



เอกสารข้อมูลและบทวิเคราะห์ทางวิชาการ
เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย
ของสมาชิกวุฒิสภา

เรื่อง

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.

KE
60.5
ค237บ
2547
ฉ. 1

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961155538

เอกสารข้อมูลและบทวิเคราะห์ทางวิชาการ
เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย
ของสมาชิกวุฒิสภา

เรื่อง

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
พ.ศ.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารข้อมูลและบทวิเคราะห์ทางวิชาการ

เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา

เรื่อง บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

พ.ศ.

ISBN ๙๗๗-๕๕๙-๑๒๙-๙

พิมพ์ครั้งที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗

จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

เจ้าของ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ศึกษา

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์

ดำเนินการและประสานงาน

ณวัฒน์ ศรีปัดดา ทวีติยา สิ้นรุพงศ์ และ ปกณ ไชยครนวนิชย์

ออกแบบปก

ภาคพงศ์ พหลโยธิน

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สถาบันพระปกเกล้า อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๕๒๗๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐๒-๕๒๗๗๘๒๔

<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่ : บริษัท พานิชพระนคร (2535) จำกัด

เอกสารนี้เป็นความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากับสถาบันพระปกเกล้า เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ความคิดเห็นในเอกสาร เป็นเสรีภาพทางวิชาการของผู้เขียน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว

คำนำ

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่กำลังจะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นกฎหมายที่จะออกมาสืบเนื่องจากนโยบายของพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้ประกาศจะนำนโยบายนี้มาใช้หากได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และหลังจากที่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งและได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลก็ได้มี แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ซึ่งนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อ วันจันทร์ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รัฐบาล ได้ประกาศให้มั่นนโยบาย เเง่ด่วนที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการได้แก่

๑. พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา ๓ ปี
 ๒. จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ ๑ ล้านบาท
 ๓. จัดตั้งธนาคารประชาชน
 ๔. จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก
 ๕. จัดตั้งบริษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์
 ๖. พัฒนารัฐวิสาหกิจ
 ๗. สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
 ๘. เร่งรัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด
 ๙. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน
- เมื่อรัฐบาลได้ประกาศนโยบายเร่งด่วนเช่นนี้ออกมาแล้วก็ได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ออกมามากมายว่านโยบาย ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินจำนวนมหาศาลโดยไม่เกิดประโยชน์ก็เป็นได้ และมีผู้เรียกนโยบายของรัฐบาลเช่นนี้ว่า นโยบาย "ประชานิยม" คือเป็นนโยบายที่ประชาชนชื่นชอบ แต่อาจจะไม่ได้ทำให้รัฐได้เม็ดเงินที่ลงทุนกลับคืนมา

ในรายงานการวิจัยฉบับนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ให้ในส่วนของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาลโดยจะได้รวบรวมข้อคิดเห็นทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านนโยบายนี้ และจะได้ทำการนำเสนอผลการปฏิบัติ ตามนโยบายนี้ของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาว่าเกิดปัญหาเช่นใดขึ้นบ้างเพื่อประกอบการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และท้ายที่สุด จะได้ทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ ในแต่ละมาตราว่า จะมีปัญหาในการบังคับใช้อย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติต่อไป

ต้นฉบับเป็นหน้าว่า

สารบัญ

	หน้า
๑. บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	๑
๒. บทวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ	
๒.๑ บทนำ	๒
๒.๒ เหตุผลในการนำเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภา	๖
๒.๓ ประเด็นและสาระสำคัญที่ทำการวิเคราะห์	๖
๒.๔ บทสรุป	๒๓
บรรณานุกรม	๒๔
ประวัติผู้ทำการศึกษาวิจัย	๒๔

ต้นฉบับเป็นหน้าว่า



๑. บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา

นโยบายกองทุนหมู่บ้านที่รัฐบาลได้ประกาศที่จะนำมาใช้ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งได้กลายมาเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการจัดทำ และเมื่อรัฐบาลได้เข้ามาเป็นรัฐบาลแล้วตอนนโยบายนี้ รัฐบาลจึงได้ตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น และนอกจากนั้น เพื่อให้การดำเนินการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่ชัดเจน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงได้ตราระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น ต่อมาเพื่อให้การดำเนินงาน ของกองทุนหมู่บ้านมีความคล่องตัวยิ่งขึ้นกว่าเดิม รัฐบาลจึงได้กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายที่จะกอนิติสัมพันธ์ได้ หลังจากดำเนินการได้มาระยะหนึ่ง จากปี ๒๕๔๔ รัฐบาลโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ขึ้น เพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเป็นพระราชบัญญัติ และร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และในขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของชั้นวุฒิสภา ผู้ศึกษาจึงขอเสนอขอทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยจะนำเสนอทั้งในหลักการและเหตุผล พร้อมทั้งข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการในระยะเวลาที่ผ่านมาของกองทุนหมู่บ้านและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณานี้ หากได้ผ่านการพิจารณาของชั้นวุฒิสภาไปแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอปัญหาคร่าวๆ ในชั้นนี้ว่านโยบายกองทุนหมู่บ้าน อาจจะมีปัญหาทั้งในแง่ความชอบด้วยนโยบายและปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงที่รัฐบาลจะต้องสูญเสียงบประมาณกว่า ๗๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยไม่ได้รับกลับคืนมาหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการ นอกจากนี้ ปัญหาในการบริหารจัดการกองทุนทั้งในระดับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ยังขาดความชัดเจนในแง่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและปัญหาในระดับหมู่บ้านที่การจัดการบริหารกองทุนหมู่บ้านอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอซึ่งอาจจะ



มาจากปัญหาความไม่พร้อมขององค์กรท้องถิ่น การขาดกลไกในการกำกับดูแลที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมหรือแม้กระทั่งปัญหาความไม่สุจริตของผู้บริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ในชั้นวุฒิสภาทั้งสิ้น เพื่อที่จะให้พระราชบัญญัติฉบับนี้บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่รัฐบาลต้องการสร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นในระดับรากหญ้าของประเทศ

๒. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.

๒.๑ บทนำ

หลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แล้ว ในส่วนของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้นรัฐบาลก็ได้เร่งดำเนินการตามที่ได้ประกาศนโยบายไว้โดยทันที แต่กระนั้นก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่า จะมีแต่ฝ่ายที่สนับสนุนหรือเห็นด้วยกับนโยบายนี้ เพราะในการดำเนินการตามนโยบายนี้ก็มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยทั้งในหลักการและในรายละเอียดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งก่อนที่จะไปสู่การพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอความเห็นต่างๆ ที่มีต่อหลักการแห่งนโยบายของรัฐบาลนี้เสียก่อนเพื่อประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

รัฐบาลได้ประกาศนโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติแห่งละ ๑ ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้^๖

๑. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

๒. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง

๓. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง

^๖ โปรดดูหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.



ในการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

๔. กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งสร้างเสริมภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

๕. เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

นโยบายของรัฐบาลที่ประกาศออกมามีข้อดีดังมีผู้สรุปไว้ดังนี้^{๓๖}

๑. โครงการนี้สามารถเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจจากฐานราก คือในระดับชุมชน ท้องถิ่น หรือชนบท

๒. โครงการนี้จะทำให้ครอบครัวในชุมชนชนบท และในเมืองมีแหล่งเงินทุนเพื่อไปพัฒนาอาชีพและเปลี่ยนโอกาสในการสร้างการทำมาหากิน

๓. โครงการนี้อาจทำให้ชุมชนมีสถานภาพดีขึ้น ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นเนื่องจากมีทรัพยากร ด้านเงินเข้าไปหมุนเวียน

แต่อย่างไรก็ตามก็มีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยและแสดงความห่วงใยต่อกองทุนหมู่บ้านไว้ดังนี้^{๓๗}

๑. การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการนำเงินลงไปมากๆ อาจทำให้เกิดภาวะฟองสบู่เหมือนอย่างที่เคยประสบในสมัยที่มีเงินตราต่างประเทศเข้ามามาก เพียงแต่ฟองสบู่ครั้งนี้นี้จะมีความแตกต่างตรงที่เป็นฟองสบู่จากฐานราก

๒. ทำให้บุคคลและครอบครัวเกิดความประมาทอันเนื่องมาจากความสบายที่มีเงินเข้ามาง่าย ๆ จึงใช้ชีวิตอย่างสบายๆ

๓. โครงการนี้จะทำให้ชุมชนอ่อนแอและทำลายความพยายามในการสร้างชุมชนที่มีความเข้มแข็งและได้ชุมชนที่อ่อนแอเข้ามาแทนที่ ประการสุดท้ายช่วงก่อนหน้านี้อัฒนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ และ ๙ พยายามอาศัย "คน" เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา แต่เมื่อมีนโยบายนี้จะทำให้คนคิดในมิติใหม่โดยนำ "เงิน" มาเป็นศูนย์กลางแทน และ "เงิน" ก็จะกลายเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาแทน "คน" ไปในที่สุด

^{๓๖} ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, เน้นปัญญาธิ ๑๐ ประการล้อมกรอบกองทุนหมู่บ้าน, บทความจากเว็บไซต์รักบ้านเกิดดอทคอม

^{๓๗} ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, เน้นปัญญาธิ ๑๐ ประการล้อมกรอบกองทุนหมู่บ้าน, บทความจากเว็บไซต์รักบ้านเกิดดอทคอม



๔. โครงการนี้มีการบริหารหลายขั้นตอนมาก เอกสารมาก งานซับซ้อน การบริหารจัดการขององค์กรชุมชนจะยิ่งยุ่งยากมากขึ้น

๕. การแยกแยะกลุ่มงาน/เป้าหมาย กลุ่มพื้นที่เป้าหมายที่มีสถานการณ์วัฒนธรรมชุมชนที่แตกต่างกันไม่ชัดเจนจะก่อให้เกิดปัญหามาก เช่น เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยคนไทยอิสลามถือว่ามีความผิดต่อศาสนาและความเชื่อ เป็นต้น

๖. การจัดสรรบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยไม่ชัดเจน เข้าทำนอง คนคิด คนพูด คนทำ คนรับผลประโยชน์ไม่ไปทิศทางเดียวกัน ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมยิ่งยุ่งยากมากในการปฏิบัติงาน

๗. การมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นคิดทำของหุ้นส่วนผู้หาเงิน ผู้รับเงินทุน ไปทำ และผู้ใช้บริการเงินทุนแทบมีน้อยมาก โดยจะรอแต่คำสั่งแต่อย่างเดียว ทำให้เกิดปัญหา "รอคำสั่ง" และตั้งรับ

๘. การปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิธีการปฏิบัติงานของข้าราชการทุกระดับ ในหน่วยงานยังขาดความเป็นเอกภาพในแง่ปรัชญาการทำงานหน้าที่หลักยังอยู่ที่หน่วยงานและพนักงานเป็นศูนย์กลางในการทำงาน จึงขาดความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดความไม่ยอมรับนับถือและเชื่อมั่นในคุณค่าของประชาชน

๙. ขาดการทำประชาพิจารณ์ หรือเวทีชาวบ้านในการวางเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะมีพื้นที่หมู่บ้านเป้าหมายประเภทใด ใครจะเป็นผู้ดำเนินการ ใครจะเป็นผู้ประเมินความสำเร็จ และใครจะเป็นผู้กำกับดูแล ตลอดจนการส่งเสริมขยายผลงานในอนาคต และใครจะเป็นเจ้าของที่แท้จริง

๑๐. นโยบายในการระดมเม็ดเงินลงไปให้ชาวบ้านเช่นนี้เคยมีการดำเนินการมาแล้ว เพียงแต่ครั้งนี้มีวงเงินสูงมากกว่า ๗๐,๐๐๐ ล้านบาท และก็ที่ผ่านมาการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะกระตุ่นภาวะเศรษฐกิจได้น้อยมาก

แม้จะมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายนี้ แต่รัฐบาลก็ได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ โดยในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนี้ รัฐบาลได้ตรา "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔" ขึ้นโดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนงานในการจัดตั้งและบริหารกองทุน



หมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และหลังจากนั้นก็ได้มีการตรา “ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔” ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๐(๘)แห่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระเบียบนี้ได้กำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

หลังจากนั้นเมื่อได้มีการดำเนินการตามนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองมาระยะหนึ่งเพื่อให้การดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสะดวกและมีความสามารถในการดำเนินการมากขึ้นจึงจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความสามารถทางกฎหมาย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตรา “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔” ขึ้น ทำให้กองทุนหมู่บ้านมีสถานะทางกฎหมายชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อน โดยเมื่อรูปแบบการดำเนินการมีความสมบูรณ์ก็จะได้จัดให้มีกฎหมายรองรับเป็นการถาวรต่อไป

การดำเนินการตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาลที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มต้นมาจนถึงกระทั่งปัจจุบันนี้ที่กำลังมีการผลักดันให้มีพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการดำเนินการของรัฐบาลได้เกิดปรากฏการณ์ที่มีทั้งเสียงตอบรับและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยโดยได้มีการนำเสนอปัญหาจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวว่าเกิดผลประการใดขึ้นบ้าง ดังนั้นในชั้นที่กำลังมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในชั้นวุฒิสภานี้สมควรที่จะได้มีการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาพิจารณาในหลักการแห่งกฎหมายนี้ด้วยพร้อมๆ กับการพิจารณาตัวร่างพระราชบัญญัติว่าจะเกิดผลจากการบังคับใช้กฎหมายต่อไปอย่างไรบ้าง โดยผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพร้อมกับการนำเสนอปัญหาจากการใช้นโยบายนี้ที่ผ่านมาไปด้วยในขณะเดียวกัน



๒.๒ เหตุผลในการนำเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภา

รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และในการพิจารณาชั้นสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ และได้เข้ามาสู่การพิจารณาของชั้นวุฒิสภา ในขณะนี้ ดังนั้นเพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ในชั้นวุฒิสภาได้มีข้อมูลประกอบการพิจารณา ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำบทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ขึ้นโดยมีเหตุผลในการนำเสนอ ดังนี้

๑. เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับทราบปัญหาในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ผ่านมาตั้งแต่มีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔, ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔

๒. เพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ว่าบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในตัวร่างอย่างไร และควรได้มีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร และผลที่จะเกิดขึ้นหรือน่าจะเกิดขึ้น หากได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้หลังจากที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นเช่นไร

๒.๓ ประเด็นและสาระสำคัญที่ทำการวิเคราะห์

ผู้ศึกษาจะเริ่มต้นในหัวข้อนี้ด้วยการอธิบายถึงการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองว่าขณะนี้ เป็นไปตามกฎหมายฉบับใด โดยจะได้อธิบายตามลำดับดังนี้

รัฐบาลได้ตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้นและได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานทำหน้าที่กำหนดนโยบาย จัดตั้งและแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและมีหน้าที่ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่าง



พระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาคือทำหน้าที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี^๕ และทำหน้าที่กำหนดแผนงานและออกข้อบังคับและประกาศในการจัดตั้ง และแนวทางการบริหารงานกองทุน^๖ ซึ่งหลังจากนั้นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติก็ได้ตราระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อกำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการกองทุน และต่อมารัฐบาลก็ได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้นเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การมหาชนให้มีความสามารถทางกฎหมายเพื่อที่จะก่อนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตนเองอย่างคล่องตัว และกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันจนกว่าร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. จะมีผลบังคับใช้

ดังนั้น ณ ปัจจุบันนี้จึงกล่าวได้ว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีสถานะตาม กฎหมายเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การมหาชน และดำเนินการบริหารจัดการกองทุนโดยอาศัยระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ... มีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นคือหากร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วในบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้”^๗ และนอกจากนี้ ยังกำหนด “ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สินสิทธิ หนี้ และงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การ

^๕ ข้อ ๑๐(๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

^๖ ข้อ ๑๐(๔) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

^๗ มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.....



มหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ไปเป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้กรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวจนกว่าคณะกรรมการจะกำหนดระเบียบเป็นอย่างอื่น และให้เริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป

ให้นำบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาบังคับใช้กับการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลมจนกว่าจะได้ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดเป็นอย่างอื่น^๗

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับกฎหมายสำคัญที่จะใช้ในการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงได้แก่

๑. พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.

๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

^๗ มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.



๓. ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นที่ออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

ดังนั้นในการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ พ.ศ. จึงต้องกลับมาทำการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังให้มีผลใช้บังคับอยู่ด้วยจึงจะทราบผลที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้

เมื่อได้อธิบายเบื้องต้นดังกล่าวแล้วผู้ศึกษาจะได้เริ่มทำการวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ดังต่อไปนี้

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. มีทั้งสิ้น ๒๘ มาตรา แบ่งออกเป็น ๔ หมวด ได้แก่

๑. หมวดที่ ๑ กองทุนหมู่บ้าน
๒. หมวดที่ ๒ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
๓. หมวดที่ ๓ การบัญชีและการตรวจสอบ
๔. หมวดที่ ๔ การกำกับและการควบคุม

หมวดที่ ๑ กองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๕ วรรคแรก ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน กองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง” แล้วแต่กรณี โดยให้ คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกองทุนตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด

บทวิเคราะห์ เมื่ออ่านมาตรา ๕ นี้แล้ว และเมื่อได้ทราบว่ามีการจัดตั้งกองทุน หมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองไปแล้วในเวลาที่ผ่านมากองทุนละ ๑ ล้านบาท ก็จะได้ กล่าวถึงข้อที่มีผู้ห่วงใยถึงการดำเนินการเช่นนี้ว่าเป็นการที่เอาเม็ดเงินจำนวนมหาศาล ลงไปให้กับประชาชนโดยที่ยังเกิดคำถามที่ต้องตอบให้ได้เสียก่อนว่ารัฐได้วางกลไก ทั้งในทางกฎหมายและการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการบริหารจัดการเงินทุน



จำนวนมหาศาลเช่นนี้หรือยัง เพราะหากยังไม่มีการกำหนดดังกล่าวก็น่าเชื่อได้ว่าการลงทุนในครั้งนี้นี้คงไม่ได้ผลตามที่มุ่งหวัง เพราะในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ก็เคยมีมาแล้วเพียงแต่จำนวนเงินไม่มากเท่าครั้งนี้ และผลการดำเนินการก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะไม่อาจจะดึงภาวะเศรษฐกิจในภาพรวมได้เม็ดเงินก็สูญเปล่า ทั้งยังเป็นการสร้างนิสัยที่ไม่ดีให้กับประชาชน รัฐจึงควรเร่งดำเนินการวางรากฐานให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความพร้อมอย่างแท้จริงเสียก่อน

คำถามต่อมาก็คือรัฐจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องให้เงินกองทุนเริ่มแรกแก่หมู่บ้านถึงกองทุนละ ๑ ล้านบาท เพราะความต้องการของแต่ละหมู่บ้านก็มีไม่เท่ากัน และบางหมู่บ้านอาจจะไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินถึง ๑ ล้านบาทก็เป็นได้ การที่อัดฉีดเม็ดเงินลงไปอาจจะใช้วิธีการคำนวณความต้องการที่แท้จริงของแต่ละหมู่บ้านด้วย และนอกจากนี้อาจไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นมาใหม่ในทุกหมู่บ้าน เพราะหากในหมู่บ้านได้มีการรวมกลุ่มของประชาชนในรูปอื่นอยู่แล้วและการดำเนินการก็มีความพร้อมและความเข้มแข็งและมีประชาชนในหมู่บ้านเป็นสมาชิกจำนวนมากก็ควรที่จะได้ มอบเงินทุนดังกล่าวให้กลุ่มเหล่านั้นในหมู่บ้านได้ดำเนินการต่อไปได้เลย เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและยังทำให้การดำเนินการกองทุนหมู่บ้านได้เห็นผลที่เป็นรูปธรรมเร็วยิ่งขึ้น

ปัญหาที่จะทำการวิเคราะห์หตามาตรา ๕ ต่อไปก็คือกรณีนี้ คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด จะมีหลักเกณฑ์ประการใดในเรื่องนี้หากไปไปดูหลักเกณฑ์ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็จะพบว่าคณะผู้จัดตั้งกองทุน

^๖ ข้อ ๔๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ "ในวาระเริ่มแรกในส่วนของหมู่บ้าน ให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมหัวหน้าครัวเรือนละหนึ่งคน เพื่อเปิดเวทีชาวบ้านในการดำเนินการเลือกคณะกรรมการกองทุนจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ ๑๗ โดยมีคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอเป็นผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำ ตลอดจนสนับสนุนให้การเลือกสรรดำเนินไปด้วยความโปร่งใส บิสุทธิ์ ยุติธรรมการประชุมตามวาระหนึ่ง ผู้มาประชุมจะต้องมีหัวหน้าครัวเรือนจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน ทั้งนี้ หัวหน้าครัวเรือนอาจมอบหมายให้ผู้แทนครัวเรือนเข้าประชุมแทนได้เมื่อที่ประชุมกำหนดวิธีการเลือกแล้วเสร็จ ให้ผู้ใหญ่บ้านและประชมคนหมู่บ้าน ตลอดจนคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอสนับสนุนให้การเลือกคณะกรรมการกองทุนเป็นไปตามมติของเวทีชาวบ้าน ในส่วนของชุมชนเมืองให้ประธานคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่แทนผู้ใหญ่บ้านตามวาระแรก"



หมู่บ้านนี้หมายถึงใครโดยในหมวด ๙ บทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก
ในส่วนของหมู่บ้านให้มีการเลือกคณะกรรมการกองทุนโดยเวทีชาวบ้าน^{๑๑} และให้
คณะกรรมการกองทุนต้องดำเนินการยื่นขอขึ้นทะเบียนจัดตั้งกองทุนต่อคณะกรรมการ
หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ^{๑๒}

ดังนั้นผู้ที่จะยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกองทุนก็คือคณะกรรมการ
กองทุนหมู่บ้านในวาระเริ่มแรกดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนควรที่จะแก้ร่างมาตรา ๕
ให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้ยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกองทุน เพราะหาก
ใช้ถ้อยคำเดิมจะไม่ทราบแน่ชัดว่าคณะผู้จัดตั้ง หมายถึงผู้ใด

วรรคสอง กองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

บทวิเคราะห์ การกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้กองทุนหมู่บ้าน
มีความสามารถทางกฎหมายเช่นสามารถให้กู้ยืมหรือกู้ยืมเงินได้ด้วยตนเองซึ่งเป็น
หลักการที่ถูกต้อง

ปัญหาจากมาตรา ๕ ที่ควรพิจารณาคือในวรรคท้าย คือการที่กำหนดว่า
“ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดกำหนดให้กิจการกองทุนหมู่บ้าน
ต้องดำเนินการใดหรือเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใด อันเป็นภาระที่ไม่เหมาะสม
หรือเกินสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ
ให้มีการลดภาระดังกล่าวแก่กิจการของกองทุนหมู่บ้านได้ตามที่เห็นสมควร”

การที่มาตรา ๕ กำหนดเช่นนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะเกิดปัญหาว่า
คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจไปลดภาระหน้าที่ตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้าน
ได้หรือไม่ โดยจะอาศัยอำนาจใด และคำว่า ภาระที่ไม่เหมาะสมและเกินสมควร ก็เป็น
บทบัญญัติที่ค่อนข้างกว้าง และทำให้ตีความได้อย่างกว้างขวางจนกระทบต่อภาระ
หน้าที่ตามกฎหมายของกองทุนและก็ไม่ทราบว่าใครจะเป็นผู้คอยตรวจสอบว่าเป็น
ภาระที่ไม่เหมาะสมและเกินสมควรหรือไม่ และการกำหนดให้คณะกรรมการกองทุน
สามารถเสนอขอลดภาระหน้าที่ดังกล่าวได้อาจเป็นการสร้างให้เกิดอุปนิสัยที่ไม่ดีในการ
บริหารจัดการกองทุน เพราะกองทุนจะคอยมีคณะรัฐมนตรีคอยช่วยเหลือและให้อภิสิทธิ์
บางประการทำให้การบริหารจัดการ กองทุนไม่ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควรก็อาจเป็นได้

^{๑๑} ข้อ ๔๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุน
หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ “คณะกรรมการกองทุนตามข้อ ๔๑ ต้องดำเนินการยื่นขอขึ้น
ทะเบียนจัดตั้งกองทุนต่อคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ และเปิดบัญชี
เงินฝากของคณะกรรมการกองทุนให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันหลังจากได้รับเลือก”



มาตรา ๖ บัญญัติว่า “กองทุนหมู่บ้านประกอบด้วยทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้

(๒) เงินที่สมาชิกลำมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่

คณะกรรมการกำหนด

(๓) เงินและทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านได้รับโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ

(๔) ดอกผล รายได้ หรือผลตอบแทนที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

จากบทบัญญัติ มาตราดังกล่าวทำให้ต้องกลับมาคิดทบทวนในปัญหาพื้นฐานของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านที่ว่ากองทุนในหมู่บ้านนั้นเจตนารมณ์มีขึ้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาการปกครองตนเองของชุมชน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในระดับรากหญ้า การสร้างกองทุนในลักษณะเช่นนี้ควรที่จะเกิดจากอุปนิสัยการออมของชุมชน เงินที่นำมาใช้ในการจัดตั้งส่วนใหญ่ก็ควรมาจากเงินที่เกิดจากการเก็บออมของสมาชิก ไม่ใช่มาจากเม็ดเงินที่ลงมาจากรัฐบาล รัฐบาลเพียงแต่คอยช่วยสนับสนุนให้ชุมชนเกิดความพร้อมในระดับเริ่มแรกเท่านั้น ไม่อย่างนั้นจะทำให้สมาชิกไม่รู้จักคุณค่าของเงินที่ตนเองนำมาใช้ สุดท้ายชุมชนก็จะไม่มีความเข้มแข็งและพัฒนาตนเองได้อย่างที่รัฐบาลต้องการ ดังนั้นการกำหนดสัดส่วนของทุนเริ่มแรกในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านควรมีสัดส่วนที่มาจากทุนของชุมชนในสัดส่วนที่เหมาะสมด้วย ไม่ใช่มาจากเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แต่เพียงอย่างเดียว การกระทำเช่นนี้จะประโยชน์ต่อชุมชนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชุมชนมากกว่า

มาตรา ๗ สมาชิกและกรรมการหมู่บ้านต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๗ กำหนดว่า “กรรมการกองทุนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม” ดังนี้

(๑) เป็นผู้ซึ่งอยู่ในทะเบียนบ้านและอาศัยอยู่ในหมู่บ้านติดต่อกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี ก่อนวันที่ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการกองทุน

(๒) เป็นผู้บรรลุนิติภาวะโดยมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์

(๓) ปฏิบัติตนอยู่ในหลักศาสนา มีความรับผิดชอบ เสียสละ มีส่วนร่วม



ในกิจกรรมชุมชน ไม่ติดการพนัน ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งเสพติด และไม่มีประวัติเสียทางด้านการเงิน ตลอดจนยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือน ไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

(๖) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ยกเว้นความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์และความผิดฐานบุกรุก

(๗) ไม่เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ องค์กร หรือหน่วยงานที่สังกัด

(๘) ไม่เป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เสียสิทธิตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๙) ไม่เป็นผู้ที่เคยพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการกองทุนตามข้อ ๒๐ (๓) และ (๔)

บทวิเคราะห์ ระเบียบที่คณะกรรมการเช่นนี้อาจทำให้ยากที่จะได้คนที่กำหนดคุณสมบัติไว้ เพราะบางข้อ เช่น (๓) เป็นเรื่องที่สูงงนได้ยาก และการกำหนดคุณสมบัติไว้ด้วยถ้อยคำเช่นนี้อาจเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีอำนาจพิจารณการรับสมาชิก กีดกันบุคคลที่ตนไม่ต้องการให้เข้ามาเป็นสมาชิกได้โดยอ้างว่าไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเป็นผู้ไม่อยู่หลักศาสนาหรือไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกต้องมีความชัดเจนด้วย เพราะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ควรเปิดโอกาสให้มีดุลพินิจในการตีความอย่างกว้างจนเกินไป

มาตรา ๘ การจัดตั้งและการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

บทวิเคราะห์ ในมาตรานี้ผู้ศึกษาเห็นว่าจะต้องพิจารณการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและการบริหารกองทุนหมู่บ้านที่ได้ดำเนินการไปแล้วตามระเบียบ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหาร



กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ และในบทเฉพาะกาลก็ได้ให้ระเบียบดังกล่าวมีผลต่อไปจนกว่าจะได้มีการตราระเบียบคณะกรรมการขึ้นใหม่ ปัญหาก็คือว่า ณ ปัจจุบันนี้ได้มีการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการนี้ไปแล้ว เป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร หากต่อมาคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้ตราระเบียบคณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นมาใหม่และในระเบียบดังกล่าว มีเนื้อหาหรือรายละเอียดในการดำเนินการบริหารจัดการกองทุนที่แตกต่างไปจากเดิม หากเกิดกรณีเช่นนี้จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านมาแล้วหรือไม่ และจะมีกระบวนการวิธีการในการปรับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับระเบียบใหม่อย่างไร แต่กรณีก็อาจเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อไป เพราะในบทเฉพาะกาลไม่ได้บังคับตายตัวว่าจะต้องมีการตราระเบียบใหม่แต่อย่างไร^{๑๐}

มาตรา ๙ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

ผู้ศึกษาข้อสังเกตบางประเด็นดังต่อไปนี้

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านตามร่างพระราชบัญญัตินี้ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความครอบคลุมดีแล้วในอำนาจหน้าที่ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกลไกอื่นๆ ในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านด้วย เพื่อให้การดำเนินการกองทุนหมู่บ้านของทุกฝ่ายเป็นไปในทิศทางเดียวกันมีการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างเป็นระบบ

และผู้ศึกษาเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับสมาชิกหรือบุคคลที่จะเข้ามาเป็นก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และควรมีการกำกับดูแลการใช้อำนาจในส่วนนี้ด้วยเพราะอาจเป็นช่องทางให้คณะกรรมการกองทุนใช้อำนาจนี้ไปในทางที่ผิดก็เป็นได้ เช่นอำนาจในการรับหรือไม่รับชาวบ้านในหมู่บ้านเข้าเป็นสมาชิก อาจเกิดกรณีที่คณะกรรมการกองทุนร่วมกันก็ดันบุคคลบางคนไม่ให้เข้าเป็นสมาชิก และ

^{๑๐} มาตรา ๒๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.



รับแต่พวกพ้องของตนหรือญาติของตนเข้าเป็นสมาชิกละจัดสรรเงินให้บุคคลเหล่านี้ก็โดยไม่เปิดโอกาสให้คนในหมู่บ้านโดยส่วนรวมได้มีส่วนร่วมในการใช้เงินทุนจำนวนนี้ด้วย ดังนั้นจึงต้องสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านด้วย และมีการกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้บริหารกองทุนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงด้วย

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีการเลิก รวม หรือแยกกองทุนหมู่บ้านให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ของกองทุนหมู่บ้านนั้นไปเป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหรือกองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งใหม่หรือกองทุนที่ไปยุบรวม แล้วแต่กรณี ทั้งนี้โดยปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมวดที่ ๒ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา ๑๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้^{๑๑}

บทวิเคราะห์ สถานะตามกฎหมายของกองทุนหมู่บ้าน ณ ปัจจุบันมีสถานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การมหาชน แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณานี้ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เท่ากับว่าเป็นการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การมหาชนไปนั่นเอง และในร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคล คำถามก็คือว่านิติบุคคลที่ตั้งขึ้นใหม่นี้จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลประเภทใด เพราะในร่างกฎหมายนี้ในมาตรา ๑๔ วรรคสองก็กำหนดว่า “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติก็ไม่น่าจะเป็นองค์การมหาชนอีก เพราะร่างกฎหมายที่เพิ่งจะยกเลิกความเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกา

^{๑๑} โปรดดูมาตรา ๑๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.



จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นนิติบุคคลของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเมื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่อำนาจรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานนิติบุคคลภาครัฐประเภทองค์การมหาชนอยู่นั่นเองโดยเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ(พระราชบัญญัติ)แต่ก็อาจมีผู้ตั้งคำถามได้ว่ากฎหมายนี้เพิ่งไปยกเลิกความเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วตามพระราชบัญญัตินี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะมีสถานะเป็นองค์การมหาชนอีกได้อย่างไร

ต่อคำถามนี้ผู้ศึกษาขออธิบายว่าหน่วยงานภาครัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้นอาจแบ่งออกเป็น

๑. ส่วนราชการ ซึ่งประกอบด้วยส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น
๒. รัฐวิสาหกิจ และ
๓. องค์การมหาชน

ดังนั้นเมื่อร่างกฎหมายนี้กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นโดยสภาพหน่วยงานประเภทนี้จึงเป็นองค์การมหาชน และโดยข้อเท็จจริงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติก็มีลักษณะครบถ้วนที่จะเป็นองค์การมหาชนคือ เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ และมีความคล่องตัวเพราะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลและองค์การมหาชน อาจไม่ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ แต่อาจจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติตั้งมีตัวอย่างหน่วยงานประเภทนี้มากมายที่เป็นนิติบุคคลภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามมาตรา ๑๑

บทวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

หากเทียบเคียงกับปรัชญาวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการ



จัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔^{๑๒} ก็มีความใกล้เคียงกันโดยผู้ศึกษามีความเห็นว่างกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติควรทำหน้าที่เป็นตัวจักรสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ได้จริงและเสริมสร้างให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ก็มีความเหมาะสมพอสมควรที่จะให้กองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๑๒ ทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

บทวิเคราะห์ ทรัพย์สินที่จะใช้เป็นทุนในการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินั้นได้แก่

(๑) เงินหรือทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา ๒๔ หลังจากที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายเดิมและโอนกองทุนหมู่บ้านมาเป็นกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าจะมีการตั้งวงเงินที่จะใช้เป็นเงินอุดหนุนจำนวนเท่าไร และจะใช้เงินที่เป็นเงินในงบประมาณประจำปีหรือเงินนอกงบประมาณ และจะมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้อย่างไร

(๓) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้สมทบกองทุน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนได้รับโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา ๑๓ กิจการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

บทวิเคราะห์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติ) และในร่างมาตรานี้ก็ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วย

^{๑๒} ข้อ ๕ และข้อ ๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔



เงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมมาใช้บังคับกับกิจการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ไม่นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ^{๖๖} คำถามก็คือว่าจะเอากฎหมายใดมาใช้บังคับกับเรื่องทางแรงงานในกิจการกองทุนหมู่บ้าน เพราะแม้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะแต่ไม่ได้เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒^{๖๗} ในเรื่องนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะไม่ใช่องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การมหาชน จึงนำที่จะนำมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย หมายความว่า กิจการกองทุนหมู่บ้านไม่นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมมาใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วยโดยผลของมาตรา ๓๘ นี้ แต่ทั้งนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอาจให้ประโยชน์ทางแรงงานมากกว่าที่ กฎหมายเหล่านี้กำหนดก็ได้

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการคือกิจการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองชาตินี้ยกเว้นไม่ให้นำมาใช้เฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมแต่ไม่ได้ ยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแรงงานไว้แต่อย่างใดตั้งนั้น หากมีกรณีดังกล่าวต้องนำกฎหมาย ว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแรงงานตาม

^{๖๖} มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน "กิจการขององค์การมหาชนไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างองค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน"

^{๖๗} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน "องค์การมหาชนหมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้"



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานมาใช้บังคับกับกิจการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติด้วย และในกรณีนี้ศาลแรงงานก็เคยรับฟ้องในคดีเกี่ยวกับกฎหมายเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนมาแล้ว นั่นคือข้อสังเกตของผู้ศึกษาต่อประเด็นนี้

มาตรา ๑๔ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้จ่ายจากเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ซึ่งหลักเกณฑ์การจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีขั้นตอนดังนี้ คือ

๑. ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ "กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ" กับ ธนาคารเพื่อสำรองจ่ายและเตรียมจัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง^{๑๕}

๒. ให้ธนาคารโอนเงินจาก" บัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ" เข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือตามคำสั่งของคณะกรรมการ

๓. ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไปยังบัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง บัญชีละ ๑ ล้านบาท ภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด^{๑๖}

๔. การอนุมัติเงินให้ไปทำตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด^{๑๗}

บทวิเคราะห์ ในกรณีนี้ก็คงเป็นเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วคือว่า การจัดสรรทุนเริ่มต้นแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้นจำเป็นต้องถึงกองทุนละ ๑ ล้านบาทเท่ากันทุกกองทุนหรือไม่ เพราะบางหมู่บ้านอาจไม่จำเป็นต้องใช้เงินเริ่มแรกถึง ๑ ล้านบาทก็เป็นได้

^{๑๕} ข้อ ๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

^{๑๖} ข้อ ๙ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

^{๑๗} ข้อ ๑๐ แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔



นอกจากนั้นยังมีผู้ให้ความเห็นว่าการเอาระบบการจ่ายเงินไปผูกไว้กับธนาคารของรัฐเช่นธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการสร้างภาระในการดำเนินงานให้กับธนาคารเหล่านี้เป็นอย่างมากด้วยเพราะมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากในการบริหารจัดการเงินกองทุน

วรรคสอง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บทวิเคราะห์ วรรคนี้ก็สอดคล้องกับหลักที่วางไว้ว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นองค์กรมหาชน เมื่อไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็จะไม่ได้รับงบประมาณงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จะได้รับเงินช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนแทน ซึ่งก็คือเงินอุดหนุนตามมาตรา ๑๒ (๒) ของร่างกฎหมายฉบับนี้นั่นเอง

วรรคสาม รายได้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้เป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

บทวิเคราะห์ วรรคนี้ก็สอดคล้องกับหลักการของกองทุนหมู่บ้านที่ว่ารัฐจัดสรรเงินให้แก่หมู่บ้านเพื่อให้เกิดการสร้างรายได้ในชุมชน เมื่อเกิดรายได้จากการดำเนินงานรวมกันก็ควรให้เงินนั้นตกเป็นส่วนแบ่งของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของรัฐบาลจึงไม่กำหนดให้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

วรรคท้าย ก็เป็นหลักการที่ดีที่ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสามารถหารายได้จากกองทุนในระหว่างที่ยังไม่ได้จัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน แต่มีข้อสังเกตว่าทำได้แต่เพียงการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าอาจจะไม่ได้รับประโยชน์มากนัก เพราะให้ผลตอบแทนต่ำดังนั้นควรอนุญาตให้นำเงินทุนนี้ไปหารายได้กับกิจการที่มีผลตอบแทนสูงและมีความมั่นคงได้ด้วย จึงจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ากองทุนอย่างแท้จริง

มาตรา ๑๕ องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.)

บทวิเคราะห์ ในเรื่ององค์ประกอบนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นโดยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนาตนเอง โดยรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น ดังนั้นทุกขั้นตอนของการดำเนินงานควรให้



ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ซึ่งในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ก็เช่นกันที่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดโดยในร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คล้ายกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่องค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล โดยมีองค์ประกอบที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑๔ คนมาจากตัวแทนของกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่มีความเป็นอิสระจริงเพราะคนเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าส่วนที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนควรให้ประชาชนเลือกกันเองโดยกำหนดให้อาจจะเลือกกันเป็นตัวแทนภาคหรือเขต เป็นต้น หากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่มีความเป็นอิสระแล้วกรณีคงไม่ต่างอะไรกับการที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเรื่องนี้เอง ซึ่งสุดท้ายก็จะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และไม่สอดคล้องกับความเป็นองค์การมหาชนที่ควรจะมีอิสระในการดำเนินการได้อย่างคล่องตัว เพราะองค์ประกอบขององค์กรไม่มีความเป็นอิสระตามไปด้วย

มาตรา ๑๗ ผู้ศึกษามีประเด็นที่จะตั้งข้อสังเกตเพียงประเด็นเดียวในข้อที่ว่า “นอกจากการพันตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ”

ในมาตรานี้ผู้ศึกษายิ่งรู้สึกถึงความไม่เป็นอิสระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนภาคประชาชน เพราะมาตรานี้ให้ดุลพินิจอย่างกว้างแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติให้ออก โดยการประเมินจากคณะรัฐมนตรีเอง ทำให้ดูเหมือนว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเพียงอนุกรรมการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งที่โดยสถานะถือว่าเป็นตัวแทนในภาคประชาชน ในทางกลับกันไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้ในการให้กรรมการที่มาจากฝ่ายข้าราชการพ้นจากตำแหน่งในทำนองเดียวกัน ยิ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทภาคประชาชนในกฎหมายฉบับนี้ว่ามีน้อย จึงไม่น่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการให้เป็นการดำเนินงานในภาคประชาชนอย่างแท้จริง

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961155538



มาตรา ๑๘ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตเพียงบางประการดังนี้คือ

(๑๖) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเคยมีความเห็นไปแล้วว่า ณ ปัจจุบันนี้ได้มีการดำเนินการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านไปตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ หากได้มีการดำเนินการต่อไปอีกสักระยะแล้วคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ออกระเบียบมาใหม่แตกต่างจากระเบียบเดิม จะทำให้การดำเนินงานของกองทุนมีปัญหาหรือไม่ และจะมีหนทางรองรับเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไร

วรรคสอง ในกรณีที่มีการออกระเบียบใหม่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิก ถ้ากรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิกผู้ใดมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขัดกับระเบียบใหม่ดังกล่าวให้ผู้นั้นพ้นจากการเป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิก แล้วแต่กรณี

บทวิเคราะห์ ผู้ศึกษามีความเห็นต่อมาตรานี้สองประการคือ

๑. ในมาตรานี้มีคำว่า "คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม" กับคำว่า "คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม" ผู้ศึกษาขอเสนอให้ใช้คำว่า "คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม" เหมือนกันทั้งสองที่เพื่อความไม่สับสน

๒. ในกรณีเป็นกรณีที่เป็นการออกกฎหมายย้อนหลังมาเป็นโทษ ซึ่งไม่น่าจะเป็นการถูกต้อง ดังนั้นจึงควรให้กรรมการอยู่ดำรงตำแหน่งจนครบวาระไปก่อนจึงค่อยบังคับใช้ระเบียบใหม่ดังกล่าว

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตประการสุดท้ายในหมวด ๔ การกำกับและควบคุมในมาตรา ๒๖ ที่กำหนดว่า "ในกรณีที่ผู้อำนวยการเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านดำเนินการจัดการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนหมู่บ้านไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการเป็นผู้พิจารณาสั่งระงับการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านหรือให้กองทุนหมู่บ้านชดใช้หรือให้ส่งคืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วโดยให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังกองทุนหมู่บ้าน"



ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรานี้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการมากเกินไปจนอาจจะไปแทรกแซงการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านได้และมีข้อสังเกตว่าอำนาจเช่นนี้ควรเป็นของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมากกว่า เพราะเกี่ยวข้องโดยตรง แม้วรรคสองจะให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ก็ตาม ก็ควรให้เป็นอำนาจพิจารณาโดยตรงของคณะกรรมการโดยอาจให้ผู้อำนวยการเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเบื้องต้นแก่คณะกรรมการ

อีกกรณีคือ หากมีการเรียกเงินคืนตามมาตรา นี้ แล้วกองทุนหมู่บ้าน ได้จัดสรรเงินให้สมาชิกกู้ยืมไปแล้วจะทำอย่างไร กรรมการกองทุนหมู่บ้านจะมีความรับผิดชอบอย่างไร จะมีการบังคับเรียกเงินคืนได้อย่างไร ซึ่งเรื่องนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน

๒.๔ บทสรุป

หลักการในร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ นับว่ามีทั้งข้อดีและข้อที่มีผู้คัดค้าน และในการดำเนินการที่ผ่านมาก็มีปัญหาในทางปฏิบัติมากพอสมควร ดังนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้คงต้องกลับมาทบทวนทั้งในหลักการและรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าจะมีการดำเนินการให้เดินหน้าต่อไปหรือไม่ และจะมีการป้องกันผลที่ไม่พึงประสงค์ซึ่งเป็นปัญหาได้หรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาในชั้นวุฒิสภานี้ควรได้มีการหยิบประเด็นเหล่านี้มาพิจารณาโดยละเอียดอีกครั้ง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ผลเป็นที่น่าพึงพอใจมากที่สุด ทั้งนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสุขของพี่น้องประชาชนชาวไทยที่เราต้องเทิดทูนไว้เหนือสิ่งอื่นใด





บรรณานุกรม

๑. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.
๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔
๓. ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๔
๔. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔

ประวัติผู้ทำการศึกษาวิจัย

อาจารย์ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์

นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รับผิดชอบสัมมนาในวิชากฎหมายแรงงานกฎหมายมหาชนเบื้องต้น และกฎหมายรัฐธรรมนูญ

อาจารย์พิเศษสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา บรรยายในวิชากฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

อาจารย์พิเศษวิทยาลัยรัตนบัณฑิต บรรยายในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ



ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว
เรื่องเสรีจที่ ๖๖๔/๒๕๔๖

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

เหตุผล

โดยที่การเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญาหรือทุนทางสังคมของตนเองในด้านการเรียนรู้การสร้างความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาการสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอื่นเป็นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะการจัดระบบสวัสดิการในชุมชนมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น จึงได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนแก่กองทุนหมู่บ้านเป็นกลไกให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองและเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รวมทั้งกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนในอนาคต โดยมีกระบวนการทั้งด้านการบริหาร และการพัฒนาที่มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีรูปแบบ วิธีการคิด และมุมมองที่เปิดกว้าง มีคุณธรรม และมีการเรียนรู้ร่วมกันโดยอาศัยหลักการเอื้ออาทรในรูปแบบกัลยาณมิตร ตลอดจนมีการสร้างและพัฒนาความคิดความเข้าใจให้เป็นระบบในลักษณะของการบูรณาการทุกเรื่องเข้าด้วยกัน และสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกองทุนในทุกระดับอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑ กองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๕ ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านกองทุนหนึ่ง เรียกว่า "กองทุนหมู่บ้าน" หรือ "กองทุนชุมชนเมือง" แล้วแต่กรณี โดยให้คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๒) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๓) รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(๔) ให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้านอื่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชน

(๕) กระทำกรใดๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกหรือคนในชุมชน รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มิกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดกำหนดให้กิจการกองทุนหมู่บ้านต้องดำเนินการใดหรือต้องเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดอันเป็นภาระที่ไม่เหมาะสมหรือเกินสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีกรลดภาระดังกล่าวแก่กิจการของหมู่บ้านได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๖ กองทุนหมู่บ้านประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้

(๒) เงินที่สมาชิกลำมาลงหุ้นเพื่อฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการ

กำหนด



- (ก) เงินและทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านได้รับโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ
- (ข) ดอกผล รายได้ หรือผลตอบแทนที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

มาตรา ๗ สมาชิกและกรรมการกองทุนหมู่บ้านต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๘ การจัดตั้งและการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๙ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแล และจัดสรรผลประโยชน์ของเงินกองทุนหมู่บ้าน

(๒) ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารกองทุนหมู่บ้าน

(๓) จัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน หรือสำนักงานกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

(๔) รับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก

(๕) จัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนตามประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) พิจารณาเงินกู้ยืมให้แก่สมาชิกหรือกองทุนหมู่บ้านอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๗) ทำนิติกรรมสัญญา หรือดำเนินการเกี่ยวกับภาวะผูกพันของกองทุนหมู่บ้าน

(๘) จัดทำบัญชีของกองทุนหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๙) สำรวจ และจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ อุตสาหกรรมครัวเรือนและวิสาหกิจชุมชน ในเขตท้องที่หมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ตลอดจนข้อมูลและการดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๑๐) พิจารณาดำเนินการใดๆ เพื่อสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดของสมาชิกและของหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๑๑) ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้สอดคล้องและเกื้อกูลกับกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๑๒) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน

(๑๓) รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งฐานะการเงินของกองทุนหมู่บ้านให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตลอดจนรายงานเรื่องดังกล่าวให้สมาชิกทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การดำเนินการใดๆ ตาม (๑๐) ให้ใช้จ่ายจากเงินรายได้ของกองทุนหมู่บ้านซึ่งมิใช่เงินที่ได้รับจัดสรรจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีการเลิก รวม หรือแยกกองทุนหมู่บ้าน ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ของกองทุนหมู่บ้านนั้น ไปเป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ



หรือกองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งใหม่หรือกองทุนที่ไปยุบรวม แล้วแต่กรณี ทั้งนี้โดยปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๒ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา ๑๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชนเมือง

(๒) เป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนและประสานงานในการกู้ยืมเงินระหว่างกองทุนหมู่บ้าน

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเอง

(๔) สนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(๕) สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

มาตรา ๑๒ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติประกอบด้วยทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) เงินหรือทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา ๒๔

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๓) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนได้รับโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา ๑๓ กิจการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

มาตรา ๑๔ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ให้จ่ายจากเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

รายได้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้เป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน



เงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติส่วนที่ยังมิได้จัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้าน ให้นำไปหาผลประโยชน์ได้โดยการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาล ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กทบ.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จำนวนไม่เกินสี่คนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ประธานกรรมการอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการได้

มาตรา ๑๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หรือในกรณีที่ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๗ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติไม่เหมาะสม หรือประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ



มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และสำนักงาน

(๒) กำหนดแผนการจัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และแผนการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้าน

(๓) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไปหาผลประโยชน์

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดระเบียบจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือก คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งการบริหารงานและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

(๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก

(๘) ออกระเบียบในการเลิก รวม หรือแยกกองทุนหมู่บ้าน

(๙) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน

(๑๐) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การปฏิบัติงานในหน้าที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ

(๑๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา วิจัย และพัฒนากองทุนหมู่บ้าน

(๑๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการสร้างและพัฒนาเครือข่ายกองทุนในทุกระดับ

(๑๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๔) รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งฐานะการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ติดตามผลและประเมินผลการดำเนินการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแล้ว รายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๑๖) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่มีการออกระเบียบใหม่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิก ถ้ากรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิกผู้ใดมีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามขัดกับระเบียบใหม่ดังกล่าว ให้ผู้นั้นพ้นจากการเป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือสมาชิกแล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๙ กรรมการและอนุกรรมการอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จ่ายจากเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง



ที่ปรึกษาอาจได้รับคำตอบแทน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบ
กระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๐ ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง เรียกว่า "สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ"
เรียกโดยย่อว่า "สทบ." และอาจตั้งสาขา ณ ที่อื่นใดตามความจำเป็นก็ได้

มาตรา ๒๑ สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) ดำเนินการต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
- (๒) เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ
- (๓) ดำเนินการและประสานงานกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (๔) ดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุน
หมู่บ้านและรายงานผลต่อคณะกรรมการ

(๕) ติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

(๖) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานเสนอต่อคณะกรรมการ

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

สำนักงานพึงจัดระบบการบริหารงานให้กะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ การดำเนินการใดๆ
พึงมอบหมายให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องช่วยดำเนินงานตามความเหมาะสม

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล
โดยทั่วไป และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงาน

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งรองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้อำนวยการหรือบุคคลซึ่งผู้อำนวยการมอบอำนาจ เป็นนายทะเบียนกองทุน โดย
ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหาร
กิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

ในกิจการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก
ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนกองทุน

นิติกรรมที่ผู้อำนวยการกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด
ย่อมไม่ผูกพันกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

ให้ผู้อำนวยการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การปฏิบัติงานในหน้าที่ และการประเมินผล
การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด



หมวด ๓ การบัญชีและการตรวจสอบ

มาตรา ๒๓ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีให้คณะกรรมการจัดทำงบการเงินแสดงฐานะการเงินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่เห็นสมควรเป็นผู้ตรวจสอบหรือประเมินผลการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้ตามที่เห็นสมควรในการนี้ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านที่คณะกรรมการแต่งตั้ง

ให้ผู้ตรวจสอบหรือประเมินผลการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านตามวรรคหนึ่งจัดส่งผลประกอบการและงบการเงินให้สำนักงาน และแสดงความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๒๕ ให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติแล้วรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ให้สำนักงานจัดทำบัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

การปิดบัญชีให้กระทำปีละหนึ่งครั้งตามรอบปีงบประมาณ และให้จัดทำงบการเงินส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและแสดงความเห็นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว ให้เสนองบการเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๔ การกำกับและควบคุม

มาตรา ๒๖ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ผู้อำนวยการเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านดำเนินการจัดการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหมู่บ้าน หรือกองทุนหมู่บ้านไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้พิจารณาสั่งระงับการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านหรือให้กองทุนหมู่บ้านชดใช้หรือให้ส่งคืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้ว โดยให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังกองทุนหมู่บ้าน

ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของผู้อำนวยการ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๗ ให้กองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๘ ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ไปเป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้กรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกของกองทุนหมู่บ้าน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวจนกว่าคณะกรรมการจะกำหนดระเบียบเป็นอย่างอื่น และให้เริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป

ให้นำบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับกับการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลมจนกว่าจะได้มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดเป็นอย่างอื่น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

บ 16306 ฉ.1

KE
60.5
ด237บ
2547

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์.
บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
พ.ศ. ...



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7824

<http://www.kpi.ac.th>