโดยทั่วไป (ตามภาคผนวก ค) ที่มีความชัดเจนในรูปแบบของนิติกรรมต่าง ๆ เมื่อเห็นข้อความในนิติกรรมนั้น ก็จะทราบถึงเจตนารมณ์ของสถาบันการเงินนั้นๆ ว่า สามารถบังคับชำระหนี้กับลูกค้านี้ได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล หากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีรูปแบบของนิติกรรมเหมือนดังสถาบันการเงินเอกชนดังกล่าว คงจะไม่เกิดคดีความถึงขั้นต้องฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล ที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางคดี ประกอบกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ก็มีผลประโยชน์จากกองทุนน้อยอยู่แล้ว ถ้าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในลักษณะนี้ หลาย ๆ ครั้ง ก็จะทำให้ผลประโยชน์ในการประกอบการน้อยลงไปอีก ซึ่งในบางคดีมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมากกว่าเงินที่ให้สมาชิกกู้ไปเสียอีก จึงควรหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาทางกฎหมายไว้ก่อน โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบของนิติกรรมต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

4.2 การบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การบังคับชำระหนี้ของกองทุนการจะดำเนินการบังคับชำระหนี้ไม่ว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ ก่อนอื่นต้องพิจารณาว่า เงินหรือทรัพย์สินในกองทุนหมู่บ้านว่าจะเป็นของผู้ใด

การศึกษาคั้งนี้จะพิจารณาเฉพาะว่าผู้ใดเป็นเจ้าของเงินกองทุน เพื่อศึกษามาตรการการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต่อไป ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีหนังสือเวียนของผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่ กทบ.(อ.) 87/2548 ลง 29 มีนาคม พ.ศ.2548 เรื่อง การดำเนินคดีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ปรากฏในภาคผนวก ข ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่ว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ กทบ.(อ.) ว่าเป็นเจ้าของเงิน กรณีดังกล่าว ในส่วนผู้เขียนจะเห็นด้วยหรือไม่ มีเหตุผลที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาถึงผู้เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงแล้ว ย่อมส่งผลถึงเรื่องอำนาจฟ้องในการบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผิดสัญญาคู่ของสมาชิก คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกระทำความผิดอาญาหรือกระทำความเกินขอบเขตตามระเบียบ (กทบ.) ทำให้เกิดปัญหาว่า หากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ผู้ใดจะเป็นเจ้าของเงินที่จะสามารถดำเนินคดีได้ นอกจากนี้ยังพบปัญหาหากกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองบางแห่งใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์ และส่งคืนล่าช้า ปัญหาในส่วนของการบริหารงานกองทุนไม่เป็นไปตามระเบียบ และการใช้เงินกองทุนผิดวัตถุประสงค์ของกองทุนและชุมชนเมือง (รักบ้านเกิด.คอม , ออนไลน์ , 2545)

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้จัดประเภทตามแหล่งที่มาในกองทุนไว้ในแต่ละบัญชีดังนี้

ตามระเบียบ (กทบ.) คำนิยามใน ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า

“บัญชีกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ชื่อหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง) หรือบัญชีที่ 1 ซึ่งกองทุนเปิดไว้รองรับเงินจัดสรรจากรัฐบาล

“บัญชีเงินสะสม” หมายความว่า บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ชื่อหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง) หรือบัญชีที่ 2 ซึ่งกองทุนเปิดไว้รองรับเงินฝากประเภทอื่นนอกเหนือจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

ข้อ 23 กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง อาจประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังนี้

- (1) เงินที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการ
- (2) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้โดยปราศจากภาระผูกพัน
- (3) เงินกู้ยืม
- (4) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกองทุน
- (5) เงินฝากสัจจะและเงินรับฝาก
- (6) เงินค่าหุ้น
- (7) เงินสมทบจากกลุ่มหรือองค์กรสมาชิก

(8) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ตามระเบียบที่กองทุนกำหนด
ดังนั้น บัญชีเงินฝากของกองทุน แยกได้ 3 บัญชี ดังนี้กล่าวคือ

บัญชีที่ 1 คือเงินที่รัฐบาลจัดสรรมาให้หนึ่งล้านบาทตามข้อ 23 (1)

บัญชีที่ 2 คือ เงินค่าหุ้น , เงินออมสัจจะและรายได้อื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับบัญชีที่ 1 ตาม
ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 23 (2) ถึง (8)

บัญชีที่ 3 คือ เงินที่ไปกู้จากธนาคารตามหนังสือเวียนของสำนักงานคณะกรรมการ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หรือ สทบ.ที่ 0413/ว 14776 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2546
(ตามภาคผนวก ข)

กรณีสมาชิกผู้ถือหุ้นไม่ชำระหนี้คืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 18 และ
ข้อ 36 ให้คณะกรรมการมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งไปติดตามหนี้เงินกู้ เพื่อทราบถึงสาเหตุ
และรายงานให้คณะกรรมการทราบ เพื่อดำเนินการในขั้นตอนติดตามหนี้ เช่น อาจออกหนังสือ
ทวงหนี้ให้ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน ถ้าหนี้ถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระหนี้ ก็ต้องรวบรวมเอกสาร
ว่าจ้างให้ทนายความฟ้องคดี โดยอาศัยบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อไป
โดยในระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านชุมชนเมืองแห่งชาติมิได้กำหนดหรือ
ระบุไว้ให้บุคคลใดเป็นผู้ติดตามหนี้แต่อย่างใด ปัจจุบันเกิดปัญหาเป็นอย่างมาก ใช้วิธีการบังคับ
ชำระหนี้ที่ไม่เหมือนกัน กองทุนและชุมชนบางแห่งได้ไปว่าจ้าง ทนายความติดตามหนี้ที่ค้างชำระ
บางแห่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ จนกระทั่งมีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือในเรื่องการ
ดำเนินคดีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และให้แนวทางการพิจารณาและดำเนินคดี
(กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ , 2548 , หน้า 2) ดังนี้

1. การดำเนินคดีแพ่ง

(ก) ตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหนี้ค้างชำระด้วยความรอบคอบ

(ข) เปรียบประนอมหนี้และหากตกลงกันไม่ได้ให้กองทุนหมู่บ้านมีหนังสือติดตาม
ทวงถามผู้กู้และผู้ค้ำประกันเป็นลายลักษณ์อักษร หรือจดหมายลงทะเบียนตอบรับถึงผู้กู้และ
ผู้ค้ำประกัน

(ค) ประชุมประชาคม (กรรมการและสมาชิก) เพื่อขอมติ หรือความเห็นชอบในประเด็น
ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ฟ้องร้อง / ดำเนินคดี

(2) ขออนุมัติค่าใช้จ่ายจากดอกเบี้ย / ค่าตอบแทน

(3) เลือกผู้แทนกองทุนหมู่บ้าน อย่างน้อย 2 คน เพื่อแต่งตั้งทนายและฟ้องร้อง

(ง) กองทุนหมู่บ้านมีหนังสือถึงคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ขอให้ คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด มีหนังสือถึง ผอ.กทบ.(อ.) เพื่อมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อ

(จ) ดำเนินการฟ้องร้องด้วยวาจาต่อศาล หรือ แต่งตั้งทนายไปดำเนินการแทนเมื่อได้รับ และลงนามในหนังสือมอบอำนาจแล้ว

2. การดำเนินคดีอาญา

(ก) ตรวจสอบข้อมูลทางการเงินให้ถูกต้องครบถ้วนเมื่อพบว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน

(ข) เจรจาไกล่เกลี่ย หรือ ประนีประนอมยอมความ และหากตกลงกันไม่ได้ให้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจัดประชุมประชาคม กรรมการและสมาชิกเพื่อขอมติที่ประชุม หรือ ความเห็นชอบในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ฟ้องร้อง / ดำเนินคดี

(2) ขอนุมัติค่าใช้จ่ายจากดอกเบี้ย / ค่าตอบแทน

(3) เลือกผู้แทนกองทุนหมู่บ้าน อย่างน้อย 2 คน เพื่อแต่งตั้งทนายและฟ้องร้อง

(4) กองทุนหมู่บ้านมีหนังสือถึงคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ขอให้ คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด มีหนังสือถึง ผอ.กทบ.(อ.) เพื่อมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อ

(ค) แจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษกับผู้ถูกกล่าวหา ณ สถานีตำรวจนครบาล หรือ ภูธรในท้องที่ที่เกิดเหตุ เมื่อได้รับและลงนามในหนังสือมอบอำนาจ และต้องดำเนินการร้องทุกข์ ภายใน 90 วัน นับจากวันที่ กทบ.(อ.) ได้รับทราบข้อเท็จจริง

ดังนั้น จึงขอแบ่งประเภทของการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ออกเป็นหัวข้อได้ ดังนี้

4.2.1 การบังคับชำระหนี้เกี่ยวกับเงินที่มีอยู่ในบัญชีกองทุน

การบังคับชำระหนี้เกี่ยวกับเงินที่มีอยู่ในบัญชีกองทุนทั้งสามบัญชีพิจารณาได้จาก หนังสือเวียนของผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่ กทบ.(อ.) 87/2548 ลง วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2548 เรื่องการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ให้ แนวทางในการดำเนินคดีไว้ว่า ก่อนฟ้องคดีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ต้องมีหนังสือที่มีมติ แล้วจากการประชุมของกรรมการและสมาชิกถึงคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ขอให้ คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดมีหนังสือถึงผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

แห่งชาติ (องค์การมหาชน) เพื่อมอบอำนาจให้แก่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำเนินการฟ้องคดีเพราะ ได้มีประเด็นและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นเพียงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมิใช่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยให้ความเห็นว่า

เจ้าของเงิน คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) กทบ. (อ.) เป็นเจ้าของเงิน

การดำเนินคดีแพ่งและอาญา ให้เป็นหลักเกณฑ์ คือ ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล คณะบุคคลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นเพียงกลุ่มบุคคลมิใช่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ , 2548 , หน้า 1 - 2)

จากหนังสือเวียน กทบ.(อ.) ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2548 ดังกล่าว มีผลทำให้ทุกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะฟ้องร้องเรียกเงินตามสัญญาคู่หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ที่กระทำความผิดต่อเงินของกองทุนทั้ง 3 บัญชี ต้องขออนุมัติฟ้องคดีทุกคดีต่อผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เสียก่อน ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่ว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือกทบ.(อ.) เป็นเจ้าของเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีคดีพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับเงินกองทุนหมู่บ้าน ไม่ว่าจะผ่านทางแพ่งหรือทางอาญา จึงเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นผู้เสียหาย ส่วนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เป็นเพียงกลุ่มบุคคล มิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จึงไม่มีอำนาจดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาเกี่ยวกับเงินกองทุนหมู่บ้าน ทำให้การฟ้องคดีเพื่อบังคับชำระหนี้เกี่ยวกับเงินที่อยู่ในบัญชี 1 ถึง 3 จะมีผลแตกต่างกัน ดังนี้

1. การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินที่มีอยู่ในบัญชีที่ 1

ในบัญชีที่ 1 เป็นเงินที่จัดสรรจากรัฐบาลโดยมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือกทบ.(อ) จัดสรรเงินของกองทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านเพื่อให้สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเพื่อไปพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ กทบ.(อ) จึงเป็นเจ้าของเงิน สมาชิกกู้เงินจากบัญชีดังกล่าวไปแล้วไม่ชำระหนี้ถือว่า กทบ.(อ) ถูกโต้แย้งสิทธิ ย่อมเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาเกี่ยวกับเงินของกองทุนหมู่บ้าน การที่มีหนังสือเวียนลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2548 แจ้งให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองใดทราบว่าจะดำเนินคดีต้องได้รับอนุมัติให้รับมอบอำนาจเสียก่อน จึงจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2. การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินที่มีอยู่ในบัญชีที่ 2

การฟ้องคดีเพื่อบังคับชำระหนี้เกี่ยวกับเงินที่มีอยู่ในบัญชีที่ 2 ซึ่งเป็นเงินที่รับฝากจากสมาชิกกองทุนหรือเงินฝากสัจจะตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 23 (2) ถึง (8) ไม่มีเงินของรัฐบาลอยู่ในบัญชีดังกล่าวแต่อย่างใด แม้มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือกทบ.(อ) มีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านก็ตาม แต่เงินในบัญชีที่ 2 ถือว่าเป็นเงินของกองทุนหมู่บ้านนั้นๆ ซึ่งเป็นผู้รับฝากเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 672 และมาตรา 673 ที่วางหลักไว้ ดังนี้

มาตรา 672 บัญญัติว่า ถ้าฝากเงิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้รับฝากไม่พึงต้องส่งคืนเป็นเงินทองตราอันเดียวกันกับที่ฝาก แต่จะต้องคืนเงินให้ครบจำนวน

อนึ่งผู้รับฝากเงินจะเอาเงินซึ่งฝากนั้นออกใช้ก็ได้ แต่หากจำต้องคืนเงินให้ครบจำนวนเท่านั้น แม้ว่าเงินซึ่งฝากนั้นจะได้สูญหายไปด้วยเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้รับฝากก็จำต้องคืนเงินเป็นจำนวนดังกล่าวนั้น

มาตรา 673 บัญญัติว่า เมื่อใดผู้รับฝากจำต้องคืนเงินเพียงแต่เท่าจำนวนที่ฝาก ผู้ฝากจะเรียกถอนเงินคืนก่อนถึงเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ไม่ได้ หรือฝ่ายผู้รับฝากจะส่งคืนเงินก่อนถึงเวลานั้นก็ไม่ได้คู่กัน

ดังนั้น กทบ.(อ.) ย่อมไม่เป็นเจ้าของเงินและไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายที่จะมอบอำนาจให้บุคคลใดฟ้องคดีได้ ประกอบกับหนังสือเวียนลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2548 ยังถือว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติทุกแห่ง เป็นเพียงกลุ่มบุคคล มิใช่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ไม่สามารถดำเนินคดีได้เอง ต้องขออนุมัติรับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เสียก่อน หากมีกองทุนหมู่บ้านดำเนินการตามหนังสือเวียนจนนำคดีมาฟ้องบังคับชำระหนี้ และสมาชิกผู้กู้ต่อผู้คดีเรื่องอำนาจฟ้อง ศาลย่อมมีอำนาจยกฟ้องได้ ทำให้เห็นว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและแน่นอนในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จนเกิดลัทธิเอาอย่างกันทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองล่มสลายได้

3. การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินที่มีอยู่ในบัญชีที่ 3

ตามหนังสือเวียนของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่ นร 0413/ว 14776 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

มีบัญชีที่ 3 ซึ่งเกิดจากคณะกรรมการหมู่บ้านไปขอยื่นกู้เงินทุนกับธนาคารมาขยายวงเงินกู้ให้มากขึ้น ถือเป็นเรื่องระหว่างคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกับธนาคารผู้ให้กู้โดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทพ.) หรือเกี่ยวกับ กทพ.(อ) แต่อย่างใด ที่จะต้องปฏิบัติตามหนังสือเวียนลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2548 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะฟ้องเรียกเงินกู้คืนตามสัญญาหรือดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดต่อเงินในบัญชีที่ 3 ไม่ได้ จนกว่าจะขออนุมัติผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เสียก่อน ทั้งได้ตรวจสอบกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านแล้ว มิได้มีการบัญญัติถึงเงินในบัญชีที่ 3 มาก่อน ประกอบกับ ข้อ 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า ระเบียบนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่ ณ ปัจจุบันนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ให้มีบัญชีที่ 3 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด มีแต่เฉพาะหนังสือเวียนฉบับลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 อาจส่งผลทำให้เกิดความสับสนและผิดพลาดในการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพราะการบังคับใช้บัญชีที่ 3 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับให้มีบัญชีดังกล่าว

ถึงแม้ว่า เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2547 ในประกาศราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 121 ตอนพิเศษ 85 ก ได้มีพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547

มาตรา 2 บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 5 บัญญัติว่า ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกชื่อว่า “กองทุนหมู่บ้าน” หรือ “กองทุนชุมชนเมือง” แล้วแต่กรณี โดยให้คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านต่อนายทะเบียนกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใด ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(2) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(3) รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(4) ให้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านอื่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(5) กระทำการใดๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด กำหนดให้กิจการกองทุนหมู่บ้านต้องดำเนินการหรือต้องเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม อันเป็นภาระที่ไม่เหมาะสมหรือเกินสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการลดภาระดังกล่าว แก่กิจการของกองทุนหมู่บ้านได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 30 บัญญัติว่า ให้กองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 เป็นกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ดำเนินการตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 31 วรรคท้ายบัญญัติว่า ให้นำบรรดาประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 มาใช้บังคับกับการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลมจนกว่าจะได้มีประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของคณะกรรมการที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 5 วรรคสอง สามารถใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ โดยถือว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จดทะเบียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ย่อมมีอำนาจฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่จำเป็นต้องขออนุมัติฟ้องจากผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) อีกต่อไป แต่มีปัญหาที่ยังไม่ยุติในเรื่องเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะเป็นของผู้ใด

ดังนั้น แม้จะเป็นนิติบุคคล แต่ถ้ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่มีเจ้าของเงิน ก็ถือว่ายังไม่เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือผู้เสียหายเองได้ อย่างไรก็ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังไม่เป็นที่ยุติแน่นอนอนชัดเจนซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกกลับได้ตามตัวอย่างในภาคผนวก ข หนังสือเวียนของกรมบัญชีกลางที่ กค 0409.5/ว 112 กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ทว่าความเห็นจะถูกกลับหรือกว่าจะมีการใช้กฎหมาย

ฉบับใหม่ การบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้าน คงจะต้องใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ จึงเป็นการไม่แน่นอนว่าจะใช้เพื่อติดตามหนี้เงินของกองทุนกับมาได้หรือไม่ อาจเป็นเหตุให้เงินในกองทุนหมู่บ้านหมดไปเสียก่อน เพราะอาจเกิดลัทธิการเอาอย่างไม่ชำระหนี้ เป็นแบบอย่างกันไปทำให้กองทุนหมู่บ้านล่มสลายได้

4.2.2 ขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การบังคับชำระหนี้กับคณะกรรมการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ใช้อำนาจหน้าที่บริหารจะต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 จะถือว่าบุคคลหลายคนเป็นลูกหนี้ร่วมกันได้ ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. มีบุคคลหลายคนเป็นลูกหนี้และหนี้นั้นต้องมีบุคคลหลายคนผูกพันอยู่ ถ้ามีลูกหนี้คนเดียวหรือลูกหนี้ที่มีฐานะเป็นบุคคลคนเดียวก็จะไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับลูกหนี้ร่วม บุคคลที่เป็นลูกหนี้ร่วมที่มีอยู่หลายคนนั้น อาจเป็นบุคคลธรรมดากับบุคคลธรรมดาด้วยกัน หรือนิติบุคคลกับนิติบุคคลด้วยกัน หรือบุคคลธรรมดากับนิติบุคคลก็ได้ สาขาของนิติบุคคลไม่เป็นนิติบุคคลจึงเป็นลูกหนี้ร่วมกับนิติบุคคลนั้นไม่ได้ แต่บริษัทในเครือเดียวกันเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกัน แม้ผู้ถือหุ้นเป็นกลุ่มเดียวกันก็อาจเป็นลูกหนี้ร่วมกันได้ ดังตัวอย่าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 5950/2534 จำเลยที่ 1 ทำสัญญาซื้อขายไก่กับโจทก์เพียงคนเดียว ใบริบไก่ โดยมีจำเลยที่ 1 เป็นผู้ลงชื่อรับ แม้จำเลยที่ 1 จะอยู่กินฉันสามีภรรยากับจำเลยที่ 2 แต่จำเลยที่ 2 ก็มีอาชีพทำไร่และขับรถบรรทุก และไม่ได้มาที่ร้านของจำเลยที่ 1 ทุกวัน ปกติจำเลยที่ 1 จะอยู่กับลูกจ้าง จำเลยที่ 2 ไม่ได้เป็นหุ้นส่วนหรือกระทำการค้าร่วมกับจำเลยที่ 1 โดยตรง จำเลยที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้ดังกล่าว เพราะมิใช่หนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291

2. ต้องเป็นหนี้รายเดียวกัน คำว่าหนี้รายเดียวกันปกติจะมีมูลหนี้อันเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีมูลหนี้คนละอันกันแต่อาศัยกันอยู่ เช่น ลูกหนี้ชั้นต้นกับลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน หนี้นั้น อาจตกลงยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมตาม มาตรา 691 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ถือว่าเป็นลูกหนี้ร่วมโดยแท้ แต่การที่บุคคลหลายคนถูกฟ้องเป็นลูกหนี้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 59 อาศัยเหตุแต่เพียงบุคคลนั้นมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี มิใช่หนี้รายเดียวกันจึงอาจไม่ได้เป็นลูกหนี้ร่วมก็ได้ แต่ศาลอาจพิพากษา ให้ร่วมกันรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมทำให้กลายเป็นลูกหนี้ร่วมในส่วนนี้ได้ (ไพโรจน์ วายุภาพ , 2548 , หน้า 244-245)

แต่ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 5 และข้อ 6 กำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบที่ระเบียบวางไว้ แม้ต่อมาภายหลังหนี้รายที่ปล่อยให้สมาชิกกู้เงิน ไปจะเรียกเก็บไม่ได้ ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นเหตุการณ์ในอนาคต จากการประเมินผลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีความสำเร็จแค่เพียงเป็น โครงการปีมคม รัฐบาลกลไกตรวจสอบประสิทธิภาพโครงการ และยังผลักดันให้ชาวบ้านมีหนี้สะสม หลังจากโครงการกองทุนหมู่บ้าน ได้เดินตามนโยบายรัฐบาลจากการสำรวจพบว่าในแง่ของตัวเลขถือว่าประสบความสำเร็จ (รักบ้านเกิด.คอม , ออนไลน์ , 2546) แม้ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 18 จะกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแบ่งหน้าที่กันทำ ทั้งจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันทุกขั้นตอนก็ตาม ก็ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือว่าระเบียบของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารกิจการของกองทุนได้อย่างเต็มที่

4.3 การคิดอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงิน

ระเบียบและคู่มือต่างๆ ในเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สมาชิกกู้ยืมเงินไปจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งการเรียกดอกเบี้ย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฟ้องคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ จากการศึกษาพบรายละเอียดดังนี้

4.3.1 ดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด

ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการกองทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนเงินฝากและเงินกู้เป็นอัตราที่แน่นอนตามความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก โดยคำนึงถึงจรรยาบรรณ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหลัก และปิดประกาศอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนดังกล่าวอย่างเปิดเผย และประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดทำคู่มือการพิจารณาเงินกู้สำหรับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อใช้ในการบริหารจัดการกองทุน โดยในคู่มือที่มอบให้มีวิธีการใช้ตารางผ่อนชำระเงินกู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตั้งแต่ร้อยละ 1 ต่อปี จนถึงร้อยละ 18 ต่อปี และมีตัวอย่างให้กองทุน ฯ คิดอัตราดอกเบี้ยจากเงินกู้ในอัตราร้อยละ 18 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2544 , หน้า 16 , 18 , 28)

จากระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 และคู่มือของประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถคิดคำนวณอัตราดอกเบี้ยจาก

สมาชิกผู้กู้ยืมได้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกับระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 มาตรา 14 บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ โดยการกำหนดดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 หมายถึงธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

ในส่วนกองทุนและชุมชนเมือง จากการศึกษาพบว่าการทำงานของกองทุนนั้นจะมีการประชุมกันเพื่อให้สมาชิกส่งโครงการเข้ามาเพื่อขอเงินกู้ จากนั้นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเอง ซึ่งตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 ให้อำนาจไว้ จึงคิดอัตราดอกเบี้ยกันตั้งแต่ร้อยละ 0.5 , ร้อยละ 3 , ร้อยละ 5 และสูงถึงร้อยละ 12 , ร้อยละ 15 ซึ่งเท่ากับอัตราดอกเบี้ยของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น (รักบ้านเกิด.คอม , ออนไลน์ , 2545)

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 มาตรา 4 บัญญัติว่าเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ และมาตรา 6 บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา 4 แล้วมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้ว สถาบันการเงินก็มีสิทธิให้กู้ยืมโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าวได้ แต่กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มิได้บัญญัติรับรองว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นองค์กรในรูปแบบสหกรณ์ออมทรัพย์ เพราะสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่กองทุนหมู่บ้านมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามหนังสือของผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่ กทบ. (อ.) 87/2548 ลง 29 มีนาคม พ.ศ.2548 เพียงแต่ระบบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีที่มาจากระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามที่ได้ศึกษามาในบทที่ 2 และ 3 เมื่อยังไม่มีกฎหมายรับรองระบบของกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างเดียวกับสหกรณ์ออมทรัพย์ จึงไม่อาจคิดคำนวณอัตราดอกเบี้ยเป็น

อย่างเดียวกับสถาบันการเงินได้ ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 และหนังสือคู่มือการให้คำนวณอัตราดอกเบี้ยจากผู้ยืมสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี จึงไม่อาจใช้ได้ และถือเป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 654 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ผลของกฎหมายมาตรานี้ก็คือ ถ้าคู่สัญญาตกลงกันว่าการกู้ยืมเงินคิดดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี กฎหมายให้ลดดอกเบี้ยลงมาเป็นร้อยละ 15 ต่อปี แต่หลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2475 แล้ว แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2475 มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 มาตรา 5 บัญญัติว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ดังนั้นการที่บุคคลทั่วไปให้กู้ยืมโดยตกลงคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดว่าเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา จึงเป็นโมฆะไปทั้งหมด ไม่ใช่เป็นโมฆะเฉพาะดอกเบี้ยส่วนที่เกินร้อยละ 15 ต่อปี

4.3.2 การคำนวณอัตราดอกเบี้ยเมื่อลูกหนี้ผิดนัด

จากระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการกองทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนเงินฝากและเงินกู้เป็นอัตราที่แน่นอนตามความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก โดยคำนึงถึงจารีตประเพณี และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหลัก และปิดประกาศอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนดังกล่าวอย่างเปิดเผย ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของคณะกรรมการกองทุนย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะสัญญาผู้ยืมเงินเป็นนิติกรรม 2 ฝ่าย เกิดขึ้นด้วยการแสดงเจตนาตรงกันของคู่สัญญา ดังนั้น คู่สัญญาจะตกลงกันว่าจะคิดดอกเบี้ยต่อกันหรือไม่ก็ได้ ถ้าตกลงว่าจะคิดดอกเบี้ยอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงรวมทั้งวิธีการคิดดอกเบี้ยทบต้น ไม่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 และมาตรา 655 ข้อตกลงนั้นก็ใช้บังคับได้ ผู้กู้มีหน้าที่ต้องเสียดอกเบี้ยตามที่ตกลงไว้ เมื่อสมาชิกผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้เงินที่กู้ยืมไปถือเป็นหนี้ ค้างชำระ หมายถึง ต้นเงินหรือดอกเบี้ยที่สมาชิกกองทุนไม่สามารถชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือกู้เงินหรือตามข้อบังคับของกองทุน

จากหลักเกณฑ์ของการคิดดอกเบี้ยทบต้นตามมาตรา 655 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่ทว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาผู้ยืมจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้าต้นเงิน แล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบเข้ากันนั้น ก็ได้ แต่การตกลงเช่นนั้น ต้องทำเป็นหนังสือ ข้อความในทบท ถ้ามีดอกเบี้ยค้างชำระ

ไม่น้อยกว่า 1 ปีแล้วให้เอาไปทบทวนได้ ไม่จำเป็นจะต้องมาตกลงกันทีหลัง ข้อสำคัญดอกเบี้ยที่จะนำมาทบทวนได้จะต้องค้างชำระมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ตัวบทใช้คำว่า “การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ” จึงเป็นไปตามมาตรา 9 คือ “เมื่อกิจการอันใดซึ่งกฎหมายบังคับให้ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าบุคคล ผู้จะต้องทำหนังสือไม่จำเป็นต้องเขียนเอง แต่หนังสือนั้นต้องลงลายมือชื่อบุคคลนั้น” ดังนั้น การตกลงเรื่องดอกเบี้ยทบทวนตามมาตรานี้จะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อคู่กรณี ผู้ตกลงกันทั้งสองฝ่าย มาตรา 655 วรรคแรกให้คำว่า “ต้อง” การจะใช้วิธีคิดดอกเบี้ยทบทวนได้ จะต้องให้ผู้กู้ยืมทำหลักฐานเป็นหนังสือแยกไว้ต่างหาก จะคิดดอกเบี้ยทบทวนทันทีไม่ได้

ตามคำพิพากษาฎีกา ที่ 543/2510 วินิจฉัยว่า สัญญากู้มีข้อความว่า ถ้าผู้กู้ผิดนัดไม่ส่งดอกเบี้ยตามอัตราและกำหนดที่ให้ชำระรายเดือน ผู้กู้ยอมให้ดอกเบี้ยที่ค้างชำระทบเข้ากับต้นเงินทันทีและยอมให้ผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยที่ทบเข้ากับเงินต้นเป็นต้นเงินซึ่งจะต้องเสียดอกเบี้ยด้วยเป็นการให้คิดดอกเบี้ยทบทวนได้ทันทีที่ผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระดอกเบี้ย จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 655 ข้อตกลงนี้เป็น โฆษะ แต่ในระเบียบ (กทบ.) ข้อ 36 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้กู้ผิดสัญญาไม่ชำระคืนต้นเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน ให้ผู้กู้เสียเบี้ยปรับตามจำนวนที่ระเบียบหรือข้อบังคับที่กองทุนกำหนดไว้ อย่างแน่นอนสำหรับจำนวนที่ขาดหรือค้างชำระ เว้นแต่ผู้กู้ได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันการชำระหนี้ และวรรคสอง กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการกองทุนอาจพิจารณายกเลิกหรือปรับลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้กู้รายหนึ่งรายใดก็ได้ เมื่อมีเหตุผลอันสมควร และด้วยความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิกด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่ง หรือดำเนินการอื่นๆ ตามระเบียบที่กองทุนกำหนด โดยประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดทำคู่มือการพิจารณาเงินกู้สำหรับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อใช้ในการบริหารจัดการกองทุน โดยในคู่มือที่มอบให้มีการใช้ตารางผ่อนชำระเงินกู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตั้งแต่ร้อยละ 1 ต่อปี จนถึงร้อยละ 18 ต่อปี และมีตัวอย่างให้กองทุนฯ คิดอัตราดอกเบี้ยจากเงินกู้ในอัตราร้อยละ 18 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2544, หน้า 16, 18 และ 28) นั้น มิได้ใช้หลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้กู้ยืมทราบถึงการคิดดอกเบี้ยทบทวนว่าให้ต้องทำเป็นหนังสือตามมาตรา 655 วรรคหนึ่ง และมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเพียงแต่ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 36 ให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนกำหนดให้ผู้กู้เสียเบี้ยปรับตามจำนวนที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดขึ้นมาจากการประชุมคณะกรรมการกองทุน ซึ่งก็คือการให้คิดอัตราดอกเบี้ยผิดกฎหมายตามหนังสือคู่มือของประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อันถือวาระเบียบ (กทบ.) ข้อ 36 และคู่มือของประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่ให้คณะกรรมการกองทุน มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยกันได้เองตามอำเภอใจ เมื่อสมาชิกผู้กู้ยืม

ผิคนัด ไม่ได้ทำเป็นหนังสือกับผู้กู้ที่ผิคนัดตามรูปแบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ จึงเป็นการดำเนินการที่มีชอบด้วยกฎหมาย

4.4 อายุความของการบังคับชำระหนี้

การฟ้องคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแบ่งเป็นการฟ้องคดีทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งในกฎหมายต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะ ต้องใช้บทบัญญัติกฎหมายทั่วไป โดยแต่ละประเภทจะมีอายุความฟ้องร้องแตกต่างกัน ดังนี้

4.4.1 อายุความการฟ้องคดีทางแพ่ง

ปกติการฟ้องคดีทางแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จะดำเนินคดีกับสมาชิกผู้กู้ซึ่งเป็นลูกหนี้ชั้นต้น โดยอาศัยพยานหลักฐานต่างๆ จากสัญญากู้ยืมเงิน

กรณีสัญญากู้ยืมเงินที่ให้ชำระหนี้ครั้งเดียวหรืองวดเดียวนั้น สัญญากู้ยืมเงินเป็นสัญญา ยืมใช้สลับเปลือง ไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงใช้อายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ให้ยืมมีสิทธิฟ้องเรียกคืนภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ หนี้ตามสัญญา ยืมถึงกำหนดชำระ

กรณีสัญญากู้ยืมเงินให้ผ่อนชำระหนี้เป็นหลายเดือนหรือหลายงวด มีอายุความ 5 ปี ตาม มาตรา 193/33 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ให้ยืมมีสิทธิฟ้องเรียกคืนภายใน 5 ปี นับแต่หนี้งวดใดงวดหนึ่งถึงกำหนดชำระตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2075/2540 วินิจฉัยไว้ว่า บ.กู้เงิน โจรทักโดยตกลงผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่โจทก์เป็นรายเดือนตามตารางกำหนดชำระหนี้ เงินกู้ของสัญญากู้ยืม จำนวนเงินที่ชำระแต่ละเดือนลดหลั่นกันไปจนถึงงวดสุดท้าย ถือได้ว่า บ. ตกลง ชำระหนี้เพื่อผ่อนทุนเป็นงวดๆ ตามมาตรา 193/33 (2) สิทธิเรียกร้องของโจทก์ จึงมีอายุความ 5 ปี

กรณีสมาชิกผู้กู้ยืมตามสองกรณีข้างต้นมรณะเสียก่อนหรือหลังหนี้ถึงก่อนชำระ ผู้ให้ยืม ต้องฟ้องให้ทายาทของลูกหนี้ผู้ยืมชำระหนี้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ว่าผู้กู้ยืมมรณะ

คำพิพากษาฎีกาที่ 3994/2540 วินิจฉัยว่า แม้หนังสือสัญญากู้ยืมเงินที่ ป. ลูกหนี้ทำไว้กับ โจทก์ยังไม่ถึงกำหนดชำระ แต่ ป. ได้ถึงแก่ความตายเสียก่อน โจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องได้ภายใน 1 ปี นับแต่เมื่อโจทก์รู้ถึงความตายของ ป. ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม เพราะสิทธิเรียกร้องของโจทก์ ย่อมเกิดขึ้นเมื่อ ป. ถึงแก่ความตาย

หากรอจนहींถึงกำหนดชำระอายุความ 1 ปี อาจจะล่วงพ้นไปแล้ว โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ได้ แม้หนี้ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ

4.4.2 อายุความการฟ้องคดีอาญา

ปกติการฟ้องคดีอาญาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการที่ชักยอกเงินของกองทุนหรือคดีอาญาข้อหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภายหลังเกิดมากขึ้นตามตัวอย่างในภาคผนวก ก โดยให้แจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษกับผู้ถูกกล่าวหา ณ สถานีตำรวจนครบาลหรือภูธรในท้องที่ที่เกิดเหตุ เมื่อได้รับและลงนามในหนังสือมอบอำนาจแล้วต้องดำเนินการร้องทุกข์ภายใน 90 วัน นับจากวันที่ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้รับทราบข้อเท็จจริงตามภาคผนวก ข. ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 96 ก็ได้วางหลักในเรื่องอายุความในการร้องทุกข์ไว้ว่า ในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือของผู้ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2548 เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ กทบ. (อ.) เป็นเจ้าของเงิน และ กทบ. (อ.) เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาเกี่ยวกับเงินกองทุนหมู่บ้านได้ โดยการดำเนินคดีของกองทุนทุกคดีต้องขออนุมัติ กทบ.(อ.) เสียก่อน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ต้องมีขั้นตอนของกองทุนหมู่บ้านเรียกประชุมคณะกรรมการกองทุนขอมติฟ้อง จากนั้นส่งเรื่องไปถึงคณะกรรมการระดับอำเภอหรือเขต ขอให้ส่งถึงคณะกรรมการจังหวัด เพื่อส่งไปยัง กทบ. (อ.) จากนั้น เมื่อพิจารณาอนุมัติให้ฟ้องแล้ว จะส่งเรื่อง กลับมาเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านนั้นๆ ดำเนินคดีต่อไป ทำให้เห็นว่านอกจากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะได้ตีความในเรื่องเจ้าของเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีผลถึงเรื่องอำนาจฟ้องคดีตามที่ศึกษามาให้หัวข้อที่ 4.2 แล้ว ยังอาจทำให้มีขั้นตอนการอนุมัติฟ้องซึ่งต้องใช้ระยะเวลาานาน เรื่องจึงจะกลับมาอาจทำให้คดีขาดอายุความเสียก่อน จึงควรพิจารณาการตีความในประเด็นต่างๆ กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกเรื่อง เพราะประเด็นที่หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากต้องให้ความเห็นตามข้อหารือแล้ว จะเกี่ยวข้องกับในส่วนอื่นของกฎหมายที่มีได้หารือไปด้วย เช่น เรื่องอายุความและเรื่องอำนาจฟ้องตามที่ศึกษามาข้างต้น

4.5 การบังคับคดี

รัฐบาลมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อให้ประชาชนระดับรากหญ้าพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดไว้ในระเบียบ (กทบ.) ว่า โดยที่รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเพื่อให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง เพื่อสร้างศักยภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต โดยทั่วไปแล้ว เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้เจ้าหนี้อาจมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้โดยสิ้นเชิง แต่หากมูลหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เกิดจากสัญญา เจ้าหนี้จึงสามารถบังคับชำระหนี้ได้จากทรัพย์สินทั้งหลายทั้งปวงของลูกหนี้ได้โดยฟ้องลูกหนี้เพื่อให้ศาลบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตน และเมื่อศาลพิพากษาแล้ว เจ้าหนี้ก็ต้องบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ด้วยวิธีการทางเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อไป ขั้นตอนดังกล่าว เป็นขั้นตอนของกฎหมายวิธีพิจารณาความต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เช่น ค่าทนายความและค่าขึ้นศาล เป็นต้น แต่วิธีการบังคับคดีก็มีข้อจำกัดเพราะทรัพย์สินและพฤติกรรม ของลูกหนี้เป็นสิ่งที่อยู่ในความรู้เห็นของลูกหนี้ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในวิธีการควบคุมทรัพย์สินของลูกหนี้ดังกล่าว หรือแม้ว่าจะใช้วิธีการทางกฎหมายในการควบคุมทรัพย์สินได้อย่างทันเวลา เจ้าหนี้ก็ยังพบอุปสรรคในการหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ที่สำคัญเกิดความไม่แน่นอนในการบังคับชำระหนี้ขึ้นในที่สุดแม้เจ้าหนี้สามารถติดตามบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ ก็อาจถูกเจ้าหนี้อื่นของลูกหนี้เข้ามาเฉลี่ยทรัพย์ หรือปรากฏว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายอันจะทำให้เจ้าหนี้ต้องเฉลี่ยการได้ชำระหนี้จากทรัพย์สินลูกหนี้กับเจ้าหนี้อื่น

ตามระเบียบ (กทบ.) ฉบับที่ 5 ข้อ 31 ทวิ ที่กำหนดไว้ว่า การอนุมัติเงินกู้ หรือ เงินกู้ยืมลูกเงิน ให้คณะกรรมการกองทุนอนุมัติเงินกู้อย่างหนึ่ง จำนวนไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จากเงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล หรือบัญชีกองทุนหมู่บ้าน (บัญชีที่ 1) ไปใช้จ่ายเพื่อการลูกเงิน หรือจำเป็นเร่งด่วน โดยกองทุนหมู่บ้านสามารถเบิกเงินลูกเงิน จากบัญชีกองทุนหมู่บ้าน (บัญชีที่ 1) มาเก็บรักษาไว้เป็นเงินสด ตามระเบียบข้อบังคับ หรือข้อกำหนดของกองทุน โดยวงเงินสดที่เก็บรักษาประจำวัน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมซึ่งมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ระเบียบ (กทบ.) ข้อดังกล่าวนี้ เป็นหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉิน แต่ละราย ห้ามมิให้มีการอนุมัติเงินกู้ยืมเกินกว่า 10,000 บาท

การบังคับคดีเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการฟ้องคดีแพ่ง จะเห็นว่า การให้สมาชิกกู้ยืมของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้กู้เงินเพียงจำนวนเล็กน้อย ในการดำเนินคดีจะต้องว่าจ้าง ทนายความกันเอง เพราะปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการรับเป็นทนายความร้อง ขอดำเนินคดีและตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 14 บัญญัติว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การดำเนินคดีมีขั้นตอนหลายอย่างที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย บางครั้งก็ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย บางคดีถึงแม้จะชนะคดีสมาชิกอาจไม่มีทรัพย์สินใดให้ยึดเมื่อถูกบังคับคดี แต่ก็ ต้องกระทำเพียงเพื่อจะไม่ให้เกิดลัทธิการเอาอย่างในการไม่ชำระหนี้เช่นนั้นหรือไม่ ทำให้เห็นว่ การนำบทกฎหมายทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพัฒนาความอาญา ทุกกระบวนการมาใช้บังคับเป็นมาตรการในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชน เมืองทั้งทางแพ่งและทางอาญาไม่อาจใช้ได้ทั้งหมด โดยเฉพาะการฟ้องคดีและการบังคับคดี มีตัวอย่างวิธีการที่ดีกว่า โดยให้อำนาจคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจัดการแก้ไขปัญหาเสียก่อน

ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 4907/2537 โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งได้ให้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 เช่าทำนา ต่อมาโจทก์เรียกค่าเช่านาเพิ่ม โดยได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล แต่โจทก์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว โจทก์จึง อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด จำเลยที่ 1 แต่จำเลยที่ 1 มีมติยืนตาม จึงขอให้เพิกถอนมติของจำเลยที่ 1 และบังคับให้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ชำระค่าเช่าที่นาที่ เพิ่ม ดังนี้ เมื่อ พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 บัญญัติแต่เพียงว่าคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) ก็ดี คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำจังหวัด (คชก. จังหวัด) ก็ดี ประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง แต่หาได้มีกฎหมายบัญญัติรับรอง ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีสภาพเป็นนิติบุคคล หรือเป็นบุคคลธรรมดาแต่อย่างใดไม่ จำเลยที่ 1 จึงไม่อยู่ในฐานะที่ถูกฟ้องร้องได้ และปัญหานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ ประชาชนซึ่งศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ และการที่จะขอให้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ชำระค่าเช่าที่นา เพิ่มได้ ก็ต่อเมื่อมีการเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำ จังหวัดก่อน เมื่อโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว โจทก์ก็ไม่มีอำนาจ ฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ให้ชำระค่าเช่านาที่เพิ่มได้

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับคดี จะต้องมีการดำเนินการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรเข้ามาแก้ไขปัญหาเบื้องต้นเสียก่อนตามลำดับชั้น เมื่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหามาไม่ได้ จึงจะนำคดีขึ้นมาสู่ศาล ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะคอยช่วยพิจารณากลับกรองและแก้ไขปัญหา เมื่อเปรียบเทียบกับ การบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองซึ่งสามารถให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเข้ามาแก้ไขปัญหาเสียก่อน เพราะจากแนวคิดในการแก้ไขปัญหาในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นแหล่งเงินทุนแก่ท้องถิ่นตามแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับกองทุนว่าจะเรียกเงินคืนเมื่อใด หากบริหารจัดการดี ก็จะเป็นมรดกของหมู่บ้านและชุมชนนั้น ตลอดไป ดังนั้น เมื่อให้สมาชิกกู้เงินไปมีการไม่ชำระหนี้ หากจะบังคับชำระหนี้ ย่อมไม่เหมือนกับคดีทั่วไปที่จะใช้กฎหมายนำมาฟ้องร้องหรือบังคับคดีได้ ควรจะให้คณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชนเมืองทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนเข้าไปแก้ไขปัญหาในส่วนนี้เสียก่อน หากแก้ไขไม่ได้จึงจะนำคดีมาสู่ศาล

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

การแก้ไขปัญหาความยากจนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนการอยู่ดีกินดีมีความสุขของคนไทยโดยเฉพาะแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นแหล่งเงินทุนที่นำมาประกอบธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่ต้องใช้เงินทุนมากนัก เมื่อกิจการดีขึ้นก็ขยายธุรกิจให้เจริญเติบโตต่อไป ซึ่งสามารถใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนอันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ โดยโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีที่มาจากสหกรณ์ออมทรัพย์ เงินจัดสรรจากรัฐบาลจำนวนหนึ่งล้านบาทที่ทุกหมู่บ้านได้รับ ไม่มีกำหนดเรียกคืน เว้นแต่กองทุนใดการบริหารกองทุนเกิดความล้มเหลวจะถูกระงับการบริหารและเรียกคืนในทันที โดยนัยแสดงว่าทางราชการไม่มีนโยบายเรียกคืนเงินกองทุนนี้ ถ้าบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านนี้เป็นไปอย่างถูกระเบียบก็จะยั่งยืนเป็นกองมรดกประจำหมู่บ้านหรือชุมชนของเราตลอดไป เป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมเงินในยามที่มีความจำเป็น ไม่ต้องใช้บริการเงินกู้ยืมในระบบเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

มาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จะมีประสิทธิภาพช่วยรักษาเงินของกองทุนไว้เป็นมรดกประจำหมู่บ้านและชุมชนเมืองตลอดไปได้ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ คือ ความสำคัญของรูปแบบนิติกรรมที่ใช้เป็นพยานหลักฐานจากการทำนิติกรรมต่างๆ เช่น คำขอกู้ สัญญากู้ สัญญาค้ำประกัน ใบเสร็จรับเงิน ซึ่งรูปแบบนิติกรรมต่างๆ หน่วยงานราชการมิได้กำหนดมาให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันมาตรฐานเดียวกัน เหมือนกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ที่ได้กำหนดให้แต่ละกองทุนใช้รูปแบบต่าง ๆ ตามภาคผนวก ค ในการดำเนินการเพื่อให้โครงการบรรลุเป้าหมายอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพ ในแต่ละกองทุนของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะต้องนำหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับแต่ละเรื่องมาใช้ โดยจัดทำกันเองตามความเข้าใจ บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบางเรื่องอาจจะไม่เหมาะสม คือ การทำสัญญากู้ยืมเงิน พบว่าตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 18 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนในการปฏิบัติ

หน้าที่เรื่องการทำนิติกรรมการกู้ยืมของสมาชิกกองทุน แต่ไม่ได้กำหนดแบบของสัญญาไว้ จึงต้องนำหลักกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 ที่บัญญัติว่า การฟ้องร้อง บังคับคดีเรียกเงินจากการกู้ยืมเงินกว่า 2,000 บาท ขึ้นไป อย่างน้อยต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืม เป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้กู้ยืม (ลูกหนี้) จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ซึ่งตาม มาตรา 653 เป็นแต่เพียงบัญญัติว่าลงลายมือชื่อผู้กู้ แต่ในกรณีกองทุน ควรใช้การทำสัญญาที่เป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อคู่สัญญา ทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ จึงจะหนักแน่นกว่า และเมื่อมีคู่สมรส ควรให้คู่สมรสได้ให้ความยินยอมลงชื่อไว้ในสัญญาด้วย เพราะหากลูกหนี้ผิดนัดและถูกทวงถาม คู่สมรสจะได้ปฏิเสธ ไม่ได้ว่าไม่รู้เห็น รวมทั้งจะไม่มีปัญหาเมื่อเจ้าหนี้กองทุนยึดทรัพย์ในชั้นบังคับคดี และไม่ควรจะ อนุญาตให้สมาชิกมาทำสัญญาคู่แทนกันได้ เพราะป้องกันปัญหาเรื่องปลอมลายมือชื่อ โดยสมาชิก ตัวจริงปฏิเสธเรื่องนี้สินนั้น การทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ พบว่า ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 33 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการกู้ยืมกันระหว่างกองทุนกับสมาชิกแล้วกองทุน “อาจ” เรียกหลักประกัน ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลหรือทรัพย์สิน การที่ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 33 ใช้คำว่า “อาจ” ย่อมแสดงได้ว่าเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการกองทุนที่จะใช้หลักประกัน หรือไม่ใช้ หรือจะใช้หลักประกัน เฉพาะเงินกู้ยืมบางส่วนก็ได้ ย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการบังคับชำระหนี้ในการปล่อยเงินกู้ของกองทุน โดยไม่มีหลักประกันที่แน่นอน ส่งผลเมื่อลูกหนี้ผิดนัดจะดำเนินการติดตามหนี้ยากลำบากยิ่งขึ้น ดังนั้น รูปแบบการทำนิติกรรมจึงมีความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับสมาชิกและบุคคลภายนอกที่จะ มีผลผูกพันกันตามกฎหมายประกอบกับทุนทรัพย์ที่พิพาทกัน ก็มีเพียงเล็กน้อยไม่เกิน 20,000 บาท หากรูปแบบนิติกรรมมีความรัดกุมชัดเจน ตั้งแต่เริ่มแรกในการทำสัญญาโดยในสัญญาผู้ ใ้บคำขอผู้ สัญญาผู้ สัญญาค้ำประกัน มีข้อความครบถ้วนชัดเจนสมบูรณ์แล้ว ย่อมมีผลผูกมัด ทุกฝ่ายให้ร่วม รับผิดชอบในหนี้เงินกู้ ถือเป็นหลักป้องกันเบื้องต้น ไม่ให้สมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ได้อีก ส่วนหนึ่ง รูปแบบของนิติกรรมดังกล่าว ถือว่าเป็นหลักประกันที่ดี ซึ่งจำเป็นต้องมีรูปแบบนิติ กรรมที่ดำเนินการ โดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งมีมาตรฐานแบบเดียวกันทั่วประเทศ

การบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่า เงินที่มีอยู่ในบัญชี กองทุนแบ่งเป็นประเภทที่มาได้ 3 บัญชี แต่จากหนังสือเวียน กทบ.(อ.) ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2548 ให้ทุกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จะฟ้องร้องเรียกเงินตามสัญญาผู้หรือดำเนินคดีอาญา กับผู้ที่กระทำความผิดต่อเงินของกองทุนทั้ง 3 บัญชี ต้องขออนุมัติฟ้องคดีทุกคดีต่อผู้อำนวยการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เสียก่อน ด้วยเหตุผลที่ว่า กองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือกทบ.(อ.) เป็นเจ้าของเงินกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีคดีพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับเงินกองทุนหมู่บ้าน ไม่ว่าจะ เป็นทางแพ่งหรือทางอาญา จึงเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นผู้เสียหาย ส่วนคณะกรรมการ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นเพียงกลุ่มบุคคล มิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จึงไม่มีอำนาจดำเนินคดี ทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่จากข้อเท็จจริงเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีอยู่ในบัญชีที่ 2 เป็นเงินที่รับฝากจากสมาชิกกองทุนหรือเงินฝากสัจจะตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 23 (2) ถึง (8) ไม่มีเงินของรัฐบาลอยู่ในบัญชีดังกล่าวเหมือนกับบัญชีที่ 1 แม้มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือกทบ.(อ) มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านก็ตาม แต่เงินในบัญชีที่ 2 ถือว่าเป็นเงินของกองทุนหมู่บ้านนั้น ๆ ซึ่งเป็นผู้รับฝากเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 672 และมาตรา 673 หากมีกองทุนหมู่บ้านใดดำเนินการตามหนังสือเวียนจนนำคดีมาฟ้องบังคับชำระหนี้ และสมาชิกผู้ก่อหนี้คดีเรื่องอำนาจฟ้อง ศาลย่อมมีอำนาจยกฟ้องได้ ในส่วนเงินที่มีอยู่ในบัญชีที่ 3 เกิดจากคณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น ๆ ไปขอยืมกู้เงินกับธนาคารเพื่อขยายวงเงินกู้ให้มากขึ้นถือเป็นเรื่องระหว่างคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับธนาคารผู้ให้กู้โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) หรือเกี่ยวกับ กทบ.(อ) แต่อย่างไร ที่จะฟ้องร้องเรียกเงินกู้คืนตามสัญญาผู้หรือดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดต่อเงินในบัญชีที่ 3 ไม่ได้ จนกว่าจะขออนุมัติผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เสียก่อน ทั้งได้ตรวจสอบกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านแล้ว มิได้มีการบัญญัติถึงเงินในบัญชีที่ 3 มาก่อน ประกอบกับ ข้อ 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า ระเบียบนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่ ณ ปัจจุบันนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ให้มีบัญชีที่ 3 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด มีแต่เฉพาะหนังสือเวียนฉบับลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 อาจส่งผลทำให้เกิดความสับสนและผิดพลาดในการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพราะการบังคับใช้บัญชีที่ 3 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับให้มีบัญชีดังกล่าว

ถึงแม้ว่า เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2547 ในประกาศราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 121 ตอนพิเศษ 85 ก ได้มีพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 5 วรรค 2 ที่บัญญัติ ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ตามมาตรา 30 กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ภายในระยะเวลาสามปี และยังให้ใช้ระเบียบ (กทบ.) ฉบับเดิมมาบังคับใช้ โดยอนุโลมตามมาตรา 31 วรรคท้าย ซึ่งหมายความว่า จะยังใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ไปอีกเป็นเวลานานทำให้เห็นว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและแน่นอนในการบังคับ

ชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จนเกิดลัทธิเอาอย่างกันทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองล่มสลายได้

การคิดอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่าระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 และคู่มือของประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถคิดคำนวณอัตราดอกเบี้ยจากสมาชิกผู้กู้ยืม ได้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกับระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 มาตรา 14 และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 แต่กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มิได้บัญญัติรับรองว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นองค์กรในรูปแบบสหกรณ์ออมทรัพย์ เพราะสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่กองทุนหมู่บ้านมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามหนังสือของผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ระเบียบ (กทบ.) ข้อ 34 และหนังสือคู่มือการให้คำนวณอัตราดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี จึงไม่อาจใช้ได้ และถือเป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 654 ประกอบกับระเบียบ (กทบ.) ข้อ 36 และประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดทำคู่มือการพิจารณาเงินกู้สำหรับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อใช้ในการบริหารจัดการกองทุน มีวิธีการใช้ตารางผ่อนชำระเงินกู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตั้งแต่ร้อยละ 1 ต่อปี จนถึงร้อยละ 18 ต่อปี โดยมีได้แจ้งให้ผู้กู้ยืมทราบถึงการคิดดอกเบี้ยทบต้นว่าให้ต้องทำเป็นหนังสือตามมาตรา 655 วรรคหนึ่งและมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าขัดต่อกฎหมาย

อายุความของการบังคับชำระหนี้ทั้งทางแพ่งและทางอาญาพบว่าแตกต่างกัน จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือของผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2548 เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ กทบ. (อ.) เป็นเจ้าของเงิน และ กทบ. (อ.) เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ หรือเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและคดีอาญาเกี่ยวกับเงินกองทุนหมู่บ้านได้ โดยการดำเนินคดีของกองทุนทุกคดีต้องขออนุมัติ กทบ.(อ.) เสียก่อน ต้องมีขั้นตอนการอนุมัติฟ้องซึ่งต้องใช้ระยะเวลาานาน เรื่องจึงจะกลับมাজนอาจทำให้คดีขาดอายุความเสียก่อน

การบังคับคดีเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการฟ้องคดีแพ่ง จะเห็นว่า การให้สมาชิกผู้กู้ยืมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีจำนวนเพียงเล็กน้อย ในการดำเนินคดีจะต้องว่าจ้างทนายความกันเอง เพราะปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการรับเป็นทนายความดำเนินคดีและตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงมีแนวคิดที่พิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐบาลอันจะทำให้พนักงานอัยการรับว่าต่างหรือแตกต่างกันได้ ทั้งคดีมีขั้นตอนในการดำเนินการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่าย บางครั้งก็ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย บางคดีถึงแม้จะชนะคดีสมาชิกอาจไม่มีทรัพย์สินใดให้ยึดเมื่อถูกบังคับคดี แต่ก็ต้องกระทำเพียงเพื่อจะไม่ให้เกิดลัทธิการเอาอย่างในการไม่ชำระหนี้เช่นนั้นหรือไม่ ทำให้เห็นว่าการนำบทกฎหมายทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทุกกระบวนการมาใช้บังคับเป็นมาตรการในการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองทั้งทางแพ่งและทางอาญาไม่อาจใช้ได้ทั้งหมด โดยเฉพาะการฟ้องคดีและการบังคับคดีเพราะจากระเบียบ (กทบ.) ที่มีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเพื่อให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง เพื่อสร้างศักยภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อผู้กู้ผิดสัญญาไม่ชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย จะยังไม่ใช้วิธีการฟ้องคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่ให้ในชุมชนแก้ปัญหาตนเอง เพราะลักษณะคดีของกองทุนจะไม่เหมือนคดีทั่วไป ทั้งหลักการและเหตุผลตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ที่ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีอยู่ทั่วประเทศสามารถเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งจำเป็นต้องให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเองในด้านการเรียนรู้ การสร้างความเข้าใจและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาและการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมือง อันเป็นเศรษฐกิจระดับรากฐานของประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ แก้ไขความยากจน ในกฎหมายหรือระเบียบของกองทุนไม่ได้ กำหนดว่าเงินจำนวนหนึ่งล้านบาท รัฐบาลจะเรียกคืนเมื่อไร ดังนั้น หากแต่ละกองทุนบริหารจัดการที่ดีเงินทูลนั้นก็จะเป็นมรดกประจำหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ใช้เป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิก กู้ยืมในยามจำเป็นไม่ต้องไปใช้บริการกู้เงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง

ดังนั้น มาตรการการบังคับชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ลักษณะคดี ย่อมไม่เหมือนคดีทั่ว ๆ ไป จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขดังนี้

5.2.1 รูปแบบของสัญญาและเอกสารต่างๆ

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นเรื่องการทำ นิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกและบุคคลภายนอกก็จะมีผลผูกพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย เช่น เรื่อง นิติกรรม หนี้ การกู้ยืม การค้ำประกัน ฯลฯ คณะกรรมการกองทุน อาจไม่มี ความรู้ ความสามารถ หรือเข้าใจสาระสำคัญของประการของกฎหมาย ในหนังสือต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน การทำสัญญา กู้ สัญญาค้ำประกันเงินกู้ หนังสือทวงหนี้ ใบเสร็จรับเงิน เห็นควรให้แก้ไข ดังนี้

เพิ่มเติมแบบคำร้องเพื่อไว้ใช้ในกรณีต่างๆ เช่น คำร้องยื่นอุทธรณ์คัดค้าน มติคณะกรรมการกองทุนที่ลงมติใช้วิธีแก้ไขปัญหาเพื่อนำมาบังคับชำระหนี้ ในเรื่องจัดการกับ ทรัพย์สินของผู้กู้ยืมและผู้ค้ำประกัน โดยให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จัดทำรูปแบบหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้แต่ละกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองนำไปใช้ในการทำนิติกรรมตามสัญญาเงินต่อไป

5.2.2 การบังคับชำระหนี้ของกองทุน อาจมีทางเลือกได้ 2 วิธี

1. กรณียังไม่แน่นอนว่าเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผู้ใดจะเป็นเจ้าของ โดยเฉพาะผู้เป็นเจ้าของเงินในบัญชีที่ 2 คือเงินสัจจะเป็นเงินฝากจากสมาชิกกองทุน ส่วนเงินใน บัญชีที่ 3 เป็นเงินที่คณะกรรมการกองทุนไปกู้จากธนาคารมาขยายวงเงิน เป็นการทำสัญญา กู้ระหว่างคณะกรรมการกองทุนกับธนาคาร โดยเฉพาะ ดังนั้นให้รีบดำเนินการออกระเบียบกองทุน งดหรือชะลอห้ามนำเงินในบัญชีที่ 2 และ 3 ไปให้สมาชิกกู้ยืม เพราะหากจะฟ้องบังคับชำระหนี้ ต้องขออนุมัติ ผอ.กทบ.(อ.) เสียก่อน อาจเกิดปัญหาทางกฎหมายในเรื่องอำนาจฟ้อง คดีขาดอายุ ความ ตามเหตุผลที่เสนอไว้ ทั้งจะทำให้เงินของกองทุนหมดไปเสียก่อน

2. จากข้อเท็จจริงเงินในบัญชีที่ 2 คือ เงินสัจจะเป็นเงินที่ได้จากการฝากของสมาชิก กองทุน เงินในบัญชีที่ 3 คือ เงินที่คณะกรรมการกองทุนไปกู้มาจากธนาคารเป็นสัญญาระหว่าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะไม่เกี่ยวข้องกับ ผอ.กทบ.(อ.) ที่ต้องอนุมัติฟ้องจึงเป็นเงินของ กองทุนหมู่บ้านนั้นๆ ในฐานะผู้รับฝากเงิน ตามมาตรา 672 , 673 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ หากจะดำเนินคดีไม่ว่าทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา กองทุนนั้นๆ ย่อมมีอำนาจดำเนินการเอง ถือเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกระทบถึงเงิน ทั้งสองบัญชี ดังกล่าวข้างต้น ให้ออกระเบียบที่แน่นอนชัดเจน โอนเงินในบัญชีที่ 1 มาให้กองทุนหมู่บ้านเป็น เจ้าของเงินเพราะตามระเบียบ(กทบ.) ข้อ 23 กำหนดว่า กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง อาจประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังนี้ (1) เงินที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการสอดคล้องกับ มาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ.2547 ที่บัญญัติว่า ทุนและ ทรัพย์สินในการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านประกอบด้วย (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

5.2.3 เพิ่มเติมและแก้ไขระเบียบ (กทบ.) ดังนี้

1. การทำสัญญากู้ยืม กรณีกองทุน ควรใช้การทำสัญญาที่เป็นหนังสือลงลายมือชื่อ คู่สัญญา ทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ทั้งสองฝ่าย จึงจะหนักแน่นกว่าที่กฎหมายบังคับไว้ และควรมีคู่สมรส (ถ้ามี) ลงชื่อให้ความยินยอมในสัญญาด้วย เพราะหากลูกหนี้ผิดนัดและถูกทวงถาม คู่สมรสจะ ปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่รู้เห็น รวมทั้งจะไม่มีปัญหาเมื่อเจ้าหนี้กองทุนยึดทรัพย์ในชั้นบังคับคดีและใน ชั้นสุดท้าย และที่สำคัญต้องมีพยานลงชื่อในฐานะผู้ร่วมรู้เห็นเหตุการณ์ด้วย

แก้ไขเป็น ข้อ 30 สมาชิกตามข้อ 18 (3) ที่ประสงค์จะขอกู้เงินจากกองทุน ต้องจัดทำ คำขอกู้โดยระบุวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินอย่างชัดเจน โดยให้ยื่นคำขอกู้เงินดังกล่าวต่อ คณะกรรมการกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาเงินกู้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุน กำหนด และห้ามมิให้สมาชิกทำสัญญากู้แทนกัน

2. การทำสัญญากู้ยืมเงินกู้ ตามระเบียบ (กทบ.) ข้อ 33 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการกู้ยืมกันระหว่าง กองทุนกับสมาชิกแล้ว กองทุน “อาจ” เรียกหลักประกันไม่ว่าจะเป็น บุคคลทำสัญญากู้ยืม หรือนำทรัพย์สินมาทำสัญญาจำนำ หรือสัญญาจำนอง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กองทุนกำหนด การที่ระเบียบใช้คำสั่ง “อาจ” ย่อมแสดงว่าเป็นดุลยพินิจของ คณะกรรมการกองทุนที่จะใช้หรือไม่ใช้เลย หรือจะใช้บางส่วนก็ได้ ขอให้กองทุนกำหนดไว้ใน ระเบียบให้ชัดเจน ว่าควรมีการประกันด้วยบุคคล

แก้ไขเป็น ข้อ 33 คณะกรรมการกองทุนให้จัดทำสัญญากู้ยืมเงินกู้ด้วยบุคคลประกัน เงินกู้ แต่อาจเปลี่ยนแปลงการเรียกหลักประกันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนกำหนด

3. ไม่นั่นดอกเบี้ยและค่าปรับจากเงินให้กู้เหมือนสถาบันการเงิน โดยให้คิดดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดไม่เกินกึ่งหนึ่งของธนาคารที่เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านเพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนสามารถสร้างพลังทุนทางธุรกิจ ทั้งใช้ต่อสู้กับแหล่งเงินกู้ในระบบได้

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 34 ให้คณะกรรมการกองทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนเงินฝากและเงินกู้เป็นอัตราที่แน่นอนตามความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก โดยคำนึงถึงจารีตประเพณี และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหลัก และปิดประกาศอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนดังกล่าวอย่างเปิดเผย แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของธนาคารที่เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

4. จัดระดับวงเงินให้กู้ และคุณภาพของสมาชิกผู้กู้

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถเป็นแหล่งเงินทุนที่สร้างพลังทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนและประเทศ มิใช่แหล่งเงินทุนในระบบทุนนิยมที่กู้เงินไปซื้อรถจักรยานยนต์ โทรทัศน์ โทรศัพท์มือถือ โดยใช้ระบบไม่เน้นเรียกดอกเบี้ยและค่าปรับตามระเบียบ(กทบ.) ข้อ 34 และ 36 ตามที่ได้เสนอไปแล้ว โดยให้มีการเพิ่มระดับวงเงินกู้แก่สมาชิกเป็นหลายระดับพร้อมกับประเภทของสมาชิกผู้กู้ โดยประเมินผลจากธุรกิจที่นำเงินไปลงทุน ภายในช่วงเวลาที่กำหนดขึ้นในการกู้ยืมไป เช่น หลังกู้เงินทุก 3 เดือน ธุรกิจมีกำไรหรือขาดทุนเท่าไร ครบกำหนดเวลาธุรกิจเป็นอย่างไร โดยเป็นการประเมินผลการเติบโตของธุรกิจ การชำระหนี้คืนเงินกู้ตรงตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ จากนั้นให้คณะกรรมการหมู่บ้านนั้นๆ รายงานไปยังคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ เพื่อให้มีมติกลับมายังกองทุนเพื่อใช้ปฏิบัติตามต่อไป

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 30 วรรคสอง การกู้เงินของสมาชิก สามารถกู้ได้ดังนี้

ผู้กู้ประเภท 1 สามารถกู้เงินได้ 10,000 บาท

ผู้กู้ประเภท 2 สามารถกู้เงินได้ 20,000 บาท

ผู้กู้ประเภท 3 สามารถกู้เงินได้ 30,000 บาท

ผู้กู้ประเภท 4 สามารถกู้เงินได้ 40,000 บาท

ผู้กู้ประเภท 5 สามารถกู้เงินได้ 50,000 บาท

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 30 วรรคสาม การจัดระดับประเภทของสมาชิกให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทำการประเมินผลจากการเติบโตของธุรกิจ การชำระหนี้ตรงตามนัด หรืออื่นๆ ตามที่ประชุมสมาชิกกองทุนกำหนด โดยให้รายงานรูปแบบที่ใช้ในการประเมินผลไปยังจังหวัด ทั้งให้หรือผลการมีมติในเรื่องเปลี่ยนแปลงระดับประเภทผู้กู้ จากคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอซึ่งจะใช้ระยะเวลาไม่เกินกว่า 60 วัน นับแต่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองได้ส่งไป

ยกเลิกความใน ข้อ 31 แก้ไขเป็น คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้ราย
หนึ่งไม่เกินประเภทผู้กู้ ตามวงเงินที่กำหนดไว้ในข้อ 30 วรรคสอง

5. หลักเกณฑ์การรับชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากสัจจะของสมาชิก

ตามระเบียบ(กทบ.) ข้อ 25 หลักเกณฑ์การรับชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากสัจจะของสมาชิก
อาจชำระเป็นเงิน ทรัพย์สินหรือแรงงานก็ได้ ดังนั้น ในการชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย
ควรมีหลักเกณฑ์เดียวกัน

เพิ่มเติมวรรคท้ายของ ข้อ 35 สมาชิกสามารถชำระคืนเงินกู้ หรือ เงินยืมทุกประเภท
พร้อมดอกเบี้ยเป็นเงิน ทรัพย์สินหรือแรงงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กองทุนกำหนด

6. ให้อำนาจกองทุนบริหารจัดการแก้ปัญหาการไม่ชำระหนี้เงินกู้กันเอง โดยแก้ไข
ระเบียบ ข้อ 36

แก้ไข ข้อ 36 ในกรณีที่ผู้กู้ผิดสัญญาไม่ชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย หรือค่าตอบแทน
ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
มีอำนาจตามกระบวนการของบทกฎหมายทั่วไป เพื่อให้กองทุนได้รับชำระหนี้ เช่น รับชำระหนี้
ด้วยสิ่งของอื่น ทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ เก็บดอกเบี้ย ให้เช่า ยึดทรัพย์สิน หรือกระทำการที่จำเป็น
เพื่อนำทรัพย์สินของผู้กู้ และผู้ค้ำประกัน มาเพื่อดำเนินการให้เกิดรายได้ตามความเห็นชอบจากที่
ประชุมสมาชิก โดยคำนึงถึงจารีตประเพณี สภาพเศรษฐกิจและสังคมในหมู่บ้านและชุมชนเมือง
เป็นหลัก และปิดประกาศมติที่ประชุมและวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
นั้นที่ได้เลือกใช้อย่างเปิดเผย