

# บทความพิเศษ

## บทความพิเศษ

### การพัฒนาแบบยั่งยืน

ประชา เกรตน์\*

การพัฒนาอาชีพใด ๆ ก็ตาม ดูเหมือนเงินทุนจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาอาชีพนั้น ๆ ปัญหาการพัฒนาอาชีพของกลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจน อยู่ที่ยากลำบากทางการเงิน แม้ว่าจะมีสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่สนับสนุนเงินทุนให้กับกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ก็ตาม แต่เกษตรกรและผู้ยากจนก็ไม่สามารถใช้บริการจากสถาบันการเงินดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่ได้รับความเชื่อถือจากผู้จัดการสถาบันการเงิน แม้จะมีหลักทรัพย์เป็นโฉนด หรือ นส.3ก.มาค้ำประกันก็ตาม ก็ไม่ค่อยได้รับการอนุมัติให้กู้มากนัก

#### สถาบันการเงินนอกระบบ

เมื่อเกษตรกรและผู้ยากจนไม่สามารถหาเงินทุนจากสถาบันการเงินได้ แต่ก็มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุน จึงจำต้องกู้ยืมจากพ่อค้า นายทุนในตลาด ซึ่งถือเป็นสถาบันการเงินนอกระบบ สิ่งที่สร้างความเจ็บปวดให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนก็คือ พ่อค้า นายทุนเงินกู้เหล่านี้ คิดอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง ในอัตราขั้นต่ำร้อยละ 3 ต่อเดือน (ซึ่งมีส่วนน้อย) ส่วนมากเฉลี่ยร้อยละ 5-10 ต่อเดือนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็เท่ากับร้อยละ 60-120 ต่อปี

ไม่เพียงเท่านั้น สำหรับผู้ยากจนในชุมชนเมือง (เทศบาล) พ่อค้า แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ทาเข้ากินค้า ต้องการเงินทุนหมุนเวียนวันละ 1-2 พันบาท เพื่อทำมาค้าขาย ต้องเสียอัตราดอกเบี้ยรายวัน เฉลี่ยร้อยละ 2-10 ต่อวัน จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เหตุใดเกษตรกรและผู้ยากจนต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่สามารถปลดเปลื้องหนี้ได้ และต้องสูญเสียที่ดินที่นำไปค้ำประกันการกู้หนี้ยืมสินให้กับนายทุนเงินกู้ไปในที่สุด ทั้งนี้ เพราะต้องเป็นทาสดอกเบี้ยจากพ่อค้า นายทุนเงินกู้ยืมอย่างถอนตัวไม่ขึ้น

#### อบต.: ธนาคารท้องถิ่น

เมื่อสถาบันการเงินทั่วไป ไม่สามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนได้ การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนจึงจำเป็นต้องหาสถาบันแหล่งเงินเฉพาะในท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่เพียงกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 มีหลักการสำคัญที่จะให้ อบต. หรือสภาตำบลทำหน้าที่เป็นสถาบันแหล่งเงินของท้องถิ่นได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบลมีเงินกองทุน

\*รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา

หมุนเวียนของตนเองในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนในตำบลที่รับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้นไปพัฒนาอาชีพโดยไม่เสียดอกเบี้ย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### เงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ที่จะใช้เงินนี้ได้

1. ต้องเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือผู้ยากจน
2. กิจกรรมที่จะขอกู้ ต้องดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจชุมชน (9 กิจกรรม) ของกระทรวงมหาดไทย
3. กลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มผู้ยากจน จะต้องถือหุ้นของตนเองอย่างน้อย 30% ของโครงการที่จะดำเนินการ (เช่น กลุ่มมีสมาชิก 10 ท่าน จะเลี้ยงโคขุน ทั้งโครงการต้องใช้เงิน 100,000 บาท กลุ่มจะต้องมีทุนอยู่ 3 หมื่นบาท กลุ่มจึงจะกู้ได้อีก 70,000 บาท)
4. กลุ่มจะกู้ได้ไม่เกิน 200,000 บาท ถ้าจะกู้เกิน 2 แสน ต้องได้รับความเห็นชอบจาก กพจ. แต่ต้องไม่เกิน 500,000 บาท
5. กรณีที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ เช่น กลุ่มไม่มีเงินสมทบ หรือการขอกู้เป็นรายบุคคล จะดำเนินการได้ต้องขออนุมัติจาก กพจ. เสียก่อน<sup>1</sup>
6. กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรที่กู้เงินกองทุนไว้แล้ว จะขอกู้เงินกองทุนนี้ใหม่ได้ต่อเมื่อได้ใช้คืนเงินกองทุนครบหมดสิ้นตามสัญญาแล้ว (ระเบียบฯ ข้อ 21)

### ขั้นตอนการขอกู้เงินกองทุน

1. กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรเสนอโครงการผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านรับรองว่าบุคคลในกลุ่มเป็นประชาชนที่มีหลักแหล่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจริง ป้องกันบุคคลภายนอกแปลกปลอมเข้ามาหาประโยชน์จากเงินกองทุนของ อบต.
2. เมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านรับรองสมาชิกของโครงการแล้ว ส่งให้ อบต. หรือสภาตำบล

พิจารณา ขั้นตอนการรับรองสมาชิก กลุ่มของคณะกรรมการหมู่บ้าน ระเบียบกำหนดไว้ไม่เกิน 3 วัน นับแต่คณะกรรมการหมู่บ้านรับเรื่อง<sup>2</sup>

3. อบต. หรือสภาตำบล เมื่อรับเรื่องจากคณะกรรมการหมู่บ้านแล้ว ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง<sup>3</sup> เสร็จแล้ว จึงส่งโครงการให้ กพอ. (อำเภอ) พิจารณา

ในทางปฏิบัติ เนื่องจาก อบต. และสภาตำบล ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์โครงการ อบต. และสภาตำบลจึงทำหน้าที่เพียงรวบรวมเอกสาร หลักฐาน ตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของกลุ่มว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฯ หรือไม่ ถ้าถูกต้องก็ส่งเรื่องทั้งหมดให้ กพอ. เป็นผู้พิจารณาต่อไป

4. คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) จะมีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองโครงการ ดูความเป็นไปได้ของโครงการ ดูความสามารถในการดำเนินโครงการของกลุ่ม ดูความสามารถในการคืนทุน จากการดำเนินโครงการ ฯลฯ โดยใช้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือในการวิเคราะห์ นำความเห็นแจ้งให้ อบต. และสภาตำบลทราบ ซึ่งระเบียบกำหนดให้ กพอ. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 วัน<sup>4</sup> นับแต่นายอำเภอมอบหมายให้พิจารณา

5. ขั้นตอนการพิจารณาทำได้ 2 วิธี คือ

5.1 ถ้าเงินกองทุนนี้เป็นเงินจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากกระทรวง ทบวง กรม อุดหนุนผ่านจังหวัดมาให้ มีขั้นตอนดังนี้

ก. เมื่อ กพอ. พิจารณาเสร็จเห็นสมควรอนุมัติโครงการใด ต้องส่งต่อให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และต้องให้แล้วเสร็จภายใน 5 วัน นับแต่ได้รับจาก กพอ.

ข. เมื่อ กพจ. อนุมัติโครงการแล้วก็ให้รวบรวมโครงการและงบประมาณ แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรมฯ ที่ให้การสนับสนุน โอนเงินงบประมาณ

ผ่านจังหวัด และจังหวัดจะแจ้งผลการอนุมัติให้อำเภอ และ อบต. ทราบ

ค. อบต. หรือสภาตำบล เมื่อได้รับแจ้งวงเงินอนุมัติจากจังหวัดและอำเภอแล้ว จึงให้อบต./สภาตำบลเรียกกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรมาลงนามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนตามแบบที่ระเบียบกำหนด

5.2 ถ้าเงินกองทุนเป็นเงินงบประมาณของ อบต. เอง มีขั้นตอน ดังนี้

ก. กพอ. พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการและนำความเห็นให้อบต. และสภาตำบลว่าเห็นสมควรอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรกลุ่มใดบ้าง

ข. กพอ. พิจารณาเสร็จแล้วให้แจ้งแก่ อบต./สภาตำบลโดยตรง โดยไม่ต้องส่งให้ กพอ. พิจารณาอีก เพียงแต่รายงานแจ้ง กพอ. ทราบ

ค. อบต./สภาตำบล เมื่อได้รับแจ้งผลการวิเคราะห์จาก กพอ. แล้ว อาจเห็นชอบตาม กพอ. ทั้งหมด หรือไม่หมดก็ได้ โดยเชิญกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรมาทำสัญญากู้ยืมเงิน แต่อบต./สภาตำบลจะต้องรับผิดชอบผลผลิตผลผลิตที่อาจเกิดขึ้นเอง กรณีไม่ปฏิบัติตาม กพอ. เสนอแนะหรือไม่ปฏิบัติตามมติ กพอ.

### แหล่งเงินทุน

เงินกองทุนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนมีแหล่งเงินดังนี้<sup>6</sup>

#### 1. เงินงบประมาณหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รัฐบาลสามารถสนับสนุนเงินงบประมาณให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบลได้ตามระเบียบนี้ เช่น ในคราวเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2541 รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณให้กับกระทรวงมหาดไทย 150 ล้านบาท

เพื่อดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เฉลี่ยอำเภอละ 2 ล้านบาท ให้ อบต. และสภาตำบลในเขตอำเภอดำเนินการให้กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพผู้ยากจน กู้เงินกองทุนนี้ไปดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย

สิ่งหนึ่งที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทุกปีก็คือ ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้อบต. และสภาตำบลแห่งละ 1.3 ล้านบาท ต่อปี รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายให้อบต. และสภาตำบล ต้องนำเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อย่างน้อยปีละ 1-2 ล้านบาท (ตามสภาพของรายได้แต่ละ อบต.) ไปดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนตามระเบียบนี้ และให้ทุกอบต. ตั้งงบอุดหนุนทุกปี จนกว่าจะมีเงินกองทุนครบหนึ่งล้านบาทต่อ อบต. เป็นอย่างน้อย เมื่อ อบต. มีเงินกองทุนไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ทางราชการไม่มีการสั่งการให้อบต. และสภาตำบล นำเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแต่ละปี มาดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ และมักจะมีคนทั่วไปกล่าวทำนองว่า ท้องถิ่นมีอิสระจะทำอะไรก็ได้ รัฐบาลกลางไม่ควรไปกำหนดให้ท้องถิ่นต้องทำตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล

กรณีดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอทำความเข้าใจว่า ถ้าเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาได้เอง ผู้เขียนเห็นด้วย ที่รัฐไม่มีสิทธิไปสั่งการหรือกำหนดให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการตามที่รัฐต้องการ แต่ข้อเท็จจริง อบต. และสภาตำบลจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทุกปี ดังนั้น รัฐจึงควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการใช้เงินอุดหนุนที่ส่งไปจากรัฐบาล ผู้เขียนจึงยืนยันว่า รัฐบาลสามารถสั่งการให้อบต. ใช้

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541 ได้ไม่ผิดหลักการแต่อย่างใด เพราะสิ่งในเงินอุดหนุนของรัฐเอง มิได้สั่งใช้เงินของท้องถิ่นจัดเก็บเองแต่อย่างใด

## 2. เงินอุดหนุนจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

นอกจากเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางแล้ว อบต. ในฐานะหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ก็สามารถตั้งงบประมาณจากหน่วยงานของตนเอง สนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ได้ โดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 393/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 อนุมัติให้ อบต. สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมทบเป็นเงินทุนดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังกล่าวได้ จากการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว จังหวัดนครราชสีมาจึงสามารถให้ทุก อบต. จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย รวม 75 อบต. เป็นเงิน 12 ล้านบาทเศษ มีกลุ่มอาชีพมากู้ยืม 150 กลุ่ม จำนวน 1,455 คน ซึ่งสามารถสนับสนุนการพัฒนาอาชีพของเกษตรกรและผู้ยากจนได้เป็นอย่างมาก

## 3. เงินอุดหนุนจากองค์กรต่าง ๆ

นอกจากหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นแล้ว อาจจะมีองค์กรของเอกชน สมาคม มูลนิธิ หรือแม้แต่หน่วยงานกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ก็สามารถให้เงินอุดหนุนกองทุนหมุนเวียนโครงการเศรษฐกิจชุมชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ได้

เช่นกรณีของกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ มีงบประมาณการดำเนินงานส่งเสริมอาชีพให้แก่กลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ในตำบล หมู่บ้าน แทนที่จะใช้งบประมาณจ่ายขาดให้หมดไป ก็อาจทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมรับผิดชอบเป็นตัวแทนของกระทรวง

ทบวง กรม นั้น ๆ ในการมอบสิ่งของ เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย ยาเคมี หรือแม้แต่เงินทุน ฯลฯ ให้แก่กลุ่มเกษตรกร โดยมีเงื่อนไขเมื่อกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ ดำเนินโครงการได้ผลแล้ว ให้ส่งคืนกองทุนหมุนเวียนของ อบต. ในรูปของพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หรือเป็นเงิน ตามความเหมาะสม เพื่อที่ อบต. จะได้นำไปส่งเสริมให้กับกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ที่ต้องการรับการสนับสนุนต่อไป

ตัวอย่าง เช่น ในคราวดำเนินโครงการมियाซาว่า ในปี 2542 จังหวัดนครราชสีมาที่ผู้เขียนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ก็ได้นำเงินมियाซาว่ามาสนับสนุนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกร แทนที่จะจ่ายขาดให้หมดไป ก็ได้มอบหมายให้ อบต. เป็นตัวแทนในการให้กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มอาชีพที่ต้องการเงินทุนไปดำเนินโครงการพัฒนาอาชีพของกลุ่ม โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ต้องส่งคืนเงินทุนให้แก่ อบต. เพื่อนำเข้าเป็นเงินหมุนเวียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 จะสามารถหมุนเวียนเป็นเงินทุนให้กลุ่มอาชีพอื่น ๆ ที่รอรับการสนับสนุนเงินทุนได้ก็ย่อมดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอื่น ๆ ต่อไปได้

อนึ่ง องค์การพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้เงินช่วยเหลือการพัฒนาแบบยั่งยืนแก่กลุ่มด้อยโอกาสใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจังหวัดนครราชสีมา ได้รับงบประมาณ 20 ล้านบาท จังหวัดนครราชสีมาได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืน โดยจะใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับนี้ในการบริหารจัดการเงินช่วยเหลือดังกล่าวให้แก่กลุ่มอาชีพและกลุ่มเกษตรกรตามความต้องการของกลุ่มเอง โดยผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากประชาคมตำบล แต่ละตำบลเป็นผู้กลั่นกรองเสนอโครงการผ่านขึ้นมาให้กับ กพอ. และ กพจ. ตามลำดับ

จากตัวอย่างข้างต้น เป็นการนำเสนอให้เห็นว่า แหล่งเงินทุนที่จะเป็นเงินทุนให้กับ อบต. ใช้เป็นเงินหมุนเวียนสามารถทำได้จากหลายแหล่ง ผู้เขียนมี

ความเชื่อมั่นว่า ถ้าทุก อบต. มีเงินทุนหมุนเวียนอย่างน้อย 1 ล้านบาท จะทำให้ อบต. หรือสภาตำบลละ 1 ล้านบาท จะทำให้ อบต. หรือสภาตำบลทุกแห่งที่เป็นธนาคารท้องถิ่น ดูแล กลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจน ให้สามารถกู้ยืมไป ประกอบอาชีพต่าง ๆ ตามที่เกษตรกรและผู้ยากจน ต้องการได้ ปัญหาการทุจริตดอกเบียเงินกู้จากนายทุน เงินกู้ในตำบลหมู่บ้าน จะลดน้อยลง ทำให้เกษตรกร และผู้ยากจนพอจะลืมตาอ้าปากได้มากขึ้น

### ปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น

การดำเนินงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ผู้ปฏิบัติหลายท่านตั้งคำถามไว้หลาย ประเด็น เช่น

#### 1. บุคคลจะขอกู้ได้หรือไม่

ตามระเบียบฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิกู้ต้องเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ แต่ทั้งนี้ก็มีได้ปิดกัน บุคคลที่เป็นคนยากจน จะขอกู้เป็นรายบุคคล กรณี รายบุคคลสามารถขอกู้ได้ เพียงแต่ต้องเสนอคำขอกู้ให้ กพจ. เป็นผู้อนุมัติ เนื่องจากการผ่อนผันเงื่อนไขเป็น อำนาจของ กพจ. เมื่อ กพจ. พิจารณาแล้ว เห็นสมควร อนุมัติก็จะแจ้งผ่าน กพอ. ให้แจ้ง อบต. อนุมัติให้ บุคคลกู้ยืมได้

#### 2. กรณีกลุ่มไม่สามารถสมทบ 30% จะขอกู้ได้หรือไม่

กรณีกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพที่ไม่สามารถสมทบทุนของกลุ่มร่วมกับโครงการเลย หรือ สมทบไม่ถึง 30% หรือสมทบเป็นรูปแบบอื่น เช่น แรงงาน, วัสดุจัดหาเอง, ฯลฯ ทั้งหลายต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแต่ต้องส่งเรื่องขอผ่อนผันหลักเกณฑ์ให้ กพจ. เป็นผู้อนุมัติผ่อนผันหลักเกณฑ์ก่อน เมื่อ กพจ. อนุมัติ แล้วจึงดำเนินการได้

#### 3. กรณีเกิดเหตุสุดวิสัยชำระหนี้ไม่ทัน จะผ่อนผันได้หรือไม่

การดำเนินโครงการ บางโครงการอาจมี ปัญหาอุปสรรค เช่น เกิดอุทกภัย ทำให้โครงการเสียหาย

หมด กรณีดังกล่าวกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ สามารถขอผ่อนผัน ชยายเวลาการชำระคืนตามสัญญา ออกไปอีกได้ตามความเหมาะสม โดย กพจ. จะส่ง เรื่องให้ กพอ. (อำเภอ) ตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้า กพอ. สอบสวนแล้วเป็นเหตุสุดวิสัยจริง กพจ. จะนำข้อมูล จาก กพอ. มาพิจารณาอนุมัติผ่อนผันชยายเวลาชำระ หนี้ให้ตามข้อเท็จจริง

#### 4. กรณีเก็บหนี้จากกลุ่มไม่ได้จะเป็นอย่างไร

ถ้ากลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพผิดนัด ไม่ชำระเงินกู้แก่กองทุน จะต้องถูกปรับคิดดอกเบี้ย ตามกฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติ อบต. จะร่าง ระบุในสัญญาไว้แล้วว่า ถ้าผิดนัดชำระไม่ตรงตาม กำหนดจะต้องถูกปรับดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี เฉพาะ ยอดเงินที่ผิดนัดการชำระงวดนั้น

อนึ่ง เนื่องจากเงินกองทุนจะขาดหายไป กรณีที่กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพผิดนัด ค้าง ชำระ หรือชำระไม่ครบถ้วน อบต. จะต้องตั้ง งบประมาณชดเชยเงินกองทุนเท่าที่กลุ่มเกษตรกรฯ ชำระขาดหายไป ในปีงบประมาณต่อไป จะทยอยตั้งปี ละน้อย ๆ จนครบ หรือตั้งชดเชยปีเดียวครบก็ได้ ขึ้น อยู่กับฐานะการคลังของแต่ละ อบต. นอกจากนี้ อบต. ยังต้องทำหน้าที่ติดตามทวงหนี้กับกลุ่มอาชีพหรือกลุ่ม เกษตรกร แม้แต่อาจต้องดำเนินคดีมิให้ขาดอายุความ เมื่อจำเป็นก็ต้องดำเนินการ<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม ถ้ากลุ่มอาชีพหรือกลุ่ม เกษตรกรที่ถูกดำเนินคดีเห็นว่ามีได้รับความเป็นธรรม อาจยื่นอุทธรณ์ต่อ กพจ. ได้ คำชี้ขาดของ กพจ. ให้ ถือเป็นที่สุด<sup>10</sup>

สาระของข้อความข้างต้นอยู่ในระเบียบ ข้อ 24 วรรค ทก ผู้ร่างระเบียบนี้มีเจตนาหมายต้องการ ให้ กพจ. มีอำนาจชี้ขาดข้อโต้แย้ง ข้อพิพาทระหว่าง กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ (ในฐานะลูกหนี้) กับ อบต. หรือสภาตำบล (ในฐานะเจ้าหนี้) ได้ทุกประเด็น ทุกกรณีแม้แต่การชี้ขาด ขอให้ อบต. ถอนฟ้อง หรือ

จำหน่ายเป็นหนี้สูญ ก็ให้ใช้อำนาจการชี้ขาดของ กพจ. ตามระเบียบ ข้อ 24 วรรค ทก. นี้ได้

การที่ผู้ร่างระเบียบได้ซ่อนอำนาจการชี้ขาดของ กพจ. ไว้ในระเบียบข้อ 24 วรรค 6 โดยไม่เขียนให้ปรากฏไว้ในระเบียบอย่างชัดเจน ว่าให้ กพจ. มีอำนาจยกหนี้หรือจำหน่ายหนี้สูญได้ ก็เพราะไม่ต้องการให้เกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ อาศัยอำนาจของ กพจ. ขอยกหนี้สูญอย่างพร่ำเพรื่อ การที่ กพจ. จะชี้ขาดสมควรให้เป็นหนี้สูญหรือไม่ จะต้องพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นของแต่ละโครงการ ซึ่งจะมีรายละเอียดของข้อมูลแตกต่างกันเป็นกรณี ๆ ไป

### ปัญหาการพัฒนาที่ผ่านมา

การพัฒนาอาชีพของกลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจน มีแผนงานโครงการรวมถึงงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ หุ้มเหลืองมาในพื้นที่ปีหนึ่ง ๆ มากมายมหาศาลต่อเนื่องมาหลายสิบปี แต่มีข้อสังเกตว่า แนวทางการพัฒนามิได้มุ่งให้ผู้ถูกพัฒนาสามารถยืนอยู่บนขาของตนเอง หรือให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน จะเห็นได้จากการที่หน่วยราชการ ทางงบประมาณจัดซื้อพันธุ์พืช, พันธุ์สัตว์, ปุ๋ย, ยาเคมี ฯลฯ แจกจ่ายให้กับพี่น้องประชาชน แต่ละปีมากมายมหาศาล ทั้งนี้อาจไม่ตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ก็ได้ ที่สำคัญก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากการแจกจ่ายไม่สามารถแจกจ่ายให้ครบทุกครัวเรือน จึงเกิดปัญหากลุ่มผู้ที่ได้รับแจกจ่าย พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ฯลฯ จากทางราชการ เป็นกลุ่มเครือญาติของผู้นำท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

การแจกจ่ายแบบให้เปล่า มีข้อเสีย คือ ไม่สามารถแจกจ่ายได้ทั่วถึงประการหนึ่ง คนต้องการไม่ได้รับแจก คนได้รับแจกไม่มีความจำเป็นต้องได้ประการหนึ่ง ที่สำคัญทำให้ประชาชนไม่เห็นคุณค่าของสิ่งที่ได้รับแจก เนื่องจากเป็นของได้เปล่า ทำให้ไม่มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของทางราชการอย่างจริงจังประการหนึ่ง นอกจากนี้

ยังเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ จากข้าราชการบางท่านที่มีเจตนาทุจริตจัดซื้อสิ่งของที่ด้อยคุณภาพ ไม่คุ้มกับงบประมาณ เมื่อแจกจ่ายให้กับประชาชน ก็ไม่กล้าหักทวง เพราะเห็นว่าเป็นของได้เปล่าประการหนึ่ง ฯลฯ ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับระบบการแจกจ่ายแบบให้เปล่า เนื่องจากไม่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนแล้ว ยังเป็นช่องว่างให้เกิดการทุจริตสูญสิ้นงบประมาณแต่ละปีเป็นจำนวนมหาศาลอีกด้วย

### แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางการพัฒนาที่จะส่งเสริมให้พี่น้องประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ทางราชการต้องเปลี่ยนแนวทางใหม่ กล่าวคือ ต้องยกเลิกการแจกจ่ายแบบให้เปล่าโดยสิ้นเชิง การแจกจ่ายแบบให้เปล่าจะกระทำได้เฉพาะการที่ประชาชนได้รับเพิกภัยธรรมชาติ ทำให้พืชไร่และสัตว์เลี้ยงของเกษตรกรเสียหายมากเท่านั้น นอกเหนือจากนี้จะต้องเป็นเรื่องของการแสดงความต้องการของประชาชน หรือเกษตรกรที่ต้องการพัฒนาอาชีพของตนเองในเรื่องอะไร ทางราชการมีหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมในรูปแบบการให้ยืม ไม่ว่าจะเป็นการยืมเงินทุน ยืมพันธุ์พืช, พันธุ์สัตว์ ฯลฯ โดยทางราชการไม่คิดดอกเบี้ย มีข้อตกลงอยู่ที่เมื่อผลผลิตได้ผลแล้ว ให้ส่งใช้เป็นเงิน หรือเป็นพันธุ์พืช หรือพันธุ์สัตว์คืนให้แก่ทางราชการก็ได้

ตัวอย่างเช่น โครงการตามพระราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เมื่อปี 2541 ที่ให้ประชาชนเขตอำเภอหรือเสาะ ที่ถูกปลดออกจากงานเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ได้รวมกลุ่มกันเลี้ยงไก่และเปิดเทศ ที่วัดราษฎร์สโมสร อ.หรือเสาะ จ.นครราชสีมา แนวทางการดำเนินการคือ ให้กลุ่มได้ร่วมกันเลี้ยงเปิดและไก่ ในรูปของการยืมพันธุ์จากปศุสัตว์แล้วค่อย ๆ ขยายพันธุ์คอกละ 20-30 ตัว กลุ่มมีสมาชิก 20 คน ก็ต้องจับสลากเรียงลำดับ ตั้งแต่ลำดับ 1-20 หมุนเวียนกันรับพันธุ์เปิดและไก่ ที่ได้จาก

การขยายพันธุ์คอกละ 20 ตัว นำไปเลี้ยงเป็นของตนเองตามลำดับ ซึ่งปรากฏได้ผลดีอย่างยิ่ง กลุ่มคนตกงานของ อ.รือเสาะ จึงสามารถแก้ปัญหาด้านอาชีพได้ระดับหนึ่ง นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณแก่คนตกงานของ อ.รือเสาะ เป็นอย่างยิ่ง และยังมีตัวอย่างกลุ่มอาชีพมากกว่า 150 กลุ่มของจังหวัดนราธิวาสที่ได้อาศัยการกู้ยืมเงินกองทุนหมุนเวียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ไปประกอบอาชีพจนประสบผลสำเร็จอย่างดี

แนวทางดังกล่าว เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเอง โดยทางราชการหาพันธุ์สัตว์ให้ยืม และให้กลุ่มช่วยกันเลี้ยง ขยายพันธุ์ เพื่อแจกจ่ายให้กับสมาชิกในกลุ่ม หมุนเวียนจนได้ครบทุกคนที่เหลือทางราชการสามารถนำไปให้ประชาชน หรือเกษตรกรรายอื่นที่สนใจ ได้ยืมพันธุ์ไปพัฒนาอาชีพของตนเองได้เป็นระบบกองทุนหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง

### บทสรุป

การพัฒนาที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรหรือประชาชนผู้ยากจนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องให้ประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าของการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ทางราชการมีหน้าที่ส่งเสริมสนองความต้องการของประชาชนในรูปของแหล่งเงินทุนที่ปราศจากดอกเบี้ย ให้กับกลุ่มหรือบุคคลในการพัฒนาอาชีพ และเป็นการเสนอขอตามความต้องการจากกลุ่ม หรือบุคคลผู้ยากจนเอง มิใช่เกิดจากการกำหนดให้โดยทางราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานสำคัญที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่สามารถทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนให้การสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรและผู้ยากจนได้ดีก็คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่สำคัญยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 รองรับ ให้ อบต. และสภาตำบลบริหารจัดการในรูปของกองทุนหมุนเวียน ช่วยเหลือการดำเนินงาน

โครงการเศรษฐกิจชุมชนให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนในตำบลได้อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงควรมิโยบายให้ส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีงบประมาณหรือโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพของเกษตรกร หรือผู้ยากจนในพื้นที่ต่าง ๆ บริหารจัดการผ่านระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว กล่าวคือ ไม่ควรใช้งบประมาณแบบจ่ายขาด แบบแจกจ่ายให้เปล่า แต่ควรมานำมาจัดระบบให้เฉพาะผู้ต้องการ และต้องเป็นในรูปของการกู้ยืมที่ไม่มีดอกเบี้ย โดยให้อบต. หรือสภาตำบลเป็นผู้ดูแล หน่วยราชการเจ้าของงบประมาณมีหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมเกษตรกรและผู้ยากจน ผู้ขอกู้ยืมมีหน้าที่ต้องชำระคืนเงินยืมเมื่อเสร็จสิ้นโครงการให้กับ อบต. หรือสภาตำบล อบต. หรือสภาตำบลก็จะสามารถนำเงินหมุนเวียนนำไปช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรกลุ่มอื่น ๆ ได้ต่อไป และยังมี กพอ. กับ กพจ. คอยทำหน้าที่สนับสนุน กำกับดูแล อย่างใกล้ชิด แม้ว่าอาจจะมีหนี้สูญ เนื่องจาก การดำเนินโครงการ ซึ่งโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวก็มีแนวทางการจำหน่ายหนี้สูญอยู่แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าสามารถหมุนเวียนคืนมาได้ 50% ก็ยิ่งดีกว่าการบริหารแบบแจกจ่ายให้เปล่า

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐบาลจะได้เห็นความสำคัญของการแก้ปัญหาการพัฒนาอาชีพของเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งรัฐบาลมีเครื่องมือสำคัญคือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น คือ อบต. และสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 เป็นกฎเกณฑ์บริหารจัดการกับเงินทุนหมุนเวียน ยังขาดอยู่แต่เงินทุน ซึ่งรัฐบาลสามารถจัดการได้ เพียงแต่นำงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนให้กับ อบต. และสภาตำบลทุกปี นำมาเพียงบางส่วน อบต. ละ 1-2 แสนบาทและงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีงบประมาณหมวดค่าใช้สอย ที่จะจัดซื้อจำพวกเมล็ดพันธุ์พืช หรือจัดซื้อพันธุ์สัตว์ จัดซื้อปุ๋ย จัดซื้อยากำจัดศัตรูพืช

ฯลฯ แจกจ่ายให้กับเกษตรกร นำโอนให้กับ อบต. หรือสภาตำบล เป็นเงินกองทุนหมุนเวียน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนที่ต้องการพัฒนาอาชีพของตนเอง ทำการกู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยแทนการให้เปล่า การประกอบอาชีพของเกษตรกรจำเป็นต้องใช้เงินทุนรัฐ จึงควรส่งเสริมให้อบต. หรือสภาตำบลเป็นแหล่งเงินทุนให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนได้พึ่งพาเงินทุนในการประกอบอาชีพ เนื่องจากสถาบันการเงินโดยเนื้อแท้แล้ว ไม่สามารถ

ช่วยเหลือเงินทุนให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนได้ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายจะถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการดูแลปัญหาของประชาชนให้กับ อบต. และสภาตำบลอยู่แล้ว ถ้ารัฐบาลส่งเสริมให้อบต. หรือสภาตำบลเข้ามาช่วยทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนในพื้นที่ได้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพของเกษตรกรและผู้ยากจนในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญสนับสนุนให้เกษตรกรและประชาชนผู้ยากจนสามารถพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด.

### เชิงอรรถ

- 1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541 ข้อ 20
- 2 ระเบียบเดียวกัน ข้อ 22(1)
- 3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541 ข้อ 22(2)
- 4 ระเบียบเดียวกัน ข้อ 22(4)
- 5 ระเบียบเดียวกัน ข้อ 22(5)
- 6 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541 ข้อ 11
- 7 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541 ข้อ 15
- 8 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541 ข้อ 24 วรรคสอง
- 9 ระเบียบเดียวกัน ข้อ 24 วรรค สี่
- 10 ระเบียบเดียวกัน ข้อ 24 วรรค ทก

\*\*\*\*\*