

(สำเนา)

บันทึกช่วยจำ

การหารือเรื่อง การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2531 เวลา 09:30 น. ณ ห้องประชุม 516 ชั้น 5 ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้เข้าร่วมหารือประกอบด้วย

กรรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

- | | |
|----------------------------|--------------------------------------|
| 1. นายยุวัฒน์ วุฒิเมธี | รองอธิบดี |
| 2. นายสมมิตร กอวนิช | หัวหน้าฝ่ายพัฒนาอาชีพ กองปฏิบัติการ |
| 3. นายวีระศักดิ์ อนันตมงคล | หัวหน้างานพัฒนาเงินทุน กองปฏิบัติการ |

ฝ่ายกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย

- | | |
|--------------------------------|--------------------|
| 1. นายยง ศรีนาม | ผู้อำนวยการ |
| 2. นายคำณณ คำแก้ว | รองผู้อำนวยการ |
| 3. นายเสริมสิงห์ สิงหเสนี | ผู้ช่วยผู้อำนวยการ |
| 4. นายชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี | หัวหน้านิติกร |
| 5. นางจิรารัตน์ คัมภักกุลรัตน์ | หัวหน้านิติกร |
| 6. นายวิชัย จิตตปาลกุล | นิติกร |

สืบเนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนังสือที่ ธปท.ม. 1368/2531 ลงวันที่ 19 กันยายน 2531 แจ้งกรรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ว่าการดำเนินกิจการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตส่วนหนึ่งอาจเข้าข่ายต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 กรรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือที่ มท. 2503/7368 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2531 แจ้งหลักการและแนวทางปฏิบัติของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตซึ่งกรรมการพัฒนาชุมชนสนับสนุนและส่งเสริมให้ชาวบ้านดำเนินการตามหมู่บ้านในชนบท ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหนังสือที่ ธปท.ม. 1769/2531 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2531 เชิญกรรมการพัฒนาชุมชนเพื่อหารือร่วมกันในวันที่ 19 ธันวาคม 2531

ผลการหารือสรุปได้ดังนี้

1. รองอธิบดีกรมการพัฒนชุมชนแจ้งข้อเท็จจริงว่า ในปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลมีแนวความคิดที่จะนำเทคโนโลยีไปสู่ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนพัฒนาอาชีพของตนเอง แต่เนื่องจากไม่มีแหล่งเงินทุน จึงมีการส่งเสริมสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 หลักการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตคือส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนรู้จักออมเงินตามกำลังความสามารถ โดยเน้นเรื่องความสม่ำเสมอ สมาชิกที่ออมเงินไว้กับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอย่างสม่ำเสมอแม้จำนวนเงินที่ออมจะน้อย ก็จะได้สิทธิดีกว่าสมาชิกที่มีได้ออมอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งมีเงินออมมากกว่า เช่น ให้สมาชิกที่ออมเงินไว้อย่างสม่ำเสมอ มีสิทธิกู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้ก่อนสมาชิกอื่น โดยไม่คำนึงว่าจะมีเงินอมน้อยกว่าสมาชิกอื่นเป็นต้น

1.2 การให้กู้เงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เมื่อแรกเริ่มกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตให้กู้แก่สมาชิก โดยให้กู้ไม่เกินจำนวนเงินที่สมาชิกออมไว้ หากสมาชิกคนใดจะกู้เกินกว่านั้น จะต้องมีส่วนอื่นค้ำประกันและกู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินออมที่ผู้ค้ำประกันนั้นออมไว้กับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต วิธีการเช่นนี้สมาชิกจะควบคุมดูแลกันเอง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีการโกงเกิดขึ้น ส่วนรวมไม่เสียประโยชน์ ต่อมาเมื่อมีการติดต่อให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นผู้รับฝากเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และธนาคารจะเป็นผู้ให้กู้เงินแก่สมาชิก โดยจะมีเงินฝากของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ที่ฝากไว้เป็นหลักประกัน วิธีการที่สมาชิกของกู้เงินจากธนาคารสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยประธานกลุ่มขอกู้โดยตรงจากธนาคาร เพื่อนำเงินไปดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม อีกวิธีหนึ่งคือ สมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นรายบุคคล ขอกู้จากธนาคาร โดยยื่นคำขอกู้เงินต่อกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เมื่อคณะกรรมการบริหารกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอนุมัติแล้วให้นำคำอนุมัตินี้ไปยื่นขอกู้จากธนาคารต่อไป ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคารจะคิดในอัตราสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากร้อยละ 1.5 ดังนั้น ในเรื่องการกู้เงินของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตนั้น สมาชิกสามารถทำได้โดยการกู้จากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตโดยตรง และกู้จากธนาคาร

1.3 นอกจากการให้กู้เงินแก่สมาชิกแล้ว กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังดำเนินการอื่นอีก ได้แก่ กิจกรรมยุ่งฉาง กิจกรรมธนาคารข้าว และศูนย์สารนิเทศการตลาด

1.4 ระบบบัญชีในระยะแรกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจะทำบัญชีในรูปแบบที่เข้าใจกันเอง แต่เมื่อจำนวนเงินออมเพิ่มมากขึ้น รูปแบบบัญชีที่ทำกันเองไม่สามารถใช้ต่อไปได้ กรมการพัฒนาชุมชนจึงเริ่มเข้าไปสอนระบบบัญชี โดยอบรมแนะนำระบบบัญชีที่เหมาะสมและให้ชาวบ้านเข้าใจง่าย

หลังจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตดำเนินงานมาได้ประมาณ 10 ปี ปรากฏว่า กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางกลุ่มเห็นว่าการนำเงินออมไปฝากธนาคารและให้สมาชิกกู้เงินจากธนาคารนั้น ธนาคารจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ จึงมีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางกลุ่มดำเนินการ นอกเหนือจากเรื่องที่กรมการพัฒนาชุมชนส่งเสริมสนับสนุน โดยการรับฝากเงินที่เรียกว่าเงินสั่งจะสะสมพิเศษ และให้กู้แก่บุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกด้วย บางครั้งก็คิดดอกเบี้ยในอัตราสูง ซึ่งเรื่องนี้มิใช่กิจการที่กรมการพัฒนาชุมชนเห็นชอบ แต่เป็นเรื่องที่

กรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ดำเนินการไปเอง เจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนได้พยายามชี้แจงหลักการวัตถุประสงค์ของกรมการพัฒนาชุมชนที่ต้องการให้ชาวบ้านช่วยตัวเองและร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตต่าง ๆ เข้าใจ ถ้ายังปรากฏว่ากลุ่มออมทรัพย์ฯใด กระทำการนอกขอบเขตที่กรมการพัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนก็จะตัดกลุ่มออมทรัพย์ฯ ดังกล่าว ออกจากการส่งเสริมสนับสนุนของกรมการพัฒนาชุมชน และเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนจะแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตพัฒนาเติบโตขึ้น กรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางแห่งจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ปรากฏว่าสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นประสบปัญหาอย่างมาก สมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางส่วนไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ เนื่องจากขาดคุณสมบัติในเรื่องอายุไม่ถึงเกณฑ์ หรือมีอาชีพแตกต่างจากที่ระบุไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ บุคคลที่ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวจึงรวมกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ฯ ของตนขึ้น ดำเนินการแข่งกับสหกรณ์ เป็นเหตุให้สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ

ในปัจจุบันนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้ร่วมกันจดทะเบียนตั้งเป็นสมาคมโดยมีสำนักงานแห่งใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร และมีสาขาของสมาคมอยู่ ณ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในหมู่บ้านต่าง ๆ แต่เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการเสียภาษี จึงปรากฏว่ามีสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต สมัครเข้ามาเป็นสมาชิกของสมาคมเพียงสามพันกว่ากลุ่มเท่านั้น

2. ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย แจ้งว่ามีกฎหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลอยู่ 2 ฉบับ ที่ควรตระหนักเพื่อมิให้การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมาย ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ประกอบการธนาคารพาณิชย์ คือ ห้ามผู้ที่มิได้รับอนุญาตเป็นธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินจากประชาชน และใช้ประโยชน์เงินนั้นไปในทางให้กู้ยืม ซื้อหรือซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตัวเงิน ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือ ซื้อขายเงินปรีวรรคต่างประเทศ ฯลฯ อีกฉบับคือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากบริษัทเงินทุนประกอบธุรกิจเงินทุน คือ ห้ามผู้ที่มิได้รับอนุญาตเป็นบริษัทเงินทุนจัดหาเงินทุนจากประชาชน และใช้เงินนั้นในการให้กู้ยืมเป็นทางค้ำปกติ กิจการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตตามที่กล่าวมาข้างต้นถ้าดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่กรมการพัฒนาชุมชนส่งเสริมให้การสนับสนุนก็สามารถทำได้ไม่ผิดกฎหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล แต่มีปัญหาเฉพาะการดำเนินกิจการในส่วนที่นอกเหนือออกไปคือการรับฝากเงินที่จะสะสมพิเศษ และให้กู้ยืมแก่บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนและประกอบการธนาคารพาณิชย์ เข้าข่ายเป็นการกระทำผิดกฎหมาย

3. ที่ประชุมหารือร่วมกันแล้วมีความเห็นว่า หากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้ดำเนินกิจการตามขอบเขตแห่งหลักการที่กรมการพัฒนาชุมชนส่งเสริมให้การสนับสนุนดังที่รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนกล่าวมาข้างต้น กิจการที่ดำเนินการก็ไม่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ส่วนกิจการที่เข้าข่ายต้องห้ามตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว เป็นกิจการที่กรมการบริหารของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางกลุ่มดำเนินการขึ้นเองในภายหลังเพื่อแสวงหาประโยชน์ และเป็นเรื่องที่กรมการพัฒนาชุมชนไม่สนับสนุน ส่วนมาตรการแก้ไขปัญหาคณินี่คือให้เจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนชี้แจงให้กรรมการบริหารของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยุติการกระทำที่เข้าข่ายต้องห้ามตามกฎหมาย หากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแห่งใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็จะตัดกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตดังกล่าวออกจากการส่งเสริมสนับสนุนของกรมการพัฒนาชุมชน และแจ้งความให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป

(ลงชื่อ) ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี

(นายชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)

ผู้จบบันทึก

สำเนาถูกต้อง



(นายมนบุญ ตอนเกิด)

นักวิชาการพัฒนาชุมชน 5