



เอกสารสรุปองค์ความรู้
จากการเสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้

KM TALK ONLINE ครั้งที่ 1

หัวข้อ

“การจัดการหนี้สินและความเสียหาย กองทุนโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กข.คจ.)”

ถอดบทเรียน • แลกเปลี่ยนประสบการณ์ • สู่แนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ



ตรวจสอบข้อมูล
อย่างเป็นระบบ



วิเคราะห์สาเหตุ
อย่างรอบด้าน



แลกเปลี่ยนเรียนรู้
ร่วมกัน



บริหารจัดการหนี้สิน
และความเสียหาย



สร้างความมั่นคง
ให้กองทุนชุมชน



เศรษฐกิจฐานราก
มั่นคง ชุมชนเข้มแข็ง
อย่างยั่งยืน



จัดทำโดย

ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนนครศรีธรรมราช



กรมการพัฒนาชุมชน

กระทรวงมหาดไทย



คำนำ

โครงการแก้ไขปัญหาคูหาความยากจน (กข.คจ.) เป็นกลไกสำคัญของกรมการพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมให้ครัวเรือนยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งทุน เพื่อนำไปประกอบอาชีพ สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยบริหารจัดการในลักษณะกองทุนหมุนเวียน เพื่อให้เงินทุนสามารถหมุนเวียนช่วยเหลือครัวเรือนอื่นในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง มุ่งสู่การสร้างเศรษฐกิจฐานรากที่มั่นคงและชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การขับเคลื่อนโครงการให้เกิดประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากคณะกรรมการ กข.คจ. หมู่บ้าน ครัวเรือนเป้าหมาย และเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ตั้งแต่การบริหารจัดการเงินทุน การพิจารณาการยืมเงิน การส่งเสริมอาชีพ ตลอดจนการติดตามการชำระคืน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังพบปัญหาและความท้าทาย ทั้งการผิฉนัดชำระหนี้ การขาดเอกสารหลักฐาน การบริหารจัดการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ และความเสียหายจากการทุจริต จึงจำเป็นต้องมีระบบการกำกับติดตาม ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาคที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

เอกสารฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อรวบรวม เรียบเรียง และถอดองค์ความรู้เกี่ยวกับ โครงการแก้ไขปัญหาคูหาความยากจน (กข.คจ.) ให้เป็นองค์ความรู้ที่เข้าใจง่ายและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ครอบคลุมตั้งแต่หลักการและกลไกการดำเนินงาน การบริหารจัดการเงินทุน การติดตาม และจัดการหนี้ การป้องกันความเสียหาย ตลอดจนแนวทางจัดการข้อร้องเรียนและประเด็นทางกฎหมาย โดยมุ่งหวังให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน คณะกรรมการ กข.คจ. หมู่บ้าน และผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม เพื่อให้เงินทุน กข.คจ. เป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาส สร้างอาชีพ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนนครศรีธรรมราช

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

สารบัญ



 ข้อมูลทั่วไปและกรอบการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กบ.คจ.)	01
---	----

 สรุปประเด็นสำคัญจากเวทีเสวนา “การจัดการหนี้สินและความเสียหาย กองทุนแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กบ.คจ.)”	08
---	----

 คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน การจัดการหนี้สิน กองทุนชุมชนอย่างเป็นระบบ	14
---	----

 กลไกการจัดการ “ความเสียหาย”: กระบวนการภาครัฐและบทบาทของคณะกรรมการ	24
---	----

โครงการแก้ไขปัญหาคูหาความยากจน (กข.คจ.)

๑. ข้อมูลทั่วไปและกรอบการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคูหาความยากจน (กข.คจ.)



๑. โครงการ กข.คจ. คืออะไร และมีเป้าหมายเพื่ออะไร?

โครงการแก้ไขปัญหาคูหาความยากจน หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า "กข.คจ." คือโครงการที่รัฐสนับสนุนเงินกู้ยืมก่อนหนึ่งให้กับหมู่บ้าน เพื่อให้ครัวเรือนที่ยากจนสามารถกู้ยืมไปใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง

เป้าหมายสูงสุดของโครงการนี้ สรุปลได้ตามวิสัยทัศน์ของกรมการพัฒนาชุมชน ดังนี้

- ✓ เศรษฐกิจฐานรากมั่นคง ชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน ด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- ✓ จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว สามารถสังเคราะห์วัตถุประสงค์หลักของโครงการได้ดังนี้:

❖ สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ: เปิดโอกาสให้ครัวเรือนยากจนเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อนำไปสร้างอาชีพ และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

❖ เสริมสร้างความเข้มแข็งของทุนชุมชน: บริหารจัดการเงินทุนในรูปแบบกองทุนหมุนเวียน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนภายในชุมชน

❖ ส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม: สร้างกระบวนการบริหารจัดการกองทุนที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และขับเคลื่อนโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้ โครงการจึงมีกลไกการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายในชุมชน

๒. กลไกการทำงาน: โครงการเดินหน้าอย่างไร?

โครงการ กข.คจ. ดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือจาก ๓ กลุ่มหลัก ซึ่งมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

- ❖ ใครทำอะไร
- ❖ บทบาทหน้าที่
- ❖ คณะกรรมการ กข.คจ. หมู่บ้าน ในฐานะผู้นำสำคัญในชุมชน มีหน้าที่บริหารจัดการเงินทุน พิจารณานุมัติคำขอกู้ยืม และติดตามการชำระคืนหนี้
- ❖ ครวเรือนยากจน (เป้าหมาย) ผู้รับประโยชน์โดยตรง โดยต้องเสนอโครงการประกอบอาชีพเพื่อขอกู้ยืมเงินทุน และมีหน้าที่ชำระคืนตามกำหนด
- ❖ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน (พัฒนากร) ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง คอยส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำ ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานของโครงการให้เป็นไปตามระเบียบ
- ❖ หัวใจสำคัญของโครงการคือเงินทุนที่รัฐสนับสนุน โดยจะจัดสรรเงินทุนในระดับหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๒๘๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้ครวเรือนยากจนยืมไปประกอบอาชีพ แม้ว่าโครงการจะมีเป้าหมายที่ดีและมีกลไกที่ชัดเจน แต่ในการดำเนินงานจริงกลับต้องเผชิญกับความท้าทายและปัญหาหลายประการ

๓. เมื่อเกิดปัญหา: ความท้าทายที่โครงการต้องเผชิญ

จากข้อมูลการติดตามของกรมการพัฒนาชุมชน พบว่ามีหมู่บ้านที่ต้องเร่งรัดติดตามปัญหาคิดเป็น ร้อยละ ๙.๖๒ ของหมู่บ้านทั้งหมด และมีจำนวนเงินที่อยู่ระหว่างการติดตามคิดเป็น ร้อยละ ๓.๙๔ ของเงินโครงการทั้งหมด ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุหลักมาจาก ๒ กลุ่มปัจจัยด้วยกัน

๓.๑ ปัญหาจากครวเรือนผู้กู้ยืม ปัญหาหนึ่งเสียส่วนหนึ่งเกิดจากตัวผู้กู้ยืมเอง ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้

- ❖ ขาดวินัยในการชำระหนี้: มีพฤติกรรมในลักษณะ "ไม่มี ไม่หนี ไม่จ่าย"
- ❖ ผู้กู้ยืมเสียชีวิต: และไม่สามารถติดตามทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้จากทายาทได้
- ❖ ย้ายที่อยู่อาศัย: โดยไม่ได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบ ทำให้การติดตามทวงถามเป็นไปได้ยาก
- ❖ ไม่มีความสามารถในการชำระคืน: เนื่องจากเป็นผู้สูงอายุ พิกัด หรือทุพพลภาพ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ได้

๓.๒ ปัญหาจากการบริหารจัดการ อีกส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากความบกพร่องในการบริหารจัดการของคณะกรรมการ กข.คจ. ในหมู่บ้านเอง ได้แก่

- ❖ การทุจริต: คณะกรรมการบางส่วนยกยอกเงินโครงการไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว
- ❖ การบริหารที่ผิดระเบียบ: ปล่อยให้มีการกู้ยืมเงินผิดวัตถุประสงค์ หรือบริหารจัดการไม่เป็นไปตามข้อกฎหมาย
- ❖ ไม่นำเงินที่ชำระคืนฝากเข้าบัญชีโครงการ: คณะกรรมการไม่นำเงินที่ลูกหนี้นำมาส่งคืนเข้าบัญชีกลางภายใน ๓ วันทำการตามระเบียบ ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญที่นำไปสู่การยกยอกเงิน
- ❖ ขาดเอกสารหลักฐาน: ทำให้ไม่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับใช้ในการติดตามทวงถามหนี้สิน
- ❖ เมื่อปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้น กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้วางแนวทางการแก้ไขที่รัดกุมและเป็นระบบ เพื่อควบคุมและป้องกันความเสียหายในอนาคต

๔. แนวทางการแก้ไข: กรรมการพัฒนาชุมชนทำอะไรเพื่อแก้ปัญหา?



กรรมการพัฒนาชุมชนได้ออกมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อยกระดับการกำกับดูแลโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเน้นใน ๓ ประเด็นหลัก

๑. การคุมเข้มด้านเอกสารและสัญญา

๑. การจัดทำสัญญาขีมีเงิน ๓ ชุด: กำหนดให้จัดทำสัญญาขึ้น ๓ ฉบับ เพื่อเก็บไว้ที่ผู้ยืม, คณะกรรมการหมู่บ้าน, และสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงที่ตรงกัน ลดข้อโต้แย้ง และง่ายต่อการตรวจสอบจากหน่วยงานกลาง

๒. การระบุรายละเอียดในสัญญาให้ครบถ้วน: เน้นย้ำให้ระบุข้อมูลคู่สัญญาให้ครบถ้วน โดยเฉพาะเลขประจำตัวประชาชน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการติดตามสถานะบุคคลผ่านทะเบียนราษฎรหากผู้กู้ยืมที่อยู่หรือต้องดำเนินการทางกฎหมาย

๓. การจัดเก็บเอกสารในรูปแบบดิจิทัล: กำหนดให้สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอต้องสแกนและจัดเก็บหลักฐานการขีมีเงินทั้งหมดในรูปแบบไฟล์ PDF เพื่อสร้างฐานข้อมูลกลางที่สำนักงานอำเภอ ป้องกันการสูญหายหรือถูกทำลายของเอกสารต้นฉบับ และใช้เป็นหลักฐานสำรองกรณีเกิดข้อพิพาท

๒. การยกระดับการจัดการบัญชีและการเงิน

กำหนดให้ทุกหมู่บ้านต้องใช้ชื่อบัญชีเงินฝากในรูปแบบเดียวกัน คือ “เงินทุน กข.คจ. บ้าน.....หมู่ที่.....ตำบล.....” เท่านั้น

- ห้ามเปิดบัญชีโดยใช้อุปกรณ์ หรือชื่อคณะกรรมการโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันการยักยอกเงินไปใช้ส่วนตัว

- การเบิกถอนเงินจากบัญชี ต้องมีลายมือชื่อของคณะกรรมการร่วมกันไม่น้อยกว่าสองในสาม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล

๓. กระบวนการจัดการเมื่อเกิดเรื่องร้องเรียน มีการวางกระบวนการตรวจสอบและรายงานที่ชัดเจน เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้น โดยเริ่มจากระดับพื้นที่และยกระดับขึ้นตามความซับซ้อนของปัญหา ดังนี้

๑. ขั้นเริ่มต้น: พัฒนาการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และรายงานต่อพัฒนาการอำเภอโดยทันที

๒. ระดับอำเภอ: พัฒนาการอำเภออาจเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการ

๓. การยกระดับสู่จังหวัด: พัฒนาการจังหวัดจะได้รับรายงาน หากกรณีมีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ หรือต้องดำเนินการทางกฎหมาย จะมีการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสูงขึ้นเพื่อสอบสวนและดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

๕. สรุป ๓ สิ่งที่ต้องรู้เกี่ยวกับโครงการ กข.คจ. สำหรับผู้ที่เพิ่งเริ่มทำความเข้าใจโครงการนี้ สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่ควรรู้ได้ ๓ ข้อ ดังนี้

๑. เป้าหมายคือสร้างอาชีพด้วยกองทุนหมุนเวียน หัวใจของโครงการไม่ใช่การให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า แต่เป็นการให้ "ทุนตั้งต้น" ในรูปแบบเงินกู้ที่ครัวเรือนยากจนต้องนำไปสร้างอาชีพและส่งคืน เพื่อให้เงินทุนนี้สามารถหมุนเวียนไปช่วยเหลือคนอื่นๆ ในชุมชนต่อไปได้

๒. เฝ้าระวังความท้าทายทั้งการทุจริตและหนี้เสีย ต้องยอมรับว่าโครงการประสบปัญหาในการดำเนินงานจริง ทั้งปัญหาหนี้เสียจากผู้กู้ยืมที่ไม่สามารถชำระคืนได้ และปัญหาการทุจริตจากฝั่งผู้บริหารจัดการกองทุนในระดับหมู่บ้าน

๓. มีมาตรการแก้ไขและกฎระเบียบที่รัดกุม ภาครัฐได้รับทราบถึงปัญหาและไม่ได้นิ่งนอนใจ โดยได้วางแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบ ทั้งการปรับปรุงระเบียบด้านเอกสารสัญญา การคุมเข้มเรื่องบัญชีการเงิน และการวางกระบวนการตรวจสอบข้อร้องเรียนที่ชัดเจนขึ้น

แม้จะต้องเผชิญกับอุปสรรคและความท้าทาย โครงการ กข.คจ. ยังคงเป็นบทเรียนสำคัญในการต่อสู้กับความยากจนเชิงโครงสร้าง การพัฒนากระบวนการกำกับดูแลที่รัดกุมควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกชุมชน คือหัวใจสำคัญที่จะนำพาโครงการให้บรรลุวิสัยทัศน์แห่งความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

แนวทางการดำเนินงานจัดการเรื่องร้องเรียน โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.)

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสำหรับเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ในการจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นกับโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) อย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกระบวนการที่โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักธรรมาภิบาล แนวทางปฏิบัตินี้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่พบบ่อยในการดำเนินงาน เช่น การทุจริตของคณะกรรมการ และการผิดนัดชำระหนี้ของครัวเรือนเป้าหมาย เพื่อสร้างมาตรฐานการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนและเป็นธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การรักษาความน่าเชื่อถือของโครงการและสร้างความเข้มแข็งให้แก่มุมชนอย่างยั่งยืน

๑. บทบาทและความรับผิดชอบหลักของผู้เกี่ยวข้อง

เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้น ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นระบบตามลำดับขั้น

๑.๑ พัฒนาการ พัฒนาการเป็นเจ้าหน้าที่ด่านแรกที่ต้องรับทราบและเข้าตรวจสอบปัญหาในพื้นที่ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้:

- **การรายงานเบื้องต้น:** รายงานสถานการณ์ให้ **พัฒนาการอำเภอ** ทราบโดยเร็วที่สุดภายใน **๑ วัน** นับจากวันที่รับทราบเรื่อง

- **การตรวจสอบข้อมูล:** ตรวจสอบข้อมูลสถานะการเงินของโครงการ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) จำนวนเงินทุนทั้งหมด ๒) ยอดเงินให้กู้ยืมแก่ครัวเรือนเป้าหมาย ๓) ยอดเงินคงเหลือในบัญชีธนาคาร และ ๔) จำนวนเงินที่ปรากฏปัญหาหรือความเสียหาย

- **การลงพื้นที่:** ลงพื้นที่เพื่อติดตามและตรวจสอบข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานให้พัฒนาการอำเภอทราบทันที

หลังจากพัฒนาการได้รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นและรายงานแล้ว การดำเนินการในขั้นต่อไปจะถูกส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่ในระดับที่สูงขึ้นเพื่อทำการสืบสวนอย่างเป็นทางการ

๑.๒ พัฒนาการอำเภอ พัฒนาการอำเภอมิบทบาทในการกำกับดูแลการตรวจสอบในระดับพื้นที่และเริ่มกระบวนการสืบสวนอย่างเป็นทางการ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้:

- **การตรวจสอบร่วม:** ร่วมกับพัฒนาการตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ กข.คจ. ประจำหมู่บ้าน และครัวเรือนเป้าหมาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้าน

- **การรายงานผลต่อผู้บังคับบัญชา:** จัดทำบันทึกรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงาน

- **การเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการ:** จัดทำบันทึกเสนอ นายอำเภอ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการ เพื่อดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

ในกรณีที่เรื่องราวร้องเรียนมีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ หรือมีความเสียหายในวงกว้าง การดำเนินการจะถูกส่งต่อไปยังระดับจังหวัดเพื่อกำกับดูแลและตัดสินใจ

๑.๓ พัฒนาการจังหวัด พัฒนาการจังหวัดมิบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลภาพรวม การตัดสินใจในกรณีที่ซับซ้อน และการดำเนินการทางกฎหมาย โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้:

- **การรายงานต่อกรมฯ:** รายงานข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องราวร้องเรียนให้ กรมการพัฒนาชุมชนทราบทันที

- **การเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการ (กรณีซับซ้อน):** หากเรื่องมีความซับซ้อนหรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ให้ทำบันทึกเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในระดับจังหวัด

- **การให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหา:** หากปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถไกล่เกลี่ยหรือแก้ไขได้ ให้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอย

- **การดำเนินคดี:** หากตรวจสอบแล้วพบว่ามีความผิดที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ให้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมาย

- **การติดตามและรายงานผล:** ติดตามความคืบหน้าของคดีอย่างต่อเนื่อง และรายงานผลให้กรมการพัฒนาชุมชนทราบเป็นระยะจนกว่าเรื่องจะยุติ

นอกเหนือจากบทบาทหน้าที่ตามลำดับขั้นแล้ว การจัดการเรื่องราวร้องเรียนยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของปัญหา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นกรณีต่างๆ ได้ดังนี้

ขั้นตอนการดำเนินการตามกรณีร้องเรียน เพื่อให้การจัดการเรื่องราวร้องเรียนมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับสถานการณ์ ๓ รูปแบบที่พบบ่อยที่สุด ดังนี้

กรณีที่ ๑: ครัวเรือนเป้าหมายไม่ชำระคืนเงินยืมตามสัญญา

กระบวนการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามหนี้อย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญกับการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นอันดับแรก และสงวนสิทธิ์ในการดำเนินการทางกฎหมายเป็นทางเลือกสุดท้าย

๑. **จัดประชุม:** เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนอำเภอร่วมกับคณะกรรมการ กข.คจ. หมู่บ้าน จัดประชุมครัวเรือนที่ผิดนัดชำระหนี้ เพื่อสอบถามถึงปัญหาและอุปสรรค พร้อมทั้งร่วมกันหาแนวทางแก้ไข

๒. **ยื่นขอผ่อนผัน:** เปิดโอกาสให้ครัวเรือนเป้าหมายสามารถยื่นคำร้องขอผ่อนผันระยะเวลาการชำระคืนเงินยืมได้ โดยคณะกรรมการฯ จะพิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณีตามความเหมาะสม

๓. **ทวงถามและกำหนดเวลา:** หากครบกำหนดผ่อนผันแล้วยังคงผิมนัดชำระ ให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการทวงถามและให้เวลาอีก ๓๐ วัน ในการชำระคืน หากยังคงเพิกเฉย ให้จัดทำหนังสือรายงานอำเภอเพื่อ ดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

๔. **ประสานงานฟ้องร้อง:** เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานกับสำนักงานอัยการ ในเขตอำนาจ เพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดี

๕. **รับแจ้งค่าใช้จ่าย:** สำนักงานอัยการจะแจ้งค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ต้องใช้ในการดำเนินคดีในชั้นศาล ให้ทราบ

๖. **ติดตามและรายงานผล:** เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนต้องติดตามความคืบหน้าของคดีอย่างต่อเนื่อง และจัดทำบันทึกรายงานผลการดำเนินงานให้กรรมการพัฒนาชุมชนทราบจนกว่าเรื่องดังกล่าวจะยุติ

นอกเหนือจากปัญหาการชำระหนี้ของครัวเรือนเป้าหมายแล้ว กรณีที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ ความเชื่อมั่นของโครงการคือการทุจริตโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการตรวจสอบที่เข้มงวด

กรณีที่ ๒ คณะกรรมการ กข.คจ. หมู่บ้าน ไม่นำเงินฝากเข้าบัญชีโครงการ กข.คจ. แต่เบียดบังเอาเงิน นั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่นโดยทุจริต

เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าคณะกรรมการหมู่บ้านเบียดบังเงินโครงการไปเป็นของตนหรือผู้อื่นโดย ทุจริต ให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

๑. **เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน:** พัฒนาการอำเภอทำบันทึกเสนอนายอำเภอ เพื่อพิจารณา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้นมาตรวจสอบโดยเฉพาะ

๒. **รายงานความเสียหาย:** เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบแล้วพบว่ามีผลกระทบทำให้รายงาน ผลการสอบสวนต่อนายอำเภอ เพื่อรายงานต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้รับทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น

๓. **ร้องทุกข์กล่าวโทษ:** ตามอำนาจที่ได้รับมอบจากอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษ ซึ่งอาจมอบอำนาจต่อให้พัฒนาการจังหวัดดำเนินการได้ จากนั้นผู้ได้รับ มอบอำนาจจึงดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด

๔. **ติดตามและรายงานผล:** เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดมีหน้าที่ติดตามความคืบหน้าของคดี และ จัดทำบันทึกรายงานผลความเสียหายและการดำเนินคดีให้กรรมการพัฒนาชุมชนทราบจนกว่าเรื่องจะยุติ

สถานการณ์ที่ร้ายแรงที่สุด คือกรณีที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลโครงการกลับเป็นผู้กระทำ ผิดเสียเอง ซึ่งต้องมีกระบวนการที่รัดกุมและเด็ดขาด

กรณีที่ ๓: ข้าราชการทุจริตเงินโครงการ

กรณีที่ข้าราชการทุจริตเงินโครงการ ถือเป็นการผิดร้ายแรงที่ต้องดำเนินการทั้งทางกฎหมายและทาง วินัยควบคู่กันไปอย่างเฉียบขาด ตามขั้นตอนต่อไปนี้

๑. **แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน:** เมื่อทราบเหตุแห่งความผิด ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงขึ้นมาทันที

๒. **สรุปผลการสอบสวน:** หากผลการสอบสวนพบว่าข้าราชการกระทำผิดจริง ให้ถือว่าเป็น **ความผิด วินัยอย่างร้ายแรง** ซึ่งจะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายและดำเนินการทางวินัยไปพร้อมกัน

๓. **รายงานกรมฯ โดยเร็ว:** เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดต้องรายงานผลการสอบสวนให้กรมการ พัฒนาชุมชนทราบโดยเร็วที่สุด

๔. **ร้องทุกข์กล่าวโทษ:** ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือพัฒนาการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจ ดำเนินการ ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย

๕. **ตั้งกรรมการสอบสวนทางละเมิด:** จังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพิ่มเติม เพื่อประเมินความเสียหายและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำผิด

๖. **รายงานผลสรุป:** เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดต้องจัดทำบันทึกสรุปเหตุการณ์ทั้งหมด รายงานผลการดำเนินคดีตามกฎหมายและทางวินัย พร้อมทั้งรายงานความคืบหน้าให้กรมการพัฒนาชุมชนทราบเป็นระยะจนกว่าเรื่องจะยุติ

๓. สรุปและข้อเน้นย้ำ

การปฏิบัติตามแนวทางจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างเคร่งครัดและเป็นระบบ คือหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการโครงการ กข.คจ. ให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม การดำเนินการที่รวดเร็ว ชัดเจน และตรวจสอบได้ ไม่เพียงแต่จะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังเป็นการรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อโครงการ และเป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ของกรมการพัฒนาชุมชนที่มุ่งสร้าง "เศรษฐกิจฐานรากมั่นคง ชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน ด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ให้เป็นจริง

สรุปประเด็นสำคัญจากเวทีเสวนา : “การจัดการหนี้สินและความเสียหายกองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.)”

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร



ด้วยศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชน นครศรีธรรมราช โดยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่ ได้กำหนดจัดกิจกรรม “เสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (KM Talk Online)” เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และแนวปฏิบัติที่ดีของบุคลากร ในประเด็น “แนวทางการบริหารจัดการหนี้ กข.คจ. อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน” ซึ่งจัดขึ้นในวันพุธ

ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ ผ่านระบบ Zoom Cloud Meeting เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการบริหารจัดการหนี้ กข.คจ. ให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน นั้น

บัดนี้ กิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินการแล้วเสร็จเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกประการ โดยมีผู้บริหารและบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมกิจกรรมผ่านระบบออนไลน์อย่างพร้อมเพรียง ภายในกิจกรรมประกอบด้วยการเสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การถ่ายทอดประสบการณ์ และการนำเสนอแนวปฏิบัติที่ดีด้านการบริหารจัดการหนี้ กข.คจ. ซึ่งเอื้อต่อการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ จากการถอดบทเรียนภายหลังการเสวนา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ด้วยการจัดการหนี้สินและความเสียหายของกองทุนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) โดยสรุปให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหา กรอบกฎหมาย แนวทางปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ประเด็นหลักที่ต้องให้ความสำคัญสูงสุดคือ "อายุความ" ซึ่งเป็นปัจจัยชี้ขาดในการ

ดำเนินการทางกฎหมาย และ "ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" ซึ่งอาจเกิดขึ้นหากมีการปล่อยปละละเลยจนเกิดความเสียหายแก่รัฐ

สถานการณ์ปัจจุบันพบว่าหมู่บ้านที่ต้องเร่งรัดติดตามหนี้สินถึง ๒,๘๑๒ หมู่บ้าน คิดเป็นมูลหนี้รวม ๓๕๖ ล้านบาท โดยในจำนวนนี้เป็นความเสียหายที่ต้องจัดการทันที ๕๕ ล้านบาท ความท้าทายหลักในการปฏิบัติงานคือความสับสนในอำนาจหน้าที่ระหว่างอำเภอและจังหวัด, การขาดการติดตามบังคับคดีหลังศาลมีคำพิพากษา, และการจัดการหนี้สินที่ขาดอายุความไปแล้ว

แนวทางแก้ไขที่สำคัญประกอบด้วย ๓ แนวทางหลัก:

๑) การดำเนินคดีคู่ขนาน ทั้งทางอาญาเพื่อเอาผิดผู้กระทำความผิด และการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อเรียกค่าเสียหายคืนหลวง,

๒) การจัดการหนี้ตามสถานะอายุความ โดยใช้ "หนังสือรับสภาพหนี้" สำหรับหนี้ที่ยังไม่ขาดอายุความ และใช้ "หนังสือรับสภาพความผิด" หรือ "สัญญาประนีประนอมยอมความ" เพื่อสร้างภาระผูกพันใหม่สำหรับหนี้ที่ขาดอายุความแล้ว

๓) การใช้มาตรการทางสังคม ควบคู่กับกฎหมาย ดังเช่นกรณีศึกษาของจังหวัดชุมพรที่ใช้เวทีประชาคมกดดันให้ผู้กระทำความผิดชดเชยเงินคืนได้สำเร็จแม้คดีจะหมดอายุความแล้วก็ตาม ทั้งนี้ การดำเนินการบังคับคดีและสืบทรัพย์อย่างจริงจังหลังศาลมีคำพิพากษาถือเป็นขั้นตอนที่ห้ามละเลยโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันความเสียหายและป้องกันเจ้าหน้าที่จากการถูกสอบสวนความรับผิดชอบในอนาคต

๑. ภาพรวมสถานการณ์หนี้สินและความเสียหาย



นายสมรรถสิทธิ์ สุระมาศ ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาทุนชุมชน ได้นำเสนอข้อมูลภาพรวมสถานการณ์หนี้สินของกองทุน กบ.คจ.ทั่วประเทศ โดยจำแนกเป็น "หมู่บ้านที่มีปัญหา" และ "หมู่บ้านที่มีความเสียหาย" ซึ่งความเสียหายหมายถึงกรณีที่เงินไม่อยู่ในบัญชี ไม่อยู่กับคณะกรรมการ และ

ไม่อยู่กับสมาชิก ซึ่งต้องจัดการทันที ข้อมูล ณ ปีงบประมาณ ๒๕๖๘:

- หมู่บ้านที่ต้องเร่งรัดติดตาม: ๒,๘๑๒ หมู่บ้าน
- มูลหนี้ที่ต้องเร่งรัดรวม: ๓๕๖ ล้านบาท
- มูลค่าความเสียหาย: ๕๕ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่มีมูลค่า ๔๔ ล้านบาท)

กรมการพัฒนาชุมชนได้มีแนวทางแจ้งให้จังหวัดดำเนินการติดตามแก้ไขเป็นรายไตรมาส โดยอำเภอและจังหวัดต้องร่วมกันตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

๒. กรอบกฎหมายและกระบวนการจัดการความเสียหาย

๒.๑ ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อพบความเสียหาย นางสาวยุตา จันทรเส็ง นักวิชาการพัฒนาชุมชนชำนาญการ ได้อธิบายขั้นตอนการดำเนินการเมื่อพบความเสียหาย เช่น การยกยอกเงิน ดังนี้:

๑. อำเภอรื้อเริ่มต้นตรวจสอบ: เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนและพัฒนากลุ่มพื้นที่สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

๒. ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง: จัดทำรายงานเสนอนายอำเภอเพื่อแต่งตั้ง "คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง"

๓. รายงานจังหวัด: เมื่อผลสอบยืนยันการกระทำผิด อำเภอจะส่งเรื่องต่อให้จังหวัด

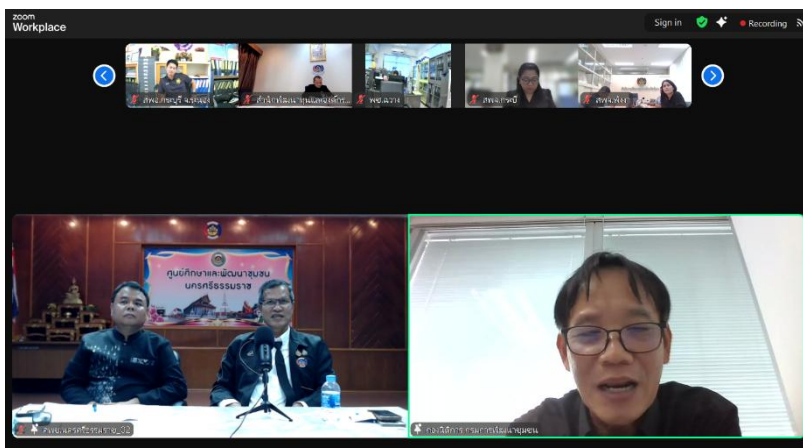
๔. จังหวัดร้องทุกข์กล่าวโทษ: ผู้ว่าราชการจังหวัด (ตามอำนาจที่กรมฯ มอบหมายในปี ๒๕๖๗) เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

๕. ติดตามคดี: เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดต้องติดตามความคืบหน้าของคดีจนถึงที่สุดและรายงานกรมฯ

๒.๒ ความชัดเจนด้านอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

นายสัจด์ พิษพันธ์ ผู้ตรวจราชการกรม ได้ตั้งประเด็นข้อสงสัยในทางปฏิบัติว่าอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงควรอยู่ที่ระดับใด เนื่องจากบางจังหวัดตั้งกรรมการเอง บางจังหวัดให้อำเภอเป็นผู้ตั้ง

คำชี้แจงจากกองนิติการ (โดยนายสิทธิชัย เรืองพัฒนโกศล):



เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา: ทั้งระดับจังหวัด (พัฒนาการจังหวัด) และระดับอำเภอ (นายอำเภอ) สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่จำเป็นต้องอ้างกฎหมายเฉพาะ

- ขอบเขตอำนาจ: หากอำเภอเป็นผู้ตั้ง จะสามารถสอบได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ในสังกัดอำเภอเท่านั้น

- การยอมรับผลสอบ: จังหวัดสามารถนำผลการสอบข้อเท็จจริงของอำเภอไปใช้ในการแจ้งความดำเนินคดีได้ทันที หากเห็นว่ามีความครบถ้วนและเชื่อถือได้ ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบซ้ำซ้อน

๓. ประเด็นสำคัญทางกฎหมาย: อายุความและความรับผิดชอบ

๓.๑ ประเภทความผิดและผลต่ออายุความ

กองนิติการได้ชี้แจงความแตกต่างของอายุความซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินคดี:

- ความผิดต่อส่วนตัว (เช่น ยักยอกทรัพย์สินโดยบุคคลทั่วไป):
- ต้องร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำผิด หากเกินกำหนดจะขาดอายุความ

• หลังแจ้งความ พนักงานสอบสวนต้องส่งฟ้องศาลภายในอายุความ ๑ ปี มิฉะนั้นคดีจะขาดอายุความเช่นกัน

- ความผิดอาญาแผ่นดิน (เช่น ทูจริตในหน้าที่):
- อายุความจะยาวนานกว่า (๕, ๑๐ หรือ ๒๐ ปี) สามารถแจ้งความได้ตลอดช่วงอายุความ
- ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่:
- อายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานรู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำผิด
- อายุความยาว ๕ ปี นับแต่วันที่เกิดเหตุการณ์ความเสียหาย

๓.๒ แนวทางการดำเนินคดีคู่ขนาน

กองนิติการเน้นย้ำว่าเมื่อเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ ควรดำเนินการควบคู่กันทั้ง ๒ ทางเสมอ:

๑. ทางอาญา: เพื่อเอาผิดและนำตัวผู้กระทำผิดมารับโทษ

๒. ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: เพื่อตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายคืนแก่ทางราชการ

๔. กลยุทธ์การจัดการหนี้สินตามสถานะอายุความ การประเมินสถานะหนี้ให้ถูกต้องเป็นหัวใจสำคัญในการเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสม

กลยุทธ์การจัดการหนี้สินตามสถานะอายุความ

1. หนี้ที่ยัง "ไม่ขาดอายุความ"

เครื่องมือหลัก: ใช้ "หนังสือรับสภาพหนี้" ซึ่งจัดทำโดยเจ้าหนี้และผู้ก่อหนี้เป็นลายลักษณ์อักษร (เช่น สัญญาอายุความ 5 ปี เมื่อรับสภาพหนี้แล้วนับเป็นอีก 5 ปี)

การดำเนินการ:

- คดีอาญา (สืบสวน): ดำเนินการภายใน 3 เดือน นับตั้งแต่วันที่รู้ถึงข้อเท็จจริง
- คดีแพ่ง: สามารถฟ้องคดีได้ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่รู้ถึงข้อเท็จจริง

เปรียบเทียบประเด็น:

ประเด็น	หนังสือรับสภาพหนี้	หนังสือรับสภาพหนี้	ช่วงเวลาพัก
ช่วงเวลาที่พัก	พัก 3 เดือน	พัก 3 เดือน	พัก 3 เดือน
ผลทางกฎหมาย	อายุความ สงบลงและเริ่มนับใหม่ นับจากอายุความเดิม (เช่น 5 หรือ 10 ปี)	อายุความ สงบลงและเริ่มนับใหม่ นับจากอายุความเดิม (เช่น 5 หรือ 10 ปี)	อายุความ สงบลงและเริ่มนับใหม่ นับจากอายุความเดิม (เช่น 5 หรือ 10 ปี)

2. หนี้ที่ "ขาดอายุความแล้ว"

เครื่องมือหลัก: ใช้ "หนังสือรับสภาพหนี้" หรือ "สัญญาประนีประนอมยอมความ" ซึ่งจัดทำโดยเจ้าหนี้และผู้ก่อหนี้เป็นลายลักษณ์อักษร (เช่น สัญญาอายุความ 5 ปี เมื่อรับสภาพหนี้แล้วนับเป็นอีก 5 ปี)

การดำเนินการ:

- คดีอาญา: ไม่สามารถฟ้องคดีได้
- คดีแพ่ง: สามารถฟ้องคดีได้ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่รู้ถึงข้อเท็จจริง

เปรียบเทียบประเด็น:

ประเด็น	หนังสือรับสภาพหนี้	สัญญาประนีประนอมยอมความ	ช่วงเวลาพัก
ช่วงเวลาที่พัก	พัก 3 เดือน	พัก 3 เดือน	พัก 3 เดือน
ผลทางกฎหมาย	อายุความ สงบลงและเริ่มนับใหม่ นับจากอายุความเดิม (เช่น 5 หรือ 10 ปี)	อายุความ สงบลงและเริ่มนับใหม่ นับจากอายุความเดิม (เช่น 5 หรือ 10 ปี)	อายุความ สงบลงและเริ่มนับใหม่ นับจากอายุความเดิม (เช่น 5 หรือ 10 ปี)

ข้อควรระวัง: การเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมายต้องพิจารณาถึงสถานะอายุความ และดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย

๔.๑ หนี้ที่ยัง "ไม่ขาดอายุความ"

• เครื่องมือหลัก: ใช้ "หนังสือรับสภาพหนี้" ซึ่งจะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและเริ่มนับใหม่เต็มตามอายุความของมูลหนี้เดิม (เช่น สัญญาอายุความ ๕ ปี เมื่อรับสภาพหนี้จะเริ่มนับใหม่ไปอีก ๕ ปี)

• การดำเนินคดี:

• คดีอาญา (ยกยอก): ต้องร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือนนับแต่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำผิด

ผู้กระทำผิด

• คดีแพ่ง: สามารถฟ้องเรียกหนี้ได้ตามปกติ และควรประสานอัยการให้ "ขอพ่วงเรื่องการชดใช้เงินไปด้วย" ในคำฟ้องคดีอาญา เพื่อให้ศาลสั่งชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งได้ในคราวเดียวกัน

๔.๒ หนี้ที่ "ขาดอายุความแล้ว"

• เครื่องมือหลัก: ใช้ "หนังสือรับสภาพหนี้" หรือ "สัญญาประนีประนอมยอมความ" แม้หนี้จะขาดอายุความไปแล้ว แต่หากลูกหนี้ยอมลงนามในเอกสารเหล่านี้ จะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องขึ้นมาใหม่ แต่มีอายุความสั้นเพียง ๒ ปี นับแต่วันที่รับสภาพ

• เทคนิคการเจรจา:

• หลักจิตวิทยา: ใช้หลักการที่ว่า "เงินหลวงเนี่ยมาตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้ ไม่มีอายุความ" ในการเจรจาเพื่อกดดันให้ลูกหนี้อยอมรับผิด

- มาตรการทางสังคม: จัดเวทีประชาคมเพื่อใช้แรงกดดันทางสังคม หรืออ้างอิงหลักศาสนาเพื่อกระตุ้นจิตสำนึก

ประเด็น	หนังสือรับสภาพหนี้	หนังสือรับสภาพความผิด
ช่วงเวลาที่ทำ	ทำ ภายใน อายุความ	ทำ ภายหลัง ขาดอายุความแล้ว
ผลทางกฎหมาย	อายุความ สะดุดหยุดลงและเริ่มนับใหม่ เติบโตตามอายุความเดิม (เช่น ๕ หรือ ๑๐ ปี)	เกิดสิทธิเรียกร้องขึ้น ใหม่ แต่มีอายุความสั้นเพียง ๒ ปี

๕. กรณีศึกษาและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ

๕.๑ กรณีศึกษาจังหวัดชุมพร: การใช้มาตรการทางสังคมหลังมีคำพิพากษา

นางปิยมาภรณ์ มณีอุบลรัตน์ ได้นำเสนอกรณีศึกษาที่ส่วนใหญ่เป็นคดีอาญาที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ผู้กระทำผิดรับโทษจำคุก แต่เงินยังไม่ได้คืน และคดีหมดอายุความบังคับคดีแล้ว แนวทางการดำเนินงานที่ได้ผล:

๑. รวบรวมข้อมูล: คัดสำเนาคำพิพากษา ตรวจสอบสถานะการบังคับคดีและการสืบทรัพย์ย้อนหลัง
๒. ลงพื้นที่: ประสานงานกับทุกฝ่ายในชุมชนเพื่อสอบถามเท็จจริงเพิ่มเติม
๓. ใช้มาตรการทางสังคม: จัดเวทีประชาคมให้ชุมชนร่วมกันเจรจากับผู้ก่อความเสียหาย ทำให้ผู้กระทำผิดจำนวนหนึ่งยินยอมชำระเงินคืนแม้คดีจะหมดอายุความแล้วก็ตาม

๕.๒ แนวปฏิบัติที่สำคัญ: การบังคับคดีและการสืบทรัพย์หลังมีคำพิพากษา

กองนิติการได้เน้นย้ำว่า "อย่าหยุดปฏิบัติเมื่อมีคำพิพากษา" การมีคำพิพากษาเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่ง แต่ต้องดำเนินการต่ออย่างจริงจังเพื่อเรียกเงินคืนและป้องกันความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ขั้นตอนที่ต้องทำ:

๑. ขอให้ศาลออก "หมายบังคับคดี"
๒. ดำเนินการ "สืบทรัพย์" ของลูกหนี้อย่างสม่ำเสมอ (เช่น ทุก ๖ เดือน หรือ ๑ ปี) ผ่านสำนักงานที่ดิน, ขนส่ง, และธนาคาร
๓. จัดเก็บหลักฐานการสืบทรัพย์ทั้งหมดไว้อย่างเป็นระบบ แม้จะไม่พบทรัพย์สินค้าก็ตาม

ความสำคัญ: หลักฐานเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งในการเสนอเรื่องขอ "อนุมัติจำหน่ายหนี้สูญ" ต่อกระทรวงการคลังเมื่อครบกำหนด ๑๐ ปีหลังมีคำพิพากษา

๖. แนวทางรับมือกรณีปัญหาเฉพาะหน้า

- กรณีหนี้เก่ามาก ไม่มีเอกสาร: ให้ความสำคัญเพื่อให้ลูกหนี้ทำ "หนังสือรับสภาพความผิด" หรือหากเป็นการยกยอกโดยกรรมการ อาจต้องพิจารณาสอบสวนความรับผิดทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ในอดีต
- กรณีลูกหนี้เสียชีวิต: สามารถฟ้องร้องทนายได้ แต่ทนายจะรับผิดชอบไม่เกินกว่าทรัพย์มรดกที่ได้รับ หากผู้ตายไม่มีมรดกก็ไม่สามารถเรียกคืนเงินจากทนายได้

- กรณีเงินบริจาคเพื่อชดใช้หนี้: ต้องระบุวัตถุประสงค์ในรายงานการประชุมให้ชัดเจน เช่น "เงินบริจาคเพื่อชดใช้หนี้แทนนาย ก." มิฉะนั้นเงินจะถูกตีความเป็นเงินของโครงการโดยอัตโนมัติและอาจมีปัญหาในการจัดการ

๗. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ดำเนินการคู่ขนาน: ต้องแจ้งความดำเนินคดีอาญาควบคู่กับการตั้งคณะกรรมการสอบสวนละเมิดเสมอ
๒. บังคับคดีอย่างจริงจัง: หลังศาลมีคำพิพากษา ต้องดำเนินการบังคับคดีและสืบทรัพย์อย่างต่อเนื่องและมีหลักฐานชัดเจน
๓. ใช้เครื่องมือทางกฎหมายให้ถูกสถานการณ์: แยกแยะหนี้ที่ยังไม่ขาดอายุความ (ใช้หนังสือรับสภาพหนี้) ออกจากหนี้ที่ขาดอายุความแล้ว (ใช้หนังสือรับสภาพความผิด)
๔. บูรณาการมาตรการทางสังคม: ใช้เวทีชุมชนและการเจรจาเป็นเครื่องมือเสริมกระบวนการทางกฎหมาย
๕. จัดทำระบบเอกสารมาตรฐาน: สร้างแฟ้มคดี (Case File Checklist) และแบบฟอร์มรายงานความคืบหน้าที่ชัดเจน เพื่อให้การติดตามเป็นระบบและป้องกันปัญหาจากการส่งมอบงาน

คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน การจัดการหนี้สินกองทุนชุมชนอย่างเป็นระบบ

การจัดการหนี้สินโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กข.คจ.) เป็นภารกิจสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อความยั่งยืนของแหล่งทุนหมุนเวียนในชุมชน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของสำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน พบว่าสถานการณ์หนี้สินทั่วประเทศยังคงน่ากังวล โดยมีมูลหนี้ที่ต้องเร่งรัดติดตามสูงถึง ๓๕๖ ล้านบาท และในจำนวนนี้เป็น ความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วกว่า ๕๕ ล้านบาท การปล่อยปละละเลยหรือดำเนินการผิดขั้นตอนไม่เพียงแต่จะสร้างความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดิน แต่ยังอาจนำมาซึ่งความรับผิดชอบทางกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย คู่มือฉบับนี้จึงถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเอกสารอ้างอิงเชิงปฏิบัติการที่รวบรวมขั้นตอน แนวทางปฏิบัติ และข้อชี้แจงทางกฎหมายที่ถูกต้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนทุกระดับสามารถปฏิบัติภารกิจในการจัดการหนี้สินกองทุนชุมชนได้อย่างมั่นใจ เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพสูงสุด

๑. หลักการพื้นฐาน: ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

การทำความเข้าใจโครงสร้างอำนาจและกรอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย ถือเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการทุกขั้นตอน การปฏิบัติงานภายใต้กรอบอำนาจที่ชัดเจนไม่เพียงแต่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ แต่ยังเป็นเกราะป้องกันความรับผิดทางละเมิดที่อาจเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในอนาคต

การวิเคราะห์ลำดับชั้นการบังคับบัญชาและอำนาจดำเนินคดี เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องตามสายการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจบทบาทและขอบเขตอำนาจของแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

ระดับหน่วยงาน บทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่

- **อำเภอ** มีหน้าที่หลักในการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เมื่อพบความเสียหายหรือปัญหาหนี้สินในพื้นที่ และมีหน้าที่ต้อง รายงาน ข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอไปยังจังหวัดเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป อำเภอ ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีด้วยตนเอง

- **จังหวัด** มีอำนาจเต็มในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา รวมถึงการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด (หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย) เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสุดท้าย เมื่อได้รับรายงานจากอำเภอแล้ว จังหวัดมีหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการต่อ และตามคำชี้แจงของกองนิติการ จะปฏิเสธความรับผิดชอบโดยสั่งการให้อำเภอไปแก้ไขปัญหาเองไม่ได้

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: สิ่งที่ต้องตระหนัก กรณีที่เจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการติดตามหนี้สินจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เช่น ปล่อยให้หนี้ขาดอายุความ อาจนำไปสู่การถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด ซึ่งมีหลักการที่สำคัญดังนี้

- **ผู้ที่ต้องรับผิด:** โดยหลักแล้ว เจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้นบังคับบัญชา (ตั้งแต่ผู้รับผิดชอบ, ผู้อำนวยการกลุ่มงาน, จนถึงพัฒนาการจังหวัด) ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในช่วงเวลาที่หนี้สินนั้น

"ขาดอายุความ" คือกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงสุดที่จะต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะพิจารณาถึงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งด้วย โดยอาจพิจารณาให้มีการรับผิดชอบร่วมกันกับเจ้าหน้าที่คนก่อนหน้า หากพบว่าเจ้าหน้าที่คนปัจจุบันเพิกเฉยมารับตำแหน่งได้ไม่นานจนไม่มีเวลาพอที่จะดำเนินการได้ทัน

- การพิจารณาความผิด: คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะพิจารณาจากพฤติการณ์ว่าเป็นการ ประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งระดับความประมาทนี้จะส่งผลโดยตรงต่อการชดเชยค่าเสียหาย

- การสอบสวนย้อนหลัง: หลักการที่ว่า "เงินหลวงไม่ตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้" ถูกนำมาใช้ในบริบทนี้ หมายความว่าแม้เหตุการณ์จะผ่านมานานแล้ว แต่หากยังมีความเสียหายปรากฏอยู่ ก็สามารถตั้งกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบย้อนหลังได้เสมอในลักษณะที่เรียกว่า "ละเมิดซ้อนละเมิด"

๒. ขั้นตอนปฏิบัติระยะเริ่มต้น: การตรวจสอบข้อเท็จจริงและการแต่งตั้งคณะกรรมการ

ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในระยะแรกนับเป็นจุดเริ่มต้นของการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดทิศทางการดำเนินการทางกฎหมายทั้งกระบวนการ การดำเนินการที่รวดเร็วและเป็นระบบในขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

เมื่อตรวจพบกรณีที่เข้าข่ายเป็น "ความเสียหาย" เช่น การยกยอกเงินโดยคณะกรรมการ หรือ เงินไม่เข้าสู่บัญชีโครงการ ให้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

๑. อำเภอบ: เป็นผู้เริ่มต้นตรวจสอบข้อเท็จจริง เนื่องจากปัญหาเกิดในพื้นที่รับผิดชอบ
๒. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน/พัฒนาการ: ลงพื้นที่สอบสวนข้อเท็จจริง รวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
๓. รายงาน: จัดทำรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสนอต่อนายอำเภอบเพื่อพิจารณา
๔. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง: นายอำเภอบพิจารณาเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นทางการ
๕. ส่งเรื่องให้จังหวัด: เมื่อผลการสอบสวนยืนยันว่ามีการกระทำผิดและเกิดความเสียหายจริง ให้อำเภอบสรุปเรื่องพร้อมสำนวนการสอบสวนส่งต่อไปยังจังหวัด
๖. จังหวัดดำเนินการ: ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากกรมการพัฒนาชุมชนในการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

ประเด็นชี้แจงทางปฏิบัติ: ใครคือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง?

จากคำชี้แจงของกองนิติการ สามารถสรุปแนวทางปฏิบัติได้ว่า ทั้งจังหวัดและอำเภอบสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ โดยเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาตามสายงานปกติ ไม่ถือว่ามีรูปแบบที่ "ถูกหรือผิด" อย่างไรก็ตาม อำนาจการสอบสวนของอำเภอบจะจำกัดอยู่เฉพาะเจ้าหน้าที่ในสังกัดอำเภอบเท่านั้น

ทั้งนี้ ควรทำความเข้าใจความแตกต่างทางกฎหมายระหว่างคณะกรรมการ ๒ ประเภท กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทั่วไปเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาตามปกติ แต่หากมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อย่างเป็นทางการ จะต้องเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้อำนาจของ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องมีการอ้างอิงตัวบทกฎหมายกำกับไว้ในคำสั่งแต่งตั้งโดยชัดเจน

เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนและล่าช้า หากจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่อำเภอแต่งตั้งมีความครบถ้วนและเชื่อถือได้ ก็สามารถนำผลการสอบสวนดังกล่าวไปใช้ในการร้องทุกข์กล่าวโทษได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาสอบสวนซ้ำอีก

หลังจากกระบวนการสอบสวนเสร็จสิ้นและได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนแล้ว การจำแนกประเภทหนี้ตามสถานะอายุความคือหัวใจสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์ต่อไป

๓. กลยุทธ์การจัดการหนี้: การจำแนกตามสถานะอายุความ

"อายุความ" คือจุดตัดสินที่สำคัญที่สุดในการเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมาย การจำแนกสถานะหนี้ได้อย่างถูกต้องจะนำไปสู่แนวทางการจัดการที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การละเลยประเด็นเรื่องอายุความอาจทำให้รัฐสูญเสียสิทธิในการฟ้องร้องและเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดได้

ความเข้าใจเรื่องอายุความของกองทุน กบ.คจ. สำหรับโครงการ กบ.คจ. มีอายุความทางแพ่งที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ❖ สัญญากู้ยืมทั่วไป: สัญญาที่ไม่ได้กำหนดการชำระคืนเป็นงวด มีอายุความ ๑๐ ปี
- ❖ สัญญากู้ยืมที่กำหนดชำระเป็นงวดๆ: มีอายุความ ๕ ปี

เมื่อหนี้ขาดอายุความ แม้ในทางเทคนิคจะยังสามารถยื่นฟ้องได้ แต่ในทางปฏิบัติัยการมักจะไม่ฟ้องคดีให้ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐไม่ควรฟ้องร้องคดีที่ขาดอายุความแล้ว ดังนั้น จากหลักการข้างต้น เจ้าหน้าที่สามารถจำแนกหนี้สินออกเป็น ๒ ประเภทหลักเพื่อวางแผนการจัดการได้อย่างตรงจุด

❖ หนี้ที่ยังอยู่ในอายุความ (Actionable Debts): คือหนี้ที่ยังสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายในการฟ้องร้องบังคับคดีได้ตามปกติ

❖ หนี้ที่ขาดอายุความแล้ว (Time-Barred Debts): คือหนี้ที่ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องได้ตามปกติ แต่ยังคงมีแนวทางจัดการอื่นเพื่อสร้างภาระผูกพันทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ได้

๔. แนวปฏิบัติสำหรับหนี้ที่ "ยังไม่ขาดอายุความ"

การจัดการหนี้ที่ยังคงอยู่ในอายุความถือเป็นโอกาสที่ดีที่สุดในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและป้องกันความเสียหายของทางราชการ เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและทันทั่วถึง เพื่อให้การติดตามหนี้สินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เครื่องมือสำคัญ: การใช้ "หนังสือรับสภาพหนี้" หนังสือรับสภาพหนี้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงในการบริหารจัดการหนี้ที่ยังไม่ขาดอายุความ มีหลักการสำคัญดังนี้

- ❖ วัตถุประสงค์: ใช้สำหรับกรณีที่หนี้สิน ยังไม่ขาดอายุความ เท่านั้น

❖ **ผลทางกฎหมาย:** การที่ลูกหนี้ลงนามในหนังสือรับสภาพหนี้ จะทำให้ "อายุความสะดุดหยุดลงและเริ่มนับขึ้นใหม่" เติบโตตามอายุความของมูลหนี้เดิม เช่น หากเป็นสัญญาที่มีอายุความ ๕ ปี เมื่อลูกหนี้รับสภาพหนี้ อายุความก็จะเริ่มนับใหม่ไปอีก ๕ ปีเต็ม

ขั้นตอนการร้องทุกข์กล่าวโทษในคดีอาญา ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำความผิดทางอาญา เช่น กรรมการยกยอกเงินโครงการ จะต้องดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยมีข้อควรปฏิบัติดังนี้

❖ **ระยะเวลา:** ต้องดำเนินการร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่ "รู้เรื่องการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด" ซึ่งโดยทั่วไปจะนับจากวันที่ได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการ หลังจากนั้น พนักงานสอบสวนต้องสรุปสำนวนและนำตัวผู้กระทำความผิดส่งฟ้องต่อศาลภายใน อายุความ ๑ ปี มิฉะนั้นคดีจะขาดอายุความ

❖ **ข้อควรระวัง:** การยึดกรอบเวลา ๓ เดือนเป็นแนวปฏิบัติที่ปลอดภัยที่สุด เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการกองทุนอาจมีความคลุมเครือว่าเข้าข่ายเป็น "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ ซึ่งส่งผลต่อการตีความประเภทความผิด หากเป็นความผิดต่อส่วนตัว (เช่น ยกยอกโดยบุคคลทั่วไป) จะมีอายุความร้องทุกข์เพียง ๓ เดือน แต่หากเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน จะมีอายุความยาวกว่า ดังนั้น เพื่อขจัดความเสี่ยงทางกฎหมายทั้งหมด จึงควรยึดกรอบเวลา ๓ เดือนนี้เป็นหลักในการปฏิบัติเสมอ

การดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกคืนหนี้สิน ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีอาญา (เช่น คดียกยอกทรัพย์) กองนิติการได้ให้คำแนะนำเชิงกลยุทธ์ว่า ควรประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อ "ขอให้พ่วงเรื่องของการชดเชยเงินไปด้วย" ในคำฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะทำให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งได้ในคราวเดียวกัน เป็นการลดขั้นตอนและประหยัดทรัพยากรของหน่วยงาน

ในทางกลับกัน หากหนี้ได้ลวงเลยจนขาดอายุความไปแล้ว จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปใช้กลยุทธ์และเครื่องมือทางกฎหมายที่แตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิง

๕. กลยุทธ์จัดการหนี้ที่ "ขาดอายุความแล้ว"

"อายุความ" คือจุดตัดสินที่สำคัญที่สุดในการเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมาย สำหรับกองทุน กบ.คจ. มีอายุความทางแพ่งที่เกี่ยวข้องดังนี้:

- ❖ สัญญากู้ยืมทั่วไป: ๑๐ ปี
- ❖ สัญญากู้ยืมที่กำหนดชำระเป็นงวด: ๕ ปี

เมื่อหนี้ขาดอายุความแล้ว อัยการมักจะไม่ฟ้องคดีให้ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงต้องจำแนกหนี้ออกเป็น ๒ ประเภทเพื่อวางแผนจัดการ

๕.๑ แนวปฏิบัติสำหรับหนี้ที่ "ยังไม่ขาดอายุความ"

เครื่องมือสำคัญ: หนังสือรับสภาพหนี้

- ❖ **วัตถุประสงค์:** ใช้สำหรับกรณีที่หนี้สิน ยังไม่ขาดอายุความ เท่านั้น
- ❖ **ผลทางกฎหมาย:** การที่ลูกหนี้ลงนาม จะทำให้อายุความ **สะดุดหยุดลงและเริ่ม**

นับขึ้นใหม่ เติบโตตามอายุความเดิม (เช่น ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี)

การร้องทุกข์คดีอาญา (กรณียกยอกทรัพย์)

❖ **ระยะเวลา:** ต้องร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่ "รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำผิด" ซึ่งโดยทั่วไปนับจากวันที่ได้รับรายงานผลการสอบสวนอย่างเป็นทางการ

❖ **การดำเนินคดีแพ่ง:** ควรประสานงานกับอัยการเพื่อ "ขอให้ฟ้องเรื่องการชดเชยเงินไปด้วย" ในคำฟ้องคดีอาญา เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งได้ในคราวเดียวกัน

๕.๒ กลยุทธ์สำหรับหน้าที่ "ขาดอายุความแล้ว" หน้าที่ขาดอายุความแล้วไม่สามารถฟ้องร้องตามปกติได้ แต่สามารถ "ซุบซิบิต" ให้กลับมามีผลผูกพันทางกฎหมายได้ด้วยเครื่องมือที่ถูกต้อง

❖ **เปรียบเทียบเครื่องมือทางกฎหมาย**

❖ **สัญญาประนีประนอมยอมความ:** เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ระงับข้อพิพาทเดิม และก่อให้เกิดมูลหนี้ใหม่ที่สามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้

❖ **เทคนิคการเจรจาและมาตรการทางสังคม:**

➢ **หลักจิตวิทยา:** อ้างอิงหลัก "เงินหลวงไม่ตกร้าไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้" เพื่อสร้างความตระหนักและกดดันให้ลูกหนี้รับผิดชอบ

➢ **กระบวนการประชาคม:** จัดเวทีในหมู่บ้านเพื่อใช้แรงกดดันทางสังคม

➢ **หลักศาสนา:** เชิญผู้นำศาสนา (เช่น อิหม่าม) มาให้ความรู้ถึงผลกระทบของหนี้สินตามหลักศาสนาเพื่อกระตุ้นจิตสำนึก

๖. การดำเนินงานหลังศาลมีคำพิพากษา: ขั้นตอนที่ห้ามละเลย

กองนิติการได้เน้นย้ำว่า การมีคำพิพากษาเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งเท่านั้น การดำเนินการบังคับคดีและสืบทรัพย์อย่างต่อเนื่องคือหัวใจสำคัญในการนำเงินกลับคืนสู่กองทุน และที่สำคัญคือเป็นกระบวนการที่ช่วยป้องกันความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในอนาคต

หลักการสำคัญ ๒ ประการแรกที่ต้องเข้าใจ คือ:

๑. คำพิพากษาอาญา ≠ การได้ทรัพย์คืนทันที: หากศาลมีคำสั่งให้จำเลยชดเชยเงินคืน จะต้องดำเนินการบังคับคดีต่อจึงจะได้เงินคืน

๒. หากคำพิพากษาทางอาญาไม่ได้สั่งให้ชดเชยเงิน: ในกรณีที่อัยการไม่ได้ร้องขอให้ศาลสั่งจำเลยชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งไว้ในคดีอาญา หน่วยงานยังสามารถฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายแยกต่างหากได้ภายในอายุความที่กฎหมายกำหนด

ขั้นตอนปฏิบัติในการบังคับคดีและสืบทรัพย์ หลังจากศาลมีคำพิพากษาให้ชำระหนี้แล้ว ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้อย่างเคร่งครัด

๑. ขออนุญาตหมายบังคับคดี: ติดต่อศาลเพื่อขออนุญาต "หมายบังคับคดี" เพื่อเริ่มต้นกระบวนการอย่างเป็นทางการ

๒. ดำเนินการสืบทรัพย์: ทำหนังสือสืบทรัพย์สินของลูกหนี้ไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานที่ดิน, สำนักงานขนส่ง, และธนาคารพาณิชย์ อย่างสม่ำเสมอ (เช่น ทุก ๖ เดือน หรือ ๑ ปี)

๓. จัดเก็บหลักฐาน: เก็บเอกสารการสืบทรัพย์และหนังสือตอบกลับจากหน่วยงานต่างๆ ให้อย่างเป็นระบบ แม้ว่าจะไม่พบทรัพย์สินก็ตาม

เป้าหมายปลายทาง ของการจัดเก็บหลักฐานเหล่านี้ คือเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการเสนอเรื่องขอ "อนุมัติจำหน่ายหนี้สูญ" ต่อกระทรวงการคลัง เมื่อครบกำหนด ๑๐ ปีหลังมีคำพิพากษา หากไม่มีหลักฐานการสืบทรัพย์อย่างต่อเนื่อง อาจทำให้ไม่สามารถจำหน่ายหนี้สูญได้ และอาจนำไปสู่การสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

ข้อควรระวัง:

- อย่าหยุดปฏิบัติเมื่อมีคำพิพากษา ต้องต่อเนื่องด้วยการบังคับคดีและสืบทรัพย์เสมอ
- การวางระบบที่ดีจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นซ้ำรอยในอนาคต ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานเชิงรุก

๗. แนวปฏิบัติที่ดีและการป้องกันปัญหาในระยะยาว

หัวใจสำคัญของการจัดการหนี้อย่างยั่งยืนคือการป้องกันปัญหาเชิงรุกและการสร้างความต่อเนื่องในการทำงาน เพื่อลดช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคต

ความสำคัญของการส่งมอบงานและการรายงาน ปัญหาหนี้สินจำนวนมากเกิดจากรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ดังนั้น การส่งมอบงานอย่างเป็นระบบจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

❖ จัดทำเอกสารส่งมอบที่ชัดเจน: การส่งมอบงานควรมีเอกสารที่ระบุสถานะโครงการอย่างละเอียดครบถ้วน ทั้งสถานะการเงิน เงินสดคงเหลือ บัญชีธนาคาร และที่สำคัญคือ รายชื่อลูกหนี้คงค้างทั้งหมด พร้อมสถานะการติดตาม

❖ รายงานตามความเป็นจริง: เจ้าหน้าที่ที่รับงานใหม่ควรตรวจสอบและรายงานสถานะของโครงการตามข้อเท็จจริงที่พบไปยังผู้บังคับบัญชาทันที การทำเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบปัญหา แต่ยังเป็นการ ป้องกันตัวเอง จากการต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนที่ตนจะเข้ามารับผิดชอบอีกด้วย

การจัดการเงินบริจาคเพื่อชดใช้หนี้ ในกรณีที่มีการระดมทุนหรือรับบริจาคเพื่อนำเงินมาชดใช้หนี้สินของโครงการ สำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชนได้ให้คำแนะนำเชิงป้องกันที่สำคัญอย่างยิ่งว่า:

❖ ต้องระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน: ในรายงานการประชุมหรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าเงินที่ได้รับมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เช่น "เงินบริจาคเพื่อชดใช้หนี้แทนนายก."

❖ ผลกระทบหากไม่ระบุ: หากไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เงินที่ได้รับมาทั้งหมดจะถูกตีความเป็น "เงินของโครงการ กข.คจ. โดยอัตโนมัติ" ซึ่งจะกลายเป็นเงินหลวงและอาจสร้างปัญหาในการนำไปชดใช้หนี้ตามเจตนารมณ์เดิมได้ยาก

การปฏิบัติตามแนวทางทั้งหมดนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนทำงานได้อย่างมั่นคงปลอดภัย และบรรลุเป้าหมายของกองทุนชุมชนได้อย่างยั่งยืน

เสียหาย" ซึ่งจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการจัดการทางกฎหมาย คิดเป็นมูลค่าสูงถึง ๕๕ ล้านบาท ตัวเลขเหล่านี้มิได้เป็นเพียงการชี้ให้เห็นถึงความเสียหายต่อเงินทุนสาธารณะ แต่ยังสะท้อนถึงจุดอ่อนเชิงระบบที่อาจดำรงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความล้มเหลวของกลไกควบคุมภายใน การขาดความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายของคณะกรรมการ หรือทั้งสองปัจจัยประกอบกัน การรั่วไหลของเงินทุนในระดับนี้บ่อนทำลายปรัชญาพื้นฐานของโครงการพัฒนาโดยชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ

การจำแนกประเภทหนี้ : จุดเริ่มต้นของการเลือกแนวทางการบริหารจัดการและกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง



การบริหารจัดการเงินทุนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ให้มีประสิทธิภาพ มิได้เริ่มต้นจากการติดตามทวงถามหรือการดำเนินคดี แต่เริ่มต้นจาก “การวินิจฉัยลักษณะของปัญหาให้ถูกต้อง” ว่าเงินที่ไม่สามารถนำกลับเข้าสู่ระบบกองทุนในขณะนั้นเป็นเพียง ลูกหนี้ผิดนัดหรือค้างชำระตามสัญญาออมเงิน หรือเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่า เงินทุนของ

โครงการได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

การจำแนกสองกรณีนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนำไปสู่กระบวนการดำเนินงาน อำนาจหน้าที่ ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาทางกฎหมาย และวิธีการรักษาสีทธิของกองทุนที่แตกต่างกัน

โครงการ กข.คจ. ปัจจุบันดำเนินงานภายใต้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน พ.ศ. ๒๕๕๓ และแนวทางการดำเนินงานที่กรมการพัฒนาชุมชนกำหนด โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้รักษาการตามระเบียบ และมีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา และกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบ

ดังนั้น การจัดการปัญหาเงินทุน กข.คจ. จึงไม่ควรใช้เพียงวิธีการบริหารหนี้ทั่วไป แต่ต้องพิจารณาร่วมกับระเบียบ แนวทาง หนังสือสั่งการ และคู่มือด้านกฎหมายของกรมการพัฒนาชุมชน

๑. กรณีที่หนึ่ง: ลูกหนี้ผิดนัดหรือค้างชำระตามสัญญา ในเอกสารเชิงบริหารอาจเรียกกรณีนี้ในความหมายใกล้เคียงกับ “หนี้เสีย” หรือ Non-Performing Loan (NPL) แต่สำหรับการดำเนินงาน กข.คจ. ควรใช้ถ้อยคำว่า “ลูกหนี้ผิดนัดชำระ” หรือ “ลูกหนี้ค้างชำระตามสัญญาออมเงิน” เพราะเงิน กข.คจ. ไม่ใช่สินเชื่อของธนาคารหรือสถาบันการเงิน แต่เป็นเงินทุนตามโครงการของรัฐที่ให้ครัวเรือนเป้าหมายออมเพื่อประกอบอาชีพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

กรมการพัฒนาชุมชนกำหนดแบบเอกสารรองรับการบริหารการเงินทุนไว้โดยเฉพาะ เช่น แบบสัญญาออมเงินทุน แบบรับเงินออมของครัวเรือนเป้าหมาย แบบรับคืนเงินออม บัญชีคุมลูกหนี้ บัญชีคุมเงิน

ฝากธนาคาร และสมุดบันทึกสถานะหมู่บ้าน ซึ่งเอกสารเหล่านี้เป็นหลักฐานสำคัญในการตรวจสอบสถานะของหนี้และการติดตามเงินทุน

ลักษณะสำคัญ กรณีลูกหนี้ผิดนัด หมายถึง ครั้วเรือนเป้าหมายได้รับเงินยืมจากโครงการโดยถูกต้องตามขั้นตอน มีสัญญาเงินยืมและมีการนำเงินไปประกอบอาชีพหรือดำเนินโครงการตามที่ได้รับอนุมัติ แต่เมื่อถึงกำหนดคืนเงินแล้วไม่สามารถนำเงินมาชำระคืนได้ทั้งหมดหรือบางส่วน

ตัวอย่างเช่น ครั้วเรือนยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ประสบภัยธรรมชาติ ผลผลิตเสียหาย รายได้ลดลง หรือมีเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจจนไม่สามารถคืนเงินตามกำหนด

สาระสำคัญของกรณีนี้คือ “เงินไม่ได้หายไปจากระบบเพราะถูกผู้ใดเบียดบัง แต่เกิดปัญหาจากการไม่ชำระหนี้ตามเงื่อนไขของสัญญา”

สถานะในทางกฎหมาย กรณีดังกล่าวโดยหลักเป็นเรื่องของ สิทธิเรียกร้องตามสัญญาในทางแพ่ง ซึ่งต้องพิจารณาสัญญาเงินยืม วันครบกำหนดชำระ การผิดนัด และอายุความประกอบกัน

คณะกรรมการจึงต้องให้ความสำคัญกับหลักฐาน ได้แก่ สัญญาเงินยืม แบบรับเงินยืม หลักฐานการชำระคืนบางส่วน บัญชีคุมลูกหนี้ และหลักฐานการติดตามทวงถาม

แนวทางการจัดการเบื้องต้น

เมื่อพบลูกหนี้ค้างชำระ คณะกรรมการควรเริ่มจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเหตุใดจึงไม่สามารถชำระได้ แล้วใช้มาตรการติดตามตามแนวทางของกรมการพัฒนาชุมชน เช่น การลงพื้นที่ การเจรจา การกำหนดแผนการคืนเงิน และการจัดทำหลักฐานการติดตามทุกครั้ง

หากลูกหนี้ยังยอมรับว่าตนมีหนี้และสิทธิเรียกร้องยังไม่ขาดอายุความ อาจพิจารณาใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อรักษาสินทรัพย์ เช่น การรับสภาพหนี้ โดยต้องจัดทำให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และแนวทางของกรมการพัฒนาชุมชน

คณะกรรมการต้องระมัดระวังว่า “การผ่อนผัน” มิได้หมายความว่าคณะกรรมการมีอำนาจลดหนี้ ยกหนี้ หรือสละสิทธิของกองทุนได้เอง การดำเนินการใดที่มีผลต่อสิทธิของทางราชการต้องเป็นไปตามระเบียบและอำนาจที่ได้รับ

๒. กรณีที่สอง: ความเสียหายต่อเงินทุนโครงการ กข.คจ.

กรณี “ความเสียหาย” แตกต่างจากลูกหนี้ค้างชำระอย่างมีนัยสำคัญ เพราะต้นเหตุไม่ได้อยู่ที่ครั้วเรือนผู้ยืมไม่สามารถชำระหนี้ แต่มีเหตุทำให้ เงินซึ่งควรอยู่ในบัญชีหรืออยู่ในระบบเงินทุน กข.คจ. ไม่ปรากฏอยู่ตามที่ควรจะเป็น

ตัวอย่างเช่น

- ลูกหนี้ได้นำเงินมาชำระคืนแล้ว แต่เงินไม่ได้ถูกนำฝากเข้าบัญชีเงินทุน กข.คจ.
- มีบุคคลรับเงินของกองทุนไว้แต่ไม่สามารถนำเงินมาส่งคืนได้
- เงินในบัญชีหรือเงินสดไม่ตรงกับบัญชีและหลักฐาน
- มีการถอนเงินออกจากบัญชีโดยไม่สามารถชี้แจงวัตถุประสงค์ตามระเบียบได้
- มีการนำเงินทุนไปใช้ในกิจการอื่นหรือเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล
- เอกสารทางบัญชีถูกแก้ไขหรือมีรายการที่ไม่สามารถตรวจสอบที่มาได้

กรณีเช่นนี้ต้องถือเป็น “สัญญาอันความเสี่ยง” ที่ต้องเร่งตรวจสอบข้อเท็จจริงทันที

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ไม่ควรสรุปในทันทีว่าเป็น “การยกยอก” หรือ “การทุจริต” จนกว่าจะมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอ เพราะการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญาเป็นหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม

ในชั้นแรกจึงควรใช้ถ้อยคำว่า “กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเงินทุน กบ.คจ. ได้รับความเสียหาย” หรือ “กรณีตรวจพบความผิดปกติที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินทุนโครงการ” จะมีความเหมาะสมและปลอดภัยในทางกฎหมายมากกว่า

๓. เหตุใด “ความเสียหาย” จึงต้องแยกออกจาก “หนี้ค้างชำระ” ความแตกต่างที่สำคัญที่สุดคือบุคคลที่มีหน้าที่คืนเงินและฐานของความรับผิดชอบ กรณีลูกหนี้ผิดนัดนั้น บุคคลที่มีหน้าที่คืนเงินคือครัวเรือนผู้ยืมตามสัญญา แต่ในกรณีความเสียหาย อาจปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้ได้ชำระเงินครบแล้ว แต่บุคคลที่รับเงินไม่นำเงินเข้าสู่บัญชี กบ.คจ.

ตัวอย่างเช่น นาย ก. ยืมเงิน กบ.คจ. จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท และได้ชำระคืนครบถ้วนพร้อมมีหลักฐานรับเงิน แต่เมื่อตรวจสอบบัญชีกลับพบว่าเงินจำนวนดังกล่าวไม่ได้ถูกนำฝากเข้าบัญชีกองทุน

ในกรณีนี้ ไม่ควรนำเงิน ๒๐,๐๐๐ บาทไปบันทึกว่านาย ก. เป็น “ลูกหนี้ค้างชำระ” ต่อไป หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการชำระจริงแล้ว

ประเด็นที่ต้องตรวจสอบจึงเปลี่ยนจาก “เหตุใดลูกหนี้จึงไม่คืนเงิน” ไปเป็น “ใครเป็นผู้รับเงินไปอยู่ที่ใด และเหตุใดจึงไม่เข้าสู่บัญชีของโครงการ” นี่คือการแบ่งที่สำคัญระหว่าง ปัญหาหนี้ กับ ปัญหาความเสียหาย

๔. สถานะทางกฎหมายของกรณีความเสียหาย เมื่อมีข้อเท็จจริงว่าเงินของโครงการหายไป ถูกนำไปใช้ส่วนตัว หรือไม่สามารถนำส่งคืนได้ เรื่องอาจเกี่ยวข้องกับหลายด้านพร้อมกัน ได้แก่

➢ ความรับผิดชอบทางแพ่ง เพื่อเรียกทรัพย์สินหรือเงินที่เสียหายกลับคืน

➢ ความรับผิดชอบทางอาญา หากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ หรือความผิดอื่นตามฐานะและพฤติการณ์ของผู้กระทำ และในกรณีที่ความเสียหายเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือละเว้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจต้องพิจารณาตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ดังนั้น ไม่ควรถือว่าความเสียหายทุกกรณีเป็น “คดีอาญา” โดยอัตโนมัติ แต่ควรถือว่าเป็นกรณีที่ต้องเร่งเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการทางกฎหมาย

๕. เมื่อพบความเสียหาย คณะกรรมการต้องเปลี่ยนบทบาท ในกรณีลูกหนี้ค้างชำระ คณะกรรมการ กบ.คจ. หมู่บ้านยังสามารถดำเนินการในฐานะผู้บริหารเงินทุน เช่น ติดตามลูกหนี้ ประสานครัวเรือน ตรวจสอบการประกอบอาชีพ และจัดทำข้อมูลการคืนเงินได้ แต่เมื่อพบเหตุที่อาจเป็นความเสียหาย บทบาทของคณะกรรมการจะเปลี่ยนไป จาก “ผู้ติดตามให้ลูกหนี้ชำระเงิน” เป็น “ผู้รักษาพยานหลักฐาน รายงานข้อเท็จจริง และประสานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ”

คณะกรรมการไม่ควรพยายาม “ปิดเรื่องกันเอง” โดยให้ผู้เกี่ยวข้องนำเงินมาคืนแล้วถือว่าเรื่องสิ้นสุดทันที หากข้อเท็จจริงอาจเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของเงินโครงการ เพราะการคืนเงินในภายหลังไม่ได้ทำให้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้หายไป แนวทางที่ปลอดภัยคือ

หยุดความเสียหาย → ตรวจสอบยอดเงิน → รวบรวมเอกสาร → บันทึกข้อเท็จจริง → รายงานพัฒนากร/สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ → ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการ

๖. หน้าที่ของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนตามระบบกำกับดูแล กข.คจ. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุน ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานไว้ในหลายระดับ

เอกสารคู่มือของกรมการพัฒนาชุมชนยังชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการผู้รับผิดชอบประจำตำบล พัฒนาการอำเภอ และพัฒนาการจังหวัด มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการกำกับให้การดำเนินงาน กข.คจ. เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยอ้างอิงข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๘ ของระเบียบ กข.คจ. พ.ศ. ๒๕๕๓

ดังนั้น เมื่อพบความผิดปกติ เจ้าหน้าที่ไม่ควรเพียงแจ้งด้วยวาจา แต่ควรมีเอกสารแสดงการดำเนินงาน เช่น

รายงานการตรวจสอบ → บันทึกเสนอผู้บังคับบัญชา → หนังสือแจ้งคณะกรรมการ → หลักฐานการติดตาม → รายงานผลการแก้ไข

เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ว่า เมื่อพบปัญหาแล้วมีการดำเนินการอย่างไร

๗. ตารางวินิจฉัยเบื้องต้นสำหรับคณะกรรมการ

ประเด็น	ลูกหนี้ผิดนัด/ค้างชำระ	กรณีมีเหตุสงสัยว่าเกิดความเสียหาย
เงินอยู่ที่ใคร	อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ยืมตามสัญญา	เงินควรกลับเข้าสู่กองทุนแล้วแต่ไม่ปรากฏในระบบ
สาเหตุหลัก	ลูกหนี้ยังไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนด	เงินอาจถูกเก็บไว้ นำไปใช้ หรือจัดการไม่เป็นไปตามระเบียบ
ฐานความสัมพันธ์	สัญญายืมเงิน	ความเสียหายต่อเงินทุน/อาจมีความรับผิดชอบหลายด้าน
กฎหมายหลัก	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องสัญญาและหนี้	อาจเกี่ยวข้องทั้งแพ่ง อาญา และกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด
การดำเนินการ	ติดตาม เจรจา รักษาสิทธิ และควบคุมอายุความ	ตรวจสอบ รวบรวมหลักฐาน และรายงานผู้มีอำนาจโดยเร็ว
ผู้ดำเนินการหลักในระยะแรก	คณะกรรมการ กข.คจ. และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ	คณะกรรมการร่วมกับเจ้าหน้าที่อำเภอ/จังหวัด และผู้มีอำนาจ
สิ่งที่ต้องระวัง	ปล่อยให้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ	ทำลายหรือแก้ไขหลักฐาน ตกลงกันเอง หรือสรุปฐานความผิดโดยไม่มีอำนาจ

๘. “จุดตัดสินใจ” ก่อนเลือกแนวทางดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถจำแนกกรณีได้ง่าย สามารถใช้คำถาม ๕ ข้อดังต่อไปนี้

✓ คำถามที่ ๑ — ครว้เรือนได้รับเงินยืมจริงหรือไม่? หากได้รับเงินจริง ให้ตรวจสอบสัญญาและหลักฐานรับเงิน

✓ คำถามที่ ๒ — ถึงกำหนดคืนเงินแล้วหรือยัง? หากยังไม่ถึงกำหนด ย่อมยังไม่ถือเป็นลูกหนี้ผิดนัดเพียงเพราะยังไม่มีเงินเข้าบัญชี

✓ คำถามที่ ๓ — ลูกหนี้ได้ชำระคืนแล้วหรือไม่? หากยังไม่ชำระ → พิจารณาเส้นทาง “ลูกหนี้ค้างชำระ” หากชำระแล้ว → ตรวจสอบว่าเงินเข้าสู่บัญชีหรือไม่

✓ คำถามที่ ๔ — หากชำระแล้ว เงินอยู่ที่ใด? หากมีหลักฐานว่ารับเงินแล้วแต่เงินไม่เข้าบัญชี ต้องเปลี่ยนจากการติดตามลูกหนี้มาเป็นการตรวจสอบเส้นทางเงิน

✓ คำถามที่ ๕ — มีพฤติการณ์ผิดปกติหรือไม่? เช่น เอกสารหาย ยอดเงินไม่ตรง มีการถอนโดยไม่มีหลักฐาน มีการนำเงินไปใช้ส่วนตัว หรือบุคคลผู้ถือเงินไม่สามารถชี้แจงได้

หากพบพฤติการณ์ดังกล่าวควรรายงานต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาโดยเร็ว

๙. หลัก “อย่ารีบตีตรา แต่ต้องรีบดำเนินการ” หลักสำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการ คือ อย่ารีบตีตราว่าใคร “ทุจริต” หรือ “ยักยอก” โดยไม่มีผลการตรวจสอบและพยานหลักฐาน แต่ในขณะเดียวกัน อย่าปล่อยเหตุผิดปกติไว้โดยไม่ดำเนินการเพราะการปล่อยเวลาให้ล่วงเลยอาจกระทบทั้งการรวบรวมพยานหลักฐาน อายุความ สิทธิเรียกร้องของโครงการ และความสามารถในการนำเงินกลับคืน จึงควรยึดหลัก “พบเร็ว – แยกประเภทเร็ว – บันทึกเร็ว – รายงานเร็ว – รักษาสิทธิทันเวลา”

๑๐. **ฐานระเบียบและเอกสารสำคัญที่ควรใช้อ้างอิง** การดำเนินงานในส่วนนี้ควรพิจารณาประกอบกับเอกสารต่อไปนี้

๑. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. แนวทางการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กข.คจ.) แนบท้ายหนังสือกรมการพัฒนาชุมชน ที่ มท ๐๔๐๗.๔/ว ๑๕๙ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๓. คู่มือแนวทางการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กข.คจ.)

๔. คู่มือปฏิบัติงานด้านกฎหมายโครงการ กข.คจ.

๕. หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติในการติดตามเงินทุนโครงการ กข.คจ.

๖. แบบสัญญาเงินยืม แบบรับเงินยืม แบบรับคืนเงินยืม บัญชีคุมลูกหนี้ บัญชีคุมเงินฝากธนาคาร และสมุดบันทึกสถานะหมู่บ้านโครงการ กข.คจ.

๗. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนว่าด้วยหนี้ สัญญา อายุความ และการรับสภาพหนี้

๘. ประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีข้อเท็จจริงมีพฤติการณ์ที่อาจเป็นความผิดอาญา

๙. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีความเสียหายเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือละเว้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทสรุป : การจำแนกปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม

การจำแนกลักษณะและสถานะของปัญหาเงินทุนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กบ.คจ.) อย่างถูกต้อง เป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดแนวทางดำเนินงานและบริหารความเสี่ยงของเงินทุนให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีเป็นปัญหาฉุกเฉินที่ผิดนัดชำระเงินตามสัญญา ให้ดำเนินการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้ รักษาสิทธิเรียกร้องมิให้ขาดอายุความ ตลอดจนดำเนินการให้เงินที่ได้รับชำระกลับคืนเข้าสู่ระบบเงินทุน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการและ หมุนเวียนเงินทุนได้อย่างต่อเนื่อง

กรณีตรวจสอบพบว่าลูกหนี้ได้ชำระเงินแล้ว แต่เงินดังกล่าวมิได้นำส่งหรือบันทึกเข้าสู่กองทุน หรือพบว่าเงินทุนซึ่งควรมีอยู่ตามหลักฐานไม่สามารถตรวจสอบหรือยืนยันสถานะได้ ให้พิจารณา ดำเนินการในลักษณะของการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเสียหาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทาง ราชการ มิใช่ดำเนินการในลักษณะการติดตามหนี้เพียงประการเดียว ทั้งนี้ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของแต่ละกรณีอย่างรอบคอบ เพื่อกำหนดว่ากรณี ไດสามารถดำเนินการเจรจาหรือติดตามเร่งรัดได้ และกรณีใดจำเป็นต้องรายงานตามลำดับขั้น เพื่อให้ผู้ มีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย และแนวทางของทางราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป

ดังนั้น การจำแนกปัญหาอย่างถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นจะช่วยให้การเลือกใช้แนวทางและ มาตรการดำเนินการเป็นไปอย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริง ลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินทุนและสิทธิ เรียกร้องของทางราชการ รวมทั้งลดความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ อัน จะส่งผลให้การบริหารจัดการเงินทุน กบ.คจ. เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตลอดจนสามารถนำเงินทุนกลับมาหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนครัวเรือนเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่องและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

กลไกการจัดการ "ความเสียหาย": กระบวนการภาครัฐและบทบาทของคณะกรรมการ



เมื่อเกิดกรณีทุจริตหรือยักยอกเงินกองทุน ซึ่งเข้าข่ายเป็น "ความเสียหาย" บทบาทของคณะกรรมการจะเปลี่ยนจากการเป็นผู้บริหารจัดการภายในไปสู่การเป็นผู้ร้องทุกข์และผู้ประสานงานในกระบวนการตรวจสอบของรัฐ การดำเนินการในขั้นตอนนี้ต้องเป็นไปอย่างเป็นระบบ และทันทั่วถึง เพื่อรักษาสิทธิของกองทุนและป้องกันความรับผิดชอบของคณะกรรมการเอง

ขั้นตอนเร่งด่วนที่คณะกรรมการต้องปฏิบัติ

คู่มือได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับคณะกรรมการไว้ ๓ ขั้นตอน ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีความสำคัญในมิติทางกฎหมายดังนี้:

๑. **รวบรวมข้อเท็จจริง:** ขั้นตอนนี้คือการสร้างฐานของพยานหลักฐานเบื้องต้น การรวบรวมเอกสารทางการเงินทั้งหมด เช่น สมุดบัญชี สัญญากู้ยืม และหลักฐานการรับจ่ายเงิน พร้อมบันทึกข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ และทำให้การรายงานต่อหน่วยงานรัฐมีความน่าเชื่อถือ

๒. **จัดประชุมคณะกรรมการ:** การเรียกประชุมเพื่อลงมติรับทราบถึงความเสียหายและจัดทำ "รายงานการประชุม" เป็นลายลักษณ์อักษร ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญทางกฎหมายอย่างยิ่ง เอกสารฉบับนี้ทำหน้าที่เป็น "เกราะป้องกัน" ให้แก่คณะกรรมการชุดปัจจุบัน โดยเป็นหลักฐานยืนยันว่าคณะกรรมการมิได้เพิกเฉยหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่เมื่อตรวจพบปัญหา ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากการถูกฟ้องร้องในฐานความผิดทางละเมิดในอนาคต

๓. **รายงานอำเภอทันที:** ขั้นตอนนี้คือการส่งมอบปัญหาเข้าสู่กระบวนการของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ การนำรายงานการประชุมและหลักฐานทั้งหมดไปแจ้งต่อนายอำเภอถือเป็นจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลาตามกฎหมายในหลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอายุความในการดำเนินคดี ความล่าช้าในขั้นตอนนี้อาจส่งผลให้กองทุนเสียสิทธิในการฟ้องร้องได้

ลำดับขั้นการทำงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

หลังจากที่คณะกรรมการได้รายงานปัญหาต่ออำเภอแล้ว กระบวนการจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามลำดับขั้นอย่างเป็นระบบ

- **อำเภอ:** ผู้สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น อำเภอทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านแรกในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ สามารถแต่งตั้ง "คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง" เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ หากผลการสอบสวนของอำเภอมีความชัดเจนและสมบูรณ์แล้ว จังหวัดสามารถนำผลดังกล่าวไปใช้ดำเนินการต่อได้ทันที

- **จังหวัด:** ผู้มีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษ จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสุดท้ายในการดำเนินคดี และเป็นผู้มีอำนาจในการ ร้องทุกข์กล่าวโทษ ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อเริ่มต้นกระบวนการทางคดีอาญาอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ จังหวัดสามารถใช้ผลการสอบสวนของอำเภอได้โดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนชุดใหม่ ซึ่งช่วยลดความซ้ำซ้อนและเร่งรัดกระบวนการให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการทั้งหมดนี้ถูกออกแบบมาให้ทำงานเชื่อมต่อกัน แต่ประสิทธิภาพของกระบวนการจะขึ้นอยู่กับความรวดเร็วในการดำเนินการของคณะกรรมการในฐานะผู้เริ่มต้น ซึ่งถูกผูกมัดด้วยกรอบเวลาทางกฎหมายที่เข้มงวด อันเป็นหัวใจสำคัญที่พลาดไม่ได้

"อายุความ": หัวใจสำคัญของการดำเนินคดีที่ต้องแข่งกับเวลา

แนวคิดเรื่อง "อายุความ" ไม่ใช่เป็นเพียงข้อกำหนดทางเทคนิคของกฎหมาย แต่เป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและเรียกคืนทรัพย์สินของส่วนรวม การปล่อยให้เวลาล่วงเลยจนคดีขาดอายุความหมายถึงการปิดประตูสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างถาวร คณะกรรมการจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจในกรอบเวลาที่สำคัญเหล่านี้เป็นอย่างดี

- **อายุความคดีอาญา (๓ เดือน):** นี่คือการรอบเวลาที่มีความเสี่ยงสูงสุดและต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ในคดีความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดฐานยักยอกทรัพย์โดยบุคคลทั่วไป (ซึ่งเป็นกรณีที่พบบ่อยในกองทุนชุมชน) ผู้เสียหายจะต้อง **แจ้งความร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือน** นับแต่วันที่รู้เรื่องการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด หากเกินกำหนดเวลาดังกล่าว คดีจะขาดอายุความและไม่สามารถเอาผิดทางอาญากับผู้กระทำความผิดได้อีกเลย กรอบอายุความ ๓ เดือนที่ไม่ผ่อนปรนสำหรับคดียักยอกทรัพย์นี้เอง ที่ทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนทางกฎหมายหลักซึ่งอยู่เบื้องหลัง '๓ ขั้นตอนเร่งด่วน' โดยเปลี่ยนสถานะจากคำแนะนำเชิงขั้นตอนให้กลายเป็นการปฏิบัติการที่สำคัญยิ่งยวดและต้องแข่งกับเวลา เพื่อรักษาสีทึบของรัฐในการดำเนินคดี

- **อายุความทางละเมิด (๒ ปี):** อายุความนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เกิดความเสียหาย (เช่น ปลอมให้หนี้ขาดอายุความ) โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องเริ่มกระบวนการสอบสวน **ภายใน ๒ ปี** นับจากวันที่หน่วยงานได้รับทราบถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ การที่คณะกรรมการชุดปัจจุบันรับรายงานปัญหาต่ออำเภอ จึงเป็นการสร้างหลักฐานว่าตนไม่ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการส่งมอบความรับผิดชอบให้หน่วยงานรัฐดำเนินการตามกรอบเวลานี้ต่อไป

- **อายุความในการบังคับคดี (๑๐ ปี):** การชนะคดีในศาลยังไม่ใช่ว่าจุดสิ้นสุดของกระบวนการ หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการบังคับคดีเพื่อติดตามยึดทรัพย์คืนจากผู้กระทำความผิดมาชดเชยคืนกองทุน ซึ่งมีกรอบเวลาในการดำเนินการ **ภายใน ๑๐ ปี** นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด หากไม่มีการติดตามอย่างต่อเนื่องจนครบกำหนดเวลา สิทธิในการเรียกร้องเงินคืนก็จะสิ้นสุดลง

ภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินไปพร้อมกันเสมอคือ **การดำเนินคดีอาญา** เพื่อเอาคนผิดมาลงโทษ และ **การดำเนินคดีทางแพ่ง/ละเมิด** เพื่อติดตามเงินคืนสู่กองทุน ความเข้าใจในกรอบเวลาของอายุความเหล่านี้จะนำไปสู่การเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของหนี้แต่ละประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เครื่องมือทางกฎหมายและยุทธศาสตร์ทางสังคมในการติดตามหนี้

นอกเหนือจากกระบวนการทางคดีที่เป็นทางการแล้ว คณะกรรมการยังมีเครื่องมือเชิงรุกที่สามารถใช้ในการเจรจาและจัดการหนี้ได้โดยตรง การเลือกใช้เครื่องมือที่ถูกต้องจะขึ้นอยู่กับสถานะของหนี้ ว่ายังอยู่ภายในกรอบอายุความหรือไม่

การเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมาย: หนังสือรับสภาพหนี้ vs. หนังสือรับสภาพความผิด

เครื่องมือ	หนังสือรับสภาพหนี้	หนังสือรับสภาพความผิด
สถานการณ์ที่ใช้	ใช้ในกรณีที่หนี้ ยังไม่ขาดอายุความ	ใช้ในกรณีที่หนี้ ขาดอายุความไปแล้ว
ผลทางกฎหมาย	ทำให้อายุความที่กำลังจะหมดไป "สะดุดหยุดลง และเริ่มนับใหม่" เต็มตามอายุสัญญาเดิม (เช่น ๕ หรือ ๑๐ ปี) เป็นการต่อลมหายใจทางกฎหมายให้กับหนี้นั้น	ทำให้ "เกิดสิทธิเรียกร้องขึ้นมาใหม่" แต่สิทธิเรียกร้องใหม่นี้จะมี อายุความสั้นเพียง ๒ ปี นับแต่วันที่ทำหนังสือ

ยุทธศาสตร์ทางเลือก: มาตรการทางสังคม (กรณีศึกษาจังหวัดชุมพร)



ในสถานการณ์ที่หนี้ขาดอายุความไปแล้วและโอกาสทางกฎหมายมีจำกัด "มาตรการทางสังคม" สามารถเป็นเครื่องมือเสริมที่มีประสิทธิภาพได้ กรณีศึกษาจากจังหวัดชุมพรแสดงให้เห็นว่า แม้คดีจะสิ้นสุดทางกฎหมายไปแล้ว แต่ยังสามารถติดตามเงินคืนได้โดยอาศัยพลังของชุมชนผ่านกลไกต่างๆ เช่น การจัดเวทีประชาคม และการใช้ผู้นำชุมชนในการเจรจา อย่างไรก็ตาม แม้กรณีศึกษาจังหวัดชุมพรจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของมาตรการทางสังคมในฐานะทางเลือกที่ทรงพลังเมื่อช่องทางกฎหมายได้ปิดลงแล้ว แต่ประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับปัจจัยเฉพาะของท้องถิ่น เช่น ระดับความเข้มแข็งของสายสัมพันธ์ทางสังคมและอำนาจของผู้นำชุมชน ความสามารถในการนำรูปแบบนี้ไปใช้ซ้ำในชุมชนที่มีความแตกต่างสูงกว่าจึงยังคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป

การจัดการปัญหาหนี้ที่มีประสิทธิภาพจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับแค่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น แต่ยังต้องรวมถึงการวางระบบเพื่อป้องกันปัญหาในระยะยาว ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจในรายละเอียดเชิงปฏิบัติด้วย

ข้อพิจารณาเชิงปฏิบัติและแนวทางการป้องกันปัญหาในระยะยาว

การถอดบทเรียนจากประเด็นปลีกย่อยและคำแนะนำในคู่มือ สามารถสังเคราะห์เป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) สำหรับคณะกรรมการในการสร้างธรรมาภิบาลทางการเงินที่เข้มแข็งให้แก่กองทุนได้ดังนี้

- **การจัดการกรณีพิเศษ:**

- ❖ **ลูกหนี้เสียชีวิต:** คณะกรรมการยังสามารถติดตามหนี้จาก "กองมรดก" ของผู้ตายได้ โดยการฟ้องร้องทนาย แต่ทนายจะรับผิดชอบไม่เกินมูลค่ามรดกที่ได้รับ หากผู้ตายไม่มีมรดก ก็ไม่สามารถเรียกคืนได้

- ❖ **ไม่มีเอกสารหลักฐาน:** ในกรณีนี้เท่าที่เอกสารสูญหาย ควรเน้นการเจรจาเพื่อให้ลูกหนี้ยอมลงนามใน "หนังสือรับสภาพความผิด" ควบคู่กับการใช้มาตรการทางสังคมกดดัน

- **หลักความโปร่งใสในการรับบริจาค:**

- ❖ ในกรณีที่มีการจัดกิจกรรม เช่น ทอดผ้าป่า เพื่อนำเงินมาใช้หนี้แทนผู้ที่ก่อความเสียหาย คณะกรรมการต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง โดยต้องจัดทำ "รายงานการประชุม" หรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนว่าเงินบริจาคมีวัตถุประสงค์ "เพื่อชดเชยหนี้แทนนาย/นาง..." โดยเฉพาะเจาะจง หากไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เงินดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นรายได้ของกองทุนและกลายเป็น "เงินหลวง" ซึ่งมีขั้นตอนการเบิกจ่ายที่ซับซ้อนและอาจไม่สามารถนำไปใช้ตามเจตนาเดิมได้

- **กรอบการปฏิบัติเพื่อป้องกันความเสี่ยง:** คณะกรรมการสามารถใช้หลักการ ๔ ประการต่อไปนี้เป็นรายการตรวจสอบ (checklist) ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันทั้งความเสียหายต่อกองทุนและความรับผิดทางกฎหมายของตนเอง:

๑. **การดำเนินการอย่างทันท่วงที:** อย่าปล่อยให้เวลาล่วงเลย โดยเฉพาะเมื่อพบความเสียหาย ต้องรีบดำเนินการเพื่อรักษาอายุความ

๒. **การจัดทำเอกสารที่เป็นระบบ:** บันทึกการประชุม รายงานข้อเท็จจริง และเอกสารการเงินทุกอย่างให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้เสมอ

๓. **การส่งมอบงานที่ชัดเจน:** เมื่อมีการเปลี่ยนผ่านคณะกรรมการ ต้องจัดทำเอกสารส่งมอบงานที่ระบุสถานะการเงินและบัญชีลูกหนี้อย่างละเอียด เพื่อป้องกันความรับผิดชอบในปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้า

๔. **การปรึกษาเจ้าหน้าที่เสมอ:** เมื่อไม่แน่ใจในขั้นตอนทางกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ ควรปรึกษาพัฒนากรหรือเจ้าหน้าที่อำเภอเพื่อขอคำแนะนำ

กรอบการปฏิบัติเชิงป้องกันเหล่านี้ตอกย้ำว่าธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพไม่ได้เป็นเพียงการตั้งรับ แต่คือการทำงานเชิงรุก ซึ่งเป็นหลักการสำคัญอันเป็นรากฐานสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในบทสรุปต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทวิเคราะห์จากคู่มือสำหรับกรรมการหมู่บ้านฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า ความท้าทายในการจัดการหนี้กองทุน กข.คจ. มีความซับซ้อนและเกี่ยวพันกับมิติทางกฎหมายอย่างลึกซึ้ง แก่นของปัญหาที่คณะกรรมการและผู้กำหนดนโยบายต้องตระหนักมี ๓ ประการหลัก ได้แก่:

๑) ความจำเป็นในการวินิจฉัยแยกระหว่าง "หนี้เสีย" กับ "ความเสียหาย" เพื่อเลือกใช้กระบวนการที่ถูกต้อง

๒) ความสำคัญของกรอบเวลาทางกฎหมายหรือ "อายุความ" ที่ไม่สามารถผ่อนผันได้ และเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จในการดำเนินคดี

๓) ความจำเป็นในการใช้ยุทธศาสตร์ที่ผสมผสาน ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายที่เป็นทางการและกลไกทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ

จากบทวิเคราะห์ข้างต้น สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับกลุ่มเป้าหมายได้ดังนี้:

- **สำหรับผู้ปฏิบัติงาน (คณะกรรมการหมู่บ้าน):** หัวใจสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่คือ **ความรอบคอบ ความรวดเร็ว และการมีเอกสารหลักฐานที่ตรวจสอบได้** การดำเนินการทุกขั้นตอนโดยยึดหลักความโปร่งใสและปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ ไม่เพียงแต่จะช่วยรักษาสมบัติของชุมชน แต่ยังเป็นเกราะป้องกันที่ดีที่สุดจากความรับผิดชอบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

- **สำหรับผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแล:** การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าอายุความคดีอาญา ๓ เดือนคือจุดเปราะบางที่สุดที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินคดี ดังนั้น การแทรกแซงเชิงนโยบายไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายทั่วไป แต่ต้องมุ่งเน้นการ **พัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมที่ตรงจุดและมีผลกระทบสูง (targeted, high-impact modules)** โดยเฉพาะในประเด็นขั้นตอนปฏิบัติที่ต้องทำทันทีเมื่อตรวจพบการทุจริต พร้อมทั้งเน้นย้ำถึงผลลัพธ์ที่ไม่อาจแก้ไขได้หากเกิดความล่าช้า ควบคู่ไปกับการ **สนับสนุนกลไกที่เสี่ยง** เช่น พัฒนากฎ ที่สามารถให้คำปรึกษาเชิงรุกและใกล้ชิด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่คณะกรรมการในการบริหารจัดการกองทุนอย่างมืออาชีพและยั่งยืนต่อไป



“ เศรษฐกิจฐานรากมั่นคง
ชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน
ด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ”



ประชาชนเป็นศูนย์กลาง
การพัฒนา



สร้างโอกาส
สร้างอาชีพ
สร้างรายได้



รวมพลัง
ภาคีเครือข่าย



บริหารจัดการทุน
อย่างมีประสิทธิภาพ
โปร่งใส ตรวจสอบได้



ธรรมาภิบาล
และความยั่งยืน



ติดตามข่าวสาร
และกิจกรรมของเรา



ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนนครศรีธรรมราช

ถนนศรีธรรมไตรราช ตำบลกะปาง อำเภอกุ่งสูง
จังหวัดนครศรีธรรมราช 80110

075-809-500

nakhonsi.cdd@gmail.com

<https://training-nakhonsi.cdd.go.th>



กรมการพัฒนาชุมชน

กระทรวงมหาดไทย

